

Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter

*Slutbetänkande av Delegationen för mänskliga
rättigheter i Sverige*

Stockholm 2010



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2010:70

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23451-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Erik Ullenhag

Regeringen beslutade den 9 mars 2006 att inrätta Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige för att med utgångspunkt i regeringens skrivelse *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006–2009* (skr. 2005/06:95) stödja det långsiktiga arbetet med att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige. Delegationen har även haft i uppdrag att lämna förslag på hur det fortsatta stödet till detta arbete kan erbjudas efter det att delegationen har avslutat sitt uppdrag.

Den 9 mars 2006 förordnades universitetslektor Elisabeth Abiri till ordförande för delegationen. Den 8 juni 2006 förordnades som ledamöter professor Gudmundur Alfredsson, borgarrådssekreteraren Adam Axelsson, vice ordföranden i Svenska Röda Korset Bahare Haghshenas, ordföranden i Sveriges Kommuner och Lands-ting Anders Knape, civilekonomen Kajsa Lindståhl, regeringsrådet Anna-Karin Lundin, läraren Soraya Post, journalisten och pr-konsulten Elisabet Qvarford och kommunalrådet Lars Stjernkvist. Den 22 augusti 2006 förordnades ordföranden i Svenska Röda Korset Bengt Westerberg som ledamot. Den 19 mars 2009 entledigades Gudmundur Alfredsson. Samma dag förordnades som ledamot generaldirektören Hans Ytterberg.

Som sakkunnig förordnades den 8 juni 2006 departementsrådet Marcus Brixskiöld. Den 12 februari 2008 förordnades departementssekreteraren Jens Ölander som sakkunnig. Den 15 maj 2009 entledigades Jens Ölander. Samma dag förordnades som sakkunnig kanslirådet Camilla Goldbeck-Löwe.

Den 8 juni 2006 förordnades som experter kanslirådet Camilla Abrahamsson, projektledaren Stefan Andersson, chefen Inger Ashing, dåvarande jämställdhetsombudsmannen Claes Borgström, juristen Lotta Dahlstrand, utvecklingsstrategen Elisabeth Ferm, kanslirådet Camilla Goldbeck-Löwe, biträdande avdelningschefen Christer Gustavsson, enhetschefen Sun-Joon Hwang, utvecklings-

direktören Marie Lindberg, stabschefen Lars Lindgren, dåvarande handikappombudsmannen Lars Lööw, ambassadören Jan Nordlander och ämnesrådet Astrid Utterström. Den 19 september 2006 förordnades som expert projektledaren Anna Lindström. Den 22 januari 2007 entledigades Lars Lööw. Samma dag förordnades som expert dåvarande t.f. handikappombudsmannen Jenny Olausson. Den 27 mars 2007 entledigades Camilla Goldbeck-Löwe. Samma dag förordnades som expert ämnesrådet Anna-Karin Lindblom. Den 23 april 2007 förordnades som expert departementssekreteraren Andrés Zanzi. Den 24 april 2007 entledigades Lotta Dahlstrand. Samma dag förordnades som expert juristen Charlotte Lenman. Den 12 februari 2008 entledigades Claes Borgström och Anna-Karin Lindblom. Samma dag förordnades som expert juristen Luca Nesi. Den 2 april 2008 entledigades Christer Gustavsson. Den 19 mars 2009 entledigades Marie Lindberg, Anna Lindström och Luca Nesi. Samma dag förordnades som expert handläggaren Björn Kullander. Den 5 maj 2009 entledigades Elisabeth Ferm, Astrid Utterström och Andrés Zanzi. Samma dag förordnades som expert departementssekreteraren Fredrik Björklund. Den 31 januari 2010 entledigades Jan Nordlander. Den 1 april 2010 entledigades Fredrik Björklund. Samma dag förordnades som expert kanslirådet Ulrika Dackeby.

Den 29 maj 2006 anställdes projektledaren Karin Steffensen som huvudsekreterare. Karin Steffensen entledigades på egen begäran den 11 januari 2010. Den 14 maj 2010 anställdes ämnesrådet Anna-Karin Lindblom som huvudsekreterare.

Departementssekreteraren Pernilla Berlin var anställd som sekreterare fr.o.m. den 24 april 2006 t.o.m. den 30 september 2007. Organisationskonsulten Marie Stenman var anställd som sekreterare fr.o.m. den 2 maj 2006 t.o.m. den 3 januari 2008. Fil. master Heidi Eriksson var anställd som biträdande sekreterare fr.o.m. den 1 november 2006 t.o.m. den 15 december 2007 och som sekreterare fr.o.m. den 16 december 2007 t.o.m. den 31 december 2008. Jur.kand. Eva Rimsten var anställd som sekreterare fr.o.m. den 1 mars 2007 t.o.m. den 31 augusti 2008. Juristen Johanna Gillström var anställd som sekreterare fr.o.m. den 7 januari 2008 t.o.m. 12 maj 2010. Fil. master Josefine Gustavsson var anställd som sekreterare fr.o.m. den 1 september 2008 t.o.m. den 31 december 2008. Den 8 september 2008 anställdes utredaren Kerstin Jansson som sekreterare. Den 11 januari 2010 anställdes hovrättsassessorn Anna Gränsmarker som sekreterare.

Delegationens assistent under tiden för arbetet med slutbetänkandet har varit Gunilla Malmqvist.

Delegationen har tidigare överlämnat delbetänkandena *Rapporter från en MR-verkstad* (SOU 2008:45), *Främja, Skydda, Övervaka – FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning* (SOU 2009:36) och rapporten *Svenska nyhetsmedier och mänskliga rättigheter i Sverige – En översikt* (SOU 2007:102).

Delegationen överlämnar härmed sitt slutbetänkande. Uppdraget är slutfört.

Stockholm i oktober 2010

Elisabeth Abiri

Adam Axelsson

Anders Knape

Anna-Karin Lundin

Elisabet Qvarford

Bengt Westerberg

Bahare Haghshenas

Kajsa Lindståhl

Soraya Post

Lars Stjernkvist

Hans Ytterberg

/Anna-Karin Lindblom

Anna Gränsmarker

Kerstin Jansson

Innehåll

Sammanfattning	15
Summary	29
Författningsförslag	43

Del I Bakgrund

1 Delegationens uppdrag och arbete	89
1.1 Uppdraget.....	89
1.2 Bakgrund	90
1.3 Delegationens arbete	93
1.3.1 Stöd till statliga myndigheter, kommuner och landsting.....	93
1.3.2 Strategier för information och ökad kunskap om mänskliga rättigheter.....	98
1.3.3 Stimulera det offentliga samtalet om mänskliga rättigheter.....	104
1.3.4 Lämna förslag på hur fortsatt stöd kan erbjudas	106
1.3.5 Internationell kunskap och erfarenhet.....	107
1.3.6 Möten, samråd och samverkan	107
2 Utgångspunkter	109
2.1 Introduktion till de mänskliga rättigheterna.....	109
2.1.1 De mänskliga rättigheterna – juridik, etik och politik	109

2.1.2	Från politisk viljeyttring till juridiskt bindande dokument.....	113
2.1.3	Centrala konventioner om de mänskliga rättigheterna	113
2.1.4	Begränsningar av de mänskliga rättigheterna	116
2.1.5	Hur begreppet mänskliga rättigheter ska förstås i betänkandet	116
2.2	De mänskliga rättigheterna i relation till angränsande begrepp.....	117
2.2.1	Relationen rättigheter – skyldigheter	117
2.2.2	Relationen mänskliga rättigheter – demokrati	118
2.2.3	Relationen mänskliga rättigheter – diskriminering... ..	120
2.3	Människorättsperspektiv och människorättsbaserat arbete.....	121
3	Bakgrundsanalys	127
3.1	Inledning.....	127
3.2	Det rättsliga skyddet för mänskliga rättigheter i Sverige.....	128
3.2.1	Inledning.....	128
3.2.2	Hur införlivas konventioner i nationell rätt?	128
3.2.3	Frågor om inkorporering av konventioner om mänskliga rättigheter	131
3.2.4	Användning av normharmoni och transformering... ..	140
3.2.5	De mänskliga rättigheterna i svensk lagstiftning	146
3.2.6	Kontroll av författningars förenlighet med konventionerna	155
3.2.7	EU-rätten	161
3.2.8	Synpunkter från FN:s övervakningskommittéer om konventionernas ställning i svensk rätt	163
3.2.9	Delegationens slutsatser	165
3.3	En myndighetsstruktur som systematiskt främjar de mänskliga rättigheterna i Sverige.....	167
3.3.1	Inledning.....	167
3.3.2	Parisprinciperna.....	168
3.3.3	Synpunkter från internationella organisationer	171
3.3.4	Nationella institutioner för mänskliga rättigheter i andra länder	173

3.3.5	Befintliga myndigheters arbete för mänskliga rättigheter i Sverige.....	187
3.3.6	Undersökning om behovet av stöd i arbetet för de mänskliga rättigheterna	195
3.3.7	Delegationens erfarenheter och slutsatser	196
3.4	Styrning och tillsyn av arbetet med de mänskliga rättigheterna	199
3.4.1	Inledning	199
3.4.2	Förvaltningslagen	202
3.4.3	Styrning av de statliga myndigheterna	205
3.4.4	Kommunernas och landstingens ansvar för de mänskliga rättigheterna	212
3.4.5	Delegationens erfarenheter och slutsatser	219
3.5	Utbildning och kompetensutveckling om de mänskliga rättigheterna	223
3.5.1	Inledning	223
3.5.2	Det allmänna skolväsendet.....	225
3.5.3	Högre utbildning	235
3.5.4	Utbildning och kompetensutveckling inom den offentliga sektorn	239
3.5.5	Delegationens erfarenheter och slutsatser	252
3.6	Forskning och kunskapsutveckling om mänskliga rättigheter i Sverige	258
3.6.1	Inledning	258
3.6.2	Forskning	259
3.6.3	Statistiska undersökningar, databaser och rapporter	266
3.6.4	Nationella indikatorer för mänskliga rättigheter.....	273
3.6.5	Delegationens slutsatser.....	281
3.7	Civilsamhälle, näringsliv och massmedier	283
3.7.1	Mänskliga rättigheter och privata aktörer.....	283
3.7.2	Det civila samhället.....	289
3.7.3	Näringslivet.....	293
3.7.4	Massmedierna	299
3.7.5	Delegationens slutsatser.....	300
3.8	Behovet av en ny struktur för skydd av de mänskliga rättigheterna i Sverige	302

Del II Förslag

4	Det rättsliga skyddet	309
4.1	Inledning	309
4.2	Lagrådets granskning	312
4.3	Inkorporering av konventioner om mänskliga rättigheter	314
4.4	Bör hänvisning till fler konventioner om de mänskliga rättigheterna göras i grundlag?	319
4.5	Tydliggörande i lag	319
4.5.1	Uttryckliga hänvisningar till de mänskliga rättigheterna i befintliga lagar	320
4.5.2	Vad innebär bestämmelser om det offentliga ansvar för att respektera de mänskliga rättigheterna?	321
4.5.3	Vilken effekt får bestämmelserna?	323
4.5.4	Hänvisningar till de mänskliga rättigheterna införs i ett urval lagar	326
5	En nationell institution för mänskliga rättigheter	337
5.1	En nationell institution för mänskliga rättigheter inrättas i Sverige	337
5.1.1	Inledning	337
5.1.2	En nationell institution för mänskliga rättigheter bör inrättas	340
5.1.3	Institutionen inrättas under riksdagen	342
5.1.4	En ny myndighet inrättas	343
5.2	Institutionens mandat och arbetsuppgifter	348
5.2.1	Institutionens mandat	349
5.2.2	Institutionens uppgifter	352
5.2.3	Institutionens arbetsmetoder och rättsliga befogenheter	368
5.2.4	Institutionens framställningar till riksdagen och regeringen	378
5.2.5	Institutionens årsrapport	379

5.3	Institutionens ledning, organisation och resurser	380
5.3.1	Kommissionen för mänskliga rättigheter.....	380
5.3.2	Kommissionens råd och personal.....	386
5.3.3	Kommissionens beslutsfattande, arbetsordning m.m.....	387
5.3.4	Kommissionens resurser	388
5.4	Formerna för kommissionens inrättande	392
6	Styrning och tillsyn.....	401
6.1	Inledning.....	401
6.2	De mänskliga rättigheterna i statliga myndigheters regelverk och styrdokument	403
6.2.1	Förvaltningslagen	404
6.2.2	Myndighetsförordningen	407
6.2.3	Myndigheternas instruktioner	408
6.2.4	Förvaltningsmyndigheternas regelgivning m.m.	416
6.2.5	Regeringsuppdrag och regleringsbrev	417
6.2.6	Kommittéväsendet.....	418
6.2.7	Nationella handlingsplaner och andra strategidokument.....	419
6.3	Tydliggörande av kommunernas och landstingens ansvar för de mänskliga rättigheterna.....	421
6.3.1	Kommunallagen.....	421
6.3.2	Kommunala styrdokument	424
6.3.3	Tillsyn av kommunal verksamhet	426
6.4	Samordning, samverkan och dialog	427
7	Utbildning och kompetensutveckling om de mänskliga rättigheterna	431
7.1	Inledning.....	431
7.2	Det allmänna skolväsendet	433
7.3	Högre utbildning	438
7.4	Utbildning och kompetensutveckling inom den offentliga sektorn.....	442

8	Forskning och kunskapsutveckling om mänskliga rättigheter i Sverige	447
8.1	Inledning.....	447
8.2	Ett forskningsprogram om mänskliga rättigheter.....	448
8.3	Nationella mål och indikatorer för de mänskliga rättigheterna.....	450
8.4	Vidareutveckla statistiken om de mänskliga rättigheterna.....	454
9	Civilsamhälle och näringsliv.....	457
9.1	Inledning.....	457
9.2	Samverkan mellan olika samhällsaktörer	458
9.3	Det civila samhället	459
9.4	Näringslivet	462
10	Konsekvenser av delegationens förslag.....	467
10.1	Ekonomiska konsekvenser	467
10.1.1	Kommissionen för mänskliga rättigheter	467
10.1.2	Styrning, tillsyn och utbildning inom den offentliga förvaltningen	472
10.1.3	Bidrag till organisationer inom det civila samhället	475
10.1.4	Forskning och kunskapsutveckling	475
10.1.5	Övriga förslag.....	478
10.2	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	478
10.3	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män samt för möjligheterna att nå de handikappolitiska och integrationspolitiska målen.....	479
11	Författningskommentar	483
	Särskilt yttrande.....	509
	Referenser.....	511

Bilagor

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv Dir. 2006:27.....	531
<i>Bilaga 2</i>	Tilläggsdirektiv Dir. 2007:14.....	532
<i>Bilaga 3</i>	Tilläggsdirektiv Dir. 2008:92.....	543
<i>Bilaga 4</i>	Tilläggsdirektiv Dir. 2009:125.....	547
<i>Bilaga 5</i>	Parisprinciperna.....	549
<i>Bilaga 6</i>	Alternativ lösning till lagreglering – Kommissionen för mänskliga rättigheter.....	555

Bilaga 7–13 i separat volym

<i>Bilaga 7</i>	Kommuners, landstings och statliga myndigheters arbete med mänskliga rättigheter – behovet av stöd, SIFO Research International, 2006
<i>Bilaga 8</i>	Kommunernas ansvar för att förverkliga mänskliga rättigheter – en kartläggning av 16 kommuner i Sverige, Mikael Spång, Malmö högskola, 2008
<i>Bilaga 9</i>	Kartläggning – Fem ombudsmän och Handisams utåtriktade arbete gentemot kommuner och landsting, Josefine Gustavsson, Göteborgs universitet, 2008
<i>Bilaga 10</i>	Förtroendevaldas och chefstjänstemäns introduktion – En studie bland kommuner, landsting och regioner avseende mänskliga rättigheter vid introduktionsutbildningar, Elena Namli, Kjell-Åke Nordquist, Susanne Wigorts Yngvesson, Teologiska högskolan i Stockholm, 2009

- Bilaga 11* Utvärdering av pilotutbildningen Laga lika. En utbildning i mänskliga rättigheter för rättsväsendet i Blekinge län, Lejla Mundzic, 2008
- Bilaga 12* Utvärdering av en utbildning i mänskliga rättigheter för ett kommunalt tjänstemannanätverk, Lejla Mundzic, 2008
- Bilaga 13* Utvärdering av en pilotutbildning i mänskliga rättigheter, Ledningsgruppen på Arbetsmarknads- och Familjförvaltningen i Eskilstuna kommun, Lejla Mundzic, 2009

Sammanfattning

Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige lämnar i detta slutbetänkande en redovisning av hur den genomfört de uppgifter av främjande natur som ingått i delegationens uppdrag.

I betänkandet lämnas också förslag med avseende på rättsligt skydd för de mänskliga rättigheterna, inrättandet av en nationell institution för de mänskliga rättigheterna, styrning och tillsyn, utbildning och kompetensutveckling, forskning och kunskapsutveckling samt, slutligen, det civila samhällets och näringslivets roll med avseende på de mänskliga rättigheterna. Syftet är att dessa förslag tillsammans ska bilda en ny struktur för skydd av de mänskliga rättigheterna, där varje del förutsätter och stärker utvecklingen inom de övriga delarna. Syftet är också att förslagen ska bidra till att tydliggöra de mänskliga rättigheternas roll som en gemensam internationell och nationell värdegrund för samhället.

Delegationens uppdrag

Riksdagen har fastställt målet att de mänskliga rättigheterna ska respekteras i Sverige. Regeringens strategi för hur arbetet mot detta långsiktiga mål ska bedrivas har förtydligats i två nationella handlingsplaner för mänskliga rättigheter. Delegationen inrättades i mars 2006 som ett led i genomförandet av regeringens andra handlingsplan på området, *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006–2009*. Delegationens uppdrag (dir. 2006:27) har varit att:

- stödja statliga myndigheter, kommuner och landsting i arbetet med att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna i verksamheten,
- utarbeta och genomföra strategier för ökad information och kunskap om mänskliga rättigheter hos olika målgrupper i

- samhället, bland annat genom att samordna EU-initiativet Europeiska året för lika möjligheter för alla, och Europarådets kampanj Alla olika – Alla lika i Sverige,
- stimulera det offentliga samtalet om mänskliga rättigheter samt
 - lämna förslag på hur det fortsatta stödet till arbetet för full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige kan erbjudas efter det att delegationen avslutat sitt uppdrag.

Genom tilläggsdirektiv fick delegationen i juli 2007 i uppdrag att också genomföra kommunikationsinsatser och kunskapshöjande aktiviteter med anledning av 200-årsminnet av den transatlantiska slavhandelns avskaffande (dir 2007:114). Uppdraget har redovisats i delbetänkandet *Rapporter från en MR-verkstad* (SOU 2008:45). I delbetänkandet redovisar delegationen också genomförandet av Europeiska året för lika möjligheter för alla och Europarådets kampanj Alla olika – Alla lika.

I juli 2008 fick delegationen genom tilläggsdirektiv även i uppdrag att utreda om Handisam, Diskrimineringsombudsmannen (DO) eller något annat samhällsorgan borde anförtros uppgiften att i enlighet med kravet i artikel 33 av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning främja, skydda och övervaka genomförandet av konventionen (dir. 2008:92). Detta uppdrag har redovisats i delbetänkandet *Främja, Skydda, Övervaka – FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning* (SOU 2009:36). Delegationen har dessutom överlämnat rapporten *Svenska nyhetsmedier och mänskliga rättigheter i Sverige – En översikt* (SOU 2007:102) till regeringen.

I budgetpropositionen för 2009 förtydligade regeringen att det i delegationens uppdrag ingår att se över hur frågan om nationella institutioner som inrättas enligt Parisprinciperna med uppgift att bevaka frågor om de mänskliga rättigheterna ska lösas.

Genomförandet av den främjande delen av uppdraget

Inom ramen för den främjande delen av sitt uppdrag har delegationen lämnat stöd till ett flertal statliga myndigheter, kommuner och landsting i deras arbete med att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna i verksamheten. Detta stöd har i regel lämnats i form av att delegationen medverkat i utformningen och

genomförandet av kompetensutvecklingsinsatser om de mänskliga rättigheterna. Syftet har varit att tydliggöra hur Sveriges internationella åtaganden på detta område kan tolkas och användas mer konkret inom olika typer av offentlig verksamhet, på både statlig och kommunal nivå.

Kartläggningar och utvärderingar som delegationen låtit genomföra, liksom delegationens egna erfarenheter, tyder på att det finns ett växande intresse bland statliga myndigheter, kommuner och landsting för att på ett tydligare sätt än tidigare arbeta utifrån de internationellt erkända mänskliga rättigheterna. Myndigheterna ser t.ex. ofta en fördel med att utgå från de mänskliga rättigheterna som en förenande bas för och ett sätt att förtydliga innebörden av flera tvärssektoriella perspektiv som myndigheterna redan i dag har i uppdrag att beakta. Det finns också ett intresse på kommunal nivå för att använda de mänskliga rättigheterna som utgångspunkter och vägledande principer i arbetet med kommunala styrdokument och strategier. Kartläggningarna, utvärderingarna och delegationens erfarenheter visar även att efterfrågan på verksamhetsanpassade kompetensutvecklingsinsatser är stor, liksom på vägledningar och liknande metodmaterial.

Delegationen har också genomfört flera kampanjer och andra kommunikationsinsatser om de mänskliga rättigheterna. Enligt direktiven har delegationen bl.a. haft i uppdrag att samordna två europeiska kampanjer om lika rättigheter. Delegationen har även, i samarbete med de tidigare ombudsmännen mot diskriminering, Barnombudsmannen samt Barn- och Elevombudet genomfört ett projekt mot diskriminering i skolan. Vidare har delegationen enligt tilläggsdirektiv haft i uppdrag att genomföra kommunikationsinsatser och kunskapshöjande aktiviteter med anledning av 200-årsminnet av den transatlantiska slavhandelns avskaffande. Ytterligare en kommunikationsinsats som delegationen har genomfört är projektet MR-dilemman (*Equality in Reality*). Inom ramen för dessa insatser har informations- och utbildningsmaterial samt lärarhandledningar utarbetats och spridits och en interaktiv utställningsmonter om dilemman rörande de mänskliga rättigheterna tagits fram och ställts ut på flera platser i landet.

De informations- och kommunikationsinsatser som delegationen har genomfört har i hög grad riktats till ungdomar. Genomgående för insatserna har varit ett syfte att öka förståelsen för de mänskliga rättigheterna som relevanta för den svenska vardagen och för ungdomars och andra människors förhållningssätt både till

varandra och till samhället i stort. Ett annat genomgående syfte för dessa insatser har varit att stimulera till reflektion och diskussion.

Delegationen har också haft en webbplats där betänkan, rapporter och annat material har publicerats. Dessa rapporter m.m. överförs till regeringens webbplats för mänskliga rättigheter, www.manskligarattigheter.se, när delegationen har avslutat sitt arbete.

Delegationens överväganden och förslag

En utgångspunkt för delegationens arbete, överväganden och förslag har varit att de mänskliga rättigheterna, såsom de kommer till uttryck i internationella överenskommelser, är bindande åtaganden för hela den offentliga sektorn. De mänskliga rättigheterna utgör den enskildes värn mot överträdelser och övergrepp från det allmännas sida. De utgör också grundläggande normer för hur enskilda får bete sig mot varandra; alla har rätt att åtnjuta sina mänskliga rättigheter men ingen får använda dem på ett sätt som kränker en annan människas rättigheter. Förutom att utgöra rättsregler uttrycker de mänskliga rättigheterna också etiska och politiska ställningstaganden av ett slag som är centrala för varje samhälle.

Skyddet av de mänskliga rättigheterna är utformat för att vara hållbart på sikt och under skilda förhållanden, oavsett maktskiften, tider av oro, motsättningar inom landet och andra svårigheter. Därför är skyddet grundat i internationella överenskommelser, vilka ingen stat ensam förfogar över eller ensidigt kan ändra sedan den tillträtt överenskommelsen. Det är viktigt att också det nationella systemet för skydd av de mänskliga rättigheterna är utformat på ett sätt som är långsiktigt hållbart och som kan stå emot prövningar av olika slag.

Sverige har, i likhet med övriga skandinaviska länder, ett dualistiskt förhållningssätt till relationen mellan nationell och internationell rätt. Det innebär att det krävs att de internationella överenskommelser som Sverige tillträder införlivas i nationell rätt för att bestämmelserna ska bli gällande i den nationella rättsordningen. Införlivande kan ske genom inkorporering eller genom transformering. Att en internationell överenskommelse inkorporeras innebär att konventionen som sådan blir del av den nationella rättsordningen. Transformering däremot sker genom att konven-

tioner helt eller delvis görs om till nationell författningstext. Införlivande sker i Sverige som huvudregel genom transformering. Trots att Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna är bindande för det allmänna är de sällan tydliga i lagstiftningen som just åtaganden om mänskliga rättigheter.

Till följd av bl.a. Sveriges inträde i den Europeiska unionen (EU), inkorporeringen av Europakonventionen i svensk rätt 1995 och internationaliseringen har frågor om de mänskliga rättigheterna allt oftare kommit att aktualiseras i rättstillämpning, övrig offentlig verksamhet och samhället i stort. Det internationella regelverket om de mänskliga rättigheterna utvecklas ständigt och griper på ett tydligare sätt in i den svenska rättsordningen och förvaltningen. Därmed uppstår också ett ökat behov för personer som är verksamma där att förhålla sig till konventionerna om de mänskliga rättigheterna och till konventionsorganens praxis och yttranden.

Regeringen har återkommande, bl.a. i de två nationella handlingsplanerna för mänskliga rättigheter, uttalat målet om full respekt för de mänskliga rättigheterna samt sin avsikt att öka kunskapen och medvetenheten om de mänskliga rättigheterna i Sverige. Enligt delegationens bedömning skulle det innebära en viktig förstärkning av skyddet för, och kunskapen och medvetenheten om, de mänskliga rättigheterna om rättigheterna på olika sätt lyftes fram i den offentliga förvaltningen med utgångspunkt direkt i det internationella regelverket.

De mänskliga rättigheterna utgör också en värdegrund för samhället i stort. Det är viktigt att enskilda, inklusive barn och ungdomar, förstår de mänskliga rättigheternas innebörd, både som egna och andras rättigheter. Därför bör insatser genomföras även för att öka allmänhetens kunskap och medvetenhet om de mänskliga rättigheterna som den enskildes rättigheter och det allmännas skyldigheter.

Mot denna bakgrund föreslår delegationen insatser inom flera områden.

Rättslig reglering, styrning och tillsyn av arbetet för de mänskliga rättigheterna

Att transformering är den vanliga metoden för att införliva konventioner om mänskliga rättigheter i svensk lagstiftning innebär att rättigheterna kan komma till uttryck i en rad bestämmelser i olika författningar utan att nödvändigtvis bli synliga såsom just mänskliga rättigheter. Enligt principen om fördragskonform tolkning ska dock svensk intern rätt tolkas på ett sätt som överensstämmer med Sveriges internationella åtaganden, så långt detta är möjligt inom ramen för den svenska bestämmelsens ordalydelse. I händelse av en tydlig motsättning mellan en konventionsrättighet som inte har inkorporerats och en bestämmelse i svensk intern rätt har den sistnämnda företräde.

Sedan Sveriges inträde i EU har det allt oftare blivit nödvändigt att tillämpa rättsregler av en internationell karaktär. Det finns dock ännu inte någon klar tradition av att använda andra internationella regler eller dokument, trots principen om fördragskonform tolkning. Delegationen anser att det är viktigt att medvetenheten om de mänskliga rättigheterna, och vanan att använda konventionerna som vägledning inom svensk förvaltning och rättsskipning, ökar. Det kan t.ex. handla om att använda konventionerna och yttranden från konventionsorganen för att tolka nationell rätt på områden där Sverige återkommande fått ta emot synpunkter från dessa organ. De internationella åtaganden som Sverige gjort inom ramen för EU, FN, Europarådet m.fl. mellanstatliga organisationer hänger ihop och påverkar varandra. Genom att EU:s stadga för grundläggande rättigheter nu blivit rättsligt bindande ökar behovet av kunskap om de mänskliga rättigheterna ytterligare.

Enligt delegationens bedömning finns det således anledning att nu tydligare lyfta fram de mänskliga rättigheterna under lagstiftningsprocessen liksom för rättstillämpningen. För att full respekt för de mänskliga rättigheterna ska säkerställas och kränkningar av rättigheterna förebyggas behöver arbetet med att skydda de mänskliga rättigheterna pågå kontinuerligt och genomföras på varje stadium av lagstiftnings- och rättstillämpningsprocessen.

Delegationen föreslår att en utredning ska ges i uppdrag att utreda lämpligheten av en inkorporering av fler konventioner om mänskliga rättigheter i svensk rätt. Det har nu gått över femton år sedan frågan om inkorporering av Europakonventionen utreddes och över tio år sedan en utredning övervägde om FN:s konvention

om barnets rättigheter borde inkorporeras. Sedan dess har arbetet för de mänskliga rättigheterna intensifierats på nationell nivå, bl.a. genom de nationella handlingsplanerna, och Sverige har fått femton års erfarenhet av att tillämpa Europakonventionen som svensk lag. I Norge har flera FN-konventioner om mänskliga rättigheter inkorporerats. Enligt delegationens uppfattning kan det anföras argument både för och emot inkorporering av konventioner om mänskliga rättigheter. Oavsett att tveksamheter kan föreligga avseende effekterna och konsekvenserna av inkorporering anser delegationen att avgörandet om vilken ställning konventionerna ska ha i svensk rätt bör bygga på en grundlig analys i ljuset av nu rådande förhållanden. Trots att frågan om inkorporering ofta diskuteras saknas det i offentligt tryck och övrig litteratur en aktuell och djupgående analys av frågan om inkorporering av konventioner om mänskliga rättigheter i svensk rätt. Delegationen anser att lämpligheten av en inkorporering av fler konventioner om mänskliga rättigheter därför bör utredas.

Delegationen föreslår också att bestämmelser som uttryckligen hänvisar till de överenskommelser om mänskliga rättigheter som Sverige har åtagit sig att följa ska föras in, i ett förtydligande syfte, i flera befintliga författningar. Detta arbete bör ta sin början dels i några särskilda lagar som reglerar offentlig verksamhet i situationer där människor är särskilt utsatta i förhållande till eller beroende av det allmänna, t.ex. för att de är frihetsberövade, sjuka, befinner sig i flyktingskap eller på annat sätt i behov av samhällets stöd, dels i några författningar av generell betydelse för offentlig förvaltning.

De författningsförslag som delegationen lämnar på dessa områden har givits en utformning som är av övergripande och vägledande karaktär. De föreslagna bestämmelserna hänvisar till konventionerna om mänskliga rättigheter som vägledande för hela verksamheten utan att konventionstexterna i sig blir direkt tillämpliga. Syftet med de föreslagna författningsbestämmelserna är att tydliggöra och erinra om vad som i och för sig redan gäller i dag, nämligen att konventionerna om mänskliga rättigheter ska användas som tolkningsmaterial vid tillämpning av nationell lagstiftning. De lagar som det här är fråga om är bl.a. polislagen, häkteslagen, fängeslagen, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen om verkställighet av särskild ungdomsvård, utlänningslagen, hälso- och sjukvårdslagen och plan- och bygglagen.

För att ansvaret för att beakta de mänskliga rättigheterna även ska förtydligas på ett övergripande sätt i styrningen och tillsynen av

offentlig verksamhet föreslår delegationen att bestämmelser som hänvisar till de mänskliga rättigheterna ska föras in i förvaltningslagen och myndighetsförordningen. Delegationen föreslår också att bestämmelser som innebär en skyldighet att beakta de mänskliga rättigheterna vid regelgivning och inom ramen för statliga utredningar ska föras in i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning respektive kommittéförordningen. Vidare föreslår delegationen att kommunernas och landstingens ansvar för att respektera de mänskliga rättigheterna förtydligas i kommunallagen. Den föreslagna bestämmelsen är av vägledande karaktär och inkräftar inte på den kommunala självstyrelsen.

Därutöver bör bestämmelser om ansvaret för att de mänskliga rättigheterna respekteras föras in i instruktionerna eller motsvarande för ett urval myndigheter, i första hand de som ansvarar för verksamheter inom de områden som omfattas av förslagen om förtydliganden i lag, bl.a. Polisen, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvården, Migrationsverket, Statens institutionsstyrelse, Socialstyrelsen och Boverket.

Delegationen föreslår också att regeringen ska vidareutveckla arbetet för de mänskliga rättigheterna i Sverige i en tredje nationell handlingsplan eller motsvarande strategidokument. Regeringen bör eftersträva en hög grad av samverkan med andra aktörer kring handlingsplanen, såväl om framtagandet av dokumentet som om genomförandet av åtgärderna.

En nationell institution för de mänskliga rättigheterna

FN:s generalförsamling antog i december 1993 *Principles relating to the Status of National Institutions*, de s.k. Parisprinciperna, som anger riktlinjer för nationella institutioner med uppgift att främja och skydda de mänskliga rättigheterna. Vid världskonferensen om mänskliga rättigheter i Wien 1993 enades FN:s medlemsstater genom Wiendeklarationen, som antogs av generalförsamlingen samma år, om att alla länder bör ha en nationell institution för mänskliga rättigheter. Enligt Parisprinciperna ska nationella institutioner för mänskliga rättigheter ha en oberoende ställning och ett brett mandat att skydda och främja de mänskliga rättigheterna.

Antalet länder som har inrättat nationella institutioner för mänskliga rättigheter blir allt fler. I juni 2010 fanns sådana institutioner som motsvarar Parisprinciperna i 67 länder. FN:s hög-

kommissarie och Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter samt EU:s byrå för grundläggande rättigheter betonar alla vikten av att medlemsstaterna har nationella institutioner som främjar och skyddar de mänskliga rättigheterna på nationell nivå. Sverige har vid ett flertal tillfällen rekommenderats att inrätta en nationell institution för mänskliga rättigheter av FN:s övervakningskommittéer, samt även vid granskningen i FN:s råd för mänskliga rättigheter.

Delegationen föreslår att en nationell institution – Kommissionen för mänskliga rättigheter – ska inrättas i Sverige med utgångspunkt i Parisprinciperna. Kommissionen bör ha en oberoende ställning, såsom rekommenderas i principerna, och ett brett mandat att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige. Kommissionen bör särskilt ha till uppgift att

- undersöka och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna respekteras i Sverige samt lämna förslag om hur situationen kan förbättras,
- föreslå författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att säkerställa att Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna uppfylls,
- ha kontakter med internationella organisationer och även i övrigt delta i internationellt samarbete om frågor som rör de mänskliga rättigheterna, samt
- främja utbildning, forskning och kompetensutveckling, information och ökad medvetenhet om de mänskliga rättigheterna i Sverige.

Kommissionen bör dock inte kunna pröva klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna i individuella fall. Erfarenheter från bl.a. Riksdagens ombudsmän (JO) och Diskrimineringsombudsmannen tyder på att kommissionen sannolikt skulle få ta emot ett mycket stort antal klagomål om den hade befogenhet att pröva dem. Detta skulle allvarligt inkräkta på kommissionens möjligheter att göra egna prioriteringar.

Delegationen föreslår att Kommissionen för mänskliga rättigheter ska inrättas som en myndighet under riksdagen. Kommissionens ledning bör bestå av tre kommissionärer som väljs av riksdagen.

Enligt Parisprinciperna bör en nationell institution för mänskliga rättigheter ha ett mandat som är reglerat i grundlag eller vanlig lag. Då delegationen anser att det är önskvärt att kommissionen inrättas utan dröjsmål föreslås att inrättandet sker genom ändringar i riksdagsordningen samt genom lag med instruktion för Kommissionen för mänskliga rättigheter. Kommissionens ställning och mandat bör därefter även stadfästas i regeringsformen.

Kommissionen för mänskliga rättigheter avses inte ta över någon del av det ansvar som åligger andra delar av det allmänna att respektera Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. Kommissionens roll bör i stället vara att ur ett helhetsperspektiv främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna och arbeta stödjande och pådrivande gentemot andra aktörer.

Utbildning, forskning och kunskapsutveckling

Arbetet för full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige kräver kunskap. Som nämnts ovan bör enskilda ha medvetenhet om och förståelse för de mänskliga rättigheterna både som egna och andras rättigheter. De som är verksamma inom den offentliga sektorn behöver vara medvetna om de mänskliga rättigheterna som skyldigheter som det allmänna har att tillförsäkra den enskilde.

Den nya skollagen, som träder i kraft den 1 augusti 2010 och tillämpas på de flesta utbildningar från och med den 1 juli 2011, slår fast att skolorna ska förmedla och förankra de mänskliga rättigheterna samt utforma själva utbildningen i överensstämmelse med dessa. Detta är, enligt delegationens mening, en betydelsefull reform. Tydliga formuleringar om utbildning om de mänskliga rättigheterna bör nu också föras in i läroplanerna och kursplanerna för det allmänna skolväsendet. Med tanke på skolans förtydligade ansvar för de mänskliga rättigheterna är det också angeläget att det finns bra läromedel på området som förmår sätta rättigheterna i ett svenskt sammanhang, samt att Skolinspektionen genom sin tillsyn följer upp att skolorna tar sitt ansvar för de mänskliga rättigheterna.

I konsekvens med den tydliga plats som de mänskliga rättigheterna fått i den nya skollagen bör en motsvarande bestämmelse föras in i högskolelagen. Även examensbeskrivningar för yrkesutbildningar där de mänskliga rättigheterna är av särskild relevans

för studenternas framtida yrkesutövning, och där krav på kunskaper om de mänskliga rättigheterna ännu inte ingår, bör kompletteras med ett sådant krav.

Utbildning och kompetensutveckling om de mänskliga rättigheterna för personer verksamma inom den offentliga sektorn bedrivs redan i dag. Insatserna är dock ofta av tillfällig karaktär och det finns ingen långsiktig plan för hur kompetens om Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna ska erbjudas statsanställda. Delegationen föreslår därför att regeringen ger Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) i uppdrag att utarbeta en strategi för hur statsanställda långsiktigt och systematiskt ska ges utbildning om de mänskliga rättigheterna. Regeringen bör också bjuda in Sveriges Kommuner och Landsting till en aktiv dialog om hur det kan säkerställas att anställda och förtroendevalda i kommuner och landsting systematiskt och långsiktigt erbjuds kompetensutveckling om de mänskliga rättigheterna.

Forskning om mänskliga rättigheter i Sverige bedrivs i dag i begränsad utsträckning. Graden av kunskap om de mänskliga rättigheterna inverkar på möjligheterna att nå framgång i arbetet med att säkerställa respekten för de mänskliga rättigheterna i Sverige. Forskning om rättigheternas roll inom centrala samhällsområden som hälsovård, utbildning, rättsväsendet och demokratiska processer är nödvändig för arbetet med mänskliga rättigheter inom dessa sektorer. Därför är det angeläget att regeringen stimulerar forskning och annan kunskapsutveckling om hur rättigheterna regleras, tillämpas och uppfattas i Sverige. Delegationen föreslår att ett långsiktigt forskningsprogram om mänskliga rättigheter i Sverige inrättas. Forskningsprogrammet bör bestå av fyra delar; en grundforskningsdel, en forskarskola, behovsmotiverade forskningsstudier samt ett forskningsnätverk. Regeringen bör ge Vetenskapsrådet i uppdrag att i samarbete med andra forskningsråd närmare utforma och hantera detta forskningsprogram. Eftersom frågor om de mänskliga rättigheterna är av tvärsektoriell karaktär, menar delegationen att det är viktigt att eftersträva att ett flertal vetenskapliga discipliner finns representerade och att forskningen omfattar hela bredden av de mänskliga rättigheterna.

Satsningar bör också göras på att utveckla statistik om de mänskliga rättigheterna som grunddata för både kunskapsutveckling och uppföljning. Indikatorssystem som bl.a. omfattar redovisning av kvantitativa data i form av statistik har införts eller håller på att utarbetas inom en rad politikområden. Det främsta syftet med

sådana system är att på ett strukturerat sätt kunna följa utvecklingen och på så sätt kunna utforma träffsäkra insatser. Ytterligare ett syfte är att tydligt kunna redovisa utvecklingen för riksdagen. Delegationen anser att även utvecklingen av situationen för de mänskliga rättigheterna bör följas upp och redovisas på detta sätt. Delegationen föreslår därför att regeringen inom ramen för nästa nationella handlingsplan eller motsvarande strategi för de mänskliga rättigheterna ska utveckla nationella mål och indikatorer för de mänskliga rättigheterna i samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting samt med beaktande av det arbete med sådana indikatorer som bedrivs inom internationella organisationer.

Civilsamhälle och näringsliv

Det civila samhället och näringslivet har viktiga funktioner att fylla för skyddet och främjandet av de mänskliga rättigheterna. Respekten för de mänskliga rättigheterna, och kunskapen och medvetenheten om dem, är beroende av ett starkt och varierat civilsamhälle där olika organisationer, grupper och intressen kan komma till tals. De mänskliga rättigheterna stärks av att det finns aktörer inom det civila samhället som bevakar och lyfter frågor om de mänskliga rättigheterna och som kan föra fram människors erfarenheter av vilka problem, brister och styrkor som finns i skyddet av rättigheterna. Det civila samhällets organisationer har också en viktig roll i arbetet med att sprida kunskap och medvetenhet om de mänskliga rättigheterna. När organisationerna utför tjänster på offentligt uppdrag har de samma ansvar som det allmänna för att respektera den enskildes mänskliga rättigheter.

Det finns i dag system för statligt stöd till organisationer inom det civila samhället som är verksamma inom en rad områden. Även om många av de organisationer som tar emot statligt stöd i enlighet med dessa stödsystem delvis eller indirekt arbetar med frågor som rör mänskliga rättigheter, saknas i dag stödsystem för organisationer som har till syfte att arbeta för de mänskliga rättigheterna i Sverige på ett övergripande sätt. Stödet för sådan verksamhet är i stället styrt till vissa avgränsade rättighetsfrågor, organisationstyper eller verksamhetsslag. Delegationen föreslår därför att regeringen genomför en översyn av befintliga bidragssystem för statligt stöd till det civila samhällets organisationer i syfte att klargöra om de fungerar på ett tillfredsställande sätt vad avser organisationernas

arbete för de mänskliga rättigheterna, eller om det behöver göras förändringar för att organisationerna ska kunna bidra ytterligare till främjandet av respekten för de mänskliga rättigheterna i Sverige.

På såväl internationell som nationell nivå har det tagits ett flertal initiativ för att tydliggöra näringslivets sociala ansvar, bl.a. avseende de mänskliga rättigheterna. FN:s generalsekreterares särskilde representant för mänskliga rättigheter i näringslivet har presenterat ett ramverk för dessa frågor. Delegationen föreslår att regeringen på ett systematiskt sätt, och med avsättning av tillräckliga resurser för arbetet, ska vidta konkreta åtgärder för att genomföra ramverket. Åtgärderna kan lämpligen utformas på ett sätt som motsvarar det uttalande som gjordes gemensamt av de svenska och spanska regeringarna under Sveriges ordförandeskap i EU.

OECD:s riktlinjer för multinationella företag, som bl.a. avser respekten för de mänskliga rättigheterna, uppdateras under 2010 och 2011 och en reviderad version publiceras troligen i juni 2011. Delegationen föreslår att regeringen ska låta översätta de uppdaterade riktlinjerna till svenska samt omarbeta den tidigare handboken i enlighet med den nya versionen. Regeringen bör även aktivt sprida riktlinjerna och handboken och agera för att svenska multinationella företag ska säkerställa att de mänskliga rättigheterna respekteras i den svenska och utländska verksamheten.

Delegationen föreslår också att regeringen ska genomföra åtgärder för att aktivt sprida den kommande internationella standarden för socialt ansvar, ISO 26000, och stimulera till att den används av organisationer inom civilsamhälle, näringsliv och offentlig sektor.

Summary

The Delegation for Human Rights in Sweden describes in this final report how it has carried out the tasks of a promotional nature contained in its remit.

The report also presents proposals relating to legal protection of human rights, the establishment of a national institution for human rights, governance and supervision, education and professional development, research and knowledge development and, finally, the role of civil society and business in relation to human rights. The objective is for these proposals together to provide a new structure for the protection of human rights, with each part conditional on and reinforcing development in the other parts. It is also intended that the proposals will contribute to clarifying the role of human rights as a common international and national system of values for society.

The Delegation's remit

The Swedish Parliament (Riksdag) has set the objective of human rights being respected in Sweden. The Government's strategy regarding how work towards this long-term objective should progress has been clarified in two national action plans for human rights. The Delegation was appointed in March 2006 as part of the implementation of the Government's second action plan in this area, *A National Action Plan for Human Rights 2006–2009*. The Delegation's remit (ToR 2006:27) has been to:

- support government agencies, municipalities and county councils in work to ensure full respect for human rights in their operations,
- devise and implement strategies for greater information and knowledge on human rights among various target groups in

society, in part by coordinating the EU initiative the 'European Year of Equal Opportunities for All' and the Council of Europe campaign 'All Different – All Equal' in Sweden.

- stimulate public debate on human rights and
- present proposals on how to provide continued support for work towards ensuring full respect for human rights in Sweden after the Delegation has concluded its remit.

Through supplementary terms of reference, the Delegation was tasked in July 2007 with also taking communication initiatives and undertaking awareness-raising activities in connection with the 200th anniversary of the abolition of the transatlantic slave trade (ToR 2007:114). An account of the remit has been presented in the interim report *Reports from a Human Rights Workshop* (Swedish Government Official Reports, SOU 2008:45). In this interim report, the Delegation also describes the implementation of the 'European Year of Equal Opportunities for All' and the Council of Europe campaign 'All Different – All Equal'.

In July 2008 the Delegation was also tasked through supplementary terms of reference with investigating whether Handisam – Swedish Agency for Disability Policy Cooperation, the Equality Ombudsman or any other public body ought to be entrusted with the task of promoting, protecting and monitoring implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (ToR 2008:92). An account of this remit has been presented in the interim report *Promote, Protect, Monitor – the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (Swedish Government Official Reports, SOU 2009:36). The Delegation has also submitted the report *Swedish News Media and Human Rights in Sweden – An Overview* (Swedish Government Official Reports, SOU 2007:102) to the Government.

In the Government Budget Bill for 2009, the Government clarified that the Delegation's remit includes reviewing how the matter of national institutions appointed in accordance with the Paris Principles with the task of promoting and protecting human rights issues should be resolved.

Implementation of the promotional part of the remit

Under the promotional part of its remit, the Delegation has provided support for several government agencies, municipalities and county councils in their efforts to ensure full respect for human rights in their operations. This support has, as a rule, been in the form of assistance by the Delegation with the design and implementation of professional development efforts on human rights. The objective has been to clarify how Sweden's international commitments in this area can be interpreted and used more specifically in various types of public activity, at both central and local government levels.

Surveys and evaluations commissioned by the Delegation, as well as the Delegation's own experience, suggest that there is growing interest among government agencies, municipalities and county councils in working more clearly than previously on the basis of internationally recognised human rights. The agencies often, for example, see a benefit in taking human rights as a unifying basis for and a way of clarifying the meaning of several cross-sectoral perspectives which they are already required to take account of today. There is also interest at municipal level in using human rights as underlying and guiding principles in work on municipal policy documents and strategies. The surveys, the evaluations and the Delegation's experience also show that there is strong demand for professional development efforts adapted to operations, as well as for guidelines and similar method-related material.

The Delegation has also conducted several campaigns and taken other communication initiatives relating to human rights. Under its terms of reference, the Delegation was tasked with coordinating two European campaigns on equal rights. The Delegation has also carried out a project to counter discrimination in schools in cooperation with the former Equality Ombudsmen, the Ombudsman for Children and the Office of the Child and School Student Representative. In addition, under supplementary terms of reference the Delegation has been tasked with taking communication initiatives and implementing awareness-raising activities in connection with the 200th anniversary of the abolition of the transatlantic slave trade. Another communication initiative implemented by the Delegation is the project *Equality in Reality*. Under these initiatives, information and training material as well as teaching

guides have been developed and distributed and an interactive exhibition stand on the dilemmas relating to human rights has been produced and put on display at several locations around the country.

The information and communication initiatives the Delegation has taken have been largely focused on young people. These initiatives have consistently pursued the objective of increasing understanding of human rights as relevant to Swedish everyday life and to the attitudes of young people and others both to one another and to society at large. Another consistent aim behind these initiatives has been to encourage reflection and discussion.

The Delegation has also had a website, on which reports and other material have been published. These reports and other documents will be transferred to the Government human rights website, www.humanrights.gov.se, when the Delegation has concluded its work.

The Delegation's considerations and proposals

A principle underpinning the Delegation's work, considerations and proposals has been that protection of human rights, as expressed in international agreements, is a binding commitment for the whole of the public sector. Human rights represent the individual's protection against violations and abuse on the part of the public institutions. They also represent fundamental standards for how individuals are allowed to behave towards one another; everyone has the right to enjoy his or her human rights, but no one may use them in a way that violates the rights of someone else. As well as constituting rules of law, human rights express ethical and political principles of a kind that are crucial to every society.

The protection of human rights is designed to be sustainable in the long term and under different conditions, regardless of changes of government, times of unrest, divisions within the country and other difficulties. The protection is therefore founded on international agreements, which no state alone has sole disposal over or can unilaterally change after acceding to the agreement. It is important that the national system for the protection of human rights is also designed in a way that is sustainable in the long term and can withstand being put to the test in various ways.

Like other Scandinavian countries, Sweden has a dualistic approach to the relationship between national and international law. This means that the international agreements to which Sweden accedes are required to be embodied in national law for the provisions to be applicable in the national legal system. This embodiment can take the form of incorporation or transformation. Incorporation of an international agreement means that the agreement as such becomes part of the national legal system. Transformation, on the other hand, takes place through conventions being completely or partly converted into national statutes. Embodiment as a rule takes place through transformation in Sweden. Despite Sweden's international commitments on human rights being binding on the public institutions, they are rarely explicit in legislation as commitments specifically on human rights.

As a result of Sweden's accession to the European Union (EU), the incorporation of the European Convention on Human Rights into Swedish law in 1995 and internationalisation, issues relating to human rights have become increasingly topical in the application of law, other public activities and society at large. The international rules on human rights are being steadily developed and are having a clearer impact on the Swedish legal system and administration. An increased need is thus arising for people who are active in these fields to address the conventions on human rights and the practice and pronouncements of the convention bodies.

The Government has recurrently, for instance in the two national action plans for human rights, pronounced the objective of full respect for human rights and its intention to raise the level of knowledge and awareness of human rights in Sweden. In the Delegation's view, it would significantly strengthen knowledge and awareness of human rights if these rights were highlighted in various ways in public administration directly on the basis of the international rules.

Human rights also represent a set of values for society at large. It is important that individuals, including children and young people, understand the meaning of human rights, both as their own rights and as the rights of others. Efforts should therefore also be made to raise the level of public knowledge and awareness of human rights as the rights of the individual and the obligations of the public institutions.

On this basis, the Delegation proposes actions in several areas.

Judicial regulation, governance and supervision of work on human rights

The fact that transformation is the usual method for embodying conventions on human rights in Swedish legislation means that the rights may be expressed in a number of provisions in different statutory instruments without necessarily becoming visible specifically as human rights. According to the principle of interpretation in accordance with existing treaties, however, Swedish internal law has to be interpreted in a way which is consistent with Sweden's international commitments, provided this is possible within the framework of the wording of the Swedish provision. In the event of a clear conflict between a right under a convention which has not been incorporated and a provision in Swedish internal law, the latter takes precedence.

Since Sweden joined the EU it has become increasingly necessary to apply legal rules of an international nature. However, there is no clear tradition yet for applying other international rules or documents, despite the principle of interpretation in accordance with existing treaties. The Delegation considers it important that awareness of human rights, and the custom of using the conventions as a guide in Swedish administration and justice, should be raised. This may, for example, mean using the conventions and the pronouncements of the convention bodies in interpreting national law in areas in which Sweden has repeatedly had to take opinions from the convention bodies. The international commitments Sweden has made through its membership of the EU and in the framework of cooperation in the UN and the Council of Europe and other intergovernmental organisations are interrelated and influence one another. Now that the EU Charter of Fundamental Rights has become legally binding, the need for knowledge of human rights is also increasing.

In the Delegation's view there are thus reasons why human rights should now be highlighted more clearly during the legislative process and in the application of law. If full respect for human rights is to be ensured and violations of rights are to be prevented, the work of protecting human rights needs to be continuous and present at every stage of the legislative and judicial process.

The Delegation proposes that an inquiry should be appointed with the remit to investigate the suitability of incorporating more human rights conventions into Swedish law. More than fifteen

years have now elapsed since the question of incorporating the European Convention on Human Rights was investigated and more than ten years since an inquiry considered whether the UN Convention on the Rights of the Child ought to be incorporated. Since then, work on human rights has been intensified at the national level, in part through the national action plans, and Sweden has gained fifteen years of experience in applying the European Convention on Human Rights as Swedish law. Several UN conventions on human rights have been incorporated in Norway. In the Delegation's view, arguments can be advanced both for and against incorporating conventions on human rights. Regardless of the possibility of doubt on the effects and consequences of incorporation, the Delegation considers that the decision on what position the conventions are to have in Swedish law should be based on a thorough analysis in the light of current circumstances. Despite regular discussion on the issue of incorporation, there is no recent and in-depth analysis in the public press and other literature of the issue of incorporating conventions on human rights into Swedish law. The Delegation considers that the suitability of incorporating more conventions on human rights should therefore be investigated.

The Delegation also proposes that provisions which explicitly refer to the agreements on human rights which Sweden has made a commitment to comply with should be introduced, for purposes of clarification, into several existing statutory instruments. This work should start both with some special laws which govern public activity in situations in which people are particularly vulnerable in relation to, or dependent on, the public institutions, for example because they are deprived of their freedom, are ill, are refugees or in some other way are in need of the support of society, and with some statutory instruments of general significance for public administration.

The statutory proposals which the Delegation presents in these areas have been formulated in an overarching and guiding manner. The proposed provisions refer to the conventions on human rights as guiding all activity, without the texts of the conventions themselves being directly applicable. The objective of the proposed statutory provisions is to clarify and provide a reminder of what already applies today, namely the fact that the human rights conventions are to be used as material for interpretation in the application of national legislation. The laws concerned include the

Police Act, the Act on the Treatment of Persons Arrested or Remanded in Custody, the Prisons Act, the Care of Young Persons (Special Provisions) Act, the Closed Juvenile Detention Act, the Aliens Act, the Health and Medical Services Act and the Planning and Building Act.

To ensure that responsibility to take account of human rights is also clarified in an overarching way in the governance and supervision of public activity, the Delegation proposes that provisions referring to human rights should be introduced into the Administrative Procedure Act and the Government Agencies Ordinance. The Delegation also proposes that provisions signifying an obligation to take account of human rights in regulation and in the context of government inquiries should also be introduced into the Ordinance on Impact Assessment in Regulation and the Committees Ordinance. In addition, the Delegation proposes that the responsibility of the municipalities and county councils to respect human rights should be clarified in the Local Government Act. The proposed provision is in the nature of guidance and does not encroach upon local government autonomy.

Furthermore, provisions on responsibility for human rights being respected should be introduced into the instructions for a selection of government agencies, primarily those responsible for activities in the areas covered by the proposals for clarifications in law, including the Swedish Police, the National Police Board, the Swedish Prison and Probation Service, the Swedish Migration Board, the National Board of Institutional Care, the National Board of Health and Welfare and the National Board of Housing, Building and Planning.

The Delegation also proposes that the Government should continue the development of work on human rights in Sweden in a third national action plan or equivalent strategy document. The Government should aim for a high degree of collaboration with other actors on the action plan, both in the preparation of the document and in the implementation of the measures.

A national institution for human rights

The UN General Assembly in December 1993 adopted *Principles Relating to the Status of National Institutions*, the 'Paris Principles', which indicate guidelines for national institutions charged with

promoting and protecting human rights. At the World Conference on Human Rights in Vienna in 1993, the Member States of the UN agreed through the Vienna Declaration, which was adopted by the General Assembly in the same year, that all countries should have a national institution for human rights. Under the Paris Principles, national institutions for human rights have to have an independent position and a broad mandate to protect and promote human rights.

The number of countries which have established national institutions for human rights is steadily rising. In June 2010 there were such institutions in response to the Paris Principles in 67 countries. The UN High Commissioner and the Council of Europe Commissioner for Human Rights, as well as the European Union Agency for Fundamental Rights, all emphasise the importance of Member States having national institutions which promote and protect human rights at national level. Sweden has on several occasions been advised to establish a national institution for human rights by the UN's monitoring committees, and also in the universal periodic review by the UN's Human Rights Council.

The Delegation proposes that a national institution – the Commission for Human Rights – be established in Sweden on the basis of the Paris Principles. This Commission should have an independent position, as recommended in the Principles, and a broad mandate to protect and promote human rights in Sweden. The Commission should be tasked in particular with

- studying and reporting on how human rights are respected in Sweden and submitting proposals on how the situation can be improved,
- proposing statutory changes or other measures which are needed to ensure that Sweden's international commitments on human rights are fulfilled,
- having contacts with international organisations and also in other respects taking part in international cooperation on issues relating to human rights, and
- promoting education, research and professional development, information and increased awareness of human rights in Sweden.

It should not be part of the Commission's mandate to consider complaints of human rights violations in individual cases. Experience from the Parliamentary Ombudsmen and the Equality Ombudsman suggests that the Commission would probably receive a large number of complaints if it had the power to consider them. This would seriously encroach upon the Commission's ability to set its own priorities.

The Delegation proposes that the Commission for Human Rights should be established as a public agency under the Riksdag. The Commission should be headed by three commissioners elected by the Riksdag.

Under the Paris Principles, a national institution for human rights is to have a mandate regulated by constitution or ordinary law. As the Delegation considers it desirable for the Commission to be appointed without delay, it is proposed that the Commission should be established through amendments to the Riksdag Act and through a law containing instructions for the Commission for Human Rights. The position and mandate of the Commission should then also be set forth in the Instrument of Government.

The Commission for Human Rights is not intended to take over any part of the responsibility incumbent on other public institutions to respect Sweden's international commitments on human rights. The role of the Commission should instead be to promote the safeguarding of human rights from a comprehensive perspective and to work in a supportive and proactive manner in relation to other actors.

Education, research and knowledge development

Work towards full respect for human rights in Sweden requires knowledge. As mentioned above, individuals should have an awareness and knowledge of human rights, both their own and those of others. Those who are active in the public sector need to be aware of human rights as obligations the public institutions have to fulfil in relation to the individual.

The new Education Act, which came into force on 1 August 2010 and is applicable to most education programmes with effect from 1 July 2011, stipulates that schools have to convey, and establish broad support for, human rights and design the actual education provided in accordance with these rights. In the

Delegation's opinion, this is a significant reform. Clear formulations on education on human rights should now also be introduced into curricula and syllabuses for the public school system. In view of the school's clarified responsibility for human rights, it is also crucial that there are good teaching materials in the area which are capable of placing human rights in a Swedish context, and that the National Schools Inspectorate, through its supervision, ensures that schools are fulfilling their responsibility for human rights.

In line with the clear role which human rights have acquired in the new Education Act, a corresponding provision should also be introduced into the Higher Education Act. Degree descriptions for vocational education programmes where human rights are of particular relevance to the students' future careers and where requirements for knowledge of human rights are not yet included should be supplemented by the addition of such a requirement.

Training and professional development relating to human rights for public officials are already undertaken today. However, the measures taken are often temporary in nature, and there is no long-term plan regarding how skills relating to Sweden's international commitments on human rights are to be offered to government officials. The Delegation therefore proposes that the Government should task the Swedish Council for Strategic HR Development (KRUS) with devising a strategy for how government officials should be given long-term and systematic training on human rights. The Government should also invite the Swedish Association of Local Authorities and Regions to take part in an active dialogue to discuss how to ensure that employees and elected representatives in municipalities and county council can be offered professional development on human rights in a systematic and long-term manner.

Research on human rights in Sweden is undertaken to a limited extent at present. The level of knowledge on human rights impacts on the prospects of achieving success in efforts to ensure respect for human rights in Sweden. Research on the role of rights in key areas of society such as health care, education, the legal system and democratic processes is necessary for the work on human rights in these sectors. It is therefore crucial that the Government encourages research and other development of knowledge on how human rights are regulated, applied and perceived in Sweden. The Delegation proposes that a long-term research programme on

human rights in Sweden should be established. This research programme should consist of four parts: a basic research part, a graduate school, needs-motivated research studies and a research network. The Government should task the Swedish Research Council with formulating and managing this research programme more closely in cooperation with other research programmes. As human rights issues are of a cross-sectoral nature, the Delegation considers it important to aim for a large number of scientific disciplines to be represented and for the research to cover the whole breadth of human rights.

Initiatives should also be taken to develop statistics on human rights as basic data for both development of knowledge and follow-up. Indicator systems covering the reporting of quantitative data in the form of statistics have been introduced or are being devised in a number of policy areas. The principal purpose of such systems is to be able to follow development in a structured manner and in so doing to be able to design well-targeted initiatives. Another purpose is to be able to report on development to the Riksdag. The Delegation considers that the trend in the human rights situation should also be followed up and presented in this way. The Delegation therefore proposes that, under the next national action plan or equivalent strategy for human rights, the Government should develop national targets and indicators for human rights in collaboration with the Swedish Association of Local Authorities and Regions, taking account of the work on such indicators undertaken in international organisations.

Civil society and the business community

Civil society and the business community have important functions to fulfil in the protection and promotion of human rights. Respect for human rights, and knowledge and awareness of them, depend on a strong and varied civil society in which various organisations, groups and interests can have a say. Human rights are strengthened by there being actors in civil society who monitor and highlight human rights issues and who can present people's experiences of shortcomings and strengths in the protection of rights. The civil society organisations also have an important role to play in the work of disseminating knowledge and awareness of human rights. When the organisations provide services on official

instructions they have the same responsibilities as the public institutions to respect the human rights of the individual.

There are systems today for providing government support to civil society organisations who are active in a number of areas. Although many of the organisations which receive government support in accordance with these support systems work partly or indirectly on issues relating to human rights, there is a lack of support systems at present for organisations whose objective it is to work for human rights in Sweden in an overarching way. Support for such activity is instead directed towards certain limited rights issues, types of organisations or kinds of activity. The Delegation therefore proposes that the Government conducts a review of existing grant systems for government support to civil society organisations with the aim of clarifying whether they work satisfactorily in relation to the work of the organisations for human rights, or whether changes need to be made so that the organisations can make a still greater contribution to promoting respect for human rights in Sweden.

Several initiatives have been taken at both international and national level to clarify the social responsibility of business with regard to human rights. The Special Representative of the UN Secretary-General on Business and Human Rights has presented a framework for these issues. The Delegation proposes that the Government should take practical measures to implement the framework in a systematic way, earmarking sufficient resources for the work. These measures can suitably be designed in a way equivalent to the statement jointly made by the Swedish and Spanish governments during Sweden's Presidency of the EU.

The OECD Guidelines for Multinational Enterprises, which relate among other things to respect for human rights, are being updated in 2010 and 2011, and a revised version of the Guidelines will probably be published in June 2011. The Delegation proposes that the Government should arrange for the new Guidelines to be translated into Swedish and have the previous handbook revised in accordance with the new Guidelines. The Government should also actively disseminate the Guidelines and the Handbook and urge Swedish multinational companies to ensure that human rights are respected in their operations in Sweden and abroad.

The Delegation also proposes that the Government should implement measures to actively disseminate the forthcoming international standard on social responsibility, ISO 26000, and encourage its use by organisations in civil society, business and the public sector.

Författningsförslag

Kommissionen för mänskliga rättigheter

1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Häriigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen¹

dels att 3 kap. 8 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 8 kap. 15 a §, samt närmast före paragrafen en ny rubrik av följande lydelse,

dels att det ska införas en ny tillägsbestämmelse 3.8.6 av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

8 §

Riksdagsstyrelsen, fullmäktige och direktionen i Riksbanken, Riksdagens ombudsmän, styrelsen i Riksrevisionen samt riksrevisorerna får göra framställningar hos riksdagen i frågor som rör organets kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer.

Riksdagen får föreskriva att riksdagsstyrelsen, fullmäktige och direktionen i Riksbanken, Riksdagens ombudsmän och

Riksdagsstyrelsen, fullmäktige och direktionen i Riksbanken, Riksdagens ombudsmän, styrelsen i Riksrevisionen, riksrevisorerna samt *Kommissionen för mänskliga rättigheter* får göra framställningar hos riksdagen i frågor som rör organets kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer.

Riksdagen får föreskriva att riksdagsstyrelsen, fullmäktige och direktionen i Riksbanken, Riksdagens ombudsmän, sty-

¹ Riksdagsordningen omtryckt 2007:726.

styrelsen i Riksrevisionen även i andra fall får göra framställningar hos riksdagen.

relsen i Riksrevisionen och *Kommissionen för mänskliga rättigheter* även i andra fall får göra framställningar hos riksdagen.

Särskilda bestämmelser om redogörelser till riksdagen från ett riksdagsorgan finns i lag.

Vad som sägs i första stycket gäller också var och en av riksrevisorerna i Riksrevisionen. Ytterligare föreskrifter om sådana framställningar finns i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen.

3.8.6.

Kommissionen för mänskliga rättigheter får göra framställningar hos riksdagen med anledning av en fråga som uppkommit vid utförandet av uppdraget. Ytterligare föreskrifter om sådana framställningar finns i lagen (0000:000) med instruktion för Kommissionen för mänskliga rättigheter.

8 kap.

Kommissionen för mänskliga rättigheter

15 a §

Riksdagen ska välja tre kommissionärer att leda Kommissionen för mänskliga rättigheter. Kommissionen för mänskliga rättigheter ska i enlighet med den instruktion som riksdagen beslutar främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige. Kommissionen beslutar självständigt hur

verksamheten ska bedrivas.

En av kommissionärerna ska svara för myndighetens administrativa ledning. Riksdagen bestämmer vem av kommissionärerna som ska ha denna uppgift.

Kommissionärerna väljs var för sig. Vid val med slutna sedlar tillämpas förfarandet i 1 § andra stycket. Val av kommissionär gäller från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer till dess att nytt val har genomförts under sjunde året därefter och den då valde har tillträtt uppdraget. Valet ska dock aldrig gälla längre än till utgången av detta år. En kommissionär kan inte väljas om.

På förslag av konstitutionsutskottet får riksdagen entlediga en kommissionär som inte har riksdagens förtroende.

Om en kommissionär avgår i förtid, ska riksdagen snarast välja en efterträdare för en ny sjuårsperiod.

2 Förslag till lag (0000:000) med instruktion för Kommissionen för mänskliga rättigheter

Härigenom föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Kommissionen för mänskliga rättigheter är enligt 8 kap. 15 a § riksdagsordningen en myndighet under riksdagen med uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige. Kommissionen beslutar självständigt hur verksamheten ska bedrivas.

2 § Kommissionen har särskilt till uppgift att

1. undersöka och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna respekteras i Sverige samt föreslå åtgärder för att förbättra situationen,

2. föreslå författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att säkerställa att Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna uppfylls,

3. ha kontakter med internationella organisationer och även i övrigt delta i internationellt samarbete om frågor som rör de mänskliga rättigheterna, samt

4. främja utbildning, forskning och kompetensutveckling, information och ökad medvetenhet om de mänskliga rättigheterna i Sverige.

Kommissionen ska inte pröva klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna i enskilda fall.

3 § Förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting ska på begäran lämna kommissionen det biträde som den behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter. Detsamma ska gälla för andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen.

4 § Uppkommer i kommissionens verksamhet anledning att väcka fråga om en författningsändring eller någon annan åtgärd från statens sida, får kommissionen göra framställning i ämnet till riksdagen enligt tilläggsbestämmelsen 3.8.6 till riksdagsordningen

eller till regeringen. Kommissionärerna beslutar gemensamt om sådana framställningar.

5 § Kommissionen ska årligen lämna en rapport till riksdagen om den verksamhet som bedrivits under det föregående kalenderåret. Kommissionärerna beslutar gemensamt om rapporten.

Ledning

6 § Kommissionen leds av tre kommissionärer, varav en ska svara för myndighetens administrativa ledning. I 8 kap. 15 a § riksdagsordningen finns bestämmelser om val av kommissionärer.

Vid kommissionen ska det finnas ett råd med uppgift att bidra med sakkunskap i arbetet. Rådet utses av kommissionen.

7 § Kommissionärerna beslutar gemensamt om verksamhetens inriktning, organisation och arbetsordning.

Kommissionärerna får föreskriva att administrativa ärenden som inte behöver beslutas av dem gemensamt får avgöras av den kommissionär som svarar för den administrativa ledningen av myndigheten eller av någon annan tjänsteman.

8 § Kommissionen svarar för att intern revision av myndigheten sker. Internrevisionen ska avse självständig granskning av myndighetens interna styrning och kontroll och hur myndigheten fullgör sina ekonomiska redovisningskyldigheter. Revisionen ska bedrivas i enlighet med god sed för internrevision.

Kommissionen fastställer revisionsplan för sin verksamhet efter samråd med Riksrevisionen.

3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 1 kap. 6 §, 10 kap. 21, 23 och 27 §§, 33 kap. 5 § samt rubriken till 33 kap. ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 33 kap. 4 a §, och närmast före paragrafen en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

6 §

Den femte avdelningen innehåller bestämmelser om sekretess till skydd för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Vissa av dessa bestämmelser tillämpas oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer (21 kap.). Bestämmelserna i övrigt avser

- folkbokföring, delgivning, m.m. (22 kap.),
- utbildningsverksamhet, m.m. (23 kap.),
- forskning och statistik (24 kap.),
- hälso- och sjukvård, m.m. (25 kap.),
- socialtjänst, kommunal bostadsförmedling, adoption, m.m. (26 kap.),
- skatt, tull, m.m. (27 kap.),
- socialförsäkring, studiestöd, arbetsmarknad, m.m. (28 kap.),
- transporter och andra former av kommunikation (29 kap.),

Den femte avdelningen innehåller bestämmelser om sekretess till skydd för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Vissa av dessa bestämmelser tillämpas oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer (21 kap.). Bestämmelserna i övrigt avser

- folkbokföring, delgivning, m.m. (22 kap.),
- utbildningsverksamhet, m.m. (23 kap.),
- forskning och statistik (24 kap.),
- hälso- och sjukvård, m.m. (25 kap.),
- socialtjänst, kommunal bostadsförmedling, adoption, m.m. (26 kap.),
- skatt, tull, m.m. (27 kap.),
- socialförsäkring, studiestöd, arbetsmarknad, m.m. (28 kap.),
- transporter och andra former av kommunikation (29 kap.),

– tillsyn m.m. i fråga om näringslivet (30 kap.),
 – annan verksamhet med anknytning till näringslivet (31 kap.),
 – annan tillsyn, granskning, övervakning, m.m. (32 kap.),
 – Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen, Konsumentombudsmannen, m.m. (33 kap.),
 – utsökning och indrivning, skuldsanering, m.m. (34 kap.),
 – verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott, m.m. (35 kap.),
 – vissa mål och ärenden hos domstol, medling i arbetstvister, rättshjälp, m.m. (36 kap.),
 – utlänningskontroll, Schengensamarbetet, m.m. (37 kap.),
 – totalförsvaret, krisberedskap, m.m. (38 kap.),
 – personaladministrativ verksamhet (39 kap.), och
 – övriga myndigheter och verksamheter (40 kap.).

– tillsyn m.m. i fråga om näringslivet (30 kap.),
 – annan verksamhet med anknytning till näringslivet (31 kap.),
 – annan tillsyn, granskning, övervakning, m.m. (32 kap.),
 – Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen, Konsumentombudsmannen, *Kommissionen för mänskliga rättigheter*, m.m. (33 kap.),
 – utsökning och indrivning, skuldsanering, m.m. (34 kap.),
 – verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott, m.m. (35 kap.),
 – vissa mål och ärenden hos domstol, medling i arbetstvister, rättshjälp, m.m. (36 kap.),
 – utlänningskontroll, Schengensamarbetet, m.m. (37 kap.),
 – totalförsvaret, krisberedskap, m.m. (38 kap.),
 – personaladministrativ verksamhet (39 kap.), och
 – övriga myndigheter och verksamheter (40 kap.).

10 kap.

21 §

Sekretessen enligt 25 kap. 1 §, 2 § andra stycket och 3–5 §§, 26 kap. 1, 3, 4 och 6 §§ samt 33 kap. 2 § hindrar inte att en uppgift lämnas till en åklagarmyndighet eller en polismyndighet, om uppgiften angår misstanke om brott som riktats mot någon som inte har fyllt

Sekretessen enligt 25 kap. 1 §, 2 § andra stycket och 3–5 §§, 26 kap. 1, 3, 4 och 6 §§ samt 33 kap. 2 och 4 a §§ hindrar inte att en uppgift lämnas till en åklagarmyndighet eller en polismyndighet, om uppgiften angår misstanke om brott som riktats mot någon som inte har fyllt

arton år och det är fråga om brott som avses i

1. 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken, eller

2. lagen (1982:316) med förbud mot könsstympling av kvinnor.

arton år och det är fråga om brott som avses i

1. 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken, eller

2. lagen (1982:316) med förbud mot könsstympling av kvinnor.

23 §

Om inte annat följer av 19–22 §§ får en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott och som är sekretessbelagd enligt 24 kap. 8 §, 25 kap. 1 §, 2 § andra stycket eller 3–8 §§, 26 kap. 1–6 §§, 29 kap. 1 eller 2 §, 31 kap. 1 § första stycket, 2 eller 12 §, 33 kap. 2 §, 36 kap. 3 § eller 40 kap. 2 eller 5 § lämnas till en åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet endast om misstanken angår

1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år,

2. försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, eller

3. försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, om gärningen innefattat försök till överföring av sådan allmänfarlig sjukdom som avses i 1 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168).

Om inte annat följer av 19–22 §§ får en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott och som är sekretessbelagd enligt 24 kap. 8 §, 25 kap. 1 §, 2 § andra stycket eller 3–8 §§, 26 kap. 1–6 §§, 29 kap. 1 eller 2 §, 31 kap. 1 § första stycket, 2 eller 12 §, 33 kap. 2 eller 4 a §, 36 kap. 3 § eller 40 kap. 2 eller 5 § lämnas till en åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet endast om misstanken angår

1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år,

2. försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, eller

3. försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, om gärningen innefattat försök till överföring av sådan allmänfarlig sjukdom som avses i 1 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168).

27 §

Utöver vad som följer av 2,

Utöver vad som följer av 2,

3, 5 och 15–26 §§ får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Första stycket gäller inte i fråga om sekretess enligt 24 kap. 8 §, 25 kap. 1–8 §§, 26 kap. 1–6 §§, 29 kap. 1 och 2 §§, 31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§, 33 kap. 2 §, 36 kap. 3 § samt 40 kap. 2 och 5 §§.

Första stycket gäller inte heller om utlämnandet strider mot lag eller förordning eller föreskrift som har meddelats med stöd av personuppgiftslagen (1998:204).

3, 5 och 15–26 §§ får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Första stycket gäller inte i fråga om sekretess enligt 24 kap. 8 §, 25 kap. 1–8 §§, 26 kap. 1–6 §§, 29 kap. 1 och 2 §§, 31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§, 33 kap. 2 och 4 a §§, 36 kap. 3 § samt 40 kap. 2 och 5 §§.

Första stycket gäller inte heller om utlämnandet strider mot lag eller förordning eller föreskrift som har meddelats med stöd av personuppgiftslagen (1998:204).

33 kap.

Sekretess till skydd för enskild hos Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen och Konsumentombudsmannen, m.m.

Sekretess till skydd för enskild hos Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen, Konsumentombudsmannen och Kommissionen för mänskliga rättigheter, m.m.,

Kommissionen för mänskliga rättigheter

4 a §

Sekretess gäller i verksamhet enligt lagen (0000:000) med instruktion för Kommissionen för mänskliga rättigheter för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller

*någon närstående till denne lider
men.*

*För uppgift i en allmän hand-
ling gäller sekretessen i högst sju-
tio år.*

5 §

Den tystnadsplikt som följer
av 2 § inskränker rätten enligt
1 kap. 1 § tryckfrihetsförord-
ningen och 1 kap. 1 och 2 §§
yttrandefrihetsgrundlagen att
meddela och offentliggöra upp-
gifter.

Den tystnadsplikt som följer
av 2 och 4 a §§ inskränker rätten
enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsför-
ordningen och 1 kap. 1 och 2 §§
yttrandefrihetsgrundlagen att
meddela och offentliggöra upp-
gifter.

Övriga författningsförslag

4 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Härigenom föreskrivs att 2 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)² ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen.

Vården *skall* ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet. Den som har det största behovet av hälso- och sjukvård *skall* ges företräde till vården.

Föreslagen lydelse

2 §³

Målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. *Hälso- och sjukvården ska bedrivas med respekt för den enskildes mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa.*

Vården *ska* ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet. Den som har det största behovet av hälso- och sjukvård *ska* ges företräde till vården.

² Lagen omtryckt 1992:567.

³ Senaste lydelse 1997:142.

5 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs att det i polislagen (1984:387) ska införas en ny paragraf, 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §

Polisens verksamhet ska bedrivas med respekt för den enskildes mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa.

6 Förslag till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223)

Härigenom föreskrivs i fråga om förvaltningslagen (1986:223)⁴
dels att det ska införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse,
dels att det före paragrafen ska införas en ny rubrik av följande
lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Grunder för god förvaltning

3 a §

En myndighet ska i sin verksamhet respektera den enskildes mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa samt iakttä saktlighet och opartiskhet.

⁴ Lagen omtryckt 2003:246.

7 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

De i 1 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) angivna målen för samhällets socialtjänst *skall* vara vägledande för all vård som syftar till att hjälpa enskilda människor att komma ifrån missbruk av alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel. Vården *skall* bygga på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet *och skall* så långt det är möjligt utformas och genomföras i samverkan med den enskilde.

Föreslagen lydelse

1 §⁵

De i 1 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) angivna målen för samhällets socialtjänst *ska* vara vägledande för all vård som syftar till att hjälpa enskilda människor att komma ifrån missbruk av alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel. Vården *ska* bygga på respekt för den enskildes *mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa*, den enskildes självbestämmanderätt och integritet *samt ska* så långt det är möjligt utformas och genomföras i samverkan med den enskilde.

⁵ Senaste lydelse 2005:467.

8 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §⁶

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdom *skall* göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453). Insatserna *skall* präglas av respekt för den unges människovärde och integritet.

Den som är under 18 år *skall* dock beredas vård enligt denna lag, om någon av de situationer som anges i 2 eller 3 § föreligger och det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne och, när den unge har fyllt 15 år, av honom eller henne själv.

Vård med stöd av 3 § får även beredas den som har fyllt 18 men inte 20 år, om sådan vård med hänsyn till den unges behov och personliga förhål-

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdom *ska* göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453). Insatserna *ska* präglas av respekt för *den unges mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa* samt den unges människovärde och integritet.

Den som är under 18 år *ska* dock beredas vård enligt denna lag, om någon av de situationer som anges i 2 eller 3 § föreligger och det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne och, när den unge har fyllt 15 år, av honom eller henne själv.

Vård med stöd av 3 § får även beredas den som har fyllt 18 men inte 20 år, om sådan vård med hänsyn till den unges behov och personliga förhål-

⁶ Senaste lydelse 2007:1312.

landen i övrigt är lämpligare än någon annan vård och det kan antas att behövlig vård inte kan ges med den unges samtycke.

Vissa andra åtgärder får vidtas utan samtycke enligt 22 och 24 §§.

Vid beslut enligt denna lag *skall* vad som är bäst för den unge vara avgörande.

Den unge *skall* få relevant information och hans eller hennes inställning *skall* så långt möjligt klarläggas. Hänsyn *skall* tas till den unges vilja med beaktande av hans eller hennes ålder och mognad.

landen i övrigt är lämpligare än någon annan vård och det kan antas att behövlig vård inte kan ges med den unges samtycke.

Vissa andra åtgärder får vidtas utan samtycke enligt 22 och 24 §§.

Vid beslut enligt denna lag *ska* vad som är bäst för den unge vara avgörande.

Den unge *ska* få relevant information och hans eller hennes inställning *ska* så långt möjligt klarläggas. Hänsyn *ska* tas till den unges vilja med beaktande av hans eller hennes ålder och mognad.

9 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs att det i kommunallagen (1991:900)⁷ ska införas en ny paragraf, 2 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 a §

Kommuner och landsting ska bedriva sin verksamhet med respekt för den enskildes mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa.

⁷ Lagen omtryckt 2004:93.

10 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård⁸ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Tvångsvård enligt denna lag ges som sluten psykiatrisk tvångsvård eller, efter sådan vård, som öppen psykiatrisk tvångsvård. Vård som ges när patienten är intagen på en sjukvårdsinrättning benämns sluten psykiatrisk tvångsvård. Annan vård enligt denna lag benämns öppen psykiatrisk tvångsvård.

Tvångsvården ska syfta till att sätta patienten i stånd att frivilligt medverka till nödvändig vård och ta emot det stöd som han eller hon behöver.

Tvångsvård ska genomföras med respekt för den enskildes mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa.

⁸ Lagen omtryckt 2008:415.

11 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård⁹

dels att nuvarande 2 a § och 2 b § betecknas 2 b § respektive 2 c §,

dels att det ska införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §

Rättspsykiatrisk vård ska genomföras med respekt för den enskildes mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa.

⁹ Lagen omtryckt 2008:416.

12 Förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 5 § högskolelagen (1992:1434) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

5 §¹⁰

Högskolorna *skall* i sin verksamhet främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö, ekonomisk och social välfärd och rättvisa.

Högskolorna *ska* i sin verksamhet främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö, ekonomisk och social välfärd och rättvisa.

Högskolorna ska i sin verksamhet respektera den enskildes mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa samt förmedla och förankra rättigheterna.

I högskolornas verksamhet *skall* jämställdhet mellan kvinnor och män alltid iakttas och främjas.

I högskolornas verksamhet *ska* jämställdhet mellan kvinnor och män alltid iakttas och främjas.

Högskolorna bör vidare i sin verksamhet främja förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden.

Högskolorna bör vidare i sin verksamhet främja förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden.

Högskolorna *skall* också aktivt främja och bredda rekryteringen till högskolan.

Högskolorna *ska* också aktivt främja och bredda rekryteringen till högskolan.

¹⁰ Senaste lydelse 2005:1208.

13 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Verkställigheten av sluten ungdomsvård *skall* utformas så att den dömdes anpassning i samhället främjas och att de skadliga följderna av frihetsberövandet motverkas.

Föreslagen lydelse

2 §

Verkställigheten av sluten ungdomsvård *ska* utformas så att den dömdes anpassning i samhället främjas och att de skadliga följderna av frihetsberövandet motverkas. *Verkställigheten ska genomföras med respekt för den dömdes mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa.*

14 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

Samhällets socialtjänst *skall* på demokratins och solidaritetens grund främja människornas

- ekonomiska och sociala trygghet,
- jämlikhet i levnadsvillkor,
- aktiva deltagande i samhällslivet.

Socialtjänsten *skall* under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser.

Verksamheten *skall* bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

Samhällets socialtjänst *ska* *bedrivas med respekt för den enskildes mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa. Den ska* på demokratins och solidaritetens grund främja människornas

- ekonomiska och sociala trygghet,
- jämlikhet i levnadsvillkor,
- aktiva deltagande i samhällslivet.

Socialtjänsten *ska* under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser.

Verksamheten *ska* bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

15 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs att det i utlänningslagen (2005:716) ska införas en ny paragraf, 1 kap. 8 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

8 a §

Verksamhet enligt denna lag ska bedrivas med respekt för den enskildes mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa.

16 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110)

Härigenom föreskrivs att det i socialförsäkringsbalken (2010:110) ska införas en ny paragraf, 2 kap. 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

5 a §

Verksamhet enligt denna balk ska bedrivas med respekt för den enskildes mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa.

17 Förslag till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 4 § fängelselagen (2010:610) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. 4 §

Verkställigheten ska genomföras med respekt för den enskildes mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa. Varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

18 Förslag till lag om ändring i häkteslagen (2010:611)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 4 § häkteslagen (2010:611) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §

Varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Verkställigheten ska genomföras med respekt för den enskildes mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa. Varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

19 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 1 § plan- och bygglagen (2010:900) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

I denna lag finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

I denna lag finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer. *Planläggning och byggande ska genomföras med respekt för den enskildes mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa.*

20 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen¹¹ ska införas en ny paragraf, 2 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 b §¹²

Rikspolisstyrelsen ska i sin tillsyn över Polisen verka för att tillsynsobjekten säkerställer full respekt för den enskildes mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa.

¹¹ Förordningen omtryckt 2002:1051.

¹² Tidigare 2 b § upphävd genom 1998:1564.

21 Förslag till förordning om ändring i kommittéförordningen (1998:1474)

Härigenom föreskrivs att det i kommittéförordningen (1998:1474) ska införas en ny paragraf, 14 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 a §

De förslag som kommittéer och särskilda utredare lämnar ska vara utformade så att skyddet för den enskildes mänskliga rättigheter enligt Sveriges internationella åtaganden respekteras och vid behov förstärks.

22 Förslag till författning om ändring i polisförordningen (1998:1558)

Härigenom föreskrivs att 3 kap 5 a § polisförordningen (1998:1558) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

5 a §¹³

Länspolismästaren ansvarar för polismyndighetens verksamhet. Han eller hon ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att polismyndigheten hushållar väl med statens medel.

Länspolismästaren ska hålla samheten.

Länspolismästaren ansvarar för polismyndighetens verksamhet. Han eller hon ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen *och av Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna*, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att polismyndigheten hushållar väl med statens medel.

styrelsen informerad om verksamheten.

¹³ Senaste lydelse 2007:1149.

23 Förslag till förordning om ändring i myndighetsförordningen (2007:515)

Härigenom föreskrivs att 3 § myndighetsförordningen (2007:515) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och *skall* se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Föreslagen lydelse

3 §

Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och *ska* se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen *och av Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna*, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

24 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹⁴
Migrationsverket ska utöver av vad som följer av 1 §
1. se till att beslutsfattandet är förutsebart och enhetligt samt att verksamheten bedrivs effektivt och med god kvalitet,
2. samverka med andra ansvariga myndigheter inom området så att förutsättningar skapas för ett effektivt genomförande av de verksamheter som följer av de uppgifter som Migrationsverket har,
3. i samband med uppföljningar och prognoser analysera faktorer som har betydelse för genomförandet av verksamheterna inom migrationsområdet och i det sammanhanget särskilt beakta omvärldsfaktorer,
4. övergripande arbeta för att det finns beredskap och kapacitet i landet för att ta emot skyddsbehövande m.fl. som beviljats uppehållstillstånd och vid behov medverka vid deras bosättning,

Migrationsverket ska utöver av vad som följer av 1 §
1. se till att beslutsfattandet är förutsebart och enhetligt samt att verksamheten bedrivs effektivt och med god kvalitet,
2. samverka med andra ansvariga myndigheter inom området så att förutsättningar skapas för ett effektivt genomförande av de verksamheter som följer av de uppgifter som Migrationsverket har,
3. i samband med uppföljningar och prognoser analysera faktorer som har betydelse för genomförandet av verksamheterna inom migrationsområdet och i det sammanhanget särskilt beakta omvärldsfaktorer,
4. övergripande arbeta för att det finns beredskap och kapacitet i landet för att ta emot skyddsbehövande m.fl. som beviljats uppehållstillstånd och vid behov medverka vid deras bosättning,
5. vidta åtgärder för att säker-

¹⁴ Senaste lydelse 2009:1559.

ställa att verksamheten bedrivs med full respekt för den enskildes mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa,

5. vid genomförandet av verksamheten belysa och beakta kvinnors och mäns villkor,

6. inför beslut eller andra åtgärder som kan röra barn analysera konsekvenserna för barn,

7. se till att myndighetens aktuella landinformation är offentligt tillgänglig i den omfattning som är möjligt,

8. föra register och statistik över utlänningar i landet i den utsträckning som behövs för verksamheten,

9. svara för organiserad uttagning och överföring av flyktingar och andra skyddsbehövande,

10. fatta beslut om viseringspraxis,

11. bistå regeringen inom ramen för utvecklingssamarbetet på migrationsområdet,

12. bistå regeringen inom ramen för politiken för global utveckling samt

13. anmäla till Rikspolisstyrelsen om det i ett ärende hos Migrationsverket framkommer misstankar om folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsförbrytelser. Migrationsverket ska också bistå Säkerhetspolisen i dess verksamhet för att förebygga och avslöja brott mot

6. vid genomförandet av verksamheten belysa och beakta kvinnors och mäns villkor,

7. inför beslut eller andra åtgärder som kan röra barn analysera konsekvenserna för barn,

8. se till att myndighetens aktuella landinformation är offentligt tillgänglig i den omfattning som är möjligt,

9. föra register och statistik över utlänningar i landet i den utsträckning som behövs för verksamheten,

10. svara för organiserad uttagning och överföring av flyktingar och andra skyddsbehövande,

11. fatta beslut om viseringspraxis,

12. bistå regeringen inom ramen för utvecklingssamarbetet på migrationsområdet,

13. bistå regeringen inom ramen för politiken för global utveckling samt

14. anmäla till Rikspolisstyrelsen om det i ett ärende hos Migrationsverket framkommer misstankar om folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsförbrytelser. Migrationsverket ska också bistå Säkerhetspolisen i dess verksamhet för att förebygga och avslöja brott mot

rikets säkerhet och i frågor som rör terrorism. rikets säkerhet och i frågor som rör terrorism.

Migrationsverket får bedriva tjänsteexport på de villkor som föreskrivs i tjänsteexportförordningen (1992:192) och medverka i organiserat förvaltningsbistånd på migrationsområdet.

25 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Myndigheten ska

4 §¹⁵

Myndigheten ska

– vidta åtgärder för att säkerställa att verksamheten bedrivs med full respekt för den enskildes mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa,

– utforma sin verksamhet så att den utgår från flickors och pojkars samt kvinnors och mäns villkor och behov,

– inför beslut eller andra åtgärder som kan röra barn bedöma konsekvenserna för barn och därvid ta särskild hänsyn till barns bästa.

Myndigheten ska i sin verksamhet utgå från ett brukarperspektiv.

– utforma sin verksamhet så att den utgår från flickors och pojkars samt kvinnors och mäns villkor och behov,

– inför beslut eller andra åtgärder som kan röra barn bedöma konsekvenserna för barn och därvid ta särskild hänsyn till barns bästa.

¹⁵ Senaste lydelse 2008:1426

26 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården ska införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §

Kriminalvården ska vidta åtgärder för att i verkställighet och annan verksamhet säkerställa full respekt för den enskildes mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa.

27 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning

Härigenom föreskrivs att 6 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

En konsekvensutredning ska innehålla följande:

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om vilka kostnadsrämsiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
5. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen,
och

6. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraft-

En konsekvensutredning ska innehålla följande:

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om vilka kostnadsrämsiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
5. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen,

6. en bedömning av om regleringen överensstämmer med Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna, och

7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraft-

trädande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

trädande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

28 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen ska införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §

Inspektionen för socialförsäkringen ska inom ramen för sin systemtillsyn verka för att tillsynsobjekten säkerställer full respekt för den enskildes mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa.

29 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1243) med instruktion för Socialstyrelsen

Härigenom föreskrivs att 8 § förordningen (2009:1243) med instruktion för Socialstyrelsen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Socialstyrelsen ska

1. vaka över verksamheterna när det gäller kvalitet och säkerhet samt den enskildes rättigheter,
2. samordna de statliga insatserna inom socialtjänst och hälso- och sjukvård när det gäller barn och ungdom,
3. ha det övergripande ansvaret för hälsofrågor inom samtliga miljökvalitetsmål,
4. bidra med underlag och expertkunskap för det arbete som regeringen bedriver nationellt och internationellt,
5. vara behörig myndighet för yrken inom hälso- och sjukvården enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer, ändrat genom rådets direktiv 2006/100/EG,
6. inför beslut eller andra åtgärder som rör barn analysera konsekvenserna för barn och därvid ta särskild hänsyn till barns bästa,

Föreslagen lydelse

8 §¹⁶

Socialstyrelsen ska

1. vaka över verksamheterna när det gäller kvalitet och säkerhet samt den enskildes rättigheter,
2. samordna de statliga insatserna inom socialtjänst och hälso- och sjukvård när det gäller barn och ungdom,
3. ha det övergripande ansvaret för hälsofrågor inom samtliga miljökvalitetsmål,
4. bidra med underlag och expertkunskap för det arbete som regeringen bedriver nationellt och internationellt,
5. vara behörig myndighet för yrken inom hälso- och sjukvården enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer, ändrat genom rådets direktiv 2006/100/EG,
6. inför beslut eller andra åtgärder som rör barn analysera konsekvenserna för barn och därvid ta särskild hänsyn till barns bästa,

¹⁶ Senaste lydelse 2010:605.

7. medverka i totalförsvaret och i krisberedskap i enlighet med förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap samt samordna och övervaka planläggningen av den civila hälso- och sjukvårdens, hälsoskyddets, smittskyddets och socialtjänstens beredskap,

8. samordna, följa och utveckla smittskyddet på nationell nivå,

9. samordna en beredskap mot allvarliga hälsohot enligt lagen (2006:1570) om internationella hot mot människors hälsa,

10. fullgöra de uppgifter som ska utföras av en behörig hälsomyndighet enligt Europaparlamentets och rådets beslut 2119/98/EG av den 24 september 1998 om att bilda ett nätverk för epidemiologisk övervakning och kontroll av smittsamma sjukdomar i gemenskapen,

11. fullgöra de uppgifter som ska utföras av ett erkänt behörigt organ enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 851/2004 av den 21 april 2004 om inrättande av ett europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar,

12. på regeringens uppdrag samordna förberedelserna för försörjningen med läkemedel och sjukvårdsmateriel inför höjd beredskap, för att upprätthålla

7. medverka i totalförsvaret och i krisberedskap i enlighet med förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap samt samordna och övervaka planläggningen av den civila hälso- och sjukvårdens, hälsoskyddets, smittskyddets och socialtjänstens beredskap,

8. samordna, följa och utveckla smittskyddet på nationell nivå,

9. samordna en beredskap mot allvarliga hälsohot enligt lagen (2006:1570) om internationella hot mot människors hälsa,

10. fullgöra de uppgifter som ska utföras av en behörig hälsomyndighet enligt Europaparlamentets och rådets beslut 2119/98/EG av den 24 september 1998 om att bilda ett nätverk för epidemiologisk övervakning och kontroll av smittsamma sjukdomar i gemenskapen,

11. fullgöra de uppgifter som ska utföras av ett erkänt behörigt organ enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 851/2004 av den 21 april 2004 om inrättande av ett europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar,

12. på regeringens uppdrag samordna förberedelserna för försörjningen med läkemedel och sjukvårdsmateriel inför höjd beredskap, för att upprätthålla

en katastrofmedicinsk beredskap och inför allvarliga utbrott av smittsamma sjukdomar,

13. se till att de regelverk och rutiner som myndigheten disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag, *och*

14. handlägga ärenden om statsbidrag.

en katastrofmedicinsk beredskap och inför allvarliga utbrott av smittsamma sjukdomar,

13. se till att de regelverk och rutiner som myndigheten disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag,

14. handlägga ärenden om statsbidrag, *och*

15 inom ramen för sitt arbete med kunskapsförmedling, normgivning och tillsyn vidta åtgärder för att säkerställa full respekt för den enskildes mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa.

30 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1482) med instruktion för Boverket

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2009:1482) med instruktion för Boverket ska införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §

Boverket ska inom ramen för sitt arbete med kunskapsförmedling, normgivning och tillsyn vidta åtgärder för att säkerställa full respekt för den enskildes mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa.

Del I – Bakgrund

1 Delegationens uppdrag och arbete

1.1 Uppdraget

Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige inrättades i mars 2006 som ett led i genomförandet av regeringens skrivelse *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006–2009* (skr. 2005/06:95). Delegationens uppdrag (dir. 2006:27) har varit att:

- stödja statliga myndigheter, kommuner och landsting i arbetet med att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna i verksamheten,
- utarbeta och genomföra strategier för ökad information och kunskap om mänskliga rättigheter hos olika målgrupper i samhället, bl.a. genom att samordna EU-initiativet Europeiska året för lika möjligheter för alla, och Europarådets kampanj Alla olika – Alla lika i Sverige,
- stimulera det offentliga samtalet om mänskliga rättigheter samt
- lämna förslag på hur det fortsatta stödet till arbetet för full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige kan erbjudas efter det att delegationen avslutat sitt uppdrag.

Genom tilläggsdirektiv fick delegationen i juli 2007 i uppdrag att också genomföra kommunikationsinsatser och kunskapshöjande aktiviteter med anledning av 200-årsminnet av den transatlantiska slavhandelns avskaffande (dir. 2007:114). Uppdraget har redovisats i delbetänkandet *Rapporter från en MR-verkstad* (SOU 2008:45). I delbetänkandet har delegationen också redovisat de delar av uppdraget som avsett Europeiska året för lika möjligheter för alla och Europarådets kampanj Alla olika – Alla lika.

I juli 2008 fick delegationen genom tilläggsdirektiv även i uppdrag att utreda om Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam), Diskrimineringsombudsmannen (DO) eller något annat samhällsorgan borde anförtros uppgiften att i enlighet med kravet i artikel 33 av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning främja, skydda respektive övervaka genomförandet av konventionen (dir. 2008:92). Detta uppdrag har redovisats i delbetänkandet *Främja, Skydda, Övervaka – FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning* (SOU 2009:36). Delegationen har dessutom överlämnat rapporten *Svenska nyhetsmedier och mänskliga rättigheter i Sverige – En översikt* (SOU 2007:102) till regeringen. Delegationens direktiv finns i bilagorna 1–4.

Som framgått ovan har delegationens uppdrag till stor del varit av främjande karaktär. Enligt sina direktiv har dock delegationen även haft i uppdrag att fortlöpande inhämta kunskap och erfarenhet om respekten för och genomförandet av Sveriges åtaganden om de mänskliga rättigheterna, hur arbetet bedrivs av olika aktörer för att säkerställa rättigheter samt vilka behov som finns. Det är på grundval av de kunskaper och erfarenheter som sålunda hämtats in som delegationen lämnar förslag på hur det fortsatta stödet till arbetet för full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige kan erbjudas efter det att delegationen avslutat sitt uppdrag.

Delegationen har utarbetat och beställt ett flertal kartläggningar, rapporter, utbildningsmaterial, utvärderingar och annat material till stöd för arbetet för de mänskliga rättigheterna. De rapporter och dokument som inte publicerats tidigare återfinns i bilagorna 7–13. Efter uppdragets slutförande kommer delegationens betänkanden, rapporter och annat material att överföras till regeringens webbplats för mänskliga rättigheter, www.manskligarattigheter.se.

1.2 Bakgrund

Vid Förenta Nationernas (FN:s) världskonferens om mänskliga rättigheter i Wien 1993 antogs en deklaration och ett handlingsprogram för arbetet med mänskliga rättigheter.¹ Där betonades staternas förpliktelse att främja respekt och skydd för alla de mänskliga rättigheterna i hela världen i enlighet med FN-stadgan och andra internationella dokument om mänskliga rättigheter. I

¹ A/CONF.157/23, *Vienna Declaration and Programme of Action*, 12 juli 1993.

handlingsprogrammet slår fast att de mänskliga rättigheterna är universella och gäller för alla stater, oavsett nationella, regionala, religiösa, historiska eller kulturella skillnader samt staternas inrikespolitiska och ekonomiska system. Det slås också fast att de ekonomiska, sociala, kulturella, medborgerliga och politiska rättigheterna är ömsesidigt samverkande, odelbara och delar av samma helhet. Enligt handlingsprogrammet är det nödvändigt att staterna skapar goda förutsättningar för att säkerställa att de mänskliga rättigheterna respekteras fullt ut. Staterna ska eliminera alla kränkningar av de mänskliga rättigheterna, liksom orsakerna till sådana kränkningar och hinder för att rättigheterna ska kunna tillvaratas.

Världskonferensen om mänskliga rättigheter uppmanade vidare FN:s medlemsstater att inkludera de mänskliga rättigheterna som ämne i läroplaner och kursplaner inom utbildningsinstitutioner samt utveckla program och strategier för att försäkra sig om en allomfattande utbildning och spridning av allmän information om mänskliga rättigheter.

I handlingsprogrammet uppmanas också alla medlemsstater att överväga att utarbeta nationella handlingsplaner för mänskliga rättigheter liksom att inrätta nationella institutioner för mänskliga rättigheter.

Deklarationen och handlingsprogrammet antogs av FN:s generalförsamling i februari 1994.²

Ett trettiotal stater, bland dem Sverige, har följt rekommendationen om att utarbeta nationella handlingsplaner för mänskliga rättigheter. I januari 2002 överlämnade regeringen skrivelsen *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna* (skr. 2001/02:83) till riksdagen. Genom handlingsplanen, som gällde för perioden 2002–2004, avsåg regeringen att för första gången ta ett helhetsgrepp om frågor om mänskliga rättigheter i Sverige och hur arbetet bör bedrivas för att säkerställa full respekt för dessa rättigheter. Inför utarbetandet av handlingsplanen genomfördes också en kartläggning av mänskliga rättigheter på nationell nivå (*Mänskliga rättigheter i Sverige – en kartläggning*, Ds 2001:10).

Den första nationella handlingsplanen utvärderades 2005 av dåvarande generalsekretären för Olof Palmes internationella center, Thomas Hammarberg.³ I utvärderingen föreslogs att regeringen

² A/RES/48/121, 14 februari 1994.

³ *Bra början, men bara en början, En utvärderande kommentar om den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna*, Hammarberg och Nilsson, Regeringskansliet, 2005, dnr Ju2004/6673/D.

skulle inrätta en ny funktion med uppdrag att erbjuda stöd till statliga myndigheter, kommuner och landsting för att främja respekten för de mänskliga rättigheterna i verksamheten.

I mars 2006 överlämnade regeringen en ny skrivelse om mänskliga rättigheter till riksdagen, *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006–2009* (skr. 2005/06:95). Skrivelsen omfattar dels en kartläggning av situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige, dels en handlingsplan med ett antal åtgärder med syfte att stärka arbetet för de mänskliga rättigheterna på nationell nivå.

Enligt såväl den första som den andra nationella handlingsplanen är regeringens långsiktiga mål att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige. Att de mänskliga rättigheterna ska respekteras är också en del av det av riksdagen fastställda målet för demokratipolitiken.⁴

En av åtgärderna i den andra nationella handlingsplanen var att inrätta en delegation för mänskliga rättigheter i Sverige. Bakgrunden var bl.a. att såväl utvärderaren av den första handlingsplanen som en rad organisationer och andra aktörer framfört att regeringen borde prioritera utbildning om de mänskliga rättigheterna inom den offentliga förvaltningen i sin kommande handlingsplan. Det ansågs också finnas behov av att tydligare verksamhets- och målgruppsanpassa utbildning och information om de mänskliga rättigheterna för statliga myndigheter, kommuner och landsting. Regeringen konstaterade att även om det fanns intresse inom den offentliga sektorn för att arbeta mer medvetet med att främja de mänskliga rättigheterna, så var kunskaperna begränsade om hur sådant arbete kunde bedrivas mer konkret.

Regeringen bedömde därför att en ny funktion borde inrättas med uppdraget att erbjuda stöd till statliga myndigheter, kommuner och landsting för att främja respekten för de mänskliga rättigheterna i verksamheten. Regeringen ansåg att ett sådant organ på ett konkret sätt skulle bidra till arbetet för det långsiktiga målet att uppnå full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige. Enligt regeringens bedömning fanns det också ett tydligt behov av ökade och mer målgruppsanpassade informationsinsatser om de mänskliga rättigheterna för allmänheten, liksom av att stimulera det offentliga samtalet om mänskliga rättigheter i Sverige.

⁴ Prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:KU1, rskr. 2008/09:83.

1.3 Delegationens arbete

Nedan lämnas en beskrivning av hur delegationen har utfört sitt uppdrag enligt direktiven. De kunskaper och erfarenheter som samlats in under arbetets gång beskrivs i kapitel 3.

Redogörelsen nedan har utformats på samma sätt som direktiven med en indelning i fyra huvuduppgifter samt med redogörelser därefter för delegationens arbetsformer och samråd. Det är emellertid viktigt att poängtera att delegationens olika uppgifter i hög grad varit överlappande. Som exempel kan nämnas att arbetet med bl.a. kampanjer för information och kunskap om de mänskliga rättigheterna ofta har inneburit samarbeten och kontakter med statliga myndigheter, kommuner och landsting.

1.3.1 Stöd till statliga myndigheter, kommuner och landsting

Delegationens uppdrag att stödja statliga myndigheter, kommuner och landsting i arbetet med att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna i verksamheten har genomförts på flera sätt och i samverkan med en rad aktörer. Vanligtvis har stödet förmedlats genom att delegationen har tagit kontakt med myndigheter, kommuner och landsting för att stimulera till att dessa själva genomför insatser i samråd med eller med stöd från delegationen, framför allt i form av kunskaper och personella insatser från delegationens sekretariat och ledamöter. Med andra ord har stödet i regel inte förmedlats genom att delegationen ensam genomfört eller finansierat hela insatser. Skälet till detta är främst att ett sådant tillvägagångssätt, enligt delegationens uppfattning, skulle ha inneburit sämre förutsättningar för att ge bestående effekter än om t.ex. en myndighet stimuleras att själv formulera och genomföra en insats utifrån sin egen verksamhet och sina egna behov. Ett annat skäl är att det till stor del saknats anslag för ett annat tillvägagångssätt.

För att initialt även kunna stimulera myndigheter och föreningsliv att genomföra insatser disponerade dock delegationen under 2006, utöver sina ordinarie anslag, 1,4 miljoner kronor ur anslag 46:1 Allmänna val och demokrati. Medlen skulle fördelas för insatser som syftade till att långsiktigt främja de mänskliga rättigheterna och det politiska deltagandet. Vid delegationens första sammanträde i augusti 2006 fattades beslut om kriterier för

bidragsgivningen med grund i delegationens direktiv (dir. 2006:27). Delegationen framhöll i sitt beslut att insatser som tydligt bidrog till stöd åt det långsiktiga arbetet för full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige skulle prioriteras, främst strategiska och uppföljningsbara insatser och framtagande av metoder, goda exempel eller samverkan mellan flera aktörer. Under nästkommande möten under hösten 2006 fattade delegationen beslut om att bevilja åtta av fjorton inkomna ansökningar om medel. De som beviljades medel var Handikappförbundens samarbetsorgan, Föreningen Gemensam Framtid, Föreningen Ordfront, Fonden för mänskliga rättigheter (MR-fonden, tidigare Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter), Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Nationella nätverket för mångfald och mänskliga rättigheter samt Rikspolisstyrelsen. En redovisning av medlens användning lämnades till Regeringskansliet (Integrations- och jämställdhetsdepartementet) i december 2007.⁵

Delegationen har initierat, stöttat och medverkat i utbildningar om de mänskliga rättigheterna för en rad statliga myndigheter, kommuner och landsting (se närmare avsnitt 3.5.4). Utöver de myndigheter som omnämns i direktiven har delegationen haft kontakt med ett femtontal myndigheter, däribland Försäkringskassan, Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmännen, JO), Rikspolisstyrelsen, Riksrevisionen och Socialstyrelsen. Dessutom har delegationen på olika sätt samarbetat med ett tiotal länsstyrelser, bl.a. i samband med olika projekt och seminarier samt genom kontakter med länsstyrelsernas nätverk för integrationsfrågor. Ytterligare exempel på löpande kontakter är de som förekommit mellan delegationen och Statens skolverk (Skolverket) i frågor rörande myndighetens värdegrundsarbete samt Skolverkets arbete med nya kursplaner och ämnesplaner, avseende vilka delegationen också har lämnat remissyttranden.

Bland högskolorna har delegationen framför allt samarbetat med representanter för Raoul Wallenberginstitutet, Stockholms universitet, Högskolan i Kalmar, Göteborgs universitet, Malmö högskola samt Teologiska högskolan i Stockholm.

Nedan beskrivs några exempel på utbildningar och annan verksamhet som statliga myndigheter, kommuner och landsting har genomfört i frågor om de mänskliga rättigheterna i samverkan eller samråd med delegationen. Utbildningarna har utvärderats. I avsnitt

⁵ Dnr Ju2006:02/2007/34.

3.5.4 ges en mer utförlig beskrivning av utbildningsverksamheten samt vilka slutsatser som kan dras från denna.

Länsstyrelserna

Under 2006 inleddes ett samarbete mellan delegationen, länsstyrelserna i Stockholms och Värmlands län och MR-fonden för att gemensamt genomföra en insats i syfte att höja kompetensen hos handläggare vid länsstyrelserna och pröva en modell för verksamhetsanpassad utbildning i mänskliga rättigheter. Utbildningen genomfördes 2007. Den främsta målgruppen var handläggare och chefer vid avdelningarna för juridiska, förvaltnings- och sociala frågor vid Stockholms och Värmlands länsstyrelser. Inom ramen för insatsen genomgick 80 handläggare och chefer på de två länsstyrelserna en grundutbildning i mänskliga rättigheter med verksamhetsanpassning. Under utbildningarna användes ett material med bl.a. fallstudier som utarbetats på grundval av domar från Europadomstolen, synpunkter från FN:s övervakningskommittéer och prövningar enligt miljöbalken av relevans för länsstyrelsernas verksamhetsområde. Beslut från länsstyrelsens egen verksamhet användes också. Delegationen har tidigare publicerat en rapport om utbildningen, *Mänskliga rättigheter i länsstyrelsens myndighetsutövning*, som kan beställas från MR-fonden eller laddas ner från fondens hemsida, www.humanrights.se, eller regeringens webbplats om mänskliga rättigheter, www.manskligarattigheter.se.

Socialstyrelsen

Under 2007 anordnade delegationen i samarbete med Socialstyrelsen och Göteborgs universitet två verksamhetsanpassade pilotutbildningar om mänskliga rättigheter för anställda vid Socialstyrelsen (se närmare avsnitt 3.5.4). Efter dessa pilotutbildningar utvecklades och genomfördes ytterligare en utbildning, som omfattade två halvdagar med ett individuellt fördjupningsarbete emellan, av personal från Göteborgs universitet och Socialstyrelsen. Utbildningarna behandlade de mänskliga rättigheternas internationella juridiska ramverk och dess koppling till den nationella lagstiftningen, med speciell tonvikt på Socialstyrelsens huvudområden. Fördjupningsarbetet syftade till att få deltagarna att koppla sam-

man sina egna arbetsuppgifter med frågor om mänskliga rättigheter. Knappt 300 personer har hittills deltagit i utbildningarna, motsvarande drygt hälften av personalen. Vidare har tjänstemän inom myndighetens ledning genomgått en något kortare utbildning. Enligt Socialstyrelsens utvärdering har en stor majoritet av deltagarna ansett att utbildningen kommer att vara värdefull i deras framtida arbete. En stor majoritet har också varit positiv till att göra en individuell uppgift under utbildningen. Socialstyrelsen utarbetar för närvarande en vägledning om mänskliga rättigheter för socialtjänsten i samarbete med Malmö högskola.

Rättsväsendet i Blekinge län

Rikspolisstyrelsen har med finansiering från delegationen anordnat en verksamhetsanpassad pilotutbildning för personer inom rättsväsendet i Blekinge län. Utbildningen, som genomfördes i två steg i december 2007 och i januari 2008, förlades till Polisutbildningen vid Växjö universitet (numera Linnéuniversitetet). Kursen syftade till ökad kunskap om mänskliga rättigheter, mångfald och vikten av ett professionellt bemötande i hela rättskedjan med hänsyn till individers olika kulturella och andra särdrag. Utbildningen hade också som syfte att öka deltagarnas medvetenhet om hur deras eget och andras värderingssystem fungerar samt att bidra till att minska antalet personer som uppfattar att de blir diskriminerade i sina kontakter med de rättsvärdande myndigheterna.

Under kursen behandlades de mänskliga rättigheterna med särskild betoning på rättigheter som är av särskilt intresse för rättsväsendets aktörer i deras myndighetsutövning. Kunskap om olika kulturer och religioner samt hur uttryck för dessa kan påverka rättsväsendets arbete ingick också, liksom frågor om trovärdighetsbedömningar och hur dessa påverkas av föreställningar och fördomar. Kursen genomfördes i form av föreläsningar, gruppdiskussioner samt ett eget arbete. Bland de 21 personer som deltog i utbildningen fanns bl.a. domare, åklagare, poliser och personer från kriminalvården. En utvärdering av utbildningen finns i rapporten *Utvärdering av pilotutbildningen Laga lika* (se bilaga 11 samt avsnitt 3.5.4).

Kommuner och landsting

Nationella nätverket för mångfald och mänskliga rättigheter, som består av tjänstemän från kommuner, landsting, länsstyrelser och organisationer, anordnade 2007 en utbildning med stöd av delegationen. Utbildningen omfattade fyra kurstillfällen om två dagar och syftade till att stödja kommuner i att utveckla sitt arbete med mänskliga rättigheter. Anställda inom tretton kommuner och ett fackförbund deltog i utbildningen. En utvärdering av utbildningen finns i rapporten *Utvärdering av en utbildning i mänskliga rättigheter för ett kommunalt tjänstemannanätverk* (bilaga 12).

I avsnitt 3.5.4 beskrivs en modell för hur utbildning om de mänskliga rättigheterna kan planeras, struktureras och genomföras för personer verksamma inom den offentliga sektorn. Under hösten 2008 genomfördes en utbildning om mänskliga rättigheter för Arbetsmarknads- och Familjförvaltningen i Eskilstuna kommun som utformats utifrån denna modell. En utvärdering av utbildningen finns i rapporten *Utvärdering av en pilotutbildning i mänskliga rättigheter, Ledningsgruppen på Arbetsmarknads- och Familjförvaltningen i Eskilstuna kommun* (bilaga 13).

Förutom utbildningsmodellen har delegationen också utarbetat förslag om hur kommunerna kan utnyttja sina styrdokument för att stärka arbetet med de mänskliga rättigheterna. I samarbete med kommunerna Örebro och Jönköping genomförde delegationen en studie med fokus på kommunernas årliga budget- och strategidokument för att undersöka hur dessa kan användas för att integrera ett människorättsperspektiv i den kommunala verksamheten. Resultaten från denna studie har använts som underlag inför utarbetandet av kapitel 6 om styrning och tillsyn.

Utöver det erfarenhetsutbyte som skett i samband med olika gemensamma projekt samt vid anordnande av seminarier och konferenser har delegationen under perioden 2006–2010 även anordnat möten med ett 20-tal kommuner och landsting för djupare erfarenhetsutbyte.

Utbildning för kursledare på Sahlgrenska akademien

Efter en förfrågan under 2008 från läkarstuderande vid Sahlgrenska Akademien vid Göteborgs universitet föreslog delegationen att den skulle genomföra en pilotutbildning för universitetslärarna på

läkarutbildningen (se även avsnitt 3.5.4). Även denna utbildning utformades utifrån den ovan nämnda modellen och genomfördes under 2009. Utbildningen lades upp i tre steg, varav det första var en generell introduktion till de mänskliga rättigheterna i ett internationellt och nationellt perspektiv. Därefter följde en fördjupning om rätten till bästa uppnåeliga hälsa. Det sista steget fokuserade på hur utbildning om mänskliga rättigheter skulle kunna inkluderas i läkarutbildningen. En utvärdering av utbildningen är under utarbetande. Sahlgrenska Akademin kommer under hösten 2010 att besluta på vilket sätt utbildningsinsatsen ska tas till vara framöver.

1.3.2 Strategier för information och ökad kunskap om mänskliga rättigheter

Delegationen har haft i uppdrag att utarbeta strategier och genomföra informationssatsningar för att öka kunskapen om mänskliga rättigheter hos olika målgrupper i samhället. I uppdraget ingick också att kartlägga hur olika typer av information och kunskap om mänskliga rättigheter sprids i dag.

Kartläggningar

Delegationen har låtit genomföra flera kartläggningar. Syftet har varit att skapa underlag både för verksamheten med att stödja statliga myndigheter, kommuner och landsting i deras arbete för de mänskliga rättigheterna och för arbetet med att formulera informationsstrategier. Kartläggningarna är följande:

- *Kommuners, landstings och statliga myndigheters arbete med mänskliga rättigheter – behovet av stöd*, SIFO Research International 2006 (bilaga 7). Rapporten bygger på en enkätundersökning som genomförts bland kommuner, landsting och statliga myndigheter.
- *Kommunernas ansvar för att förverkliga mänskliga rättigheter – en kartläggning av 16 kommuner i Sverige*, Mikael Spång, Malmö högskola, 2008 (bilaga 8). I rapporten beskrivs hur kommuner arbetar med frågor om mänskliga rättigheter, bl.a. hur ansvaret för frågorna är fördelat inom den kommunala verksamheten samt vilka problem och möjligheter som finns i arbetet.

- *Kartläggning – Fem ombudsmän och Handisams utåtriktade arbete gentemot kommuner och landsting*, Josefine Gustavsson, Göteborgs universitet, 2008 (bilaga 9). Rapporten beskriver de tidigare diskrimineringsombudsmännens (Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Jämställdhetsombudsmannen, JämO, Handikappombudsmannen, HO, och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuella läggning, HomO) och Handisams arbete gentemot myndigheter, kommuner och landsting och identifierar framgångsfaktorer i detta arbete.
- *Förtroendevaldas och chefstjänstemäns introduktion – En studie bland kommuner, landsting och regioner avseende mänskliga rättigheter vid introduktionsutbildningar*, Elena Namli, Kjell-Åke Nordquist och Susanne Wigorts Yngvesson, Teologiska högskolan i Stockholm 2009 (bilaga 10). Studien omfattar en beskrivning och studie av de introduktionsprogram om mänskliga rättigheter som ett urval kommuner, landsting och regioner erbjuder politiker och chefstjänstemän när de börjar sina förtroendeuppdrag respektive anställningar.
- *Svenska nyhetsmedier och mänskliga rättigheter i Sverige – En översikt* (SOU 2007:102), Ylva Brune, Högskolan i Kalmar.

Slutsatser från kartläggningarna beskrivs bl.a. i avsnitt 3.5.4. Resultatet av SIFO-undersökningen presenterades vid ett frukostseminarium i Stockholm som delegationen anordnade i april 2007. Den kartläggning som Mikael Spång vid Malmö högskola gjort diskuterades vid ett möte med representanter från länsstyrelsen och fyra kommuner i Skåne som genomfördes 2008 i samarbete med länsstyrelsen i Skåne län. I oktober 2008 anordnade delegationen också ett frukostseminarium för kommunpolitiker och tjänstemän i samarbete med Malmö stad. Rapporten *Svenska nyhetsmedier och mänskliga rättigheter i Sverige – En översikt* (SOU 2007:102) presenterades vid ett frukostseminarium i Göteborg i september 2007 och vid MR-dagarna i Stockholm samma år.

Europeiska och internationella initiativ

Enligt direktiven har delegationen, inom ramen för uppgiften att arbeta för ökad information och kunskap om mänskliga rättigheter hos olika målgrupper i samhället, bl.a. haft att samordna EU-

initiativet Europeiska året för lika möjligheter för alla och Europarådets kampanj Alla olika – Alla lika i Sverige.

Delegationen har tidigare redovisat sitt arbete med dessa kampanjer i delbetänkandet *Rapporter från en MR-verkstad* (SOU 2008:45). Här kan i korthet nämnas att delegationen inom ramen för sitt arbete med EU-initiativet Europeiska året för lika möjligheter för alla samordnat genomförandet av två regionala konferenser under namnet *Rättigheter för alla*. Konferenserna, som anordnades i samarbete med bl.a. Svenska Röda Korset och MR-fonden, hölls under 2007 i Jönköping och Sundsvall.

Delegationen genomförde Europarådets kampanj Alla olika – Alla lika i Sverige i egenskap av nationell kampanjkommitté. Som sådan fungerade delegationen som kontaktpunkt gentemot Europarådet samt samordnare av såväl nationella som regionala och lokala aktörer som deltog i genomförandet av kampanjen. Kampanjen riktade sig till ungdomar och fokuserade på mångfald, mänskliga rättigheter och deltagande. I uppdraget ingick att samråda och samverka med Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU) och Ungdomsstyrelsen. LSU fungerade som nav för det nationella arbetet.

Genom tilläggsdirektiv fick delegationen i juli 2007 också i uppdrag att genomföra kommunikationsinsatser och kunskapshöjande aktiviteter med anledning av FN:s beslut att högtidlighålla 200-årsminnet av den transatlantiska slavhandelns avskaffande (dir. 2007:114). Som nämnts ovan har även denna del av delegationens arbete redovisats i delbetänkandet *Rapporter från en MR-verkstad*.

Utbildning

Delegationens arbete med utbildningar för personer verksamma inom den offentliga sektorn har redovisats i avsnitt 1.3.1 om stöd till statliga myndigheter, kommuner och landsting. Förutom dessa har delegationen genomfört utbildningar inom ramen för projektet Antidiskriminering i skolan (ADIS). Bakgrunden till projektet var att delegationen 2006 i samarbete med de dåvarande ombudsmännen mot diskriminering (Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, JämO, HO och HomO), Barnombudsmannen samt Barn- och Elevombudet ansökte om EU-medel för en skolkampanj. Kampanjens syfte var att sprida kunskap och information om den då nya lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan

kränkande behandling av barn och elever (numera upphävd och ersatt av annan lagstiftning). Projektet Antidiskriminering i skolan resulterade i utbildningar under våren 2007 för instruktörer från Sveriges elevråd (SVEA) och stiftelsen Friends med ett 40-tal deltagare.

Dessutom framställdes serietidningen *Respekt*, som trycktes i 100 000 exemplar. Den första upplagan tog slut inom en vecka, varför ytterligare 150 000 exemplar trycktes. Numera ges tidningen ut av Diskrimineringsombudsmannen (DO) i samarbete med Barn- och elevombudet vid Skolinspektionen. Tidningen, som kan beställas gratis i s.k. klasspaket om 30 exemplar, har uppdaterats utifrån förändringarna i bl.a. diskrimineringslagstiftningen. Information om hur *Respekt* kan beställas finns på DO:s hemsida, www.do.se.

Inom ramen för uppdraget om 200-årsminnet av den transatlantiska slavhandelns avskaffande har delegationen utarbetat en faktatidning med lärarhandledning och övningar om slavhandeln och Sveriges roll i denna. Materialet är i första hand avsett för högstadie- och gymnasieelever.

Metodutveckling

Förutom att ta fram den utbildningsmodell för offentlig verksamhet som beskrivits ovan samt förslag om hur de mänskliga rättigheterna kan integreras i kommunala styrdokument (se avsnitt 3.4.4) har delegationen bl.a. gett Handisam i uppdrag att utarbeta förslag på indikatorer för mänskliga rättigheter. Resultatet presenteras i rapporten *Nationella indikatorer för mänskliga rättigheter, Små fönster med glimt av ett större sammanhang*. Rapporten kan laddas ned eller beställas på Handisams hemsida, www.handisam.se. Sedan delegationen avslutat sitt uppdrag kommer rapporten även att finnas på regeringens webbplats för mänskliga rättigheter, www.manskligarattigheter.se tillsammans med övrigt material som utarbetats av delegationen eller på delegationens uppdrag.

Delegationen har vidare genomfört projektet MR-dilemman (*Equality in Reality*), som finansierats med medel från EU-kommissionens program *Progress*. Syftet med MR-dilemman var att öka medvetenheten kring de svårigheter som kan uppkomma när mänskliga rättigheter kommer i konflikt med och behöver balanseras mot varandra. Inom ramen för projektet tog delegationen

under 2008 fram den s.k. MR-blobben, som är en interaktiv mötesplats som i första hand vänder sig till ungdomar mellan 12 och 19 år. MR-blobben beskriver ett antal situationer där frågor och dilemman om mänskliga rättigheter som användaren uppmanas ta ställning till. Syftet är att på så sätt väcka nyfikenhet och intresse för frågor om de mänskliga rättigheterna. MR-blobben har ställts ut på flera platser i landet och finns numera på Världskulturmuseet i Göteborg samt på Fredsmuseum i Uppsala. En internetversion av MR-blobben samt ett utbildningsmaterial med praktiska övningar och lärarhandledning finns på regeringens webbplats om mänskliga rättigheter, www.mänskligarättigheter.se.

Delegationens webbplats

Delegationen har sedan september 2006 haft en egen webbplats, www.mrdelegationen.se. Där har delegationen presenterat de kartläggningar, kampanjer, projekt och övriga aktiviteter som delegationen genomfört, deltagit i eller stött. På webbplatsen har delegationen också informerat om metoder som använts för att påbörja eller utveckla arbetet med mänskliga rättigheter samt lämnat förslag på litteratur, filmer och webbsidor där ytterligare information finns.

Webbplatsen har anpassats i enlighet med WAI (*Web Accessibility Initiative*), som är internationella riktlinjer för att göra webbplatser mer tillgängliga för människor med funktionsnedsättning. På webbplatsen har också funnits information om delegationen på romani, meänkieli, samiska, finska och engelska samt på teckenspråk och lättläst svenska. Dessutom har det funnits möjlighet att lyssna till text och länkar på talad svenska.

Rapporter och annat material som funnits på delegationens webbplats eller publicerats i tryckt form kommer, som tidigare nämnts, att överföras till regeringens webbplats för mänskliga rättigheter, www.mänskligarättigheter.se, när delegationen har avslutat sitt arbete.

Informationsarbetets övergripande inriktning

Delegationens uppdrag att utarbeta och genomföra strategier för ökad information och kunskap om mänskliga rättigheter hos olika målgrupper i samhället har framför allt utförts genom arbetet med de ovan nämnda kampanjerna och kartläggningarna. En strategi har utarbetats för varje kampanj och del av verksamhet för sig för att kunna anpassas till behoven och förutsättningarna inom det aktuella området. Det har dock även funnits gemensamma utgångspunkter och en övergripande inriktning för hela informationsverksamheten som bör nämnas.

Delegationen har ansett det vara väsentligt att inom ramen för arbetet med kampanjer och andra kommunikationsinsatser verka för att ett mer bestående värde kan skapas även när verksamheten varit finansierad med projektmedel eller på annat sätt avgränsad i tiden. Alla större insatser har därför haft en uttalad strategi för ett överlämnande till permanenta aktörer. Arbetet med de regionala konferenserna om mänskliga rättigheter, Rättigheter för alla, togs efter kampanjens avslutande över av Svenska Röda Korset. Serietidningen Respekt, som utarbetades som ett led i arbetet med ADIS, ges fortsatt ut i uppdaterad form av DO. Det utbildningsmaterial som utarbetades som ett led i uppdraget om 200-årsminnet av den transatlantiska slavhandelns avskaffande sprids fortsättningsvis av Afrosvenskarnas Riksförbund och Centrum mot Rasism. MR-blobben, som togs fram inom ramen för arbetet med MR-dilemman, återfinns i fysisk form på Fredsmuseum i Uppsala samt Världskulturmuseet i Göteborg. Innehållet i MR-blobben samt den tillhörande lärarhandledningen finns också på regeringens webbplats om mänskliga rättigheter, www.manskligarattigheter.se.

Ett annat sätt att arbeta för långsiktighet har varit att genomföra informationsverksamhet på flera olika platser i landet och där utgå från de regionala och lokala aktörernas aktiva medverkan, kunskaper och prioriteringar. Delegationen har därför samordnat regionala och lokala arbetsgrupper med företrädare för bl.a. kommuner, länsstyrelser och organisationer inom det civila samhället som gemensamt formulerat dagordningen kring människorättsfrågor av intresse i området. Dessa samarbeten har flera gånger lett till kontakter och nätverk kring människorättsfrågor i området som bestått efter det att delegationens verksamhet på platsen avslutats.

Delegationen har också velat betona att de mänskliga rättigheterna är allas ansvar och att frågorna därför måste förstås och ägas lokalt. Detta har inneburit att upplägg och frågeställningar för seminarier och andra kommunikationsinsatser har anpassats till lokala förhållanden och frågor. En övergripande inriktning har även varit att stimulera till diskussion och reflektion snarare än att lämna färdiga svar. Det har varit viktigt att deltagare i seminarier och andra möten om människorättsfrågor själva varit aktiva och kunnat påverka inriktningen.

De kampanjer som delegationen har haft i uppdrag att genomföra, liksom arbetet med ADIS och MR-dilemman, har framför allt fokuserat på ungdomar. I detta arbete har en genomgående inriktning varit att utforma metoder och material i samarbete med ungdomsorganisationer för att nå en utformning och hitta kanaler som är specifika för ungdomar. Detta har troligen varit en viktig faktor för den stora spridningen av materialet om anti-diskriminering i skolan genom serietidningen *Respekt*, som bl.a. publicerades i flera korta delar på ungdomssajten Hamsterpaj.⁶

Slutligen bör nämnas att ett genomgående inslag i delegationens informationsverksamhet genom kampanjerna, liksom i arbetet med delegationens webbplats och delbetänkanden, har varit att aktivt arbeta för tillgänglighet i vid bemärkelse. Detta har bl.a. inneburit framtagande av lättlästa och inlästa versioner samt versioner på teckenspråk, versioner på olika språk, främst de nationella minoritetsspråken, val av tillgängliga möteslokaler samt även ett icke-normativt sätt att gestalta människor bl.a. i materialet om icke-diskriminering.

1.3.3 Stimulera det offentliga samtalet om mänskliga rättigheter

Debatten i medierna

Delegationens uppdrag har även omfattat uppgiften att stimulera det offentliga samtalet om mänskliga rättigheter. För att få en bättre uppfattning om hur debatten i dessa frågor förs i medierna gav delegationen i uppdrag åt forskare vid Högskolan i Kalmar att granska hur och i vilken mån frågan om mänskliga rättigheter presenterades och beskrevs i svenska medier under åren 2000–2006.

⁶ www.hamsterpaj.se.

Delegationen har tidigare beskrivit resultaten från denna studie i rapporten *Svenska nyhetsmedier och mänskliga rättigheter i Sverige – En översikt* (SOU 2007:102). En sammanfattning av rapporten ges i avsnitt 3.7.4.

Under perioden 2006–2010 har också delegationens ordförande publicerat sju debattartiklar i Göteborgs-Posten, Helsingborgs Dagblad, Länstidningen Östersund, Borås Tidning, Norrländska Socialdemokraten samt Västerbottens-Kuriren.⁷

Medverkan vid seminarier och konferenser

Delegationen har medverkat vid en mängd större arrangemang med olika målgrupper. Så har delegationen t.ex. både anordnat egna seminarier och deltagit i sådana som andra anordnat bl.a. vid stora årliga arrangemang, t.ex. MR-dagarna, som hållits i Malmö, Luleå och Stockholm, samt mässan Bok och Bibliotek i Göteborg. Dessa arrangemang har vänt sig både till personer som inom ramen för yrkesliv eller förtroendeuppdrag arbetar med frågor om de mänskliga rättigheterna och till allmänheten. Andra exempel på stora arrangemang där delegationen medverkat är Skolforum i Stockholm och Skoldagarna i Malmö, vilka båda riktar sig till lärare och skolledare. Vid så gott som samtliga dessa arrangemang har delegationen dessutom deltagit med utställningar. Därutöver har delegationen medverkat vid ett stort antal mindre arrangemang med varierande målgrupper, såsom seminarier och möten.

Verksamhet som syftat till att stimulera det offentliga samtalet om mänskliga rättigheter har även genomförts inom ramen för de kampanjer som beskrivits ovan i avsnitt 1.3.2, bl.a. EU-initiativet Europeiska året för lika möjligheter för alla, den svenska delen av Europarådets kampanj Alla olika – Alla lika samt de kommunikationsinsatser och kunskapshöjande aktiviteter som delegationen genomfört med anledning av 200-årsminnet av den transatlantiska slavhandelns avskaffande.

⁷ Ny undersökning: *Kunskapen om mänskliga rättigheter brister*, Göteborgs-Posten 2007-04-20, *Obetänksamma kränkningar*, Västerbottens-Kuriren 2007-04-25, *Stärk arbetet för mänskliga rättigheter i Norrbotten*, Norrländska Socialdemokraten 2007-04-30, *Slaveriet – en del av vår nutid*, Borås Tidning 2007-08-26, *Slaveri under annat namn*, Länstidningen, Östersund 2007-08-27, *Slaveriet – en del av vår nutid*, Helsingborgs Dagblad 2007-08-28, *Människorätt en viktig del av krishanteringen*, Göteborgs-Posten 2008-12-09.

1.3.4 Lämna förslag på hur fortsatt stöd kan erbjudas

I delegationens uppdrag har ingått uppgiften att lämna förslag på hur det fortsatta stödet till arbetet för full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige kan erbjudas efter det att delegationen avslutat sitt uppdrag. Enligt sina direktiv är delegationen fri att lämna lagförslag. Förslagen lämnas i kapitel 4–9. Som en bakgrund till förslagen kan tilläggas att regeringen i budgetpropositionen för 2009 förtydligade att det i delegationens uppdrag ingår att se över hur frågan om nationella institutioner som inrättas enligt Parisprinciperna med uppgift att bevaka frågor om de mänskliga rättigheterna ska lösas.⁸

Vidare bör några utgångspunkter för förslagen nämnas.

Delegationen har tolkat sin uppgift så att förslagen i första hand bör röra det systematiska arbetet för de mänskliga rättigheterna, dvs. förslag som avser övergripande frågor om hur arbetet bedrivs med att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige. Uttrycket ”stöd” bör, enligt delegationens mening, tolkas som att förslagen ska vara framåtsyftande i den bemärkelsen att de ska vara ägnade att förebygga, motverka och förhindra att de mänskliga rättigheterna kränks, snarare än att fokusera på kränkningar som redan ägt rum. Delegationen lämnar inte förslag som syftar till att komma till rätta med specifika rättighetsproblem. Dessa studeras och lyfts fram återkommande av internationella organ samt även nationellt, bl.a. inom ramen för arbetet med de nationella handlingsplanerna för mänskliga rättigheter. Delegationen lämnar inte heller förslag som rör rättigheter för specifika grupper eller delar av befolkningen. Det är angeläget att ingående studera ojämlikheter som finns avseende hur olika delar av befolkningen åtnjuter sina mänskliga rättigheter. Samma år som Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige inrättades tillsatte regeringen även en delegation för romska frågor. Denna delegation har nyligen lämnat sitt slutbetänkande (SOU 2010:55). I betänkandet beskrivs hur romer under lång tid inte haft full tillgång till sina mänskliga rättigheter i Sverige. Utredningar och kartläggningar av detta slag som rör delar av befolkningen eller specifika rättighetsproblem belyser ofta systematiska brister i skyddet av de mänskliga rättigheterna och utgör därför värdefullt material även för arbetet för de mänskliga rättigheterna på en övergripande nivå. Detta arbete måste bedrivas på ett så systematiskt och noggrant sätt att

⁸ Prop. 2008/09:1, utgiftsområde 1, Rikets styrelse, s. 68.

brister i rättighetsskyddet kan förebyggas så långt det bara är möjligt. Syftet med delegationens förslag (kapitel 4–9) är att de tillsammans ska forma ett system som på ett långsiktigt sätt kan skydda de mänskliga rättigheterna, bl.a. genom att förebygga och identifiera brister i rättighetsskyddet.

1.3.5 Internationell kunskap och erfarenhet

I delegationens uppdrag har ingått att uppmärksamma och sprida internationell kunskap och erfarenhet. Inom ramen för detta arbete har delegationen samarbetat bl.a. med EU:s byrå för mänskliga rättigheter, FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter och Europarådet för utbyte av erfarenheter och för att genom dessa organisationer hålla sig informerad om vad som sker i andra länder.

Delegationen har dessutom medverkat och deltagit i internationella konferenser, bl.a. konferenserna *Rights Work! Systematic Work for Human Rights Implementation 2008* och *Fundamental Rights Conference 2009*, som båda hölls i Stockholm. Delegationen har även gjort besök i andra länder för att ta del av deras erfarenheter av att arbeta med mänskliga rättigheter samt med anledning av EU- och Europarådsprojekten.

1.3.6 Möten, samråd och samverkan

Delegationen har hållit 24 protokollförda möten. Den samlade expertgruppen har bjudits in till fem möten. Därutöver har ordföranden och sekretariatet hållit möten och fört diskussioner med delar av expertgruppen vid ett flertal tillfällen. Delegationen har inte berett experterna möjlighet att lämna särskilda yttranden enligt 21 § kommittéförordningen (1998:1474) då dessa främst deltagit i arbetet med den främjande delen av uppdraget och inte i delegationens diskussioner och överväganden om förslag.

Enligt sina direktiv har delegationen haft i uppdrag att arbeta utåtriktat och att använda dialog som en central del av sin verksamhet. Delegationen skulle enligt sina ursprungliga direktiv bl.a. samråda och samverka med HomO, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, HO, Barnombudsmannen (BO), Handisam, Sametinget, Sameskolstyrelsen, Ekonomistyrningsverket (ESV), Arbetsgivarverket, Statskontoret, Verket för förvaltningsutveckling

(Verva), Forum för levande historia, JämO, Utredningen om stöd för jämställdhetsintegrering i staten (N2005:2), Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt kommuner med storstadspolitiska lokala utvecklingsavtal. Flera av dessa aktörer har ingått i den expertgrupp som utsågs i samband med att delegationen inrättades.

Samverkan och samråd med dessa och andra aktörer har framför allt ägt rum inom ramen för de utbildningar, kampanjer och informationssatsningar som beskrivits i avsnitt 1.3.1–1.3.3. Såsom framgått av beskrivningarna har så gott som samtliga dessa aktiviteter genomförts i samarbete mellan delegationen och statliga myndigheter, kommuner, landsting och organisationer. Därutöver har även särskilda möten genomförts med bl.a. statliga myndigheter för att diskutera den del av delegationens uppdrag som rört att lämna förslag inför det framtida arbetet för de mänskliga rättigheterna.

Representanter för föreningslivet har ingått i en rad av delegationens referensgrupper. Delar av delegationens uppdrag, bl.a. utbildande och informerande aktiviteter, har genomförts i samråd och samverkan med t.ex. Svenska Röda Korset, MR-fonden, Föreningen Gemensam Framtid, LSU, SKL, SVEA, Stiftelsen Friends, Afrosvenskarnas riksförbund, Centrum mot rasism, Antidiskrimineringsbyrån i Sundsvall, Kvinna till Kvinna, Amnesty Business Group samt ECPAT Sverige. Arbetsgrupper som bildats för genomförande av olika aktiviteter har i sin tur haft kontakt med ett flertal andra organisationer i sin region för att samla in ytterligare synpunkter. Bland dessa organisationer kan bl.a. nämnas regionala och lokala handikappförbund, Riksförbundet för sexuellt likaberättigande (RFSL) och representanter för resandefolket.

2 Utgångspunkter

2.1 Introduktion till de mänskliga rättigheterna

2.1.1 De mänskliga rättigheterna – juridik, etik och politik

De mänskliga rättigheterna är ett sätt att formulera vad som krävs av staten i vid bemärkelse, omfattande alla delar av det allmänna, för att de som bor eller vistas i ett land ska kunna garanteras ett människovärdigt liv. Rättigheterna beskriver vad som inte får göras mot någon människa och vad som måste göras för varje människa. Utgångspunkten för de mänskliga rättigheterna är att alla människor ska ses som fria och lika i värde och rättigheter. Alla människor har rätt att åtnjuta de mänskliga rättigheterna utan någon form av diskriminering.

Frågor om de mänskliga rättigheterna aktualiseras i alla länder och har också en lång historia. Skrivna rättsliga urkunder som begränsar statens och det allmännas maktutövning gentemot de egna medborgarna har funnits i flera hundra år. Det engelska parlamentet antog *Habeas Corpus Act* 1679 och *Bill of Rights* 1689. I Sverige antogs tryckfrihetsförordningen 1766 med regler bl.a. om offentliga handlingar och förbud mot censur. Den amerikanska oavhängighetsförklaringen från 1776 slog fast ”oförytterliga rättigheter”, och 1789 antogs en *Bill of Rights* som tillägg till Förenta staternas författning. Samma år, under den franska revolutionen, antogs också en deklaration om de mänskliga och medborgerliga rättigheterna. Flera stater införde grundlagsbestämmelser om fri- och rättigheter under 1800-talet och 1900-talets början.

Det bör dock nämnas att medan de mänskliga rättigheterna som begrepp i dag karaktäriseras av att alla människor ska ses som lika i värde och rättigheter, så var detta inte fallet med de rättigheter som slogs fast i många av de tidigare nationella rättighetsurkunderna och författningarna. Dessa avsåg i regel endast en privilegierad grupp, såsom män, personer med vit hudfärg eller med viss

egendom eller inkomst. Som exempel kan rösträtten nämnas. När den amerikanska kongressen antog Bill of Rights 1789 så hade bara sex procent av Förenta staternas befolkning rösträtt. Först 1868 och 1870 utfärdade kongressen de fjortonde och femtonde tilläggsartiklarna som formellt tillförsäkrade rösträtt och full medborgerlig likställighet för alla medborgare, oavsett bl.a. hudfärg. Dessa rättigheter inskränktes sedan ändå i flera sydstater. Vid antagandet 1789 av den franska deklARATIONEN om de mänskliga och medborgerliga rättigheterna hade endast männen rösträtt. Kvinnlig rösträtt infördes inte förrän långt in på 1900-talet i de flesta europeiska stater.¹

De ovan nämnda urkunderna om de mänskliga rättigheterna reglerade rättigheterna på det nationella planet. I samband med andra världskriget blev det emellertid uppenbart att sådana garantier inte gav tillräckligt skydd för enskilda i förhållande till den egna statsmakten. Idén om universella och internationellt erkända mänskliga rättigheter började utvecklas. När FN bildades 1945 slogs det fast i organisationens stadga som ett av dess ändamål att ”åstadkomma internationell samverkan vid /.../ befordrande och främjande av aktningen för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla utan åtskillnad med avseende på ras, kön, språk eller religion” (artikel 1.4). FN:s generalförsamling antog 1948 den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, som innehåller såväl medborgerliga och politiska som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.² Därefter har ett stort antal internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna antagits (se vidare avsnitt 2.1.2).

De mänskliga rättigheterna kan sägas omfatta frågor och ställningstaganden av tre slag:

- Etiska principer – Hur kan de mänskliga rättigheterna motiveras? Bör några grupper ha ett förstärkt rättighetsskydd i förhållande till andra?
- Politiska ställningstaganden – Hur ska de mänskliga rättigheterna genomföras i olika sammanhang och på olika nivåer i samhället? Hur ska rättigheterna prioriteras vid avvägningar mellan olika värden och intressen?

¹ Strzelewicz, *De mänskliga rättigheternas historia*, 2001, s. 114–117.

² FN:s generalförsamlings resolution GA 217 A (III), antagen den 10 december 1948.

- Rättsregler – Hur skyddas de mänskliga rättigheterna av rättsordningen nationellt och internationellt? Vad händer när kränkningar av de mänskliga rättigheterna inträffat?

De mänskliga rättigheterna rör alla delar av samhället och omfattar medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. De omfattar bl.a. alla människors rätt till en rimlig levnadsstandard, en kostnadsfri grundskoleutbildning, politiskt deltagande och ett flertal rättigheter som syftar till att skydda individen från den egna statens eventuella maktmissbruk och övergrepp. FN:s världskonferens för mänskliga rättigheter 1993 (se avsnitt 1.2) slog fast att de mänskliga rättigheterna är odelbara och samverkande.³ Om en enskilds rätt till utbildning åsidosätts så urholkas också rätten till politiskt deltagande. På liknande sätt kan enskilda inte utkräva sina mänskliga rättigheter om rätten till domstolsprövning inte respekteras.

Världskonferensen slog också fast att de mänskliga rättigheterna är universella, dvs. att rättigheterna i FN:s allmänna förklaring gäller i hela världen. Ingen regering kan åsidosätta de mänskliga rättigheterna med hänsyn till särskilda förhållanden som tradition, kultur eller religion.

Ytterligare en central princip är principen om icke-diskriminering, enligt vilken de mänskliga rättigheterna ska gälla för var och en utan åtskillnad, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller ställning i övrigt. Uppräkningen är bara exemplifierande, både i den allmänna förklaringen och i de olika bindande internationella människorättskonventionerna. Av praxis från FN:s olika övervakningsorgan, liksom från Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna, framgår att icke-diskrimineringsprincipen gäller också för många andra grunder, såsom sexuell läggning, funktionsnedsättning och ålder. Principen om icke-diskriminering utesluter dock inte möjligheten att använda särskilda åtgärder för att påskynda jämlikhet och jämställdhet, förutsatt att åtgärderna upphör när jämlikhet eller jämställdhet uppnåtts.⁴

³ A/CONF.157/23, *Vienna Declaration and Programme of Action*, 12 juli 1993.

⁴ Konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, artikel 1.4, konventionen om avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor, artikel 4, FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, *General Comment No. 18: Non-discrimination*, 1989, p. 10.

Att de mänskliga rättigheterna är odelbara hindrar inte att de är av olika karaktär. De medborgerliga och politiska rättigheterna syftar, enkelt uttryckt, dels till att skydda grundläggande friheter och politiska rättigheter, dels till att skydda mot övergrepp. Bland den förstnämnda kategorin kan t.ex. yttrandefriheten, religionsfriheten och rätten till politiskt deltagande nämnas. I den andra kategorin finns t.ex. rätten att inte bli godtyckligt frihetsberövad och förbudet mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. De medborgerliga och politiska rättigheterna gäller direkt när en stat formellt åtagit sig att följa en konvention och ger inget utrymme för att rättigheterna genomförs successivt.

De ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna är rättigheter som ska tillgodose människans grundläggande behov, bl.a. till en tillfredsställande levnadsstandard, inklusive bostad, till hälsovård och till utbildning. Dessa rättigheter är, rättsligt sett, av en annan karaktär eftersom de medger att staterna förverkligar rättigheterna gradvis i förhållande till sina resurser och förutsättningar. Olika krav kan alltså ställas på olika länder, eller på samma land under olika perioder. Däremot gäller rättigheterna i lika hög grad för alla landets invånare i enlighet med principen om icke-diskriminering.

Denna typ av kategoriseringar är dock förenklingar utan skarpa gränser. Minoriteters rätt att utöva sin egen kultur och religion och att använda sitt eget språk har t.ex. både aspekter av grundläggande friheter och kulturella rättigheter. Andra regelverk som avser att särskilt skydda en viss del av befolkningen, t.ex. barnets rättigheter, omfattar också rättigheter av blandad karaktär. Det går inte heller att säga att det faktum att de ekonomiska och sociala rättigheterna får förverkligas gradvis hänger samman med att de generellt skulle förutsätta större resurser, eller att de grundläggande friheterna endast förutsätter att den offentliga sektorn avstår från vissa handlingar. Även de grundläggande friheterna ställer krav på att det allmänna agerar för att skydda friheterna, t.ex. att myndigheterna skyddar demonstranter från att utsättas för fysiska angrepp från motdemonstranter.

2.1.2 Från politisk viljeyttring till juridiskt bindande dokument

När FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna antogs av generalförsamlingen skedde detta i form av en deklaration, dvs. som en politisk viljeyttring och ett målsättningsdokument för FN:s medlemsstater. Såsom deklaration, snarare än juridiskt bindande traktat, hade den från början en begränsad juridisk status. Den allmänna förklaringen har dock senare genom den internationella sedvanerättens utveckling till stora delar kommit att bli juridiskt bindande för alla stater, vilket understryks av universalitetsprincipen, som nämnts ovan.⁵

För att ge de mänskliga rättigheterna större juridisk tyngd och tydlighet har de mänskliga rättigheterna med utgångspunkt i den allmänna förklaringen med tiden utvecklats till en rad konventioner, dvs. folkrättsligt bindande avtal mellan stater. Konventioner och fördrag antas först i form av en text som utarbetas genom internationella förhandlingar, t.ex. inom FN och Europarådet. När detta har skett öppnas möjligheten för stater att underteckna konventionen, vilket innebär att staten godkänner konventionens text. Efter beslut av behörig politisk instans på nationell nivå, i Sverige i de flesta fall riksdagen, kan konventionen ratificeras. Genom ratificeringen bekräftar en stat att den är juridiskt bunden att se till att de rättigheter som konventionen i fråga innehåller respekteras och främjas inom landet. Konventionen blir i regel bindande när den ratificerats av ett visst antal stater, vilket anges i konventionstexten.

De stater som ansluter sig till konventionerna kan sägas ha ett tredelat ansvar. För det första ska de avstå från vissa handlingar som skulle begränsa eller kränka individens rättigheter. För det andra ska de skydda människor från att utsättas för övergrepp från andra aktörer. Slutligen ska de ge förutsättningar för enskilda att åtnjuta och utkräva sina rättigheter.

2.1.3 Centrala konventioner om de mänskliga rättigheterna

Mot bakgrund av FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna utarbetades först två centrala konventioner som vunnit stor anslutning: FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kultu-

⁵ Se t.ex. skr. 2003/04:20 s. 6, skr. 2005/06:95, s. 16, skr. 2007/08:109, s. 8.

rella rättigheter och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Båda konventionerna öppnades för undertecknande 1966 och trädde i kraft 1976. Dessa konventioner utgör i dag tillsammans med den allmänna förklaringen och de två fakultativa protokoll som hör till konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter ett grundläggande ramverk för de mänskliga rättigheterna som på engelska brukar kallas *The International Bill of Human Rights*. Sverige undertecknade konventionerna 1967 och ratificerade dem 1971.

Fram till 2010 har det inom FN utvecklats ytterligare sex konventioner som har trätt i kraft och som betecknas som ”kärnkonventioner” (*core international human rights instruments*) av FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter. För var och en av dessa konventioner finns en övervakningskommitté som bevakar hur de stater som ratificerat konventionen följer konventionens krav. De sex konventionerna är:

- *Internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering* (1965). Konventionen trädde i kraft 1969. Sverige undertecknade konventionen 1966 och ratificerade den 1971. För Sveriges del trädde konventionen i kraft 1972.
- *Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor* (1979). Sverige undertecknade och ratificerade konventionen 1980. Den trädde i kraft 1981.
- *Konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning* (1984). Sverige undertecknade konventionen 1985 och ratificerade den 1986. Den trädde i kraft 1987.
- *Konventionen om barnets rättigheter* (1989). Sverige undertecknade och ratificerade konventionen 1990. Den trädde i kraft samma år.
- *Konventionen om migrantarbetares rättigheter* (1990). Sverige har varken undertecknat eller ratificerat denna konvention. Den trädde i kraft 2003.
- *Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning* (2006). Sverige undertecknade konventionen 2007 och ratificerade den 2008. Den trädde i kraft 2009.

En annan viktig internationell traktat är *Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna* (1950), eller Europakonventionen. Sverige ratificerade Europakonventionen 1952 och den trädde i kraft den 3 september 1953. Konventionen inkorporerades i svensk rätt 1995, dvs. blev svensk lag i sin helhet, vilket gör den unik i ett svenskt sammanhang när det gäller konventioner om mänskliga rättigheter. Rättigheterna i denna konvention motsvarar i stort sett de medborgerliga och politiska rättigheter som återfinns i FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

Europarådet beslutade också 1961 om den *europiska sociala stadgan* (egentligen Stadgan om arbetstagarnas grundläggande sociala rättigheter), vilken till stora delar motsvarar FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. En reviderad version av stadgan antogs av Europarådet 1996 och ratificerades av Sverige 1998. Inom Europarådet har vidare flera andra viktiga konventioner utarbetats, bl.a. den *europiska konventionen till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning* (1987), *ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter* (1995) och den *europiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk* (1992).

Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter från 2000 har genom Lissabonfördraget blivit ett inom EU bindande dokument om mänskliga rättigheter med samma rättsliga ställning som EU-fördragen själva. Bestämmelserna i stadgan riktar sig i första hand till unionens institutioner men ska även tillämpas av medlemsstaterna när dessa tillämpar EU-rätten. Grundläggande fri- och rättigheter kommer till uttryck på ett flertal sätt inom EU-rätten. Genom Lissabonfördragets ikraftträdande har de mänskliga rättigheternas roll i unionen tydliggjorts. Som exempel kan nämnas att artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) föreskriver att unionen bl.a. ska bygga på respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Vidare slås det fast i EU-fördraget, artikel 6.3, 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.

Konventioner om mänskliga rättigheter och angränsande frågor har, förutom inom FN, EU och Europarådet, utarbetats inom bl.a. Internationella Arbetsorganisationen (International Labour Organization, ILO), Organisation of American States (OAS) och Afrikanska Unionen (AU).

2.1.4 Begränsningar av de mänskliga rättigheterna

De mänskliga rättigheterna kan delas in i två typer vad gäller vilka möjligheter staterna har att begränsa dem utan att bryta mot de internationella konventionerna. En sådan uppdelning indikerar ingen viktning i rättigheternas värde utan ska ses som en konsekvens av rättigheternas karaktär.

För det första finns det absoluta och oåterkalleliga rättigheter som aldrig, oavsett omständigheterna, får inskränkas. Bland dessa kan nämnas förbudet mot tortyr och förbudet mot slaveri. För det andra finns det rättigheter som staten får begränsa under vissa förutsättningar och på visst sätt, t.ex. yttrandefriheten, religionsfriheten, föreningsfriheten och rätten till privatliv. För yttrandefriheten enligt FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 19.2) gäller t.ex. att den ”medför särskilda skyldigheter och särskilt ansvar” och att dess utövande därför får underkastas vissa inskränkningar, men endast sådana som är ”angivna i lag och som är nödvändiga”. Det är viktigt att notera att de inskränkningar av de mänskliga rättigheterna som är tillåtna enligt konventionerna måste göras med stöd av lag. Inskränkningar får endast göras av skäl som kan anses godtagbara i ett demokratiskt samhälle, t.ex. för att skydda andra personers rättigheter, befolkningens hälsa eller den allmänna säkerheten. Vidare måste inskränkningar av de mänskliga rättigheterna vara proportionerliga, dvs. de får inte gå utöver vad som krävs med hänsyn till inskränkningens ändamål.

2.1.5 Hur begreppet mänskliga rättigheter ska förstås i betänkandet

Ovan har beskrivits att de mänskliga rättigheterna är ett begrepp med bl.a. juridiska, etiska och politiska dimensioner. När begreppet används i detta betänkande ska det främst förstås i sin betydelse av bindande internationella regler som ska efterlevas nationellt. I avsnitten som exempelvis rör rättsligt skydd, myndighetsstyrning och en nationell institution för de mänskliga rättigheterna (kapitel 4–6) avses alltså i första hand mänskliga rättigheter som ett regelverk som skyddar individens rättigheter gentemot det allmänna och som alla delar av den offentliga sektorn har skyldighet att följa.

För att de mänskliga rättigheterna ska kunna skyddas och få genomslag behöver dock även deras etiska och politiska dimension ges utrymme. Rättigheternas förverkligande kräver t.ex. en mängd avvägningar som förutsätter en djupare förståelse av deras innebörd och betydelse. Utbildning och forskning om de mänskliga rättigheterna kan mycket väl behandla rättigheternas etiska och politiska dimensioner utan att med nödvändighet ta sin utgångspunkt i deras juridiska uttryck. Det är dock, enligt delegationens uppfattning, viktigt att de mänskliga rättigheterna inte förstås som *enbart* politiska eller etiska riktlinjer. Den rättsliga bundenhet som staterna underkastat sig genom att ratificera konventioner om de mänskliga rättigheterna är en central aspekt, eftersom det framför allt är denna bundenhet som gör rättigheterna till ett skydd för individen. Att de mänskliga rättigheterna slagits fast i ett bindande, internationellt regelverk innebär också ett skydd mot godtycke och mot politiskt, religiöst eller kulturellt motiverade omtolkningar.

I betänkandet används uttrycken att "respektera", "efterleva" och "följa" de mänskliga rättigheterna som en samlande beteckning för Sveriges rättsliga skyldigheter enligt de internationella konventionerna. Dessa uttryck omfattar, så som de används här, alla de förpliktelser som det allmänna har enligt konventionerna om mänskliga rättigheter, såväl sådana som innebär att det allmänna ska avstå från vissa handlingar som sådana som ställer krav på aktiva handlingar. Uttryckssättet ansluter även till det som används i regeringens långsiktiga mål, att säkerställa "full respekt" för de mänskliga rättigheterna.⁶

2.2 De mänskliga rättigheterna i relation till angränsande begrepp

2.2.1 Relationen rättigheter – skyldigheter

De mänskliga rättigheterna är samtidigt statens skyldigheter. Relationen mellan rättigheter och skyldigheter inom människorättsområdet är dock av en särskild karaktär i den meningen att relationen inte rör förhållandet mellan två lika starka parter utan mellan staten och individen. Staten har omfattande makt över individens liv genom lagstiftning och politiska beslut. I de flesta stater finns också individens skyldigheter noggrant reglerade i lag, t.ex.

⁶ Skr. 2005/06:95, s. 12.

vad gäller skatteinbetalning, förbud mot att använda våld eller begå andra brott. Staten har också rätt att begränsa en individs frihet eller frånta individen ekonomiska medel om denne har brutit i att leva upp till sina skyldigheter enligt lag.

Ur ett människorättsperspektiv är det dock centralt att rätten att åtnjuta mänskliga rättigheter inte är villkorad av att individen lever upp till sina lagstadgade skyldigheter. Alla har rätt att åtnjuta de allra flesta mänskliga rättigheter, även den som brutit mot lagen eller som befinner sig olovligen i ett annat land. Som beskrivits ovan medger dock regleringen av flera mänskliga rättigheter att staten inskränker dem genom lag, under vissa bestämda förutsättningar. Därmed kan staten, så länge dessa förutsättningar uppfylls, t.ex. lagstifta om hets mot folkgrupp utan att detta innebär en kränkning av yttrande- eller religionsfriheten.

Alla har rätt att åtnjuta sina mänskliga rättigheter, men rättigheterna kan inte utkrävas i ett tomrum. Den enskilde måste acceptera det faktum att alla andra har mänskliga rättigheter som också ska respekteras. Därför kan en individ inte hävda utövandet av sina rättigheter till den grad att det negativt påverkar någon annans möjligheter att åtnjuta sina rättigheter. I den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna sägs t.ex. att ”var och en har plikter mot samhället” och att ”ingenting i denna förklaring får tolkas som att det innebär en rätt för en stat, en grupp eller en enskild person att ägna sig åt en verksamhet eller att utföra en handling som syftar till att omintetgöra någon av de rättigheter eller friheter som anges i förklaringen” (artikel 29 och 30). En bestämmelse med förbud mot missbruk av rättigheter finns också i Europakonventionen (artikel 17). För att de mänskliga rättigheterna ska kunna förverkligas krävs således att enskilda är medvetna om sina egna mänskliga rättigheter och att de respekterar andras rättigheter.

2.2.2 Relationen mänskliga rättigheter – demokrati

Demokratin och de mänskliga rättigheterna är nära förbundna med och förstärker varandra. Ett demokratiskt styrelseskick är en mänsklig rättighet i sig. En koppling mellan mänskliga rättigheter och demokrati görs t.ex. i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (artikel 21) enligt vilken var och en har rätt att delta i sitt lands styre, direkt eller genom fritt valda ombud. I artikel 1 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter

slås folkens rätt till självbestämmande fast. Vidare finns det flera andra mänskliga rättigheter som är nödvändiga för att en demokrati ska kunna fungera, t.ex. yttrandefrihet, mötesfrihet och föreningsfrihet.

Samtidigt som de mänskliga rättigheterna omfattar flera demokratiska rättigheter är det uppenbart att mänskliga rättigheter bäst skyddas och främjas i en demokrati. I en demokratisk stat kan enskilda eller organisationer inom det civila samhället påtala kränkningar av de mänskliga rättigheterna och andra missförhållanden. Genom en fri och öppen debatt kan också svåra avvägningsfrågor ventileras, t.ex. om vilka begränsningar av de mänskliga rättigheterna som är nödvändiga och proportionerliga. Sambanden mellan demokrati och mänskliga rättigheter är därför tydliga.

Demokratier respekterar dock inte alltid de mänskliga rättigheterna. Historiskt sett har de mänskliga rättigheterna sällan garanterats alla individer ens i demokratier. Mänskliga rättigheter kan ses som en begränsning av majoritetsstyrets maktutövning i en demokrati. Om staten ska leva upp till sina åtaganden vad gäller de mänskliga rättigheterna finns det således beslut som inte kan fattas, inte ens av demokratiskt valda beslutsfattare. Som exempel kan nämnas att minoritetsskyddet är centralt för att förhindra att den politiska majoriteten i en demokrati åsidosätter minoritetens rättigheter.

Det kan också hävdas att det i vissa avseenden finns en inneboende motsättning mellan de mänskliga rättigheterna och demokratin. Demokratins idé bygger på att personer tillhörande en viss grupp inkluderas i demos (folket), vilket samtidigt innebär att andra utestängs, t.ex. från att delta i val. Demokrati i betydelsen ett demokratiskt styrelseskick bygger ofta på medborgarskap som kriterium för vilka som får delta i val. De mänskliga rättigheternas idé baseras i stället på att alla individer har vissa grundläggande rättigheter, oavsett medborgarskap.

Mänskliga rättigheter och demokrati styrs också av delvis olika logik. Demokrati handlar om hur ett politiskt system ska fungera och hur beslut ska fattas.⁷ I en mer formell mening fokuserar alltså det demokratiska styrelseskicket på procedurer, medan de mänskliga rättigheterna framför allt handlar om de politiska beslutens innehåll. På så sätt sätter rättigheterna även gränser för vad man

⁷ Se t.ex. Dahl, *On Democracy*, 2000, Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, 1999, och Gilljam och Hermansson, *Demokratins mekanismer*, 2003.

kan besluta om i en demokrati. Begreppet demokrati används dock ofta även i en bredare bemärkelse som beteckning på ett tillstånd där beslut fattas genom ett demokratiskt styrelseskick och med respekt för de mänskliga rättigheterna.

Demokratin och de mänskliga rättigheterna är således intimt förknippade med varandra men kopplingen mellan dem är inte enkel och det finns vissa motsättningar mellan de två begreppen. Det är viktigt att förstå att de mänskliga rättigheterna förutsätter ett demokratiskt styrelseskick medan de samtidigt sätter gränser för de styrandes och myndigheternas maktutövning.

2.2.3 Relationen mänskliga rättigheter – diskriminering

Mänskliga rättigheter ses ibland som synonymt med likabehandling och icke-diskriminering och relateras därför ofta till ett lands lagstiftning mot diskriminering. Denna koppling görs kanske framför allt i länder där diskriminering är det mest framträdande människorättsproblemet. Rätten att inte bli diskriminerad är onekligen en grundläggande mänsklig rättighet samt en utgångspunkt för hur de övriga mänskliga rättigheterna ska utövas, dvs. utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning och ålder (principen om icke-diskriminering).

Det finns dock skillnader mellan mänskliga rättigheter, diskriminering och diskrimineringslagstiftning som är viktiga att uppmärksamma. En stat kan t.ex. nedprioritera eller kränka en specifik mänsklig rättighet utan att diskriminera någon. Om alla i ett land förbjuds att utöva sin religion eller saknar tillgång till domstolsprövning av sina rättigheter innebär inte detta diskriminering i sig, men väl tydliga brott mot de mänskliga rättigheterna. För att en stat ska kunna sägas efterleva de mänskliga rättigheterna är det alltså inte tillräckligt att den behandlar alla lika, utan den måste också respektera och säkerställa de andra rättigheterna.

Samtidigt kan ett område som vanligen inte ses som en fråga om mänskliga rättigheter, såsom möjligheten att utöva en viss idrott, bli en människorättsfråga om t.ex. ett förbud att utöva sporten skulle införas på ett diskriminerande sätt, dvs. för en viss del av befolkningen utan något objektivet godtagbart skäl eller på ett sätt som inte står i proportion till ändamålet med särbehandlingen.

2.3 Människorättsperspektiv och människorättsbaserat arbete

I betänkandet används uttrycket *människorättsperspektiv*. Med människorättsperspektiv avses att de mänskliga rättigheterna används uttryckligen och som styrande för verksamhet och insatser av olika slag. Användningen av ett människorättsperspektiv syftar till att:

- de mänskliga rättigheterna ska respekteras,
- enskilda ska ha kunskap och medvetenhet om de mänskliga rättigheterna som just sina rättigheter och om sitt ansvar för att respektera andra personers mänskliga rättigheter, samt till att
- personer verksamma inom den offentliga sektorn ska ha kunskap och medvetenhet om vilka skyldigheter de mänskliga rättigheterna innebär för dem.

När ett människorättsperspektiv används är således en utgångspunkt att kunskap och medvetenhet om de mänskliga rättigheterna som just mänskliga rättigheter har ett egenvärde. Kunskap och medvetenhet om de mänskliga rättigheterna som individens rättigheter och det allmännas skyldigheter är framför allt viktiga för att skyddet för rättigheterna ska vara hållbart. Det är under perioder av oro, hot eller svårigheter som det finns störst behov av en utbredd medvetenhet om de mänskliga rättigheterna som den offentliga sektorns skyldigheter. Under en ekonomisk kris finns det t.ex. en risk för att majoriteten beslutar om besparingar som främst drabbar en minoritet om minoritetens rättigheter inte ses som förpliktande för den offentliga sektorn. I sina nationella handlingsplaner för de mänskliga rättigheterna har också regeringen återkommande betonat vikten av kunskap och medvetenhet om de mänskliga rättigheterna.⁸ Regeringen framhåller i budgetpropositionen för 2010 att god kunskap om de mänskliga rättigheterna bland beslutsfattare främst inom den offentliga sektorn är en förutsättning för att regeringens långsiktiga mål, full respekt för de mänskliga rättigheterna, ska kunna uppfyllas.⁹ Vikten av att den enskilde är medveten om de mänskliga rättigheterna just som sina egna rättigheter, liksom om det egna ansvaret för att respektera andra personers

⁸ Skr. 2001/02:83, s. 5, och 107 ff., skr. 2005/06:95, s. 12 och 114.

⁹ Prop. 2009/10:1, Utgiftsområde 1, Rikets styrelse, s. 60.

rättigheter, betonas också av bl.a. Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter.¹⁰

Uttrycket människorättsperspektiv används i betänkandet som en precisering av den vanligt förekommande termen rättighetsperspektiv. Vikten av ett rättighetsperspektiv framhölls t.ex. i utvärderingen av den första nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna.¹¹ Begreppet används annars oftast i samband med utvecklingssamarbete. I regeringens skrivelse för global utveckling sägs t.ex. att ett rättighetsperspektiv ska vägleda regeringens arbete. Vidare framgår att regeringen ska stärka fokus på rättighetsperspektivet i biståndssamarbetet. Detta ska bl.a. ske genom att konsekvensanalyser, som inkluderar en analys av vilka effekter en planerad utvecklingspolitisk insats kan få för de mänskliga rättigheterna, genomförs inför beslut om sådana insatser.¹²

När människorättsperspektivet används systematiskt i en verksamhet kan arbetet beskrivas som rättighetsbaserat eller som *männikorättsbaserat arbete*. Metoder har utvecklats framför allt inom det internationella utvecklingssamarbetet för att säkerställa att de mänskliga rättigheterna integreras i de insatser som genomförs. Ett antal FN-organ inom biståndsområdet, bl.a. UNDP, har antagit ett gemensamt uttalande om att biståndssamarbete ska främja genomförandet av de mänskliga rättigheterna såsom dessa slås fast i FN:s allmänna förklaring och andra internationella instrument om de mänskliga rättigheterna.¹³ Enligt uttalandet finns det ett antal faktorer som karaktäriserar människorättsbaserat arbete, bl.a.:

- Att de internationella konventionerna om de mänskliga rättigheterna används som utgångspunkt.
- Att centrala människorättsprinciper, bl.a. om icke-diskriminering, är vägledande för arbetet genom hela processen, och att frågor om utsatta grupperns rättigheter prioriteras.

¹⁰ CommDH(2009)3, *Recommendation on Systematic Work for Implementing Human Rights at the National Level*, 18 februari 2009, p. 4.5.

¹¹ *Bra början, men bara en början. En utvärderande kommentar om den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna*, Hammarberg och Nilsson, Regeringskansliet, 2005, dnr Ju2004/6673/D, s. 1, 45 och 50.

¹² Skr. 2007/08:89, *Sveriges politik för global utveckling*, s. 7–8.

¹³ United Nations Development Group, *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among UN Agencies*, *Inter-Agency Workshop on a Human Rights Based Approach in the Context of UN Reform*, 2003.

- Att enskilda möjligheter att utkräva sina mänskliga rättigheter utvärderas och strategier för att stärka dem formuleras och genomförs.
- Att enskilda och grupper ges reella möjligheter att delta i formulering av mål och metoder för verksamhet som kommer att påverka dem.
- Att möjligheten för tjänstemän och förtroendevalda att efterleva de mänskliga rättigheterna utvärderas och stärks och att ansvar kan utkrävas när företrädare för det allmänna åsidosätter de mänskliga rättigheterna.
- Att situationen för de mänskliga rättigheterna utvärderas och att brister i efterlevnaden av rättigheterna identifieras och åtgärdas.
- Att insatser övervakas och utvärderas i förhållande till de mänskliga rättigheterna, både vad gäller process och resultat.
- Att synpunkter och rekommendationer från internationella organ som arbetar med de mänskliga rättigheterna beaktas.

I uttalandet sägs också att de mänskliga rättigheterna ska vara vägledande på alla stadier av arbetet, från planering, utformning och genomförande till övervakning och utvärdering av insatser. Vidare framhålls att delaktighet ska ses både som metod och mål i människorättsbaserat arbete. Utvärderingar ska omfatta både process och resultat. Mätbara mål bör identifieras.

FN:s högkommissarie för de mänskliga rättigheterna publicerade 2006 en skrift om människorättsbaserat arbete. Där beskrivs att människorättsbaserat arbete har flera fördelar, bl.a. att insatsernas fokus riktas mot dem som behöver dem genom att arbetet bygger på kartläggningar av problem och brister, att de mänskliga rättigheternas bredd främjar att ett helhetsgrepp tas på utvecklingsarbete, att det medverkar till att internationella konventioner ”översätts” till den nationella miljön samt att människorättsbaserat arbete ställer krav på deltagande och delaktighet från befolkningens sida.¹⁴

Människorättsbaserat arbete är i dag utbrett som metod och begrepp bland internationella organ,¹⁵ statliga myndigheter,¹⁶

¹⁴ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Frequently Asked Questions on a Human Rights-based Approach to Development Cooperation*, 2006, s. 16–18.

¹⁵ Förutom de källor som angivits ovan, se bl.a. Frankovits, *Mainstreaming Human Rights: The Human Rights-based Approach and the United Nations System*, Desk study prepared for

organisationer inom det civila samhället¹⁷ samt även i akademiska sammanhang.¹⁸

Det finns olika metoder för att arbeta människorättsbaserat. En metod som blivit vanligare under senare år är att integrera människorättsperspektivet i budgetprocesser. Detta tillvägagångssätt används i länder som t.ex. Kanada och Storbritannien.¹⁹ En liknande metod används också i jämställdhetsarbete internationellt och i Sverige.²⁰

Eftersom Sverige genom att ratificera internationella konventioner folkrättsligt har åtagit sig att respektera de mänskliga rättigheterna är detta en skyldighet som åligger hela den offentliga verksamheten. Denna förpliktelse kan i sig anses vara tillräckligt skäl att arbeta systematiskt och uttryckligen utifrån Sveriges internationella åtaganden. Invändningar förekommer dock mot att de mänskliga rättigheterna skulle behöva lyftas fram och nämnas uttryckligen i Sverige eftersom rättigheterna ändå säkerställs genom den nationella lagstiftningen. Delegationen har därför

Unesco, 2005; Jonsson, *A Human Rights Approach to Development Programming*, Unicef, 2003; OHCHR, *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, United Nations, 2002; UNDP, *Programming for Justice: Access for All. A Practitioner's Guide to a Human Rights-Based Approach to Access to Justice*, 2005; UNDP, *Indicators for Human Rights Based Approaches to Development: A User's Guide*, 2006; Unicef/Unesco, *A Human Rights Approach to Education for All*, 2007.

¹⁶ NORAD, *Handbook in Human Rights Assessment. State Obligations, Awareness and Empowerment*, 2001; SIDA, *How to Enhance the Integration of the Rights Perspective in Development Cooperation*, Swedish Agency for Development Evaluation Policy Brief, 2008; SIDA, *Country Strategy Development: Guide for Country Analysis from a Democratic Governance and Human Rights Perspective*, 2003; The Danish Institute for Human Rights, *Applying a Rights-Based Approach: An Inspirational Guide for Civil Society*, 2007; Ministry of Justice, *Human Rights, Human Lives – A Handbook for Public Authorities*, London, 2006.

¹⁷ Amnesty International, *From Promises to Delivery: Putting Human Rights at the Heart of the Millennium Development Goals*, 2010; Amnesty International, *Terre des Hommes*, Action Aid, International Human Rights Network, *Human Rights-Based Approaches and European Union Development Aid Policies*, 2008; CARE Human Rights Initiative, *Basic Introduction to Human Rights and Rights-Based Programming: Facilitators' Guidebook*, 2004; Save the Children, *Child Rights Programming: How to Apply Rights-Based Approaches in Programming*, 2002.

¹⁸ Banika, "Support for Human Rights-based Development: Reflections on the Malawian Experience", i *The International Journal of Human Rights*, Volume 14, Issue 1, February 2010, s. 34–50; Hunt och MacNaughton, "A Human Rights-Based Approach to Health Indicators", i McCorquodale och Baderin (red.), *Economic, Social, and Cultural Rights in Action*, 2007, s. 303–331; Moser och Norton, *To Claim our Rights: Livelihood Security, Human Rights and Sustainable Development*, 2001; Piron och O'Neil, *Integrating Human Rights Into Development: A Synthesis of Donor Approaches and Experiences*, september 2005; VeneKlasen, Miller, Clark, Reilly, *Rights-based Approaches and Beyond: Challenges of Linking Rights and Participation*, IDS Working Paper 235, 2004.

¹⁹ Watson och Woolf, *Human Rights Act Toolkit*, 2008.

²⁰ Elson, *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*, UNIFEM, 2006, samt prop. 2009/10:1, *Budgetpropositionen för 2010*, Bilaga 5, Ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män.

ansett det viktigt, bl.a. mot bakgrund av sina direktiv och de internationella organisationernas ökade betoning av människorättsbaserat arbete och människorättsperspektiv, att överväga vilka skäl som talar för ett uttryckligt sådant perspektiv. Delegationen bedömer att följande skäl föreligger:

1. Människorättsperspektivet innebär att rättigheterna uttryckligen lyfts fram i den offentliga verksamheten. Därmed framgår det tydligare att de är frågor av särskild vikt som också kräver noggranna överväganden och respekt för den enskilde.
2. Människorättsperspektivet kan stärka den enskilda människans möjligheter och motiv för att agera självständigt.
3. Människorättsperspektivet tar sin utgångspunkt i jämlikhet och icke-diskriminering och skapar förutsättningar för att systematiskt förebygga, identifiera och motverka diskriminerande strukturer.
4. Människorättsperspektivet tydliggör rättigheternas internationella dimension och kan därmed stärka medvetenheten om att den offentliga verksamheten på vissa områden behöver beakta Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna.
5. Människorättsperspektivet kan stärka medvetenheten om mänskliga rättigheter som den offentliga sektorns skyldigheter. Det har stor betydelse om beslut bereds och formuleras ur ett människorättsperspektiv eller inte, t.ex. om ett beslut om resurser fattas med hänvisning till en rättighet eller till det allmännas bedömning av någons särskilda behov.
6. Människorättsperspektivet tydliggör det ansvar som förtroendevalda och tjänstemän har för att respektera konventionerna om de mänskliga rättigheterna. Tydliga ansvarsförhållanden kan i sin tur ge bättre möjligheter att uppmärksamma och lösa problem och att utkräva ansvar.
7. Människorättsperspektivet kan ge vägledning för prioriteringar inom offentlig verksamhet, t.ex. genom att inom ramen för budgetprocesser tydliggöra att en del av den offentliga verksamheten har en annan dignitet än en annan.
8. Människorättsperspektivet innebär att utgångspunkten tas i individen, vilket kan bidra till att olika samhällsorgan samordnar sig i frågor där den enskildes rättigheter rör flera delar av den offentliga förvaltningen.

3 Bakgrundsanalys

3.1 Inledning

Delegationens uppdrag enligt de ursprungliga direktiven (dir. 2006:27) har omfattat uppgifterna att stödja statliga myndigheter, kommuner och landsting i arbetet med att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna i verksamheten, att utarbeta och genomföra strategier för ökad information och kunskap om mänskliga rättigheter hos olika målgrupper i samhället samt att stimulera det offentliga samtalet om mänskliga rättigheter. Delegationen har även haft uppgiften att fortlöpande inhämta kunskap och erfarenheter om respekten för och genomförandet av Sveriges åtaganden om de mänskliga rättigheterna, hur arbetet bedrivs av olika aktörer för att säkerställa dessa och vilka behov som finns, med beaktande av skillnader mellan olika delar av landet. Delegationen har vidare haft uppgiften att inhämta och ta fram ny kunskap om metoder i arbetet för de mänskliga rättigheterna och att följa forskningen inom området.

Mot bakgrund av den kunskap som samlats in och de erfarenheter som gjorts ska delegationen lämna förslag på hur det fortsatta stödet till arbetet för full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige kan erbjudas efter det att delegationen avslutat sitt uppdrag. I detta avsnitt redogörs för relevanta regelverk och andra fakta samt, i förekommande fall, delegationens egna erfarenheter från arbetet för mänskliga rättigheter i Sverige. Bakgrundsanalysen är indelad i områdena rättsligt skydd (avsnitt 3.2), stöd för arbetet för de mänskliga rättigheterna (avsnitt 3.3), styrning och tillsyn (avsnitt 3.4), utbildning och kompetensutveckling (avsnitt 3.5), forskning, statistik och kunskapsutveckling (avsnitt 3.6) samt civilsamhälle, näringsliv och massmedier (avsnitt 3.7). I avsnitt 3.8 sammanfattas delegationens slutsatser om vilket behov som finns för det fortsatta arbetet för de mänskliga rättigheterna i Sverige.

Redogörelsen för fakta och erfarenheter ligger i sin tur till grund för de förslag som lämnas i kapitel 4–9, där varje kapitel svarar mot ett delavsnitt i bakgrundsanalysen i kapitel 3.

3.2 Det rättsliga skyddet för mänskliga rättigheter i Sverige

3.2.1 Inledning

Det finns ett flertal förhållanden som påverkar hur de mänskliga rättigheterna skyddas i den nationella rättsordningen. I detta avsnitt beskrivs först frågor om hur konventioner om mänskliga rättigheter införlivas i svensk rätt (avsnitt 3.2.2), samt mer specifikt om inkorporering som metod (3.2.3). Därefter redovisas i vilken mån normharmoni konstaterats vid svensk ratificering av konventioner om mänskliga rättigheter eller om lagstiftningen har ändrats för att uppfylla konventionens krav (avsnitt 3.2.4). I avsnitt 3.2.5 behandlas frågor om hur de mänskliga rättigheterna kommer till uttryck i svensk lagstiftning, och i avsnitt 3.2.6 de förfaranden som finns för att kontrollera att författningar överensstämmer med Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. Frågor om EU-rätten beskrivs i avsnitt 3.2.7. Därefter beskrivs vilka synpunkter som FN:s övervakningskommittéer har framfört om den ställning som konventioner om mänskliga rättigheter har i svensk rätt (avsnitt 3.2.8). I avsnitt 3.2.9 beskrivs delegationens slutsatser.

3.2.2 Hur införlivas konventioner i nationell rätt?

Staterna är folkrättsligt förpliktade att följa konventioner, som är avtal mellan två eller flera stater. Det slås t.ex. fast i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 2.2) att varje konventionsstat åtar sig att, i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser och bestämmelserna i konventionen, vidta nödvändiga åtgärder för att, genom lagstiftning eller på annat sätt, tillförsäkra de rättigheter i konventionen som inte redan är förverkligade. Det ligger dock på varje stat att själv avgöra på vilket sätt konventionerna ska införlivas i nationell rätt. Begreppet ”införliva” används här som en sammanfattande benämning på olika metoder för att se till att den nationella rätten motsvarar

konventionernas krav. Det förekommer att termen används som liktydig med metoden inkorporering (se nedan), men så är alltså inte fallet här.

En stat som anslutit sig till en konvention kan inte åberopa sina nationella lagregler för att rättfärdiga att den inte följer konventionen.¹ Efter ratificering är staten alltså folkrättsligt bunden av konventionen oavsett hur landets interna rättsordning är utformad. Undantag gäller dock om anslutningen till konventionen skulle ha skett i strid med en nationell rättsregel om behörigheten att ingå traktater, denna överträdelse har varit uppenbar och rättsregeln är av grundläggande betydelse.²

Det finns, något förenklat, två olika sätt för stater att se på förhållandet mellan internationell och nationell rätt, det monistiska och det dualistiska synsättet. Monism innebär att ingångna konventioner automatiskt blir gällande nationell rätt. Exempel på monistiska stater är Belgien, Frankrike och Nederländerna. Dualism innebär att det krävs att konventionen görs om till nationell lag för att dess bestämmelser ska bli en del av den nationella rättsordningen. Sverige brukar, i likhet med övriga skandinaviska länder, betecknas som en dualistisk stat. I dualistiska länder kan olika metoder användas för att se till att den nationella rätten motsvarar konventionernas krav. Begreppen inkorporering, transformering och konstaterande av normharmonik används i dessa sammanhang. Sverige har använt sig av samtliga metoder.

Inkorporering innebär att det föreskrivs i lag att konventionen ska gälla i landet. Konventionens originaltext blir därmed gällande som lag och ska tillämpas av de svenska domstolarna och myndigheterna. Ofta publiceras en översättning vid sidan av originaltexten. Europakonventionen har inkorporerats i svensk lag genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Andra exempel på inkorporering är lagen (1992:794) om Luganokonventionen och lagen (1998:358) om Brysselkonventionen. Dessa konventioner behandlar båda frågor om domstolars behörighet att pröva mål och om verkställighet av domar på privaträttens område. Ytterligare ett exempel på inkorporering är lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haag-konventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner.

¹ Wienkonventionen om traktaträtten (*Vienna Convention on the Law of Treaties*), 1969, artikel 27.

² Wienkonventionen, artikel 46.

Transformer innebär att konventionen helt eller delvis görs om till nationell författningstext. Om den nationella rätten saknar regler som motsvarar de som finns i konventionen, eller om den nationella rätten strider mot konventionens bestämmelser, krävs att den nationella rätten omarbetas så att den stämmer överens med konventionen. En variant av transformering är att konventionen översätts och sedan tas in i en svensk författningstext. Det är då översättningen som ska tillämpas.

*Normharmon*i konstateras när en stat gör bedömningen att gällande rätt överensstämmer med en konventions bestämmelser och att det därför inte behöver vidtas några lagstiftningsåtgärder för att införliva konventionen med nationell rätt.

EU-rätten har en särställning när det gäller internationella rättsakters roll i den svenska rättsordningen, på så sätt att vissa typer av unionsrättsliga bestämmelser blir direkt tillämpliga i Sverige när de har antagits på EU-nivå. Genom Sveriges medlemskap i unionen har den svenska lagstiftaren beslutat att ge EU-rätten företräde framför den interna svenska rättsordningen, inklusive grundlagens regler, för det fall att innehållet i de två skulle vara motstridiga (se avsnitt 3.2.7).³

Det faktum att Sverige som stat genom att ratificera konventioner har gjort åtaganden i förhållande till andra stater innebär att riksdagen och regeringen ska se till att den nationella lagstiftningen stämmer överens med de internationella åtagandena. Domstolar och myndigheter kan emellertid inte tillämpa konventionsbestämmelser direkt om dessa inte tagits in i en svensk författning. Konventionerna utgör i stället ett slags tolkningsmaterial vid tillämpningen av svensk rätt. Enligt principen om fördragskonform tolkning ska svensk rätt, så långt detta är möjligt inom ramen för lagens ordalydelse, tolkas på ett sätt som är förenligt med Sveriges konventionsåtaganden. I fall där det finns en direkt konflikt mellan bestämmelser i nationell rätt och en internationell konvention måste dock rättstillämparen tillämpa den nationella rätten.

Principen om fördragskonform tolkning gäller alla företrädare för den offentliga makten, dvs. både statliga och kommunala myndigheter liksom domstolarna. Normalt förutsätts det inom rättstillämpningen att nationell rätt harmonierar med Sveriges internationella åtaganden. Rättstillämparen jämför inte nationell rätt med

³ Prop. 1993/94:114, *Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen*, s. 27, prop. 2007/08:168, *Lissabonfördraget*, s. 74 och Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2006, s. 30 f.

internationella konventioner utan särskild anledning, t.ex. att en part i ett mål har åberopat en konvention eller att en oklarhet finns om hur nationell rätt ska förstås.

Svenska rättsregler kan med andra ord belysas av innehållet i internationella överenskommelser. Enskilda parter kan vid sina kontakter med myndigheter och domstolar också hänvisa till en konventionsbestämmelse som stöd för en viss tolkning av en svensk lagbestämmelse.

3.2.3 Frågor om inkorporering av konventioner om mänskliga rättigheter

Ställningstaganden inför utformningen av 2 kap. regeringsformen

Frågan om konventioner om mänskliga rättigheter ska inkorporeras eller införlivas i nationell rätt på annat sätt aktualiserades i samband med att regeringsformens kapitel om fri- och rättigheter skulle utformas. Remissinstanser anförde att den omständigheten att Sverige har anslutit sig till konventioner om mänskliga fri- och rättigheter borde slå igenom i en ny grundlag och förordade att man borde överväga ett grundlagsstadgande om att bestämmelserna i de konventioner av detta slag som Sverige har anslutit sig till ska tillämpas nationellt. I den proposition som lades fram 1973 med förslag till ny regeringsform uttalade departementschefen följande:

Att ta ytterligare ett steg och införliva rättighetskonventionerna med svensk rätt stöter emellertid på praktiska och tekniska svårigheter. Särskilt bör pekas på den brist på enhetlig juridisk terminologi som ofta utmärker konventionstexterna. Härtill kommer att den teknik som har använts vid konstruktionen av konventionerna i hög grad skiljer sig från svensk lagstiftningsteknik. Konventionerna lämpar sig därför inte för en direkt tillämpning i enskilda tvister inför svenska domstolar och myndigheter. Man måste räkna med att ett införlivande av konventionerna med svensk grundlag i åtskilliga fall skulle kunna medföra ovisshet om vad som gäller i detalj på olika rättsområden.⁴

Redan i samband med att propositionen antogs stod emellertid klart att den nya regleringen av fri- och rättigheter var en tillfällig lösning och samma år tillsattes 1973 års fri- och rättighetsutredning. Fri- och rättighetsutredningens förslag ledde till 1976 års fri-

⁴ Prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m., s. 195.

och rättighetsreform, som innebar att rättighetsskyddet utvidgades och förstärktes bl.a. genom att ett antal nya rättigheter infördes och att vissa rättigheter blev absoluta.⁵ Vissa sociala rättigheter infördes också i form av programstadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen. Utredningen valde dock, av liknande skäl som de som departementschefen framfört, att i sitt förslag utforma rättighetsregleringen i grundlagen utan direkt anknytning till konventionstexterna. Enligt utredningen skulle svårigheter tillkomma om grundlagsfästa konventioner i framtiden skulle ändras.⁶ I anslutning till det kan påpekas att även om det är ovanligt att konventioner revideras eller ändras, så har det förekommit, t.ex. beträffande Europakonventionen och den europeiska sociala stadgan. FN:s kärnkonventioner har inte ändrats sedan de antogs, men har kompletterats med nya protokoll.

Vidare ansåg utredningen att det innebar problem att konventionerna saknade autentisk svensk text. Detta betydde emellertid inte att konventionerna saknade betydelse för utredningens ställningstaganden. De internationella konventionerna var grundläggande dokument vad avsåg skyddet för fri- och rättigheter och en viktig inspirationskälla för utredningens arbete. Utredningen strävade efter att ge rättigheterna ett skydd som inte låg under konventionernas nivå och i vissa fall över denna nivå.⁷ Regeringen följde därefter utredningens förslag.⁸

Enligt utredningen om författningspublicering m.m. måste vissa förutsättningar föreligga för att en konventionsbestämmelse ska kunna inkorporeras. För det första måste bestämmelsen vara avfattad så att enskilda individer eller andra rättssubjekt i de fördragsslutande staterna direkt framstår som bestämmelsens adressater. För det andra måste bestämmelsen vara så fullständig och entydigt formulerad att den utan kompletterande föreskrifter kan tjäna som rättsnorm för sina adressater.⁹

⁵ SOU 1975:75, *Medborgerliga fri- och rättigheter*.

⁶ SOU 1975:75 s. 98 f.

⁷ SOU 1975:75 s. 98 f.

⁸ Prop. 1975/76:209 om *ändring i regeringsformen*, s. 85.

⁹ SOU 1974:100, *Internationella överenskommelser och svensk rätt*, s. 87.

Inkorporeringen av Europakonventionen

Som nämnts ovan (avsnitt 3.2.2) inkorporerades Europakonventionen i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vilken trädde i kraft den 1 januari 1995. I lagen föreskrivs att Europakonventionen med tilläggsprotokoll ska gälla som lag här i landet. Europakonventionen är den enda konvention om mänskliga rättigheter som inkorporerats i sin helhet i svensk rätt.

Bakgrunden var att regeringen i december 1991 tillkallade en kommitté för att utreda vissa frågor bl.a. om rättighetsbestämmelserna i 2 kap. regeringsformen. I kommitténs uppdrag ingick att ta ställning till om Europakonventionen borde ”införlivas i svensk rätt generellt sett”. Bakgrunden var bl.a. Sveriges deltagande i EES-samarbetet samt att en del av EG-rätten skulle komma att gälla direkt i Sverige vid ett eventuellt svenskt medlemskap i EG.¹⁰

Utredningen föreslog att Europakonventionen skulle inkorporeras i svensk rätt. Detta skulle markera konventionens betydelse för svensk rätt och klargöra dess status. Därigenom skulle det också skapas ett uttryckligt underlag för att direkt tillämpa konventionen i domstolarna och andra rättstillämpande myndigheter. Ett viktigt argument för inkorporering var också att Europakonventionen ingick i EG-rätten.¹¹

I propositionen anförde regeringen i huvudsak samma argument för en inkorporering som utredningen lyft fram. Konventionens betydelse för svensk rätt tydliggörs genom inkorporeringen och det skapas ett uttryckligt underlag att direkt tillämpa konventionen vid domstolar och andra rättstillämpande myndigheter. Europakonventionen ingår också i EG-rätten (numera EU-rätten), som i vissa delar är direkt tillämplig i Sverige. Konventionen beskrevs också som direkt tillämplig i nästan alla konventionsstater. Som argument mot en inkorporering angavs att det var svårt att införliva en text som skiljer sig från svensk lagstiftningsteknik och som utvecklas genom konventionsorganens praxis. Enligt regeringen var dessa svårigheter dock inte sådana att de hindrade en inkorporering.¹²

¹⁰ Dir. 1991:119, *Utvidgat skydd för grundläggande fri- och rättigheter samt ökade möjligheter till domstolsprövning av normbeslut och förvaltningsbeslut*.

¹¹ SOU 1993:40, *Fri- och rättighetsfrågor*, s. 123 ff.

¹² Prop. 1993/94:117, *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor*, s. 33–34.

Inför inkorporeringen gjorde regeringen bedömningen att inkorporeringen endast skulle avse Europakonventionen och inte andra konventioner om mänskliga rättigheter.¹³ Som skäl angavs att Europakonventionen har en särställning. Tillämpningen av konventionen bygger på en utpräglad juridisk grund, med prövning i Europadomstolen på talan av enskilda. Konventionens bestämmelser har preciserats genom domstolens praxis på ett sätt som skiljer sig från andra konventioner.

Inför inkorporeringen av Europakonventionen väcktes även frågan om vilken ställning konventionen skulle ges i förhållande till grundlag och annan lag. Fri- och rättighetsutredningen föreslog att inkorporeringen skulle ske genom vanlig lag. Regeringen delade denna uppfattning. Visserligen ansågs fri- och rättighetsregleringar vara av sådan vikt att de har sin naturliga plats i grundlag. Då det emellertid redan fanns en omfattande reglering av fri- och rättigheter i 2 kap. regeringsformen ansåg regeringen, i likhet med kommittén, att en grundlagsreglering skulle medföra en dubbelreglering på samma konstitutionella nivå av vissa rättigheter och av hur dessa får inskränkas. Om Europakonventionen inkorporerades genom vanlig lag skulle fråga i stället uppstå hur en konflikt mellan motstridiga lagregler skulle lösas. Fri- och rättighetsutredningen förordade att det i 2 kap. regeringsformen skulle införas en ny bestämmelse om att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med konventionen, med möjlighet att sätta en sådan konventionsstridig regel åt sidan med stöd av lagprövningsrätten enligt 11 kap. 14 § regeringsformen (se avsnitt 3.2.6). Regeringen delade kommitténs bedömning och bestämmelsen infördes 2 kap. 23 § regeringsformen.¹⁴

Vad gäller frågan om svenska rättstillämpare har beaktat Europakonventionen i större utsträckning efter inkorporeringen kan konstateras att det inledningsvis inte fanns någon tydlig sådan effekt. De högre instanserna verkar dock efterhand ha blivit alltmer benägna att tillmäta konventionen betydelse.¹⁵ Som exempel kan rättsfall avseende rätten till en rättvis rättegång respektive skadestånd på grund av brott mot konventionen nämnas. Regeringsrätten hänvisade i rättsfallet RÅ 1997 ref. 65 till bl.a. artikel 6.1 i konventionen angående rätten till domstolsprövning och underkände en svensk förordning med överklagandeförbud. Såsom

¹³ Prop. 1993/94:117, s. 34.

¹⁴ Prop. 1993/94:117, s. 36–38.

¹⁵ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2007, s. 36 f.

beskrivs nedan (avsnitt 3.2.5) har Högsta domstolen slagit fast i en serie avgöranden att såväl staten som kommunerna, även utan stöd i svensk lag, kan åläggas att betala skadestånd för kränkningar av de rättigheter som skyddas i Europakonventionen, i den mån detta krävs enligt konventionen, främst artikel 13 om rätten till effektivt rättsmedel vid konventionsbrott.¹⁶

Barnkonventionens ställning i svensk rätt

Frågan om vilken ställning FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) bör ha i svensk rätt har övervägts i flera sammanhang. Barnombudsmannen (BO) har framfört att regeringen bör låta utreda barnkonventionens rättsliga ställning i Sverige, bl.a. mot bakgrund av att det, enligt BO:s uppfattning, fortfarande förekommer väsentliga skillnader mellan den svenska lagstiftningen och barnkonventionen.¹⁷ Även vissa organisationer, exempelvis Unicef och Rädda Barnen, förespråkar inkorporering. Det finns därför anledning att något utveckla hur denna fråga har behandlats.

En parlamentarisk kommitté tillsattes 1996 för att klarlägga hur barnkonventionens anda och innebörd kommer till uttryck i svensk lagstiftning och praxis.¹⁸ Kommittén övervägde frågan om inkorporering men kom fram till slutsatsen att konventionen inte borde inkorporeras. Kommittén angav i huvudsak följande skäl. Barnkonventionen innehåller många relativt vaga formuleringar och ett inte obetydligt inslag av målsättningsartiklar, som siktar till ett gradvis genomförande genom en politisk process. För ett land med så omfattande lagstiftning som Sverige finns det inte mycket att vinna på att ge barnkonventionen status av nationell lag. Det är viktigare att det verkligen görs en ordentlig genomgång av att lagarna stämmer överens med konventionen och att den beaktas vid allt lagstiftningsarbete fortsättningsvis. Tolkningen av barnkonventionen bör göras politiskt av riksdagen, som kan stifta den lag som krävs för att rättigheterna i barnkonventionen ska få bäst genomslag. Kommittén angav vidare att frågan om inkorporering av barnkonventionen inte kan ses som en separat fråga. En diskussion om inkorporering av barnkonventionen måste, enligt kommittén, ses i

¹⁶ NJA 2005 s. 462, 2007 s. 295 och s. 584 samt 2009 s. 463.

¹⁷ *Barnkonventionens rättsliga ställning i Sverige*, skrivelse från Barnombudsmannen, dnr 9.2:1001/09, 18 november 2009.

¹⁸ Dir. 1996:15, *Barnkonventionen och svensk rätt*.

ett större sammanhang, tillsammans med övriga konventioner och förpliktelser på området för mänskliga rättigheter.¹⁹

Beredningen av utredningens förslag ledde till en strategi för att förverkliga barnkonventionen i Sverige.²⁰ Frågan om inkorporering behandlades dock inte i denna proposition. Motioner för en inkorporering av barnkonventionen som därefter lades fram avslogs av riksdagen med motiveringen att konventionen innehåller vaga formuleringar och målsättningsartiklar, att bestämmelserna därför är svårtolkade för domstolar eller myndigheter och att tolkningen bör göras av riksdagen.²¹

I skrivelsen *Barnpolitiken – en politik för barnets rättigheter* angav regeringen 2008 att den ska överväga om det för att bättre kunna tillvarata barnets rätt och stärka dess ställning i olika sammanhang finns behov av att se över gällande lagstiftning och tillämpningen av denna.²² Regeringen har även till FN:s kommitté för barnets rättigheter uttalat att en utredning av behovet av att göra barnkonventionen till lag i Sverige kommer att baseras på en sådan analys. Regeringen framhöll dock samtidigt att den inte ser något behov för närvarande av att inkorporera konventionen.²³ I propositionen *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige* förklarar regeringen att den avser att initiera en kartläggning för att belysa om svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med de i barnkonventionen fastslagna rättigheterna.²⁴

Utvecklingen i Norge

Variationen mellan olika stater är stor när det gäller vilken ställning konventioner om mänskliga rättigheter har i den nationella rätten. I Norden är Norge det land som har inkorporerat flest konventioner och även föreskrivit att de vid konflikt ska ha företräde framför annan lag. Norge tillämpar liksom Sverige ett dualistiskt synsätt på förhållandet mellan internationell och nationell rätt och de båda länderna uppvisar flera likheter när det gäller hur konventioner kan införlivas i nationell rätt. Därför kommer konventionernas ställning i Norge att beskrivas närmare nedan.

¹⁹ SOU 1997:116, *Barnets Bästa i främsta rummet*, avsnitt 5.7.

²⁰ Prop. 1997/98:182, *Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige*.

²¹ Yttrande 1998/99:KU2y och bet. 2001/02:SOU23.

²² Skr. 2007/08:111, *Barnpolitiken – en politik för barnets rättigheter*, s. 16.

²³ CRC/C/SWE//E/Q/4/Add.1, 24 april 2009, s. 2 f.

²⁴ Prop. 2009/10:232, s. 41.

Grundloven

Bestämmelsen i 110 c § i den norska grundlagen infördes 1994. I grundlagsbestämmelsens första stycke sägs att det åligger statens myndigheter att respektera och säkerställa de mänskliga rättigheterna. Bestämmelsen gäller alla rättigheter som kan betraktas som mänskliga rättigheter, oavsett om de återfinns i konventioner om mänskliga rättigheter eller sedvanerätt. Myndigheterna ska underlåta att kränka de mänskliga rättigheterna och verka för att andra aktörer inte kränker de mänskliga rättigheterna. Uttrycket ”statens myndigheter” ska ges en vid tolkning och omfattar riksdag, regering, statliga och kommunala myndigheter, andra förvaltningsorgan och domstolar. Andra stycket är riktat till lagstiftaren och föreskriver att närmare bestämmelser om genomförandet av traktater om mänskliga rättigheter fastställs i lag.²⁵

Menneskerettsloven

Inkorporeringen av konventioner om mänskliga rättigheter har skett genom att det i Lov om styrkning av menneskerettighetenes stillning i norsk rett (menneskerettsloven) föreskrivs att konventionerna ska gälla som norsk rätt. Lagen omfattade, när den trädde i kraft 1999, Europakonventionen och FN-konventionerna om ekonomiska, sociala och kulturella och om medborgerliga och politiska rättigheter. FN-konventionen om barnets rättigheter inkorporerades genom en ändring i menneskerettsloven 2003. Därefter har även FN-konventionen om avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor inkorporerats genom likestillingsloven 2005. FN-konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering inkorporerades samma år genom diskrimineringsloven.

I menneskerettsloven anges att syftet med inkorporeringen är att stärka de mänskliga rättigheternas ställning i norsk rätt. Det slås fast att bestämmelser i konventionerna ska ges företräde framför andra bestämmelser om en konflikt dem emellan uppkommer. Konventionen om avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor gavs dock företräde framför annan lag först genom en ändring i menneskerettsloven 2009. Konventionen om avskaffande

²⁵ Ot.prp. nr 3 1998–99, avsnitt 3.2.2.

av alla former av rasdiskriminering har inte det företräde framför annan lag som föreskrivs i menneskerettsloven.

I propositionen betonades framför allt att lagen markerar de mänskliga rättigheternas starka ställning i Norge.²⁶ Vidare angavs att det finns anledning att anta att en inkorporering av konventionerna i norsk rätt skulle leda till en ökad uppmärksamhet och kunskap om rättigheterna. Detta kunde i sin tur komma att leda till att diskrepanser mellan norsk rätt och konventionerna om de mänskliga rättigheterna lättare kunde bli synliga och leda till förändringar i regler och praxis. På så sätt skulle Norge kunna leva upp till sina internationella förpliktelser. En inkorporering skulle också innebära en säker rättslig grund för att kunna återropa konventionerna i norsk domstol.

I samband med tillkomsten av menneskerettsloven gjordes en analys av vilken metod som skulle lämpa sig bäst för att införliva konventionerna i norsk rätt, transformering eller inkorporering. Följande argument för och emot transformering respektive inkorporering togs då upp. Att bestämmelserna blev formulerade på norska framstod som en fördel med transformering. Konventioner är inte formulerade enligt samma tradition som de inhemska lagtexterna. Å andra sidan kunde transformering innebära en risk för att konventionernas bestämmelser inte skulle återspeglas på ett korrekt sätt i den nationella lagstiftningen.

En fördel med transformering ansågs även kunna vara att det med denna metod i första hand är lagstiftaren och inte domstolarna som tolkar konventionerna, dvs. att folksuveränitetens makt inte begränsas av domstolarna. Å andra sidan kunde det vara en fördel att domstolarna, som följer de internationella organens praxis, kontinuerligt skulle tolka konventionerna.

Ett argument som framfördes för inkorporering var att staten, som ska granskas, inte själv ska ha hand om tolkningen av konventionstexten. En annan fördel med inkorporering angavs vara att länderna som omfattas av det internationella samarbetet har samma bestämmelser.

Den norska regeringen kom sammanfattningsvis i sin analys fram till att argumenten för inkorporering övervägde och föreslog detta tillvägagångssätt.²⁷

Den norska regeringen bedömde dock att en generell inkorporering av konventioner om mänskliga rättigheter inte var lämplig. I

²⁶ Ot.prp. nr. 3 1998–99, avsnitt 5.

²⁷ Ot.prp. nr. 3 1998–99, avsnitt 6.

stället gjordes, efter en genomgång av konventioner på området för mänskliga rättigheter, bedömningen att Europakonventionen och FN-konventionerna om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter respektive medborgerliga och politiska rättigheter var de konventioner som lämpade sig för inkorporering. Inkorporeringen begränsades inledningsvis till så kallade huvudkonventioner, konventioner som gäller för alla människor. Det var enligt regeringen angeläget att även ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter omfattades av inkorporeringen så att det inte skulle framstå som om dessa rättigheter ansågs mindre viktiga.

Att enbart så kallade huvudkonventioner inkorporerades i det läget försvagade, enligt regeringen, inte de mer specialiserade konventionernas ställning och det ansågs vara svårt att avgöra vilka av dessa konventioner för vissa grupper eller delar av befolkningen som i annat fall skulle inkorporeras. En sådan avgränsning skulle kunna tolkas som en rangordning. Det nämndes dock också att FN:s konvention om barnets rättigheter hade en sådan ställning att den kunde komma att inkorporeras efter en närmare genomgång i ett senare skede.²⁸

Någon samlad utvärdering av menneskerettsloven finns inte. I propositionerna som rör inkorporering av konventionen om avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor, som ju formulerats ett flertal år efter att den ursprungliga menneskerettsloven trädde i kraft, anges bl.a. följande. Norsk rätt har, med tanke på att lagstiftningen vid ratificeringen av konventionerna ansågs vara i överensstämmelse med konventionerna, i överraskande många fall ansetts stå i strid med konventionerna. Europakonventionen är den konvention som har haft störst genomslag i domstolarna. Däremot har FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som till stora delar innehåller målsättningsstadganden, inte fått samma betydelse i rättstillämpningen.²⁹

Den norska högsta domstolen har sedan menneskerettslovens ikraftträdande hänvisat till Europakonventionen i 947 fall per den 15 augusti 2009. Det finns bara fem fall där hänvisning gjorts till FN-konventionen om ekonomiska, social och politiska rättigheter. Domstolen har hänvisat till FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter i 235 fall och till FN-konventionen om barnets rättigheter i 52 fall.³⁰

²⁸ Ot.prp. nr. 3 1998–99, avsnitt 7.

²⁹ Ot.prp. nr. 93 2008–2009, s. 19, och Ot. prp. nr. 35 2004–2005 s. 72.

³⁰ Søvig, *En utredning gjort på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet*, 2009.

3.2.4 Användning av normharmoni och transformering

Sverige är, som tidigare har nämnts, en dualistisk stat. Inför ratificeringen av en konvention görs en bedömning av om svensk rätt är förenlig med konventionens krav eller om några ändringar i lagstiftningen behöver göras, dvs. om normharmoni kan konstateras eller om transformering ska användas. Det förekommer också att Sverige använder sig av möjligheten att lämna reservation. En reservation är ett ensidigt meddelande från en stat om att den undandrar sig från bundenhet vad gäller en eller flera artiklar, eller att den kommer att tolka artikeln på visst angivet sätt. Reservationer görs vanligtvis i samband med ratifikation. Reservationer får inte strida mot konventionens ändamål och syfte.

Nedan lämnas en redogörelse för i vilken mån Sverige konstaterat normharmoni eller använt transformering i samband med ratificeringen av ett urval konventioner om mänskliga rättigheter. Några exempel på reservationer som Sverige lämnat ges också.

När Sverige har tillträtt FN:s kärnkonventioner om mänskliga rättigheter har normharmoni vanligen ansetts föreligga mellan svensk rätt och konventionernas bestämmelser. Lagstiftaren har alltså i regel ansett att den svenska lagstiftningen redan uppfyller konventionens krav och att inga särskilda åtgärder varit behövliga inför Sveriges ratificering av dessa konventioner. Svensk lagstiftning bedömdes överensstämma med FN:s konventioner om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och om medborgerliga och politiska rättigheter inför ratificeringen av dessa. Sverige lämnade dock några reservationer, bl.a. i fråga om förbudet mot krigspropaganda i den sistnämnda konventionen (artikel 20.1).³¹

Även inför ratificeringen av FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor konstaterades normharmoni.³² Detsamma var fallet i fråga om FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, FN:s konvention om barnets rättigheter samt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.³³

³¹ Prop. 1971:125 *angående godkännande av internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.*

³² Prop. 1979/80:147 *om godkännande av Förenta nationernas konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor.*

³³ Prop. 1985/86:17 *om godkännande av FN-konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning*, prop. 1989/90:107 *om godkännande av FN-konventionen om barnets rättigheter*, prop. 2008/09:28, *Mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning.*

Inför tillträdet till konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering anpassades svensk lagstiftning i vissa hänseenden. Införandet av 16 kap. 9 § brottsbalken om olaga diskriminering var en av de lagstiftningsåtgärder som vidtogs. Sverige lämnade också en reservation.³⁴

I propositionen med förslag om att Sverige skulle tillträda det fakultativa protokollet till FN:s konvention om barnets rättigheter om barns indragning i väpnade konflikter anförde regeringen att vissa lagändringar var behövliga, dock utan att lämna några lagförslag. Bl.a. bedömde regeringen att artikel 4, som avser icke-statliga väpnade gruppers frivilliga rekrytering av barn i åldern 15–18 år för fientligheter utom riket, inte till alla delar motsvarades av i svensk rätt kriminaliserade handlingar. Åtagandet enligt artikel 4 bedömdes därför föranleda lagändringar i fråga om kriminaliseringens omfattning. Regeringen anförde att en stat som ratificerar en konvention visserligen är skyldig att följa och tillämpa konventionens bestämmelser, men att det från ett folkrättsligt perspektiv inte är nödvändigt att all lagstiftning (eller motsvarande) är på plats vid ratificeringen. Lagstiftningen kan tillkomma i ett något senare skede, anförde regeringen, och hänvisade till artikel 8 om rapporteringsskyldighet. Enligt denna ska konventionsstaterna inom två år efter protokollets ikraftträdande för staten i fråga lämna sin första rapport om vilka åtgärder som vidtagits för att implementera protokollet. Regeringen angav att den avsåg att återkomma till riksdagen med lagförslag vid ett senare tillfälle.³⁵ I sin rapport i februari 2006 om genomförandet av protokollet anförde regeringen att rekrytering och användning av barn i fientligheter inom och utom riket får anses straffbelagt enligt svensk rätt. Regeringen hänvisade till bestämmelserna om människorov och människohandel i 4 kap. brottsbalken, där en ändring infördes 2004 beträffande människohandel som syftar till andra former av utnyttjande än för sexuella ändamål, till exempel krigstjänst, och bestämmelserna om högmålsbrott i 18 kap. brottsbalken.³⁶

Vad Europarådets konventioner beträffar har ändringar i svensk lagstiftning gjorts i flera fall i samband med ratificeringen, dock

³⁴ Prop. 1970:87 *angående godkännande av konventionen om avskaffande av rasdiskriminering m.m.*

³⁵ Prop. 2001/02:178, *Barn i väpnade konflikter – Fakultativt protokoll till FN:s konvention om barnets rättigheter*, s. 16–17 och 22–23.

³⁶ *Genomförandet av det fakultativa protokollet till konventionen om barnets rättigheter om indragning av barn i väpnade konflikter. Rapport enligt artikel 8 i protokollet*, bilaga till protokoll vid regeringssammanträde den 16 februari 2006 nr. 14, s. 5 ff.

inte i fråga om Europakonventionen, där normharmoni konstaterades föreligga. Inför Sveriges ratificering av konventionen 1952 ansågs den svenska lagstiftningen uppfylla konventionens krav, med undantag för ett förbehåll som gjordes beträffande föräldrarätten och som senare har dragits tillbaka.³⁷ När frågan om att inkorporera Europakonventionen i svensk rätt utreddes 1993 hade dock Sverige fällt i Europadomstolen i 18 fall. Enligt utredningens mening kunde man förklara detta faktum med att den europeiska kommissionen, som då granskade klagomål från enskilda, samt Europadomstolen gett vissa av konventionens artiklar en innebörd som knappast kunde förutses vid ratificering.³⁸ Grundlagsutredningen konstaterade att den praxis som utvecklades av Europadomstolen och domarna mot Sverige i vissa fall ledde till en anpassning av den svenska lagstiftningen (t.ex. ändringar av de svenska häktningsreglerna och införandet av den s.k. rättsprövningslagen), ett slags fortgående transformation av konventionen till svensk rätt.³⁹

I samband med Sveriges ratificering av Europarådets reviderade sociala stadga från 1996 ansågs normharmoni föreligga avseende de delar av konventionen som Sverige tillträdde. Regeringen anförde i propositionen att ratificeringen inte föranledde några lagändringar och angav också att ratificeringen skulle göras med utgångspunkt i redan gällande lagstiftning. Skälet var att regeringen genom svenskt tillträde till den reviderade stadgan ville bidra till att den skulle träda i kraft så snabbt som möjligt.⁴⁰ Att tillträda med utgångspunkt i gällande lagstiftning var möjligt eftersom stadgan är så utformad att staterna kan välja att endast tillträda vissa rättigheter.

I samband med Sveriges ratificering av den europeiska konventionen till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning från 1987 användes transformering. I propositionen med förslag om att Sverige skulle ratificera konventionen lämnades också förslag till en ny lag, lagen (1988:695) med anledning av Sveriges tillträde till den europeiska konventionen mot tortyr m.m., vilken ansågs behövlig för att Sverige skulle fullgöra sina åtaganden enligt konventionen.⁴¹ I lagen regleras frågor om vilka rättigheter konventionens övervakningskommitté

³⁷ SOU 1993:40.

³⁸ SOU 1993:40, Del B, s. 17.

³⁹ SOU 2008:125, *En reformerad grundlag*, s. 395.

⁴⁰ Prop. 1997/98:82, *Europarådets sociala stadga*, s. 1 och 16.

⁴¹ Prop. 1987/88:133 *med anledning av Sveriges tillträde till den europeiska konventionen till förhindrande av tortyr m.m.*, s. 15.

har att besöka platser där frihetsberövade människor är placerade, att intervjua de frihetsberövade personerna m.m. Samtidigt lämnades även förslag om en ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall avseende övervakningskommitténs ledamöter och experter. År 2005 lämnades en proposition om att Sverige även skulle ratificera det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr. Även denna gång användes transformering då regeringen bedömde att lagändringar var nödvändiga för att Sverige skulle uppfylla sina åtaganden enligt protokollet. I propositionen lämnades därför förslag om ändring i den lag som antagits i samband med ratificeringen av den europeiska konventionen mot tortyr samt om en ny ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. Dessa lagändringar gjordes i syfte att utöka de besöksrättigheter m.m. som avsåg den europeiska övervakningskommittén till att även omfatta FN:s övervakningskommitté.⁴²

I samband med att Sverige ratificerade ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter från 1995 och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk från 1992 användes transformering. I propositionen med förslag om att Sverige skulle ratificera konventionerna lämnades förslag om två nya lagar, dels lagen (1999:1175) om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar, dels lagen (1999:1176) om rätt att använda finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar. Regeringen anförde i propositionen att Sverige redan uppfyllde konventionernas krav till stora delar men att ytterligare åtgärder måste vidtas för att konventionerna skulle kunna ratificeras, bl.a. genom att de nya språklagarna antogs.⁴³

I några fall har Sverige även gjort reservationer i förhållande till konventionsbestämmelser för att undgå bundenhet i en specifik fråga. Reservationerna till FN:s kärnkonventioner om mänskliga rättigheter redovisas i den andra nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna.⁴⁴ Reservationerna gäller bl.a. FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, artikel 10(3) om att ungdomsbrottslingar ska hållas åtskilda från vuxna, artikel 20(1) i samma konvention om förbud mot krigspropaganda samt FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, artikel 7(d) om arbetsvillkor som säkerställer vila, fritid,

⁴² Prop. 2004/05:107, s. 14.

⁴³ Prop. 1998:99:143, *Nationella minoriteter i Sverige*, s. 34–35.

⁴⁴ Skr. 2005/06:95, s. 274–277.

skälig begränsning av arbetstiden, periodisk betald semester samt lön på allmänna helgdagar. Regeringen redovisar i sin uppföljning av handlingsplanen att ingen förändring vad avser dessa reservationer skedde under perioden 2006–2009.⁴⁵

Även i fall där svensk lagstiftning ansetts uppfylla kraven i en konvention i samband med att den ratificerats förekommer det dock att lagstiftning efter hand behöver anpassas till kraven i en konvention. Behov av förändrad lagstiftning kan t.ex. framkomma när en översyn görs av lagstiftningen eller genom att internationella organ som övervakar att staterna följer konventionen kommer fram till att det finns brister i genomförandet på nationell nivå. Konventioner om mänskliga rättigheter utvecklas också genom konventionsorganens tolkning och sådana tolkningar kan inte alltid förutses vid ratificeringstillfället, såsom nämndes ovan beträffande Europakonventionen. Som exempel kan nämnas att bestämmelser i föräldrabalken, socialtjänstlagen och utlänningslagen har anpassats i förhållande till barnkonventionens princip om att barnets bästa ska komma i främsta rummet efter det att barnkonventionen ratificerats av Sverige.

Det har även förekommit att tillträde har skett till en konvention utan att det varit helt klarlagt om transformering var nödvändig eller om normharmoni förelåg. FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning undertecknades av Sverige 2007. Enligt artikel 33 i konventionen ska konventionsstaterna i enlighet med sitt rättssystem och sitt förvaltningssystem, bibehålla, förstärka, utse eller upprätta en nationell mekanism för att främja, skydda och övervaka genomförandet av konventionen. Regeringen fann att det behövde utredas om befintliga svenska samhällsinstitutioner var för sig eller gemensamt uppfyllde kraven i artikel 33 och gav delegationen i uppdrag bl.a. utreda om Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam), Diskrimineringsombudsmannen (DO) eller något annat samhällsorgan borde anförtros uppgiften att vara nationell mekanism (dir. 2008:92). I oktober 2008 överlämnade regeringen en proposition till riksdagen med förslag om att Sverige skulle tillträda konventionen. I propositionen redovisade regeringen sin bedömning att, även om många remissinstanser pekade på behovet av förbättringar på en del områden, var Sverige inte på något område i sådan avsaknad av lagregler eller ambitioner att konventionen inte skulle kunna

⁴⁵ *Uppföljning av den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna*, Regeringskansliet, april 2010.

ratificeras. Vidare anförde regeringen att det i avvaktan på delegationens betänkande inte fanns anledning att uppdra åt någon viss myndighet att främja, skydda respektive övervaka genomförandet av konventionen. Dessa uppgifter kunde tills vidare fullgöras av befintliga organ.⁴⁶ I november 2008 beslutade riksdagen att Sverige skulle tillträda konventionen. Konventionen trädde i kraft för Sveriges del i december 2008. Delegationen föreslog i sitt betänkande (SOU 2009:36) i april 2009 att DO ska få i uppdrag att fullgöra uppgifterna enligt artikel 33 i konventionen, men tydliggjorde samtidigt att en förnyad bedömning krävs om liknande uppgifter skulle bli aktuella även för andra konventioner. Inget organ har ännu fått i uppdrag att utföra uppgifterna enligt artikel 33.

Vidare framgår av konventionen att bristande stöd- och anpassningsåtgärder ska förbjudas som en form av diskriminering i nationell lagstiftning. Vad gäller denna fråga framförde regeringen i propositionen att befintliga lagar och övriga författningar, enligt regeringens mening, inte hade sådana brister när det gäller kraven på tillgänglighet i olika avseenden att de borde hindra en ratificering av konventionen. Regeringen anförde dock även att den avsåg att skyndsamt låta komplettera Diskrimineringskommitténs tidigare överväganden med ytterligare underlag och därefter återkomma till riksdagen.⁴⁷ I juni 2010 remitterade Regeringskansliet (Integrations- och jämställdhetsdepartementet) en departementspromemoria med förslag om att det i diskrimineringslagen (2008:567) ska införas en ny bestämmelse om förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. I promemorian konstateras att FN-konventionen ställer krav bl.a. på att bristande stöd- och anpassningsåtgärder ska förbjudas som en form av diskriminering.⁴⁸

I sammanhanget kan även det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning från 2002 nämnas. Situationen var dock i detta fall något annorlunda, eftersom regeringen bedömde att Sverige redan uppfyllde konventionens krav, vilket dock senare har ifrågasatts. Syftet med protokollet är att staterna ska upprätta nationella system för regelbundna besök på platser där

⁴⁶ Prop. 2008/09:28, s. 12 och 99–100.

⁴⁷ Prop. 2008/09:28, s. 39–40.

⁴⁸ Ds 2010:20, *Bortom fagert tal – om bristande tillgänglighet som diskriminering*, s. 59 och avsnitt 15.6.

människor hålls frihetsberövade för att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Protokollet föreskriver att staterna inom ett år efter sin anslutning ska utse nationella övervakningsorgan (*national preventive mechanism*) som bl.a. ska ges möjlighet att regelbundet granska behandlingen av frihetsberövade personer på de platser där de hålls i förvar och att avge rekommendationer till berörda myndigheter och på så sätt ha en förebyggande funktion. I propositionen med förslag till ratificering av protokollet anförde regeringen att Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK) genom den inspektionsverksamhet dessa myndigheter bedriver mer än väl torde uppfylla protokollets krav. Regeringen ansåg att något särskilt nationellt övervakningsorgan därför inte behövde inrättas i Sverige.⁴⁹ FN:s kommitté mot tortyr påpekade dock i sina sammanfattande synpunkter om Sverige 2008 att varken JO eller JK har några förebyggande uppgifter utan främst arbetar reaktivt. Kommittén rekommenderade Sverige att på nytt överväga hur den nationella övervakningsfunktionen enligt protokollet är anordnad eller tillföra JO och JK sådana resurser att myndigheterna kan möta protokollets krav.⁵⁰ JO framförde också i sin ämbetsberättelse för 2008/09 att myndigheten inte genom någon ändring av instruktionen hade ålagts att utgöra det nationella övervakande organ som staterna åtar sig att ha enligt protokollet. Enligt JO:s uppfattning anslöt sig Sverige till protokollet utan att utse ett sådant övervakningsorgan. Visserligen kan staterna enligt protokollet inte anses vara förpliktade att utse ett nytt organ om ett sådant redan existerar, framförde JO, men betydande invändningar kunde resas mot att JO:s inspektionsverksamhet skulle vara ett verksamt medel att uppfylla Sveriges internationella åtaganden i detta avseende. JO:s invändningar var av både principiell och praktisk natur.⁵¹

3.2.5 De mänskliga rättigheterna i svensk lagstiftning

De grundlagsfästa rättigheternas karaktär

Att transformering är den vanliga metoden för att införliva konventioner om mänskliga rättigheter i svensk lag innebär att rättigheterna kommer till uttryck i en rad bestämmelser i olika

⁴⁹ Prop. 2004/05:107, s. 19.

⁵⁰ CAT/C/SWE/CO/5, 4 juni 2008.

⁵¹ Justitieombudsmännens ämbetsberättelse, 2008/09 JO1, avsnitt 2.2.1.

författningar. När regeringsformens rättighetsstadganden skulle utformas valdes, såsom nämnts ovan (avsnitt 3.2.3) en lösning utan direkt anknytning till konventionstexterna. De bestämmelser om fri- och rättigheter som finns i regeringsformens 1 och 2 kap. har dock till stor del utformats mot bakgrund av Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. Det kan därför vara relevant att kortfattat beröra dessa bestämmelsers karaktär och vilka överväganden som legat bakom deras utformning.

I 1 kap. 2 § regeringsformen anges att det särskilt ska åligga det allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet. Det sägs också att det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person. Vidare föreskrivs att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas. I regeringens proposition med förslag till en reformerad grundlag har föreslagits att en bestämmelse ska föras in i 1 kap. 2 § regeringsformen om att det allmänna ska verka för att barns rätt tas till vara. Regeringen föreslår också att bestämmelsen ska ändras så att det samiska folket särskilt omnämns. Bestämmelsen föreslås också utformas som en obligatorisk målsättning, dvs. så att den föreskriver att möjligheterna att behålla och utveckla ett kultur- och samfundsliv *ska* främjas.⁵²

Formuleringarna i 1 kap. 2 § har tydliga motsvarigheter i Sveriges konventionsåtaganden, bl.a. enligt FN-konventionerna om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och om medborgerliga och politiska rättigheter. Rättighetsbestämmelserna i 1 kap. 2 § regeringsformen brukar dock inte anses rättsligt bindande, utan betraktas som program- och målsättningsstadganden.⁵³ Program- och målsättningsstadganden kan sägas ha funktionen att ålägga det allmänna att positivt verka för att de aktuella målsättningarna förverkligas i så stor utsträckning som möjligt.⁵⁴

Fri- och rättighetsutredningen framförde i sitt betänkande 1975 att den funnit att det inte var möjligt att skriva in några sociala rättigheter i regeringsformen ”såsom *rättsregler*, eftersom sådana rättsregler inte kan få annat innehåll än att de i praktiken kommer

⁵² Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s 186 ff.

⁵³ SOU 1975:75, prop. 1975/76:209, SOU 1993:40, SOU 2008:125, prop. 2009/10:80.

⁵⁴ SOU 2008:125, s. 454.

att vara uttryck för samhällets strävan att bereda den enskilde utbildning, arbete, bostad osv.”⁵⁵ Enligt utredningens mening borde denna samhällets strävan formuleras som ett målsättningsstadgande. Utredningen hänvisade bl.a. till att förverkligandet av de sociala rättigheterna kräver aktiva åtgärder från statens sida vilka ansågs svåra att definiera och avgränsa. De ”klassiska” fri- och rättigheterna ansåg utredningen däremot endast ålägga statsmakterna att avstå från att handla på visst sätt. Här kan tilläggas att de ekonomiska och sociala rättigheterna till stor del är av särskild karaktär då de medger ett gradvis förverkligande, t.ex. enligt FN-konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, såsom även beskrivits i avsnitt 2.1.1. Detta innebär dock inte att endast dessa rättigheter kräver aktiva åtgärder från statens sida. Även förverkligandet av medborgerliga och politiska rättigheter – t.ex. rätten till domstolsprövning, rätten till politiskt deltagande och mötesfriheten – förutsätter både att staten avsätter resurser och att den i viss mån aktivt skyddar enskilda från att utsättas för övergrepp från andra privata aktörer.

I den efterföljande propositionen hänvisade departementschefen kort till utredningens uttalande om att det bl.a. vad gällde sociala rättigheter var naturligt att införa målsättnings- eller programstadganden i fråga om vissa värden som framstår som grundläggande för medborgarna men som av olika skäl inte kan skyddas genom rättsligt bindande lagregler.⁵⁶

Regeringsformens 2 kap. anses dock ha en annan rättslig karaktär. Här kommer ett antal av de rättigheter som omfattas av FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och Europakonventionen med efterföljande protokoll till uttryck, bl.a. yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten, religionsfriheten, förbud mot dödsstraff, skydd mot tortyr och skydd mot frihetsberövande. I regeringens proposition om en reformerad grundlag lämnas förslag om att rättighetsskyddet i 2 kap. regeringsformen ska utvidgas och förändras, bl.a. om att diskrimineringsförbudet ska utvidgas och om att det ska tas in en bestämmelse om att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid.⁵⁷

Rättigheterna i 2 kap. regeringsformen är så formulerade att medborgarna gentemot det allmänna är ”tillförsäkrade” något eller

⁵⁵ SOU 1975:75, s. 164.

⁵⁶ Prop. 1975/76:209, s. 28.

⁵⁷ Prop. 2009/10:80, s. 148 ff.

skyddade mot något. I propositionen sades bl.a. att skyddet gäller i förhållandet mellan enskilda och det allmänna, alltså inte mellan enskilda. Skyddet beskrevs som ett skydd mot att det allmänna på annat sätt än genom grundlagsändring ingriper i rättighetsskyddet och begränsar riksdagens befogenheter att ingripa genom vanlig lag.⁵⁸ Bestämmelserna kan alltså sägas rikta sig i första hand till lagstiftaren snarare än till rättstillämparna. Rättigheterna har en sådan utformning att de inte är direkt tillämpliga för domstolar och myndigheter. Detta innebär att domstolar och myndigheter knappast kan grunda sina domar och beslut enbart på en bestämmelse i 2 kap. regeringsformen. Dessa bestämmelser fungerar i stället som en slags instruktioner för hur andra, mer specificerade, bestämmelser ska tillämpas och förstås. De rättighetsstadganden som finns i regeringsformen 1 kap. 2 §, bl.a. om rätt till hälsa, bostad och utbildning, fungerar i än mindre grad som rättslig grund för beslut då dessa bestämmelser, som tidigare nämnts, inte anses som rättsligt bindande.

Även om bestämmelserna i regeringsformens rättighetskatalog främst riktar sig till lagstiftaren har de betydelse för rättstillämparen bl.a. genom lagprövningsrätten, dvs. rätten, och i vissa fall skyldigheten, att åsidosätta författningar som bedöms stå i strid med författningar av överordnad karaktär (se vidare avsnitt 3.2.6).

Hänvisningar till Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna

Då de flesta konventioner om mänskliga rättigheter inte inkorporerats i svensk lag är det av intresse att undersöka om det i svensk lagstiftning i stället görs hänvisningar direkt till dessa konventioner eller till de mänskliga rättigheterna. Det kan konstateras att det endast finns ett fåtal sådana hänvisningar och att de hänvisningar som görs avser Europakonventionen eller finns i lagar som tillkommit under senare år.

I regeringsformen görs två hänvisningar till Europakonventionen, men inte till andra konventioner. Regeringsformens 10 kap. reglerar Sveriges förhållande till andra stater och mellanfolkliga organisationer. Här behandlas dock endast formerna för hur Sverige ingår internationella överenskommelser, inte dessa överenskommelsers innebörd eller ställning i förhållande till svensk lag. I

⁵⁸ Prop. 1975/76:209, s. 85 f.

ett antal författningar, såsom föräldrabalken och socialtjänstlagen (2001:453), finns bestämmelser som har sin bakgrund i FN:s konvention om barnets rättigheter, dock utan att hänvisning görs till konventionen i sig.

I 2 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk hänvisas till Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk:

Nationella minoriteter är judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar i enlighet med Sveriges åtaganden enligt Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (SÖ 2000:2) och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (SÖ 2000:3).

I propositionens författningskommentar sägs att denna bestämmelse syftar till att synliggöra de nationella minoriteterna och deras språk bättre samt även den särställning dessa har i Sverige i förhållande till åtagandena i ramkonventionen och minoritetsspråkskonventionen.⁵⁹

Som exempel på lagar som har tydlig koppling till frågor om de mänskliga rättigheterna och som därför hade kunnat tänkas innehålla en hänvisning till Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna kan nämnas polislagen (1984:387), fängelselagen (2010:610), häkteslagen (2010:611) och andra lagar som rör frågor om frihetsberövande samt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Ingen av dessa innehåller någon hänvisning till de mänskliga rättigheterna eller till Sveriges internationella åtaganden om rättigheterna. Inte heller utlänningslagen (2005:716) innehåller någon hänvisning av detta slag, även om det framgår av 5 kap. 4 § att yttranden från internationella organ som prövar enskilda klagomål ska inverka på de beslut om uppehållstillstånd som fattas i Sverige, så att uppehållstillstånd ges om inte synnerliga skäl talar däremot.

I den nya skollagen (2010:800) görs flera hänvisningar till de mänskliga rättigheterna, bl.a. i 1 kap. 5 §, där det sägs att:

Utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor.

⁵⁹ Prop. 2008/09:158, *Från erkännande till egenmakt*, s. 126.

Dessa hänvisningar till de mänskliga rättigheterna görs utan omnämnande av några konventioner eller särskilda rättigheter. Det kan också påpekas att hänvisningarna görs i samband med att hänvisningar även görs till andra frågor eller värden som saknar grund i konventioner, t.ex. ”solidaritet mellan människor”.

Konventionsstadgandens motsvarighet i svensk intern lagstiftning

Ovan har grundlagsregleringen av och direkta hänvisningar till mänskliga rättigheter och konventioner i svensk lagstiftning beskrivits. En angränsande fråga är om det finns konventionsbestämmelser om mänskliga rättigheter som Sverige åtagit sig att följa men som inte fullt ut motsvaras av bestämmelser i svensk intern lagstiftning. Här bör påpekas att metoden att transformera konventionsåtaganden innebär att varje rättighet inte självklart motsvaras av en enda bestämmelse utan kan ha sin motsvarighet i en rad olika bestämmelser som uttrycker olika aspekter av rättigheten. Då konventionerna ofta ställer krav på att rättigheterna ska vara utkrävbara i domstol är de också normalt lagreglerade i Sverige på ett sätt som gör att de fungerar som just rättigheter för den enskilde, dvs. att de uttrycks i bestämmelser som kan utgöra grund för talan gentemot det allmänna, och beslut som rör deras förverkligande kan i regel överklagas i domstol. Att det inte går att identifiera en ensam lagregel som motsvarar en rättighets alla aspekter behöver därför inte betyda att rättigheten inte skyddas fullt ut i lagstiftningen.

De synpunkter som internationella organ riktat till Sverige angående efterlevnaden av konventioner om mänskliga rättigheter har i allmänhet rört frågor om tillämpningen eller efterlevanden av rättsregler snarare än lagstiftningsfrågor. Vissa frågor om konventionernas ställning i svensk rätt har dock framförts, såsom beskrivs i avsnitt 3.2.8. Det finns även ett fåtal exempel på skillnader eller oklarheter mellan Sveriges konventionsåtaganden och den svenska interna lagstiftningen som påpekats av konventionsorganen. Sådana exempel nämns nedan. Den vanligaste orsaken till denna typ av skillnader eller oklarheter är att betydelsen av en konventionsbestämmelse är vag och till följd av konventionsorganens eller annan tolkning utvecklats efterhand.

Ett exempel på en rättighet som den svenska staten är bunden av, men som kommer till uttryck i svensk lagstiftning i en mer begränsad form, är artikel 26 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, som föreskriver att:

Alla är lika inför lagen och har rätt till samma skydd av lagen utan diskriminering av något slag. I detta avseende skall lagen förbjuda all diskriminering och garantera var och en ett likvärdigt och effektivt skydd mot all slags diskriminering, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt.

Ett generellt diskrimineringsförbud av detta slag saknas i svensk lag. Det svenska diskrimineringsförbudet enligt diskrimineringslagen (2008:567) gäller vissa angivna grunder, nämligen kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. Här kan dels påpekas att alla de grunder som anges i konventionen inte nämns i den svenska uppräkningslistan (och tvärtom), dels att konventionens uppräkningslista inte är uttömmande, medan den svenska lagen endast omfattar de uttryckligen angivna grunderna. Vidare innehåller artikel 26 inte någon uppräkningslista av samhällsområden, utan är generell även i detta avseende, medan den svenska lagen anger inom vilka samhällsområden diskrimineringsförbudet gäller.⁶⁰ Skillnaden mellan de två diskrimineringsförbuden modifieras i viss mån – men inte helt – av den svenska objektivitetsprincipen, som föreskriver att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen).

Den svenska regleringen av rätten till utbildning är ett exempel på en mänsklig rättighet som visserligen reglerats i svensk lag, men som har en mer begränsad reglering än den som omfattas av Sveriges internationella åtaganden. Den nya skolagen (2010:800), 7 kap. 2 §, innehåller bestämmelser om skolplikt och om rätt till utbildning. Skolplikten och rätten till utbildning omfattar barn som är bosatta i Sverige, samt vissa andra barn. Rätt till utbildning (och skolplikt) omfattar dock inte barn som vistas i Sverige utan tillstånd, bl.a. barn vars föräldrar anlåtit till Sverige och stannat kvar utan att ge sig till känna för myndigheterna.

⁶⁰ Angående artikel 26, se även Ds 2010:20, Del 2, s. 16 ff.

I februari 2010 överlämnades en utredning till regeringen med förslag om rätt till skolgång, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg ska omfatta alla barn och ungdomar som vistas i Sverige, även barn som saknar tillstånd för sin vistelse, förutsatt att den inte är endast helt tillfällig.⁶¹ I propositionen med förslag till ny skollag angav regeringen att den i avvaktan på den fortsatta beredningen av utredningens förslag inte lämnade något förslag avseende rätt till utbildning för denna grupp.⁶² Betänkandet har remitterats och förslagen bereds inom Regeringskansliet.

En bakgrund till utredningens uppdrag och förslag är att artikel 28 i FN:s konvention om barnets rättigheter föreskriver att konventionsstaterna ska göra grundutbildning obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla barn. Enligt artikel 2 i konventionen ska konventionsrättigheterna tillförsäkras alla barn inom statens jurisdiktion utan åtskillnad av något slag. Detta innebär att alla barn, inte bara de egna medborgarna, har de rättigheter som konventionen omfattar. Motsvarande rättigheter till utbildning och till likabehandling föreskrivs också av FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (artikel 2 och 13). FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter förklarade 2009 i en allmän kommentar (nr. 20) att alla barn inom en stat, oavsett om de har tillstånd att vara där eller inte, har rätt till utbildning.⁶³ FN:s övervakningskommittéer har flera gånger framfört synpunkten att Sverige inte garanterar alla barn rätten till utbildning.⁶⁴ När FN:s råd för mänskliga rättigheter granskade Sverige i maj 2010 anfördes att Sverige borde ändra sin lagstiftning så att rätten till utbildning garanteras alla barn.⁶⁵

Enligt artikel 4(b) i FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering ska konventionsstaterna olagligförklara och förbjuda organisationer som främjar och uppmanar till rasdiskriminering samt förklara deltagande i sådana organisationer eller sådan verksamhet som brottslig gärning som är straffbar enligt lag. I en allmän kommentar från 1993 förklarade kommittén mot rasdiskriminering att artikel 4 är av tvingande karaktär.⁶⁶ I Sverige finns dock inget förbud mot sådana organisationer eller medlem-

⁶¹ SOU 2010:5, *Skolgång för alla barn*.

⁶² Prop. 2009/10:165, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 592.

⁶³ E/C.12/GC/20, juni 2009, p. 30.

⁶⁴ E/C.12/SWE/CO/5, 1 december 2008, CRC/C/SWE/CO/4, 12 juni 2009.

⁶⁵ A/HRC/15/11, 16 juni 2010.

⁶⁶ General Comment No. 15, 1993, i sammanställningen HRI/GEN/1/Rev.9, volym II, 27 maj 2008, s. 278. Kommittén hänvisar även till sin kommentar nr. 7, se s. 273.

skap eller deltagande i dem. I sin rapportering om Sveriges genomförande av konventionen har regeringen anfört att en parlamentarisk kommitté år 2000 kom fram till att övervägande skäl talar mot att införa ett förbud mot medlemskap eller stöd till rasistiska organisationer samt att majoriteten av remissinstanser delat kommitténs bedömning. Vidare har regeringen anfört att svensk lagstiftning innebär att en sådan organisation inte kan verka i Sverige utan att bryta mot lagen, även om det inte finns något förbud mot organisationerna i sig.⁶⁷

Kommittén mot rasdiskriminering har flera gånger påpekat att Sverige inte uppfyller kravet enligt artikel 4(b) i konventionen. I sina avslutande slutsatser 2008 uppmanade kommittén Sverige att ompröva sin inställning i frågan samt att ändra lagstiftningen så att den stämmer överens med konventionens bestämmelse om att konventionsstaterna ska förbjuda deltagande i eller bildande av rasistiska organisationer. Kommittén påminde också om sin tidigare allmänna kommentar, enligt vilken alla delar i artikel 4 är bindande.⁶⁸

Enligt FN-konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, artikel 4, ska varje konventionsstat säkerställa att alla tortyrhandlingar, vilka definieras i artikel 1, utgör brott enligt dess strafflagstiftning. Detsamma ska gälla försök att utöva tortyr samt medverkan till eller deltagande i tortyr. Konventionsstaterna ska också belägga dessa brott med adekvata straff, som beaktar deras allvarliga karaktär. I februari 2008 beklagade FN:s tortyrkommitté att Sverige, trots regeringens ståndpunkt att alla handlingar som kan betraktas som tortyr enligt konventionen är straffbara enligt svensk lag, inte inkorporerat konventionens definition av tortyr. Kommittén rekommenderade att Sverige inför brottet tortyr i svensk lagstiftning och definierar tortyr i enlighet med konventionen.⁶⁹

Artikel 13 i Europakonventionen anger att var och en vars rättigheter enligt konventionen kränkts ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel. Artikeln är ett exempel på ett sådant åtagande som utvecklats och förtydligats efterhand genom konventionsorganets praxis, vilket lett till att det uppstått behov av anpassningar av nationell lagstiftning. Av Europadomstolens praxis har det nämligen blivit klarlagt att ett sådant rättsmedel i vissa fall ska

⁶⁷ CERD/C/SWE/18, 7 maj 2007, p. 81–82.

⁶⁸ CERD/C/SWE/CO/18, 23 september 2008, p. 14.

⁶⁹ CAT/C/SWE/CO/5, 4 juni 2008, p. 9.

kunna leda till en rätt för den drabbade till skadestånd från staten. Högsta domstolen har i en serie avgöranden (NJA 2005 s. 462, 2007 s. 295, 2007 s. 584 och 2009 s. 463) tagit ställning till hur konstaterade överträdelse av Europakonventionen kan gottgöras på nationell nivå. I avgörandena har domstolen konstaterat att den svenska skadeståndslagens (1972:207) regler om statens skadeståndsansvar inte fullt ut motsvarar Sveriges åtaganden enligt konventionen. Regeringen har gett en utredning i uppdrag att analysera i vilka fall staten till följd av artikel 13 i Europakonventionen är skyldig att ekonomiskt ersätta den som drabbats av en överträdelse av konventionen samt att föreslå en lagreglering av de fall där det enligt konventionen krävs att skadestånd ska kunna lämnas (dir. 2009:40). I utredningens direktiv konstateras att det bör vara lagstiftarens uppgift att i den utsträckning det är möjligt anpassa lagstiftningen så att den stämmer överens med Europakonventionen som denna uttolkats av Europadomstolen.

3.2.6 Kontroll av författningars förenlighet med konventionerna

Normprövning bygger på synsättet att rättsregler ingår i ett hierarkiskt system med olika nivåer. Prövningen går ut på att en föreskrift på lägre nivå prövas mot en föreskrift på högre nivå och att föreskriften på den högre nivån ges företräde om en konflikt skulle föreligga. Grundlagsutredningen beskriver att de nivåer som finns för svensk del är grundlag, vanlig lag, förordning (regeringsföreskrifter) samt myndighetsföreskrifter och kommunala föreskrifter.⁷⁰

Normprövning i den mening som begreppet används av Grundlagsutredningen och i propositionen med förslag till en reformerad grundlag omfattar prövning som utförs av någon annan än den som beslutar den föreskrift som ska prövas.⁷¹ Den som utför prövningen ska dessutom inta en självständig ställning i förhållande till beslutsfattaren. Regeringen anger i propositionen att det nuvarande svenska systemet för normkontroll, när det gäller lagar, innefattar inslag av både förhandskontroll och efterhandsprövning. Regeringen anför att det svenska normkontrollsystemet även i fortsättningen bör innehålla både förhandskontroll och efterhands-

⁷⁰ SOU 2008:125, *En reformerad grundlag*, Del 1 s. 357.

⁷¹ Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 142.

prövning. Förhandskontrollen bör ske genom att Lagrådet avger rådgivande yttranden och efterhandsprövningen bör ske genom konkret normprövning av både domstolar och andra offentliga organ i samband med rättstillämpning i enskilda fall.⁷²

Grundlagsutredningen framför att även kontroll av svenska föreskrifters överensstämmelse med folkrättsliga regelverk kan omfattas av normprövning i en mera vidsträckt betydelse. Som det praktiskt sett viktigaste exemplet framhåller utredningen Europakonventionen, som har fått en särskild grundlagsförankring genom 2 kap. 23 § regeringsformen, samt EU-rätten som anses ha principiellt företräde framför nationell rätt.⁷³ Regeringen gör motsvarande konstateranden i propositionen.⁷⁴

Andra internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter som Sverige anslutit sig till kan dock, såsom den svenska rättsordningen är utformad, inte innebära att en svensk föreskrift åsidosätts. Däremot utgör konventionerna om mänskliga rättigheter tolkningsmaterial vid tillämpningen av inhemsk rätt.

Lagrådets förhandskontroll utövas genom dess granskning av lagförslag enligt 8 kap. 18 § regeringsformen. Efterhandsprövningen sker vid rättstillämpningen genom domstolars och förvaltningsmyndigheters lagprövning enligt 11 kap. 14 § regeringsformen. När det gäller andra bindande föreskrifter än lagar sker normkontrollen endast genom efterhandsprövning.⁷⁵

Det svenska systemet för normprövning kan beskrivas som begränsat i ett internationellt perspektiv. Flera andra europeiska länder har t.ex. författningsdomstolar eller andra organ med befogenhet att underkänna lagförslag eller ogiltigförklara författningar som strider mot konstitutionen. Alla länder har å andra sidan inte ett system som det svenska, som omfattar möjligheten för alla domstolar och myndigheter att åsidosätta en lägre föreskrift i ett enskilt fall.⁷⁶

Utöver normprövning kan överväganden om hur förslag om bl.a. författningar förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna även genomföras av de som utformar förslagen, dvs. inom kommittéväsendet och inom förvaltningsmyndigheterna.

⁷² Prop. 2009/10:80 s. 141.

⁷³ SOU 2008:125, Del 1 s. 357.

⁷⁴ Prop. 2009/10, s. 141.

⁷⁵ Prop. 2009/10:80, s. 142.

⁷⁶ SOU 2007:85, *Olika former av normkontroll*.

Kommittéväsendet

Som närmare beskrivs i avsnitt 3.4.3 regleras kommittéernas arbete i kommittéförordningen (1998:1474). Om en kommitté eller särskild utredare lämnar författningsförslag ska den, utöver de konsekvensutredningar som anges i kommittéförordningen, även utreda bl.a. om de föreslagna reglerna överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Detta följer av att kommittéförordningen beträffande författningsförslag hänvisar till de krav på konsekvensutredningar som ställs i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Förordningen gäller enligt 1 § för alla förvaltningsmyndigheter under regeringen, med särskilt angivna undantag. För förvaltningsmyndigheternas regelgivning ställs krav på en rad konsekvensutredningar, varav förenligheten med Sveriges skyldigheter i förhållande till EU är ett.

I förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ställs inga krav på att utredningar eller förvaltningsmyndigheter ska utreda förslagets förenlighet med Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. Emellertid kan regeringen genom kommittédirektiven ställa ytterligare krav på bl.a. konsekvensutredningar, utöver de som följer av förordningarna. Regeringen kan t.ex. ange att en utredning ska redovisa förslagets konsekvenser för ett visst politikområde eller beakta Sveriges internationella åtaganden. En sökning i Regeringskansliets rättsdatabaser visar att detta också regelbundet sker, särskilt i förhållande till Europakonventionen. Det är dock inte alltid så att utredningarnas redovisningar av sina resultat i frågor som rör mänskliga rättigheter innehåller någon analys eller något resonemang i dessa frågor. Vissa redovisar endast den konvention eller rättighet som ansetts mest relevant, utan att någon koppling görs till utredningens överväganden eller förslag, medan andra utredningar förhåller sig till de mänskliga rättigheterna på ett mer analyserande sätt.

Lagrådet

Förhandskontroll av svensk lagstiftning görs av Lagrådet, där domare eller f.d. domare från Högsta domstolen och Regeringsrätten ingår. Bestämmelser om Lagrådet finns i 8 kap. 18 §

regeringsformen och lagen (2003:333) om Lagrådet. Lagrådets yttrande över lagförslag inhämtas av regeringen eller riksdagsutskott. Sådana yttranden bör bl.a. inhämtas över fri- och rättighetsbegränsande lagstiftning. Inhämtande av yttrande från Lagrådet kan dock underlåtas om lagen inte är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt, om det skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller om det skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Att Lagrådets yttrande inte inhämtats hindrar dock aldrig att en bestämmelse tillämpas.

Lagrådets granskning ska avse hur lagförslag förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt, hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra, hur förslaget förhåller sig till rätts-säkerhetens krav, om förslaget är så utformat att lagen kan antas tillgodose angivna syften samt vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen. Trots att Lagrådets yttrande över ett lagförslag inte är bindande för regeringen eller riksdagen, så har yttrandet stort inflytande på lagstiftningsärendet.

Lagrådets normkontroll omfattar redan i dag svenska bestämmelsers förenlighet med Europakonventionen och EU-rätten. Regeringen har framfört till FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna att det är självklart att Lagrådet även skulle reagera om det skulle finna att föreslagen lagstiftning inte överensstämmer med något av Sveriges övriga internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna, såsom FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.⁷⁷ I den finska grundlagen regleras uttryckligen att grundlagsutskottet, som är en del av riksdagen, ska ge utlåtanden om lagförslags grundlagsenlighet och förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter.⁷⁸

I regeringens proposition om en reformerad grundlag lämnas förslag om att förstärka Lagrådets roll. Regeringen föreslår bl.a. att yttrande från Lagrådet ska inhämtas rörande lagförslag inom Lagrådets granskningsområde, dvs. att det ska bli obligatoriskt att inhämta Lagrådets yttrande inom detta område. Regeringen anför i propositionen att dessa ändringar av bestämmelsen om Lagrådets granskning skulle innebära en principiell och önskvärd förstärkning av Lagrådets ställning. Genom en sådan ändring betonas betydelsen av förhandsgranskningen bl.a. med avseende på lagförslagets grundlagsenlighet. Vidare föreslår regeringen att den nuvarande

⁷⁷ CCPR/CO/74/SWE/Add. 1, 14 maj 2003, p. 8.

⁷⁸ SOU 2007:85, s. 62.

begränsningen att Lagrådet behöver höras endast om lagen är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt ska tas bort.⁷⁹ Riksdagen har antagit grundlagsförslagen som vilande.⁸⁰ Grundlagsförändringar kräver två riksdagsbeslut med ett val emellan. Förändringarna föreslås börja gälla den 1 januari 2011.

Regeringen anger även att Lagrådets organisation bör förstärkas för att ytterligare förbättra förutsättningarna för dess granskning. Som skäl för att en förstärkning behövs anges bl.a. EU-rättsliga krav på snabbt genomförande.⁸¹ På ett principiellt plan skulle en förstärkning av Lagrådets organisation, t.ex. genom inrättandet av en egen juridisk kanslifunktion, även markera Lagrådets självständighet i förhållande till regeringen och riksdagen, enligt propositionen. Genom en stärkt organisation kan Lagrådet få bättre förutsättningar för sin granskande funktion. Regeringen anser dock att det bör övervägas vidare på vilket sätt denna förstärkning lämpligen bör åstadkommas.

Konventionstolkning och lagprövning inom rättstillämpningen

Normalt förutsätts det inom rättstillämpningen att nationell rätt harmonierar med Sveriges internationella åtaganden. Skulle en fråga om eventuell konflikt med en konvention, som inte inkorporerats, ändå uppstå ska principen om fördragskonform tolkning användas, såsom nämnts tidigare (avsnitt 3.2.2).

Ett första steg i ett sådant tolkningsförfarande är att klargöra om en konflikt verkligen föreligger. I propositionen om inkorporering av Europakonventionen anfördes att rättstillämparen har att ta del av konventionsorganens praxis för att göra en sådan bedömning.⁸² I fall där det verkligen finns en konflikt mellan bestämmelser i nationell rätt och en internationell konvention som inte inkorporerats i svensk rätt måste rättstillämparen tillämpa den nationella författningsbestämmelsen. Så långt det är möjligt inom ramen för den svenska bestämmelsen ordalydelse ska dock denna tolkas på ett sätt som är förenligt med Sveriges konventionsåtaganden.

För Europakonventionen, som gäller som svensk lag, är tillvägagångssättet ett annat. I propositionen om inkorporering av

⁷⁹ Prop. 2009/10:80, s. 142–144.

⁸⁰ Bet. 2009/10:KU19, rskr. 2009/10:304.

⁸¹ Prop. 2009/10:80, s. 142–144.

⁸² Prop. 1993/94:117, s. 37.

konventionen förklarades att om det föreligger en verklig konflikt mellan en konventionsbestämmelse och annan lag ska rättstillämparen främst använda ett par allmänt erkända principer. För det fall den svenska lagregeln utfärdats före inkorporeringen kan rättstillämparen tillämpa *lex posterior*-principen, som innebär att yngre lag går före äldre lag. Det betyder att om en sådan lagregel står i strid med Europakonventionen, så är det konventionsbestämelsen som ska läggas till grund för avgörandet. Enligt propositionen ska dock rättstillämparen även överväga om det finns skäl att tillämpa den delvis konkurrerande principen om *lex specialis*, dvs. att en specialregel går före en allmänt hållen bestämmelse, oavsett bestämmelsernas inbördes ålder. Om den svenska lagregeln eller konventionsbestämelsen då ges företräde beror på omständigheterna i det enskilda fallet, framförde regeringen. Vidare hänvisades i propositionen till att Högsta domstolens ledamöter i sitt remissyttrande påpekat att, utöver *lex posterior* och *lex specialis*-principerna, även en tredje princip skulle kunna vägas in i en konfliktsituation. Den principen innebär, enligt remissyttrandet, ”att en konvention om mänskliga rättigheter, även om den i den inhemska laghierarkin inte har högre rang än vanlig lag, ändå bör på grund av sin särskilda karaktär ges en särskild vikt i fall av konflikt med inhemska lagbestämmelser”.⁸³

För att undvika att en konventionsbestämmelse skulle komma att åsidosättas vid konflikt med annan lag infördes genom propositionen den ovan (avsnitt 3.2.3) nämnda bestämmelsen i 2 kap. 23 § regeringsformen. Enligt denna bestämmelse får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. I likhet med övriga bestämmelser i 2 kap. regeringsformen riktar sig bestämmelsen i första hand till lagstiftaren, som har att säkerställa att svensk lagstiftning inte strider mot konventionen. Bestämmelsen innebär emellertid också att domstolar och rättstillämpande myndigheter i enlighet med lagprövningsbestämmelsen i 11 kap. 14 § regeringsformen kan underlåta att tillämpa en nationell bestämmelse som står i strid med Europakonventionen.⁸⁴ Om den konventionsstridiga bestämmelsen finns i lag eller förordning, får den dock endast åsidosättas om felet är uppenbart.

Grundlagsutredningen påpekar i sitt slutbetänkande att den direkta betydelsen av lagprövningsinstitutet har varit relativt

⁸³ Prop. 1993/94:117, s. 37 f.

⁸⁴ Prop. 1993/94:117, s. 53 f.

marginell.⁸⁵ Utredningen menar att den återhållsamhet som grundlagstiftaren har avsett med uppenbarhetskravet i bestämmelsen säkerligen har haft en inverkan i det avseendet. Utredningen anför dock att det samtidigt är tydligt att en effekt av europarättens inverkan på det svenska rättssystemet är att lagprövningsfrågorna ökar i betydelse. Efter anslutningen till EU och inkorporeringen av Europakonventionen har normprövning i vidsträckt mening blivit ett vanligare inslag i domstolarnas verksamhet, framför utredningen.

I förslaget till reformerad grundlag föreslås att uppenbarhetsrekvisitet vid lagprövning ska tas bort.⁸⁶ Regeringen anför i propositionen att vissa centrala delar av fri- och rättighetsregleringen i 2 kap. regeringsformen är ett område där möjligheten till lagprövning framstår som särskilt angelägen. Här är det enligt regeringen av särskild betydelse att grundlagens regler fullt ut får genomslag i rättstillämpningen. Efter inkorporeringen av Europakonventionen och införandet av bestämmelsen i 2 kap. 23 § regeringsformen kan det vara svårt att förena de åtaganden som följer av konventionen med ett krav på uppenbarhet för att åsidosätta en lag eller förordning som kan bedömas stå i strid med konventionen. Regeringen anser dock inte att det finns skäl att, såsom Svenska FN-förbundet föreslagit i sitt remissvar, i lagprövningsbestämmelsen ta in en erinran om att en domstol ska vara uppmärksam på om en lag eller annan föreskrift strider mot för Sverige bindande internationell rätt. Regeringen anser att det är tillräckligt att svensk rätt enligt etablerade lagtolkningsprinciper i möjligaste mån ska tolkas på ett sätt som är förenligt med för Sverige bindande internationella överenskommelser.

3.2.7 EU-rätten

EU-rätten har en särställning när det gäller internationella rättsakters roll i den svenska rättsordningen, på så sätt att vissa typer av unionsrättsliga bestämmelser blir direkt tillämpliga i Sverige när de har antagits på EU-nivå. Genom Sveriges medlemskap i unionen har den svenska lagstiftaren beslutat att ge EU-rätten företräde

⁸⁵ SOU 2008:125, s. 372.

⁸⁶ Prop. 2009/10:80, s. 145 ff.

framför den interna svenska rättsordningen, inklusive grundlagens regler, för det fall att innehållet i de två skulle vara motstridiga.⁸⁷

Genom Lissabonfördraget infördes ändringar i EU:s tidigare fördrag. Ändringarna trädde i kraft den 1 december 2009. EU-rätten regleras genom fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Unionens värden och målsättningar innefattar respekten för mänskliga rättigheter. Art. 2 i fördraget om Europeiska unionen föreskriver att unionen ska ”bygga på respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för människor som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män”. Unionens målsättningar återger den övergripande inriktning som unionen ska arbeta efter. I artikel 3 framgår att EU ska ha som mål att bl.a. ”bekämpa social utestängning och diskriminering samt främja social rättvisa och socialt skydd, jämställdhet mellan kvinnor och män, solidaritet mellan generationerna och skydd av barnets rättigheter”.

Unionen ska säkerställa samstämmighet mellan all sin politik och verksamhet. Vissa bestämmelser ska beaktas eller respekteras i hela unionens verksamhet. Enligt artikel 10 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska unionen vid genomförandet av sin politik och verksamhet söka bekämpa all diskriminering på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

Lissabonfördraget innebär att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blir rättsligt bindande för medlemsstaterna och EU:s institutioner samt för EU:s medlemsstater när dessa tillämpar EU-rätten. Enligt artikel 6.1 i EU-fördraget har stadgan samma rättsliga värde som fördragen själva. EU-domstolen ska övervaka att stadgan efterlevs. Stadgan utvidgar dock inte unionens befogenheter och kan inte heller användas för att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning på de områden som stadgan avser. De grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan har endast verkan inom ramen för de befogenheter som framgår av fördragen. Syftet med stadgan har varit att i ett dokument samla de rättigheter, friheter och principer som enligt existerande regler redan erkänns av EU, så att

⁸⁷ Prop. 1993/94:114, s. 27, prop. 2007/08:168, s. 74, och Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2006, s. 30–31.

de blir överskådliga och lättförståeliga för unionens medborgare och myndigheter. Det materiella innehållet i stadgan kan dock med tiden komma att påverkas av praxis från EU-domstolen.

Europakonventionens fri- och rättigheter gäller även fortsättningsvis. Enligt Lissabonfördraget ska EU ansluta sig till Europakonventionen. När detta har skett kommer enskilda i EU:s medlemsstater att kunna väcka talan mot EU:s institutioner inför Europadomstolen.

3.2.8 Synpunkter från FN:s övervakningskommittéer om konventionernas ställning i svensk rätt

FN:s övervakningskommittéer har i flera fall framfört synpunkter och rekommendationer avseende vilken ställning konventioner om mänskliga rättigheter har i svensk rätt.

FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter uttalade 2008 i sina avslutande slutsatser om Sverige att det var bekymmersamt att Sverige inte har gett konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter tillräckligt genomslag i svensk lagstiftning. Kommittén klargjorde att detta påpekande gjorts även tidigare samt betonade att konventionsstaten ska ta alla lämpliga steg för att garantera att konventionens bestämmelser får full effekt i nationell lagstiftning i syfte att säkerställa att konventionens rättigheter kan åberopas direkt i domstolarna. Kommittén bad också Sverige att i sin nästa periodiska rapport tillhandahålla information om rättsfall där de rättigheter som erkänns i konventionen behandlas.⁸⁸ Regeringen anförde för sin del att internationella överenskommelser måste transformeras eller inkorporeras för att bli direkt tillämpliga, men att svensk lag i enlighet med fördragskonform tolkning ska tolkas i överensstämmelse med överenskommelsen. Regeringen meddelade också att den inte kände till något rättsfall där det framkommit att svenska bestämmelser står i konflikt med konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.⁸⁹

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter gjorde ett motsvarande uttalande i sitt yttrande om Sverige 2009 angående att det i svensk rätt saknas ett tydligt sätt att ge full effekt åt bestämmelserna i FN-konventionen om medborgerliga och politiska

⁸⁸ E/C.12/SWE/CO/5, 1 december 2008, p. 13.

⁸⁹ E/C.12/SWE/Q/5/Add.1, 4 september 2008, p. 1–3.

rättigheter.⁹⁰ Vid sin granskning av den tidigare svenska rapporten hade kommittén bett om exempel på rättsfall där svenska domstolar hade tillämpat eller använt konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter för att tolka svensk lag.⁹¹ Regeringen angav i ett skriftligt svar ett antal exempel på rättsfall där svenska domstolar hänvisat till konventionen.⁹² Regeringen angav vidare att det är mer förekommande att hänvisningar görs till Europakonventionen och Europadomstolens praxis än till konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, då Europakonventionen är del av den svenska lagstiftningen. Regeringen framförde vidare att Europakonventionen ger huvudsakligen samma eller till och med starkare skydd än FN-konventionen. Kommittén för mänskliga rättigheter framförde dock i sina avslutande slutsatser 2009 synpunkter på att konventionen inte är direkt tillämplig för svenska domstolar och myndigheter. I motsats till vad regeringen anfört erinrade kommittén också om att konventionen i vissa fall ger ett mer långtgående skydd än Europakonventionen.⁹³

FN:s kvinnodiskrimineringskommitté uttryckte 2008 i sina avslutande slutsatser om Sverige oro över att domstolar inte hänvisar till konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor.⁹⁴

Såsom nämnts i avsnitt 3.2.5 har FN:s tortyrkommitté beklagat att Sverige inte inkorporerat den definition av tortyr som finns i konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.⁹⁵

Kommittén för barnets rättigheter bad 2009 Sverige om information om framsteg beträffande frågan om att inkorporera barnkonventionen i den nationella rätten och om återstående utmaningar i detta hänseende.⁹⁶ Regeringen framförde i sitt svar att en politik för barnets rättigheter genomsyrar regeringens arbete. Vidare redogjorde regeringen för koordineringen av regeringens arbete med dessa frågor. Regeringens ståndpunkt var att det för närvarande inte finns något behov av att inkorporera konventionen i svensk lag och hänvisade till att Sverige använder sig av transformering för att föra in internationella konventioner i svensk

⁹⁰ CCPR/CO/74/SWE, 24 april 2002 och CCPR/C/SWE/CO/6, 7 maj 2009, p. 5.

⁹¹ CCPR/C/SWE/Q/6, 25 augusti 2008, p. 2.

⁹² CCPR/C/SWE/Q/6/Add.1, 3 februari 2009, p. 2–7.

⁹³ CCPR/C/SWE/CO/6, 7 maj 2009, p. 5.

⁹⁴ CEDAW/C/SWE/CO/7, 8 april 2008, p. 14.

⁹⁵ CAT/C/SWE/CO/5, 4 juni 2008, p. 9.

⁹⁶ CRC/C/SWE/Q/4, 9 mars 2009.

rätt. Regeringen skulle dock överväga om lagstiftningen på nytt behöver ses över för att stärka barnets rättigheter.⁹⁷ Kommittén angav i sina avslutande slutsatser 2009 att den var bekymrad över att konventionen inte utgör svensk lag, vilket kan påverka tillämpningen av konventionens rättigheter. Kommittén uppmanade Sverige att vidta alla nödvändiga åtgärder för att den svenska lagstiftningen ska vara i full överensstämmelse med konventionen och rekommenderade Sverige att arbeta för att konventionen ska bli svensk lag. Vidare rekommenderade kommittén att bestämmelserna i konventionen ska ges företräde vid en konflikt mellan svensk lag och konventionernas bestämmelser.⁹⁸

Sammanfattningsvis kan sägas att FN:s övervakningskommittéer rekommenderat att konventionerna ska kunna tillämpas direkt av rättstillämparen för att de på så sätt ska få ett större genomslag i svensk rätt.

3.2.9 Delegationens slutsatser

Alla konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige har tillträtt har införlivats i svensk rätt genom transformering, med undantag för Europakonventionen, som har inkorporerats. Det har gått femton år sedan inkorporeringen och konventionen verkar successivt ha fått ett tydligare genomslag i rättstillämpningen. Norge har sedan 1999 inkorporerat Europakonventionen och FN-konventionerna om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, om medborgerliga och politiska rättigheter, om barnets rättigheter, om avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor samt om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. De flesta av dessa konventioner har företräde framför annan lag.

Frågan om inkorporering eller transformering är att föredra beträffande konventioner om mänskliga rättigheter är komplicerad. Det finns, enligt delegationens uppfattning, både argument som talar för transformering och för inkorporering.

En inkorporering av en människorättskonvention kan anses markera de mänskliga rättigheternas betydelse. Det är sannolikt att en följd också blir att medvetenheten och kunskapen om konventionerna ökar, vilket kan komma att främja överensstämmelsen mellan konventionen och den inhemska rätten. Vidare innebär en

⁹⁷ CRC/C/SWE/Q/4/Add.1, 24 april 2009.

⁹⁸ CRC/C/SWE/CO/4, 12 juni 2009.

inkorporering att konventionerna blir direkt tillämpliga för domstolar och myndigheter vilket kan ses som en fördel för den enskilde. Samtidigt är konventionerna avfattade på ett sätt som skiljer sig från inhemsk lagstiftning. Några konventionsartiklar har en vag innebörd och lämnar ett större utrymme för tolkning inom rättstillämpningen än vad svenska författningar normalt gör. Vid transformering är det lagstiftaren, dvs. riksdagen, och inte domstolarna, som tolkar konventionerna. Genom transformering blir också lagtexten avfattad på svenska och på ett sätt som rättstillämpningen är van vid. Samtidigt kan transformering innebära en risk för att konventionernas bestämmelser inte återspeglas helt korrekt i den nationella lagstiftningen och att det inte framgår tydligt att de internationella åtagandena ska beaktas.

Dessa är endast några av de skäl som talar för respektive emot inkorporering. Det kan också konstateras att det har gått tio år sedan frågan om en eventuell inkorporering av en konvention om mänskliga rättigheter, i det fallet barnkonventionen, senast utreddes i Sverige.⁹⁹ Det finns förespråkare för att FN-konventionen om barnets rättigheter ska inkorporeras. Regeringen har i propositionen *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige* förklarat att den avser att initiera en kartläggning för att belysa om svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med de i barnkonventionen fastslagna rättigheterna.¹⁰⁰

Inför Sveriges ratificering av konventioner om mänskliga rättigheter görs en översyn av huruvida den svenska lagstiftningen står i överensstämmelse med konventionen eller om lagändringar behövs för att den ska kunna följas. När det gäller FN:s kärnkonventioner om mänskliga rättigheter har normharmoni oftast konstaterats föreligga. Frågan om inhemsk lagstiftning överensstämmer med en konvention om mänskliga rättigheterna är dock komplicerad och svår att besvara. Detta gäller särskilt i fråga om nya instrument, vars närmare innebörd ännu inte klargjorts genom praxis. De internationella överenskommelserna om mänskliga rättigheter är inte statiska dokument. Rättigheternas innebörd förtydligas och utvecklas efterhand genom konventionsorganens tolkning. Frågan om huruvida den nationella lagstiftningen stämmer överens med en konvention kan därför inte besvaras en gång för alla. Jämförelser behöver göras noggrant och återkommande om full respekt för de

⁹⁹ SOU 1997:116.

¹⁰⁰ Prop. 2009/10:232, s. 41.

mänskliga rättigheterna ska kunna säkerställas, såsom anges i regeringens långsiktiga mål.

Sådana undersökningar behöver göras på flera sätt. I samband med utarbetandet av förslag om nya författningar behöver jämförelser med Sveriges internationella åtaganden göras både inom kommittéväsendet och i Regeringskansliet. Lagrådet har också vissa möjligheter att granska lagförslags överensstämmelse med konventioner om de mänskliga rättigheterna, även utöver Europakonventionen.

Domstolarna och myndigheterna ska beakta konventionerna om mänskliga rättigheter inom ramen för principen om fördragskonform tolkning. För att principen ska tjäna sitt syfte, att motverka att beslut fattas som inte överensstämmer med de mänskliga rättigheterna, krävs en förståelse för vilka frågor som aktualiserar Sveriges internationella åtaganden på detta område. I den nationella lagstiftningen är konventionerna om de mänskliga rättigheterna dock inte synliggjorda i någon högre grad, med undantag för Europakonventionen. Här kan en jämförelse göras med den bestämmelse som infördes 1994 i norsk grundlag om att det åligger statens myndigheter att respektera och säkerställa de mänskliga rättigheterna. Det finns, enligt delegationens mening, behov av att närmare överväga hur de mänskliga rättigheterna kan tydliggöras inom ramen för både lagstiftning och rättstillämpning. Delegationens förslag i dessa avseenden lämnas i kapitel 4.

3.3 En myndighetsstruktur som systematiskt främjar de mänskliga rättigheterna i Sverige

3.3.1 Inledning

En central del i delegationens uppdrag är att lämna förslag på hur det fortsatta stödet i arbetet för full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige kan erbjudas efter det att delegationen avslutat sitt uppdrag. Efter genomförandet av den främjande delen av uppdraget kan delegationen bekräfta att det finns behov av sådant stöd. I budgetpropositionen för 2009 förtydligade regeringen att det i delegationens uppdrag ingår att se över hur frågan om nationella institutioner som inrättas enligt de s.k. Parisprinciperna med uppgift att bevaka frågor om de mänskliga

rättigheterna ska lösas.¹⁰¹ Uttalandet syftar på de riktlinjer för sådana nationella institutioner som har utarbetats inom FN-systemet. En redovisning av Parisprinciperna lämnas i avsnitt 3.3.2. I avsnitt 3.3.3 behandlas synpunkter från internationella övervakningsorgan om avsaknaden av en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige. Avsnitt 3.3.4 innehåller en beskrivning av sådana institutioner i några andra länder. I avsnitt 3.3.5 görs en genomgång av i vilken utsträckning det i Sverige finns befintliga aktörer som har uppgifter som motsvarar en nationell institution för mänskliga rättigheter. En undersökning om vilket behov av stöd som finns för arbetet för de mänskliga rättigheterna redovisas i avsnitt 3.3.6. Delegationens erfarenheter och slutsatser om behovet av en nationell institution för mänskliga rättigheter beskrivs i avsnitt 3.3.7. Delegationens förslag i den delen lämnas i kapitel 5.

3.3.2 Parisprinciperna

Frågan om inrättandet av nationella institutioner för mänskliga rättigheter diskuterades första gången i FN redan 1946.¹⁰² Frågan har tagits upp återkommande sedan dess. FN:s kommission för mänskliga rättigheter tillsatte 1990 en arbetsgrupp om nationella institutioner och i december 1993 antog generalförsamlingen *Principles relating to the Status of National Institutions*. Principerna är rekommendationer till medlemsstaterna om vilken typ av aktör som bör finnas på nationell nivå för att främja och skydda de mänskliga rättigheterna.¹⁰³ Principerna formulerades i Paris 1991 och kallas därför för "Parisprinciperna".

Vid världskonferensen om mänskliga rättigheter i Wien 1993 enades FN:s medlemsstater genom Wiendeklarationen, som antogs av generalförsamlingen samma år, om att alla länder bör ha en nationell institution för mänskliga rättigheter.¹⁰⁴ Sverige var en av de pådrivande staterna för deklARATIONEN. I dag har runt 65 av världens länder nationella institutioner för mänskliga rättigheter som överensstämmer med Parisprinciperna, varav 10 av EU:s medlemsländer (se vidare avsnitt 3.3.4).

¹⁰¹ Prop. 2008/09:1, utgiftsområde 1, Rikets styrelse, s. 68.

¹⁰² ECOSOC resolution 2/9, 21 juni 1946.

¹⁰³ A/RES/ 48/134, 4 mars 1994.

¹⁰⁴ A/RES/48/121, 14 februari 1994.

Enligt Parisprinciperna bör en nationell institution ha befogenhet att främja och skydda de mänskliga rättigheterna och ges ett så brett mandat som möjligt som är tydligt formulerat i grundlag eller annan lag, där också institutionens sammansättning och verksamhetsområde specificeras. Härutöver behandlar principerna också en sådan nationell institutions uppgifter, sammansättning, garantier för institutionens oberoende och mångfald, frågor om dess arbetsmetoder, samt vissa frågor om statusen för sådana institutioner som har befogenhet att behandla enskilda klagomål. Parisprinciperna beskrivs sammanfattningsvis i det följande och återfinns i sin helhet i bilaga 5.

Det bör observeras att listan över de uppgifter som beskrivs i Parisprinciperna inte är uttömmande, utan endast exemplifierande. Parisprinciperna är att se som minimirekommendationer som inte utesluter att en nationell institution ges vidare befogenheter än de som beskrivs i principerna.¹⁰⁵

Uppgifter

Enligt Parisprinciperna bör en nationell institution för mänskliga rättigheter kunna utföra följande uppgifter:

- Lämna rådgivande yttranden, rekommendationer, förslag och rapporter till regeringen, parlamentet eller annat behörigt organ i alla frågor som rör främjandet och skyddet av mänskliga rättigheter, på uppdrag av dessa organ eller på eget initiativ, samt också kunna publicera dem,
- 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

¹⁰⁵ Kommittén för barnets rättigheter, General Comment No. 2, 15 november 2002, p. 4, Burdekin, *National Human Rights Institutions in the Asia-Pacific Region*, 2007, s. 119, Pohjola, *The Evolution of National Human Rights Institutions – The Role of the United Nations* 2006, s. 6, European Union Agency for Fundamental Rights, *National Human Rights Institutions in the EU Member States*, 2010, s. 11.

tillrätta 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, samt
- informera och vidta andra åtgärder för att bidra till en ökad medvetenhet om de mänskliga rättigheterna.

Oberoende, arbetssätt och mångfald

Ledningen för en nationell institution för mänskliga rättigheter bör utses genom ett officiellt beslut där också mandatets längd bör framgå. Institutionen bör tillförsäkras tillräckliga medel för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Häri ligger att den bör kunna ha egna lokaler och egen personal och inte vara föremål för finansiell styrning i sådan utsträckning att dess oberoende kan ifrågasättas.

Inom ramen för sitt ansvarsområde bör den nationella institutionen själv kunna bestämma sin organisation och sitt arbetssätt, vilka frågor den tar upp, vilka externa kontakter den tar och vilken information den inhämtar eller publicerar.

Enligt Parisprinciperna bör den nationella institutionen inrättas på ett sådant sätt att den kan samarbeta med eller bestå av företrädare för organisationer inom det civila samhället som bl.a. arbetar med frågor om de mänskliga rättigheterna samt fackföreningar och yrkesföreningar, representanter för olika filosofiska och religiösa inriktningar, universitet och expertis, samt företrädare för landets parlament. I den mån även representanter för regeringens ministerier eller departement ingår, så bör dessa representanter endast ha en rådgivande funktion.

”Tilläggsprinciper” om prövning av enskilda klagomål

En nationell institution kan också, men måste inte, ges befogenhet att pröva enskilda klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna. För institutioner som har ett sådant uppdrag gäller, enligt Parisprinciperna, att de kan ges befogenhet att söka nå en frivillig överenskommelse genom förlikning eller meddela bindande beslut, informera klagande om deras rättigheter, särskilt om vilka rättsmedel som finns och verka för den enskildes tillgång till dem, överlämna ett klagomål till någon annan behörig myndighet, samt ge rekommendationer till andra myndigheter för att de personer som framfört klagomål ska kunna utöva sina rättigheter.

3.3.3 Synpunkter från internationella organisationer

FN:s övervakningsorgan har vid ett flertal tillfällen lämnat synpunkter avseende avsaknaden i Sverige av en oberoende institution eller myndighet med brett mandat att följa upp och sprida kunskap om förverkligandet av de mänskliga rättigheterna på nationell nivå. När Sverige i maj 2010 granskades av FN:s råd för mänskliga rättigheter inom ramen för dess periodiska granskning av medlemsländerna (*Universal Periodic Review*, UPR) rekommenderade fjorton länder Sverige att inrätta en nationell institution för mänskliga rättigheter i enlighet med Parisprinciperna.¹⁰⁶

I sitt senaste yttrande om Sverige uttryckte FN:s kommitté för mänskliga rättigheter oro över att Sverige ännu inte har någon oberoende nationell institution för mänskliga rättigheter. Kommittén framförde att Sverige bör inrätta en sådan institution med brett mandat rörande mänskliga rättigheter och förse den med tillräckliga resurser.¹⁰⁷

FN:s kommitté för barnets rättigheter berömmar i sin senaste rapport det arbete som bedrivs av Barnombudsmannen (BO), men efterlyser samtidigt ytterligare åtgärder för att stärka BO:s roll. Kommittén anser bl.a. att ombudsmannen bör ha en oberoende ställning i förhållande till regeringen i enlighet med Parisprinciperna.¹⁰⁸

Även FN:s kommitté mot tortyr har kommenterat frågan om en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige (se även

¹⁰⁶ A/HRC/15/11, 16 juni 2010.

¹⁰⁷ CCPR/C/SWE/CO/6, 7 maj 2009, p. 4.

¹⁰⁸ CRC/C/SWE/CO/4, 12 juni 2009 p. 15 och 16.

avsnitt 3.2.4). Enligt artikel 18 i det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning ska de stater som ratificerat protokollet utse eller inrätta ett eller flera oberoende övervakande organ för att förebygga de handlingar som konventionen förbjuder. Kommittén har ifrågasatt den inställning som regeringen har redovisat för kommittén att Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) har denna funktion i Sverige. Kommittén framhåller att ingen av dessa myndigheter har några förebyggande uppgifter utan endast arbetar reaktivt. Sverige bör därför, enligt kommittén, antingen överväga att utse något annat organ att utföra uppgifterna enligt protokollet eller tillföra resurser för att de av regeringen utpekade myndigheterna ska kunna möta protokollets krav.¹⁰⁹

Tre av FN:s övervakningskommittéer har behandlat frågan om nationella institutioner för mänskliga rättigheter i s.k. allmänna kommentarer (*General Comments*), nämligen Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Kommittén mot rasdiskriminering och Kommittén för barnets rättigheter.¹¹⁰ För att underlätta medlemsstaternas arbete med att inrätta nationella institutioner för mänskliga rättigheter har FN också tagit fram en handbok med riktlinjer (se närmare avsnitt 3.3.4).¹¹¹ Vidare har bl.a. Amnesty International utarbetat rekommendationer om nationella institutioner för mänskliga rättigheter.¹¹²

EU:s byrå för grundläggande rättigheter kartlade 2009 de nationella institutionerna för mänskliga rättigheter i EU:s medlemsstater i syfte att identifiera brister och problem i strukturen för skyddet av de grundläggande rättigheterna inom EU.¹¹³ Kartläggningen beskrivs i avsnitt 3.3.4. Enligt byrån är det ett problem att det i många medlemsländer saknas ett nationellt organ med övergripande uppgifter rörande de mänskliga rättigheterna, såsom att främja konventionerna och sprida kunskap om rättigheterna. Byrån framför i rapporten att alla EU:s medlemsstater bör ha

¹⁰⁹ CAT/C/SWE/CO/5, 4 juni 2008, p 25.

¹¹⁰ E/C.12/1998/25, 14 december 1998, A/48/18, 25 mars 1993, p. 116, och CRC/GC/2002/2, 15 november 2002.

¹¹¹ United Nations, Centre for Human Rights, *National Human Rights Institutions, A handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, Professional Training Series No 4, 1995.

¹¹² AI INDEX: IOR 40/007/2001.

¹¹³ European Union Agency for Fundamental Rights, *National Human Rights Institutions in the EU Member States*, 2010.

oberoende nationella institutioner för mänskliga rättigheter med inflytande och mandat som omfattar samtliga rättigheter.¹¹⁴

3.3.4 Nationella institutioner för mänskliga rättigheter i andra länder

Utformningen av nationella institutioner för mänskliga rättigheter varierar världen över. I FN-sammanhang brukar man skilja på kommissioner för mänskliga rättigheter, ombudsmannaorganisationer och specialiserade institutioner.

Enligt FN:s handbok om nationella institutioner för mänskliga rättigheter fungerar *kommissionerna* oftast oberoende av andra regeringsorgan.¹¹⁵ De arbetar i första hand med att dels skydda personer mot diskriminering, dels skydda de medborgerliga och politiska rättigheterna. En kommission kan dock även ha i uppdrag att främja och skydda de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. En av de vanligaste uppgifterna för en kommission är att ta emot och undersöka klagomål från enskilda om påstådda övergrepp mot mänskliga rättigheter. Däremot är det ovanligt att kommissionerna har befogenhet att fatta juridiskt bindande beslut rörande enskilda klagomål. Andra viktiga uppgifter är att systematiskt granska regeringens politik avseende de mänskliga rättigheterna och hur staten följer sin egen lagstiftning och internationell rätt om mänskliga rättigheter samt att föreslå förbättringar om så behövs. En kommission brukar också anförtros ett övergripande ansvar för att sprida information om mänskliga rättigheter. Kommissionerna är vanligtvis sammansatta av ledamöter med olika bakgrund, var och en med speciell kunskap eller särskilda erfarenheter inom området mänskliga rättigheter.

Beteckningen *ombudsman* står, enligt FN:s handbok, vanligtvis för ett personligt ämbete men kan också vara en grupp personer som utses av parlamentet. Ombudsmännen har framför allt till uppgift att tillvarata enskilda personers rättigheter i fall där de anser att de blivit felaktigt behandlade av offentliga organ. De tar emot klagomål från allmänheten och utreder dessa. I många länder fordras att den klagande har uttömt alla andra rättsliga och

¹¹⁴ European Union Agency for Fundamental Rights, *National Human Rights Institutions in the EU Member States*, 2010, s. 9.

¹¹⁵ United Nations, Centre for Human Rights, *National Human Rights Institutions, A handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, Professional Training Series No 4, 1995.

administrativa vägar att behandla frågan innan den tas upp av ombudsmannen. Ombudsmännen kan också utreda ärenden av stort allmänt intresse på eget initiativ.

Specialiserade institutioner är, enligt FN:s handbok, oftast inrättade för att främja och skydda rättigheter för en eller flera specifika grupper eller delar av befolkningen, t.ex. barn, människor med funktionsnedsättning, minoriteter, kvinnor eller flyktingar. De specialiserade institutionerna har i övrigt ofta liknande uppgifter som kommissionerna. Specialiserade institutioner brukar dock vara mer fokuserade på kartläggning och forskning.

De flesta nationella institutioner för mänskliga rättigheter som inrättats i världen är kommissioner, även om allt fler ombudsmän tillkommit på senare tid. Ombudsmännen har dessutom närmat sig formen för kommissioner genom att flera på eget initiativ vidgat sina verksamhetsområden till att omfatta fler samhällsområden och verksamheter.

FN:s kartläggning av nationella institutioner

FN:s högkommissarie för de mänskliga rättigheterna publicerade i juli 2009 en kartläggning av nationella institutioner för mänskliga rättigheter världen över.¹¹⁶ Kartläggningen bygger på enkätsvar från 61 nationella institutioner. Av svaren kom 21 från Europa, 19 från Afrika, tolv från Asien och Stilla havsområdet och nio från den amerikanska kontinenten (i fortsättningen Amerika).

Inrättande och typ av organisation

Enligt Parisprinciperna ska en nationell institution inrättas genom grundlag eller lag. Institutioner som inrättats genom grundlag är vanligare i Afrika och Amerika än i Europa, Asien och Stilla havsområdet, där annan lag är vanligare. Det förekommer också institutioner som, trots Parisprinciperna, har inrättats utan lagstöd, t.ex. genom dekret eller regerings- eller riksdagsbeslut. Av de som deltagit i kartläggningen betraktar sig 58 procent som kommissioner för mänskliga rättigheter medan 30 procent uppger sig vara ombudsmän.

¹¹⁶ United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, *Survey on National Human Rights Institutions*, 2009.

Mandat

Av kartläggningen framgår att en stor majoritet av de institutioner som finns i dag har ett brett mandat med befogenheter att utföra alla de uppgifter som anges i Parisprinciperna. Nästan alla nationella institutioner som svarat (58 av 61) uppgav också att deras uppdrag omfattar hela landet och att mandatet omfattar alla som bor i landet. 14 institutioner har uppdrag som sträcker sig utanför det egna landet. Det handlar t.ex. om stöd till ambassader, konsulat och annan administration utomlands.

Knappt 40 procent av de svarande uppger att det finns andra organisationer som har mandat att arbeta med mänskliga rättigheter i landet. Exempel på sådana är ombudsmän och offentliga medlare samt myndigheter vars uppdrag rör rättigheter för särskilda grupper eller delar av befolkningen.

Oberoende

Över 90 procent av de svarande uppger att lagen som reglerar institutionens verksamhet garanterar institutionens oberoende. Drygt 70 procent av de svarande institutionerna anser att de också är oberoende i praktiken. I rapporten konstateras dock att nästan 40 procent av de svarande indikerar att ett departement i regeringens kansli har ett administrativt ansvar för institutionen.

En majoritet av de svarande uppger att de själva formulerar sin budget. En knapp fjärdedel lämnar budgetförslaget direkt till riksdagen. 59 procent anger att lagen innehåller en formulering om att institutionen ska tillhandahållas tillräcklig finansiering. Nästan hälften av de svarande uppger dock att de har en otillräcklig budget.

Organisation

Majoriteten av de svarande anser sig vara nöjda med sin institutions organisation även om ett betydande antal anser att antalet anställda är otillräckligt. Drygt hälften ansåg att deras personal speglade mångfalden i samhället.

Storleken på institutionerna varierar i hög grad, från 2 till över 1 100 anställda. Drygt hälften uppger att de har färre än 100 anställda.

Det styrande organets sammansättning

90 procent av de svarande institutionerna uppger att formerna för tillsättningen av ledamöter i institutionens styrande organ är reglerade i lag eller på annat sätt. Av dessa har 60 procent en tillsättningsprocess som omfattar en oberoende granskning av kandidaterna. Det civila samhället tillfrågas när det gäller 45 procent av de svarande, och annonsering inför rekryteringen sker hos drygt 50 procent. Det vanligaste är att nomineringarna kommer från riksdagen, det civila samhället eller att kandidater själva anmäler sitt intresse.

Drygt hälften av institutionerna uppger att lagen enligt vilken de inrättats kräver att institutionens styrande organ har en mångsidig sammansättning. Mindre än hälften ansåg dock att den faktiska sammansättningen var sådan. Av de svarande med krav på en mångsidig sammansättning uppger endast 55 procent i Europa och i Asien och Stilla havsområdet att deras styrande organ verkligen speglar mångfald. I Afrika var motsvarande siffra 75 procent och i de amerikanska länderna 100 procent.

De flesta medlemmarna i institutionernas styrande organ är jurister eller har en bakgrund från organisationer inom det civila samhället eller den akademiska världen. Det finns ofta en hög grad av representation av kvinnor, medan minoriteter och personer med funktionsnedsättning är representerade i begränsad utsträckning.

Nästan 80 procent av de svarande uppger att mandatperioden för deras ledamöter är mellan tre och fem år, vilket enligt FN:s rapport är en rimlig tid för att garantera deras oberoende. För drygt 70 procent av institutionerna är grunderna för att skilja en ledamot från uppdraget reglerade i lag. För knappt 60 procent av institutionerna är även formerna för ett sådant förfarande lagreglerade.

Uppgifter

90 procent av de svarande institutionerna har befogenhet att hantera enskilda klagomål, även om majoriteten av dem endast kan informera den klagande om dennes rättigheter och förmedla klagomålet till rätt instans. Färre institutioner kan förhandla fram överenskommelser och endast ett fåtal kan fatta bindande beslut.

Flera institutioner efterlyser resurser för information och kampanjer för att öka medvetenheten om de mänskliga rättigheterna och om tillgången till rättsliga sanktioner. Institutionerna efterfrågar också befogenhet att pröva och fatta bindande beslut om enskilda klagomål om kränkningar av rättigheterna, att få del av information från andra myndigheter samt att, i enlighet med det fakultativa protokollet till FN:s tortyrkonvention, besöka fängelser och andra platser där människor hålls frihetsberövade. Vidare efterfrågas att andra myndigheter ska följa institutionens rekommendationer.

Bara 20–40 procent av de svarande uppger att regeringsorganen tar till sig institutionernas rekommendationer på ett bra sätt. Ändå uppger 66 procent av de svarande att regeringsorganen formellt är skyldiga att reagera på institutionernas rapporter och förslag.

EU:s kartläggning av institutioner i medlemsstaterna

Enligt den kartläggning som EU:s byrå för grundläggande rättigheter gjort av nationella institutioner för mänskliga rättigheter i medlemsstaterna har alla dessa stater någon form av övervakningsorgan med befogenheter inom området mänskliga rättigheter.¹¹⁷ Byrån konstaterar dock att det fortfarande finns ett starkt behov av institutioner som fullt ut uppfyller Parisprinciperna. När kartläggningen gjordes hade tio av medlemsstaterna sammanlagt elva nationella institutioner som fullt ut ansågs uppfylla principerna, vilket var en ökning från fem institutioner 1999. I en av de tio staterna har ytterligare en institution tillkommit sedan dess. Dessutom är flera länder i färd med att inrätta institutioner i enlighet med Parisprinciperna. Ytterligare fem länder har institutioner som bara delvis uppfyller principerna.

Av de tolv institutioner som anses motsvara Parisprinciperna fullt ut är sju kommissioner, tre ombudsmän och två institut. De sju kommissionerna och de tre ombudsmännen samt ett institut har inrättats genom en lag som anger deras mandat. De tre ombudsmännens mandat är reglerat i konstitutionen. Kommissionerna har generellt ett brett mandat med uppgifter av skilda slag, medan mandatet för ombudsmännen vanligtvis är avgränsat till att försvara grundläggande rättigheter och friheter mot begränsningar

¹¹⁷ European Union Agency for Fundamental Rights, *National Human Rights Institutions in the EU Member States*, 2010.

genom åtgärder som vidtas inom den offentliga administrationen. Alla institutioner lämnar årliga rapporter. Några lämnar dem direkt till parlamentet medan andra lämnar dem till regeringen som vidarebefordrar dem till parlamentet.

Antalet kommissionärer varierar. Ett land har 64 kommissionärer. Flera kommissioner har åtminstone någon heltidsarbetande kommissionär för att garantera stabiliteten i arbetet medan övriga kommissionärer har uppdrag på deltid. I ungefär hälften av länderna utses kommissionärerna och ombudsmännen av regeringen och i hälften av parlamentet. Kommissionärernas mandatperioder varierar från två år till fem år i olika länder. I tre länder är mandatperioden tre år och i tre andra länder fem år. I ytterligare tre länder är mandatperioden maximalt fem år.

Antalet anställda varierar från en till 256 personer. Ombudsmannainstitutionerna, som vanligtvis leds av en person, har större problem än kommissionerna med att tillgodose Parisprincipernas krav på mångfald i sammansättningen.

Samtliga kommissioner som anses fullt ut uppfylla Parisprinciperna är beroende av regeringen för sin finansiering men oberoende i fråga om hur de använder de medel de tilldelas. Kommissioner med i huvudsak rådgivande uppdrag saknar vanligtvis egen budget medan övriga institutioner har en egen budget. Några institutioner har dessutom ett eget anslag i riksdagens budget.

Institutioner i de övriga nordiska länderna

Danmark

I Danmark finns en nationell institution för mänskliga rättigheter, *Institut for Menneskerettigheder*, som anses fullt ut uppfylla Parisprinciperna. Det danska institutets mandat är reglerat i en lag om etablering av danskt center för internationella studier och mänskliga rättigheter.¹¹⁸

I institutets mandat ingår forskning om mänskliga rättigheter, rådgivning till riksdagen och regeringen, främjande av likabehandling av alla utan åtskillnad på grund av etnisk tillhörighet, dokumentation, stöd till organisationer inom det civila samhället för deras dokumentationsarbete och samarbete mellan organisa-

¹¹⁸ Lov nr 411 af 06/06/2002, *Lov om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder*.

tioner. Institutet ska också stödja nordiskt och annat internationellt samarbete samt bidra till genomförandet av de mänskliga rättigheterna både nationellt och i utlandet.

Staten ger ett årligt ekonomiskt bidrag till institutionen. Finansiering av verksamheten kan också ske genom bl.a. bidrag från fonder, gåvor och intäktsbringande verksamhet. År 2007 hade institutet en total omsättning om 92 miljoner danska kronor, varav cirka 28 miljoner avsåg nationellt arbete. Det statliga bidraget var 13,5 miljoner danska kronor. Övriga medel utgörs av bidrag från bl.a. FN, EU, företag, organisationer och myndigheter i Danmark och andra länder.

Institutet leds av en styrelse med tretton ledamöter med en mandatperiod om fyra år. Institutet har också ett råd för mänskliga rättigheter vars sammansättning ska avspegla de synpunkter som finns bland engagerade organisationer inom det civila samhället, berörda offentliga myndigheter, intresserade forskare och andra intresserade enskilda eller grupper.

Totalt har institutet ett 100-tal anställda varav flertalet dock arbetar med internationella frågor.

Dessutom finns i Danmark *Center for Ligebehandling af Handicappede*, som är en statlig institution under Socialministeriet.

Finland

I Finland finns i dag ingen nationell institution för mänskliga rättigheter som uppfyller Parisprincipernas krav. En arbetsgrupp har dock utrett och lämnat förslag om att en sådan ska inrättas i form av ett människorättscenter i anslutning till den finska justitieombudsmannens kansli.¹¹⁹ Centret föreslås bestå av en direktör som utses av riksdagen samt minst tio tjänstemän. Arbetsgruppen föreslår också att justitieombudsmannen tillsätter en människorättsdelegation för fyra år i sänder för att tillgodose Parisprincipernas krav på mångfald i sammansättningen. Centrets uppdrag föreslås vara att allmänt främja de grundläggande och mänskliga rättigheterna i Finland. Arbetsgruppen föreslår att människorättscentret bl.a. ska ha till uppgift att främja information, fostran, utbildning och forskning samt samarbete i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättig-

¹¹⁹ *Kansallinen ihmisoikeusinstituution perustaminen*, Betänkanden och utlåtanden 45/2010, Justitieministeriet. Betänkandet innehåller en sammanfattning på svenska.

heterna, utarbeta rapporter om hur rättigheterna tillgodoses, ta initiativ och ge utlåtanden för främjande och tillgodoseende av rättigheterna samt delta i det europeiska och det internationella samarbetet för främjandet och tryggheten av rättigheterna. Människorättscentret föreslås inte ges befogenhet att behandla enskilda klagomål. Det finska justitieministeriet utarbetar för närvarande en proposition till riksdagen om en institution för mänskliga rättigheter mot bakgrund av utredningens förslag.

En minoritetsombudsman och en diskrimineringsnämnd ansvarar för tillsynen av likabehandlingslagen i frågor om etnisk diskriminering. Dessutom har arbetarskyddsmyndigheterna ansvar för tillsynen av likabehandlingslagen i de delar som avser arbetslivet. Jämställdhetsombudsmannen har tillsyn över lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män. Ett förslag om att ersätta minoritetsombudsmannen med en diskrimineringsombudsman och införandet av en ny likabehandlingslag är för närvarande under beredning.

Norge

Norges center för mänskliga rättigheter, *Norsk Senter for Menneskerettigheter*, har ansetts uppfylla Parisprincipernas krav. Centret är i dag en tvärdisciplinär institution inom juridiska fakulteten vid Oslo universitet. En utredning pågår för att bl.a. se över centrets huvudmannaskap, organisation och mandat.¹²⁰ Centret, som etablerades 1987, blev nationell institution för mänskliga rättigheter 2001 med stöd i en kunglig resolution.¹²¹ Där anges att institutionen ska vara oberoende av nationella myndigheter och vara mer än ett kunskapscentrum. Forskning, utredning, rådgivning och övervakning ska prioriteras.

Centrets totala budget är på cirka 94 miljoner norska kronor. Det statliga bidrag som är öronmärkt för centrets reguljära arbete som nationell institution är drygt 6 miljoner norska kronor. Centret som universitetsinstitution med ansvar för forskning och undervisning får därutöver även del av universitetets medel. Denna basfinansiering uppgick 2009 tillsammans till cirka 20 procent av den totala budgeten. Övriga medel som kommer från olika departe-

¹²⁰ *Terms of Reference for the Review of the Norwegian Centre for Human Rights in its Capacity as Norway's National Human Rights Institution*, Norska Utrikesministeriet, 23 juni 2010.

¹²¹ Saksnr. 01/1269, *Etablering av og mandat for nasjonal institusjon for menneskerettigheter ved institutt for menneskerettigheter*.

ment, FN, EU, organisationer och företag avser tidsbegränsade projektbidrag och uppdragsprojekt.

Centret har en styrelse med 10 ledamöter. Det har 62 anställda varav ungefär fem personer arbetar med nationella frågor. Dessutom bidrar flera av de experter som i huvudsak har internationella uppgifter också på deltid till det nationella arbetet. Det dagliga arbetet leds av en direktör. Ett rådgivande organ med representanter för olika ombudsmannaorgan, intresseorganisationer och aktörer från det civila samhället, ger råd i arbetet och får nominera två representanter från det civila samhället till centrets styrelse. Centret har inte mandat att handlägga individuella klagomål.

Sivilombudsmannen for forvaltningen behandlar individuella klagomål. För diskrimineringsfrågor finns en särskild ombudsman, *Likestillings- och diskrimineringsombudet*. *Barneombudet* har mandat att tillvarata barns intressen, men behandlar inte individuella klagomål.

Exempel på nationella institutioner i övriga Europa

Irland

Den irländska kommissionen för mänskliga rättigheter, *The Irish Human Rights Commission* anses uppfylla Parisprincipernas krav. Kommissionens mandat anges i *Human Rights Commission Act 2000*, § 4.

Kommissionen ska, enligt Human Rights Commission Act, bl.a. granska lagar och verksamhet samt lagförslag och rapportera om de eventuella implikationer som de kan ha för de mänskliga rättigheterna. Den ska också samarbeta med andra organ eller myndigheter som har kunskap och expertis inom området, arbeta främjande och genomföra undersökningar samt publicera rapporter. Kommissionen kan även ansöka hos High Court eller Supreme Court om att uppträda i domstolen som *amicus curiae*, dvs. ha en rådgivande funktion i domstolsprocessen, i mål rörande de mänskliga rättigheterna. Den kan vidare ansöka om att få bistå personer i samband med rättsprocesser som relaterar till skyddet av de mänskliga rättigheterna samt om att få väcka talan för att försvara en persons eller grupp av personers mänskliga rättigheter.

Under 2009 fick kommissionen statliga bidrag om 1 596 000 euro.

Kommissionärerna utses av regeringen. Regeringen beslutar också om mandatperiodens längd, som enligt lagen inte får överstiga fem år. Ledamöterna kan omväljas för en period om ytterligare högst fem år. Kommissionen består i dag av 15 personer, varav en på heltid och övriga på deltid. Kommissionen anställer en verkställande chef och den personal som den beslutar om. Kansliet har i dag elva anställda.

I Irland finns också *The Equality Authority*, som svarar för tillsynen av *the Employment Equality Act* (1998) och *the Equal Status Act* (2000), som förbjuder diskriminering på nio grunder i arbetslivet, inom yrkesutbildning, vid tillhandahållande av varor och tjänster samt annan verksamhet till vilka allmänheten har tillträde.

Storbritannien

Kommissionen för likabehandling och mänskliga rättigheter, *The Commission for Equality and Human Rights*, i Storbritannien inrättades 2007 i enlighet med *the Equality Act* från 2006. Kommissionen ersätter de tidigare kommissionerna mot rasdiskriminering, för jämställdhet respektive för rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I mandatet ingår såväl mänskliga rättigheter som diskriminering, inklusive de nya diskrimineringsgrunderna ålder, sexuell läggning och religion eller trosuppfattning. I uppdraget ingår även att handlägga ärenden som rör diskriminering av enskilda.

Kommissionen består av 14 kommissionärer som utses av en minister i regeringen. Den rapporterar till regeringens *Equalities Office*, som är det departement från vilket kommissionen får sitt finansiella stöd. Budgeten för 2009/10 och 2010/11 uppgår till 70 miljoner brittiska pund.

Arbetet omfattar England, Wales och Skottland där kommissionen har kontor och samarbetar med de regionala kommissioner som finns där.

Tyskland

Det tyska institutet för mänskliga rättigheter, *Deutsches Institut für Menschenrechte*, bildades i mars 2001 och anses fullt ut uppfylla Parisprincipernas krav. Det inrättades som en förening enligt civilrättslig lagstiftning genom ett enhälligt beslut i tyska parlamentet i december 2000. Institutet ses som en del av det civila samhället och verksamheten regleras i institutets stadgar.

Institutet genomför studier och akademiska forskningsprojekt, erbjuder seminarier för allmänheten och utbildningsprogram, medverkar i expertdiskussioner och allmänna debatter samt ger råd till de politiska organen om hur mänskliga rättigheter kan integreras i nationell och internationell politik. Det handlägger inte individuella klagomål.

Institutet finansieras med medel från Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet och ytterligare ett departement som ungefär motsvarar det svenska Näringsdepartementet. Institutet kan, enligt stadgarna, också finansieras med medlemsavgifter och privata donationer. Budgeten för 2008 omfattade cirka 1,8 miljoner euro, varav drygt 1,5 miljoner utgjordes av statliga bidrag. Under 2009 har även Social- och arbetsmarknadsdepartementet tillkommit som finansiär då detta departement har ansvar för FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och institutet ansvarar för att övervaka konventionens efterlevnad genom en nyinrättad enhet.

Styrelsen består av 16 ledamöter från det civila samhället, akademin, medierna och politiken. Institutet har 34 anställda.

Exempel på nationella institutioner i andra delar av världen

Australien

Australiens kommission för mänskliga rättigheter, *Australian Human Rights Commission*, anses uppfylla Parisprincipernas krav. Kommissionen inrättades med stöd i *Australian Human Rights Commission Act 1986*, som reglerar kommissionens organisation, mandat och oberoende. Kommissionen bedriver även verksamhet utifrån fyra diskrimineringslagar.

Kommissionen ska tillhandahålla utbildning och öka allmänhetens medvetenhet om de mänskliga rättigheterna, handlägga klagomål om diskriminering och andra kränkningar av rättig-

heterna, bedriva forskning, bidra till utvecklingen av policyer samt ge råd i frågor om de mänskliga rättigheterna. Den publicerar rapporter, samarbetar med massmedier, håller allmänna utfrågningar och konsultationer samt ger råd till domstolar. Kommissionen ger även råd och lämnar förslag till parlamentet och regeringen i deras arbete med att utveckla lagar, program och policyer.

Kommissionen består i dag av en ordförande och tre kommissionärer som utsetts av den australiensiska generalguvernören, vilken innehar den högsta verkställande makten. Varje kommissionär har egen beslutanderätt när det gäller fördelning av medel, anställningar, vilka främjande åtgärder de ska genomföra och vilka medlingsstrategier de ska förespråka.

Kommissionen har 125 anställda. En avdelning arbetar med handläggning av individuella klagomål medan en annan arbetar mer strategiskt gentemot domstolarna och agerar som *amicus curiae*.

Kanada

Den federala kommissionen för mänskliga rättigheter i Kanada, *Canadian Human Rights Commission*, inrättades 1977 och anses fullt ut motsvara Parisprinciperna. Kommissionens mandat regleras i *Canadian Human Rights Act*. Dess verksamhet bedrivs med utgångspunkt i både *Canadian Human Rights Act* och *Employment Equity Act*. Kommissionen ska utreda och försöka nå uppgörelser i frågor om diskriminering i arbetslivet och i den federala förvaltningens kontakter med allmänheten. Den kan också företräda allmänhetens intresse i domstolsärenden som rör frågor om de mänskliga rättigheterna. Klagomål som kräver vidare utredning och inte kan lösas genom medling överlämnas till *Canadian Human Rights Tribunal*, vars beslut har ställning som domstolsavgöranden.

Utöver klagomålshanteringen och domstolsärendena arbetar kommissionen med informationsverksamhet för att främja förståelsen för lagstiftningen om mänskliga rättigheter bland allmänheten.

Två heltidsarbetande kommissionärer med en sjuårig mandatperiod och fyra deltidanställda kommissionärer med mandatperioder på upp till tre år är utsedda av generalguvernören, som formellt är Kanadas statsöverhuvud.

Huvudkontoret har cirka 200 anställda. Det finns också två regionala kontor i landet.

Nya Zeeland

Kommissionen för mänskliga rättigheter i Nya Zeeland, *The Human Rights Commission*, inrättades 1977. Kommissionen anses fullt ut motsvara Parisprinciperna. Dess mandat och oberoende regleras i *Human Rights Act* från 1993 med tillägg från 2001, då kommissionären för *Race Relations* blev en del av kommissionen. Samtidigt beslutades att en kommissionär för *Equal Opportunities* skulle utses och att ett *Office of Human Rights Proceedings* skulle inrättas.

Kommissionens huvuduppgift är att främja respekten och förståelsen för de mänskliga rättigheterna samt att främja den fortsatta utvecklingen av mångfald och harmoniska relationer mellan enskilda i samhället. Sedan 2001 ingår det även i kommissionens mandat att den kan ställa regeringen och dess myndigheter, liksom andra som utför offentliga uppgifter, till ansvar för diskriminering enligt *Human Rights Act*.

Kommissionen ska även hantera klagomål om diskriminering, driva ärenden i domstol och kunna uppträda i domstol som tredje part. Den är dock på väg att skifta fokus från arbete med individuella klagomål till ett arbete med betoning på rådgivning, forskning och utbildning.

Kommissionen består av tre heltidsanställda kommissionärer samt fem deltidskommissionärer. Kommissionärerna utses av justitieministern enligt kriterier som anges i lagen.

Kommissionen har cirka 55 anställda, varav åtta på enheten för handläggning av klagomål. *Office of Human Rights Proceedings* är en enhet inom kommissionen men ska samtidigt agera oberoende från den övriga kommissionen och regeringen.

Förutom människorättskommissionen finns också bl.a. en ombudsman som ungefär motsvarar svenska JO, en barnkommissionär (ungefär motsvarande svenska BO), en familjekommission, en kommissionär för hälsa och funktionsnedsättning, en oberoende myndighet för polisens uppträdande och en kommissionär för integritetsfrågor.

Internationell sammanslutning av nationella institutioner för de mänskliga rättigheterna

International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (ICC) är en sammanslutning som bildades 1993 av nationella institutioner för mänskliga rättigheter för främjande av att sådana institutioner bildas och för att samordna deras aktiviteter. ICC är således fristående från FN, men dess möten hålls under beskydd av och i samverkan med kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter.¹²²

För att kunna delta i ICC:s möten behöver nationella institutioner ansöka om och beviljas ackreditering i enlighet med riktlinjer som ICC utarbetat.¹²³ Enligt dessa riktlinjer delas institutionerna in i A-, B- och C-status. Institutioner som bedöms överensstämma med Parisprinciperna ges A-status och blir då röstande medlemmar i ICC. De institutioner som inte anses motsvara Parisprinciperna fullt ut, eller som inte har lämnat in tillräckligt underlag för ett beslut om A-status, ges B-status och får då ingen rösträtt men kan delta som observatörer vid ICC:s möten. Institutioner som inte anses uppfylla Parisprinciperna ges C-status. Dessa har inte någon ställning i ICC men kan ändå få ICC:s tillstånd att delta i vissa möten. I juni 2010 hade 67 nationella institutioner A-status i ICC, medan 14 institutioner hade B-status och tio hade C-status. Därutöver finns ett antal nationella institutioner som inte har ansökt om ackreditering.¹²⁴ I april 2008 ändrades ackrediteringsprocessen i syfte att göra den mer grundlig och effektiv.

Av ICC:s stadga framgår att om flera nationella institutioner i samma land är kvalificerade för medlemskap i ICC så kan endast en av dem bli röstande medlem i organisationen och ha talerätt vid dess möten. Det är i ett sådant fall upp till de nationella institutionerna att sinsemellan komma överens om vilken av dem som ska

¹²² Statute, *Association International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, antagen den 31 juli 2008, reviderad den 21 oktober 2008 och den 24 mars 2009.

¹²³ *Guidelines for Accreditation & Re-Accreditation of National Human Rights Institutions to the International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions*, version 4, juni 2009.

¹²⁴ *Chart of the Status of National Institutions, Accreditation Status as of June 2010*, publicerad på webbplatsen för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, www.ohchr.org.

vara representerad i ICC.¹²⁵ De fyra tidigare diskrimineringsombudsmännen i Sverige hade A-status i ICC och representerades av den dåvarande Ombudsmannen mot etnisk diskriminering. Myndigheten Diskrimineringsombudsmannen (DO), som inrättades den 1 januari 2009, har, i enlighet med gällande rutiner för ackreditering, meddelat ICC att myndigheten avser att ansöka om ackreditering. Ackrediteringskommittén kommer vid sitt närmaste möte i oktober 2010, att bestämma vid vilket möte DO:s ansökan ska behandlas.

3.3.5 Befintliga myndigheters arbete för mänskliga rättigheter i Sverige

Mot bakgrund av redovisningen ovan kan det vara av intresse att beröra frågan om det i Sverige i dag finns någon myndighet som kan anses ha de uppgifter som bör ligga på ett nationellt organ till skydd för de mänskliga rättigheterna.

Ett flertal myndigheter arbetar för de mänskliga rättigheterna i en eller annan bemärkelse. Myndigheterna inom rättsväsendet har t.ex. en central roll, liksom tillsynsmyndigheter som t.ex. Socialstyrelsen, myndigheter inom utbildningsväsendet m.fl. Nedan begränsas dock beskrivningen till några myndigheter som har tydligare eller mer övergripande uppgifter rörande de mänskliga rättigheterna. Genomgången omfattar Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen), Riksrevisionen, Barnombudsmannen och Diskrimineringsombudsmannen. Vidare beskrivs Forum för levande historia, som enligt sin instruktion (2007:1197) har till uppgift att vara ett nationellt forum som ska främja arbete med demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter med utgångspunkt i Förintelsen. Dessutom redogörs kortfattat för Skolinspektionen, som ett exempel på en förvaltningsmyndighet med mer begränsat uppdrag om mänskliga rättigheter. Skolinspektionen är av intresse bl.a. av det skälet att Barn- och elevombudet ingår som en del i myndigheten och då myndigheten enligt sin instruktion ska integrera perspektivet mänskliga rättigheter i sin verksamhet.

Därutöver finns även inom den akademiska världen institutioner och centrumbildningar som arbetar med frågor om de mänskliga

¹²⁵ *Statute, Association International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, artikel 39.

rättigheterna. Deras arbete koncentreras dock på undervisning och forskning och behandlas därför inte i det här sammanhanget.

Justitieombudsmannen

Justitieombudsmannen (JO) väljs av riksdagen för att utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar (12 kap. 6 § regeringsformen). JO:s uppdrag omfattar alltså tillsyn över att den offentliga verksamheten bedrivs enligt de bestämmelser om mänskliga rättigheter som regleras i svensk lag, inklusive regeringsformens reglering av fri- och rättigheter och Europakonventionen. Däremot omfattar JO:s uppdrag inte uttryckligen att utöva tillsyn över hur Sveriges övriga internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna uppfylls i offentlig verksamhet.

Enligt 3 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän ska JO särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när i den offentliga verksamheten. Utgångspunkten för JO:s verksamhet kan beskrivas som den enskildes intresse av en lagenlig och även i övrigt korrekt behandling från myndigheternas sida.

Tillsynen baseras på anmälningar som allmänheten skickar till JO, initiativärenden och iakttagelser vid inspektioner. Alla som anser sig själv eller någon annan ha blivit felaktigt eller orättvist behandlad av en myndighet eller tjänsteman inom den statliga eller kommunala sektorn kan klaga hos JO. Vidare gör de fyra ombudsmännen inspektioner och andra undersökningar som de anser vara nödvändiga. En justitieombudsman kan, som särskild åklagare, väcka åtal mot en tjänsteman för tjänstefel eller annat brott i tjänsten.

Utöver tillsynen ska JO, enligt riksdagsordningen, verka för att brister i lagstiftningen avhjälpas. Om ombudsmännen i sin tillsynsverksamhet finner anledning till en författningsändring eller någon annan åtgärd från statens sida kan ombudsmannen framföra detta till riksdagen eller regeringen. JO ska också varje år lämna en ämbetsberättelse till riksdagen med redogörelse för de åtgärder och viktigare beslut som vidtagits under året. Dessa uppgifter kan sägas

motsvara delar av de uppgifter som anges i Parisprinciperna om nationella institutioner för mänskliga rättigheter (se avsnitt 3.3.2).

JO-ämbetet är en del av det konstitutionella skyddet för den enskildes grundläggande fri- och rättigheter. JO är ett extraordinärt gransknings- och tillsynsorgan som ligger vid sidan av såväl den statliga som den kommunala förvaltningsorganisationen. Det innebär bl.a. att verksamheten inte är avsedd att ersätta den tillsyn och rättstillämpning som ankommer på andra organ i samhället.

JO har en självständig ställning i förhållande till både regeringen och riksdagen. JO:s uppdrag är reglerat i 12 kap. 6 och 8 §§ regeringsformen, 8 kap. 11 § och 9 kap. 8 § riksdagsordningen samt i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. JO:s instruktion har alltså lagform. Riksdagens styrning av JO sker genom föreskrifterna i instruktionen och beslut om JO:s budget.

Riksrevisionen

Riksrevisionen började sin verksamhet den 1 juli 2003 och tog då över det statliga revisionsansvaret från Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket. Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen och en del av riksdagens kontrollmakt. Myndigheten leds av tre riksrevisorer som utses av riksdagen. De tre riksrevisorerna beslutar var och en själv vad som ska granskas, hur granskningen ska gå till och vilka slutsatser som ska dras av granskningen. Riksrevisorernas oberoende ställning är skyddad i grundlagen och regleras i 12 kap. 7 § i regeringsformen. Närmare bestämmelser om Riksrevisionens mandat och uppgifter finns bl.a. i riksdagsordningen, lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen och lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Riksrevisionens uppgift är, enligt 12 kap. 7 § regeringsformen, att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Syftet med granskningen är att medverka till god resursanvändning och en effektiv förvaltning i staten. En viktig roll för myndigheten är att skapa demokratisk insyn, det vill säga att ge medborgarna möjlighet att se hur demokratiska beslut fattas och genomförs, hur skatte-medlen används och om den statliga förvaltningen följer direktiv, regler och föreskrifter samt når uppsatta mål.

Myndigheten har tre huvuduppgifter: årlig (finansiell) revision, effektivitetsrevision och internationell verksamhet. Inom ramen för den *årliga revisionen* ska Riksrevisionen granska olika förvaltnings-

myndigheters årsredovisningar inom det statliga området för att bedöma om myndigheternas redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande, och huruvida myndigheterna följer gällande föreskrifter och särskilda beslut. *Effektivitetsrevisionen* omfattar granskning av förhållanden som rör statens budget, genomförande och resultat av den statliga verksamheten samt statens åtaganden. Granskningen ska främja en utveckling där staten får ett effektivt utbyte av sina insatser mot bakgrund av allmänna samhällsintressen. Riksdagen och regeringen är de viktigaste mottagarna av resultaten av granskningarna. Granskningarna används som underlag för beslut och ansvarsutkrävande samt allmän debatt. Riksrevisionens *internationella verksamhet* består av samverkan och kontakter, EU-arbete, revision av internationella organisationer och internationellt utvecklingssamarbete.

Riksrevisionen kan alltså sägas ha en demokratisk funktion på så sätt att den utifrån sin oberoende ställning granskar den statliga verksamheten. Granskningen är dock inriktad på ekonomiska frågor, resursfrågor och effektivitet, vilket tydligt framgår av lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Som ett resultat av främst Riksrevisionens effektivitetsgranskning skulle eventuellt frågor om hur Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna följs i den statliga verksamheten kunna uppkomma. Riksrevisionens uppdrag omfattar dock inte uttryckligen de mänskliga rättigheterna och det är inte på sådana frågor som revisionen fokuserar.

Justitiekanslern

Enligt lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn ska Justitiekanslern (JK) utöva tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Tillsynen omfattar bl.a. statliga och kommunala myndigheter samt domstolar. JK utövar även tillsyn över rättshjälpsystemet. Vidare ska JK, enligt förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern, vaka över tryckfriheten och yttrandefriheten enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. JK har således inte något uttryckligt uppdrag att granska den offentliga verksamheten i förhållande till Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna vid sidan om Europakonventionen.

Barnombudsmannen

Barnombudsmannen (BO) inrättades 1993 med huvudsaklig uppgift att företräda barns och ungas rättigheter och intressen med utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). BO:s mandat regleras i lagen (1993:335) om Barnombudsman samt förordningen (2007:1021) med instruktion för Barnombudsmannen. BO ska driva på genomförandet och bevaka efterlevnaden av barnkonventionen och ska därvid särskilt uppmärksamma att lagar och andra författningar samt deras tillämpning stämmer överens med barnkonventionen.

BO lämnar t.ex. förslag till regeringen om ändringar i lagstiftningen och arbetar för att statliga myndigheter, kommuner och landsting ska följa och använda barnkonventionen i sitt arbete. BO ska också informera, bilda opinion, företräda barns och ungas rättigheter och intressen i den allmänna debatten samt samla kunskap och sammanställa statistik om barns och ungas levnadsvillkor. Vidare ska BO följa den internationella utvecklingen när det gäller barnkonventionens tolkning och dess tillämpning. Något uttryckligt uppdrag för BO att ha kontakter med organ inom FN eller andra internationella organisationer för mänskliga rättigheter finns dock inte. BO utövar ingen tillsyn över andra myndigheter.

Ombudsmannen ska varje år lämna en rapport till regeringen om sin verksamhet under det närmast föregående kalenderåret samt om de frågor om barn och unga som ombudsmannen anser att regeringen behöver ha kännedom om.

Den 1 juli 2002 ändrades lagen om Barnombudsman och ombudsmannens mandat och befogenheter förstärktes. En större del än tidigare av BO:s verksamhet regleras nu i lag. Genom lagändringen infördes en ny bestämmelse om att förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting på BO:s uppmaning ska lämna uppgifter till ombudsmannen om vilka åtgärder de har vidtagit för att genomföra barns och ungas rättigheter enligt barnkonventionen i den egna verksamheten. De är också skyldiga att på BO:s uppmaning komma till överläggningar.

BO är den enda myndighet som har ett uppdrag som uttryckligen tar sin utgångspunkt i en konvention om mänskliga rättigheter. BO:s uppdrag omfattar dock endast en av de konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige har tillträtt. BO:s arbete fokuserar på barn, med vilket enligt barnkonventionen avses personer som inte fyllt 18 år.

Diskrimineringsombudsmannen

Diskrimineringsombudsmannen (DO) bildades den 1 januari 2009 genom att de fyra dåvarande ombudsmännen mot diskriminering slogs ihop. Tidigare hade Jämställdhetsombudsmannen (JämO) ansvar för frågor om jämställdhet och könsdiskriminering. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering hade ansvar för frågor om diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. Handikappombudsmannen (HO) ansvarade för frågor om diskriminering på grund av funktionsnedsättning och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO) hade ansvar för frågor om diskriminering på grund av sexuell läggning.

Bestämmelser om DO finns i lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen och förordningen (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen. DO utövar tillsyn över att diskrimineringslagen (2008:567) följs och ska därutöver verka för att diskriminering som har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder inte förekommer i arbetslivet eller på andra områden av samhällslivet. Myndigheten har också rätt att i domstol föra talan för en enskild som anser sig ha blivit diskriminerad. Ombudsmannen tar vidare, genom överläggningar med myndigheter, företag och organisationer samt genom utbildning, information och på annat liknande sätt, initiativ till åtgärder mot diskriminering.

DO ska vidare bl.a. hos regeringen föreslå författningsändringar eller andra åtgärder som kan motverka diskriminering. DO utformar och genomför, inom ramen för sitt främjande arbete, utbildningar med koppling till diskrimineringslagen. Enligt instruktionen ska ombudsmannen också följa och analysera utvecklingen inom sitt ansvarsområde. Ombudsmannens kartläggningar och analyser publiceras i rapporter och finns tillgängliga för allmänheten. DO ska enligt lagen också följa den internationella utvecklingen och ha kontakter med internationella organisationer.

DO:s verksamhetsområde är således avgränsat till frågor om diskriminering samt lika rättigheter och möjligheter. Principen om icke-diskriminering är visserligen en central princip om de mänskliga rättigheterna, men dessa omfattar mycket mer än denna princip. Såsom har beskrivits i avsnitt 2.2.3 finns det ett stort antal

frågor om mänskliga rättigheter som inte rör diskriminering. Vidare kan konstateras att medan det ingår i DO:s uppdrag att följa den internationella utvecklingen, tar DO:s uppdrag inte sin utgångspunkt direkt i internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna.

I januari 2009 ratificerade Sverige FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Enligt artikel 33 i denna konvention ska det i varje konventionsstat finnas ett eller flera samhällsorgan med uppgift att främja, skydda och övervaka konventionens genomförande. Delegationen har på uppdrag av regeringen utrett vilket organ som kunde anses mest lämpat för den uppgiften och har i ett delbetänkande föreslagit att DO får denna uppgift men samtidigt betonat att frågan bör tas upp igen om liknande uppgifter ska utvecklas för samtliga konventioner om mänskliga rättigheter.¹²⁶

Skolinspektionen

Skolinspektionen utövar tillsyn över förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning. Enligt förordningen (2009:1215) med instruktion för Statens skolinspektion ska inspektionen genom granskning av huvudmän och verksamheter verka för att alla barn, elever och vuxenstuderande får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö.

Skolinspektionens tillsyn leder alltid till ett beslut som kan medföra krav på åtgärder från huvudmännens sida. För fristående skolor kan tillsynen även leda till beslut om att dra in tillståndet att bedriva skolverksamhet eller rätten till bidrag.

Med kvalitetsgranskningarna går Skolinspektionen på djupet inom särskilt avgränsade områden, t.ex. ett skolämne eller ett mer övergripande område, såsom skolsituationen för elever med funktionsnedsättning. Skolinspektionen granskar då verksamheten vid ett antal skolor och gör bedömningar utifrån skolans styrdokument samt forskning och beprövad erfarenhet. Om brister upptäcks kan myndigheten ställa krav på åtgärder och lämna rekommendationer om vad som behöver vidareutvecklas. Den kan också lyfta fram goda exempel från skolor som lyckats särskilt väl inom det granskade området.

¹²⁶ SOU 2009:36, *Främja, Skydda, Övervaka – FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning*.

Om en elev, förälder eller någon annan är missnöjd med eller har klagomål på skolsituationen för en elev kan han eller hon anmäla detta till Skolinspektionen. Skolinspektionen kan också på eget initiativ inleda en utredning av en skola, förskola eller annan verksamhet efter att ha uppmärksammats på brister, till exempel genom massmedierna. Utredningen kan leda till att Skolinspektionen riktar kritik mot huvudmannen och kräver åtgärder. Skolinspektionens beslut och rapporter sprids på olika sätt till huvudmän, skolledare, lärare, elever och föräldrar och andra aktörer i skolvärlden.

Som en del av Skolinspektionen övervakar Barn- och elevombudet den del av skollagen som gäller frågor om kränkande behandling. Barn- och elevombudet tillvaratar barns och elevers rättigheter, utreder anmälningar om kränkande behandling och kan företräda enskilda barn och elever i domstol. Barn- och elevombudet samarbetar också med DO för att motverka kränkningar, diskriminering och trakasserier av barn och elever. Ombudet ska även informera om lagstiftningen och ge råd om hur skolorna kan arbeta förebyggande.

Enligt 7 § i sin instruktion ska Skolinspektionen integrera ett jämställdhetsperspektiv och perspektivet mänskliga rättigheter i sin verksamhet. Myndigheten ska också i sin verksamhet ta särskild hänsyn till barnets bästa enligt konventionen om barnets rättigheter. Genom den nya skollagen (2010:800), som uttryckligen behandlar skolornas ansvar för de mänskliga rättigheterna, kan Skolinspektionens tillsyn i framtiden även sägas omfatta att skolorna arbetar utifrån de mänskliga rättigheterna och behandlar rättigheterna i undervisningen.

Skolinspektionen har således ett uttryckligt uppdrag att integrera ett människorättsperspektiv och ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet samt att ta särskild hänsyn till barnkonventionen. Genom Skolinspektionens verksamhetsområde är uppdraget dock begränsat till rätten till utbildning, icke-diskriminering samt barnets rättigheter.

Forum för levande historia

Forum för levande historia har, enligt sin instruktion (2007:1197), till uppgift att vara ett nationellt forum som ska främja arbete med demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter med utgångspunkt i

Förintelsen. Myndigheten har särskilt till uppgift att informera om Förintelsen och kommunismens brott mot mänskligheten. Den ska sträva efter att stärka människors vilja att aktivt verka för alla människors lika värde. Myndigheten ska i sin verksamhet integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv samt bedriva internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete.

Myndigheten ska bedriva utåtriktad verksamhet med inriktning på kunskap, kultur och utbildning. Verksamheten ska bedrivas i nära kontakt med pågående forskning, andra kultur- och utbildningsinstitutioner samt myndigheter, organisationer och föreningar vars verksamhet rör liknande frågor.

Forum för levande historia har i sitt regleringsbrev haft ett återkommande uppdrag att, mot bakgrund av regeringens handlingsplan för de mänskliga rättigheterna (skr. 2005/06:95) fortlopande uppdatera en kartläggning av utbildningsmaterial om de mänskliga rättigheterna.¹²⁷ Bakgrunden var att myndigheten 2005 fick regeringens uppdrag att kartlägga utbildningsmaterial om de mänskliga rättigheterna som kan användas i utbildningsväsendet (se även avsnitt 3.5.2).

Sammanfattningsvis har Forum för levande historia ett uppdrag som tydligt rör de mänskliga rättigheterna men som är avgränsat till utbildnings-, informations- och kulturverksamhet.

3.3.6 Undersökning om behovet av stöd i arbetet för de mänskliga rättigheterna

SIFO genomförde 2006 på delegationens uppdrag en enkätundersökning bland statliga myndigheter, kommuner och landsting. Undersökningen presenteras i rapporten *Kommuners, landstings och statliga myndigheters arbete med mänskliga rättigheter – behovet av stöd* (bilaga 7).¹²⁸ Syftet med undersökningen var dels att få en bild av kunskapsnivån vad gäller de mänskliga rättigheterna, dels att få en uppfattning om vilket stöd de olika verksamheterna behöver i sitt arbete med att säkerställa respekt för de mänskliga rättigheterna. I undersökningen deltog 100 statliga myndigheter, varav 77 procent svarade. Av de svarande myndigheterna ansåg 42 procent att de mänskliga rättigheterna har mycket stor bäring på

¹²⁷ Senast i regleringsbrevet för 2010, dnr Ku2009/2288/SAM (delvis).

¹²⁸ SIFO Research International, *Kommuners, landstings och statliga myndigheters arbete med mänskliga rättigheter – behovet av stöd*, 2006.

verksamheten och 29 procent att de har ganska stor bäring. 39 procent av myndigheterna ansåg också att det är mycket viktigt att ha kunskaper om de mänskliga rättigheterna för att kunna utföra det dagliga arbetet, medan 42 procent ansåg att det var ganska viktigt. 66 procent av myndigheterna ansåg sig ha behov av fortbildning eller kompetensutveckling om mänskliga rättigheter.

Samtliga 290 kommuner och 20 landsting fick SIFO:s enkät. 187 kommuner (dvs. 65 procent) och 15 landsting (dvs. 75 procent) svarade.¹²⁹ Av de svarande kommunerna ansåg 38 procent att de mänskliga rättigheterna hade mycket stor bäring på verksamheten, medan 44 procent ansåg att de har ganska stor bäring. Motsvarande andelar för landstingen var 40 procent respektive 33 procent. Bland kommunerna ansåg 41 procent att det är mycket viktigt att ha kunskaper om de mänskliga rättigheterna och 50 procent att det är ganska viktigt. Bland landstingen var det 47 procent som ansåg det mycket viktigt och 27 som ansåg att det var ganska viktigt. 60 procent av kommunerna och 73 procent av landstingen ansåg sig ha behov av fortbildning eller kompetensutveckling om de mänskliga rättigheterna.

Även om svaren är svåra att tolka tyder de, sammantagna med delegationens erfarenheter från kontakter med statliga myndigheter, kommuner och landsting, på att efterfrågan på fortbildning och annat stöd i arbetet för de mänskliga rättigheterna är stort. Det framgår också av undersökningen att det inte finns formella strukturer för att arbeta med frågorna i någon större utsträckning.

3.3.7 Delegationens erfarenheter och slutsatser

De mänskliga rättigheterna utgör den enskildes värn mot överträdelse och övergrepp från det allmännas sida. Det internationella regelverket om de mänskliga rättigheterna kan således beskrivas som staternas överenskommelser om hur enskilda bör skyddas mot staterna själva. De utgör också grundläggande normer för hur enskilda får bete sig mot varandra; alla har rätt att åtnjuta sina mänskliga rättigheter men ingen får använda dem på ett sätt som kränker en annan människas rättigheter.

Skyddet av de mänskliga rättigheterna är utformat för att vara hållbart på sikt och under skilda förhållanden, oavsett maktskiften,

¹²⁹ SIFO Research International, *Kommuners, landstings och statliga myndigheters arbete med mänskliga rättigheter – behovet av stöd*, 2006.

tider av oro, motsättningar inom landet och andra svårigheter. Därför är skyddet grundat i internationella överenskommelser, vilka ingen stat ensam förfogar över eller ensidigt kan ändra sedan den tillträtt överenskommelsen.

Det är varje stats ansvar att säkerställa att de mänskliga rättigheterna respekteras inom landet av hela den offentliga sektorn. Vad detta ansvar innebär mer konkret har reglerats i en rad internationella konventioner, dvs. för Sverige bindande mellanstatliga avtal. Utifrån det syfte som anges i FN-stadgan (artikel 1.4), att organisationen ska åstadkomma internationell samverkan vid befordrande och främjande av aktningen för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla utan åtskillnad, har FN redan från sin tillblivelse arbetat för att medlemsstaterna ska inrätta särskilda organ för skydd av de mänskliga rättigheterna på nationell nivå.¹³⁰ Sverige har aktivt stött den inställningen. Som framgått ovan har internationella övervakningsorgan för mänskliga rättigheter flera gånger också rekommenderat Sverige att inrätta en nationell institution för mänskliga rättigheter i enlighet med Parisprinciperna.

En nationell institution för mänskliga rättigheter utgår i sitt arbete direkt från det internationella regelverket, snarare än nationell lagstiftning. Utifrån ett sådant mandat ska den främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna genom utbildning och information men också genom att mera systematiskt undersöka och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna respekteras, granska författningsförslag och föreslå författningsändringar och andra åtgärder m.m.

Verksamhet av dessa slag bedrivs visserligen i någon mån av några olika redan befintliga myndigheter i Sverige. I förhållande till bredden av de mänskliga rättigheterna har dock dessa myndigheter mycket avgränsade ansvarsområden och uppgifter. Det saknas en nationell aktör med det generella mandat i det internationella regelverket om de mänskliga rättigheterna som en nationell institution bör ha.

Delegationen har haft i uppdrag att stödja arbetet med de mänskliga rättigheterna och att lämna förslag om hur sådant stöd kan ges efter det att delegationen avslutat sitt uppdrag. Regeringen har alltså redan i direktiven konstaterat att det föreligger ett behov av fortsatt stöd. Delegationens erfarenheter från genomförandet av

¹³⁰ United Nations, Centre for Human Rights, *National Human Rights Institutions*, Professional Training Series No. 4, 1995, s. V, ECOSOC res. 2/9, 21 juni 1946, avsnitt 5.

den främjande delen av uppdraget bekräftar att ett sådant behov föreligger. Det har funnits en betydligt större efterfrågan på samarbete med delegationen om t.ex. utbildning och information om de mänskliga rättigheterna än vad delegationen kunnat tillgodose. De kontakter delegationen har haft med statliga myndigheter, kommuner och landsting, liksom SIFO-undersökningen och andra kartläggningar som delegationen låtit ta fram, visar också på ett fortsatt behov av stödande verksamhet av denna typ. Intresset för att på ett mer uttryckligt och direkt sätt arbeta utifrån konventionerna om mänskliga rättigheter tycks också ha ökat under senare år, bl.a. inom kommunal verksamhet.

Det kan således konstateras att det finns behov av ett fortsatt stödande och främjande arbete för de mänskliga rättigheterna. Mot bakgrund av de erfarenheter som har gjorts och de kunskaper som samlats in gör delegationen bedömningen att det vid sidan av sådana främjande uppgifter även finns behov av åtgärder av mer skyddande karaktär. En synpunkt som har framförts återkommande av de statliga myndigheter, kommuner och landsting som delegationen varit i kontakt med har varit att kopplingen mellan de mänskliga rättigheterna och den dagliga verksamheten i olika delar av den offentliga sektorn behöver tydliggöras. De mänskliga rättigheterna uppfattas ofta som alltför abstrakta och svårtolkade för att på ett tydligt sätt kunna ingå bland de normer och kunskaper som styr och inverkar på beslut och verksamhet inom den offentliga sektorn. Förståelsen av de mänskliga rättigheterna som ett för Sverige bindande internationellt regelverk behöver också stärkas. En stödande och främjande verksamhet kan visserligen bidra till att tydliggöra rättigheterna i förhållande till svensk offentlig verksamhet. Delegationen bedömer dock att rättigheternas innebörd skulle konkretiseras i högre grad, samt att brister i rättighetsskyddet skulle förebyggas och identifieras mer effektivt, om situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige systematiskt och kontinuerligt undersöktes med utgångspunkt i konventionerna.

Inom ramen för sitt främjande uppdrag har delegationen inte endast samverkat med verksamheter inom den offentliga sektorn, utan även arbetat gentemot allmänheten, särskilt ungdomar. Verksamheten har väckt ett stort gensvar och intresse. Enligt delegationens erfarenhet är det dock fortfarande ett vanligt förhållningssätt till de mänskliga rättigheterna att dessa främst är relevanta för människor i andra länder och i mindre grad för

enskilda i Sverige. Ett långsiktigt skydd för de mänskliga rättigheterna förutsätter att det finns en medvetenhet både om de egna rättigheterna och om det egna ansvaret för att respektera andras rättigheter. Ett mer uttryckligt och utbrett arbete med information och debatt om de mänskliga rättigheterna bör kunna bidra till att stärka människorättsperspektivet i samhället i stort och till att förebygga främlingsfientlighet, diskriminering och intolerans. En nationell institution för mänskliga rättigheter kan ha en viktig roll i att lyfta och tydliggöra de mänskliga rättigheterna också för allmänheten.

Delegationens slutsats är att en nationell institution för de mänskliga rättigheterna bör inrättas i Sverige. Närmare överväganden och förslag i den delen redovisas i kapitel 5.

3.4 Styrning och tillsyn av arbetet med de mänskliga rättigheterna

3.4.1 Inledning

Ansvar för att säkerställa att Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna respekteras vilar ytterst på staten. Riksdagens och regeringens styrning av statlig och kommunal verksamhet är således av central betydelse för att de mänskliga rättigheterna ska efterlevas. Styrningen av offentlig verksamhet sker främst genom lagstiftning och, vad gäller statlig verksamhet, även genom andra författningar. Tolkningen av lagstiftningen sker ytterst i domstolarna. Utifrån lagstiftningen fattar dock statliga myndigheter, kommuner och landsting dagligen en mängd beslut och bedriver verksamhet som direkt berör den enskilde och som kan aktualisera en rad frågor om de mänskliga rättigheterna. Några exempel är besluten och verksamheten inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården, socialförsäkringen, stadsplaneringen, kriminalvården samt flyktingmottagandet. Förutom lagstiftningen är bl.a. myndigheternas instruktioner, regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut av stor betydelse för styrningen av denna verksamhet. För kommunens styrning av den egna verksamheten är bl.a. budget- och strategidokumentet ett centralt styrinstrument.

Den verksamhet som bedrivs inom statliga och kommunala myndigheter behöver också kontrolleras och följas upp i förhållande till de internationella överenskommelser om mänskliga

rättigheter som Sverige har tillträtt. Även den statliga och kommunala tillsynen av myndigheternas verksamhet är således av stor vikt för att kontrollera att de mänskliga rättigheterna efterlevs. Tillsynen regleras i fler än 230 lagar och sker inom olika sektorer i samhället. Fler än 90 statliga myndigheter, inklusive länsstyrelserna, har tillsynsuppgifter. Några exempel är Socialstyrelsen, Skolinspektionen, Arbetsmiljöverket, Socialförsäkringsinspektionen och DO. Deras uppgifter omfattar att identifiera brister inom sina respektive verksamhetsområden och att komma med förslag på ändringar i lagstiftningen. Till detta kommer den tillsyn som kommunerna själva ansvarar för. Vidare är JO ett extraordinärt gransknings- och tillsynsorgan som ligger vid sidan av såväl den statliga som den kommunala förvaltningsorganisationen och som inte är avsedd att ersätta den tillsyn som ankommer på andra organ i samhället (se avsnitt 3.3.5).

I skrivelsen *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (skr. 2009/10:79) anger regeringen att begreppet tillsyn avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekten uppfyller de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter samt att tillsyn vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den som ansvarar för den verksamhet som granskats. Utöver dessa grunder för begreppet tillsyn anser regeringen att definitionen bör anpassas till respektive sektorsområde.¹³¹ Regeringen konstaterar i skrivelsen att den offentliga tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter som bl.a. riksdagen och regeringen har beslutat. Tillsynen bidrar till att upprätthålla grundläggande värden i samhället, som rättsäkerhet, effektivitet och demokrati. Medborgarna ska genom tillsynen vara förvissade om att deras intressen tas tillvara.¹³² Det kan tilläggas att i dag har endast ett fåtal statliga tillsynsmyndigheter uppdrag som uttryckligen omfattar de mänskliga rättigheterna (se avsnitt 3.4.3).

Tillsynen bör, enligt regeringen, främst utgå från bindande föreskrifter. De allmänna råden kan tjäna som vägledning för hur föreskrifterna ska tolkas eller tillämpas. I de fall då tillsynen utgår från ramlagstiftning eller regler som har mer av målkaraktär så kan dock allmänna råd och nationella bedömningar, som finns t.ex. inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten, utgöra grund för

¹³¹ Skr. 2009/10:79, s. 14.

¹³² Skr. 2009/10:79, s. 5.

tillsynen. Det är då endast fråga om rekommendationer från tillsynsorganets sida.¹³³

Ett strikt avgränsat tillsynsbegrepp hindrar, enligt regeringens mening, inte att tillsynsmyndigheterna även kan ha till uppgift att arbeta främjande och förebyggande för att effektivt uppnå lagstiftningens mål. Detta kan delvis ske inom ramen för den allmänna serviceskyldigheten som alla myndigheter har enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223). Om det bedöms nödvändigt att gå längre än denna allmänna skyldighet kan uppgifterna specificeras i författning.¹³⁴

Det huvudsakliga ansvaret för tillsyn och uppföljning av lagstiftningen ligger på staten. Kommunerna svarar dock själva för viss tillsyn. Utöver obligatoriska tillsynsuppgifter som kommunerna ålagts i speciallagar, förekommer också att avgränsade tillsynsuppgifter på vissa områden överläts till en enskild kommun från staten enligt bestämmelser i vissa lagar. Landstingens uppgifter omfattar inte tillsyn.

Ytterligare kontroll av offentlig verksamhet sker genom revision. I avsnitt 3.3.5 har Riksrevisionens uppdrag att granska den statliga verksamheten beskrivits. För den kommunala verksamheten finns kommunal revision.

I detta avsnitt görs en genomgång av de regelverk och andra styrdokument som delegationen bedömt har en viktig funktion när det gäller styrning och tillsyn av om offentlig verksamheter bedrivs i enlighet med Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. I avsnitt 3.4.2, beskrivs förvaltningslagen (1986:223), som på ett övergripande sätt reglerar såväl statlig som kommunal förvaltning. I avsnitt 3.4.3 beskrivs styrningsinstrumenten för de statliga myndigheterna medan frågor om styrning, tillsyn och revision av kommunal verksamhet behandlas i avsnitt 3.4.4. I avsnitt 3.4.5 redogör delegationen för sina erfarenheter och slutsatser vad avser styrning och tillsyn av hur Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheternas respekteras i den offentliga verksamheten. Delegationens förslag i dessa avseenden redovisas i kapitel 6.

¹³³ Skr. 2009/10:79, s. 14 ff.

¹³⁴ Skr. 2009/10:79, s. 18.

3.4.2 Förvaltningslagen

Förvaltningslagen (1986:223) reglerar förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden. Vissa delar av lagen, bl.a. bestämmelserna om myndigheternas serviceskyldighet, gäller också annan förvaltningsverksamhet hos dessa myndigheter. Lagen berör således en mycket stor del av den statliga och kommunala verksamheten.

Syftet med lagen är att värna medborgarnas rättssäkerhet och att säkerställa myndigheternas service till allmänheten. Lagen innehåller bl.a. regler om snabb och enkel handläggning av ärenden, om ett lättbegripligt myndighetsspråk och om muntliga inslag i handläggningen. Viktiga frågor som regleras i lagen är bl.a. rätt till tolkning, ombud och till att få ta del av uppgifter samt beslut, rättelse, omprövning och överklagande av beslut. Lagen innehåller också regler om myndigheternas samverkan med andra myndigheter

Alla myndigheter ska, liksom den övriga offentliga förvaltningen, bedriva sin verksamhet i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna, även om konventionerna (med undantag för Europakonventionen) inte är direkt tillämplig lag (se avsnitt 3.2). Förvaltningslagen innehåller dock ingen bestämmelse om myndigheternas ansvar för att respektera Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna.

En särskild utredare har i maj 2010 lämnat betänkandet *En ny förvaltningslag* (SOU 2010:29) till regeringen. Betänkandet har remissbehandlats. En utgångspunkt för utredarens uppdrag var att göra förvaltningslagens regler så pedagogiska och lättillgängliga som möjligt och dessutom anpassade för en alltmer utbyggd elektronisk förvaltning (dir. 2008:36). Utredaren skulle också göra en analys som sätter in den svenska förvaltningsrätten i ett internationellt sammanhang. Utredaren skulle bl.a. överväga om vissa svenska förvaltningsrättsliga regler behöver anpassas till den internationella utvecklingen, t.ex. till EG-rätten, för att underlätta samarbetet inom EU. I direktiven lyfts också Sveriges skyldigheter enligt Europakonventionen fram vad avser handläggningstider och skyldigheten att tillhandahålla ett effektivt rättsmedel mot långsam handläggning. Enligt artikel 13 i Europakonventionen ska var och en, vars i konventionen angivna rättigheter kränkts, ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Som framgår

av artikeln behöver de rättsmedel som åsyftas inte avse domstolsprövning. Utredaren föreslår ett system, som ger möjlighet att under pågående behandling av ett ärende vända sig till högre instans, normalt en förvaltningsdomstol, med begäran om dess ingripande för att påskynda handläggningen. Domstolen ska kunna förelägga myndigheten att inom viss tid avgöra ärendet.¹³⁵

I sitt betänkande lämnar utredaren förslag om en ny förvaltningslag som ska ha en kärna av grundläggande rättssäkerhetsgarantier. Den nuvarande möjligheten att genom bestämmelser i förordning sätta förvaltningslagen helt eller delvis ur spel föreslås avskaffas, liksom nuvarande begränsningar i lagens tillämpningsområde avseende exekutiv och brottsbekämpande verksamhet. Nuvarande begränsning avseende kommunal förvaltning bör dock, enligt utredaren, föras över till den nya lagen. Denna avser sådana ärenden hos myndigheter i kommuner och landsting där besluten kan överklagas enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900).¹³⁶

Utredaren föreslår att det ska slås fast i lagen att myndigheterna i all förvaltningsverksamhet ska iaktta principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet. I betänkandet framförs att det är angeläget att ge en klar signal om att all offentlig verksamhet, oavsett dess karaktär, ytterst måste grundas på skrivna normer. Det finns också ett behov, enligt utredaren, av att ge ett konkret incitament till en bättre observans av kraven på saklighet och objektivitet. Kraven på legalitet, objektivitet och proportionalitet ska uttryckas i en bestämmelse i den nya förvaltningslagen om grunderna för god förvaltning. Enligt bestämmelsen ska myndigheter i sin verksamhet iaktta saklighet och opartiskhet. Utredaren konstaterar att myndigheterna, enligt Sveriges och andra länders nationella rätt liksom enligt Europakonventionen och EU-rätten, bl.a. har att iaktta objektivitetsprincipen. Principen kan kortfattat beskrivas som ett förbud mot att ta ovidkommande hänsyn eller, positivt uttryckt, en skyldighet att agera sakligt och opartiskt. Utredaren nämner bl.a. att en obefogad särbehandling av en person eller en personkategori är ett brott mot kravet på saklighet och opartiskhet. Utredaren föreslår att objektivitetsprincipen får ett genomslag i den nya förvaltningslagen genom att det i bestämmelsen om grunderna för god förvaltning införs ett andra stycke

¹³⁵ SOU 2010:29, *En ny förvaltningslag*, s. 299 ff.

¹³⁶ SOU 2010:29, s. 122.

om att myndigheter i sin verksamhet ska iaktta saklighet och opartiskhet.¹³⁷

Enligt utredarens förslag ska lagen även slå fast att proportionalitetsprincipen, som i någon form erkänts i alla europeiska stater, gäller också i Sverige. I bestämmelsen om grunderna för god förvaltning ska således föreskrivas att en myndighet endast får ingripa i ett väsentligt enskilt intresse om ingreppet kan antas leda till det avsedda resultatet. Det ska framgå av den föreslagna bestämmelsen att ingreppet aldrig får vara mer långtgående än vad som behövs och att det får göras endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som uppstår för den som ingreppet riktas mot. Utredaren framför att förslaget till ny förvaltningslag har utformats med beaktande av de förpliktelser som följer av Sveriges internationella åtaganden enligt Europakonventionen och EU-rätten. Europakonventionen genomsyras av proportionalitetsprincipen, framhåller utredaren. Att avvägningar ska göras mellan allmänna och enskilda intressen framgår av flertalet artiklar, och principens innehåll har preciserats genom Europadomstolens praxis. Vanligen aktualiseras proportionalitetsprincipen vid tillämpning av de artiklar i Europakonventionen som under vissa förutsättningar medger begränsningar i där stipulerade fri- och rättigheter.¹³⁸

Ärenden ska, enligt utredarens förslag, handläggas enkelt, snabbt och ekonomiskt utan att den enskildes rättssäkerhet åsidosätts. En sådan handläggning gagnar både den enskilde och det allmänna, menar utredaren.¹³⁹ Den nu gällande förvaltningslagen innehåller en motsvarande bestämmelse om att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Utredaren lämnar således förslag som tydliggör vissa aspekter av Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. Däremot lämnas inget förslag på en bestämmelse som på ett mer övergripande sätt hänvisar till dessa åtaganden.

¹³⁷ SOU 2010:29, s. 149 ff.

¹³⁸ SOU 2010:29, s. 156 ff.

¹³⁹ SOU 2010:29, s. 204 ff.

3.4.3 Styrning av de statliga myndigheterna

Nedan följer en genomgång av några centrala statliga styrinstrument, liksom en beskrivning av myndigheternas egen normgivning samt av kommittéväsandets roll och uppdrag.

Myndighetsförordningen

Myndighetsförordningen (2007:515) gäller förvaltningsmyndigheter under regeringen. I förordningen fastställs de krav som är gemensamma för samtliga myndigheter under regeringen och som rör själva förvaltningen, dvs. förvaltningspolitiska krav. Myndighetsspecifika krav ska anges i myndigheternas instruktioner, regleringsbrev eller i särskilda regeringsbeslut. De krav som är gemensamma för myndigheterna och som ställs i myndighetsförordningen gäller t.ex. myndigheternas organisation, ansvarsfrågor, formalia kring beslut samt andra frågor av förvaltningspolitisk karaktär. I myndighetsförordningen regleras vilket ansvar chefen för en statlig myndighet, eller i förekommande fall en styrelse eller en nämnd, har inför regeringen. Där anges även att alla myndigheter måste ha arbetsordningar samt vilka frågor som ledningen inte kan delegera.

Av 3 § framgår att myndighetens ledning ansvarar för verksamheten inför regeringen och att ledningen ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt samt de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU.

Myndighetsförordningen innehåller ingen bestämmelse, förutom den ovan nämnda om EU, som hänvisar till Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. Dessa åtaganden omfattar delvis andra och fler förpliktelser om mänskliga rättigheter än de som kommer till uttryck i EU:s stadga om grundläggande rättigheter, som nu blivit rättsligt bindande för EU:s medlemsstater.

Myndigheternas instruktioner och myndighetsdialogen

Myndigheternas instruktioner är grundläggande instrument för regeringens styrning och gäller tills vidare. Instruktionerna för myndigheter som lyder under regeringen beslutas i regel av regeringen i form av en förordning.

Till skillnad från bl.a. förvaltningslagen och myndighetsförordningen, som gäller för myndigheterna mer generellt, ska instruktionen tydliggöra den enskilda myndighetens uppdrag. I instruktionen bör bl.a. myndighetens ansvarsområde, uppgifter och ledningsform regleras. Detaljeringsgraden varierar från myndighet till myndighet. Vanligtvis regleras där inte tidsbegränsade uppgifter som kan förväntas förändras inom en nära framtid. I instruktionen regleras inte heller sådana uppgifter eller uppdrag som regeringen anser sig behöva beskriva utförligt. Sådana uppgifter och uppdrag formuleras i stället i särskilda regeringsbeslut.

I propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* formulerade regeringen mål och riktlinjer för det fortsatta arbetet att utveckla i första hand den statliga förvaltningen. Riksdagen fattade beslut enligt propositionen i juni 2010.¹⁴⁰ Den offentliga förvaltningen har, enligt regeringen, en viktig roll för att uppnå en samhällsgemenskap där alla medborgare och invånare, kvinnor och män, har goda möjligheter att förverkliga sin egen potential, utöva sina rättigheter samt fullgöra sina skyldigheter. Den offentliga förvaltningen har även en viktig roll för det demokratiska statskicket, anför regeringen. Regeringen konstaterar vidare att de flesta människor så gott som dagligen, direkt eller indirekt, kommer i kontakt med någon del av den offentliga sektorn.¹⁴¹

Genom propositionen införs ett nytt mål för förvaltningspolitiken med betoning på rättssäkerhet, effektivitet, kvalitet, service och tillgänglighet.¹⁴² Regeringen anför att viktiga utgångspunkter bl.a. är mänskliga rättigheter och principen om icke-diskriminering. De statsanställdas kunskaper om och förståelse för de grundläggande värdena behöver stärkas, enligt regeringen, som framhåller att det är myndigheternas ledning som ansvarar för att arbetet med ett ”offentligt etos” hålls levande och för att det är tydligt för alla statsanställda vad rollen som statstjänsteman innebär.¹⁴³

I propositionen nämns också att instruktionerna bör vara det grundläggande instrumentet för regeringens styrning av myndigheterna.¹⁴⁴ Som ett led i den andra nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna aviserade regeringen i mars 2006 att den

¹⁴⁰ Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

¹⁴¹ Prop. 2009/10:175, s. 23.

¹⁴² Prop. 2009/10:175, s. 27.

¹⁴³ Prop. 2009/10:175, s. 36.

¹⁴⁴ Prop. 2009/10:175, s. 111 ff.

avsåg att i sin myndighetsstyrning se över hur ansvaret för att respektera de mänskliga rättigheterna kan tydliggöras för myndigheter vars verksamhet är av särskild betydelse för att rättigheterna ska säkerställas för den enskilde (skr. 2005/06:95, åtgärd 104). En rad myndigheter räknades upp som relevanta. Av regeringens slutuppföljning av handlingsplanen framgår att för vissa av dessa myndigheter (länsstyrelserna, Försäkringskassan och Statens skolverk) har ansvaret för de mänskliga rättigheterna tydliggjorts i myndigheternas instruktioner.¹⁴⁵ Dessutom har bestämmelser som hänvisar till de mänskliga rättigheterna förts in i instruktionerna för Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten, vilka inte omfattades av den nämnda åtgärden i handlingsplanen. Ett flertal myndigheter har även formuleringar i sina instruktioner som hänvisar till vissa mer avgränsade rättighetsfrågor, t.ex. principen om barnets bästa eller jämställdhet mellan kvinnor och män. Vidare har en rad myndigheter har fått tillfälliga uppdrag rörande de mänskliga rättigheterna genom sina regleringsbrev, t.ex. uppdrag att genomföra kompetensutvecklingsinsatser. De insatser som myndigheterna har genomfört till följd av sådana uppdrag, liksom de redogörelser för dessa insatser som lämnats bl.a. i årsredovisningarna, har varierat i omfattning.

I handlingsplanen redovisade regeringen också sin bedömning att det var angeläget att myndighetsstyrningen i frågor om de mänskliga rättigheterna tydligare än vad som tidigare hade varit fallet anpassades till verksamheten inom respektive myndighet.¹⁴⁶ Insatserna borde genomföras med fokus på de mänskliga rättigheterna som bindande åtaganden för Sverige, och utgångspunkterna i internationella konventioner om mänskliga rättigheter inom respektive myndighets verksamhetsområde borde tydliggöras. Vidare förklarade regeringen sin avsikt att koncentrera arbetet med myndighetsstyrning om mänskliga rättigheter till de myndigheter vars verksamhet är av särskild betydelse för att rättigheterna skall förverkligas för den enskilde.

Enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheterna fr.o.m. 2009 i sin årsredovisning redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av instruktionen och till vad regeringen i förekommande fall har angett i regleringsbrev eller i något annat

¹⁴⁵ *Uppföljning av den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna*, Regeringskansliet, april 2010, s. 56.

¹⁴⁶ Skr. 2005/06:95, s. 105.

beslut. Även revisionen görs som regel med utgångspunkt i instruktionerna.

Enligt propositionen om offentlig förvaltning nämns vidare att med utgångspunkt i bl.a. myndighetens årsredovisning bör som regel en årlig myndighetsdialog genomföras.¹⁴⁷ Vid myndighetsdialogen (tidigare mål- och resultatdialog) görs en strukturerad genomgång av myndighetens resultat och verksamhet m.m. med utgångspunkt i bl.a. myndighetens årsredovisning. Vid mötet, som sker varje år, deltar myndighetens ledning och företrädare för regeringen. Syftet är att följa upp myndigheternas verksamhet, ge en återkoppling och bedömning av resultatet samt diskutera verksamheten i ett framåtinriktat perspektiv. Erfarenheterna från genomförandet av regeringens nationella handlingsplaner för de mänskliga rättigheterna (skr. 2001/02:83 och 2005/06:95) visar att frågor om mänskliga rättigheter sällan tagits upp i myndighetsdialogerna. En del av förklaringen till detta är sannolikt att rättigheterna endast i ett fåtal fall omnämnts i myndigheternas instruktioner och i stället varit föremål för tillfälliga insatser genom regleringsbrev. De insatser myndigheterna har genomfört, liksom de redogörelser för dessa insatser som lämnats bl.a. i årsredovisningarna, har varierat i omfattning.

Myndigheternas normgivning och kunskapsförmedling

Myndigheternas normgivning och kunskapsförmedling sker genom flera olika instrument. De föreskrifter som myndigheterna utfärdar är bindande regler inom myndighetens verksamhetsområde. De beslutas av myndigheten men ska utgå från gällande lagar inom området. Allmänna råd är, enligt 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725), generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende. De kan utfärdas utan stöd av ett bemyndigande och är inte juridiskt bindande.

Förutom föreskrifter och allmänna råd kan myndigheterna bidra med stöd för rättstillämpningen i form av handböcker och andra stödmaterial med fakta och myndighetens egna kommentarer. Dessa kan t.ex. innehålla lagtext, referat av författningar, motivuttalanden, rättsfallsreferat, beslut från JO, tolkningsexempel, kunskapsunderlag med mera. Myndigheten svarar för innehållet.

¹⁴⁷ Prop. 2009/10:175, s. 111 ff.

Såsom nämnts i avsnitt 3.2.6 ska en myndighet, innan den beslutar om föreskrifter eller allmänna råd, utreda deras kostnads- mässiga och andra konsekvenser i den omfattning som behövs i det enskilda fallet. Detta framgår av förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, enligt vilken myndigheten också ska ge andra statliga myndigheter, kommuner, landsting, organisationer, näringslivet och andra som kostnads- mässigt eller på annat betydande sätt berörs tillfälle att yttra sig i frågan och om konsekvensutredningen.

Regleringsbrev och regeringsuppdrag

I de årliga regleringsbreven anger regeringen bl.a. vilka mål en myndighet ska uppnå med sin verksamhet, hur stora belopp myndigheten har till sitt förfogande och hur medlen ska fördelas mellan myndighetens olika verksamheter. I regleringsbreven kan regeringen också ge uppdrag till myndigheterna. Som nämnts ovan har en rad myndigheter tidigare, som en följd av regeringens nationella handlingsplaner för de mänskliga rättigheterna, fått uppdrag om mänskliga rättigheter i sina regleringsbrev. I budgetpropositionen för 2009 förklarade regeringen sin avsikt att minska mängden återrapporteringskrav i regleringsbreven.¹⁴⁸ Regleringsbreven innehåller i dag i vissa fall endast myndighetens finansiella förutsättningar medan de i andra fall innehåller tillkommande mål och krav på återrapportering.

Som en uppföljning av de av regeringen beslutade förändringarna i regleringsbreven har Ekonomistyrningsverket (ESV) granskat 155 myndigheters regleringsbrev för budgetåren 2008 och 2009.¹⁴⁹ ESV konstaterar att antalet mål och återrapporteringskrav i hög utsträckning har minskat medan den finansiella styrningen är i stort sett oförändrad. Generellt har inte de enskilda uppdragen i regleringsbreven blivit fler när antalet mål och återrapporteringskrav har minskat. Målen finns, enligt ESV, i högre utsträckning kvar för de stora myndigheterna än för de små, som fått en lägre grad av styrning genom regleringsbreven.

Regeringen kan även styra genom att ge myndigheterna uppdrag i särskilda beslut. Regeringsuppdragen kan ibland utformas som

¹⁴⁸ Prop. 2008/09:1, *Förslag till statsbudget för 2009, finansplan och skattefrågor m.m.*, s. 292 f.

¹⁴⁹ *Kartläggning av regleringsbrev, Förändring av regleringsbreven mellan år 2008 och 2009*, Ekonomistyrningsverket, ESV 2009:16.

konkretiseringar av myndigheternas instruktioner. De är också ett sätt för regeringen att initiera nya aktiviteter under budgetåret eller aktiviteter som sträcker sig över flera år och därför inte passar i regleringsbrev. Uppdrag som ges genom särskilda beslut kan också beskrivas mer utförligt.

Kommittéväsendet

En kommitté eller en särskild utredare är en förvaltningsmyndighet av tillfällig karaktär. Arbetet regleras i kommittéförordningen (1998:1474). I 14–16 §§ anges vilka kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar som kommittéer och särskilda utredare ska göra. Bl.a. ska de i förekommande fall redovisa om förslagen kan bedömas få konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Utredningsuppdrag anges i direktiv som fastställs genom regeringsbeslut. I avsnitt 3.2.6 har beskrivits i vilken mån utredningar har att beakta och analysera om de författningsförslag de lämnar står i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. Förutom författningsförslag lämnar kommittéer och särskilda utredare en rad andra förslag. Kommittéväsendet har också en central funktion för att tillhandahålla kunskap och annat underlag för regeringens beslut inom olika områden. Genom kommittéväsendet finns möjlighet att utreda vilka behov som kan finnas ur ett människorättsperspektiv av att genomföra förändringar, bl.a. inom ramen för översyner av verksamheter.

Såsom nämnts i avsnitt 3.2.6 förekommer det regelbundet att regeringen i kommittédirektiven särskilt lyfter frågor om de mänskliga rättigheterna som utredningarna har att behandla. I dag finns det dock inte någon bestämmelse i kommittéförordningen (1998:1474) om att utredningar i allmänhet ska göra konsekvensutredningar eller på annat sätt beakta de mänskliga rättigheterna när de utformar sina förslag.

Nationella handlingsplaner och andra strategidokument

Regeringen har hittills överlämnat två nationella handlingsplaner för de mänskliga rättigheterna till riksdagen (skr. 2001/02:83 och skr. 2005/06:95). Den senaste avsåg åren 2006–2009. Delegationen inrättades som ett led i regeringens andra handlingsplan för de mänskliga rättigheterna (åtgärd 103). En utredning om utvärdering av den andra handlingsplanen (IJ 2009:03) planeras redovisa sitt uppdrag den 31 december 2010.¹⁵⁰

Nationella handlingsplaner som ställer krav på myndigheternas externa och interna verksamhet finns inom många politikområden, förutom om mänskliga rättigheter även inom bl.a. barn-, handikapp-, jämställdhets- och ungdomspolitik. De överlämnas vanligen av regeringen till riksdagen i form av skrivelser och beskriver regeringens planerade åtgärder inom området under en längre tidsperiod. I några fall har handlingsplanerna kompletterats med förordningar som ställer särskilda krav på genomförandet av dessa handlingsplaner. Två exempel är förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken samt förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken.

De handlingsplaner som regeringen lägger fram kan vara viktiga instrument för att på ett samlat sätt presentera politiken och dess utveckling, särskilt på områden av tvärssektoriell karaktär, samtidigt som de också medför utmaningar. Det läggs fram ett stort antal handlingsplaner inom delvis överlappande politikområden, vilket medför stora behov av att samordna dem.¹⁵¹ Inom politikområden av tvärssektoriell karaktär, såsom de mänskliga rättigheterna, behöver också handlingsplaner och strategier utformas i samarbete mellan flera politikområden. Detta kan vara ett av skälen till att handlingsplaner ibland till stora delar beskriver redan planerade eller pågående åtgärder.

Strategidokumentens värde kan dock inte endast bedömas utifrån vilka åtgärder de innehåller och vilka resurser som sätts av för deras genomförande. För tvärssektoriella områden är det värdefullt att ha tillgång till policydokument som kan betona och åskådliggöra frågorna i förhållande till andra politik- och samhällsområden. Strategidokumentet kan också vara användbara som

¹⁵⁰ Dir. 2009:118, *Utvärdering av handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna 2006–2009*.

¹⁵¹ *Bra början, men bara en början. En utvärderande kommentar om den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna*, Hammarberg och Nilsson, Regeringskansliet, 2005, dnr Ju2004/6673/D.

kommunikationsverktyg. De kan t.ex. användas som ett grundläggande informationsunderlag i statens styrning av statliga myndigheter för att sätta frågor och uppdrag i ett större sammanhang.

Ytterligare ett värde med handlingsplaner och liknande dokument kan vara att skapa delaktighet genom samverkan och dialog med civilsamhället och näringslivet under tiden handlingsplanen utarbetas och genomförs. Frågor om samverkan kring arbetet med nationella handlingsplaner för mänskliga rättigheter beskrivs i avsnitt 3.7.1.

3.4.4 Kommunernas och landstingens ansvar för de mänskliga rättigheterna

Ansvar för att respektera de konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige har ratificerat åvilar det allmänna som helhet. Kommunerna och landstingen har en central roll för att de mänskliga rättigheterna ska förverkligas för den enskilde. Ett flertal mänskliga rättigheter, som t.ex. rätten till social trygghet, rätten till en tillfredsställande levnadsstandard, inklusive rätten till bostad, rätten till bästa möjliga hälsa, rätten till utbildning samt många av barnets rättigheter och rättigheter för människor med funktionsnedsättning, ska förverkligas inom den kommunala verksamheten. Rätten till icke-diskriminering som en central princip om mänskliga rättigheter är också bindande för all offentlig verksamhet.

I Sverige råder kommunal självstyrelse. Principen är fastslagen i såväl regeringsformen som kommunallagen (1991:900). Däremot finns inte i någon av dessa en definition av vad som avses med kommunal självstyrelse. I 2 kap. 1 § kommunallagen anges bara att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter som inte ska handhas av enbart staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Inom ramen för den kommunala självstyrelsen kan alltså en fri beslutanderätt sägas vara garanterad, däremot inte gränserna för den kommunala självstyrelsen.¹⁵² Även inom ramen för den kommunala självstyrelsen ska konventionerna om de mänskliga rättigheterna följas, men kommuner och landsting kan själva avgöra hur detta ska ske.

¹⁵² Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2006, s. 49 ff.

Av 8 kap. 5 § regeringsformen framgår att föreskrifter om kommunernas befogenheter meddelas i lag.¹⁵³ Kommunallagen reglerar kommunernas organisation och styrning. Staten kan även styra kommunal verksamhet genom speciallagstiftning som reglerar verksamheter som till exempel socialtjänst, hälso- och sjukvård och skola. Det är således av stor betydelse för respekten och arbetet för de mänskliga rättigheterna hur de lagar är formulerade som reglerar kommunal verksamhet, t.ex. socialtjänst, skola, hälso- och sjukvård och plan- och byggfrågor.

I kommunallagen finns en bestämmelse som hänvisar till demokratin (1 kap. 1 §) och en bestämmelse om att kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat (2 kap. 2 §). Kommunallagen innehåller dock inte någon bestämmelse om de mänskliga rättigheterna.

De mänskliga rättigheterna har under senare år fått en tydligare roll som en av grundfrågorna för Europarådets kongress för lokala och regionala organ (CLRAE), där svenska kommuner och landsting samt organisationen Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) deltar. Enligt en rapport som överlämnats till CLRAE av Lars O. Molin, rapportör för frågor om mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå, ska kongressen när den i fortsättningen övervakar demokratin i medlemsländerna även ta upp frågor om de mänskliga rättigheterna. Med jämna mellanrum ska också kongressen utarbeta mer allmänna lägesrapporter för politisk debatt. Rapporten behandlar även vilka mänskliga rättigheter som aktualiseras mer konkret och hur ett strukturerat arbete på den lokala och regionala nivån kan bedrivas. Rapporten ger vidare exempel på hur kommuner och regioner kan engagera sig mer aktivt i bl.a. frågor om ekonomiska och sociala rättigheter. CLRAE antog rapporten i mars 2008 och utfärdade en rekommendation där lokala och regionala organ uppmanas att främja respekten för de mänskliga rättigheterna bl.a. genom lokala och regionala handlingsplaner.¹⁵⁴ Under 2008 antog CLRAE även en resolution där den uppmanar lokala och regionala myndigheter att säkerställa att internationell rätt efterlevs på kommunal och regional nivå samt att utarbeta

¹⁵³ I förslaget till ändring av regeringsformen i regeringens proposition (prop. 2009/10:80) om en reformerad grundlag återfinns motsvarande regler i ett nytt 14 kap.

¹⁵⁴ Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (CLRAE), Recommendation 280 (2010), *The Role of Local and Regional Authorities in the Implementation of Human Rights*, mars 2010.

handlingsplaner och andra strategier mot diskriminering och rasism.¹⁵⁵

Centrala styrdokument i kommuner och landsting

Utöver de statliga instrumenten för styrning och tillsyn av kommunal verksamhet utövar kommunerna och landstingen styrning av den egna verksamheten genom flera instrument. Budget- och strategidokumentet är den kommunala ekonomins centrala instrument som behandlar hela den kommunala verksamheten. Där klarläggs verksamhetens omfattning liksom hur verksamheten ska bedrivas. Den kommunala budgeten ska enligt 8 kap. 5 § kommunallagen innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret. Vidare används områdesspecifika styrdokument för t.ex. skola, integration och sjukvård. Sådana styrdokument bör baseras på den övergripande plan som det årliga budget- och strategidokumentet utgör.

I en rapport redovisar forskare vid Malmö högskola en kartläggning av hur 16 kommuner arbetar med frågor om mänskliga rättigheter (bilaga 8).¹⁵⁶ Kartläggningen genomfördes som en fördjupning av SIFO:s enkätundersökning (bilaga 7). I rapporten framförs att mänskliga rättigheter inte används som begrepp i någon högre utsträckning inom kommunerna. I kommunernas centrala styrdokument förekommer däremot värden och normer som principerna om allas lika värde och likabehandling. Överlag är människorättsarbetet inriktat på specifika perspektiv och grupper. I flera kommuner lyfts t.ex. barnperspektivet, rättigheter för personer med funktionsnedsättning, jämställdhet och mångfald fram som övergripande perspektiv i syfte att de ska genomsyra alla kommunens verksamheter. Vanligast förekommande bland de kartlagda kommunerna är att arbete med barns och ungas situation beskrivs i termer av mänskliga rättigheter. Människorättsperspektivet beaktas också på ett tydligt sätt i arbete med mångfaldsfrågor och jämställdhet, liksom när det gäller situationen för personer med funktionsnedsättning och frågor om våld i nära relationer. Samtidigt finns det även exempel på kommuner som bedriver ett

¹⁵⁵ CLRAE, resolution 264 (2008), *Social Approach to the Fight against Racism at Local and Regional Level*, 29 maj 2008, p. 7 a och b.

¹⁵⁶ Spång, Malmö högskola, *Kommunernas ansvar för att förverkliga mänskliga rättigheter – en kartläggning av 16 kommuner i Sverige*, 2008 (bilaga 8).

mer utvecklat människorättsarbete där människorättsperspektivet är tydligt och ett människorättsbaserat arbetssätt används.

I rapporten lämnas följande rekommendationer till kommuner som planerar att arbeta systematiskt med frågor om de mänskliga rättigheterna:

- Att de mänskliga rättigheterna förankras tydligt i budget och andra övergripande styrdokument,
- att människorättsperspektivet klargörs och att vikt läggs vid invånarnas möjligheter att använda och hävda sina rättigheter,
- att organisatoriska frågor som rör tvärssektoriell samverkan uppmärksammas, liksom behovet av att integrera de mänskliga rättigheterna i den ordinarie verksamheten samt
- att kunskapsproblem uppmärksammas, särskilt vad gäller hur de mänskliga rättigheterna på ett konkret sätt kan utgöra underlag för den egna verksamheten.

Delegationen har i samarbete med Jönköpings och Örebro kommun genomfört en studie om hur mänskliga rättigheter kan användas i kommunernas årliga budget- och strategidokument. En slutsats från detta samarbete är att det finns flera metoder som kan användas beroende på kommunens förutsättningar och tidigare arbete med angränsande frågor. Dessa metoder är delvis överlappande och utesluter inte varandra.

En första metod, som även berörts ovan, är att integrera mänskliga rättigheter som ett övergripande perspektiv i styrdokumentet. Detta kan t.ex. göras genom att utgångspunkt tas i de mänskliga rättigheterna och att styrdokument och processer struktureras utifrån olika rättigheter, eller genom att analyser görs och redovisas för vilka konsekvenser varje förslag, insats eller beslut har eller har fått för de mänskliga rättigheterna. Sådana konsekvensanalyser kan t.ex. göras inom ramen för budgetprocessen på ett sätt som liknar den metod för jämställdhetsintegrering av budgetprocessen som redan används av aktörer på både statlig och kommunal nivå.¹⁵⁷

En andra metod är att sammanfoga flera andra övergripande tvärssektoriella perspektiv, som jämställdhets-, icke-diskrimine-

¹⁵⁷ Se även CommDH(2009)3, *Recommendation on Systematic Work for Implementing Human Rights at the National Level*, 18 februari 2009, p. 7.4 om att analysera budget ur ett människorättsperspektiv.

rings-, mångfalds- och barnrättsperspektiv, genom att identifiera kopplingar mellan dessa och de mänskliga rättigheterna. Metoden kan innebära att alla frågor om mänskliga rättigheter inte omfattas av arbetet, eftersom de mänskliga rättigheterna utgör ett bredare område än de perspektiv som vanligen är uttalade, såsom de nyss nämnda. Metoden kan dock ge en grund för ett fortsatt, bredare människorättsarbete. Det kan också stärka sambanden och underlätta samordningen mellan olika tvärsektoriella perspektiv.

En tredje metod som kan användas som en början på ett mer uttryckligt arbete för de mänskliga rättigheterna är att tydliggöra hur begrepp som redan förekommer i många styrdokument, t.ex. demokrati, integritet och värdegrund, förhåller sig till de mänskliga rättigheterna. Frågor om integritet kan då t.ex. definieras och tydliggöras i förhållande till rätten till privatliv och rätten till skydd för den personliga integriteten för personer med funktionsnedsättning. Rättighetsaspekterna av demokratibegreppet kan tydliggöras genom rätten till politiskt deltagande, yttrandefriheten, rätten till deltagande för personer med funktionsnedsättning m.fl. mänskliga rättigheter. Värdegrund kan definieras i termer av de mänskliga rättigheter som Sverige har åtagit sig att följa samt de övriga frågor eller värden som anses motiverade.

En fjärde metod är att identifiera samband mellan rättigheterna och olika verksamhetsområden, t.ex. genom att definiera vilka rättigheter som är särskilt relevanta inom olika områden, och på det sättet stärka det tvärsektoriella perspektiv som de mänskliga rättigheterna innebär.

Kommunal revision

Den kommunala revisionen utgör den granskande funktionen i det kommunala ansvarssystemet. Revisorernas uppdrag regleras i första hand i kommunallagen (1991:900) där det bl.a. framgår att deras uppdrag är att granska den kommunala verksamheten och att därvid särskilt pröva hur de av fullmäktige utsedda förtroendevalda har utfört sitt uppdrag (9 kap. 9 § kommunallagen).

Revisorerna ska varje år lämna en revisionsberättelse till fullmäktige. Berättelsen ska innehålla ett uttalande om huruvida ansvarsfrihet för de förtroendevalda i styrelsen, nämnder och fullmäktigeberedningar tillstyrks eller inte. De har också en möjlighet att rikta en motiverad anmärkning mot nämnder, full-

mäktigeberedningar eller enskilda förtroendevalda (9 kap. 16 och 17 §§). Det är fullmäktige som prövar frågan om ansvarsfrihet (4 kap. 10 §).

I den andra nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter angav regeringen att den avsåg uppmuntra kommuner och landsting att använda regeringens långsiktiga mål i sitt eget arbete och ta fram lokala handlingsplaner samt diskutera hur de mänskliga rättigheterna kan beaktas i den kommunala revisionen.¹⁵⁸ I regeringens slutuppföljning av handlingsplanen anges att frågan om hur de mänskliga rättigheterna kan beaktas i den kommunala revisionen behandlades vid en konferens för kommunala revisorer.¹⁵⁹ I sin uppföljning av handlingsplanen anger regeringen vidare att diskussioner har förts med SKL om vilken typ av material som skulle behöva tas fram för att tillhandahålla kunskap om mänskliga rättigheter för de kommunala revisorer som efterfrågar detta. SKL har också, enligt uppföljningsrapporten, inlett ett eget arbete för att bl.a. integrera demokrati- och MR-perspektiven i det kommunala revisionsarbetet.

BO har publicerat ett informationsmaterial om hur kommunal revision kan utföras ur ett barnperspektiv.¹⁶⁰ Enligt vad delegationen känner till finns det ännu inget motsvarande material som på ett övergripande sätt utgår från de mänskliga rättigheterna.

Tillsyn av verksamheter i kommuner och landsting

Såsom nämns i avsnitt 3.4.1 ligger det huvudsakliga ansvaret för tillsyn och uppföljning av lagstiftningen på staten. Landstingens uppgifter omfattar inte tillsyn.

Ett stort antal statliga myndigheter har tillsynsuppgifter. Flera myndigheter, t.ex. Socialstyrelsen och Skolinspektionen, har även regionala organisationer. Dessutom utgör länsstyrelsen en regional statlig tillsynsorganisation med för de mänskliga rättigheterna viktiga ansvarsområden, såsom kameraövervakning, plan- och byggfrågor samt överförmyndarverksamhet.

Kommunerna utövar i dag tillsyn inom en mängd områden som t.ex. miljö-, hälso- och strålskydd, folkhälsa, livsmedel, lotterier och automatspel, byggnadsväsende, räddningstjänst samt förskole-

¹⁵⁸ Skr. 2006/06:95, s. 109 f.

¹⁵⁹ *Uppföljning av den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna*, Regeringskansliet, april 2010, s. 59.

¹⁶⁰ *Rustad för revision*, Barnombudsmannen, BI 2007:1.

verksamhet. Utöver obligatoriska tillsynsuppgifter, som kommunerna ålagts i speciallagar, förekommer också att avgränsade tillsynsuppgifter på vissa områden överläts till en enskild kommun från staten enligt bestämmelser i vissa lagar. Under de senaste åren har förändringar av kommunernas tillsyn genomförts. Bl.a. har kommunens ansvar för den löpande tillsynen av enskilt bedriven verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service för vissa funktionshindrade överförs till Socialstyrelsen fr.o.m. den 1 januari 2010.

I propositionen *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten* (prop. 2008/09:160) framhåller regeringen att ett ökat fokus på tillsyn inom områdena för socialtjänsten, lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och hälso- och sjukvården bl.a. beror på att landsting och kommuner har fått ett ökat ansvar för vård, stöd, service och omsorg, samtidigt som utvecklingen gått mot mer självständiga landsting och kommuner. Det har även förts in marknadslänkande förhållanden i offentlig verksamhet med ökat inslag av privata vårdgivare. Tillsynen från statens sida måste därför, enligt regeringen, bli starkare, tydligare och effektivare. Regeringen anser också att förtroendet för tillsynen behöver förbättras. Medborgarna ska kunna lita på att bestämmelser om handläggning, säkerhet, lika behandling eller rätten till en viss service efterlevs och att socialtjänsten, LSS-verksamheter och hälso- och sjukvården utvecklas i medborgarnas tjänst.¹⁶¹

Regeringen anger i skrivelsen *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (skr. 2009/10:79) att begreppet tillsyn avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekten uppfyller de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter.¹⁶² Kommunerna och landstingen har en central roll för att de mänskliga rättigheterna ska förverkligas för den enskilde. Såsom framgått i avsnitt 3.4.3 har endast ett fåtal av de statliga myndigheter som utövar tillsyn över kommunal verksamhet, Länsstyrelserna, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten, uppdrag som uttryckligen omfattar de mänskliga rättigheterna. Flera viktiga tillsynsmyndigheter, däribland Socialstyrelsen, saknar sådant uppdrag.

¹⁶¹ Prop. 2008/09:160, bet. 2008/09:SoU22, rskr. 2008/09:259, s. 39.

¹⁶² Skr. 2009/10:79, s. 14.

3.4.5 Delegationens erfarenheter och slutsatser

I propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* (prop. 2009/10:175) lägger regeringen fast mål och riktlinjer för det fortsatta arbetet att utveckla i första hand den statliga förvaltningen. Ett nytt mål för förvaltningspolitiken införs med betoning på rättssäkerhet, effektivitet, kvalitet, service och tillgänglighet. Regeringen lyfter i propositionen fram att viktiga utgångspunkter bl.a. är mänskliga rättigheter och principen om icke-diskriminering. De kartläggningar delegationen låtit genomföra (bilagorna 7, 8 och 10), liksom delegationens erfarenheter från kontakter med statliga myndigheter, kommuner och landsting, visar på intresse för att på ett tydligare sätt arbeta utifrån de mänskliga rättigheterna. Samtidigt finns en avsaknad av konkreta styrdokument och metoder för att bedriva sådant arbete. Mänskliga rättigheter används sällan som begrepp, trots att konventionerna om de mänskliga rättigheterna är bindande åtaganden för det allmänna som helhet.

Den kartläggning som Mikael Spång vid Malmö högskola har genomfört (bilaga 8) visar att människorättsarbetet i många kommuner överlag är inriktat på specifika behov och grupper, oftast på barns och ungas situation. En slutsats som dras i rapporten är att detta kan bero på att förtroendevalda och tjänstemän inom dessa områden i högre grad än andra i sitt arbete mött mänskliga rättigheter som begrepp, system och förhållningssätt.¹⁶³ Delegationen anser att ett mer övergripande och uttalat människorättsperspektiv skulle kunna stärka respekten för de mänskliga rättigheterna, eftersom ett sådant perspektiv tydliggör vilka skyldigheter tjänstemän och förtroendevalda inom den offentliga sektorn har gentemot enskilda som berörs av verksamheten. Därmed läggs tonvikten på den offentliga sektorns verksamhet och agerande, snarare än på vissa grupper eller delar av befolkningen.

De mänskliga rättigheterna reglerar förhållandet mellan individen och den offentliga sektorn och berör således alla statliga myndigheter, kommuner och landsting. Såsom framgår av avsnitt 3.2 avspeglas Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheterna i en mängd författningar, men i regel utan att någon uttrycklig hänvisning görs till de mänskliga rättigheterna eller Sveriges internationella åtaganden på detta område. De mänskliga

¹⁶³ Spång, Malmö högskola, *Kommuners ansvar för att förverkliga mänskliga rättigheter – en kartläggning av 16 kommuner i Sverige*, 2008 (bilaga 8).

rättigheterna kan därför vara svåra för myndigheter och enskilda att identifiera i lagstiftningen som just mänskliga rättigheter. Förvaltningslagen är central för den enskildes mellanhavanden med den offentliga sektorn, men inte heller i den görs någon hänvisning till de mänskliga rättigheterna. I myndighetsförordningen tas de krav upp som är gemensamma för alla myndigheter under regeringen. Myndigheternas skyldighet att följa Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna bör betraktas som ett sådant krav. Även myndighetsförordningen saknar dock bestämmelser om dessa åtaganden. Myndigheternas instruktioner är regeringens centrala instrument för att styra varje myndighet mer specifikt. Myndigheternas ansvar för de mänskliga rättigheterna nämns ännu endast i instruktionerna för ett fåtal myndigheter. Kommittéer och särskilda utredare har inte heller någon uttrycklig skyldighet enligt kommittéförordningen och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning att beakta Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna.

Så länge ansvaret för att respektera Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna varken framgår av förvaltningslagen eller myndighetsförordningen, och endast nämns i ett fåtal instruktioner, är risken stor att många myndigheter inte ser kopplingen mellan rättigheterna och den egna verksamheten. Regeringsuppdrag och regleringsbrev bör i första hand utnyttjas för särskilda tidsbegränsade uppdrag för att stärka arbetet med de mänskliga rättigheterna medan förvaltningslagen, myndighetsförordningen och instruktionerna är de instrument som bör användas för långsiktig styrning.

Såsom nämnts ovan har, som ett led i genomförandet av den andra nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna, (skr. 2005/06:95, åtgärd 104), ett antal myndigheter fått uppdrag rörande mänskliga rättigheter i sina regleringsbrev. Nu har ansvaret för de mänskliga rättigheterna även tydliggjorts i instruktionerna för några myndigheter (Länsstyrelserna, Försäkringskassan och de tre skolmyndigheterna Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten). Myndigheternas ansvar för att säkerställa respekt för de mänskliga rättigheterna är varaktigt och inte något som bör planeras för endast ett år i taget, såsom blir fallet med styrning genom regleringsbreven. Myndigheter som delegationen har varit i kontakt med har också redogjort för svårigheterna med att bedriva ett långsiktigt arbete för att stärka de mänskliga rättigheterna om insatser genomförs tillfälligt till följd av

uppdrag i regleringsbrevet. Som svar på den avslutande fråga som SIFO ställde i sin undersökning, där de svarande ombads att nämna faktorer som skulle kunna underlätta arbetet med mänskliga rättigheter, angav många myndigheter att de ville ha tydligare direktiv.¹⁶⁴ Enligt delegationens mening bör arbetet med att i instruktionerna för statliga myndigheter förtydliga deras ansvar för de mänskliga rättigheterna fortsätta och omfatta myndigheter inom fler samhällssektorer än vad som hittills varit fallet. Här är bl.a. de statliga tillsynsmyndigheterna viktiga att beakta.

I den andra nationella handlingsplanen (skr. 2005/06:95) redovisade regeringen sin bedömning att det var angeläget att myndighetsstyrningen i frågor om de mänskliga rättigheterna tydligare än vad som tidigare hade varit fallet anpassades till verksamheten inom respektive myndighet. Insatserna borde genomföras med fokus på de mänskliga rättigheterna som bindande åtaganden för Sverige och utgångspunkterna i internationella konventioner om mänskliga rättigheter inom respektive myndighets verksamhetsområde borde tydliggöras.

Delegationen delar regeringens bedömning att det är angeläget att arbetet med de mänskliga rättigheterna anpassas till verksamheten inom respektive myndighet. Behovet av sådan verksamhetsanpassning lyfts fram av många myndigheter. För myndigheterna finns det också ofta någon konvention eller något rättighetsområde som är särskilt relevant. Delegationen anser dock att det inte vore lämpligt att i myndigheternas instruktioner eller andra styrinstrument endast hänvisa till, eller särskilt lyfta fram, vissa rättigheter eller konventioner. Alla de konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige ratificerat är bindande åtaganden för alla delar av det allmänna. Enligt delegationens bedömning finns det en risk med mer begränsade formuleringar att fokus i alltför hög grad riktas på en viss rättighetsfråga eller en specifik del av befolkningen och att andra angelägna rättighetsfrågor kommer i bakgrunden.

Det är nödvändigt att förtydliga på vilket sätt de mänskliga rättigheterna aktualiseras inom myndigheternas respektive verksamhetsområde, men sådana förtydliganden bör i stället göras genom vägledningar, handböcker, kompetensutveckling eller liknande insatser. Dagens brist på tydliga kopplingar mellan de svenska konventionsåtagandena om mänskliga rättigheter och den svenska lagstiftningen försvårar dock, enligt delegationens uppfatt-

¹⁶⁴ SIFO Research International, *Kommuners, landstings och statliga myndigheters arbete med mänskliga rättigheter – behovet av stöd*, 2006.

ning, arbetet för de tillsynsmyndigheter och andra myndigheter som producerar stödmaterial i form av t.ex. allmänna råd och handböcker, vilka i sin tur kan användas i den kommunala verksamheten. Det finns ett behov även hos dessa myndigheter att förtydliga rättigheternas innebörd i förhållande till olika verksamheter.

Om de statliga myndigheterna i större utsträckning än i dag skulle inkludera ett människorättsperspektiv i sin normgivning, tillsyn och kunskapsförmedling skulle detta i sin tur underlätta för kommunerna och landstingen att utveckla sitt arbete på detta område. Erfarenheterna, och de kartläggningar delegationen har genomfört, visar att många som är verksamma inom kommuner och landsting efterlyser mer stöd från de statliga myndigheterna i arbetet med att tydliggöra och konkretisera de mänskliga rättigheterna i förhållande till den egna verksamheten. Det kan vara svårt för små kommuner att på egen hand avsätta tillräckliga resurser för att utveckla kunskapen om rättigheternas mer konkreta innebörd. Som nämndes ovan ombads de svarande i en avslutande fråga i SIFO:s undersökning att nämna faktorer som skulle kunna underlätta arbetet med mänskliga rättigheter. Bland svaren från kommunerna efterlystes i stor utsträckning goda exempel.

Statskontoret konstaterar i sin uppföljning av mål- och resultatstyrningen i statliga myndigheter att sektoriseringsproblem ofta yttrar sig i att tvärsektoriella frågor faller mellan stolarna.¹⁶⁵ Detta innebär i sin tur att människor med problem som kräver åtgärder från flera aktörer eller sektorer kan möta svårigheter i sitt åtnjutande av de mänskliga rättigheterna. För att undvika att människor med sådana sammansatta problem hänvisas mellan olika förvaltningar och verksamheter utan att få den hjälp och det stöd de har rätt till krävs det, enligt delegationens mening, att olika aktörer samverkar. Samverkan kan dessutom, enligt delegationens mening, stärka förutsättningarna för en gemensam hållning i arbetet med att implementera ett människorättsperspektiv i verksamheten. Den kartläggning av kommunalt arbete med mänskliga rättigheter som gjorts av Mikael Spång vid Malmö högskola visar på svårigheter med att arbeta med tvärsektoriella frågor i kommunernas sektorsorganisation. Delegationen har dock erfarit att många myndigheter, kommuner och landsting anser att de

¹⁶⁵ *Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem*, Statskontoret, 2006:3.

mänskliga rättigheterna kan fungera som en genensam utgångspunkt bas för dessa frågor. Här bör paralleller också kunna dras till statlig verksamhet.

De kartläggningar som delegationen låtit genomföra visar att det ofta saknas ett människorättsperspektiv i kommunernas budget eller andra centrala styrdokument. Både de kartläggningar som delegationen låtit genomföra och delegationens övriga erfarenheter visar att det är viktigt att kommunerna tydliggör sitt ansvar i budgetdokument och andra såväl centrala som och verksamhetsnära styrdokument för att de mänskliga rättigheterna ska få genomslag i verksamheterna. I dag saknas på många håll ett övergripande förhållningssätt till bredden av de mänskliga rättigheterna.

Delegationen konstaterar att kommittéväsendet har en central roll när det gäller att utarbeta underlag för regeringens beslut. De mänskliga rättigheterna omfattar på olika sätt alla samhällsområden och måste därmed beaktas i en mängd regelverk. I dag ingår det dock inte i kommittéernas uppdrag att göra konsekvensanalyser ur ett människorättsperspektiv om inte detta särskilt anges i kommittédirektiven.

3.5 Utbildning och kompetensutveckling om de mänskliga rättigheterna

3.5.1 Inledning

I delegationens uppdrag har ingått att utarbeta strategier och genomföra informationssatsningar för att öka kunskapen om mänskliga rättigheter hos olika målgrupper i samhället och i olika delar av landet. Ökad kunskap och medvetenhet om de mänskliga rättigheterna inom den offentliga sektorn och bland allmänheten är en viktig del i regeringens arbete för de mänskliga rättigheterna på nationell nivå.¹⁶⁶ Det var bl.a. mot bakgrund av behovet av ökad kunskap och medvetenhet som delegationen inrättades.

Utbildning om de mänskliga rättigheterna lyfts fram som en viktig del i arbetet för rättigheterna i flera internationella instrument om de mänskliga rättigheterna. Enligt den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, artikel 26 om rätten till utbildning, ska utbildningen stärka respekten för människans grundläggande fri- och rättigheter. Detta framgår också av artikel

¹⁶⁶ Skr. 2005/06:95, s. 12 och 114 ff.

13(1) i FN-konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Enligt artikel 28 och 29 i FN:s konvention om barnets rättigheter ska utbildningen bl.a. inriktas på att utveckla en respekt för de mänskliga rättigheterna.

Vid FN:s världskonferens om mänskliga rättigheter i Wien 1993 uppmanades medlemsstaterna att inkludera de mänskliga rättigheterna som ämne i läroplaner inom alla utbildningsinstitutioner.¹⁶⁷ Staterna rekommenderades också att utveckla program och strategier för att försäkra sig om en vittomfattande utbildning och spridning av allmän information om mänskliga rättigheter.

FN:s generalförsamling beslutade i mars 1995 om ett årtionde för utbildning om mänskliga rättigheter fr.o.m. 1 januari 1995 tillsammans med en handlingsplan för arbetet med denna utbildning.¹⁶⁸ När årtiondet var över beslutade generalförsamlingen om en reviderad handlingsplan för 2005–2007 med fokus på utbildning om mänskliga rättigheter i det allmänna skolväsendet.¹⁶⁹ FN:s råd för mänskliga rättigheter förlängde senare handlingsplanens genomförandeperiod till och med 2009.¹⁷⁰ I handlingsplanen beskrivs bl.a. vad som avses med utbildning om mänskliga rättigheter, innebörden av en människorättsbaserad undervisning samt varför utbildning om de mänskliga rättigheterna bör vara en prioriterad uppgift för staterna.

I oktober 2009 gav FN:s råd för mänskliga rättigheter FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter i uppdrag att ta fram en ny handlingsplan för åren 2010–2014.¹⁷¹ Samtidigt beslutade rådet att arbetet under dessa år framför allt ska fokusera på högre utbildning och på utbildning om mänskliga rättigheter för lärare och utbildare, offentligtanställda, anställda inom rättsväsendet samt militär personal på alla nivåer.

I detta avsnitt redovisas frågor om utbildning om de mänskliga rättigheterna som bedrivs inom det allmänna skolväsendet (3.5.2), högre utbildning (3.5.3) och den offentliga sektorn (3.5.4) samt de regelverk som styr dessa utbildningar. I avsnitt 3.5.5 redogör delegationen för sina erfarenheter och slutsatser avseende utbildning och kompetensutveckling om de mänskliga rättigheterna. Till

¹⁶⁷ A/CONF.157/23, *Vienna Declaration and Programme of Action*, 12 juli 1993.

¹⁶⁸ A/RES/49/184, 6 mars 1995, respektive A/49/261-E/1994/110/Add.1, annex, *Plan of Action for the United Nations Decade for Human Rights Education, 1995–2005*.

¹⁶⁹ A/RES/59/113, 17 februari 2005, A/RES/59/113 B, 5 augusti 2005, A/59/525/Rev.1, 2 mars 2005.

¹⁷⁰ A/HRC/RES/6/24, 28 september 2007.

¹⁷¹ A/HRC/RES/12/4, 12 oktober 2009.

följd av att delegationens uppdrag framför allt har rört stöd till statliga myndigheter, kommuner och landsting är de egna erfarenheterna mest omfattande inom detta område.

Delegationens förslag avseende utbildning och kompetensutveckling om de mänskliga rättigheterna redovisas i kapitel 7.

3.5.2 Det allmänna skolväsendet

Det allmänna skolväsendet omfattar förskola, grundskola, gymnasieskola samt särskola, specialskola och sameskola. Dessutom finns särskilda utbildningsformer som anordnas av det allmänna för dem som på grund av sjukdom eller av annat skäl inte kan delta i skolarbetet inom det allmänna skolväsendet, t.ex. sjukhuskolor, internationella skolor samt utbildning vid särskilda ungdomshem och inom kriminalvården. Till det allmänna skolväsendet hör också förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Den nya skollagen

I mars 2010 överlämnade regeringen propositionen *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet* (prop. 2009/10:165) till riksdagen. Riksdagen har i juni fattat beslut i enlighet med propositionen. Den nya skollagen (2010:800) har trätt i kraft den 1 augusti 2010 och ska tillämpas på de flesta utbildningar från och med den 1 juli 2011.¹⁷² Regeringen konstaterar i propositionen att Sverige har internationella förpliktelser när det gäller de mänskliga rättigheterna som bör vara vägledande för och genomsyra hela skolväsendet. Regeringen konstaterar också att även om ansvaret för detta i första hand åvilar regeringen så har även de statliga och kommunala förvaltningarna ett ansvar. Detta innebär, enligt regeringens mening, att den svenska skollagstiftningen och verksamheterna inom skolväsendet ska överensstämma med Sveriges förpliktelser enligt överenskommelserna om de mänskliga rättigheterna. Regeringen konstaterar vidare i propositionen att det måste finnas kunskap om vad de mänskliga rättigheterna och grundläggande demokratiska värderingarna innebär och hur de kan förverkligas.¹⁷³

¹⁷² Prop. 2009/10:165, bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:370.

¹⁷³ Prop. 2009/10:165, s. 219 ff.

Syftet med utbildningen inom skolväsendet behandlas i 1 kap. 4 § skollagen. Där framgår att utbildningen ska förmedla och förankra de grundläggande värderingar och de mänskliga rättigheter som det svenska samhället vilar på. Av skollagen 1 kap. 5 §, som rör utformningen av utbildningen, framgår att utbildningen också ska utformas i överensstämmelse med de mänskliga rättigheterna. Detta innebär, enligt vad regeringen framför i propositionen, att utbildningen i sig och de som verkar inom den aktivt och medvetet ska förmedla till barnen och eleverna vårt samhälles gemensamma värderingar, såsom demokrati och mänskliga rättigheter, och stimulera barnen och eleverna att förverkliga dessa värderingar.¹⁷⁴ I 5 § sägs också att var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling. Bland de inledande bestämmelserna finns vidare bestämmelser om lika tillgång till utbildning och en hänvisning till diskrimineringslagen, att utbildningen ska vara likvärdig överallt i landet samt att särskild hänsyn ska tas till barnets bästa.

Nuvarande läroplaner och kursplaner

Förutom skollagen består det allmänna skolväsendets styrdokument bl.a. av läroplanerna för förskolan (Lpfö 98), det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo 94) samt för de frivilliga skolformerna (Lpf 94). I nuvarande läroplaner beskrivs de värden som de olika skolformerna ska gestalta och förmedla i termer som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan könen och solidaritet med svaga och utsatta. Mänskliga rättigheter som begrepp ingår dock inte i de nu gällande läroplanerna för förskolan, det obligatoriska skolväsendet och de frivilliga skolformerna.

I läroplanen för förskolan sägs också att de vuxnas förhållningsätt påverkar barns förståelse och respekt för de rättigheter och skyldigheter som gäller i ett demokratiskt samhälle och att vuxna därför är viktiga förebilder. Enligt läroplanerna för det obligatoriska skolväsendet respektive för de frivilliga skolformerna ska skolan klargöra vilka rättigheter och skyldigheter eleverna har. Ingen koppling görs dock i texten till de internationella

¹⁷⁴ Prop. 2009/10:165, s. 222 f.

konventionerna om mänskliga rättigheter. Däremot sägs det i avsnittet om rektors ansvar att skolpersonal i utbildningen ska få kännedom om de internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att beakta.

Inom ramen för utvärderingen av den första nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna, som avsåg perioden 2002–2004, gjordes en undersökning av hur de mänskliga rättigheterna behandlas i skolans undervisning.¹⁷⁵ Slutsatsen var att utbildning om mänskliga rättigheter och FN:s konvention om barnets rättigheter tydligare bör skrivas in i läroplanerna som ett uppdrag för skolan samt att elevernas rättigheter bör tydliggöras. I rapporten, liksom i utvärderingen, lämnades förslaget att begreppet ”värdegrund” ska bytas ut mot ”demokrati och mänskliga rättigheter i skolan” då uttrycket ”värdegrund” kan uppfattas som oklart och riskerar att förknippas med det som ses som ”svenskt”, medan de mänskliga rättigheterna är ett internationellt begrepp som syftar på bestämda rättigheter.¹⁷⁶

I den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna 2006–2009 aviserade regeringen att den avsåg att, inom ramen för en översyn av skolans styrdokument, förtydliga i läroplanerna att de mänskliga rättigheterna är en central del av skolans demokratiuppdrag och att kunskap om de mänskliga rättigheterna ska förmedlas inom skolan (åtgärd 117).

Förutom skollagen och läroplanerna finns det ytterligare styrdokument i form av bl.a. föreskrifter, kursplaner, betygskriterier och allmänna råd, som utformas och beslutas av Statens skolverk (Skolverket). Kursplanerna är betydligt mer detaljerade än läroplanerna. De innehåller en kortfattad ämnesbeskrivning samt anger både allmänna mål och mål som eleverna ska ha uppnått efter årskurserna 5 och 9. Kursplanerna är direkt styrande för lärarens arbete. I nuvarande kursplan för samhällsorienterande ämnen och samhällskunskap i grundskolan (SKOLFS 2000:135) anges kunskaper om mänskliga rättigheter som ett mål att uppnå för eleverna som går ut årskurs nio samt bland betygskriterierna för betyget väl godkänt. Även i kursplanen för samhällskunskap A i gymnasie-

¹⁷⁵ *Integration av mänskliga rättigheter i svensk utbildning 2002–2004, en kommentar med fokus på den obligatoriska skolan*, Florin och Thelander, Karlstad Universitet, bilaga till *Bra början, men bara en början. En utvärderande kommentar om den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna*, 2005, Regeringskansliet, dnr Ju2004/6673/D.

¹⁷⁶ *Bra början, men bara en början. En utvärderande kommentar om den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna*, Hammarberg och Nilsson, Regeringskansliet, 2005, dnr Ju2004/6673/D.

skolan (SKOLFS 2007:7), som är en så kallad kärnkurs som måste ingå i samtliga program i gymnasieskolan, finns krav på kunskap om de mänskliga rättigheterna bland betygskriterierna.

Nya läroplaner med kursplaner

I den nya skollagen, 1 kap. 11 §, sägs att det för varje skolform och för fritidshemmet ska finnas en läroplan som utgår från bestämmelserna i skollagen. Läroplanen ska ange utbildningens värdegrund och uppdrag samt mål och riktlinjer för utbildningen. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddelar föreskrifter om läroplaner.

I propositionen om den nya skollagen anför regeringen att läroplanen, vid sidan av skollagen, är det viktigaste styrdokumentet för verksamheten i förskola, skola, vuxenutbildning och fritidshem. Läroplanen och de värderingar som uttrycks där ska omfattas av alla och vara hållbara över tiden. Regeringen fastställer därför läroplaner i enlighet med principer som beslutats av riksdagen.¹⁷⁷

Nya sådana principer beslutades av riksdagen i mars 2009, när den behandlade regeringens proposition *Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan*.¹⁷⁸ Enligt beslutet ska det för var och en av skolformerna grundskolan, obligatoriska särskolan, specialskolan och sameskolan finnas en läroplan som ska innehålla övergripande mål och riktlinjer för utbildningen samt kursplaner. I de övergripande målen ska de normer och värden samt de generella kompetenser som alla elever bör ha utvecklat efter genomförd utbildning anges. De övergripande målen ska gälla i all undervisning. Kursplanerna för grundskolan ska innehålla ämnets syfte och centralt innehåll till slutet av årskurs 3, 6 och 9. De ska, enligt riksdagens beslut, också kompletteras med föreskrifter om nationella kunskapskrav som meddelas av Skolverket. I propositionen anför regeringen att skolans värdegrund och uppdrag bör kvarstå oförändrat samtidigt som de övergripande målen i den nya skollagen ska återspeglas i de samlade läroplanerna. Syftet med förändringarna är, enligt regeringen, att måldokumentet för grundskolan och motsvarande skolformer blir ett tydligare verktyg och stöd för lärarna i såväl planeringen av undervisningen

¹⁷⁷ Prop. 2009/10:165, s. 232.

¹⁷⁸ Prop. 2008/09:87, bet. 2008/09:UbU9, rskr. 2008/09:189.

som uppföljningen och utvärderingen av elevernas kunskapsutveckling.¹⁷⁹

Regeringen gav i januari 2009 Skolverket i uppdrag att utarbeta nya kursplaner och kunskapskrav samt nationella betygskriterier för grundskolan och motsvarande skolformer.¹⁸⁰ I uppdraget ingick att samla respektive skolforms läroplaner så att de innehåller skolans värdegrund och uppdrag, övergripande mål och riktlinjer samt kursplaner. De samlade läroplanerna ska genomsyras av större konkretion och precision än de nuvarande samt av ett tydligt och begripligt språk. De ska också återspegla de övergripande målen i den nya skollagen. Uppdraget slutredovisades till Regeringskansliet i mars 2010.

Delegationen yttrade sig i februari 2010 över Skolverkets förslag till kursplaner för grundskolan.¹⁸¹ Delegationen föreslog bl.a. att vikten av och syftet med att undervisa om de mänskliga rättigheterna måste framgå redan i syftet med ämnet samhällskunskap. Delegationen ansåg också att det ansvar för de mänskliga rättigheterna som lyfts fram i förslaget till ny skollag tydligt måste utvecklas i läroplanerna.

I de förslag till läroplaner med kursplaner för grundskolan som Skolverket nu har överlämnat till regeringen framgår det av syftet i kursplanen för samhällskunskap att undervisningen bl.a. ska bidra till att eleverna utvecklar förtrogenhet med de mänskliga rättigheterna.¹⁸² Bland målen i den allmänna delen av läroplanerna för grundskolan, specialskolan och sameskolan har Skolverket också fört in att skolans mål ska vara att varje elev ska kunna göra och uttrycka medvetna etiska ställningstaganden grundade på kunskaper om mänskliga rättigheter och grundläggande demokratiska värderingar samt personliga erfarenheter. Regeringen har ännu inte fattat beslut om de nya läroplanerna och kursplanerna.

¹⁷⁹ Prop. 2008/09:87, s. 9 ff.

¹⁸⁰ Uppdrag att utarbeta nya kursplaner och kunskapskrav för grundskolan och motsvarande skolformer m.m., Utbildningsdepartementet, dnr U2009/312/S.

¹⁸¹ Remissynpunkter på förslag till kursplaner för grundskolan, Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, dnr Ju 2006:02/2010/18.

¹⁸² Redovisning av uppdrag om att utarbeta nya kursplaner och kunskapskrav för grundskolan och motsvarande skolformer m.m., Skolverket, dnr 2008:00741.

Gymnasieskolans ämnesplaner

I oktober 2009 fattade riksdagen beslut enligt regeringens proposition *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*.¹⁸³ Enligt propositionen bör gymnasieskolans ämnesplaner utformas så att de blir tydligare än i dag och får en mer ändamålsenlig struktur samt följa samma riktlinjer och den uppsättning begrepp som ska gälla för grundskolans kursplaner.¹⁸⁴ I oktober 2009 fick Skolverket i uppdrag av regeringen att utarbeta ämnesplaner och kunskapskrav (betygskriterier) för samtliga ämnen som kan förekomma i gymnasieskolan samt utforma föreskrifter om kunskapskrav för betygstegen A, C och E.¹⁸⁵ I uppdraget ingick också att ta fram examensmål som ska ersätta dagens programmål och som ska ligga till grund för planeringen av utbildningen inom respektive program. De nya examensmålen beslutades av regeringen i mars 2010.¹⁸⁶ Av examensmålen för barn- och fritidsprogrammet samt vård- och omsorgsprogrammet framgår att kunskaper om mänskliga rättigheter är viktiga i de arbeten som utbildningarna leder till. Examensmålen för övriga gymnasieprogram saknar hänvisningar till de mänskliga rättigheterna.

Förslag till ämnesplaner har också utarbetats och offentliggjorts av Skolverket för synpunkter. Delegationen yttrade sig i februari 2010 även angående Skolverkets förslag till ämnesplaner.¹⁸⁷ Också här föreslog delegationen att de mänskliga rättigheterna bör framhållas redan i syftet i ämnesplanen för samhällskunskap eftersom de har betydelse för flertalet avsnitt i ämnet. Delegationen ansåg också att mänskliga rättigheter även bör behandlas i t.ex. historia, geografi och religionskunskap.

I de förslag till ämnesplaner för samhällskunskap 1a:1 och 1b som förelåg i augusti 2010 anges att ”mänskliga rättigheter i ett nutida och historiskt perspektiv” ska vara centralt innehåll i undervisningen. Dessutom nämns de mänskliga rättigheterna i kurserna om internationella relationer på det samhällsvetenskapliga programmet. Inriktningen juridik på ekonomiprogrammet ska ge eleverna kunskap om hur rättsordningen påverkas av internationell rätt. Uppdraget ska slutredovisas den 4 oktober 2010.

¹⁸³ Prop. 2008/09:199, bet. 2009/10:UbU3, rskr. 2009/10:8.

¹⁸⁴ Prop. 2008/09:199, s. 109 f.

¹⁸⁵ Uppdrag avseende examensmål och ämnesplaner för gymnasieskolan m.m., Utbildningsdepartementet, dnr U2009/2114/G och U2009/5688/G.

¹⁸⁶ SKOLFS 2010:14, Förordning om examensmål för gymnasieskolans nationella program.

¹⁸⁷ Synpunkter på förslag till ämnesplaner för gymnasieskolan, Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, dnr Ju2006:02/210:19.

Skolans värdegrundsarbete

Skolverket fick i april 2009 i uppdrag av regeringen att genomföra insatser för att främja, stärka och sprida kunskap om skolans värdegrund såsom den beskrivs i läroplanerna för förskolan (Lpfö 98), obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen, fritidshemmet (Lpo 94) samt de frivilliga skolformerna (Lpf 94).¹⁸⁸ Enligt regeringen har flera undersökningar visat att det finns brister i skolors värdegrundsarbete. Tidigare satsningar på trygghet och studiero bör kopplas samman med insatser som främjar, stärker och sprider kunskap om skolans värdegrund, riktade både mot lärare och elever. Skolorna måste också, enligt regeringen, utveckla konkreta metoder och verktyg för att möjliggöra en diskussion med eleverna kring etiska frågor, moraliska dilemman och empatisk förmåga, som utgår från situationer ur deras egen vardag. Det behöver även göras tydligt att skolans värdegrund utgår från internationella konventioner om mänskliga rättigheter, som bl.a. barnkonventionen. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 31 mars 2011.

I remissvaren på förslagen till kursplaner för grundskolan och ämnesplaner för gymnasieskolan föreslog delegationen att det i samband med dessa förändringar tydligare skrivs in i läroplanerna att undervisningen om mänskliga rättigheter ska behandla rättigheterna både ur ett globalt perspektiv och vad de innebär för eleven i vardagen i det lokala sammanhanget. Det senare kan t.ex. handla om hur skolans arbete för elevinflytande, jämställdhet och en bra arbetsmiljö samt mot diskriminering förhåller sig till de mänskliga rättigheterna. Delegationen har noterat att Skolverket, som tidigare nämnts, i de förslag till läroplaner och kursplaner för grundskolan, specialskolan och sameskolan som har överlämnats till regeringen, har gjort ett tillägg i målformuleringen som anger inriktningen för skolans arbete att skolans mål bl.a. är att varje elev ska kunna göra och uttrycka medvetna etiska ställningstaganden grundade på kunskaper om mänskliga rättigheter och grundläggande demokratiska värderingar samt personliga erfarenheter.

¹⁸⁸ Uppdrag om skolans värdegrund, Utbildningsdepartementet, dnr U2009/2848/S.

Läromedel

Läromedel är en viktig del av undervisningen som på många sätt styr vad som behandlas i olika ämnen. Även om det står varje skola och lärare relativt fritt att utifrån läro- och kursplaner utforma sin undervisning så att eleverna uppnår de uppsatta målen visar studier att läromedlens utformning har stor inverkan på undervisningens upplägg. Under 2006 genomförde Skolverket en undersökning av lärares val, användning och bedömning av läromedel i engelska, samhällskunskap och bild i årskurs fem och nio.¹⁸⁹ Enligt denna undersökning upplevde en majoritet av lärarna i engelska och närmare hälften av lärarna i samhällskunskap att den traditionella läroboken är en garanti för att eleverna lär sig ”rätt” saker i förhållande till målen.

Forum för levande historia fick 2005 regeringens uppdrag att kartlägga utbildningsmaterial om de mänskliga rättigheterna som kan användas i utbildningsväsendet. I uppdraget ingick att göra en kartläggning över befintligt utbildningsmaterial och de områden som behövde kompletteras samt att samordna arbetet med att ta fram nytt utbildningsmaterial på de områden där behov ansågs finnas. Forum för levande historia har därefter fått i uppdrag genom regleringsbrev för åren 2007–2010 att uppdatera kartläggningen. En slutsats av kartlägningsarbetet var att förekomsten av material för högskolan var relativt god, liksom material med anknytning till värdegrundsfrågor mer generellt. Däremot saknades i hög grad utbildningsmaterial om de mänskliga rättigheterna utformat för grund- och gymnasieskolan. Forum för levande historia har utarbetat broschyrer om mänskliga rättigheter, skolmaterialet *Levande rättigheter – i går, i dag och i morgon*, som är ett fallbaserat utbildningsmaterial, samt en lärarhandledning. Vidare har myndigheten utarbetat en internetbaserad söktjänst där utbildningsmaterial kan sökas på grundval av bl.a. målgrupp, ämne och typ av media. Delegationen har också tagit fram ett utbildningsmaterial med praktiska övningar och lärarhandledning om s.k. MR-dilemman (se avsnitt 1.3.2).

Skolverket har på uppdrag av regeringen även genomfört granskningar av ett urval av läroböcker för grund- och gymnasieskolan för att analysera om, och i så fall på vilket sätt, läroböckernas innehåll avvek från läroplanernas värdegrund.¹⁹⁰ Syftet

¹⁸⁹ *Läromedlens roll i undervisningen*, Skolverket, rapport 284, 2006.

¹⁹⁰ *I enlighet med skolans värdegrund?* Skolverket, rapport 285, 2006.

var att få en uppfattning av hur läroböcker bidrar till undervisningen i frågor som rör kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning och funktionshinder. Skolverkets sammanfattande bedömning var att det i de granskade läroböckerna fanns exempel på diskriminerande och kränkande formuleringar som står i kontrast till den värdegrund som skolan ska förmedla och förankra hos eleverna. Skolverket konstaterade samtidigt att det även fanns goda exempel på framställningar som karaktäriserades av allsidighet, nyansering och problematisering.

Läraryrket

De svenska högskolorna är i hög grad självständiga, vilket även gäller läraryrket, som styrs på samma sätt som övriga högskoleutbildningar. Läraryrket är Sveriges volymmässigt största högskoleutbildning med drygt 36 000 helårsstudenter och 5 000 läraryrketare.¹⁹¹

Examensordningen finns i en bilaga till högskoleförordningen (1993:100). I examensordningen anges för den nuvarande läraryrketexamen följande läromål under rubriken värderingsförmåga och förhållningssätt:

För läraryrketexamen ska studenten /.../ visa förmåga att i det pedagogiska arbetet göra bedömningar utifrån relevanta vetenskapliga, samhälleliga och etiska aspekter med särskilt beaktande av de mänskliga rättigheterna...

Från och med hösten 2011 ersätts dagens läraryrketexamen av fyra examina. Dessa är förskolläraryrketexamen, grundläraryrketexamen, ämnesläraryrketexamen och yrkesläraryrketexamen. I examensbeskrivningarna för dessa har kraven på kunskaper i mänskliga rättigheter utökats. I samtliga fyra utbildningar ska studierna inom den utbildningsvetenskapliga kärnan knyta an till den kommande yrkesutövningen och bl.a. omfatta förskolans respektive skolans värdegrund, innefattande de grundläggande demokratiska värderingarna och de mänskliga rättigheterna. Bland kraven på färdighet och förmåga ingår i de nya utbildningarna att studenten för examina ska visa förmåga att kommunicera och förankra förskolans respektive skolans värdegrund, inbegripet de mänskliga rättigheterna och de grundläggande värderingarna. Samtidigt har också ovanstående krav

¹⁹¹ SOU 2008:109, *En hållbar läraryrketutbildning*.

under rubriken värderingsförmåga och förhållningssätt förts in i alla fyra utbildningarna, kompletterad bl.a. med en koppling till FN:s konvention om barnets rättigheter.¹⁹²

Därutöver styrs lärarutbildningen indirekt av samma verktyg som skolorna, då det är dessa reglerverk som anger riktlinjerna för studenternas framtida yrkesutövning, dvs. skollagen, läroplanerna, kursplanerna, ämnesplanerna samt Skolverkets allmänna råd och andra vägledande dokument från skolmyndigheterna.

Rektorsutbildningen

Enligt 2 kap. 9 § skollagen (2010:800) leds det pedagogiska arbetet vid en skolenhet av rektor. Rektor ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas. 2 kap. 12 § föreskriver att varje huvudman ska se till att rektorerna går en särskild befattningsutbildning eller en utbildning som kan jämföras med denna. Sedan den 15 mars 2010 är det obligatoriskt för nyanställda rektorer att gå den statliga befattningsutbildningen, rektorsprogrammet. Programmet anordnas av ett antal högskolor på uppdrag av Skolverket och omfattar 30 högskolepoäng, varav 10 poäng skoljuridik och myndighetsutövning och 10 poäng skolledarskap. Som en central del i utbildningen i skoljuridik ska den enskildes rätt till utbildning och ansvaret för att utbildning genomförs behandlas. Efter genomgången utbildning i skoljuridik ska rektor bl.a. visa god kunskap om de grundläggande värderingarna i skolförfattningarna samt visa förmåga att inom skoljuridikens område göra bedömningar med hänsyn till elevens rättssäkerhet. Efter genomgången utbildning i skolledarskap ska rektor bl.a. visa förmåga att hävda alla människors lika värde, visa god förmåga som ledare så att de värden som lyfts fram i skolans styrdokument får berättigat utrymme samt visa god förmåga som ledare och som demokratisk förebild inför elever och personal så att ett öppet kommunikativt klimat skapas.

Ansvariga för examinationens uppläggning och genomförande är de högskolor som anordnar utbildningen.

¹⁹² Högskoleförordningen (1993:100).

3.5.3 Högre utbildning

Sedan 1993 begränsar sig statens formella styrning av universitet och högskolor till högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100) samt regleringsbrev och särskilda regeringsuppdrag. Högskolorna rapporterar tillbaka genom årsredovisningar och andra rapporter.

Högskolelagen

I högskolelagen ges bestämmelser om universitet och högskolor under statligt, kommunalt eller landstingskommunalt huvudmannaskap. I 1 kap. 5 § högskolelagen anges att högskolorna i sin verksamhet ska främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö, ekonomisk och social välfärd och rättvisa. Det framgår också av bestämmelsen att jämställdhet mellan kvinnor och män alltid ska iakttas och främjas i högskolornas verksamhet. Vidare framgår att högskolorna i sin verksamhet bör främja förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden.

Formuleringen om att högskolorna i sin verksamhet ska främja en hållbar utveckling infördes genom budgetpropositionen för 2006. I propositionen framför regeringen att syftet med bestämmelsen är att det tydligt ska framgå att högskolorna i sin verksamhet ska främja hållbar utveckling. Begreppet hållbar utveckling definieras i propositionen på samma sätt som i bestämmelsen i högskolelagen, dvs. som ”en utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö, ekonomisk och social välfärd och rättvisa.” Regeringen anför i propositionen att varje lärosäte har att, utifrån sina förutsättningar och sin profil, närmare definiera hur hållbar utveckling kan bli en integrerad del av verksamheten. Vidare uttalar regeringen att den anser att lärosätenas arbete för hållbar utveckling bör utföras inom ramen för deras tre uppgifter, dvs. högre utbildning, forskning och samverkan med det omgivande samhället.¹⁹³

Som en bakgrund för sitt förslag hänvisar regeringen bl.a. till Kommittén för utbildning för hållbar utveckling, som i november 2004 lämnade förslag med syftet att stärka förutsättningarna för

¹⁹³ Prop. 2005/06:1, *Budgetpropositionen för 2006*, Utgiftsområde 16, Utbildning och universitetsforskning, s. 136 f.

utbildning för hållbar utveckling. Kommittén använder samma definition av begreppet hållbar utveckling som regeringen. I betänkandet framförs att mänskliga rättigheter är en av flera frågor som kan vara en del av utbildning om hållbar utveckling, utan att kommittén för den skull uttalar att frågor om mänskliga rättigheter behöver ingå i sådan utbildning. Utredningen menar att det måste finnas ett stort utrymme för lärare och lärande på den lokala nivån att tillsammans identifiera vilket innehåll som är väsentligt för dem.¹⁹⁴

Som framgått i avsnitt 3.5.2 har skolornas ansvar för de mänskliga rättigheterna förtydligats i den nya skollagen (2010:800). Enligt 1 kap. 4 § skollagen ska utbildningen förmedla och förankra de grundläggande värderingar och de mänskliga rättigheter som det svenska samhället vilar på. Av 1 kap. 5 §, som rör utformningen av utbildningen, framgår att utbildningen ska utformas i överensstämmelse med de mänskliga rättigheterna och att var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling. Med andra ord ska de mänskliga rättigheterna både förmedlas i utbildningen och respekteras i verksamheten.

Det kan konstateras att högskolelagen anger flera frågor som högskolorna ska arbeta med. Det kan också konstateras att vissa av de frågor som anges i 1 kap. 5 § högskolelagen ska "främjas", medan andra ska "iaktas och främjas". Till skillnad från vad som är fallet med skollagen ingår dock inte frågor om de mänskliga rättigheterna bland dem som högskolelagen anger att högskolorna ska arbeta med.

Examensordningen

Statens enda formella verktyg att styra själva innehållet i högskoleutbildningarna är examensordningen, som är en bilaga till högskoleförordningen. I examensordningen finns bestämmelser om vilka examina som får avläggas inom högskoleutbildning på grundnivå, avancerad nivå respektive forskarnivå. Där anges också omfattningen och målen för olika examina samt vilka krav som ska uppfyllas för respektive examen. Examensordningen innehåller dels generella examina, dels yrkesexamina. En anledning till denna uppdelning är att det för vissa yrken krävs en speciell utbildning

¹⁹⁴ SOU 2004:104, *Att lära för hållbar utveckling*, s. 71 f.

eller legitimation. Sådana utbildningar avslutas med en yrkesexamen som är mycket mer specifik till sitt innehåll än en generell examen. En generell examen visar att man läst ett visst huvudområde till en viss fördjupningsnivå.

I den examensordning som gäller från den 1 juli 2007 finns formuleringar om krav på kunskaper om de mänskliga rättigheterna i totalt 29 examensbeskrivningar.¹⁹⁵ Bland examina på grundnivå gäller detta utbildningarna till arbetsterapeut, audionom, biomedicinsk analytiker, dietist, folkhögskollärare, officer (förordning 2007:1164 för Försvarshögskolan), optiker, ortopedingenjör, receptarie, röntgensjuksköterska, sjukgymnast, sjuksköterska, socionom, studie- och yrkesvägledare och tandhygienist.

Bland examina på avancerad nivå ingår krav på kunskaper om de mänskliga rättigheterna i utbildningarna till apotekare, barnmorska, civilekonom, jurist, logoped, läkare, psykolog, psykoterapeut, sjukhusfysiker, specialistsjuksköterska, speciallärare, specialpedagog och tandläkare.

Dessutom ingår sådana krav i nuvarande lärarexamen, som finns både på grund- och avancerad nivå. Som nämnts i avsnitt 3.5.2 ersätts denna examen hösten 2011 av fyra nya examina, där krav på kunskaper om de mänskliga rättigheterna ingår. Dessa är examen till förskollärare, yrkeslärare, ämneslärare och grundlärare.

Som framgår ovan innehåller många examensbeskrivningar för yrken inom hälso- och sjukvården krav på kunskaper om de mänskliga rättigheterna, men sådana krav ställs även för t.ex. lärar-, jurist-, socionom-, civilekonomutbildningarna. Formuleringarna ser något olika ut. För juristexamen gäller t.ex. att studenten ska ”visa förmåga att inom området göra bedömningar med hänsyn till relevanta vetenskapliga och samhällsliga frågor, såsom de mänskliga rättigheterna och etiska aspekter”. Civilekonomutbildningen har en liknande formulering. Av examensbeskrivningen för psykologexamen framgår att studenten ska ”visa fördjupad förmåga att med helhetssyn på människan göra åtgärdsbedömningar utifrån relevanta vetenskapliga, samhällsliga och etiska aspekter med särskilt beaktande av de mänskliga rättigheterna”. Liknande formuleringar återkommer i flera av de examina som leder till yrken inom hälso- och sjukvården.

Det finns även examensbeskrivningar som inte innehåller några krav på kunskaper om de mänskliga rättigheterna. Det gäller

¹⁹⁵ Högskoleförordning (1993:100) samt förordning (2007:1164) för Försvarshögskolan.

utbildningarna på grundnivå till brandingenjörsexamen, djursjukvårdare, hippolog, högskoleingenjör, landskapsingenjör, lantmästare, sjöingenjör, sjökaptän, skogsmästare, skogstekniker, tandtekniker och trädgårdsingenjör. Dessutom gäller det vissa examina på avancerad nivå, nämligen till civilingenjör, hortonom, jägmästare, landskapsarkitekt och veterinär.

Utbildningsplaner och kursplaner på högskolan

Utbildningsplaner styr utbildningsprogrammen på högskolan. I utbildningsplanen ska universitetet eller högskolan bl.a. ange de kurser som utbildningsprogrammet omfattar och den huvudsakliga uppläggningsplanen av utbildningsprogrammet. De kurser som ges inom varje program styrs i sin tur av kursplaner. Även fristående kurser ska ha kursplaner. I kursplanen ska universitetet eller högskolan bl.a. ange kursens mål, det huvudsakliga innehållet i kursen och den kurslitteratur och de övriga läromedel som ska användas. Varje högskola fattar själv beslut om utbildningsplaner och kursplaner för de utbildningar som finns på respektive högskola.

Högskoleverkets utvärdering av utbildning om de mänskliga rättigheterna inom vissa yrkesutbildningar

Högskoleverket utvärderar all högskoleutbildning i sexårscykler. Genom utvärderingarna ska utbildningarna kvalitetssäkras och examensrätterna omprövas. Högskoleverket har på uppdrag av regeringen utrett hur de mänskliga rättigheterna beaktas i högskoleutbildningar efter det att den nya examensordningen trätt i kraft.¹⁹⁶ Utredningen gjordes i form av en urvalsundersökning där enkäter skickades till totalt 79 utbildningar vid 28 lärosäten. Svar inkom från 74 utbildningar vid 25 lärosäten. Bland dessa identifierade Högskoleverket 29 examensbeskrivningar där formuleringar om mänskliga rättigheter ingår och där kunskap om mänskliga rättigheter alltså är ett krav för att få examen. Uppföljningen visar att undervisning om de mänskliga rättigheterna bedrivs inom ramen för så gott som samtliga dessa utbildningar och att den är förhållandevis väl tillgodosedd. Undervisningen verkar också vara

¹⁹⁶ *Undervisning om mänskliga rättigheter i högskolan*, Högskoleverket, Rapport 2008:43 R.

integrerad i utbildningarna. Undervisningen ser dock mycket olika ut.

Högskoleverket pekar också på utvecklingsområden. Det verkar bl.a. finnas en outnyttjad möjlighet till samverkan mellan olika ämnen, särskilt när det gäller de lärosäten som har utbildning i mänskliga rättigheter. De nya examensbeskrivningarna förefaller, enligt Högskoleverket, inte heller ha inneburit någon större nyorientering eller utveckling av lärarkompetensen. Så återfinns enligt verket t.ex. sällan examensbeskrivningen ”kunna göra bedömningar (...) med särskilt beaktande av de mänskliga rättigheterna” som tydligt lärandemål i olika kurser. Enligt Högskoleverket signalerar detta till studenterna att kunskap om mänskliga rättigheter inte är central för utbildningen.

Högskoleverket konstaterar att utbildning om de mänskliga rättigheterna både måste ge kunskap om rättigheternas innehåll och kunskap om vad det innebär att arbeta med människorättsfrågor. Utbildningen om hur man kan arbeta med rättigheterna inom sitt yrkesområde måste vara så anpassad att den på allvar länkar samman den aktuella professionen och dess ansvar för de mänskliga rättigheter som har störst relevans för området.

3.5.4 Utbildning och kompetensutveckling inom den offentliga sektorn

Bakgrund

Regeringens första och andra nationella handlingsplan för de mänskliga rättigheterna (skr. 2001/02:83 och 2006/06:95) lägger båda stor tonvikt vid frågor om utbildning om de mänskliga rättigheterna för personer verksamma inom den offentliga sektorn. Som ett led i de båda handlingsplanerna har ett flertal statliga myndigheter fått i uppdrag att genomföra utbildningar och kompetenshöjande insatser om de mänskliga rättigheterna för sina anställda. Regeringen har även bl.a. via samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) försökt stimulera kommuner att genomföra utbildningar om eller på annat sätt arbeta med de mänskliga rättigheterna. Vidare har delegationen medverkat i och lämnat stöd för flera utbildningar om de mänskliga rättigheterna för stat, kommun och landsting (se redogörelser i avsnitt 1.3.1 och nedan).

I propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* (prop. 2009/10:175) gör regeringen bedömningen att det är angeläget att de statliga arbetsgivarna arbetar strategiskt med sin kompetensförsörjning.¹⁹⁷ I propositionen betonas att det är en central del i regeringens årliga uppföljning av utvecklingen inom verksamhetsområdet statliga arbetsgivarfrågor att göra bedömningar av kompetensförsörjningen i staten. Underlag för sådana bedömningar lämnas bl.a. i myndigheternas årsredovisningar och underlag inför mål- och resultatdialogerna. I detta sammanhang kan uppföljningar således även göras av hur de statliga myndigheterna arbetar med sin kompetensförsörjning i frågor om de mänskliga rättigheterna.¹⁹⁸

Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) är en stabsmyndighet som ska bistå regeringen i frågor som rör strategisk kompetensförsörjning i statsförvaltningen. Krus ska uppmärksamma regeringen på behov av samlade stödinsatser inom området men också ge myndigheterna en kvalificerad hjälp i arbetet med att skaffa rätt kompetens för att lösa sina viktiga samhällsuppdrag, både på kort och på lång sikt. Under 2009 fick Krus regeringens uppdrag att leda och samordna ett projekt under rubriken *Offentligt etos – en god förvaltningskultur*.¹⁹⁹ Utgångspunkten för projektet är en gemensam värdegrund i statsförvaltningen som utgår från demokrati och mänskliga rättigheter samt strävar mot rättssäkerhet, effektivitet och medborgarperspektiv. Värdegrunden utgörs, enligt uppdraget, bl.a. av de författningar som är av grundläggande betydelse för de statsanställda i deras yrkesroll. Insatser ska ske på myndighetsnivå och individnivå. Insatserna på individnivå syftar till att bygga upp kunskapen om värdegrundsfrågor. Projektet ska genomföras under 2010 och 2011. Krus har tagit fram en promemoria om den gemensamma värdegrunden för statsanställda som kortfattat tar upp vissa frågor om de mänskliga rättigheterna.²⁰⁰

I kommunerna, landstingen och regionerna finns över 44 000 politiker, varav cirka 97 procent är fritidspolitiker som utför sitt uppdrag vid sidan om sitt ordinarie arbete eller studier. Därutöver finns ett mycket stort antal anställda. Förtroendevalda, beslutsfattare och tjänstemän i offentlig verksamhet, även i kommuner

¹⁹⁷ Prop. 2009/10:175, s. 121.

¹⁹⁸ Prop. 2009/10:175, s. 117 f.

¹⁹⁹ Uppdrag att leda och samordna ett projekt om offentligt etos, Finansdepartementet dnr Fi2009/7223 (delvis).

²⁰⁰ *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*, Krus, 2009.

och landsting, har ansvar för att de konventioner som Sverige ratificerat iaktas i den offentliga verksamheten.

SKL beslutade vid sin kongress 2006 att organisationen ”ska verka för att medlemmarna får det stöd de behöver i arbetet med att säkerställa full respekt för mänskliga rättigheter”. För mandatperioden 2007–2011 har SKL även antagit inriktningsmålet att verka för att medlemmarna får det stöd de behöver i arbetet med att säkerställa full respekt för mänskliga rättigheter. SKL bjuder också in till seminarier och nätverk i syfte att utveckla arbetet för mänskliga rättigheter i Sverige.²⁰¹

Synpunkter från internationella organ om utbildning om de mänskliga rättigheterna inom den offentliga sektorn

Vikten av utbildning om de mänskliga rättigheterna för personer inom den offentliga sektorn betonas starkt av bl.a. FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter och har även tagits upp av FN:s övervakningskommittéer när de lämnat sina kommentarer om Sverige. FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter har i en handbok samlat sina erfarenheter från ett flertal utbildningar om mänskliga rättigheter för olika yrkesgrupper.²⁰² Syftet med utbildningarna har varit att visa hur de olika yrkesgrupperna kan ha praktisk nytta av kunskap om de mänskliga rättigheterna i sin vardagliga yrkesutövning. Enligt handboken bör målen för sådan utbildning bl.a. vara att förmedla kunskap om rättigheterna och rättighetssystemet samt att få deltagarna att förstå sin egen roll i främjandet och skyddandet av de mänskliga rättigheterna och sina egna möjligheter att påverka rättigheterna i det dagliga arbetet. För att kunna uppnå dessa mål måste utbildningen, enligt handboken, vara relevant, flexibel, interaktiv och omväxlande.

Vikten av utbildning om de mänskliga rättigheterna framhålls också i högkommissariens handbok om inrättandet av nationella institutioner för mänskliga rättigheter.²⁰³ Att informera och utbilda om de mänskliga rättigheterna innebär, enligt handboken, att skapa medvetenhet och sprida kunskap om rättigheterna. Skyddet av

²⁰¹ *En fråga om demokrati. Inriktningen av Sveriges Kommuner och Landstings verksamhet för kongressperioden 2007–2011*, Sveriges Kommuner och Landsting, s. 12.

²⁰² High Commissioner for Human Rights, Centre for Human Rights, *Human Rights Training, A Manual on Human Rights Training Methodology*, Professional Training Series No. 6, 2000.

²⁰³ United Nations Centre for Human Rights, *National Human Rights Institutions*, Professional Training Series No. 4, 1995, s. 20 f.

rättigheterna är beroende av att människor känner till vilka rättigheter de har och vilka institutioner som finns för att upprätthålla dessa. Handboken fokuserar i första hand på den viktiga roll som nationella institutioner för mänskliga rättigheter kan ha i att utforma utbildningsprogram för olika målgrupper om internationella och nationella normer på området (se även avsnitt 3.3 och kapitel 5). Det framhålls i handboken att en praktisk utgångspunkt för utbildningen förutsätter att det finns utbildare som har erfarenhet av de verksamheter som deltagarna kommer ifrån.

FN:s kommitté mot tortyr uttalade 2008 i sina kommentarer om Sverige att utbildningsprogram behöver utvecklas för att fullt ut säkerställa att alla anställda inom brottsbekämpande myndigheter och fängelser är fullt ut medvetna om tortyrkonventionens bestämmelser, om att överträdelser av bestämmelserna inte kommer att tolereras och kommer att utredas samt om att de skyldiga kommer att åtalas. All personal, inklusive ambassadpersonal, bör särskilt utbildas i frågor om tortyr och kränkande behandling (*ill-treatment*). Kommittén rekommenderade att en utvärderingsmetod utarbetas för att bedöma vilken effekt utbildningsprogrammet har för att minska antalet fall av tortyr, våld och kränkande behandling.²⁰⁴

Kommittén för mänskliga rättigheter uttalade 2009 att den var bekymrad över antalet självmord i svenska fängelser och framhöll att alla fängelseanställda bör få tillräcklig utbildning om hur självmord kan förebyggas samt om FN:s minimiregler och grundläggande principer för behandling av fångar.²⁰⁵

Kommittén för barnets rättigheter rekommenderade Sverige 2009 att säkerställa att systematiska och kontinuerliga utbildningsprogram om mänskliga rättigheter, inklusive barnets rättigheter, genomförs för alla som arbetar för och med barn, såsom domare, advokater, anställda inom brottsbekämpande myndigheter, statsanställda, kommunalanställda, lärare, socialarbetare, sjukvårdspersonal samt särskilt barnen själva.²⁰⁶

Kommittén mot diskriminering av kvinnor uttalade att den var oroad över den bristande medvetenheten om konventionen om avskaffande av alla slags diskriminering av kvinnor och dess fakultativa protokoll om individuell klagorätt, särskilt på kommunal nivå. Kommittén rekommenderade Sverige att öka sina ansträng-

²⁰⁴ CAT/C/SWE/CO/5, 4 juni 2008, p. 15.

²⁰⁵ CCPR/C/SWE/CO/6, 7 maj 2009, p. 14.

²⁰⁶ CRC/C/SWE/CO/4, 12 juni 2009, p. 22.

ningar för att stärka medvetenheten om konventionen och dess fakultativa protokoll bland domare, åklagare och advokater för att säkerställa att konventionens anda, syfte och bestämmelser blir välkända och regelbundet använda i rättsprocesser. Kommittén rekommenderade också att den handbok om konventionen som utarbetats på svenska ges ökad spridning.²⁰⁷

FN:s specialrapportör om rätten till bästa uppnåeliga hälsa lämnade i sitt yttrande om Sverige 2007 rekommendationen att den andra nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna skulle leda till utbildning om de mänskliga rättigheterna, inklusive om rätten till hälsa, för anställda vid Socialdepartementet, såväl som andra organ på nationell nivå samt inom landsting och kommuner som har med hälsorelaterade frågor att göra. Sådan utbildning angavs vara en förutsättning för att de mänskliga rättigheterna, inklusive rätten till hälsa, ska kunna integreras i alla relevanta policyprocesser. För att handlingsplanen skulle bli effektiv ansågs det nödvändigt att den fick politiskt stöd på hög nivå samt tillräckligt med personal och resurser.²⁰⁸

Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter framförde i sina rekommendationer 2008 om systematiskt arbete för de mänskliga rättigheterna att kompetensbehovet bland offentliganställda bör utvärderas och åtgärdas för att säkerställa att de har goda och uppdaterade kunskaper om de internationella regler om mänskliga rättigheter som är av relevans för deras verksamhetsområde.²⁰⁹

Kartläggningar och utbildningar om de mänskliga rättigheterna som genomförts av eller i samverkan med delegationen

SIFO-undersökning

Som tidigare nämnts genomförde SIFO 2006 på uppdrag av delegationen en enkätundersökning om vilket behov av stöd som finns inom kommuner, landsting och statliga myndigheter i arbetet för de mänskliga rättigheterna.²¹⁰ Syftet med undersökningen var att få en bild av kunskapsnivån vad gäller mänskliga rättigheter samt att få ett underlag för delegationens verksamhet med att

²⁰⁷ CEDAW/C/SWE/CO/7, 8 april 2008, p. 19.

²⁰⁸ A/HRC/4/28/Add.2, 28 februari 2007, p. 30.

²⁰⁹ CommDH(2009)3, *Recommendation on Systematic Work for Implementing Human Rights at the National Level*, 18 februari 2008, p. 10.8.

²¹⁰ SIFO Research International, *Kommuners, landstings och statliga myndigheters arbete med mänskliga rättigheter – behovet av stöd*, 2006 (bilaga 7).

stödja statliga myndigheter, kommuner och landsting i deras arbete för att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna. Undersökningens målgrupper var samtliga kommuner, samtliga landsting samt 100 statliga myndigheter. Svarsfrekvensen bland kommunerna var 65 procent, landstingen 75 procent och de statliga myndigheterna 77 procent.

Enligt SIFO:s rapport angav cirka hälften av de myndigheter, kommuner och landsting som svarade på enkäten att det är viktigt eller mycket viktigt att ha kunskap om de mänskliga rättigheterna för att utföra det dagliga arbetet. Cirka en tredjedel svarade att de har liten kunskap om mänskliga rättigheter. De svarande i enkätundersökningen angav att kunskapsnivån inom organisationerna inte är direkt låg, men att den kan förbättras. De beskrev också ett påtagligt behov av stöd inom området mänskliga rättigheter. Behovet beskrevs som störst vad gäller utbildningsstöd för organisationernas ledningsgrupper samt verksamhetsanpassad utbildning. Nästan två tredjedelar (63 procent) svarade att de har behov av fortbildning och kompetensutveckling om mänskliga rättigheter. Störst behov angav landstingen (73 procent) medan 66 procent av de statliga myndigheterna och 60 procent av kommunerna angav att de hade behov av fortbildning och kompetensutveckling på området.

De svarande uttryckte att det är viktigt med mänskliga rättigheter och att det behövs utbildning om rättigheterna. Trots detta beskrevs den befintliga utbildningen om mänskliga rättigheter för anställda och politiker som begränsad. Anställda erbjuds intern utbildning inom 18 procent av de svarande organisationerna medan de i 5 procent av organisationerna erbjuds extern utbildning.

Utbildning för länsstyrelser

Under 2006 inleddes ett samarbete mellan delegationen, Länsstyrelserna i Stockholms och Värmlands län och Fonden för mänskliga rättigheter för att gemensamt formulera en insats för att höja kompetensen hos handläggare vid länsstyrelserna och pröva en modell för en verksamhetsanpassad utbildning i mänskliga rättigheter. Utbildningens primära mål var att höja kunskaps- och kompetensnivån bland handläggare vid länsstyrelser i fråga om praktisk tillämpning av mänskliga rättigheter i verksamhet som rör myndighetsutövning, dvs. tillsyn och ärendehandläggning. Ytter-

ligare en målsättning var att utarbeta ett utbildningsmaterial för verksamhetsanpassade utbildningar för länsstyrelserna. Utbildningen genomfördes 2007. Den främsta målgruppen var handläggare och chefer vid avdelningarna för juridiska, förvaltnings- och sociala frågor vid Stockholms och Värmlands länsstyrelser. Hallands länsstyrelse, som deltagit i det förberedande arbetet, fullföljde inte insatsens utbildningsmoment på grund av resursbrist. Inom ramen för insatsen genomgick 80 handläggare och chefer på de två länsstyrelserna en grundutbildning i mänskliga rättigheter med verksamhetsanpassning.

Under utbildningarna användes ett material med bl.a. fallstudier som utarbetats på grundval av domar från Europadomstolen, synpunkter från FN:s övervakningskommittéer och prövningar enligt miljöbalken av relevans för länsstyrelsernas verksamhetsområde.²¹¹ Beslut från Länsstyrelsens egen verksamhet användes också. De diskussioner som genomfördes utifrån sådana fallstudier var mycket uppskattade moment i utbildningen.

Från utbildningsinsatsen kan bl.a. följande slutsatser dras:

- Ju fler konkreta exempel och fall att arbeta med under utbildningarna, desto bättre tycks förutsättningar vara för att förbättra den praktiska tillämpningen av människorättsperspektivet. Framför allt bör beslut från den egna verksamheten användas.
- Det är en fördel att genomföra utbildningen i flera steg med några månaders mellanrum när t.ex. uppgifter kan genomföras för redovisning och diskussion vid nästa tillfälle. Utbildning i flera steg ger också möjlighet för deltagarna att ta med sig exempel och frågor från sitt eget arbete för diskussion vid kurstillfällena. Ett särskilt tillfälle för uppföljning är också att rekommendera. På så sätt blir det möjligt att bättre utvärdera effekterna av utbildningen.
- Ett förberedelsearbete som genomförs i nära samarbete mellan utbildare och myndighet ger möjligheter till verksamhetsanpassning av utbildningen. Förberedelserna kan t.ex. ske i form av intervjuer, samtal och studiebesök på myndigheten för att utbildaren ska få förståelse för handläggarnas dagliga verk-

²¹¹ *Mänskliga rättigheter i länsstyrelsens myndighetsutövning*. Rapporten kan beställas från Fonden för mänskliga rättigheter eller laddas ner från fondens hemsida, www.humanrights.se, eller från regeringens webbplats om mänskliga rättigheter, www.manskligarattigheter.se.

samhet och typiska ärenden och även skapa förtroende mellan parterna.

- Vid insatser som genomförs gemensamt av aktörer som inte tidigare samarbetat måste tid avsättas för att samarbete och kommunikation ska fungera smidigt.

Utbildning för rättsväsendet i Blekinge län

Under 2007 och 2008 genomförde Rikspolisstyrelsen med finansiering från delegationen en verksamhetsanpassad pilotutbildning för personer verksamma inom rättsväsendet i Blekinge län. Insatsen har kortfattat beskrivits i avsnitt 1.3.1. En rapport om utvärderingen av utbildningen finns i bilaga 11.²¹² I rapporten lämnas bl.a. följande rekommendationer:

- Genomför en förstudie som belyser deltagarnas kunskaper, t.ex. genom en enkät eller besök på arbetsplatsen.
- Precisera syftet med utbildningen utifrån deltagarnas kunskaper och behov och formulera mål på kort och lång sikt. Målsättningen och syftet kommuniceras med deltagarna för att i samråd med dem avgöra om det är mål som denna grupp har möjlighet och kapacitet att uppnå.
- Sätt samman utbildningen genom att följa de olika steg som finns i den modell som presenteras i utvärderingen. Var noga med att undersöka vilka förutsättningar som finns för utbildningen.
- Utbildningen bör innehålla en teoretisk genomgång av de mänskliga rättigheterna, inklusive historia, begrepp och nulägesanalys.
- Gå igenom hur andra organisationer, myndigheter eller företag arbetar med mänskliga rättigheter i praktiken och lyft fram goda exempel.
- Deltagarna bör genom en uppgift praktiskt tillämpa sina kunskaper om mänskliga rättigheter på den egna verksamheten. Denna del är central och bör ges utrymme i utbildningen.

²¹² Mundzic, *Utvärdering av pilotutbildningen Laga lika. En utbildning i mänskliga rättigheter för rättsväsendet i Blekinge län*, 2008 (bilaga 11).

Utbildning för anställda vid Socialstyrelsen

Under 2007 genomförde delegationen i samarbete med Socialstyrelsen och Göteborgs universitet två verksamhetsanpassade pilotutbildningar om mänskliga rättigheter för anställda vid Socialstyrelsen. Efter dessa pilotutbildningar utvecklades och genomförde personal från Göteborgs universitet ytterligare en utbildning tillsammans med personal från Socialstyrelsen. Denna utbildning omfattade två halvdagar med cirka en månad emellan när ett individuellt fördjupningsarbete utfördes. Utbildningarna behandlade de mänskliga rättigheternas internationella juridiska ramverk och dess koppling till den nationella lagstiftningen, med speciell tonvikt på Socialstyrelsens huvudområden. Fördjupningsarbetet syftade till att få deltagarna att koppla samman sina egna arbetsuppgifter med frågor om mänskliga rättigheter. Knappt 300 personer har hittills deltagit i utbildningarna, motsvarande drygt hälften av personalen. Även tjänstemän inom myndighetens ledning har genomgått en något kortare utbildning. Enligt delegationens erfarenheter har de utbildningar som varit uppdelade i två omgångar med fördjupningsuppgift däremellan fungerat bättre än de utbildningar där hela insatsen genomfördes under en heldag. Dels hinner utbildningens första del sjunka in och alstra nya frågor hos kursdeltagarna, dels blir den individuella uppgiften med fokus på det egna arbetet en naturlig utgångspunkt för den andra halvdagen, vilket gör denna del mer verksamhetsanpassad. Enligt Socialstyrelsens utvärdering har en stor majoritet av deltagarna ansett att utbildningen kommer att vara värdefull i deras framtida arbete. En stor majoritet var också positiv till att göra en individuell uppgift under utbildningen.

Socialstyrelsen utarbetar för närvarande även en vägledning om mänskliga rättigheter för socialtjänsten i samarbete med Malmö högskola.

Kartläggning av introduktionsutbildningar

Forskare vid Teologiska högskolan (THS) har på delegationens uppdrag gjort en kartläggning av på vilket sätt mänskliga rättigheter behandlas vid introduktionsutbildningar för nyvalda politiker och

nya chefstjänstemän i kommuner, landsting och regioner.²¹³ Undersökningen inleddes med en enkät med 13 frågor som togs fram i samråd med SKL och som skickades ut till samtliga kommuner och landsting. Svar inkom från 52 kommuner (18 procent) och 12 landsting (66 procent). Enkätundersökningen kompletterades därefter med intervjuer i 17 kommuner och ett landsting. Trots den låga svarsfrekvensen bland kommunerna kan resultatet vara av intresse eftersom det saknas andra liknande undersökningar.

Bland de slutsatser som rapportförfattarna drar kan följande nämnas:

- Majoriteten av de kommuner och landsting som svarade på enkäten använde inte begreppet mänskliga rättigheter i sina introduktionsutbildningar och få kommuner och landsting hade en övergripande policy om de mänskliga rättigheterna. Däremot fanns det vissa rättigheter som togs upp under introduktionsutbildningar, främst jämställdhet, funktionsnedsättning, åldringsfrågor, barn och etniska minoriteters rättigheter. Rapportförfattarna menar att en sådan konkretisering kan vara bra, men att en mer övergripande diskussion bör kunna stärka implementeringen genom att fokusera på maktinnehavarens skyldigheter mot alla som berörs av maktutövningen snarare än på vissa "utsatta" grupper.
- Enligt rapportförfattarna saknas en gemensam och klar uppfattning om begreppet mänskliga rättigheter, vilket försvårar arbetet för att effektivt implementera rättigheterna.
- I rapporten framförs att det finns begränsad medvetenhet om spänningsförhållandet mellan demokrati som en form av majoritetsstyre och de mänskliga rättigheter som lagstadgade begränsningar av majoritetens makt.
- Enligt rapporten överbetonades ledarens ansvar för de egna medarbetarna på många håll på bekostnad av ansvaret för de medborgare som berörs av förvaltningen. Detta avspeglades i att flera respondenter associerade mänskliga rättigheter med personalfrågor.

²¹³ Namli, Nordquist, Wigorts Yngvesson, *Förtroendevaldas och chefstjänstemäns introduktion – En studie bland kommuner, landsting och regioner avseende mänskliga rättigheter vid introduktionsutbildningar*, Teologiska högskolan i Stockholm 2009 (bilaga 10).

- För att policydokument om bl.a. mänskliga rättigheter ska kunna användas vid introduktionsutbildningar utan att uppfattas som vaga och oprecisa bör, enligt rapportförfattarna, en koppling ske mellan aktuella regelverk och vad de deltagande tjänstemännen eller förtroendevalda behöver göra i ljuset av denna.
- Det är en utmaning att hitta kompetens som förenar god kännedom om människorättsperspektivet med god kännedom av den aktuella verksamheten. En kombination av internt och externt perspektiv är avgörande för att människorättsperspektivet ska vitaliseras under introduktionsutbildningarna, menar rapportförfattarna.
- Det är viktigt att kunna konkretisera människorettsfrågorna så att de diskuteras nära de aktuella verksamheterna. Detta kan göras genom reflektion över ledarens ansvar, t.ex. om vilka bestämmelser som aktualiseras i ledarrollen och hur man ska agera för att uppfylla kraven. Mänskliga rättigheter kan också diskuteras som ett redskap för att förbättra ledarskap. När mänskliga rättigheter tas upp under introduktionsutbildningar bör frågorna också kopplas till en fortsatt process för att ge långsiktiga resultat, enligt rapportförfattarnas mening.
- I studien nämns att styrdokument om mänskliga rättigheter kan användas under introduktionen och för att utvärdera resultat av det kommunala människorättsarbetet, t.ex. olika former av bokslut som kan bidra till kontinuitet.

Utbildning för ett kommunalt tjänstemannanätverk

Delegationen stödde under 2007 en utbildning för det nationella nätverket för mångfald och mänskliga rättigheter, som består av tjänstemän från kommuner, landsting, länsstyrelser och organisationer. Utbildningen omfattade fyra kurstillfällen om två dagar och syftade till att stödja kommuner i att utveckla sitt arbete med mänskliga rättigheter. Anställda inom tretton kommuner och ett fackförbund deltog i utbildningen. Utbildningen har utvärderats.²¹⁴

Bland de rekommendationer som lämnades som ett resultat av utvärderingen bör främst nämnas att denna typ av utbildningar om mänskliga rättigheter lämpligen kan omfatta tre delmoment, som

²¹⁴ Mundzic, *Utvärdering av en utbildning i mänskliga rättigheter för ett kommunalt tjänstemannanätverk* (bilaga 12).

behandlar att ha kunskap om mänskliga rättigheter, att vara grundad i mänskliga rättigheter och att arbeta med mänskliga rättigheter. Modellen utvecklades och användes inom ramen för den utbildning som genomfördes för Arbetsmarknads- och Familjförvaltningen i Eskilstuna kommun och beskrivs närmare nedan. Vidare kan nämnas vikten av att deltagarna utför en egen uppgift där frågor om de mänskliga rättigheterna kombineras med deltagarens eget arbetsområde. En annan rekommendation är att ge utrymme för diskussion och reflektion om värderingar och uppfattningar med anknytning till de mänskliga rättigheterna.

Pilotutbildning för Eskilstuna kommun

Under hösten 2008 genomförde Arbetsmarknads- och Familjförvaltningen i Eskilstuna kommun en utbildning om mänskliga rättigheter i samverkan med delegationen. Utbildningen lades upp enligt en modell som bygger på delegationens erfarenheter från de utbildningar för länsstyrelserna, rättsväsendet och ett kommunalt tjänstemannanätverk, vilka har beskrivits ovan. Modellen bygger på tre steg:

- *Att ha kunskap om mänskliga rättigheter*
Steg 1 omfattar utbildning om de mänskliga rättigheterna ur ett historiskt och globalt perspektiv syftande till en ökad förståelse för varför det är viktigt att arbeta med mänskliga rättigheter i Sverige. Steg 1 omfattar både en genomgång av olika konventioner och av statens, landstingens och kommunens ansvar för att upprätthålla rättigheterna i verksamheten.
- *Att vara grundad i mänskliga rättigheter*
Steg 2 omfattar utvecklandet av förmågan att hantera frågan om icke-diskriminering. Detta görs genom attitydövningar och övningar för att synliggöra vanliga fördomar samt för att se betydelsen av mänskliga rättigheter både i privat- och arbetslivet. Syftet är att få en insikt om att de mänskliga rättigheterna kan vara relevanta för en rad olika beslut och verksamheter.
- *Att arbeta med mänskliga rättigheter*
Steg 3 innebär att utifrån kunskap om de mänskliga rättigheterna och icke-diskriminering förstå hur ett människorättsperspektiv kan tillämpas i den egna yrkesutövningen samt i arbetet med handlingsplaner, konsekvensanalyser och liknande

instrument. Här kan centrala styrdokument från den egna kommunen och exempel på människorättsbaserat arbete som tidigare omnämnts i andra termer än mänskliga rättigheter lyftas fram.

I utbildningen deltog samtliga chefer i ledningsgruppen för förvaltningen samt ett antal deltagare som arbetar operativt i verksamheten, sammanlagt att fyrtiotal personer. Enligt den utvärdering som genomfördes var deltagarna i generellt mycket nöjda med utbildningen och fick genom denna en ökad förståelse för mänskliga rättigheter och hur man kan arbeta med rättigheterna i verksamheten.²¹⁵ Utifrån denna och andra utbildningsinsatser som delegationen har genomfört och medverkat till har delegationen kommit fram till att den modell som användes har en bra utformning som kan användas mer generellt i utbildningar om de mänskliga rättigheterna inom den offentliga sektorn.

Kartläggning av kommunalt arbete för de mänskliga rättigheterna

Rapporten *Kommunernas ansvar för att förverkliga mänskliga rättigheter* har utarbetats av forskare vid Malmö högskola på delegationens uppdrag. Rapporten, som är en kartläggning av hur 16 kommuner arbetar med frågor om de mänskliga rättigheterna, finns i bilaga 8 och beskrivs i sammandrag i avsnitt 3.4.4. I rapporten framhålls angående utbildningsfrågor bl.a. att utbildningar bör ta sin utgångspunkt i deltagarnas egna arbetsuppgifter för att sedan behandla hur arbetssätt och förhållningssätt kan förändras med ett människorättsperspektiv och vilket mervärde en sådan förändring kan medföra.

Utbildning för kursledare på Sahlgrenska akademien

Under 2009 genomförde Sahlgrenska akademien i samverkan med delegationen en utbildning för kursledare utifrån den modell som användes i Eskilstuna kommun (se ovan). Målsättningen med utbildningen var bl.a. att skapa förståelse för hur frågor om de mänskliga rättigheterna kan behandlas under läkarutbildningen, att

²¹⁵ Mundzic, *Utvärdering av en pilotutbildning i mänskliga rättigheter, Ledningsgruppen på Arbetsmarknads- och Familjeförvaltningen i Eskilstuna kommun*, (bilaga 13).

skapa medvetenhet om det ansvar som kursledarna har för att detta sker och hur utbildningen om de mänskliga rättigheterna kan utvecklas. Enligt utvärderingen ökade utbildningen deltagarnas kunskaper om mänskliga rättigheter och gav deltagarna utrymme och redskap att börja reflektera över betydelsen och användningen av ett rättighetsperspektiv inom läkarutbildningen och vården. Deltagarna efterlyste dock ännu fler konkreta exempel kopplade till den egna verksamheten.

3.5.5 Delegationens erfarenheter och slutsatser

Det allmänna skolväsendet

Vad först beträffar skolväsendet kan konstateras att delegationens informationsarbete till stora delar har fokuserat på ungdomar. Arbetet med EU-initiativet Europeiska året för lika möjligheter för alla och den svenska delen av Europarådets kampanj Alla olika – Alla lika, liksom arbetet med serietidningen Respekt samt MR-blobben, har tidigare redovisats i delegationens delbetänkande *Rapporter från en MR-verkstad* (SOU 2008:45). Här kan dock några erfarenheter lyftas fram som har koppling just till skolan som en utgångspunkt för de förslag rörande skolan som presenteras i avsnitt 7.2.

Delegationens arbete gentemot ungdomar tyder på att många ungdomar har en begränsad kunskap om de mänskliga rättigheterna och sällan förknippar begreppet med sitt eget liv eller det egna samhället. Arbetet med de europeiska kampanjerna visade också att det finns en stor efterfrågan på mer information och större möjligheter till diskussion om mänskliga rättigheter i skolan.²¹⁶ Här kan främst delegationens uppdrag att samordna de nationella aktiviteterna inom ramen för Europarådets kampanj Alla olika – Alla lika nämnas. Detta uppdrag genomfördes i samarbete med Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU). I samband med detta arbete, främst de skolturnéer LSU genomförde för utbildning om diskriminering och fördomar, har det framgått att det leder till en bättre förankring och förståelse av de mänskliga rättigheterna om eleverna i ett öppet samtal får reflektera och diskutera sina förhållningssätt och uppfattningar gentemot andra människor och deras rättigheter, än om utbildningen enbart består

²¹⁶ SOU 2008:45, *Rapporter från en MR-verkstad*.

av mer traditionell undervisning. I stället för att läraren endast försöker förmedla vad som är ”rätt” bör läraren kunna initiera diskussion om fördomar, intressekonflikter och åsiktsskillnader i frågor som är relevanta för eleverna själva. Interaktivitet, dialog och reflektion är viktiga framgångsfaktorer i detta sammanhang. Det bör dock samtidigt framhållas att en sådan utbildningsform ställer krav på att samtalsledaren själv har goda kunskaper om de mänskliga rättigheterna och kan lotsa eleverna till en grundläggande förståelse för rättigheterna. Även under arbetet med den s.k. MR-blobben har delegationen kunnat dra slutsatsen att det ofta är bättre att väcka intresse och engagemang genom att skapa situationer där ungdomar själva får ta ställning till svåra frågor än att endast presentera färdiga svar.

Delegationens arbete med uppdraget att genomföra kommunikationsinsatser och kunskaphöjande aktiviteter med anledning av 200-årsminnet av den transatlantiska slavhandelns avskaffande visade att medvetenheten om Sveriges roll i slavhandelns historia är mycket begränsad, såväl bland ungdomar som bland andra. Det är delegationens uppfattning att utbildning om de mänskliga rättigheterna i skolan bör omfatta inte endast frågor om de mänskliga rättigheterna och regelverket kring rättigheterna generellt, utan också diskussioner om kränkningar av och problem rörande de mänskliga rättigheterna som historiskt har förekommit i Sverige, liksom aktuella brister i skyddet för de mänskliga rättigheterna här i landet. Det finns en tendens att frågor om mänskliga rättigheter främst ses som relevanta för andra länder. En sådan inställning gynnar inte förståelsen bland elever och andra för att de själva har rättigheter och samtidigt skyldighet att inte kränka andra personers rättigheter.

Regeringen har slagit fast i både den första och den andra nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna att det är regeringens långsiktiga mål att stärka kunskapen och medvetenheten om dessa rättigheter. Redan i utvärderingen av den första nationella handlingsplanen betonades behovet av utbildning om mänskliga rättigheter på alla nivåer av utbildningssystemet; förskola, grundskola, gymnasium och högskola.²¹⁷ I utvärderingen betonades också att ett verkligt lärande om rättigheterna handlar om förståelse. Det är därför avgörande att skolan inte bara

²¹⁷ Bra början, men bara en början. En utvärderande kommentar om den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna, Hammarberg och Nilsson, Regeringskansliet, 2005, dnr Ju2004/6673/D.

undervisar om de mänskliga rättigheterna utan också praktiserar dem i vardagen.

Delegationen kan dock konstatera att utbildningen om de mänskliga rättigheterna behöver utvecklas och stärkas ytterligare. Trots att FN:s konvention om barnets rättigheter ofta bedöms som den mest kända av konventionerna, visar en undersökning från Barnombudsmannen 2009 att kopplingen mellan barnets rättigheter och FN:s barnkonvention verkar vara otydlig i skolundervisningen.²¹⁸ Ungdomsstyrelsen visar i en undersökning från 2008 på skillnader mellan ungdomar vad gäller kunskaper om de mänskliga rättigheterna och på betydande skillnader vad gäller kunskaper om demokratis principer och procedurer.²¹⁹ Med tanke på det förtydligade ansvar för de mänskliga rättigheterna som skolorna fått genom den nya skollagen, och om de mänskliga rättigheterna tydligt skrivs in i de kommande läroplanerna, kursplanerna och ämnesplanerna, finns det goda förutsättningar för att elevernas kunskaper om de mänskliga rättigheterna kommer att öka framöver.

Det är angeläget att kunskap och förståelse om de mänskliga rättigheterna förmedlas, både i undervisningen och i verksamheten, till alla elever med början i de lägre årskurserna. Sådan kunskap behövs för att den enskilde ska kunna bevaka sina mänskliga rättigheter, påtala när någon annans rättigheter kränks och respektera andras rättigheter. Delegationens förslag om utbildning om de mänskliga rättigheterna i skolan redovisas i avsnitt 7.2.

Högre utbildning

Delegationen har vid genomförandet av sitt uppdrag att stödja statliga myndigheter, kommuner och landsting genomfört en rad utbildningar om de mänskliga rättigheterna för tjänstemän och förtroendevalda inom den offentliga sektorn. Som framgått av avsnitt 3.5.4 har kartläggningar av bl.a. kunskapsbehovet vad gäller mänskliga rättigheter inom statliga myndigheter, kommuner och landsting också genomförts. Målgruppen har till övervägande del omfattat personer med högskoleutbildningar inom de områden där krav på kunskaper om de mänskliga rättigheterna numera ställs i examensbeskrivningarna. Vid genomförandet av dessa insatser har

²¹⁸ *Kom närmare*, Barnombudsmannen, 2009, s.12.

²¹⁹ *Demokrati och mänskliga rättigheter*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2008:4.

det framkommit att det finns en stor efterfrågan på kunskaps-
höjande insatser om de mänskliga rättigheterna. Vid utbildningarna
har det inte varit tillräckligt att enbart föra diskussion om män-
niskorätsfrågor som direkt anknyter till målgruppens verksamhet
då generell kunskap ofta saknats om de mänskliga rättigheterna
som begrepp och rättsligt normsystem.

Vid en genomgång av högskolelagen (1992:1434) har konsta-
terats att lagen anger flera frågor som högskolorna ska arbeta med,
men att frågor om de mänskliga rättigheterna, till skillnad från vad
som är fallet med skollagen, inte ingår bland dessa.

Högskoleverkets kartläggning visar på utvecklingsområden vad
gäller högskoleutbildningarnas behandling av frågor om de mänsk-
liga rättigheterna. Myndigheten framför att de brister som fram-
kommit inte i första hand bör åtgärdas genom ökad reglering. Det
behövs i stället mer tid att utveckla området t.ex. genom att lära av
framgångsrik undervisning om andra tvärsektoriella frågor. Det är
därför, enligt delegationens uppfattning, angeläget att arbetet med
att integrera de mänskliga rättigheterna i högskoleutbildningar
fortsätter och konsolideras.

Det kan också konstateras att krav på kunskaper om de mänsk-
liga rättigheterna i dag ställs i en rad examensbeskrivningar, men att
det fortfarande även finns examensbeskrivningar där sådana krav
saknas, bl.a. inom områden för stadsplanering och byggverksamhet.

Delegationens förslag avseende utbildning om de mänskliga
rättigheterna på högskolan redovisas i avsnitt 7.3.

Den offentliga sektorn

Enligt delegationens mening är kompetens om de mänskliga
rättigheterna nödvändig inom den offentliga sektorn för att
skyddet för de mänskliga rättigheterna ska vara långsiktigt hållbart.
Internationella övervakningsorgan har i sina kommentarer om
Sverige framfört att de är bekymrade över vad som uppfattas vara
en brist på kunskap och medvetenhet om de internationella instru-
menten om de mänskliga rättigheterna inom den svenska offentliga
förvaltningen. I dag saknas en sammanhållen strategi för hur sådan
utbildning kan genomföras inom staten. Krus har dock fått
regeringens uppdrag att arbeta med ett projekt om offentligt etos,
som delvis omfattar frågor om de mänskliga rättigheterna. När det
gäller den kommunala nivån har SKL för mandatperioden 2007–

2011 antagit inriktningsmålet att verka för att medlemmarna får det stöd de behöver i arbetet med att säkerställa full respekt för mänskliga rättigheter.

Delegationen har medverkat till genomförandet av flera utbildningar för personer som är verksamma inom den offentliga sektorn. Frågan om vilket innehåll utbildningar om mänskliga rättigheter inom den offentliga sektorn bör ha och hur de bör utformas har diskuterats inom ramen för flera utvärderingar av delegationens utbildningsinsatser. Delegationen har kommit fram till att den trestegsmodell som användes för en pilotutbildning för en ledningsgrupp inom Eskilstuna kommun kan rekommenderas mer allmänt för utbildningar inom den offentliga sektorn (se ovan). En viktig poäng med denna modell är att den omfattar *för det första* övergripande kunskaper om de mänskliga rättigheterna, bl.a. om konventionerna, *för det andra* övningar som syftar till att bearbeta egna fördomar och attityder i förhållande till bl.a. principen om icke-diskriminering samt, *för det tredje*, kunskaper om hur de mänskliga rättigheterna inverkar på den egna yrkesutövningen. Dessa tre moment är, enligt delegationens erfarenheter och bedömning, väsentliga för att utbildningen ska ge effekt i den ordinarie verksamheten.

Andra erfarenheter som bör nämnas är vikten av att redan i ett tidigt skede involvera kursdeltagare och andra representanter för den aktuella verksamheten i förberedelsearbetet och då kartlägga deras kunskap, förväntningar och behov. Personer med kompetens om organisationens egen verksamhet respektive om de mänskliga rättigheterna bör arbeta tillsammans med att så konkret som möjligt, gärna fallbaserat, förena frågor som rör bl.a. beslutsfattande inom organisationens eget verksamhetsområde med kunskap om vilka krav de mänskliga rättigheterna ställer på myndighetens beslutsfattande och agerande.

Utbildning i flera etapper är att föredra så att deltagarna kan ta med sig frågor från sitt vardagliga arbete för diskussion vid nästa utbildningstillfälle. Utbildningar om mänskliga rättigheter får också bättre genomslagskraft efter det att deltagarna kommit tillbaka till sina verksamheter om rättigheterna implementeras i handlingsplaner eller andra policydokument där deras betydelse åskådliggörs. Utbildningen behöver därför ge deltagarna kunskap om och verktyg för att utarbeta nya sådana dokument eller omarbota redan befintliga dokument.

En annan lärdom är att det krävs engagemang från en verksamhets ledning för att utbildningar ska kunna genomföras och för att de ska få långsiktig effekt. För att ledningen ska kunna medverka till att de mänskliga rättigheterna integreras i verksamheten behöver även ledningen ges kompetensutveckling i ämnet. Det finns ofta ett generellt behov av att i samband med utbildningar på ett grundläggande sätt tydliggöra vad mänskliga rättigheter är, bl.a. i förhållande till demokrati, och på vilket sätt de mänskliga rättigheterna sätter gränser för och ställer krav på myndighetsutövning och beslutsfattande. För tjänstemän i ledande positioner, liksom för förtroendevalda, kan kunskap om och förståelse för de mänskliga rättigheterna ses som en kompetens som är nödvändig för att medborgare och medarbetare ska behandlas på ett korrekt sätt, alltså som en aspekt på rättssäkert och gott ledarskap.

Ytterligare en erfarenhet är att "utbildning av utbildare" är en viktig komponent i utbildning om mänskliga rättigheter. Om varje deltagare efter avslutad utbildning får ett ansvar att föra kunskapen vidare i den egna verksamheten skapas en effektiv kunskapsspridning. Utbildningarna måste i sådana fall utformas på ett sätt som underlättar för deltagarna att sprida kunskapen vidare genom metodinlärning och genom att de får material som de själva kan använda i utbildningen av sina kollegor.

Vad gäller utbildning om de mänskliga rättigheterna för förtroendevalda inom kommuner och landsting visar de kartläggningar som delegationen låtit göra att övergripande introduktioner om mänskliga rättigheter och det politiska ledarskapets ansvar för att säkerställa respekten för rättigheterna förekommer i mycket liten utsträckning. Många politiker utbildas däremot i mer specifika frågor om mänskliga rättigheter, t.ex. kvinnors rättigheter, barnets rättigheter och rätten till likabehandling. I SIFO-undersökningen framkom en tydlig bild av att utbildning för politiker om mänskliga rättigheter inte är ett högprioriterat område inom kommuner och landsting. På frågan "*Har politiker i er organisation erbjudits utbildning om mänskliga rättigheter?*" svarade endast 14 procent av samtliga svaranden att de har erbjudit politiker en sådan utbildning. I delegationens dialog med olika kommunrepresentanter har många pekat på vikten av att kommunstyrelsens representanter erhåller kunskap om mänskliga rättigheter. På samma sätt som när det gäller utbildningen/fortbildningen för chefer och övriga anställda är det viktigt att hitta en kompetens som på ett bra sätt förenar

goda kunskaper om det övergripande människorättsperspektivet med kännedom om den aktuella verksamheten för att introduktioner ska kunna utformas på ett verksamhetsrelevant sätt. En kombination av internt och externt perspektiv är därför avgörande.

Sammanfattningsvis kan konstateras avseende utbildning om mänskliga rättigheter inom den offentliga sektorn att efterfrågan på utbildning och kompetensutveckling är stort samt att utbildningsinsatser bör bedrivas långsiktigt, systematiskt och verksamhetsanpassat. Det kan tilläggas att delegationen har erfarenheter av att intresset för att arbeta aktivt och uttryckligen med de mänskliga rättigheterna tycks ha ökat under senare år och att det finns en stor efterfrågan på stöd inom detta område.

Delegationens förslag avseende utbildning om mänskliga rättigheter inom den offentliga sektorn redovisas i avsnitt 7.4.

3.6 Forskning och kunskapsutveckling om mänskliga rättigheter i Sverige

3.6.1 Inledning

En central del i regeringens politik för de mänskliga rättigheterna är att öka kunskapen och medvetenheten om rättigheterna.²²⁰ Forskning och andra kunskapsutvecklande insatser förutsätter att relevanta och aktuella grunddata finns att tillgå. I avsnitt 2.3 beskrivs att kunskap om de mänskliga rättigheterna som den enskildes rättigheter och den offentliga sektorns skyldigheter är nödvändig för ett hållbart skydd av rättigheterna. Nedan lämnas en redogörelse för vilken tillgång till forskning, statistik och andra data som finns i dag om de mänskliga rättigheterna i Sverige. Härmed avses främst material som rör hur de mänskliga rättigheterna skyddas, efterlevs, genomförs och förstås i Sverige, även om gränsen mot material som behandlar internationella frågor om de mänskliga rättigheterna inte är skarp.

Avsnittet är indelat i forskning om de mänskliga rättigheterna, statistik som kan användas för kunskapsutveckling om de mänskliga rättigheterna och, slutligen, nationella indikatorer om de mänskliga rättigheterna.

²²⁰ Prop. 2009/10:1, Utgiftsområde 1, Rikets styrelse, s. 60, skr. 2005/06:95, s. 12 och 114.

3.6.2 Forskning

Forskning om mänskliga rättigheter kan definieras på olika sätt. En grov indelning kan göras mellan dels forskning som är av relevans för de mänskliga rättigheterna utan att uttryckligen förhålla sig till dessa, dels forskning som uttryckligen förhåller sig till de mänskliga rättigheterna som begrepp och analysverktyg.

Forskning som är av relevans för de mänskliga rättigheterna utan att uttryckligen förhålla sig till dessa bedrivs inom de flesta ämnesområden och universitet och högskolor. Medicinsk forskning är av relevans för förverkligandet av rätten till bästa uppnåeliga hälsa, miljöforskning kan leda till bättre förutsättningar för förverkligandet av rätten till en tillfredsställande levnadsstandard, teknisk forskning kan utforma lösningar på utmaningar som personer med funktionsnedsättningar ställs inför och så vidare. Denna typ av forskning kan sägas skapa kunskap om förutsättningar och metoder för arbetet med att säkerställa de mänskliga rättigheterna.

Det finns också forskning som kan sägas behandla i vilken mån och på vilket sätt mänskliga rättigheter förverkligas genom nationell politik och prioriteringar, dock utan att den utgår ifrån ett uttalat människorättsperspektiv. Forskning om minoritetspolitik visar t.ex. på vilket genomslag minoriteters rättigheter får. På samma sätt kan forskning om äldreomsorgens praxis visa på hur äldres rättigheter tillgodoses. Denna forskning är också central för kunskapsutvecklingen om mänskliga rättigheter, utan att den nödvändigtvis behöver uttryckas i människorättstermer.

I kapitel 2 har beskrivits att även om de mänskliga rättigheterna omfattar såväl juridiska som politiska och etiska frågeställningar och överväganden, så ligger fokus i detta betänkande på de mänskliga rättigheterna som konventionsstadgade frågor och regelverk. Även delegationens överväganden om forskning om de mänskliga rättigheterna avser främst sådan forskning som uttryckligen förhåller sig till rättigheterna. Eftersom sådan forskning kan ge viktigt underlag för arbetet för de mänskliga rättigheterna är det viktigt att undersöka dess omfattning. Därutöver kan forskning inom en rad andra områden ge underlag och förbättra förutsättningarna för att efterleva de mänskliga rättigheterna, t.ex. medicinsk forskning och hälsoforskning vad avser rätten till bästa uppnåeliga hälsa.

Vetenskapsrådets kartläggning av svensk forskning om mänskliga rättigheter

Under 2004 genomförde Vetenskapsrådet en kartläggning av svensk forskning om mänskliga rättigheter på uppdrag av regeringen. Uppdraget redovisades i en rapport 2005.²²¹ I uppdraget definierades ”forskning om mänskliga rättigheter” som ”forskning som uttryckligen tar sin utgångspunkt i de mänskliga rättigheterna som anges i svensk grundlag och/eller internationella dokument om mänskliga rättigheter”. Denna forskning delades in i fem inriktningar:

- forskning som mer allmänt tar sin utgångspunkt i de mänskliga rättigheterna utan att behandla någon särskild rättighet;
- forskning om medborgerliga och politiska rättigheter;
- forskning om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter;
- forskning om diskrimineringsförbudet; samt
- forskning om mänskliga rättigheter för vissa grupper eller delar av befolkningen.

Enligt kartläggningen ökade forskningen om mänskliga rättigheter kraftigt i omfattning under åren 1994–2004, främst vid de juridiska fakulteterna. I rapporten framför Vetenskapsrådet att forskningen är angelägen och värd ett generellt stöd. Rådet pekade dock samtidigt på att utvecklingen varit olika stark inom olika delområden och i olika miljöer.

Enligt Vetenskapsrådets kartläggning presenteras forskningen huvudsakligen i form av doktorsavhandlingar och/eller artiklar i vetenskapliga tidskrifter. Avhandlingar publiceras i ämnet med viss regelbundenhet. Artiklar publiceras inte nödvändigtvis av forskare vid universitet och högskolor utan även av praktiker eller andra med intresse för ämnet. Det är däremot ganska sällsynt med större eller medelstora samlade forskningsinsatser, t.ex. sådana som leder till monografier som inte är resultat av grundforskning. Antologier förekommer dock, i vilka flera författare deltar med något eller några kapitel. Denna forskning finansieras till största delen genom fakulteterna eller motsvarande och endast till mindre del av forskningsråd med finansieringsuppdrag.

²²¹ Redovisning av uppdrag att göra en kartläggning av svensk forskning om mänskliga rättigheter, Regeringskansliet, dnr Ju2004/8468/D.

Vetenskapsrådet beskriver att en stor del av forskningen om mänskliga rättigheter utförs inom den juridiska disciplinen, även om det förekommer avhandlingar med andra perspektiv. Enligt rapporten saknas till stor del mångvetenskaplig forskning om mänskliga rättigheter, t.ex. sådan som är framtagen i samarbete mellan juridik och andra ämnen. Kartläggningen visar även att forskningen temamässigt domineras av övergripande frågor om mänskliga rättigheter och medborgerliga och politiska rättigheter.

Sammanfattningsvis pekar Vetenskapsrådet på ett antal utmaningar för forskningen om mänskliga rättigheter. Det verkar inte finnas intresse eller ekonomiskt och arbetsmässigt utrymme för att fördjupa forskningen efter avhandlingsarbetet. I den mån forskning bedrivs efter disputationen så är det i form av projekt som leder till avsnitt i antologier eller artiklar i vetenskapliga tidskrifter. Detta ses som ett problem, eftersom det är av vikt för forskningens kvalitet och områdets framtida ställning att även seniora forskare fördjupar sig inom området.

Rapporten identifierade också vissa områden där forskningen är obetydlig, bl.a. forskning om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. En möjlig förklaring som framhålls i rapporten är att dessa rättigheter kan upplevas som kontroversiella och att deras innebörd, rättsliga ställning och tillämpning därför kan anses svåranalyserad. Situationen för forskning om diskriminering i allmänhet och om annan diskriminering än könsdiskriminering bedömdes som likartad.

Vetenskapsrådets redovisning pekar också på en annan lucka i forskningen av mer principiell betydelse. Det rör forskning om relationen mellan mänskliga rättigheter och det omgivande samhällets utveckling. Som exempel nämns frågor om skillnader i grundvärderingar hos befolkningen och olika tolkningar av mänskliga rättigheter, liksom hur olika rättigheter påverkas av utvecklingen inom ekonomiska, medicinska och tekniska områden.

Den offentliga forskningsfinansieringen sker dels genom anslag direkt till universitet och högskolor, dels genom anslag till forskningsråd och sektorsforskningsmyndigheter. Därutöver finns ett antal forskningsstiftelser som förvaltar offentliga medel.

Vetenskapsrådet menar att det inte finns anledning att koncentrera forskningen om mänskliga rättigheter, utan att samverkan mellan existerande miljöer i stället bör öka för att åstadkomma tvär- och mångvetenskapligt samarbete. Det finns också ett behov

av att stödja mer seniora forskares verksamhet och att uppmuntra forskning inom försummade områden.

För att få till stånd denna förändring förespråkar Vetenskapsrådet:

- Post-doktorala tjänster på 1–2 år för att öka utbytet mellan olika miljöer.
- Forskarassistenttjänster för att möjliggöra substantiella forskningsinsatser efter disputationen.
- Doktorandtjänster inom underrepresenterade områden.
- Ett allmänt forum för diskussion av mänskliga rättigheter med särskilt fokus på gränsområden mellan juridik och andra områden.

Dessa fyra åtgärder kan enligt Vetenskapsrådet bäst genomföras genom att ett forskningsprogram inrättas med medel som utlyses för institutioner, fakulteter eller universitet, snarare än till enskilda forskare. På så sätt menar man att man vid bedömningen bättre kan ta hänsyn till hur förslagen gynnar forskningen om mänskliga rättigheter nationellt.

Vetenskapsrådet förespråkar att tvärvetenskaplig forskning ska främjas då sådan forskning saknas inom området mänskliga rättigheter.

I regeringens forskningsproposition framför regeringen att forskning om de mänskliga rättigheterna och demokratiutveckling är viktig inom det utrikespolitiska området, t.ex. i förhållande till frågor om global säkerhet, välbefinnande och utveckling.²²² I avsnittet om det civila samhället, demokrati, integration och jämställdhet m.m. sägs vidare att forskning om diskriminering, mänskliga rättigheter och nationella minoriteter är viktig, bl.a. i syfte att utveckla kunskapen om hur mänskliga rättigheter kan främjas och diskriminering motverkas. Regeringen hänvisar här till Vetenskapsrådets kartläggning av svensk forskning om mänskliga rättigheter och påpekar att enligt denna är de flervetenskapliga insatserna på området begränsade och forskningen koncentrerad till det juridiska området.²²³

Vetenskapsrådet har inte fått något uppdrag om forskning om mänskliga rättigheter som motsvarar myndighetens förslag från

²²² Prop. 2008/09:50, s. 233 ff., bet. 2008/09:UbU4, rskr. 2008/09:160.

²²³ Prop. 2008/09:50, *Ett lyft för forskning och innovation*, s. 240.

2005. Däremot hanterar Vetenskapsrådet bl.a. ett femårigt program om strategisk grundforskning i demokrati och offentlig förvaltning, omfattande 10 miljoner kronor per år. Inom ramen för programmet, som inleddes 2006, har individuella projekt om mänskliga rättigheter finansierats med inriktning på mänskliga rättigheter i Sverige eller mer generellt.²²⁴

Det aktuella forskningsläget

En genomgång av databasen SwePub, som innehåller referenser till de forskningspublikationer som finns registrerade i för närvarande ett trettiotal svenska lärosätens publiceringsdatabaser, visar att situationen som Vetenskapsrådet pekade ut i sin rapport 2005 kvarstår. Det kan dock finnas brister i dessa databaser så att publikationer som tar sin utgångspunkt i mänskliga rättigheter inte finns registrerade, eller inte är sökbara på begrepp som rättighet, mänskliga rättigheter, rights eller human rights. Vid undersökningstillfället i mars 2010 fanns det totalt 34 så kallade referegranskade publikationer om mänskliga rättigheter, liksom 177 publikationer som rubricerats som "övrig vetenskaplig publikation". Hit räknas avhandlingar, bokkapitel, rapporter, hela antologier, recensioner, konferensbidrag etc.

Publikationerna inom det juridiska området dominerar stort. Av de totalt 211 publikationerna i SwePub är 65 procent från det juridiska området, 9 procent från statsvetenskap och 4 procent från freds- och utvecklingsforskning. Även övriga publikationer är från området samhällsvetenskap/humaniora. Det är också tydligt att dessa publikationer främst behandlar medborgerliga och politiska rättigheter. Endast ett tjugotal av publikationerna har ett svenskt fokus. Vetenskapsrådets slutsats att forskningen främst koncentreras på avhandlingar, tidskriftsartiklar och antologier verkar också fortfarande vara korrekt.

Av de över 26 000 doktorsavhandlingar som finns i SwePub behandlar en bråkdel (cirka en promille) explicit mänskliga rättigheter. En närmare genomgång av dessa visar att drygt hälften är avhandlingar i juridik, medan de andra kommer från statsvetenskap, freds- och utvecklingsforskning, religionsvetenskap, socialantropologi, m.m. Majoriteten av avhandlingarna behandlar rättssystem

²²⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Vetenskapsrådet, dnr U2009/7241/SAM/F, s. 5, samt (bl.a.) Vetenskapsrådet, dnr 2007-7294 och 2009-1319.

internationellt eller inom EU, företags samhällsansvar eller olika internationella exempel som t.ex. Kina, Kambodja, Egypten, Indonesien och Sydafrika. Knappt en femtedel har ett uttalat fokus på Sverige.

En genomgång av de databaser som forskningsråden Vetenskapsrådet, Forskningsrådet för Arbetsliv och Socialvetenskap (FAS) och Riksbankens Jubileumsfond har över forskningsanslag som har beviljats under de senaste fem åren indikerar dock att en förändring tycks vara på väg. Denna förändring kan skönjas både vad gäller ämnesval och rättighetsfokus. Av de drygt 60 projekt som i titel, sammanfattning, populärsammanfattning och/eller slutredovisning nämner mänskliga rättigheter eller rättigheter är blandningen av ämnesområden jämnare än bland publikationerna i SwePub. Omfattningen av de externa anslag som forskare beviljats efter ansökan speglar dock inte den existerande forskningen fullt ut, eftersom en del forskning om mänskliga rättigheter också finansieras inom ramen för universitetens egna anslag.

Hälften av de forskningsfinansierade projekten inriktas helt eller delvis på Sverige, vilket kan sägas peka på ett ökat intresse för forskning med nationellt fokus. Det finns fortfarande en viss dominans för forskning som närmast relaterar till medborgerliga och politiska rättigheter men även här kan en förändring ses.

Det är dock långt ifrån samtliga av dessa projekt som tycks använda mänskliga rättigheter som ett analysredskap. En del projekt hänvisar enbart till konventioner om mänskliga rättigheter som en bakgrund som ger ökad vikt åt deras projekt, medan andra mer explicit undersöker hur olika rättigheter eller hela människorättsidén omvandlas till praxis, relaterar till samhällsattityder osv.

Finansiering av forskning om de mänskliga rättigheterna

De direkta anslagen till universitet och högskolor har hittills främst gått till forskning genom doktorandtjänster eller nedsättning för forskning i tjänsten för docenter och professorer. Det finns dock frihet för universitet och högskolor att göra strategiska forsknings-satsningar utifrån sina prioriteringar.

De största svenska forskningsråden är Vetenskapsrådet, Forskningsrådet för Arbetsliv och Socialvetenskap (FAS), Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsplanering (Formas)

samt Verket för innovationssystem (Vinnova). Vetenskapsrådet är den i särklass största finansiären. Rådet har i uppdrag att utveckla och finansiera grundforskning av högsta kvalitet inom alla vetenskapsområden och ska särskilt främja mång- och tvärvetenskaplig forskning. FAS stöder forskning inom områdena arbetsmarknad, arbetsorganisation, folkhälsa, arbete och hälsa, välfärd och socialförsäkring, omsorg och sociala relationer. Formas främjar grundforskning och behovsstyrd forskning inom områdena miljö, areella näringar och samhällsbyggande. Vinnova utvecklar effektiva innovationssystem och finansierar behovsmotiverad forskning.

Utöver ovanstående forskningsfinansiärer finns det en betydande krets statliga myndigheter som både finansierar och bedriver egen forskningsverksamhet inom områden med relevans för mänskliga rättigheter som t.ex. Statens skolverk, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Socialstyrelsen, och Försäkringskassan. Denna forskning ska motiveras utifrån en viss samhälls-sektors eller näringslivssektors behov av kunskap för att främja vissa ändamål. Det satsas även på forskning och utveckling inom landsting och till en del även inom kommunerna, t.ex. genom centra för forskning och utveckling (FoU) inom olika verksamhetsområden.

Enligt Statistiska centralbyrån (SCB) uppgick den offentliga sektorns utgifter för forskning och utveckling till nästan 6,8 miljarder kronor 2007, dvs. utgifterna för forskning och utveckling som finansieras vid sidan om lärosätena av statliga myndigheter, kommuner, landsting och de lokala och regionala FoU-enheterna.²²⁵ Detta kan jämföras med de cirka 4,5 miljarder kronor som Vetenskapsrådet förfogar över under 2010. Merparten av den utförda forsknings- och utvecklingsverksamheten var inriktad mot hälso- och sjukvård samt försvar. 97 procent av FoU-verksamheten som bedrevs inom offentlig sektor utfördes av statliga myndigheter och landsting. För de övriga tre procenten stod kommuner samt lokala och regionala forsknings- och utvecklingsenheter.

²²⁵ *Forskning och utveckling inom offentlig sektor 2007*, Sveriges officiella statistik, Statistiska meddelanden, UF 10 SM 0801.

3.6.3 Statistiska undersökningar, databaser och rapporter

Tillgången till statistik och data om mänskliga rättigheter

Det finns en stor mängd officiell statistik som tas fram av SCB tillsammans med övriga statistikansvariga myndigheter. Officiell statistik ska enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Den ska vara objektiv och allmänt tillgänglig.

Från SCB:s hemsida kan all officiell statistik nås, oavsett om den är framtagen av SCB eller någon annan statistikansvarig myndighet, bl.a. i en databas tillgänglig på Internet.²²⁶ Även en del statistik som inte ingår i den officiella statistiken publiceras. Genom denna statistik kan olika typer av data som är av relevans för att beskriva situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige samlas in, t.ex. i avsikt att följa utvecklingen över tid. Statistiken är systematiserad bl.a. efter region och efter ämnesområde. Dessa ämnesområden är arbetsmarknad, befolkning, boende, byggnad och bebyggelse, demokrati, energi, finansmarknad, handel med varor och tjänster, hushållens ekonomi, hälso- och sjukvård, informationsteknik, jord- och skogsbruk, fiske, kultur och fritid, levnadsförhållanden, miljö, nationalräkenskaper, näringsverksamhet, offentlig ekonomi, priser och konsumtion, rättsväsende, socialförsäkring, socialtjänst, transporter och kommunikation samt utbildning och forskning.

Eftersom mänskliga rättigheter inte är ett eget ämnesområde i statistiken, till skillnad från t.ex. demokrati och jämställdhet (som är en egen del av statistiken om levnadsförhållanden), krävs det att den som vill samla statistik rörande de mänskliga rättigheterna själv identifierar relevanta data som en del av statistiken om andra ämnen. Det kan då t.ex. röra sig om att sammanställa och systematisera delar av statistiken från områdena befolkning, boende, byggnad och bebyggelse, demokrati, hushållens ekonomi, levnadsförhållanden, rättsväsendet och flera andra områden. Först genom en sådan kartläggning och analys kan det klarläggas i vilken mån det saknas statistik för att en tillräckligt god bild av situationen för de mänskliga rättigheterna ska kunna framträda.

Det är dock redan känt, bl.a. till följd av synpunkter från internationella övervakningsorgan, att tillgången till statistik som är uppdelad på olika bakgrundsvariabler, främst etnisk tillhörighet, är begränsad. Sådan statistik har bl.a. efterfrågats av FN:s

²²⁶ www.scb.se/hitta_statistik.

övervakningskommittéer (se vidare avsnitt 3.6.4 och nedan om synpunkter från internationella övervakningsorgan).

Förutom den officiella statistiken finns även flera andra större internationella och nationella undersökningar som tar fram data som kan vara av relevans för kunskapsutvecklingen om mänskliga rättigheter. Några exempel på sådana undersökningar och databaser ges nedan.

SOM-institutet vid Göteborgs universitet genomför regelbundet en nationell undersökning inriktad på samhälle, politik och medier, kallad Riks-SOM. Denna undersökning har genomförts varje höst sedan 1986. De återkommande huvudfrågorna i Riks-SOM gäller politiskt beteende, medievanor och livsstil samt attityder till massmedier, politik och offentlig service. Ett antal frågor i undersökningarna återkommer år efter år medan andra växlar beroende bl.a. på aktuella händelser. Resultaten från undersökningarna kan ge information om t.ex. attityder och värderingar rörande de mänskliga rättigheterna, politiskt engagemang i dessa frågor samt hur människor uppfattar att samhället tillgodoser olika mänskliga rättigheter.

Institutet för social forskning, SOFI, vid Stockholms universitet har en databas kallad Social Citizenship Indicator Program (SCIP) som samlar data om olika länders institutionella strukturer för socialförsäkring, dvs. om pension, arbetslöshet, sjuktal, olyckstal och föräldraförsäkring. Sådana data kan t.ex. vara av relevans för studier av frågor kring rätten till social trygghet, en tillfredsställande levnadsstandard eller frågor om jämställdhet och icke-diskriminering i olika länder.

Quality of Government Institute vid Göteborgs universitet har också två databaser, Quality of Government Social Policy Dataset och Quality of Government Dataset. Databaserna har byggts upp i syfte att främja internationella jämförelser. Den förstnämnda databasen innehåller data om socialpolitik, skattesystem, strukturella villkor för socialpolitiken, attityder, politiska indikatorer samt data om kvalitet i samhällsstyrningen (*quality of government*). Den andra databasen innehåller data om demokrati, mänskliga rättigheter, myndigheternas kvalitet, korrruption, valsysteem, partisystem, federalism osv. Det bör noteras att de externa databaser som i sin tur används för att hämta data för området mänskliga rättigheter i sig bara berör vissa rättigheter. Gibney & Daltons "Terror scale" mäter kränkningar av fysisk integritet och säkerhet bl.a. utifrån bedömningar som gjorts av Amnesty International och U.S. State

Departement. Cingranelli och Richards databas CIRI fokuserar på fysisk integritet, medborgerliga rättigheter, arbetares rättigheter samt kvinnors rätt till likabehandling. Den databas som Freedom House har, kallad Freedom of the World, koncentrerar sig på data om medborgerliga och politiska rättigheter.

EU:s byrå för mänskliga rättigheter samlar och analyserar såväl officiella som inofficiella data om olika rättighetsfrågor inom EU. Dessutom utför byrån egen forskning och egna undersökningar, bl.a. den största EU-undersökningen om invandrades och minoriteters erfarenheter av diskriminering, *EU-MIDIS: European Union Minorities and Discrimination Survey*. Undersökningen bygger på intervjuer utförda i EU:s alla medlemsstater med personer från ett urval grupper invandrade och etniska minoritetsgrupper samt med en kontrollgrupp med personer ur majoritetsbefolkningen. Frågorna rör t.ex. upplevd diskriminering samt graden av medvetenhet om lagstiftning mot diskriminering.²²⁷ Frågorna är standardiserade för att jämförelser mellan medlemsstaterna ska kunna göras. Även EU-kommissionen gör statistiska undersökningar som belyser frågor om mänskliga rättigheter.

Bland andra internationella undersökningar med relevans för kunskapsutveckling om mänskliga rättigheter finns Human Development Report, Comparative Study of Electoral Systems, Eurobarometer, European Social Survey, International Social Survey Program, World Value Surveys m.fl. Dessa undersökningar och databaser är dock svårare för forskare i Sverige att påverka genom att till exempel lägga till nya frågor eller specifika grupper.

Vidare finns ett antal databaser som kan användas för studier av de mänskliga rättigheterna på kommunal nivå. Ingen av dem fokuserar dock explicit på mänskliga rättigheter. För att kunna användas för studier om mänskliga rättigheter behöver användaren alltså, i likhet med vad som gäller för den statistik som publiceras av SCB, själv identifiera och systematisera relevanta data.

Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) bedriver sedan ett antal år tillbaka ett arbete med s.k. öppna jämförelser. Öppna jämförelser är en uppsättning indikatorer som redovisas återkommande och som beskriver verksamheter med avseende på kvalitet och effektivitet. För närvarande görs öppna jämförelser med avseende på hälso- och sjukvård, vård och omsorg

²²⁷ Se bl.a. European Union Agency for Fundamental Rights, *EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey. Main Results Report*, 2009, och *Data in Focus Report. Rights Awareness and Equality Bodies*, 2010.

om äldre, grundskola, gymnasieskola, trygghet och säkerhet samt folkhälsa. Syftet med jämförelserna är att stimulera landsting och kommuner att analysera sin verksamhet, lära av varandra, förbättra kvaliteten och effektivisera verksamheten. Som ett led i arbetet med öppna jämförelser samlas statistik in för att beskriva kommunernas och landstingens verksamheter, bl.a. i kommundata-basen (www.kommundatabas.se). I databasen samlas cirka 200 nyckeltal eller indikatorer. Nyckeltalen bygger huvudsakligen på officiell statistik och beskriver verksamheternas kostnad, omfattning och kvalitet.

Vidare arbetar SKL med utvecklingsprojektet Jämförelseprojektet (www.jamforelse.se/sv/). Inom detta projekt utarbetar nätverk av kommuner metoder för jämförelser av kostnader och kvalitativa resultat. Inriktningen är att identifiera samband mellan kostnader och kvalitet. Kvalitet mäts här främst genom mått som kan delas in i två grupper. Den första gruppen av mått bygger på frågor om vad brukaren anser om den tjänst som levererats, dvs. vad brukaren är nöjd och inte nöjd med. Data för denna typ av mått samlas oftast in genom enkäter och intervjuer. Den andra gruppen omfattar mått som utarbetas av verksamheterna själva genom egna undersökningar i register eller studier. Dessa två grupper är avsedda att komplettera varandra för att på så sätt kunna redovisa trovärdiga resultat.

Vetenskapsrådet har i en rapport redovisat sina bedömningar avseende behovet av en databasinfrastruktur för forskning. I rapporten beskrivs att Vetenskapsrådet i flera olika sammanhang har identifierat behovet av en databasinfrastruktur för forskning som bl.a. innebär ökad tillgänglighet till data, t.ex. genom förbättrad information om vilka datakällor som finns samt möjlighet för forskare att bedriva forskning på generella forskningsdatabaser och register. I rapporten framförs att det är ett problem att det inte finns någon samlad kunskap om vilka datakällor som finns, vad de innehåller för information samt var de förvaras.²²⁸ Den grupp som utarbetat rapporten menar att en översyn behövs, där en avvägning görs av forskningens förutsättningar och behov i förhållande till andra intressen såsom enskildas rätt till personlig integritet. Rapportförfattarna anser att regeringen bör tillkalla en kommitté eller en särskild utredare med ett sådant utredningsuppdrag.²²⁹

²²⁸ *Rättsliga förutsättningar för en databasinfrastruktur för forskning*, Vetenskapsrådets rapportserie 11:2010, Vetenskapsrådet, s. 7.

²²⁹ Vetenskapsrådets rapportserie 11:2010, s. 15.

Synpunkter från internationella organ om tillgången till statistik med relevans för mänskliga rättigheter i Sverige

Sverige har upprepade gånger fått synpunkter från FN:s övervakningsorgan om avsaknaden av statistik som kan belysa situationen för de mänskliga rättigheterna. När Sverige 2010 granskades av FN:s råd för mänskliga rättigheter inom ramen för dess periodiska granskning av medlemsländerna lyftes t.ex. bristen på data om hemlösa barn, vilket i sin tur skulle kunna försvåra framtagandet och genomförandet av handlingsprogram i frågan.²³⁰ Vidare rekommenderades Sverige att samla och utarbeta data om faktiska uttryck för rasism och diskriminering samt att förbättra datainsamlingen och statistiken om våld mot kvinnor.²³¹

I sitt yttrande 2009 noterade FN:s kommitté för barnets rättigheter att det finns relevant svensk statistik både hos Socialstyrelsen och SCB, men efterlyste, liksom vid tidigare rapporteringar, samordning mellan statistikansvariga myndigheter samt förbättrade rutiner av insamling av data som går att bryta ner i olika grupper för att kunna få en bild av alla barns situation. Speciellt angeläget, menade kommittén, är det att få fram statistiska data som speglar situationen för barn med funktionsnedsättningar, våldsutsatta barn mellan 15 och 18 års ålder, samt barn som är offer för sexuellt utnyttjande.²³²

FN:s kommitté mot rasdiskriminering upprepade i sitt yttrande 2008 tidigare framförda synpunkter om bristen på nedbrytbara statistiska data. Kommittén noterade Sveriges skäl emot att samla data som speglar befolkningens etniska sammansättning, men underströk ändå sin oro över bristen på data som försvårar övervakningen av konventionen. Kommittén påpekade att den i sina riktlinjer för rapportering rekommenderat den rapporterande staten att tillhandahålla information om befolkningens sammansättning, användandet av olika modersmål, vanliga språkgrupper eller andra indikatorer på den etniska mångfalden, tillsammans med annan information från riktade enkäter genomförda på frivillig basis med full respekt för anonymiteten hos de inblandade. Kommittén menade att det behövs för att en utvärdering av befolkningens ekonomiska, sociala och kulturella situation ska kunna göras.²³³

²³⁰ A/HRC/15/11, 16 juni 2010, p. 23.

²³¹ A/HRC/15/11, 16 juni 2010, p. 95.28 och 95.51.

²³² CRC/C/SWE/CO/4, 12 juni 2009, p. 19.

²³³ CERD/C/SWE/CO/18, 23 september 2008, p. 10.

Även FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har påtalat bristen på statistiska data i den svenska rapporteringen och specifikt efterfrågat att nedbrytbara statistiska data ska finnas med i Sveriges nästa rapport till kommittén. Denna statistik bör vara jämförbar över åren och kunna delas upp i ålder, kön, etnisk tillhörighet samt, där det är relevant, även i landsbygd respektive stad. Kommittén anser att statistiken behövs för att kunna bedöma effekten av olika statliga åtgärder.²³⁴

FN:s dåvarande specialrapportör för rätten till bästa möjliga fysiska och psykiska hälsa, Paul Hunt, konstaterade i sin rapport om Sverige 2007 att det inom hälsoområdet är vanligt i Sverige att samla statistiska data som är nedbrytbara i vissa kategorier, som kön och ålder, medan detta inte görs på basis av etnicitet. Specialrapportören menar att det visst är ett känsligt område, eftersom denna sorts data kan missbrukas, men pekar samtidigt på att andra länder har löst frågan på passande sätt. Som ett exempel på vikten av sådan statistik lyfter specialrapportören det faktum att etniska minoriteter i Sverige anses ha en jämförelsevis sämre hälsa än majoritetssamhället och ställer ett antal frågor i relation till detta exempel: Hur kan myndigheter informera sig om problemets omfattning och karaktär utan statistiska data som speglar den etniska bakgrunden? Om myndigheterna inte har kunskap om problemets omfattning och karaktär, hur kan de utforma lämpliga åtgärder för att komma tillrätta med problemet, och hur kan de veta om vidtagna åtgärder har varit effektiva?²³⁵

EU:s byrå för mänskliga rättigheter beskriver i sin introduktion till ovan nämnda undersökning EU-MIDIS, *European Union Minorities and Discrimination Survey*, att det finns en allvarlig avsaknad av statistiska data om minoriteter i Europa, vilket är anledningen till skapandet av MIDIS. Byrån menar att datainsamling på EU-nivå och inom medlemsstaterna fokuserar på majoritetsbefolkningarnas erfarenheter och upplevelser, då de existerande tillvägagångssätt för datainsamling bara förmår fånga upp en handfull från olika minoritetsgrupper, vilket inte är tillräckligt för att dra generella slutsatser om deras situation. Detta gäller såväl Eurobarometer och European Social Survey som den svenska statistiken nämnd ovan. EU:s byrå för mänskliga rättig-

²³⁴ E/C.12/SWE/CO/5, 1 december 2008, p. 14.

²³⁵ A/HRC/4/28/Add.2, 28 februari 2007, p. 119–121.

heter konstaterar att denna brist på data leder att beslutsfattare förblir dåligt informerade om minoriteternas villkor.²³⁶

Ungdomsstyrelsens rapport om demokrati och mänskliga rättigheter

I december 2007 fick Ungdomsstyrelsen regeringens uppdrag att sammanställa och systematisera resultaten från ett antal stora medborgarundersökningar som gjorts för att ge en aktuell bild av det svenska folkets kunskaper, attityder och värderingar avseende demokrati och mänskliga rättigheter. Uppdraget redovisades 2008 i rapporten *Demokrati och mänskliga rättigheter: Svenska folkets kunskaper och värderingar*.²³⁷

Ungdomsstyrelsens analys bygger på ett antal undersökningar som har genomförts under perioden 2000–2007, nämligen European Social Survey, World Values Studies, International Social Survey Program, Valundersökningen, Comparative Study of Electoral Systems, IEAs Civic Education Study och Ungdomsstyrelsens egen attityd- och värderingsstudie.

Ungdomsstyrelsen menar att vissa delar av uppdraget har varit svårare att genomföra än andra. Detta beror på att de stora medborgarundersökningarna framför allt är inriktade på medborgarnas attityder och värderingar med koppling till det demokratiska styrelseskicket och dess förutsättningar. Underlaget för beskrivningen av attityder och värderingar är därmed betydligt rikligare jämfört med underlaget vad gäller kunskaper, samtidigt som underlaget för att beskriva värderingar om de politiska fri- och rättigheterna är bättre än underlaget för att beskriva värderingar om övriga mänskliga rättigheter.

Underlaget är mest begränsat när det gäller kunskaper om de mänskliga rättigheternas innebörd. Rapporten understryker att möjligheterna att beskriva svenska folkets kunskaper är starkt begränsade av att de stora medborgarundersökningarna inte ställer frågor som tar upp det temat. Endast en av undersökningarna, IEAs Civic Education Study, ägnar tre av sammanlagt 43 kunskapsfrågor åt temat kunskaper om de mänskliga rättigheterna. Denna undersökning fokuserar enbart på 18-åringar, vilket gör underlaget ännu mer begränsat.

²³⁶ European Union Agency for Fundamental Rights, *EU-MIDIS at a Glance*, 2009.

²³⁷ Ungdomsstyrelsens skrifter 2008:4.

Det finns, enligt rapporten, ett något större underlag för kunskapsläget om demokrati som idé och beslutsprocedur, dels genom att flera frågor i ovan nämnda studie behandlar demokrati, dels genom att Valundersökningen inkluderar kunskapsfrågor om demokratis institutioner samt olika politikområden. IEA:s studie fokuserar på kunskapsfrågor om demokratin som styrelseform.

3.6.4 Nationella indikatorer för mänskliga rättigheter

I Sverige finns inte något nationellt indikatorssystem för mänskliga rättigheter. I den nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter 2006–2009 ingick som åtgärder att, för det första, identifiera uppföljningsbara nationella mål för ett urval av de mänskliga rättigheterna och, för det andra, utarbeta indikatorer i förhållande till dessa mål. Syftet var att kunna utvärdera och följa upp arbetet med nationella mål om mänskliga rättigheter.²³⁸ I regeringens slutuppföljning av handlingsplanen från april 2010 framför regeringen dock att arbetet med att identifiera nationella mål och indikatorer för mänskliga rättigheter ännu pågår, att frågan är komplicerad och att resultatet inte kommer att kunna presenteras på ännu en tid.²³⁹

Uppföljningssystem med indikatorer finns redan inom en rad andra områden och frågor av tvärsektoriell karaktär. Som exempel kan nämnas att regeringen i budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1) redovisade 27 indikatorer för att följa upp utfallet av integrationspolitiken. Indikatorerna är indelade under rubriker, såsom arbete, språkkunskaper och diskriminering och är främst av kvantitativt slag.²⁴⁰ Inom ungdomspolitiken sker en uppföljning utifrån indikatorer i syfte att skapa en bred kontinuerlig uppföljning av ungdomars levnadsvillkor inom samtliga de områden som identifierats som ungdomspolitikens huvudområden. Ett femtontal myndigheter har i uppdrag att årligen redovisa totalt omkring 80 indikatorer.²⁴¹ Ett uppföljningssystem med indikatorer eller motsvarande är också under utarbetande för politiken för det civila samhället.²⁴² Det framgår av propositionen att en av avsikterna med att utarbeta detta system är att skapa underlag för att regelbundet

²³⁸ Skr. 2005/06:95, s. 110–111.

²³⁹ *Uppföljning av den nationella handlingsplanen rättigheterna*, Regeringskansliet, april 2010, s. 59.

²⁴⁰ Prop. 2009/10:1, Utgiftsområde 13, Integration och jämställdhet, s. 27.

²⁴¹ Skr. 2009/10:53, *En strategi för ungdomspolitiken*, s. 7.

²⁴² Prop. 2009/10:55, s. 52 och 62 ff.

kunna lämna en tydlig redovisning av politikens utveckling till riksdagen, bl.a. mot bakgrund av att riksdagen tidigare framfört att regeringen borde lämna förslag om konkreta delmål och resultatindikatorer inom utgiftsområde 17 (Kultur, medier, trossamfund och fritid). Ett annat syfte med uppföljningssystemet anges vara att öka förutsättningarna för att skapa en tvärssektoriell politik som är samstämmig mellan politikområden.²⁴³

I budgetpropositionen för 2010 förklarar regeringen att den avser att ta fram indikatorer för att möjliggöra en uppföljning av jämställdhetspolitiken. Syftet anges vara att bidra till ökad kunskap inom området för att därmed kunna säkerställa träffsäkra insatser.²⁴⁴

Ytterligare ett indikatorssystem utarbetas inom barnpolitiken. En indikatormodell presenterades i form av en departementspromemoria under 2007.²⁴⁵ Av regeringens strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige framgår att regeringen har uppdragit åt Barnombudsmannen (BO) att utveckla ett uppföljningssystem, bl.a. utifrån departementspromemorian, för att följa barns levnadsvillkor inom olika områden utifrån barnkonventionen. Regeringen avser även att ge SCB i uppdrag att utifrån målområdena beräkna indikatorer på statistiska underlag utifrån register hos flera myndigheter.²⁴⁶

Indikator- och andra uppföljningssystem kräver ofta betydande resurser då relevanta data måste identifieras, samlas in, systematiseras, analyseras och redovisas regelbundet. Särskilda statistiska undersökningar kan ibland behöva utformas och genomföras för att komplettera redan befintliga uppgifter. En viktig fråga är därför om indikatorssystem verkligen ger något mervärde i form av relevant information som annars inte skulle ha tagits fram eller beaktats. Beträffande tvärssektoriella uppföljningssystem behöver frågan också ställas om den information som samlas in via indikatorer eller på annat sätt inte redan finns och analyseras i tillräcklig mån inom de olika sakområden som berörs av det tvärssektoriella perspektivet.²⁴⁷ Frågan är relevant även avseende ett möjligt indikatorsystem för mänskliga rättigheter, vilket skulle behöva omfatta information från en rad politikområden, av vilka flera

²⁴³ Prop. 2009/10:55, s 52 ff. och bet. 2008/09:KrU1.

²⁴⁴ Ds 2007:9, *Ett uppföljningssystem för barnpolitiken*.

²⁴⁵ Prop. 2009/10:1, Utgiftsområde 13, Integration och jämställdhet, s. 52.

²⁴⁶ Prop. 2009/10:232, s. 41.

²⁴⁷ Jfr. exv. Statskontorets remissvar på Ds 2007:9, *Ett uppföljningssystem för barnpolitiken*, Statskontorets dnr 2007/92-4.

redan har egna indikatorssystem. För att överväga frågan behöver en jämförelse göras mellan hur en modell för indikatorer för mänskliga rättigheter typiskt sett ser ut och andra, befintliga indikator- och uppföljningssystem.

Det finns flera modeller för indikatorer för mänskliga rättigheter som har utarbetats t.ex. av internationella organ och inom forskningen. Den mest etablerade får anses vara en modell som FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter har utarbetat i samverkan med en expertgrupp på uppdrag av FN:s övervakningskommittéer. Modellen bygger på tre nivåer av indikatorer: strukturella indikatorer, processindikatorer och resultatindikatorer.²⁴⁸

Strukturella indikatorer visar på vilka rättsliga dokument (t.ex. nationell lagstiftning och konventioner) som antagits eller ratificerats av en stat samt vilka myndigheter och andra institutionella mekanismer som anses behövliga för att skydda och främja en specifik rättighet, t.ex. mekanismer för att rätta till eventuella brister i lagstiftningen.

Processindikatorer belyser vilken verksamhet staten bedriver för att förverkliga mänskliga rättigheter. Dessa indikatorer inkluderar åtgärder och program som genomförs för att uppnå resultat som kan sättas i samband med förverkligandet av en särskild rättighet. Processindikatorer delas i sin tur in i två nivåer, dels indikatorer som visar på ansträngningar som görs för att skapa förutsättningar för förverkligandet av mänskliga rättigheter, dels indikatorer som mer specifikt visar hur de faktiska förutsättningarna ser ut.

Resultatindikatorer visar på utfallet av de ansträngningar som gjorts och vad befintliga förutsättningar gett för resultat. Resultatindikatorer skapar kunskap om i vilken grad en mänsklig rättighet förverkligats.

Om en jämförelse görs mellan denna modell för indikatorer för mänskliga rättigheter och befintliga indikatorssystem av det slag som beskrivits ovan framträder tydliga skillnader. Information om de mänskliga rättigheternas faktiska genomslag för befolkningen, t.ex. vad avser utbildning, levnadsstandard inklusive bostad, politiskt deltagande m.m., kan visserligen delvis samlas in genom

²⁴⁸ HRI/MC/2008/3, *Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights*, 6 juni 2008. Indikatorer kan också bygga på tredelningen "respect, protect, fulfil", se Office of the High Commissioner for Human Rights, HRI/MC/2006/7, *Report on Indicators for Monitoring Compliance with International Human Rights Instruments: a Conceptual and Methodological Framework*, 11 maj 2006. Ytterligare en modell är "4-A scheme", se Tomasevski, *Human Rights Obligations in Education – The 4-A Scheme*, 2006.

befintlig statistik och andra uppföljningssystem. Indikatorer för mänskliga rättigheter avser dock att även belysa förhållanden som explicit utgår från de konventionsstadgade rättigheterna och som är unika för just mänskliga rättigheter. Det handlar dels om indikatorer som belyser själva systemet för skydd av de mänskliga rättigheterna i form av t.ex. ratificerade konventioner, nationella rättsregler och myndigheter (dvs. de strukturella indikatorerna), dels om indikatorer som avser att skildra hur den offentliga sektorn arbetar med att genomföra de mänskliga rättigheterna, t.ex. genom strategier och liknande (dvs. processindikatorerna). Dessa indikatorer avspeglar centrala aspekter av staternas skyldigheter enligt konventionerna, såsom att lagfästa rättigheterna, att aktivt främja rättigheterna m.m.

En slutsats som kan dras är att om ett indikatorssystem ska användas för att följa utvecklingen för de mänskliga rättigheter, så är det nödvändigt att utarbeta ett eget indikatorsystem för detta ändamål. Ett sådant indikatorsystem tillhandahåller information om rättigheterna som inte tillhandahålls, systematiseras och analyseras på något annat sätt. Syftet får dock anses vara detsamma som med andra uppföljnings- och indikatorssystem, nämligen att kunna följa och redovisa utvecklingen i förhållande till ett mål, i detta fall det av riksdagen fastställda målet om respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige. Samtidigt bör det beaktas att arbete med indikatorer för mänskliga rättigheter bedrivs av internationella och regionala organisationer. Förutom det arbete inom FN som beskrivits ovan ska även EU:s byrå för grundläggande rättigheter enligt förordningen om byråns inrättande utveckla metoder och normer för att förbättra jämförbarheten, objektiviteten och tillförlitligheten av data på europeisk nivå i samarbete med kommissionen och medlemsstaterna.²⁴⁹

I december 2008 fick Handisam i uppdrag av delegationen att utveckla nationella indikatorer för mänskliga rättigheter. Rapporten om genomförandet av uppdraget koncentreras på ett urval mänskliga rättigheter och föreslår indikatorer som kan användas för att bygga upp kunskap om dessa rättighetsområden.²⁵⁰ Denna kunskap kan i sin tur ligga till grund för forskning,

²⁴⁹ Rådets förordning (EG) nr. 168/2007 av den 15 februari 2007 om inrättande av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter, artikel 4.1.b.

²⁵⁰ *Nationella indikatorer för mänskliga rättigheter. Små fönster med en glimt av ett större sammanhang*, A 2009:6 (dnr 2008/0212), Handisam, 2009.

policyutveckling m.m. Rapporten fokuserar på fem mänskliga rättigheter:

- rätten till politiskt deltagande,
- rätten till bästa möjliga uppnåeliga hälsa,
- rätten till arbete,
- rätten till utbildning samt
- rätten till bostad.

Handisam delar i rapporten in indikatorer i tre övergripande kategorier i enlighet med FN:s modell; strukturella indikatorer samt process- och resultatindikatorer. En skillnad är dock att processindikatorer delas upp efter deras koppling till strukturella eller resultatindikatorer.

För att tydliggöra förslaget om hur dessa olika indikatorer kan användas för att utveckla kunskap om olika rättigheter redovisas nedan hur rätten till bästa uppnåeliga hälsa, enligt rapporten, skulle kunna mätas genom strukturella indikatorer samt process- och resultatindikatorer.

Som strukturella indikatorer för rätten till hälsa föreslås:

- ratificerade konventioner som berör rätten till bästa uppnåeliga hälsa,
- grundlagar och övrig nationell lagstiftning som omfattar rätten till hälsa,
- nationella myndigheter och nationella oberoende institutioner som direkt och indirekt arbetar med rätten till hälsa,
- klagomålsinstanser för rätten till hälsa samt
- en övergripande nationell strategi eller handlingsplan som inkluderar rätten till hälsa.

Som processindikatorer kopplade till strukturella indikatorer förordas:

- policyer, strategier, planer och liknande som antagits av regering och ansvariga myndigheter som främjar rätten till bästa uppnåeliga hälsa,
- konkreta åtgärder av regering, ansvariga myndigheter och kommuner som främjar rätten till hälsa,
- budget för hälsovård, sjukvård och social omsorg i förhållande till andra områden samt i förhållande till resultatindikatorer,

- statliga åtgärder för att få kunskap om grupper som faller utanför statistiken t.ex. om människor som vistas i Sverige utan tillstånd, hemlösa och de grupper som omfattas av diskrimineringslagstiftningen.

Som processindikatorer kopplade till resultatindikatorer föreslås:

- antal patienter i relation till antal läkare inom primärvården,
- antal sjukhus fördelat på antal invånare i ett län eller en region,
- andel barn som gör regelbundna hälsokontroller upp till fem års ålder,
- andel grundskoleelever som fått utbildning i hälsa och näringsfrågor,
- andel personer med hälsoförsäkring fördelat på målgrupper.

Rapporten föreslår även att dessa processindikatorer ska inkludera:

- andel personer som anser sig känna till sina rättigheter inom hälsoområdet samt
- andel anställda, förtroendevalda och tjänstemän inom hälsoområdet som anser sig känna till sina skyldigheter när det gäller att tillgodose människors rättigheter på hälsoområdet.

Resultatindikatorer för rätten till bästa uppnåeliga hälsa delas i sin tur upp i fem delar:

- översikt av hälsotillståndet i Sverige,
- kvalitet i hälso- och sjukvård,
- underliggande bestämningsfaktorer för en god hälsa,
- beteenderelaterad hälsa samt
- natur- och arbetsmiljö.

Arbetet fokuserade främst på resultatindikatorer, bl.a. för att befintlig statistik som är uppföljningsbar över tid ska kunna användas. Samtidigt framförs det i rapporten att det också finns ett behov av att synliggöra inom vilka områden det saknas statistik.

Rapporten lyfter fram befintlig statistik som kan användas som resultatindikatorer. Som ett exempel kan nämnas Folkhälso-rapporten, Nationella folkhälsoenkäten, Brottsförebyggande rådets statistik, Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnds årsredovisning, Vårdbarometern, Öppna jämförelser av hälso- och sjukvårdens

kvalitet och effektivitet, SCB:s undersökningar av levnadsförhållanden, m.m. I rapporten nämns avslutningsvis ett antal önskvärda resultatindikatorer för rätten till hälsa som inte kan redovisas med hjälp av befintlig statistik, t.ex. regionala skillnader vad gäller ekonomiska resurser samt kvalitet och effektivitet i vården fördelat på grupper.

I den övergripande analysen av de framtagna indikatorerna betonas att det finns en fara i att endast förlita sig på data som redan finns med argumentet att det inte finns statistik och/eller resurser. Riskerna finns då att man inte kan säkra en kunskapsutveckling kring viktiga aspekter av mänskliga rättigheter. För att arbetet med mänskliga rättigheter ska utvecklas och föras framåt behövs därför ny statistik och data framtagna utifrån ett människorättsperspektiv.

Slutligen lyfts också frågan om i vad mån statistiken speglar skillnader inom en befolkning och menar att det ur ett människorättsperspektiv är angeläget att kunna jämföra situationen för olika grupper med befolkningen i sin helhet. Det statistiska underlag som finns för närvarande är endast tillräckligt för diskrimineringsgrunden kön.

I rapporten konstateras att det i dag även är svårt att finna statistik för de diskrimineringsgrunder som berörs av personuppgiftslagen (1998:204), PUL. Enlig PUL är det förbjudet att behandla personuppgifter som avslöjar "ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös övertygelse eller medlemskap i fackförening". Det är även förbjudet att behandla sådana personuppgifter som rör hälsa eller sexualliv.

Det finns ändå möjlighet att behandla frågor kring känsliga ämnen, som t.ex. diskrimineringsgrunderna kan vara, om en registrerad lämnat sitt samtycke eller på ett tydligt sätt offentliggjort uppgifterna. Det är dessutom tillåtet att behandla känsliga uppgifter för forskningsändamål samt statistikändamål om behandlingen är nödvändig för att en arbetsuppgift av allmänt intresse ska kunna utföras och om samhällsintresset av det statistikprojekt där behandlingen ingår klart väger över den risk för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet som behandlingen kan innebära. Utifrån personuppgiftslagen är det således möjligt för myndigheter som arbetar med statistik inom olika områden att behandla statistik som omfattar känsliga personuppgifter, som t.ex. etnicitet, hälsa och sexualliv.

En svårighet med statistik nedbruten på diskrimineringsgrunder kan vara att det är svårt att mäta så små grupper eftersom det statistiska underlaget blir för litet. Detta innebär att utfallet blir osäkert och i princip omöjligt att dra några säkra slutsatser av. Om det ska vara möjligt att genomföra analyser på mindre befolkningsgrupper måste undersökningar baseras på ett större urval, vilket innebär en större kostnad. SCB lyfter i sina urvalsundersökningar inte fram grupper där färre än 400 personer i den specifika gruppen svarat. Detta innebär att viss statistik finns men att den i dagsläget inte publiceras utan måste specialbeställas samt att den då bygger på ett alltför litet urval personer för att några säkra slutsatser ska kunna dras. Det bör även tilläggas att statistik som t.ex. visar etnisk tillhörighet är svår att ta fram och hantera på ett sätt som är förenligt med människors behov av integritet, säkerhet och trygghet.

Handisams rapport med förslag på en modell för nationella indikatorer för de mänskliga rättigheterna presenterades 2009. Rapporten utarbetades som ett led i genomförandet av den nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter 2006–2009.²⁵¹ Av regeringens slutuppföljning av handlingsplanen framgår att resultatet av Regeringskansliets arbete med frågan om indikatorer inte kommer att presenteras på ännu en tid.²⁵² Vidare framgår att ett särskilt arbete vad avser indikatorer för barnpolitiken har presenterats i form av en rapport under 2007.²⁵³

I regeringens proposition med strategi för barnets rättigheter sägs att regeringen har uppdragit åt BO att utveckla ett nytt uppföljningssystem för att följa barns levnadsvillkor inom olika områden utifrån barnkonventionen. BO har 2009 tilldelats medel för att påbörja detta arbete. Uppföljningssystemet ska användas för att mäta och beskriva de aspekter av barns levnadsvillkor som regeringen bedömer är centrala ur ett barnrättsperspektiv. Det framgår också att regeringen kommer att ge SCB i uppdrag att utifrån målområdena beräkna indikatorer på statistiska underlag utifrån register hos flera myndigheter. Indikatorerna kommer att fortsätta utvecklas. I detta utvecklingsarbete är det viktigt att berörda myndigheter och forskare involveras.²⁵⁴

²⁵¹ Skr. 2005/06:95, s. 111.

²⁵² *Uppföljning av den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna*, Regeringskansliet, april 2010, s. 59.

²⁵³ Ds 2007:9.

²⁵⁴ Prop. 2009/10:232, s. 41.

3.6.5 Delegationens slutsatser

Vetenskapsrådets rapport från 2005 visade att forskningen om de mänskliga rättigheterna ökat i omfattningen samtidigt som den är tydligt begränsad inom vissa områden. Myndigheten förespråkar att mångvetenskaplig forskning ska främjas då sådan forskning saknas inom området. Rapporten identifierade också vissa områden där forskningen är obetydlig, bl.a. forskning om relationen mellan mänskliga rättigheter och det omgivande samhällets utveckling. En genomgång av databasen SwePub tyder på att den situation som Vetenskapsrådet beskrev i sin rapport kvarstår. De forskningsansökningar som Vetenskapsrådet, FAS och Riksbankens Jubileumsfond har beviljat indikerar dock att en förändring tycks vara på väg. I regeringens forskningsproposition hänvisades det till kartläggningen och de brister inom området som myndigheten pekat ut. Någon särskild satsning på området har dock ännu inte gjorts.

SCB samlar och tillgängliggör stora mängder officiell och annan statistik som kan användas för att följa utvecklingen vad avser vissa aspekter på förverkligandet av de mänskliga rättigheterna. Statistik och andra data samlas och redovisas även av ett flertal svenska och andra aktörer. Då statistikens ämnesindelning inte använder mänskliga rättigheter som begrepp, samt till följd av de mänskliga rättigheternas tvärsektoriella karaktär, saknas dock en systematisk genomgång av vilken statistik som finns respektive inte finns för att situationen avseende de mänskliga rättigheterna ska kunna belysas och följas över tid.

Den svenska offentliga statistiken och de universitetsbaserade databaserna kan inte heller användas som data för att belysa alla aspekter av de mänskliga rättigheterna. Situationen för de mänskliga rättigheterna kan inte åskådliggöras endast genom resultat eller effekter. Rättigheterna har även strukturella och processuella aspekter, bl.a. i form av regelverk och myndighetsstruktur respektive strategidokument, utbildningsinsatser m.m. Genom den befintliga statistiken kan det t.ex. inte utläsas på vilket sätt en viss rättighet skyddas i lagstiftningen eller vilken grad av kunskap och medvetenhet som finns om de mänskliga rättigheterna.

Det saknas vidare statistik som kan ge en bild av situationen för de mänskliga rättigheterna nedbruten på olika grupper och delar av befolkningen. Internationella organ som övervakar efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna framför att det är angeläget att kunna

följa situationen för grupper som löper särskild risk att utsättas för kränkningar eller problem rörande de mänskliga rättigheterna, t.ex. diskriminering. Nationella enkät- eller urvalsundersökningar fångar inte upp dessa grupper och det finns därför ingen möjlighet att se om de som svarar på enkäter och undersökningar på ett rättvisande sätt motsvarar en population. Det kan till exempel röra sig om nationella minoriteter, flyktingar, människor som vistas i Sverige utan tillstånd, hemlösa, de barn och ungdomar som av olika anledningar inte går i skolan och personer med vissa funktionsnedsättningar.

Flera av diskrimineringsgrunderna fångas sällan i allmänna nationella undersökningar av till exempel SCB eller i förhållande till övrig befolkning. Överlag finns data och statistik endast i särskilda, enstaka och framförallt kvalitativa undersökningar. Dessa är inte uppföljningsbara över tid och fokuserar endast på situationen för en specifik grupp vid ett specifikt tillfälle. Dagens brist på statistik fördelad på diskrimineringsgrunder gör det svårt att på ett effektivt sätt använda statistiken för att följa upp arbetet med mänskliga rättigheter. Samtidigt kan konstateras att statistik som speglar situationen för befolkningen uppdelad t.ex. enligt diskrimineringsgrunderna inte kan tas fram, hanteras och analyseras utan betydande problem. Även om en stor statistisk undersökning genomförs blir antalet personer litet när uppgifterna delas upp enligt diskrimineringsgrunderna, vilket innebär att det blir svårt att dra säkra slutsatser. Vidare är statistik som är uppdelad på etnisk tillhörighet och andra diskrimineringsgrunder svår att ta fram och hantera på ett sätt som är förenligt med människors behov av integritet, säkerhet och trygghet.

När det gäller arbetet med nationella indikatorer för mänskliga rättigheter kan konstateras att regeringen ansett att det har förelegat ett behov av att bättre kunna följa utvecklingen vad avser de mänskliga rättigheterna och därför har påbörjat ett arbete med att utarbeta nationella mål och indikatorer på området. En modell har utarbetats men arbetet har hittills inte tagits vidare. Det finns i dag indikatorssystem inom en rad politikområden, bl.a. jämställdhetspolitiken, ungdomspolitikerna och integrationspolitiken. Ett arbete med indikatorer för barnpolitiken pågår också.

3.7 Civilsamhälle, näringsliv och massmedier

3.7.1 Mänskliga rättigheter och privata aktörer

Relationen mellan mänskliga rättigheter och privata aktörer, såsom individer, civilsamhälle, näringsliv och massmedier har flera dimensioner. För *det första* ger de mänskliga rättigheterna ett nödvändigt skydd för individen, men även för andra privata aktörer, gentemot staten. Organisationer inom det civila samhället är i sitt arbete beroende av att rättigheter som föreningsfriheten, mötesfriheten, yttrandefriheten och religionsfriheten respekteras. För företag aktualiseras ofta frågor om t.ex. äganderätten och rätten till domstolsprövning. Medierna är beroende av att bl.a. informationsfriheten och yttrandefriheten respekteras. För *det andra* har privata aktörer ett eget ansvar att respektera de mänskliga rättigheterna. För *det tredje* kan privata aktörer, såsom organisationer inom det civila samhället, företag och massmedier, spela en viktig roll i arbetet för de mänskliga rättigheterna.

Det civila samhället har en central betydelse för de mänskliga rättigheterna. Begreppet *det civila samhället* används här som en samlingsbeteckning på de aktörer och verksamheter som människor bildar och driver tillsammans för gemensamma intressen och som är skilda från staten, marknaden och det enskilda hushållet. Bland de organisationer som verkar inom det civila samhället kan nämnas ideella föreningar, stiftelser, registrerade trossamfund, vissa kooperativ, samfälligheter och nätverk. Organisationer inom det civila samhället kan t.ex. bevaka att staten och andra aktörer respekterar de mänskliga rättigheterna, dokumentera och påtala kränkningar av de mänskliga rättigheterna och företräda enskilda, grupper och intressen, nationellt och internationellt. Organisationer inom det civila samhället kan också bedriva ett omfattande arbete med att stärka kunskapen och medvetenheten om de mänskliga rättigheterna.

Massmediernas granskning av den offentliga sektorn har en viktig funktion för de mänskliga rättigheterna och demokratin. Medierna kan också stimulera debatt om mänskliga rättigheter och bidra till att stärka medvetenheten och kunskapen i dessa frågor. Näringslivets roll diskuteras oftast i relation till företagens ansvar för att respektera de mänskliga rättigheterna, men näringslivet kan också aktivt bidra till arbetet för rättigheterna, bl.a. genom ekonomiskt eller annat stöd eller genom att lyfta fram de mänskliga

rättigheterna i sin verksamhet, för sin personal, sina handelspartners eller sina kunder.

Privata aktörers ansvar för de mänskliga rättigheterna

Den folkrättsliga förpliktelsen för att de mänskliga rättigheterna följs åvilar helt och hållet staten i vid bemärkelse, såsom tidigare har beskrivits (avsnitt 2.1). I sin juridiska form markerar rättigheterna gränserna för statens maktutövning och slås fast i konventioner eller traktat, som är avtal slutna av stater representerade av sina regeringar. Inte desto mindre är det klart att de mänskliga rättigheterna omfattar ett ansvar för varje individ att respektera andra personers rättigheter. I FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, artikel 29, sägs t.ex. att var och en har plikter mot samhället. I artikel 30 tydliggörs att ingenting i förklaringen får tolkas som en rätt för en stat, en grupp eller en enskild person att ägna sig åt en verksamhet eller att utföra en handling som syftar till att omintetgöra någon av rättigheterna i förklaringen. En motsvarande formulering finns även i Europakonventionen, artikel 17. Alla har alltså ett ansvar för att utöva sina mänskliga rättigheter på ett sätt som inte inskränker andras rättigheter.

Det har under lång tid förts en diskussion om hur privata aktörers ansvar för de mänskliga rättigheterna ska kunna tydliggöras. Även om sådana aktörers åsidosättanden av de mänskliga rättigheterna oftast innebär överträdelser av nationell lagstiftning som ska beivras nationellt har de nationella reglerna inte alltid ansetts tillräckliga. Ett problem kan vara att det land där övergrepp begåtts inte har något intresse av att ställa någon till svars eller att det saknar nödvändig lagstiftning eller institutioner för att detta ska kunna ske. För individer har det internationella straffrättsliga ansvaret tydliggjorts alltmer sedan det andra världskriget och framåt och definitivt slagits fast genom antagandet av den internationella brottmålsdomstolens stadga 1998.²⁵⁵ Vad gäller företag har det ibland dessutom varit ett problem att det kan vara oklart vilket lands lagstiftning som ska ligga till grund för ansvar om det företag eller den organisation som anklagelserna riktar sig emot har en multinationell struktur. Det har därför utvecklats ett flertal riktlinjer och andra instrument för att tydliggöra företagens

²⁵⁵ A/CONF.183/9, *Rome Statute of the International Criminal Court*, 17 juli 1998.

ansvar för de mänskliga rättigheterna, såsom beskrivs närmare nedan (avsnitt 3.7.3).

Diskussionerna om vilket ansvar organisationer inom det civila samhället har i förhållande till bl.a. de mänskliga rättigheterna har främst lett till utarbetandet av uppförandekoder och liknande självreglerande instrument. Frågan har t.ex. varit aktuell i förhållande till organisationer som arbetar med humanitärt eller annat bistånd. Ett betydelsefullt exempel på självreglerande instrument inom detta område är *Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief* från 1994. I juli 2010 hade denna kod undertecknats av 458 humanitära organisationer inom det civila samhället.²⁵⁶

En internationell standard för socialt ansvar som är avsedd att kunna användas inom flera samhällssektorer är nu under utarbetande.²⁵⁷ Internationella standardiseringsorganisationen (*International Organization for Standardization*, ISO) planerar att under hösten 2010 lansera denna standard under beteckningen ISO 26000. Standarden utformas främst för organisationer och verksamheter inom näringslivet och det civila samhället, men är även tänkt att kunna användas inom den offentliga sektorn. Syftet med ISO 26000 är att underlätta för företag, myndigheter och andra organisationer att arbeta med frågor om socialt ansvar, bl.a. mänskliga rättigheter, men även t.ex. miljö och arbetsrätt. I den del av ISO 26000 som avser de mänskliga rättigheterna utgår standarden från internationella konventioner. Den omfattar bl.a. förklaringar av centrala principer om mänskliga rättigheter och riktlinjer för hur företag, organisationer och verksamheter kan gå till väga för att integrera de mänskliga rättigheter i verksamheten, identifiera situationer där de mänskliga rättigheterna riskerar att kränkas samt följa upp och utvärdera hur de mänskliga rättigheterna följs i verksamheten. Standarden är avsedd att fungera som en vägledning och inte avsedd att användas för certifiering.

Arbetet med ISO 26000 har pågått sedan 2002 och involverat ett flertal centrala aktörer på människorättsområdet, såsom ILO, FN:s högkommissarie för de mänskliga rättigheterna, FN:s särskilde representant för mänskliga rättigheter i näringslivet samt flera organisationer inom det civila samhället, däribland Human Rights Watch och Oxfam. Arbetet leds av det svenska standardiserings-

²⁵⁶ Koden och listan över organisationer som undertecknat den finns på www.ifrc.org/publicat/conduct.

²⁵⁷ Draft International Standard ISO/DIS 26000.

institutet SIS (*Swedish Standards Institute*) i samarbete med Brasiliens motsvarighet, ABNT.

Gemensamt för de ovan beskrivna internationella instrumenten om privata aktörers ansvar för de mänskliga rättigheterna är att de är frivilliga riktlinjer som reglerar ansvar men inte skyldigheter i juridisk mening. Ofta ger de även staten en tydlig roll i att tillse att de frivilliga riktlinjerna sprids och används.

Samverkan mellan olika samhällsaktörer i arbetet med handlingsplaner och liknande strategier för de mänskliga rättigheterna på nationell nivå

Vid utarbetandet av de svenska nationella handlingsplanerna för de mänskliga rättigheterna har omfattande konsultationsprocesser genomförts. Syftet med dessa processer har både varit att identifiera problem rörande de mänskliga rättigheterna och att inhämta förslag på åtgärder. Konsultationerna har omfattat en rad aktörer, bl.a. statliga myndigheter, kommuner, landsting, universitet och högskolor, organisationer inom det civila samhället och arbetsmarknadens parter.²⁵⁸

Planernas genomförande har samordnats av arbetsgrupper inom Regeringskansliet med tjänstemän från de olika departementen.²⁵⁹ Under tiden för genomförandet av handlingsplanerna har dock inga direkta samråd genomförts med de aktörer som lämnade synpunkter inför handlingsplanernas utarbetande. Däremot har de kallats till möten där regeringen har redovisat genomförandet av den andra nationella handlingsplanen.

Vid sidan av samråd om de nationella handlingsplanerna för mänskliga rättigheter äger dock dialog med olika samhällsaktörer rum i ett flertal andra sammanhang och politikområden där de mänskliga rättigheterna aktualiseras, t.ex. inom handikappolitiken, barnpolitiken, jämställdhetspolitiken, minoritetspolitiken och den internationella handelspolitiken. Som exempel kan nämnas samråd i frågor om de nationella minoriteterna, där ansvarigt statsråd och företrädare för de nationella minoriteterna deltar, det kommunala partnerskap som regeringen har stött för att stimulera till samverkan och dialog om barnets rättigheter på kommunal nivå

²⁵⁸ Skr. 2005/06:95, s. 19–20, skr. 2001/02:83, s. 19–20.

²⁵⁹ Förordnanden i en arbetsgrupp med uppgift att utarbeta en nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter (Ju 2000:M), dnr Ju2000/2608/LED, samt Förordnanden i en interdepartemental arbetsgrupp för mänskliga rättigheter (Ju 2006:E), dnr Ju2006/4035/D.

samt regeringens dialog med företag inom ramen för initiativet Globalt Ansvar, där frågor om näringslivets samhällsansvar behandlas (se vidare avsnitt 3.7.3).

De flesta åtgärderna i de nationella handlingsplanerna för mänskliga rättigheterna har rört statliga myndigheter. Vissa åtgärder rör dialog eller annat utbyte med kommuner och landsting. En åtgärd beskriver t.ex. att regeringen uppmuntrar kommuner och landsting att använda regeringens långsiktiga mål om full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige som mål för sitt eget arbete och att ta fram lokala handlingsplaner för de mänskliga rättigheterna.²⁶⁰ Privata aktörer berörs indirekt av några åtgärder, t.ex. regeringens arbete med Globalt Ansvar (åtgärd 124). En annan åtgärd rör icke-diskriminering som villkor för statligt stöd till organisationer inom det civila samhället (åtgärd 96). Organisationerna nämns också som viktiga aktörer för genomförandet av flera åtgärder som bl.a. rör frågor om att sprida information och medvetenhet om de mänskliga rättigheterna. Regeringen betonar också mer allmänt i skrivelsen att det är angeläget att föra dialog och samarbeta med privata aktörer kring frågor om mänskliga rättigheter, bl.a företag och enskilda organisationer.

FN:s handbok om nationella handlingsplaner för mänskliga rättigheter förespråkar en hög grad av samverkan mellan olika samhällsaktörer både i samband med att en handlingsplan utarbetas och då den genomförs och följs upp.²⁶¹ Handboken pekar ut organisationer som arbetar för mänskliga rättigheter som nyckelaktörer som regeringen bör samverka med i arbetet, både med att utarbeta och att genomföra handlingsplaner. Andra aktörer som pekas ut som viktiga är nationella institutioner för mänskliga rättigheter, företag och representanter för massmedierna.

FN:s högkommissarie för de mänskliga rättigheterna har i en rapport från 2007 sammanfattat erfarenheterna från olika länders arbete med bl.a. nationella handlingsplaner för de mänskliga rättigheterna. I rapporten framförs att det är centralt att det finns en kommitté som kan koordinera arbetet med att utarbeta handlingsplanen samt att denna grupp bör omfatta både myndigheter och organisationer från det civila samhället. Ett sådant brett

²⁶⁰ Skr. 2005/06:95.

²⁶¹ Office of the United Nations High Commissioner For Human Rights, *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, Professional Training Series No. 10, 2002.

deltagande bör även karaktärisera arbetet med att genomföra handlingsplanen, enligt rapporten.²⁶²

Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter har i en rekommendation om systematiskt arbetet för de mänskliga rättigheterna betonat vikten av samarbete mellan olika aktörer även när åtgärder för systematiskt arbete för mänskliga rättigheter ska genomföras. Genom att samla berörda aktörer från olika samhällssektorer – såsom myndigheter, kommuner, civilsamhälle och representanter för marginaliserade grupper – både under planerings- och genomförandefaserna i arbetet med nationella handlingsplaner och liknande dokument kan effektiviteten i genomförandet stärkas, anser kommissionären. Svårigheter som uppstår vid genomförandet av åtgärder kan t.ex. diskuteras genom att representanter för olika myndigheter sammankallas under implementeringsfasen.²⁶³

Det kan i detta sammanhang noteras att regeringen aviserat att den avser att under hösten 2010 bjuda in bl.a. organisationer inom det civila samhället till en dialog.²⁶⁴ Dialogen ska behandla vilken roll dessa organisationer kan spela för att bidra ytterligare till att stärka respekten för samt kunskapen och medvetenheten om de mänskliga rättigheterna, samt hur fler organisationer kan involveras i sådant arbete. Frågor om hur samverkan i arbetet för de mänskliga rättigheterna mellan stat, kommun och det civila samhället, ska också diskuteras.

Det varierar mellan olika länder vilken roll de nationella institutionerna för mänskliga rättigheter har i arbetet med nationella handlingsplaner och liknande strategier, bl.a. beroende på institutionens förhållande till regeringen respektive riksdagen. Det vanligaste är att regeringen bär hela ansvaret för både utarbetande och genomförande av sådana dokument. Det förekommer dock också att den nationella institutionen leder utarbetandet av planen, eller någon del av den. I Nya Zeeland gav parlamentet i uppdrag åt landets kommission för mänskliga rättigheter att ha en sådan roll. Syftet var att skapa förutsättningar för en inkluderande process. I planen betonas att medan regeringen har ett särskilt ansvar för de mänskliga rättigheterna så har även lokala och regionala myndigheter ett ansvar, liksom näringslivet, organisationer m.fl. Rege-

²⁶² United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, *Experience with National Human Rights Action Plans, Indicators and National Human Rights Institutions*, juni 2007, s.1.

²⁶³ CommDH(2009)3, *Recommendation on Systematic Work for Implementing Human Rights at the National Level*, 18 februari 2009, p. 6, 7.1, 8 och 10.

²⁶⁴ Skr. 2009/10:106, *Dialog om samhällets värdegrund*, s. 57.

ringen och dess myndigheter, samt lokala myndigheter, har dock ansvaret för genomförandet av de flesta åtgärderna i planen.²⁶⁵

I sin rapport från 2007 om erfarenheterna från olika länders arbete med bl.a. nationella handlingsplaner för de mänskliga rättigheterna framför FN:s högkommissarie för de mänskliga rättigheterna att nationella institutioner för de mänskliga rättigheterna kan ha en viktig roll i att hålla konsultationer om nationella handlingsplaner. Medan ägandeskapet och ansvaret för en handlingsplan bör ligga på regeringen, kan en nationell institution t.ex. leda arbetet med den kartläggning av problem rörande de mänskliga rättigheterna som utgör grunden för en nationell handlingsplan. Vidare kan nationella institutioner för de mänskliga rättigheterna övervaka och utvärdera genomförandet av en handlingsplan i samarbete med andra aktörer, t.ex. organisationer inom det civila samhället.²⁶⁶

3.7.2 Det civila samhället

Inledningsvis beskrevs hur de mänskliga rättigheterna och det civila samhället skyddas och är beroende av varandra. Staten bör respektera och noggrant skydda det civila samhällets självständighet och integritet för att på så sätt garantera det civila samhällets granskande, röstbärande och opinionsbildande funktioner.

Regeringen har i december 2009 i propositionen *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55) betonat vikten av en hög grad av engagemang inom det civila samhället. Genom riksdagens beslut om propositionen har ett mål för politiken fastställts.²⁶⁷ Målet är att villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin ska förbättras, bl.a. genom att det civila samhällets förutsättningar att verka stärks.²⁶⁸

I propositionen beskrivs att organisationerna inom det civila samhällets har flera roller, även om skillnaden mellan dessa olika roller inte alltid är så tydlig i praktiken. Flera roller kombineras också ofta med varandra.²⁶⁹ Enkelt uttryckt kan dock sägas att

²⁶⁵ *The New Zealand Action Plan for Human Rights, Priorities for Action: 2005–2010*, s. 3 och 6.

²⁶⁶ United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, *Experience with National Human Rights Action Plans, Indicators and National Human Rights Institutions*, juni 2007, s. 5.

²⁶⁷ Prop. 2009/10:55, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195.

²⁶⁸ IJ2008/2110/UF, IJ2009/2235/UF.

²⁶⁹ Prop. 2009/10:55, s. 42 ff.

organisationerna inom det civila samhället *för det första* har en viktig roll som röstbärare och opinionsbildare. I denna egenskap är organisationerna centrala för demokratin. De kan ge röst åt olika gruppers behov, värderingar och intressen. De kan agera påtryckare och kritisera den offentliga maktutövningen och på så sätt fungera som en motvikt till den offentliga makten. Organisationernas roll som röstbärare och opinionsbildare är därmed mycket viktig också för skyddet och främjandet av de mänskliga rättigheterna. Respekten för de mänskliga rättigheterna, och kunskapen och medvetenheten om rättigheterna, är i hög grad beroende av ett starkt och varierat civilsamhälle där olika organisationer, grupper och intressen kan komma till tals. För att respekten för de mänskliga rättigheterna ska upprätthållas behöver det finnas organisationer som bevakar och lyfter människorättsfrågor och som kan föra fram människors erfarenheter av vilka problem, brister och styrkor som finns i skyddet och genomförandet av rättigheterna.

I propositionen anges, *för det andra*, att många organisationer inom det civila samhället också erbjuder olika typer av service till sina medlemmar och till människor i allmänhet. Vad gäller organisationernas roll för de mänskliga rättigheterna kan t.ex. påpekas att organisationerna har stor betydelse för att förmedla stöd och annan service för människor med olika behov. Vidare bedriver organisationer inom det civila samhället omfattande utbildning om de mänskliga rättigheterna, bl.a. inom ramen för studieförbunden.

För det tredje påpekas det i propositionen att det blir allt vanligare att aktörer inom det civila samhället har en roll som utförare och leverantör av tjänster. I propositionen avses då sådana tjänster som i regel utförs mot full ersättning, t.ex. efter upphandling. Organisationer inom det civila samhället bedriver bl.a. omfattande verksamhet inom välfärdsområdet, t.ex. förskolor, skolor, vård och omsorg. När organisationerna på detta sätt utför tjänster på uppdrag från det allmänna har de ansvar för att respektera de mänskliga rättigheterna på samma sätt som andra aktörer som bedriver offentlig verksamhet.

Frågor om statligt stöd till det civila samhällets organisationer behandlas som en del i propositionen. Där beskrivs en kartläggning av detta stöd som gjorts inom Regeringskansliet som en uppdatering av en tidigare kartläggning som Statskontoret genomförde

2003.²⁷⁰ Kartläggningen av statliga bidrag till det civila samhällets organisationer för år 2009 omfattar 103 olika bidrag över statsbudgeten. De största bidragen som omfattats av kartläggningen 2009 gick till organisationer inom folkbildning (3,3 miljarder kronor), idrott (1,8 miljarder kronor) och bistånd som förmedlas till utlandet genom organisationer inom det civila samhället (2,4 miljarder kronor).

Några av de bidrag som beskrivs i kartläggningen syftar till att stödja organisationer verksamma inom områden som har samband med mänskliga rättigheter. Det finns t.ex. bidrag för organisationer som bedriver verksamhet mot rasism och intolerans, organisationer som förebygger och motverkar diskriminering samt organisationer som en del av sin verksamhet arbetar mot diskriminering, t.ex. organisationer för homo- och bisexuella samt transpersoner, organisationer för personer med funktionsnedsättning samt för kvinnors organisering och arbete med jämställdhetsprojekt. Vidare finns statligt stöd för de nationella minoriteterna och deras organisationer. Det finns även bidrag för ungdomsorganisationer, organisationer som arbetar med eller för barn, organisationer som bedriver fredsfrämjande verksamhet samt, såsom framgick ovan, organisationer som bedriver biståndsverksamhet.

Det saknas dock i dag bidrag som särskilt syftar till att stödja organisationer som arbetar med frågor om mänskliga rättigheter mer uttryckligen och övergripande. Samtidigt lär sådana organisationer kunna söka stöd för delar av sin verksamhet från andra bidragssystem, såsom de som nämnts ovan.

I de kartläggningar som gjorts av det statliga stödet delas bidragen in i bl.a. dessa bidragsformer:

- Organisationsbidrag, som är ett generellt bidrag till en organisation där bidraget inte avgränsas till särskilda verksamheter.
- Verksamhetsbidrag, som är ett riktat bidrag till en viss eller till flera angivna verksamheter som organisationen bedriver.
- Projektbidrag, som är ett riktat bidrag till ett projekt, dvs. till en i tiden avgränsad verksamhet.

²⁷⁰ *Bidrag till ideella organisationer. Kartläggning, analys och rekommendationer*, Statskontoret 2004:17, samt kartläggning diarieförd i ärende IJ2009/1033/UF som ett led i utarbetandet av prop. 2009/10:55, *En politik för det civila samhället*.

- Uppdragsersättningar, som är ersättning för en verksamhet som en organisation bedriver enligt avtal eller överenskommelse. Uppdragsersättningarna är alltså inte bidrag i egentlig mening.

Regeringen konstaterar i propositionen att organisationsbidragens andel av det totala stödet har minskat under senare år samtidigt som projektbidragen och uppdragsersättningarna har ökat. Regeringen förklarar att den avser att arbeta för att vända denna utveckling, eftersom projektbidrag och uppdragsersättningar är betydligt mer styrande för organisationerna än organisationsbidragen. Projektbidragen är också kortsiktiga och ofta styrda av detaljerade villkor. Med hänsyn till det civila samhällets centrala roll i demokratin anser regeringen att det är angeläget att staten inte styr organisationerna mer än nödvändigt. Dessa bör i stället så långt som möjligt kunna verka fritt, självständigt och kritiskt i samhällsdebatten, även om grundläggande villkor måste ställas på vilka typer av organisationer som kan uppbära statligt stöd, t.ex. att de respekterar principen om icke-diskriminering.²⁷¹

En jämförelse kan göras mellan de olika bidragstyper som beskrivits ovan och de befintliga bidragssystem som finns för verksamhet rörande vissa frågor om mänskliga rättigheter. Då framgår att organisationer som arbetar för mänskliga rättigheter ur ett övergripande perspektiv kan söka verksamhetsbidrag och projektbidrag för delar av sin verksamhet från befintliga bidragssystem, dvs. för sådana aktiviteter som passar in i bidragssystemen för t.ex. verksamhet mot rasism och intolerans, diskriminering eller för jämställdhet.²⁷² Vidare framgår att organisationer av visst slag, t.ex. handikapporganisationer och ungdomsorganisationer eller de nationella minoriteternas organisationer, kan bedriva verksamhet som rör de mänskliga rättigheterna på grundval av de organisationsbidrag som de kan få just för att de är den typen av organisationer.²⁷³ Däremot finns det inte några tydliga möjligheter för organisationer som har syftet att arbeta för mänskliga rättigheter att söka organisationsbidrag.

²⁷¹ Prop. 2009/10:55, s. 142 f. och 157 f.

²⁷² Förordning (2008:62) om statsbidrag till verksamheter mot rasism och liknande former av intolerans, förordning (2002:989) om statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering, förordning (2006:390) om statsbidrag till jämställdhetsprojekt.

²⁷³ Förordning (2000:7) om statsbidrag till handikapporganisationer, förordning (2001:1060) om statsbidrag till ungdomsorganisationer, förordning (2005:765) om statsbidrag för nationella minoriteter.

Kommittén mot rasdiskriminering betonade 2008 i sitt yttrande om Sverige vikten av att ge tillräckligt stöd till organisationer som arbetar för de mänskliga rättigheterna, särskilt mot rasdiskriminering.²⁷⁴

3.7.3 Näringslivet

Företagens ansvar för de mänskliga rättigheterna

Frågor om företagens sociala ansvar, bl.a. för de mänskliga rättigheterna, har diskuterats åtminstone sedan 1960- och 70-talen. Inom ILO antogs 1977 en trepartsdeklaration med principer om de multinationella företagens sociala ansvar (*Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy*). Principerna ger vägledning för företag, regeringar samt arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer t.ex. beträffande anställningsvillkor och arbetsförhållanden. Principerna ses regelbundet över och har försetts med flera tillägg, bl.a. rörande tvistlösning.²⁷⁵

Även Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) har utarbetat riktlinjer rörande multinationella företag och mänskliga rättigheter (*OECD Guidelines for Multinational Enterprises*). Sedan den första versionen lades fram 1976 har riktlinjerna omarbetats flera gånger. Den senaste versionen är från 2000, men en ny översyn pågår och en uppdaterad version av riktlinjerna kan väntas 2011.²⁷⁶ Riktlinjerna, som bl.a. behandlar de mänskliga rättigheterna, fackliga rättigheter samt åtgärder för att motverka barnarbete, är gemensamma rekommendationer till företag från ett drygt 40-tal regeringar. De har förhandlats fram i samarbete med fackföreningarnas, arbetsgivarnas och enskilda organisationers representanter vid OECD, vilka samtliga står bakom riktlinjerna.

De anslutna ländernas regeringar har åtagit sig att främja OECD:s riktlinjer genom att bl.a. inrätta s.k. nationella kontaktpunkter. I Sverige ligger ansvaret för den nationella kontaktpunkten under Utrikesdepartementets enhet för internationell handelspolitik. Arbetet genomförs bl.a. inom ramen för det tidigare

²⁷⁴ CERD/C/SWE/CO/18, 23 september 2008.

²⁷⁵ International Labour Office, *Tripartite Declaration Of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy*, 2006.

²⁷⁶ *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, antagna genom *Declaration on International Investment and Multinational Enterprises*, 27 juni 2000.

nämnda projektet Globalt Ansvar, som arbetar med frågor om näringslivets samhällsansvar. Den nationella kontaktpunkten ska främja användandet och förståelsen av riktlinjerna genom att bl.a. vara ett forum för diskussion och förmå företag att följa riktlinjerna. Globalt Ansvar bjuder flera gånger per år in svenska aktörer för utbyte av information i frågor om företagens sociala ansvar, s.k. *corporate responsibility*. Referensgruppen är ett forum för dialog, diskussion och erfarenhetsutbyte

Den svenska kontaktpunkten sammanställde 2006 en handbok om OECD:s riktlinjer. Handboken ger en kort bakgrund till riktlinjerna och beskriver översiktligt hur de kan användas. Den illustreras också med ärenden som tidigare varit aktuella. I handboken finns dessutom en översättning av riktlinjerna.²⁷⁷ OECD:s riktlinjer uppdateras under 2010 och 2011 och en reviderad version av riktlinjerna ska troligen publiceras i juni 2011.

Inom ramen för Globalt Ansvar arbetar regeringen också med FN:s Global Compact, ett initiativ från FN:s generalsekreterare som bygger på principer kring mänskliga rättigheter, arbetsrättsliga frågor, miljö och korruption riktade till företag. Global Compact bygger på tio principer om mänskliga rättigheter, rättigheter inom arbetslivet, miljö och anti-korruption. Enligt de två principerna om mänskliga rättigheter bör företagen stödja och respektera skyddet för internationellt erkända mänskliga rättigheter och säkerställa att de inte är delaktiga i brott mot mänskliga rättigheter. I december 2009 var 90 svenska företag och organisationer registrerade medlemmar i Global Compact.

FN:s ramverk för mänskliga rättigheter i näringslivet

FN:s dåvarande underkommission för mänskliga rättigheter utsåg 1993 professor David Weissbrodt till rapportör för frågor om transnationella företag och mänskliga rättigheter. Detta arbete ledde till att underkommissionen 2003 antog normer om företagens ansvar för de mänskliga rättigheterna.²⁷⁸ FN:s arbete med frågorna har sedan fortsatt, och i juli 2005 utsåg FN:s generalsekreterare professor John Ruggie till sin specielle representant för frågor om företag och mänskliga rättigheter. Hans rapport med ett

²⁷⁷ OECD:s riktlinjer för multinationella företag – en handbok, Utrikesdepartementet, 2006.

²⁷⁸ E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2, *Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights*, 26 augusti 2003.

utvecklat ramverk i dessa frågor lades fram 2008 inför FN:s råd för mänskliga rättigheter.²⁷⁹ Ramverket bygger på tre kärnprinciper:

1. statens skyldighet att skydda enskilda mot att deras mänskliga rättigheter överträds av tredje part, dvs. av privata aktörer, inklusive företag,
2. näringslivets skyldighet att respektera de mänskliga rättigheterna samt
3. tillgång till effektiva rättsmedel för dem som anser sig drabbade av kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

Rådet förnyade den speciella representantens mandat i tre år och uppmanade honom att göra ramverket genomförbart, bl.a. genom att vidareutveckla dess omfattning och innehåll och ge konkret vägledning för hur företagens arbete med mänskliga rättigheter kan bedrivas.²⁸⁰

I november 2009 uttryckte Europeiska rådet sitt fulla stöd för FN-rapportörens arbete med ramverket. Under det svenska ordförandeskapet i EU gav de svenska och spanska regeringarna i ett gemensamt uttalande förslag på hur ramverket kan implementeras i unionens policy och verksamhet. I uttalandet uppmanas EU och dess medlemsstater bl.a. att klargöra på vilket sätt bolagsrätten kan påverka företagens arbete med frågor om socialt ansvar, betona att respekt för de mänskliga rättigheterna bör ingå som en del i t.ex. bilaterala och multilaterala handels- och investeringsavtal samt exportgarantier, stärka näringslivets medvetenhet om dess ansvar att respektera de mänskliga rättigheterna med iakttagande av skälig försiktighet (*due diligence*) samt att verka för en bättre tillgång till effektiva rättsmedel, både inom och utanför domstolsväsendet.²⁸¹

De koder och riktlinjer som utarbetats i syfte att tydliggöra företagens ansvar för bl.a. de mänskliga rättigheterna har vissa gemensamma drag. De bygger på frivillig medverkan från företagens sida och utgörs av juridiskt sett icke-bindande riktlinjer. Samtidigt som de riktlinjer och principer som formulerats till stora delar riktar sig direkt till företagen innebär de inte att någon del av

²⁷⁹ A/HRC/8/5, *Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises, John Ruggie*, 7 april 2008.

²⁸⁰ A/HRC/8/L.8, 12 juni 2008.

²⁸¹ Sammandrag av gemensamt uttalande från de svenska och spanska regeringarna i konferensrapporten *Protect, Respect, Remedy – a Conference on Corporate Social Responsibility (CSR)*, Stockholm, 10–11 november 2009.

statens ansvar för att säkerställa respekt för de mänskliga rättigheterna flyttas över på företagen. I en resolution från FN:s generalförsamling i mars 2010 betonade generalförsamlingen t.ex. regeringarnas ansvar och deras centrala roll för att bl.a. tillhandahålla nödvändig lagstiftning.²⁸² Som framgått ovan framhålls också statens skyldighet att skydda enskilda mot att deras mänskliga rättigheter överträds av privata aktörer i det ramverk för företagens ansvar för de mänskliga rättigheterna som lagts fram inom FN.

Statlig upphandling och mänskliga rättigheter

Enligt Expertgruppen för studier av offentlig ekonomi (ESO) uppgår de inköp som varje år görs av den svenska offentliga sektorn till ett värde i storleksordningen 500 miljarder kronor.²⁸³ Den statliga upphandlingen motsvarar en stor del av detta belopp.

Lagstiftningen om offentlig upphandling har sedan länge lämnat utrymme för att statliga myndigheter vid offentliga upphandlingar ställer s.k. särskilda kontraktsvillkor, som är sociala, miljömässiga och andra villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras. Dessa villkor ska anges i annonsen om upphandling eller i förfrågningsunderlaget. Bestämmelser om särskilda kontraktsvillkor finns i 6 kap. 13 § och 15 kap. 2 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling och 6 kap. 14 § och 15 kap. 2 § lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

I propositionen *Nya rättsmedel på upphandlingsområdet* föreslog regeringen i januari 2010 att en likalydande bestämmelse skulle införas i lagen om offentlig upphandling och lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.²⁸⁴ Enligt bestämmelsen bör upphandlande myndigheter och enheter beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn i sina upphandlingar i den utsträckning det är påkallat med hänsyn till upphandlingens art. Ändringarna införs som en ny bestämmelse i 1 kap. 9 a § i lagen om offentlig upphandling och i 1 kap. 24 a § i lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster. Riksdagen har fattat beslut enligt propositionen i juni 2010 och lagändringarna har trätt i kraft den 15 juli 2010.²⁸⁵

²⁸² A/RES/64/223, 25 mars 2010.

²⁸³ Molander, *Regelverk och praxis i offentlig upphandling*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2009:2, Finansdepartementet.

²⁸⁴ Prop. 2009/10:180, s. 267.

²⁸⁵ Prop. 2009/10:180, bet. 2009/10:FiU22, rskr. 2009/10:311.

Regeringen anför i propositionen att det finns starka skäl att skapa incitament för de upphandlande myndigheter och enheter som ännu inte prövar möjligheten att integrera miljöhänsyn och sociala hänsyn i sina upphandlingar.²⁸⁶ Den nya bestämmelsen är dock utformad som ett målsättningsstadgande som är avsedd att vara av vägledande snarare än bindande karaktär. Regeringen påpekar, i likhet med den utredning²⁸⁷ som utarbetade förslaget och några remissinstanser, att det är en svaghet med bestämmelsen att den enbart är ett målsättningsstadgande. Det finns därför inte någon möjlighet att med stöd av en sådan regel kräva av upphandlande myndigheter och enheter att de ska ställa miljökrav eller sociala krav eller att med framgång juridiskt klandra en upphandling för att sådana krav inte har ställts.

Några remissinstanser har föreslagit att det ska vara obligatoriskt för myndigheterna att göra en bedömning av vilka miljökrav som ska ställas vid en upphandling. Enligt detta förslag skulle underlåtenheten att göra en bedömning av vilka miljökrav som myndigheten eller enheten ska ställa kunna bli föremål för prövning i domstol. Regeringen menar dock att det inte skulle vara möjligt att följa upp och kontrollera om den upphandlande myndigheten har gjort en sådan bedömning.²⁸⁸

I den utredning som lämnade förslaget om den nya bestämmelsen övervägdes frågor om bestämmelsens förenlighet med EU-rätten, bl.a. avseende begreppet ”sociala hänsyn” och dess tolkning. Utredningen hänvisar till en grönbok från kommissionen, och framför att begreppet sociala hänsyn ska ges en vid tolkning, som bl.a. täcker åtgärder för att trygga de grundläggande rättigheterna och principerna om likabehandling och icke-diskriminering.²⁸⁹ Att de mänskliga rättigheterna ingår i vad som anses som sociala hänsyn framgår också av en vägledning från Miljöstyrningsrådet. Enligt rådet omfattar begreppet sociala hänsyn bl.a. att internationellt erkända normer för skäliga arbetsvillkor och mänskliga rättigheter inte eftersätts. Upphandlingsvillkor som rör mänskliga rättigheter kan t.ex. hänvisa till FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna eller de tio principer som omfattas av FN:s

²⁸⁶ Prop. 2009/10:180, s. 272.

²⁸⁷ SOU 2006:28, *Nya upphandlingsregler 2*.

²⁸⁸ Prop. 2009/10:180, s. 272.

²⁸⁹ SOU 2006:28, s. 189 f., och KOM (2001) 366 slutlig, *Grönbok. Främjande av en europeisk ram för företagens sociala ansvar*, punkt 52.

Global Compact.²⁹⁰ Det får därför anses klart att krav på respekt för de mänskliga rättigheterna omfattas av begreppet sociala hänsyn.

Regeringen beslutade redan 2006, genom förordningen (2006:260) om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt, att ett trettiotal statliga myndigheter ska ställa villkor med ändamål att motverka diskriminering hos leverantören, under förutsättning att kontraktet om upphandlingen har en löptid på minst åtta månader och ett beräknat värde på minst 750 000 kronor. Regeringen beslutade om förordningen som ett led i genomförandet av den andra nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna (åtgärd 12). Syftet med förordningen är att öka medvetenheten om och efterlevnaden av diskrimineringslagen (2008:567). Enligt förordningen ska den upphandlande myndigheten förena villkoren med någon sanktion och under avtalstiden kontrollera att leverantören uppfyller villkor om att motverka diskriminering. Uppföljning ska genomföras minst en gång per år eller, vid kortare avtal än ett år, minst en gång under avtalstiden. Nämnden för offentlig upphandling har på regeringens uppdrag tagit fram allmänna råd för tillämpning av förordningen.

Bestämmelsen om antidiskrimineringsvillkor är alltså av bindande karaktär, till skillnad från den vägledande bestämmelse om miljöhänsyn och sociala hänsyn som införts i lagen om offentlig upphandling och lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster. Konkurrensverket har haft regeringens uppdrag att utvärdera förordningen om antidiskrimineringsvillkor. Uppdraget har redovisats i Konkurrensverkets rapport *Utvärdering av antidiskrimineringsförordningen*.²⁹¹ Konkurrensverket har i enlighet med uppdraget undersökt om syftet med bestämmelserna har uppnåtts, hur dessa har påverkat små och medelstora företags möjligheter att lämna anbud samt hur bestämmelserna förhåller sig till regeringens regelförenklingsarbete, för både företag och upphandlande myndigheter. Myndighetens slutsats är att förordningen inte har tillämpats på ett sätt som varit effektivt för att motverka diskriminering hos leverantören. Myndigheter har avstått från att använda sanktioner vid överträdelse mot antidiskrimineringsvillkoren och i flertalet fall har myndigheterna inte följt upp villkoren. Vid en sammantagen bedömning anser Konkur-

²⁹⁰ *Sociala och etiska krav i offentlig upphandling*, vägledning 2008-12-24, Miljöstyrningsrådet, s. 5 och 10.

²⁹¹ Konkurrensverkets rapport 2009:2.

rensverket att antidiskrimineringsförordningen bör upphävas och att det bör bli frivilligt för myndigheterna att tillämpa antidiskrimineringsvillkor. Myndigheten konstaterar dock att behovet av råd och vägledning på området kommer att kvarstå även om förordningen avvecklas. Enligt vad som framgår i regeringens proposition om nya rättsmedel på upphandlingsområdet, där även förordningen om antidiskrimineringsvillkor i statliga upphandlingar beskrivs, delar regeringen inte Konkurrensverkets bedömning.²⁹²

3.7.4 Massmedierna

Massmediernas granskning av den offentliga maktutövningen är central för att problem om och kränkningar av de mänskliga rättigheterna ska bli kända och ventileras öppet. Medierna har också en viktig roll i att mer generellt skapa debatt och sprida medvetenhet och kunskap om de mänskliga rättigheterna.

I delegationens uppdrag har ingått att utarbeta och genomföra strategier för ökad information och kunskap om de mänskliga rättigheterna samt att stimulera det offentliga samtalet om rättigheterna. För att skapa ett kunskapsunderlag för detta arbete har delegationen givit i uppdrag åt forskare vid Högskolan i Kalmar att genomföra en närmare granskning av hur och i vilken mån frågan om mänskliga rättigheter presenterades och beskrevs i svenska medier under perioden 2000–2006. Uppdraget genomfördes av universitetslektor Ylva Brune vid Institutionen för kommunikation och design. Resultatet av granskningen har tidigare presenterats i delegationens rapport *Svenska nyhetsmedier och mänskliga rättigheter i Sverige – En översikt*, SOU 2007:102. Här ges därför endast en sammanfattning av rapporten.

Rapporten visar att det inte återfinns något sammanhållet tema som kan karaktäriseras som ”mänskliga rättigheter” i den svenska nyhetsbevakningen. Begreppet ansågs därför oanvändbart som sökkriterium. Däremot aktualiseras rättighetsfrågor, utan att de benämns som sådana, inom en rad bevakningsområden, bl.a. diskriminering, flyktingfrågor, jämställdhetsfrågor, frågor om homosexualitet, bisexualitet och transsexualitet (HBT-frågor) och minoritetsfrågor. Rapportförfattaren valde därför att fokusera på medierapportering om grupper som riskerar att diskrimineras i samhället.

²⁹² Prop. 2009/10:180, s. 271.

Rapporten visar att inte heller nyhetsrapporteringen inom dessa bevakningsområden är särskilt rikhaltig. Enligt Ylva Brune är grupper som riskerar att diskrimineras och kränkas i samhället underrepresenterade i nyhetsmedierna. Rapportförfattaren menar också att grupper som är underordnande i samhället ofta beskrivs på ett diskriminerande eller stereotypt sätt i medierna. Bevakningen inom vissa områden, såsom genusfrågor, är dock jämförelsevis väl utvecklad.

Ylva Brune lät genomföra en fallstudie av rapporteringen i frågor med anknytning till mänskliga rättigheter samt grupper som riskerar att diskrimineras i samhället i dagstidningarna Dagens Nyheter, Aftonbladet och Göteborgs-Posten under mars månad 2007. Resultaten bekräftar, enligt rapportförfattaren, osynligheten i medier för grupper som riskerar att diskrimineras i samhället. Samtidigt menar hon att tendenser till positiva förändringar kan skönjas i de tre tidningarnas bevakning under perioden. Jämställdhetsfrågor bevakas kontinuerligt och etnisk diskriminering har blivit ett etablerat bevakningsområde, om än inte stort. Flyktingfrågor behandlas jämförelsevis ofta ur människorättsliga perspektiv och medierna lyfter fram vissa kränkningar av personer som misstänks ha anknytning till terrorism. Brottbevakningen innehåller färre inslag av diskriminerande rapportering i förhållande till personer med icke-svensk bakgrund än två år tidigare.

Viktiga diskriminerande mönster i mediebevakningen i förhållande till utsatta grupper kvarstår dock, enligt rapportförfattaren. Samhällsinvånare med utländsk bakgrund, etniska minoriteter, personer med HBT-orientering och personer med funktionsnedsättning är osynliggjorda, och viktiga frågor som berör grupperna tas inte upp. HBT-frågor, hemlöshet och barnets rättigheter, liksom rasism och rasistiskt våld, behandlas knappast alls.

3.7.5 Delegationens slutsatser

Arbetet för de mänskliga rättigheterna på nationell nivå kräver en hög grad av dialog, öppenhet, samverkan och förtroende mellan regeringen, myndigheter, kommuner och landsting och privata aktörer, bl.a. organisationer inom det civila samhället. De svenska nationella handlingsplanerna för mänskliga rättigheter har utarbetats efter omfattande samråd med en rad aktörer i samhället, medan regeringen och staten burit ansvaret för att utforma och genomföra

handlingsplanerna. Det är angeläget att upprätthålla en tydlighet i att staten, företrädd av regeringen, bär det yttersta ansvaret för att de mänskliga rättigheterna respekteras. Det kan emellertid övervägas om en högre grad av samverkan än tidigare skulle kunna uppnås kring själva åtgärderna i en handlingsplan eller motsvarande och genomförandet av dessa åtgärder. En angelägen fråga är t.ex. om det är möjligt att kommuner och landsting påtar sig en mer aktiv roll i samarbete med de statliga aktörerna. Det är viktigt att det finns en uppslutning kring arbetet för de mänskliga rättigheterna, där olika aktörer kan ta på sig en egen roll, för att det ska skapas delaktighet och för att effektiviteten ska vara så god som möjligt. I detta sammanhang kan det noteras att det pågår ett arbete med att ta fram en internationell standard för socialt ansvar (ISO 26000) som bl.a. omfattar riktlinjer om de mänskliga rättigheterna avsedda att kunna användas av verksamheter inom såväl näringsliv, civilsamhälle och offentlig sektor.

Respekten för de mänskliga rättigheterna, och kunskapen och medvetenheten om rättigheterna, är beroende av ett starkt och varierat civilsamhälle där olika organisationer, grupper och intressen kan komma till tals. Demokratin och respekten för de mänskliga rättigheterna stärks av att det finns organisationer inom det civila samhället som bevakar och lyfter frågor om de mänskliga rättigheterna och som kan föra fram människors erfarenheter av vilka brister och styrkor som finns i skyddet av rättigheterna. Delegationen konstaterar att det i dag saknas bidragssystem för statligt stöd till organisationer som har till syfte att arbeta för de mänskliga rättigheterna, även om vissa delar av sådana organisationers verksamhet kan finansieras med t.ex. projektbidrag. Det är angeläget att det finns möjligheter till långsiktiga och mindre styrda bidrag för organisationer som arbetar för de mänskliga rättigheterna, på samma sätt som det i dag finns möjligheter för bl.a. organisationsbidrag för organisationer inom många andra verksamhetsområden. Det finns därför, enligt delegationens mening, behov att se över om de befintliga systemen för statligt stöd till det civila samhällets organisationer fungerar tillfredsställande med avseende på deras arbete för de mänskliga rättigheterna.

En rad projekt, riktlinjer och samarbeten pågår nationellt och internationellt för att tydliggöra både svenska och utländska företags ansvar för de mänskliga rättigheterna. Arbetet har bedrivits under en rad år inom flera internationella organisationer, såsom ILO, OECD och FN. Under 2011 kommer troligen ett arbete med

att uppdatera OECD:s riktlinjer för multinationella företag att slutföras. Riktlinjerna behöver då spridas i Sverige. Genom att ett ramverk för företag och mänskliga rättigheter har utarbetats inom FN-systemet har det också skapats en bra plattform inom denna organisation för att arbeta vidare med att tydliggöra företagens ansvar för de mänskliga rättigheterna. Regeringen har uttryckt sin avsikt att utveckla arbete utifrån ramverket i det uttalande som Sveriges ordförandeskap i EU gjorde gemensamt med Spaniens tillträdande ordförandeskap i november 2009. I uttalandet nämndes bl.a. möjligheterna att använda bolagsrättsliga åtgärder och bilaterala handels- och investeringsavtal för att konkretisera arbetet med företagens sociala ansvar. En angränsande fråga är att en bestämmelse nyligen införts om att upphandlande myndigheter och enheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn i sina upphandlingar i den utsträckning det är påkallat med hänsyn till upphandlingens art. Begreppet sociala hänsyn kan även omfatta hänsyn till de mänskliga rättigheterna.

Det är centralt för de mänskliga rättigheterna generellt, liksom för demokratin och skyddet av yttrandefriheten, att staten slår vakt om massmediernas oberoende och integritet. På grund av massmediernas stora genomslagskraft har dessa samtidigt ett stort ansvar för att respekten för de mänskliga rättigheterna upprätthålls och för att inte bidra till diskriminerande eller kränkande attityder i samhället. I rapporten *Svenska nyhetsmedier och mänskliga rättigheter i Sverige* (SOU 2007:102) framfördes att rapporteringen i nyhetsmedier i frågor om de mänskliga rättigheterna är begränsad och att grupper och personer som särskilt riskerar att utsättas för kränkningar av de mänskliga rättigheterna är underrepresenterade i nyhetsrapporteringen.

3.8 Behovet av en ny struktur för skydd av de mänskliga rättigheterna i Sverige

Regeringens långsiktiga mål är full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige.²⁹³ Enligt delegationens uppfattning är det nödvändigt att de mänskliga rättigheterna genomsyrar all offentlig verksamhet för att arbetet för detta mål ska vara effektivt.

²⁹³ Skr. 2005/06:95, s. 12.

Givet den kunskap som samlats in och de erfarenheter som gjorts har delegationen dragit den övergripande slutsatsen att det behöver skapas en struktur för hållbart skydd av mänskliga rättigheter i Sverige. Vissa avgränsade delar av ett sådant skydd finns redan på plats inom de områden som presenterats ovan i bakgrundsanalysen. Det finns ett starkt juridiskt skydd för flera mänskliga rättigheter, såsom dessa kommer till uttryck i svensk lagstiftning, och det finns vissa mekanismer som bl.a. har funktionen att undvika att lagstiftning och rättstillämpning skiljer sig från Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. Det finns också tillsyn och styrning av offentlig verksamhet som avser att skydda några mänskliga rättigheter eller mänskliga rättigheter för en del av befolkningen, t.ex. barn. Det finns även funktioner som kan ge myndigheter, kommuner och landsting stöd i delar av deras arbete för att säkerställa respekten för vissa av de mänskliga rättigheterna i verksamheten. Undervisning och utbildning på olika nivåer av utbildningsväsendet har vissa inslag av mänskliga rättigheter. Likaså kan den existerande statistiken användas för kunskapsutveckling om några aspekter på de mänskliga rättigheterna. Slutligen förekommer också viss forskning på temat mänskliga rättigheter i Sverige.

Samtidigt står det klart att mycket saknas. De strukturer som finns i dag tar inte sin utgångspunkt i Sveriges alla internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. Lagstiftning, granskning av författningsförslag, myndigheternas uppdrag och tillsyn och uppföljning av offentliga verksamheter omfattar endast ett urval rättigheter eller vissa grupper eller delar av befolkningen. Helhetsgrepp saknas i arbetet, samordningen är begränsad och anknytningen till konventionerna om mänskliga rättigheter svag. Det finns inte heller något uttalat människorättsperspektiv i den offentliga verksamheten.

Det finns exempel på statliga myndigheter, kommuner och landsting som arbetar mer aktivt och uttalat utifrån de mänskliga rättigheterna. Delegationens erfarenheter tyder också på att intresset för sådant arbete har ökat under senare år. Det finns en tydlig efterfrågan på stöd och kunskap om hur de internationellt reglerade mänskliga rättigheterna ska förstås och tillämpas i svensk offentlig verksamhet. Tydliga direktiv efterfrågas. De initiativ som tas inom området är dock inte samordnade och, vilket är mer problematiskt, blir sällan livskraftiga. Delegationens erfarenhet är att intressanta och genomarbetade initiativ ofta blir av tillfällig

karaktär därför att skyldigheten för alla delar av det allmänna att respektera Sveriges internationella åtaganden sällan är uttalad. Denna skyldighet uttrycks t.ex. endast undantagsvis i lagstiftningen, i myndigheternas instruktioner och i tillsynen. Forskningen och kunskapsutvecklingen i fråga om de mänskliga rättigheterna är främst inriktad på andra länder, inte på frågor om hur de mänskliga rättigheterna efterlevs, tolkas och uppfattas i Sverige.

Hela den svenska offentliga verksamheten ska respektera Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. Samtidigt är denna skyldighet till stor del underförstådd. Detta medför en risk för att satsningar på kompetensutveckling, att integrera de mänskliga rättigheterna i styrdokument, att utarbeta vägledningar osv. blir tillfälliga. Uppdrag som myndigheterna får om de mänskliga rättigheterna riskerar att uppfattas som pålagor som kan nedprioriteras när ekonomiskt och annat utrymme minskar. Vidare finns det inget tydligt incitament för myndigheterna att uttolka de mänskliga rättigheternas mer konkreta innebörd för svenska förhållanden om lagar och förordningar inte visar att skyddet av rättigheterna ingår i myndigheternas ansvarsområden. Satsningar på utbildning om de mänskliga rättigheterna i utbildningsväsendet kan på liknande sätt upplevas som överflödiga om rättigheterna inte ställs i relation till den svenska vardagen, till studentens kommande yrkesliv eller om kunskapen inte efterfrågas i arbetslivet. Utvecklingen av forskning och kunskapsutveckling om de mänskliga rättigheterna kan på samma sätt lätt bli begränsad om det inte görs några satsningar på området eller om efterfrågan på kunskap är svag.

Delegationen menar därför att det behövs ett helhetsgrepp och en struktur som på ett hållbart sätt kan skydda de mänskliga rättigheterna i Sverige med utgångspunkt i de internationella åtagandena. Det finns all anledning att ge de mänskliga rättigheterna samma centrala position i den svenska inrikespolitiken som de har i utrikespolitiken.

En sådan struktur för skydd av de mänskliga rättigheterna bör omfatta flera delar. Rättigheternas roll i svensk lag behöver tydliggöras och stärkas och den offentliga verksamheten styras så att samtliga mänskliga rättigheter blir en del av den ordinarie verksamheten. Vidare erfordras att tillsynen av offentlig verksamhet omfattar granskning av respekten för de mänskliga rättigheterna samt att utbildning om rättigheterna i utbildningsväsendet utvecklas och relateras till den verklighet elever och studenter

känner till. Det behövs också en strategi för kompetensutveckling om de mänskliga rättigheterna för personer verksamma inom den offentliga sektorn. Det civila samhällets organisationer, medierna och näringslivet, måste också ges förutsättningar och stimuleras till att ännu tydligare arbeta med mänskliga rättigheter. Medvetenheten om de mänskliga rättigheterna som egna rättigheter, och samtidigt som ett eget ansvar, behöver stärkas bland allmänheten. För att skapa överblick, utveckla en samlad kunskap och fungera pådrivande för dessa insatser krävs ett oberoende organ med uttryckligt mandat att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna.

Nedan, i kapitel 4–9, redogör delegationen för sina överväganden och förslag med avseende på rättsligt skydd, en aktör med samlat uppdrag rörande de mänskliga rättigheterna, styrning och tillsyn, utbildning och kompetensutveckling, forskning, statistik och kunskapsutveckling om de mänskliga rättigheterna samt, slutligen, det civila samhällets och näringslivets roll. Delegationens överväganden och förslag avseende förslagets konsekvenser och finansiering redovisas i kapitel 10.

Syftet är att dessa förslag tillsammans ska bilda en struktur för hållbart skydd av de mänskliga rättigheterna, där varje del förutsätter och stärker utvecklingen inom de övriga delarna. Omvänt försvagas förändringsarbetet inom ett område om utvecklingen inom ett annat avstannar.

Förslagen om en struktur för hållbart skydd av de mänskliga rättigheterna i Sverige är också avsedda att tydliggöra de mänskliga rättigheternas roll som en gemensam internationell och nationell värdegrund för samhället.