

## Del II – Förslag

## 4 Det rättsliga skyddet

### 4.1 Inledning

Delegationen har bl.a. genom sitt utåtriktade arbete funnit att det ansvar som åvilar alla delar av det allmänna att respektera de mänskliga rättigheterna i enlighet med Sveriges internationella åtaganden inte alltid framgår tydligt. Såsom har beskrivits i avsnitt 3.2.5 finns det endast ett fåtal hänvisningar till Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna i svensk lagstiftning. Vid ratificering av traktater på detta område har normharmoni ofta konstaterats föreligga. Det har dock även förekommit att anpassningar av svensk lagstiftning varit behövliga inför en ratificering. I vissa fall har sådana anpassningar fått genomföras senare för att lagstiftningen ska vara förenlig med konventionsorganens tolkning.

Rättstillämparen kan normalt utgå ifrån att lagstiftaren utformat författningar så att dessa står i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. Det finns också system för att bl.a. under lagstiftningsprocessen kontrollera att författningsförslag och andra förslag överensstämmer med konventionerna. Sverige har ett dualistiskt förhållningsätt till relationen mellan nationell och internationell rätt, vilket innebär att internationella åtaganden behöver införlivas i svensk lagstiftning för att bli direkt tillämpliga. Det har sällan ansetts finnas något behov av att erinra om Sveriges internationella åtaganden i lagstiftningen, eftersom denna antas vara i överensstämmelse med konventionerna.

Det har inte heller funnits någon rättslig tradition av att tolka konventionerna eller använda övervakningsorganens utslag och uttalanden. Sedan inkorporeringen av Europakonventionen och Sveriges inträde i EU-samarbetet har det dock blivit nödvändigt för domstolar och myndigheter att tolka och tillämpa rättsregler och

annat material av internationell karaktär. Därmed har även frågor om överensstämmelsen mellan författningsförslag och gällande rätt samt Europakonventionen och EU-rätten allt oftare uppkommit.

Enligt delegationens bedömning finns det anledning att nu tydligare lyfta fram de mänskliga rättigheterna under lagstiftningsprocessen liksom för rättstillämpningen. Riksdagen har som en del av målet för demokratipolitiken fastställt att de mänskliga rättigheterna ska respekteras i Sverige.<sup>1</sup> Regeringen har förklarat att de mänskliga rättigheterna, såsom de uttrycks genom Sveriges internationella åtaganden och den svenska lagstiftningen, inte får kränkas på någon nivå i samhället. Regeringen har också förklarat som sin avsikt att den, för att uppnå detta mål, avser att stärka kunskapen och medvetenheten om de mänskliga rättigheterna samt förbättra samordningen av arbetet för rättigheterna.<sup>2</sup>

För att full respekt för de mänskliga rättigheterna ska säkerställas och kränkningar av rättigheterna förebyggas behöver de mänskliga rättigheterna skyddas kontinuerligt och beaktas på varje stadium av lagstiftnings- och rättstillämpningsprocessen. Det internationella regelverket om de mänskliga rättigheterna står under ständig förändring, dels genom att nya instrument antas, dels genom att tolkningen av redan befintliga överenskommelser utvecklas. Det senare sker främst genom domar från bl.a. Europadomstolen, men även de synpunkter och yttranden som internationella övervakningskommittéer och andra organ framför har betydelse. Det finns numera i Sverige en större vana än tidigare av att beakta Europadomstolens domar och av att följa hur tolkningen av Europakonventionen utvecklas genom domstolens praxis. Förändringar inom andra delar av det internationella regelverket om mänskliga rättigheter behöver dock också följas. Samtidigt utvecklas även det nationella rättssystemet och dess tillämpning. Konventionerna om de mänskliga rättigheterna och relaterat material från internationella organ behöver finnas med och beaktas fortlöpande under denna utveckling.

Lagstiftnings- och rättstillämpningsprocessen kan förenklat beskrivas som ett förfarande som omfattar flera stadier, från statliga utredningar med författningsförslag, Regeringskansliets beredning av förslagen inklusive remissförfarandet, Lagrådets granskning av lagförslag samt, slutligen, rättstillämpningen inom domstolar

---

<sup>1</sup> Prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:KU1, rskr. 2008/09:83.

<sup>2</sup> Skr. 2005/06:95, 2009/10:106, prop. 2009/10:1.

och myndigheter med de möjligheter till tolkning och normprövning som dessa har.

Frågan om hur de mänskliga rättigheterna ska beaktas inom utredningsväsendet, bl.a. i samband med utformningen av författningsförslag, behandlas i avsnitt 6.2.4 och 6.2.6.

Vad gäller Regeringskansliets arbete med författningsförslag kan konstateras att det redan i dag finns funktioner som har till uppgift att överväga förslagets överensstämmelse med de mänskliga rättigheterna. Även om det är av stor vikt att en sådan funktion är så organiserad att den fullt ut kan säkerställa att nya författningar inte avviker från Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna, avstår delegationen från att lämna förslag avseende Regeringskansliets interna organisation.

Frågan om författningsförslags överensstämmelse med konventionerna om de mänskliga rättigheterna aktualiserar även Lagrådets roll. Lagrådets yttrande över lagförslag bör enligt 8 kap. 18 § regeringsformen inhämtas bl.a. över fri- och rättighetsbegränsande lagstiftning. Lagrådets roll avseende granskning av lagförslag i förhållande till de mänskliga rättigheterna behandlas nedan (avsnitt 4.2).

Vad slutligen beträffar rättstillämpningen så ska svenska författningar tolkas fördragskonformt, dvs. i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden om bl.a. de mänskliga rättigheterna, så långt detta är möjligt inom ramen för den svenska författningens ordalydelse. Principen om fördragskonform tolkning utgör alltså den kanal genom vilken ska säkerställas att praxis inte avlägsnar sig från de internationella förpliktelserna. Principens tillämpning förutsätter att information om den internationella rätten och dess utveckling tillförs rättstillämparen tillräckligt ofta för att denne ska känna igen de situationer där de mänskliga rättigheterna aktualiseras. I takt med att det internationella regelverket blir mer komplext kan konventionerna om de mänskliga rättigheterna därför tydligare behöva lyftas fram för rättstillämpningen inom områden där respekten för den enskildes rättigheter är av särskild vikt. Delegationen har övervägt denna fråga i två avseenden, dels om det finns skäl att genom inkorporering göra konventionerna till direkt tillämplig rätt i Sverige, dels om uttryckliga hänvisningar till konventionerna om de mänskliga rättigheterna bör göras i författningar inom olika områden. Delegationens överväganden och förslag i dessa två avseenden redovisas i avsnitt 4.3

(inkorporering), 4.4 (grundlagsbestämmelser) och 4.5 (hänvisningar i lag).

## 4.2 Lagrådets granskning

**Delegationens förslag:** Lagrådets förutsättningar att beakta Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna förstärks.

Regeringen anför i propositionen om en reformerad grundlag att det svenska normkontrollsystemet även i fortsättningen bör innehålla både förhandskontroll och efterhandsprövning. 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.<sup>3</sup> Såsom har beskrivits i avsnitt 3.2.6 inhämtas Lagrådets yttrande över lagförslag av regeringen eller riksdagsutskott. Sådana yttranden bör bl.a. inhämtas över fri- och rättighetsbegränsande lagstiftning. Inhämtande av yttrande från Lagrådet kan dock underlåtas i vissa fall. Lagrådets granskning ska bl.a. avse hur lagförslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt samt till rättssäkerhetens krav. Trots att Lagrådets yttrande över ett lagförslag inte är bindande för regeringen eller riksdagen, så har yttrandet stort inflytande på lagstiftningsärendet.

Regeringen framför i propositionen att även en kontroll av svenska föreskrifters överensstämmelse med folkrättsliga regelverk kan ingå i normprövning i en mer vidsträckt mening.<sup>4</sup> Lagrådets normkontroll omfattar redan i dag svenska bestämmelsers förenlighet med Europakonventionen och EU-rätten. Regeringen har till FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna uttalat att det är självklart att Lagrådet skulle reagera även om det finner att föreslagen lagstiftning inte står i överensstämmelse med något av Sveriges övriga internationella åtaganden om mänskliga rättigheter, såsom FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.<sup>5</sup> Det kan i detta sammanhang nämnas att det i den finska

---

<sup>3</sup> Prop. 2009/10:80 s. 141.

<sup>4</sup> Prop. 2009/10:80 s. 141.

<sup>5</sup> CCPR/CO/74/SWE/Add. 1, 14 maj 2003, p. 8.

grundlagen är uttryckligen reglerat att grundlagsutskottet, som är en del av riksdagen, ska ge utlåtanden om lagförslags grundlagsenlighet och förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter.

Regeringen har i propositionen *En reformerad grundlag* (prop. 2009/10:80) föreslagit att Lagrådets roll ska stärkas, bl.a. genom att det ska bli obligatoriskt att inhämta Lagrådets yttrande rörande lagförslag inom Lagrådets granskningsområde. Riksdagen har antagit grundlagsförslagen som vilande.<sup>6</sup> Grundlagsförändringar kräver två likalydande riksdagsbeslut med ett val emellan. Förändringarna föreslås börja gälla den 1 januari 2011. Regeringen anger i propositionen även att Lagrådets organisation bör förstärkas för att ytterligare förbättra förutsättningarna för dess granskning. Regeringen anför dock att det bör övervägas vidare på vilket sätt denna förstärkning lämpligen bör åstadkommas.

Ny lagstiftning, bl.a. lagstiftning som berör de mänskliga rättigheterna, har kommit att få allt mer internationella inslag. Regelverket kan på så vis sägas ha blivit mer komplext. Såsom har nämnts i avsnitt 3.2.7 är EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna numera rättsligt bindande. Enligt Lissabonfördraget ska EU också ansluta sig till Europakonventionen. Inom ramen för Europarådet avgör Europadomstolen genom sin dynamiska tolkning hur de i Europakonventionen reglerade mänskliga rättigheterna ska tolkas. Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna inom europeiskt och övrigt internationellt samarbete måste, enligt delegationens mening, ses som en helhet.

Lagrådet skulle kunna fylla en viktig funktion för skyddet av de mänskliga rättigheterna genom att granska hur lagförslag förhåller sig till andra konventioner om de mänskliga rättigheterna än Europakonventionen, som är inkorporerad i svensk lag, och de grundläggande rättigheter som omfattas av EU-rätten. Delegationen föreslår därför att Lagrådets förutsättningar att beakta Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna ska förstärkas. Hur detta ska ske kan övervägas i samband med den översyn av Lagrådets organisation som regeringen har aviserat.

---

<sup>6</sup> Bet. 2009/10:KU19, rskr. 2009/10:304.

### 4.3 Inkorporering av konventioner om mänskliga rättigheter

**Delegationens förslag:** En utredning ges i uppdrag att utreda lämpligheten av en inkorporering av fler konventioner om mänskliga rättigheter i svensk rätt.

Som tidigare nämnts (avsnitt 3.2.2) är det vanligaste sättet att införliva konventionsåtaganden med svensk rätt att, i den utsträckning som anses behövt, införa eller ändra svenska bestämmelser så att överensstämmelse uppnås med konventionens krav (konstaterande av normharmonin och/eller transformering). Ett annat tillvägagångssätt att införliva konventioner i rättssystemet är inkorporering, dvs. att i lag föreskriva att konventionen ska gälla som direkt tillämplig lag i landet. Konventionens originaltext blir därmed gällande som svensk lag.

Inkorporering har använts i Sverige endast ett fåtal gånger. Den enda konvention om mänskliga rättigheter som inkorporerats i sin helhet i svensk rätt är Europakonventionen. Inkorporeringen skedde 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. Enligt 2 kap. 23 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Sverige är, oavsett vilken av de ovan nämnda metoderna som används, folkrättsligt förpliktat att följa konventionerna. Det faktum att Sverige som stat 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. Företrädare för den offentliga makten, på både statlig och kommunal nivå, ska också vid rättstillämpningen tolka svensk rätt på ett sätt som är förenligt med Sveriges konventionsåtaganden. Principen om fördragskonform tolkning löser dock inte fall där det finns en direkt konflikt mellan bestämmelser i nationell rätt och en internationell konvention som inte har inkorporerats. I dessa fall måste rättstillämparen tillämpa den nationella rätten. Innehållet i internationella överenskommelser kan dock belysa

innebörden av svenska bestämmelser, som ju ska vara förenliga med Sveriges internationella åtaganden.

Det finns förespråkare för att Sverige ska inkorporera fler av de konventioner om mänskliga rättigheter som ratificerats. FN:s övervakningskommittéer har vid ett flertal tillfällen framfört synpunkter om att internationella konventioner om mänskliga rättigheter, med undantag för Europakonventionen, inte är direkt tillämpliga för svenska domstolar och myndigheter. Under kartläggningsarbetet inför den andra nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna framförde företrädare för referensgrupperna, bl.a. Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Civil Rights Defenders (dåvarande Svenska Helsingforskommittén för mänskliga rättigheter), Advokater utan Gränser och Raoul Wallenberginstitutet, synpunkten att Sverige bör inkorporera centrala människorättskonventioner, såsom konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Juridiska institutionen vid Stockholms universitet framförde att de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter bör få en tydligare ställning i den svenska rättsordningen för att i det konkreta fallet kunna ge det skydd som varit avsett på folkrättslig nivå, t.ex. genom att konventionerna inkorporeras.<sup>7</sup>

Som beskrivits i avsnitt 3.2.3 har frågan om inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) tidigare behandlats av en utredning (SOU 1997:116) och det pågår kontinuerligt en diskussion om denna fråga. Barnombudsmannen och vissa organisationer inom det civila samhället förespråkar att konventionen ska inkorporeras. Regeringen har angett att den ska överväga om det finns behov av att se över gällande lagstiftning och tillämpningen av denna för att bättre kunna tillvarata barnets rätt och stärka dess ställning i olika sammanhang.<sup>8</sup> Enligt propositionen *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige* avser regeringen att initiera en kartläggning för att belysa om svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med de i barnkonventionen fastslagna rättigheterna.<sup>9</sup> Regeringen uttalade även 2009 till FN:s kommitté för barnets rättigheter 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 att det

<sup>7</sup> Skr. 2005/06:95, s. 141 f.

<sup>8</sup> Skr. 2007/08:111, *Barnpolitiken – en politik för barnets rättigheter*, s. 16.

<sup>9</sup> Prop. 2009/10:232, s. 41.



föreligger något behov för närvarande av att inkorporera konventionen.<sup>10</sup>

Frågan om inkorporering av konventioner om mänskliga rättigheter har alltså diskuterats i ett flertal sammanhang. Regeringens och riksdagens bedömning i frågan har hittills varit att det inte är lämpligt att inkorporera konventionerna. Enligt delegationens mening kan det anföras argument både för och emot en inkorporering av fler konventioner om mänskliga rättigheter.

Utgångspunkten för delegationens överväganden är att det bör finnas en hög grad av medvetenhet om de mänskliga rättigheterna såväl inom rättstillämpande myndigheter som bland allmänheten. Av detta följer att bestämmelserna om de mänskliga rättigheterna bör vara tydliga och synliga. I dag kommer vissa rättigheter till tydligt uttryck i svensk lag, medan andra inte uttrycks som just mänskliga rättigheter. En inkorporering av konventioner om mänskliga rättigheter är ett sätt att synliggöra dem i lagstiftningen. Frågan är dock komplicerad och konsekvenserna av en inkorporering kan inte förutses. Erfarenheterna av inkorporering av konventioner om mänskliga rättigheter i svensk rätt är begränsade till Europakonventionen, vars bestämmelser till stora delar avspeglas i 2 kap. regeringsformen.

Ett argument som ibland anförs mot inkorporering är att denna metod kan innebära en förskjutning av makt från lagstiftaren till domstolarna. På grund av att konventionsbestämmelserna ofta är vagt avfattade kan de lämna ett mer omfattande tolkningsutrymme än vad svenska lagar och författningar vanligen gör. Inkorporering behöver dock inte betyda att konventionen ges företräde framför annan lagstiftning. En inkorporerad konvention kan också vara jämställd med denna lagstiftning. För Europakonventionen valdes ställning som vanlig lag men med en bestämmelse i regeringsformen 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. Detta kan beskrivas som en ställning som är svagare än grundlag men starkare än vanlig lag. Vilken lösning som väljs har stor betydelse för rättstillämparnas tolkningsutrymme. Mot argumentet kan vidare anföras att skillnaden mellan transformering och inkorporering främst aktualiseras då en nationell rättsregel är direkt oförenlig med ett åtagande i en konvention. I andra fall ska ju den

---

<sup>10</sup> CRC/C/SWE//E/Q/4/Add.1, 24 april 2009, s. 2–3.

rättstillämpande myndigheten alltid, det vill säga oavsett om konventionen inkorporerats eller införlivats genom transformering eller konstaterande av normharmoni, göra en tolkning av den nationella rättsregeln så att denna inte kommer i konflikt med konventionsregeln.

Det kan även nämnas att inkorporering av konventioner mycket väl kan ske i kombination med att annan lagstiftning införs eller ändras. Några av de betänkligheter som vanligen nämns mot inkorporering, såsom att internationella konventioner är av en annan karaktär än svensk lagstiftning och att stora tolkningsproblem kommer att uppstå på grund av rättigheternas vaghet, tappar en del av sin kraft med en sådan modell. Även vid en inkorporering är det möjligt att i andra författningar behålla eller införa andra, mer preciserade och långtgående bestämmelser, än de som konventionen innehåller.

Norge har, som beskrivits tidigare, valt att inkorporera flertalet av de centrala FN-konventionerna. De flesta har företräde framför annan lag, medan en saknar sådant företräde (se avsnitt 3.2.3). Olika konventioner om mänskliga rättigheter har också fått olika starkt genomslag i norsk rättspraxis. Den norska regeringen har dock anfört att norsk rätt, med tanke på att lagstiftningen vid ratificeringen av konventionerna ansågs vara i överensstämmelse med konventionerna, i överraskande många fall ansetts stå i strid med dessa.<sup>11</sup>

Frågan om inkorporering av konventioner om mänskliga rättigheter aktualiseras med jämna mellanrum, bl.a. avseende FN-konventionen om barnets rättigheter, i kommentarer från FN:s övervakningskommittéer och i arbetet med att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige. 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 aktuella 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. Frågan om inkorporering av konventioner om mänskliga rättigheter omfattades inte av Grundlagsutredningens uppdrag (dir. 2004:96).

---

<sup>11</sup> Ot.prp. nr. 93 2008–2009, s. 19, och Ot. prp. nr. 35 2004–2005 s. 72.

Delegationen noterar att det nu har 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. EU-rätten och Europakonventionen har fått ett stort inflytande på svensk rätt under den tid som har gått sedan dess. En redogörelse för detta inflytande har lämnats bl.a. av Grundlagsutredningen.<sup>12</sup> Genom EU-rättens och Europakonventionens inflytande är svenska rättstillämpare i dag mer vana att tillämpa även regler som är avfattade på ett annat än det traditionella svenska sättet med en relativt hög grad av detaljreglering. Att Europakonventionen har beaktats i större utsträckning i svensk rättstillämpning, och även har haft stor inverkan på svensk lagstiftning efter den svenska inkorporeringen, talar också för att frågan om inkorporering av fler konventioner bör övervägas på nytt. Europakonventionen är numera en naturlig del av den svenska rättsordningen. Vidare är det angeläget att djupare studera de norska erfarenheterna av inkorporering. Dessa är inte entydiga utan tycks visa t.ex. på stora skillnader i genomslag för de olika konventioner som inkorporerats, möjligen beroende på att rättigheternas karaktär skiljer sig åt mellan olika konventioner.

Delegationen anser att lämpligheten av en inkorporering av fler konventioner om mänskliga rättigheter i svensk rätt bör utredas. En sådan utredning bör analysera för- och nackdelarna med inkorporering av konventioner om mänskliga rättigheter, ta ställning till om inkorporering av konventioner om mänskliga rättigheter bör ske, vilka konventioner som i så fall är lämpliga att inkorporera samt om konventionerna i så fall ska ha företräde framför annan lag. Även om svensk rätt redan ska ha anpassats till konventionernas krav, så bör en förnyad genomgång av om svensk rätt står i överensstämmelse med konventionerna ingå i utredningens uppdrag. Vidare bör en jämförelse göras med andra länder som har inkorporerat konventioner om mänskliga rättigheter.

---

<sup>12</sup> SOU 2008:125, Del 1, s. 400 ff.

#### 4.4 Bör hänvisning till fler konventioner om de mänskliga rättigheterna göras i grundlag?

Det allmännas ansvar för att respektera den enskildes mänskliga rättigheter enligt internationella konventioner som Sverige åtagit sig att följa kan anses så grundläggande att det borde framgå i en bestämmelse i regeringsformen. Av 2 kap. 23 § regeringsformen framgår enbart att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Att nämna även andra internationella åtaganden än Europakonventionen i 2 kap. regeringsformen skulle emellertid kunna leda till oklarheter, eftersom Europakonventionen har en speciell ställning. Europakonventionen har inkorporerats i svensk lag och omfattas av regeringsformens lagprövningsregel i 11 kap. 14 § regeringsformen. Däremot är det inget som hindrar att en sådan bestämmelse förs in bland programstadgandena i 1 kap. regeringsformen. Då frågan om grundlagsreglering av fri- och rättigheter och internationellt samarbete nyligen utretts (SOU 2008:125, *En reformerad grundlag*), avstår delegationen emellertid från att behandla denna fråga. Frågan om att föra in bestämmelser som hänvisar till de mänskliga rättigheterna i andra författningar behandlas nedan (avsnitt 4.5).

#### 4.5 Tydliggörande i lag

**Delegationens förslag:** Bestämmelser som uttryckligen hänvisar till de mänskliga rättigheterna förs, i ett förtydligande syfte, in i flera befintliga lagar. Arbetet sker stegvis med början i några särskilda lagar som reglerar offentlig verksamhet i situationer där människor är särskilt utsatta i förhållande till eller beroende av det allmänna.

Förslag avseende bl.a. förvaltningslagen och kommunallagen lämnas i kapitel 6. Förslag avseende högskolelagen lämnas i kapitel 7.

#### 4.5.1 Uttryckliga hänvisningar till de mänskliga rättigheterna i befintliga lagar

Det görs redan i dag uttryckliga hänvisningar till de mänskliga rättigheterna på vissa ställen i lagstiftningen. Bestämmelser med hänvisning till barnkonventionens princip om iakttagande av barnets bästa har, såsom nämnts i avsnitt 3.2.5, införts i flera författningar. Delegationen bedömer att införandet av dessa bestämmelser, som anknyter till principer i barnkonventionen, kan ha bidragit till att denna konvention är den av FN-konventionerna som tycks ha fått störst genomslag i bl.a. kommunal verksamhet.

Det betonas i den nya skollagen (2010:800), som trätt i kraft den 1 augusti 2010, att även statliga och kommunala förvaltningar, utöver regeringen, har ett ansvar för att de mänskliga rättigheterna respekteras och tillgodoses. Enligt en ny bestämmelse om syftet med utbildningen inom skolväsendet ska utbildningen förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på (1 kap. 4 § 1 stycket). Enligt lagen ska utbildningen också utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna, såsom människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. Var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling (1 kap. 5 §). En motsvarande bestämmelse finns även avseende krav på annan pedagogisk verksamhet (25 kap. 6 §).

Regeringen anger i propositionen med förslag till ny skollag att de internationella åtaganden om mänskliga rättigheter som Sverige har gjort är en viktig byggsten i det svenska skolväsendet och att det behöver framgå tydligare att skolans värdegrund baseras på de mänskliga rättigheterna.<sup>13</sup> Enligt propositionen bör de internationella förpliktelserna om mänskliga rättigheter vara vägledande för och genomsyra hela skolväsendet. De statliga och kommunala förvaltningarna har ett ansvar för att verksamheten inom skolväsendet överensstämmer med Sveriges förpliktelser. I propositionen anges vidare att utbildningen och de som verkar inom den aktivt och medvetet ska förmedla vårt samhälles gemensamma värderingar såsom demokrati och mänskliga rättigheter till barnen och eleverna samt stimulera dem att förverkliga värderingarna. Detta ska också

---

<sup>13</sup> Prop. 2009/10:165 s. 207 ff.

komma till uttryck i praktisk och vardaglig handling. Det anges också i propositionen att det måste finnas kunskap om vad de mänskliga rättigheterna innebär och hur de kan förverkligas i vardagen.

Delegationen anser att de bedömningar som görs i propositionen om den nya skollagen är av relevans också för annan lagstiftning. Nedan, i avsnitt 4.5.2, redovisas delegationens överväganden om innebörden av bestämmelser i lagstiftningen om det allmännas ansvar för de mänskliga rättigheterna. Därefter, i avsnitt 4.5.3, redogörs för vilken effekt sådana bestämmelser kan få. I avsnitt 4.5.4 redovisas delegationens förslag om att i vissa lagar förtydliga det allmännas ansvar för Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna.

#### **4.5.2 Vad innebär bestämmelser om det offentliga ansvar för att respektera de mänskliga rättigheterna?**

Som angivits ovan är Sverige folkrättsligt förpliktigt att följa de konventioner om mänskliga rättigheter som staten anslutit sig till. Denna förpliktelse innebär att hela den offentliga sektorn ska respektera konventionernas bestämmelser. Det framgår uttryckligen av bl.a. FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter att de anslutna staterna ska tillförsäkra konventionsrättigheterna för var och en som befinner sig inom statens territorium och är underkastad dess jurisdiktion. FN:s kommitté för mänskliga rättigheter har i en allmän kommentar om konventionsstaternas juridiska förpliktelser enligt konventionen tydliggjort att denna förpliktelse är både negativ och positiv till sin natur, dvs. att den kräver både att staten avstår från vissa handlingar som innebär att rättigheterna kränks och att staten vidtar positiva åtgärder, såsom rättsliga, administrativa och utbildande åtgärder, för att förverkliga rättigheterna för var och en.<sup>14</sup>

Alla delar av det allmänna, på alla samhällsnivåer, har dessa skyldigheter, och en stat kan inte hänvisa till sin nationella lagstiftning eller till att skyldigheten att respektera en viss rättighet åvilar en annan del av den offentliga förvaltningen, för att undgå ansvar för brott mot konventionen. Det kan även påpekas att handlingar ses som landets egna även om de utförs av andra organ

---

<sup>14</sup> CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, *General Comment No. 31*, 2004.

och sammanslutningar som agerar för dess räkning, t.ex. efter upphandling.<sup>15</sup>

Mot bakgrund av att en otvetydig skyldighet att respektera Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna redan i dag åligger alla delar av det allmänna bedömer delegationen att införandet av uttryckliga hänvisningar till dessa åtaganden i svensk lagstiftning inte förändrar rättsläget. Lagbestämmelser som hänvisar till Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna skapar inte några nya rättigheter. De har i stället funktionen av påminnelser och förtydliganden som är ägnade att stärka medvetenheten om de mänskliga rättigheterna och den juridiska bundenhet som omfattar alla delar av det allmänna sedan konventionerna ratificerats. Här kan påminnas om att Sverige varit bundet av flera konventioner om mänskliga rättigheter under 40–50 års tid.

De internationella konventioner om mänskliga rättigheter som, till skillnad från Europakonventionen, inte inkorporerats i svensk lag är dock i dag inte direkt tillämplig rätt för domstolar och myndigheter. Såsom nämnts ovan ska svensk rätt enligt principen om fördragskonform tolkning, så långt detta är möjligt inom ramen för den svenska lagstiftningens ordalydelse, tolkas på ett sätt som överensstämmer med Sveriges internationella åtaganden. Det innebär att konventionerna ingår i det juridiska material som används vid prövning av ett enskilt fall eller en enskild situation, men då som tolkningsmaterial snarare än som regler som i sig själva får direkta rättsliga konsekvenser.

Att föra in bestämmelser i svensk lagstiftning som uttryckligen slår fast att Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna ska tillämpas direkt av rättstillämpande eller verkställande organ skulle, enligt delegationens bedömning, innebära en form av indirekt inkorporering. De författningsförslag som beskrivs i avsnitt 4.5.4 är därför utformade för att vara av mer övergripande karaktär. De föreslagna bestämmelserna hänvisar till konventionerna om mänskliga rättigheter som vägledande för verksamheten utan att själva konventionstexterna görs direkt tillämpliga. Det innebär att en konventionsartikel inte ensam kan läggas till grund för ett beslut. Syftet med författningsbestämmelserna är i stället att tydliggöra och erinra om att konventionerna

---

<sup>15</sup> International Law Commission, *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, 2001.

ska användas som tolkningsmaterial i kombination med nationell lagstiftning, såsom bör göras redan i dag.

#### 4.5.3 Vilken effekt får bestämmelserna?

Effekten av uttryckliga hänvisningar till konventionerna om de mänskliga rättigheterna, vilka redan i dag är bindande för Sverige och den offentliga sektorn, kan ifrågasättas. Bestämmelserna, såsom de är utformade i de förslag som presenteras nedan ger i sig begränsad vägledning i ett enskilt fall. Det krävs ett visst mått av förkunskap eller vidare efterforskningar för att uttryckliga hänvisningar i lag ska kunna inverka på lagens tolkning och tillämpning.

Det skulle också kunna invändas mot uttryckliga hänvisningar i lag att det finns en risk för att enskilda får en orealistisk bild av rättigheterna som ett slags trumfkort i förhållande till det allmänna eller av att införandet av nya bestämmelser om mänskliga rättigheter direkt förändrar rättsläget. Sådana invändningar har dock enligt delegationens mening liten relevans. De mänskliga rättigheterna har formulerats av det internationella samfundet just för att begränsa den offentliga maktutövningen gentemot enskilda och skydda individen från överträdelser. Det bör vara tämligen klart att detta skydd har sämre effekt om reglerna om rättigheterna inte är kända vare sig av skyldighets- eller rättighetsbärare. Delegationen vill i det avseendet återigen hänvisa till den ovan refererade allmänna kommentaren från FN:s kommitté för mänskliga rättigheter (nr. 31, 2004). I kommentaren betonade kommittén vikten av att stärka medvetenheten om konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter såväl bland offentliganställda som bland allmänheten.<sup>16</sup> I en tidigare kommentar (nr. 3, 1981) uttalade kommittén också att det är viktigt att individer känner till vilka rättigheter de har enligt konventionen och att alla administrativa och rättsskipande myndigheter är medvetna om de skyldigheter som staten har åtagit sig enligt konventionen.<sup>17</sup>

Det kan vidare tilläggas att det är en del av regeringens långsiktiga mål i arbetet för de mänskliga rättigheterna att stärka medvetenheten om dem. Stärkt medvetenhet betonas av regeringen

<sup>16</sup> CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, *General Comment No. 31*, 2004.

<sup>17</sup> CCPR, *General Comment No. 3*, 1981, i sammanställningen HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I), 27 maj 2008, s. 174.



som en av de viktigaste metoderna i arbetet för full respekt för de mänskliga rättigheterna.<sup>18</sup>

Det bör dock övervägas vilket praktiskt genomslag hänvisningar till konventionerna om mänskliga rättigheter i svensk lag kan få för medvetenheten om och respekten för rättigheterna. Kan sådana hänvisningar verkligen stärka medvetenheten om rättigheterna och deras innebörd? Delegationens bedömning är att följande positiva konsekvenser bör kunna uppkomma.

*För det första* skapar uttryckliga hänvisningar i lag till Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna större synlighet för rättigheterna. Sådana uttryckliga hänvisningar kan få en handlingsdirigerande effekt. Lagar som styr viss verksamhet detaljstuderas inom den offentliga verksamhet som berörs, särskilt på ledningsnivå. Hänvisningen till mänskliga rättigheter signalerar då att rättigheterna är relevanta för den aktuella verksamheten. Detta bör i sin tur leda till insikt om att det inom verksamheten krävs en grundläggande kunskap om de mänskliga rättigheterna. Även om det inte är relevant att överväga kopplingen till de mänskliga rättigheterna vid varje enskilt beslut eller fall behöver det finnas tillräcklig kunskap för att ansvariga personer ska inse i vilka situationer frågor om de mänskliga rättigheterna typiskt sett aktualiseras. Sådana situationer kräver ofta noggrant övervägande eftersom rättigheterna rör frågor av särskild vikt för enskilda. Det kan t.ex. vara nödvändigt att närmare undersöka rättigheternas innebörd och hur tolkningen av dem har utvecklats i internationella organ för att svensk lagstiftning ska kunna tolkas fördragskonformt. Genom kopplingen mellan det svenska regelverket och de internationella konventionerna skapas därmed större intresse inom verksamheterna för att ta del av internationellt material på området, såsom övervakningskommittéernas slutsatser.

*För det andra* är lagstiftningen en utgångspunkt för förordningar, föreskrifter och styrdokument på lägre nivåer, såsom allmänna råd och riktlinjer. Detta innebär att en uttrycklig hänvisning till de mänskliga rättigheterna i en lag som rör verksamheten inom ett visst område kommer att reflekteras i dokument som oftare än själva lagtexten används i den dagliga verksamheten. I allmänna råd, vägledningar, handböcker och annat stödmaterial kan det då också närmare förklaras och konkretiseras på vilket sätt vissa rättigheter är av betydelse i den aktuella verksamheten och vilka synpunkter

---

<sup>18</sup> Skr. 2005/06:95, s. 12 och 114.

som framförts från internationella organ om hur dessa rättigheter respekteras i Sverige. Tidigare domar och beslut som vägletts av konventionerna kan också återges.

*För det tredje* kan hänvisningar i lagstiftningen inverka på tillsynen av verksamheten inom området så att denna omfattar respekten för de mänskliga rättigheterna eftersom det är en central uppgift för tillsynen att kontrollera att gällande lagstiftning följs. Detta är, enligt delegationens mening, ett viktigt skäl för att komplettera lagar med uttryckliga bestämmelser om att Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna ska respekteras i verksamheten.

*För det fjärde* bör uttryckliga hänvisningar i lag kunna tydliggöra för dem som är verksamma inom offentlig förvaltning att frågor om de mänskliga rättigheterna ingår som en del i deras verksamhet. Detta skapar grund för och efterfrågan på utbildningsinsatser inom yrkesutbildningar vid högskolan och kompetensutvecklingsinsatser i yrkeslivet. Fler, och mer systematiska, utbildningsinsatser leder i sin tur till ökad kunskap om de mänskliga rättigheterna.

*Ytterligare ett skäl* att föra in uttryckliga hänvisningar till de mänskliga rättigheterna i svensk lag är att de mänskliga rättigheterna utgör ett normsystem som utgår från en grundläggande respekt för individen. De mänskliga rättigheterna bygger på synen att den offentliga makten utövas på vissa villkor och med vissa begränsningar som folket har preciserat. Detta understryker skyldigheten för personer som är verksamma inom den offentliga sektorn att vara tillmötesgående och respektfulla i förhållande till individen. Att i lag hänvisa till de mänskliga rättigheterna är att visa att det är särskilt viktigt att den offentliga verksamheten utgår från ett människorättsperspektiv inom områden där det offentliga har skyldigheter som motsvarar individens rättigheter (se även avsnitt 2.3). Uttryckliga hänvisningar i lag bör med andra ord kunna fungera som påminnelser till dem som är verksamma inom den offentliga förvaltningen att de bör ha ett förhållningssätt till enskilda som står i överensstämmelse med konventionernas intentioner.

Den ökade medvetenhet och kunskap som utifrån sådana hänvisningar i lag successivt byggs upp bör i sin tur innebära att brister vid tillämpningen kan förebyggas. Diskrepanser mellan svensk rätt och konventionerna om de mänskliga rättigheterna kan också lättare upptäckas och arbete med lagstiftning eller andra författningar initieras för att uppnå bättre överensstämmelse. Det

skapas även incitament för att bl.a. i lagstiftningsärenden resonera kring det offentliga ansvar på det aktuella området i förhållande till de mänskliga rättigheterna.

Delegationen bedömer att dessa effekter sammantagna bör leda till en ökad kunskap och medvetenhet om de mänskliga rättigheterna som i sin tur stärker respekten för rättigheterna.

#### 4.5.4 Hänvisningar till de mänskliga rättigheterna införs i ett urval lagar

##### Delegationens förslag:

- Bestämmelser som tydliggör ansvaret för att respektera den enskildes mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa förs in i polislagen (1984:387), fängelselagen (2010:610), häkteslagen (2010:611), lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, utlänningslagen (2005:716), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), socialtjänstlagen (2001:453), socialförsäkringsbalken (2010:110) samt plan- och bygglagen (2010:900).
- Delegationen föreslår också att det vid kommande översyner av annan lagstiftning än den som nämnts ovan övervägs om det finns behov av att även i denna förtydliga det allmännas ansvar för att respektera den enskildes mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa.

#### Närmare om urvalet av lagar

Av de skäl som anförts ovan i avsnitt 4.5.3 har delegationen kommit till slutsatsen att bestämmelser om det allmännas ansvar för att respektera den enskildes mänskliga rättigheter enligt Sveriges internationella åtaganden bör föras in i ett urval lagar i ett förtydligande syfte. Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna avser dock stora delar av samhällslivet och

aktualiserar en mängd rättsliga frågor. Det finns ett mycket stort antal lagar där det vore tänkbart att tydliggöra det allmännas ansvar för de mänskliga rättigheterna. Samtidigt är effekten av sådana tydliggöranden svåra att förutsäga, även om delegationen, såsom förklarats ovan, bedömer att uttryckliga lagregler om mänskliga rättigheter kommer att stärka respekten för rättigheterna på sikt. Behovet av tydliggörande av Sveriges internationella åtaganden är inte heller lika stort inom alla samhällsområden. Delegationen föreslår därför att arbetet med att tydliggöra de mänskliga rättigheterna i lagstiftningen sker stegvis, med början i lagar som är av särskilt stor betydelse för de mänskliga rättigheterna.

De författningsförslag som lämnas om förtydliganden av ansvaret för de mänskliga rättigheterna kan delas in i tre huvudsakliga områden. Den första gruppen av förslag rör lagar som reglerar offentlig verksamhet i situationer där människor är särskilt utsatta eller beroende av det allmänna. Dessa förslag redovisas nedan. För det andra föreslår delegationen att ansvaret för de mänskliga rättigheterna förtydligas i författningar som reglerar formerna för hur den offentliga förvaltningen bedrivs, bl.a. förvaltningslagen, kommunallagen, myndighetsförordningen och instruktionerna för ett urval myndigheter. Dessa förslag redovisas i kapitel 6. För det tredje lämnar delegationen författningsförslag avseende högre utbildning. Detta förslag redovisas i avsnitt 7.3.

Det är viktigt att framhålla att delegationens förslag om att föra in uttryckliga hänvisningar till de mänskliga rättigheterna i vissa lagar inte ska tolkas motsatsvis, dvs. som att Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna inte är relevanta i andra sammanhang. Dessa åtaganden gäller som bekant hela den offentliga sektorn enligt internationella avtal, oavsett hur den inhemska rättsordningen är utformad. Såsom nämnts tidigare innebär det inte heller en ändring av rättsläget att uttryckligen hänvisa till de mänskliga rättigheterna i vissa lagar (se avsnitt 4.5.2). Förslagen syftar i stället till att lyfta fram och tydliggöra de mänskliga rättigheterna för att de ska få större genomslag i rättstillämpning och annan offentlig verksamhet.

Att arbetet med att tydliggöra de mänskliga rättigheterna i lagstiftningen sker stegvis innebär inte heller att de förslag som lämnas nedan ska tolkas som att de är de enda tänkbara eller motiverade lagändringarna. Förslagen ska ses som exempel på lagändringar som delegationen finner motiverade som ett första steg. Delegationen föreslår att det vid kommande översyner av annan

lagstiftning än den som behandlas nedan övervägs om det finns behov av att även i denna förtydliga det allmännas ansvar för att respektera Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna.

### Lagar som rör människor i utsatta situationer

Det främsta urvalskriteriet för lagförslagen som presenteras nedan är att lagarna tillämpas i sammanhang där människor är utsatta och befinner sig i ett tydligt beroendeförhållande till den offentliga sektorn. Sådan utsatthet eller sådant beroende kan antingen vara av tillfällig karaktär, t.ex. vid sjukdom, frihetsberövanden eller flyktingskap, eller av mer långvarig art, såsom för personer med funktionsnedsättning och barn. Utsattheten eller beroendet präglas av att den enskilde befinner sig i ett sådant underläge i förhållande till det allmänna att hon eller han helt måste kunna förlita sig på att behandlas korrekt, eftersom det kan vara svårt att själv bevaka och utkräva sina rättigheter i dessa situationer.

Lagförslagen är utformade för att tjäna tre huvudsakliga syften. *För det första* bör de aktuella lagarna direkt hänvisa till de mänskliga rättigheterna för att tydliggöra att de myndigheter som ansvarar för verksamheterna i fråga är skyldiga att säkerställa respekten för de mänskliga rättigheterna i verksamheten. *För det andra* signalerar hänvisningen att lagen rör ett område där det är särskilt viktigt att myndigheterna har ett människorättsperspektiv i förhållande till den enskilde. Innebörden av ett människorättsperspektiv har närmare förklarats i avsnitt 2.3 och avsnitt 4.5.3 om lagbestämmelsernas innebörd. *För det tredje* tydliggörs genom hänvisningen i lagtext att myndigheternas ledning har ansvar för att se till att det finns tillräcklig kunskap om de mänskliga rättigheterna i organisationen.

I författningsförslagen används uttrycket ”respekt för den enskildes mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa”. Såsom har förklarats i avsnitt 2.1.5 används ”respekt” och ”respektera” som en samlande beteckning för Sveriges rättsliga skyldigheter enligt de internationella konventionerna. Uttrycket avses omfatta alla de förpliktelser som det allmänna har enligt konventionerna om mänskliga rättigheter, såväl sådana förpliktelser som innebär att det

allmänna ska avstå från vissa handlingar som sådana som ställer krav på aktiva handlingar.

## Lagar om frihetsberövanden och användning av våld och tvångsmedel

### *Polislagen*

Polislagen reglerar bl.a. Polisens uppgifter, verksamhet och befogenheter, däribland Polisens rätt att använda våld samt att avvisa, avlägsna eller omhänderta personer eller egendom. Polisens verksamhet enligt polislagen har nära koppling till bl.a. rätten till frihet och personlig säkerhet, förbudet mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning samt rätten till icke-diskriminering. Delegationen föreslår att en bestämmelse förs in i polislagen (1984:387) enligt följande:

#### **Polisverksamhetens ändamål**

1 § Som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet skall polisens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp.

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

### *Fängelse- och häkteslagstiftning*

Regeringen överlämnade i mars 2010 propositionen *En ny fängelse- och häkteslagstiftning* (prop. 2009/10:135) till riksdagen. I propositionen lämnas förslag till en ny fängelse- och häkteslagstiftning. En ny fängeslag ska ersätta lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt. Den nya lagen reglerar verkställigheten av fängelsestraff och innehåller de principiella riktlinjerna för verkställigheten i anstalt, ramarna för verkställighetens innehåll och utformning och de materiella bestämmelser som rör de intagnas rättigheter och i vilken utsträckning dessa kan inskränkas. Lagen innehåller också bestämmelser om de kontroll- och tvångsåtgärder som kan riktas mot intagna och, i förekommande fall, mot andra personer samt grundläggande bestämmelser om överklagande av beslut. I propositionen föreslås också att lagen (1976:371) om behandlingen av

häktade och anhållna m.fl. ska ersättas av en ny häkteslag. Den nya häkteslagen har utformats med fängelselagen som förebild och innehåller i likhet med denna de principiella riktlinjerna för verksamheten och de grundläggande materiella bestämmelser som rör intagnas rättigheter och inskränkningar i dessa, liksom bestämmelser om tvångsåtgärder och överklagande av beslut. Riksdagen har fattat beslut om propositionen och de nya lagarna träder i kraft den 1 april 2011.<sup>19</sup>

Det är uppenbart att de mänskliga rättigheterna är av mycket stor betydelse vid verkställighet av frihetsberövanden och kontroll- och tvångsåtgärder som kan användas i samband med verkställigheten m.m. Förbudet mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, rätten till frihet och personlig säkerhet m.fl. rättigheter är av omedelbar relevans i dessa situationer. Sverige har också vid ett flertal tillfällen fått synpunkter från internationella övervakningsorgan på förhållandena vid svenska fängelser och häkten, bl.a. i fråga om restriktioner och isolering.<sup>20</sup>

Delegationen föreslår att en likalydande bestämmelse förs in i 1 kap. fängelselagen (2010:610) och häkteslagen (2010:611) enligt följande:

*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.*

### Lagar om tvångsvård, tvångsomhändertaganden och slutna ungdomsvård

I likhet med de lagar om frihetsberövanden som diskuterats ovan reglerar lagstiftning om tvångsvård, tvångsomhändertaganden och slutna ungdomsvård situationer där den enskilde är mycket utsatt och befinner sig i ett tydligt beroendeförhållande i relation till det allmänna. De rättigheter som nämnts i fråga om lagförslagen ovan är relevanta även i dessa situationer. Vad gäller vård av unga och

<sup>19</sup> Prop. 2009/10:135, bet. 2009/10:JuU21, rskr. 2009/10:317.

<sup>20</sup> CAT/C/SWE/CO/5, 4 juni 2008, p. 16, CCPR/C/SWE/CO/6, 7 maj 2009, p. 13 och 14, CPT/Inf (2009) 34, 11 december 2009, s. 25 ff.

sluten ungdomsvård tillkommer också att barnets rättigheter ska respekteras.

Delegationen föreslår att bestämmelser förs in i lagar som reglerar sådan verksamhet enligt följande:

*Lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall*

1 § 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.

*Lag (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård*

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.*

*Lag (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård*

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

*Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga*

1 § 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. /.../

*Lag (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård*

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.



## Utlänningslagen

I utlänningslagen (2005:716) regleras bl.a. frågor om asyl, flyktingar och andra skyddsbehövande, avvísning och utvisning, kontroll- och tvångsåtgärder samt förvar och uppsikt över personer med utländskt medborgarskap. Lagen omfattar regleringar som berör personer med skyddsbehov, som är traumatiserade eller har särskilt behov av psykiatrisk eller annan hjälp samt personer som tas i förvar i avvaktan på av- eller utvisning. Vidare aktualiserar den frågor om barnets rätt att leva med sina föräldrar samt frågor om att av- eller utvisning inte får ske till länder där krig och förföljelse kan förekomma. En rad frågor om mänskliga rättigheter uppkommer vid lagens tillämpning, bl.a. förbudet mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, inklusive förbudet mot att sända en person till ett land där han eller hon riskerar att utsättas för tortyr, rätten att söka asyl, skydd av flyktingar, rättigheter i samband med frihetsberövanden, barnets rättigheter och rätten till bästa uppnåeliga hälsa. Det vore komplicerat att göra hänvisningar på alla de ställen i lagtexten som aktualiserar frågor om mänskliga rättigheter. Därför föreslår delegationen att en ny bestämmelse förs in lagens avsnitt med allmänna bestämmelser enligt följande:

### **1 kap. Lagens innehåll, vissa definitioner och allmänna bestämmelser**

#### **Allmänna bestämmelser**

*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.*

## Hälso- och sjukvårdslagen

Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) innehåller de grundläggande reglerna för all hälso- och sjukvård. Lagen är i allt väsentligt utformad som en ramlag och anger mål för hälso- och sjukvården. I övrigt finns bestämmelser som klargör landstingens och kommunernas ansvar för olika delar av hälso- och sjukvården samt bestämmelser om vårdens kvalitet. Vidare innehåller lagen bestämmelser om att vården ska bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet för att tillgodose patientens behov av trygghet i vård och behandling. Inom hälso- och sjukvården aktualiseras

bl.a. frågor om rätten till bästa uppnåeliga hälsa, rätten till icke-diskriminering, barnets rättigheter och rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt för personer som tillhör Sveriges nationella minoriteter.

Delegationen föreslår att en bestämmelse införs i hälso- och sjukvårdslagen enligt följande:

#### **Mål för hälso- och sjukvården**

2 § 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.

### **Lagar om socialt stöd och av särskild betydelse för personer med funktionsnedsättning och barn**

En person som är i behov av stöd från det allmänna, t.ex. i form av ekonomiskt bistånd eller sjukpenning, är inte bara beroende av att få en korrekt bedömning av sitt ärende utan också att bli bemött på ett värdigt sätt. Den som befinner sig i ett ekonomiskt krisläge eller som behöver stöd i form av assistans på grund av funktionsnedsättning kan ha svårt att klara vardagen och att kräva sina rättigheter. Även barn befinner sig i ett beroendeförhållande till vuxna och till samhället i stort. Det är viktigt att den offentliga sektorn, på såväl statlig som kommunal nivå, tillämpar ett människorättsperspektiv i förhållande till enskilda som behöver stöd eller är beroende av det allmänna. Mänskliga rättigheter som aktualiseras i dessa sammanhang är bl.a. rätten till social trygghet och en tillfredsställande levnadsstandard, barnets rättigheter, rättigheter för personer med funktionsnedsättning och rätten till icke-diskriminering.

I socialtjänstlagen (2001:453) finns bestämmelser om rätt till ekonomiskt och socialt stöd och om de skyldigheter som kommunerna har i förhållande till de människor som vistas i kommunen. Enligt socialtjänstlagen har kommunen ett särskilt ansvar för vissa grupper, däribland barn och ungdomar, människor med missbruksproblem och människor med funktionsnedsättning. Delegationen föreslår att en bestämmelse förs in i socialtjänstlagen enligt följande:

### 1 kap. Socialtjänstens mål

1 § 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 gruppers egna resurser.

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

En ny socialförsäkringsbalk (2010:110) träder i kraft den 1 januari 2011. Balken omfattar i princip samtliga de socialförsäkringsförmåner som administreras av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket, bl.a. sjukpenning, handikappersättning och assistansersättning. Delegationen föreslår att en bestämmelse förs in i socialförsäkringsbalken enligt följande:

#### Avd. A Övergripande bestämmelser

### 2 kap. Allmänna bestämmelser, definitioner och förklaringar

#### Internationella förhållanden

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.*

En ny plan- och bygglag (2010:900) träder i kraft den 2 maj 2011. Lagen innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Lagen rör därmed frågor om samhällsutveckling, livsmiljö och tillgänglighet. Lagen syftar bl.a. till att motverka segregation i bosättningen och att främja jämställdhet mellan män och kvinnor. Vid planering enligt lagen ska hänsyn även tas till de intressen som barn och personer med funktionsnedsättning har.<sup>21</sup> Delegationen föreslår att en ny bestämmelse förs in i plan- och bygglagen enligt följande:

---

<sup>21</sup> Didón m.fl., Plan- och bygglagen 1, supplement 15, oktober 2009, s. 1:3.

**1 kap. Syfte, innehåll och definitioner**

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

## 5 En nationell institution för mänskliga rättigheter

### 5.1 En nationell institution för mänskliga rättigheter inrättas i Sverige

**Delegationens förslag:** En nationell institution för mänskliga rättigheter inrättas i Sverige med utgångspunkt i Parisprinciperna.

#### 5.1.1 Inledning

Delegationen ska enligt sina direktiv lämna förslag på hur det fortsatta stödet till arbetet för de mänskliga rättigheterna i Sverige kan erbjudas efter det att delegationen har avslutat sitt uppdrag. Övervägandena om hur sådant stöd ska lämnas bör ta sin utgångspunkt i de mänskliga rättigheternas ändamål och konstruktion och hur rättigheterna bäst kan skyddas på ett långsiktigt hållbart sätt. Som en bakgrund för övervägandena bör även nämnas att regeringen i budgetpropositionen för 2009 förtydligade att det i delegationens uppdrag att lämna förslag ingår att se över hur frågan om nationella institutioner som inrättas enligt Parisprinciperna med uppgift att bevaka frågor om de mänskliga rättigheterna ska lösas.<sup>1</sup>

De mänskliga rättigheterna utgör den enskildes värn mot överträdelser och övergrepp från den offentliga sektorns 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

<sup>1</sup> Prop. 2008/09:1, utgiftsområde 1, Rikets styrelse, s. 68.

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, 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 alla delar av det allmänna. 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 sedan 1946 arbetat för att medlemsstaterna ska inrätta organ för skydd av de mänskliga rättigheterna på nationell nivå.<sup>2</sup> Det var emellertid först under 1990-talet som arbetet tog fart och som staterna gemensamt kom fram till hur sådana institutioner bör utformas. Ett viktigt steg i denna utveckling var när FN:s generalförsamling i december 1993 antog *Principles relating to the Status of National Institutions*, de s.k. Parisprinciperna, som anger riktlinjer för nationella institutioner för mänskliga rättigheter med uppgift att främja och skydda de mänskliga rättigheterna (se även avsnitt 3.3.2).<sup>3</sup>

Vid världskonferensen om mänskliga rättigheter i Wien 1993 antogs Wiendeklarationen, som bl.a. innehåller en rekommendation till FN:s medlemsstater att inrätta nationella institutioner för mänskliga rättigheter med beaktande av Parisprinciperna.<sup>4</sup> Sverige var pådrivande i arbetet med denna deklARATION. Deklarationen stöddes av generalförsamlingen samma år.<sup>5</sup> Sedan Parisprinciperna och Wiendeklarationen antogs har Parisprinciperna återkommande upprepats och bekräftats inom FN. I mars 2010 uppmanade t.ex. FN:s generalförsamling medlemsstaterna att inrätta effektiva, oberoende och pluralistiska nationella institutioner för de

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> A/RES/48/134, 4 mars 1994.

<sup>4</sup> A/CONF.157/23, 12 juli 1993, p. 36.

<sup>5</sup> A/RES/48/121, 14 februari 1994.

mänskliga rättigheterna och att stärka de institutioner som redan finns.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup> EU:s byrå för grundläggande rättigheter gav i april 2010 ut en rapport om nationella institutioner för mänskliga rättigheter i EU:s medlemsstater.<sup>8</sup> Enligt rapporten hade 16 av EU:s medlemsstater i december 2009 en sådan institution (se vidare avsnitt 3.3.4). I rapporten framförs att alla EU:s medlemsstater bör ha nationella institutioner för mänskliga rättigheter som motsvarar Parisprinciperna vad avser oberoende och befogenheter samt med ett mandat som omfattar hela bredden av de mänskliga rättigheterna. Som framgår av avsnitt 3.3.3 har också internationella övervakningsorgan flera gånger rekommenderat Sverige att inrätta en nationell institution för mänskliga rättigheter i enlighet med Parisprinciperna. När Sverige granskades i FN:s råd för mänskliga rättigheter i maj 2010 rekommenderade 14 länder att en sådan institution inrättas i Sverige och ytterligare två länder kommenterade avsaknaden av en institution för mänskliga rättigheter.<sup>9</sup>

En nationell institution för mänskliga rättigheter bör, enligt Parisprinciperna, vara ett från regeringen och myndigheterna oberoende organ som har ett brett mandat att främja och skydda de mänskliga rättigheterna med utgångspunkt i de internationella konventionerna. Institutionernas mandat utgår alltså direkt från det internationella regelverket, snarare än nationell lagstiftning. Utifrån detta mandat bör institutionerna bedriva såväl främjande verksamhet, såsom utbildning, information och vägledning, som skyddande verksamhet, t.ex. att undersöka och rapportera hur de mänskliga rättigheterna respekteras, granska författningsförslag och föreslå författningsändringar och andra åtgärder, m.m.

---

<sup>6</sup> A/RES/64/161, 12 mars 2010, p. 6.

<sup>7</sup> *Chart of the Status of National Institutions, Accreditation Status as of June 2010*, publicerad på FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheters hemsida, [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org). Enligt listan kunde 67 institutioner anses motsvara Parisprinciperna fullt ut, se även avsnitt 3.3.4.

<sup>8</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, *National Human Rights Institutions in the EU Member States*, 2010.

<sup>9</sup> A/HRC/15/11, 16 juni 2010.

### 5.1.2 En nationell institution för mänskliga rättigheter bör inrättas

Regeringen har i ett flertal sammanhang, bl.a. i de två nationella handlingsplanerna för mänskliga rättigheter, betonat vikten av helhetsgrepp, samordning och systematik i arbetet för mänskliga rättigheter.<sup>10</sup> Under 2008 anordnade regeringen en internationell konferens om systematiskt arbete för de mänskliga rättigheterna. Vid denna konferens underströk Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter de nationella institutionernas viktiga roll i systematiskt arbete för de mänskliga rättigheterna.<sup>11</sup> I sammanhanget kan även nämnas att FN:s generalsekreterare i en rapport till generalförsamlingen i januari 2010 uppgav att FN:s högkommissarie prioriterar inrättandet och stärkandet av nationella institutioner för mänskliga rättigheter i enlighet med Parisprinciperna. Enligt högkommissarien är sådana institutioner väsentliga för det nationella systemet för skydd av de mänskliga rättigheterna.<sup>12</sup>

Den svenska politiken för global utveckling är en samstämmighetspolitik som syftar till en rättvis och hållbar global utveckling.<sup>13</sup> Såsom regeringen betonar i skrivelsen *Sveriges politik för global utveckling* är respekt för de mänskliga rättigheterna en grundläggande förutsättning för en rättvis och hållbar global utveckling.<sup>14</sup> Samstämmighetspolitiken omfattar utvecklingshänsyn inom samtliga politikområden och över politikområdesgränser, och således även inom politiken för de mänskliga rättigheterna på nationell nivå. Det är viktigt för Sveriges trovärdighet i det utrikespolitiska samarbetet att ha en hög ambitionsnivå även nationellt och successivt utveckla metoderna för att uppnå en högre grad av överblick, samordning och systematik i arbetet för mänskliga rättigheter i Sverige.

I den främjande roll som en nationell institution bör ha enligt Parisprinciperna ingår sådana uppgifter som delegationen har haft inom ramen för sitt uppdrag att lämna stöd till statliga myndigheter, kommuner och landsting i deras arbete med att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna i verksamheten. Delegationen har med utgångspunkt i sina erfarenheter av detta

---

<sup>10</sup> Skr. 2001/02:83 och 2005/06:95.

<sup>11</sup> *Rights Work! Make them Real! Conclusions from the International Conference on Systematic Work for Human Rights Implementation*, Stockholm, 6–7 november 2008, s. 8.

<sup>12</sup> A/HRC/13/44, 15 januari 2010, p. 2 och 4.

<sup>13</sup> Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112.

<sup>14</sup> Skr. 2007/08:89, s. 56.



arbete dragit slutsatsen att ett behov av fortsatta sådana insatser föreligger. Detta behov har närmare beskrivits i avsnitt 3.3.7. Det har också konstaterats (avsnitt 3.3.5) att verksamhet som rör de mänskliga rättigheterna visserligen bedrivs 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.

Delegationens slutsats är att det också i Sverige behövs en nationell institution för de mänskliga rättigheterna som motsvarar Parisprinciperna. Sådana nationella institutioner har ett uppdrag som tar sin utgångspunkt direkt i de internationella överenskommelserna om mänskliga rättigheter, snarare än nationell lagstiftning. Detta är, enligt delegationens bedömning, nödvändigt för att arbetet för de mänskliga rättigheterna ska bli tydligt, effektivt och kunna bedrivas i det samspel med det internationella samarbetet som krävs för att konventionerna ska kunna tolkas och efterlevas nationellt. Vidare har nationella institutioner som inrättas enligt Parisprinciperna ett brett mandat att arbeta utifrån alla internationellt erkända mänskliga rättigheter, dvs. de mänskliga rättigheter som erkänns i konventioner och internationell sedvanerätt, snarare än endast vissa rättigheter eller delar av befolkningen. Delegationen anser att även detta helhetsgrepp är nödvändigt för att ett systematiskt och långsiktigt arbete ska kunna bedrivas.

En nationell institution för mänskliga rättigheter kan och ska inte ta över det ansvar för att konventionerna om de mänskliga rättigheterna efterlevs som åvilar alla delar av den offentliga verksamheten. Institutionen bör i stället ges en övergripande, undersökande, stödjande och pådrivande roll i förhållande till andra samhällsaktörer. Därmed skulle arbetet för det av riksdagen fastställda målet om full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige stärkas.

### 5.1.3 Institutionen inrättas under riksdagen

**Delegationens förslag:** Den nationella institutionen för mänskliga rättigheter inrättas under riksdagen.

Enligt Parisprinciperna är det centralt att en nationell institution för mänskliga rättigheter är oberoende. En myndighets oberoende påverkas bl.a. av dess huvudmannaskap. Frågan är alltså om den nationella institutionen för mänskliga rättigheter bör inrättas under riksdagen eller under regeringen.

Av Parisprinciperna framgår att en nationell institution för mänskliga rättigheter i hög grad bör vara fri att styra och genomföra sitt arbete på det sätt den finner lämpligt utan inblandning från andra organ, främst landets regering. Det framgår t.ex. att den kan ha ordinarie medlemmar från parlamentet, medan eventuella representanter för regeringen enligt principerna endast bör ges en rådgivande roll. Vidare bör nationella institutioner för mänskliga rättigheter ges tillräckliga resurser för att vara oberoende från regeringen och de bör också kunna uttala sig om regeringens ställningstaganden. I en rapport till FN:s generalförsamling i januari 2010 underströk generalsekreteraren vikten av de nationella institutionernas självständighet och oberoende.<sup>15</sup>

Delegationen föreslår att institutionen ska ges ett brett mandat att främja säkerställandet av de internationellt erkända mänskliga rättigheterna (se närmare avsnitt 5.2.1–5.2.2). Ett sådant uppdrag omfattar bl.a. att undersöka och rapportera om hur förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting bedriver sin verksamhet för att Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna ska efterlevas. Arbetet med dessa uppgifter ställer stora krav på institutionens integritet och oberoende.

De flesta statliga myndigheter i Sverige lyder under regeringen. Det är också främst genom sina myndigheter som regeringen styr riket. Myndigheternas uppgifter syftar alltså i stor utsträckning till att förverkliga regeringens politik inom ett visst område, varför ett sådant lydnadsförhållande är rimligt. En myndighet under regeringen kan få nya eller ändrade uppgifter genom beslut av regeringen och regeringen kan styra verksamhetens inriktning.

Delegationen anser att uppgiften för en nationell institution för mänskliga rättigheter är av ett väsentligt annorlunda slag än det

---

<sup>15</sup> A/HRC/13/44, 15 januari 2010, p. 113.

som andra statliga myndigheter har. En nationell institution för mänskliga rättigheter karaktäriseras av att dess arbete ska bedrivas med stor självständighet och oberoende från främst regeringen. Regeringen är ytterst ansvarig för att säkerställa att de mänskliga rättigheterna respekteras och garanteras på nationell nivå, bl.a. genom sin styrning av förvaltningsmyndigheter. En central uppgift för en nationell institution för mänskliga rättigheter är att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna genom bl.a. självständiga undersökningar av situationen i landet. En placering av den nationella institutionen under riksdagen skulle ge den största möjliga självständighet gentemot regeringen. Delegationens slutsats är därför att den nationella institutionen för mänskliga rättigheter bör inrättas under riksdagen.

#### 5.1.4 En ny myndighet inrättas

**Delegationens förslag:** Den nationella institutionen för mänskliga rättigheter inrättas i form av en ny myndighet.

I avsnitt 5.1.3 har delegationen redogjort för sitt förslag om att den nationella institutionen för mänskliga rättigheter ska inrättas under riksdagen. Det är därför av intresse att undersöka om detta skulle kunna göras genom att den nationella institutionens uppgifter läggs på en befintlig myndighet under riksdagen. Den myndighet som i så fall skulle ligga närmast till hands är Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen, JO). Även Riksrevisionen är av visst intresse för övervägandena om en nationell institution för mänskliga rättigheter.

#### Justitieombudsmannen

I Finland har, som tidigare nämnts (avsnitt 3.3.4), en utredning föreslagit att ett människorättscenter ska inrättas i form av en självständig enhet vid den finska justitieombudsmannens kansli.<sup>16</sup> Centrets uppgifter föreslås omfatta såväl de grundläggande fri- och rättigheterna enligt den finska grundlagen som de mänskliga rättigheterna enligt de internationella människorättskonventionerna och

<sup>16</sup> *Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen*, Betänkanden och utlåtanden 45/2010, Justitieministeriet, s. 57 f. (sammanfattning på svenska).

EU-rätten. Den finska justitieombudsmannens nuvarande ställning, resurser och laglighetsövervakande uppgifter, samt befogenheter att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses, ska enligt förslaget förbli oförändrade. Enligt betänkandet ska de uppgifter som föreslås för människorättscentret tillsammans med justitieombudsmannens laglighetsövervakning täcka de uppgifter som omfattas av Parisprinciperna. Det finska justitieministeriet utarbetar för närvarande en proposition till riksdagen om en institution för mänskliga rättigheter.

Det kan övervägas om en liknande lösning skulle kunna vara aktuell för svensk del. JO:s tillsyn över att lagstiftningen följs i den offentliga förvaltningen, att särskilt tillse att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när i den offentliga verksamheten samt myndighetens behandling av klagomål från allmänheten skulle då kombineras med uppgifterna för en nationell institution för mänskliga rättigheter. En sådan lösning kan dock knappast vara aktuell, av flera skäl. JO har en särskild konstitutionell ställning som riksdagens ombudsmän och en del av riksdagens kontrollmakt sedan 200 år. JO är ett extraordinärt tillsynsorgan vars verksamhet inte är avsedd att ersätta den ordinarie tillsyn och rättstillämpning som ankommer på andra samhällsorgan. JO:s roll är således att stå vid sidan av andra samhällsorgan och att bedriva sin tillsyn utifrån sin oberoende ställning. Uppdraget är främst reaktivt.

En central del av JO:s uppdrag är att pröva enskilda klagomål. I själva verket kan det sägas att denna del av verksamheten med tiden kommit att bli en dominerande uppgift för JO. Som framgår i avsnitt 5.2.2 är det delegationens uppfattning att den nationella institutionen för mänskliga rättigheter inte bör ha till uppgift att pröva enskilda klagomål. Den bör i stället ägna sig åt övergripande uppföljningar och undersökningar av situationen när det gäller de mänskliga rättigheterna i Sverige samt att föreslå åtgärder för att förbättra situationen i det avseendet när det behövs.

Det bör vidare nämnas att JO:s uppgift att utöva tillsyn över att lagar och andra författningar följs utgår ifrån nationell rätt. Mandatet för en nationell institution för mänskliga rättigheter är grundat i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Det omfattar även frågor av mer främjande karaktär, såsom utbildning, kunskapsutveckling och åtgärder för att öka medvetenheten om de mänskliga rättigheterna.

Att tillföra JO de uppgifter som ska utföras av en nationell institution för mänskliga rättigheter skulle alltså sammanfattningsvis kräva en fundamental förändring och utvidgning av JO:s uppdrag, som sedan mycket lång tid tillbaka är fastslaget i Sveriges grundlag. Det kan knappast komma i fråga att inom ramen för delegationens uppdrag lämna förslag till så grundläggande konstitutionella förändringar som detta skulle innebära. Delegationen har därför kommit till slutsatsen att det inte är aktuellt att en nationell institutions uppgifter skulle tillföras JO.

### **Riksrevisionen**

Riksrevisionen svarar för årlig revision av statliga myndigheter och granskar myndigheternas effektivitet. Syftet med den årliga revisionen är att bedöma om redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut. En effektivitetsgranskning ska främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt men får också avse de statliga insatserna i allmänhet. Myndighetens granskning omfattar varken kommuner eller landsting eller företag och andra privata aktörer. Av det sagda framgår att Riksrevisionens mandat, både när det gäller arbetsuppgifter och tillämpningsområde, skiljer sig helt från vad som ska gälla för en nationell institution för mänskliga rättigheter. Det bör därför, enligt delegationens mening, inte kunna komma i fråga att lägga uppgiften att vara en sådan nationell institution i Sverige på Riksrevisionen.

### **Sammanläggning med Justitiekanslern, Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen, Skolinspektionen eller Forum för levande historia**

Mot bakgrund av att delegationen föreslår att de uppgifter som ankommer på en nationell institution för mänskliga rättigheter ska utföras av en myndighet under riksdagen, kan uppgifterna inte läggas på någon av de andra myndigheter som annars närmast ansetts kunna komma i fråga, det vill säga Justitiekanslern (JK),

Diskrimineringsombudsmannen (DO), Barnombudsmannen (BO), Skolinspektionen eller Forum för levande historia (se avsnitt 3.3.5).

Att föreslå en ändring av huvudmannskapet för dessa myndigheter så att de också kom att lyda under riksdagen är en fråga som helt faller utanför delegationens uppdrag. När det gäller JK faller en sådan tanke dessutom redan på det faktum att myndighetens roll per definition är att vara regeringens högste ombudsman. Skolinspektionen är för sin del en typisk förvaltningsmyndighet, varför det bör vara uteslutet att den skulle kunna lyda under riksdagen.

När det gäller DO, BO, Skolinspektionen och Forum för levande historia talar dessutom även dessa myndigheters nuvarande ansvarsområden och uppgifter emot att någon av dem skulle ges rollen som nationell institution för mänskliga rättigheter. I bakgrundsanalysen (avsnitt 3.3.5) lämnas en närmare redogörelse för dessa myndigheter i det avseendet. Sammanfattningsvis drar delegationen följande slutsatser.

*Diskrimineringsombudsmannens* främsta uppgift är att utöva tillsyn över att diskrimineringslagen (2008:567) följs. DO har i den delen rätt att föra talan i domstol för enskilda vars rättigheter enligt diskrimineringslagen trätts för när. En mycket stor del av DO:s verksamhet, på samma sätt som när det gäller JO, handlar därför om att hantera och pröva enskilda klagomål, en uppgift som den nationella institutionen för mänskliga rättigheter över huvud taget inte, enligt delegationens uppfattning, bör ha. Redan detta förhållande gör att DO inte vore en lämplig aktör i rollen som nationell institution.

Härtill kommer att DO:s uppdrag är begränsat till att verka mot diskriminering. Även om antidiskrimineringsperspektivet är en mycket viktig del i arbetet för de mänskliga rättigheterna utgör det endast *en* del. Mänskliga rättigheter är ett betydligt vidare begrepp än diskriminering. Frågor om mänskliga rättigheter som diskuteras vad gäller svenska förhållanden utan samband med diskriminering har t.ex. gällt avvisningar i strid med förbudet mot tortyr, rättigheter för frihetsberövade personer, rätten till privatliv, äganderätten, rätten till domstolsprövning och rätten till effektiva rättsmedel.<sup>17</sup>

DO:s mandat skulle alltså behöva utvidgas i stor omfattning om myndigheten skulle ges uppdraget som nationell institution för

---

<sup>17</sup> Se t.ex. skr. 2005/06:95, s. 131 ff.

mänskliga rättigheter. Omfattande förändringar av myndigheten skulle därmed krävas. Den framtida institutionens arbete blir sammanfattningsvis av så påtagligt annorlunda karaktär än det arbete som DO bedriver i dag att det inte är lämpligt att lägga dessa uppgifter på DO. Det faktum att DO avser att ansöka om ackreditering till organisationen *International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights* (ICC, se avsnitt 3.3.4) har inte någon betydelse för frågan om en nationell institution med övergripande mandat att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna bör inrättas i Sverige.

Delegationen har tidigare i ett delbetänkande föreslagit att DO ska ges huvudansvaret för att främja, skydda och övervaka FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I delbetänkandet konstaterade dock delegationen att om liknande uppgifter kom att utvecklas för samtliga konventioner om mänskliga rättigheter borde frågan tas upp igen (se vidare avsnitt 5.2.2).

Vad gäller *Barnombudsmannen* (BO) kan det konstateras att myndigheten visserligen har mångårig erfarenhet av att ha som sin huvuduppgift att i Sverige främja genomförandet av en konvention om mänskliga rättigheter, nämligen FN:s konvention om barnets rättigheter. Myndigheten besitter därmed värdefull kunskap om sådant arbete. BO:s avgränsade arbetsområde talar dock emot att BO ges uppdraget att utföra de uppgifter som ankommer på en nationell institution för mänskliga rättigheter. En sådan institution ska arbeta utifrån alla internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Att göra om BO till ett nationellt organ för att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna generellt skulle innebära en betydande utvidgning av BO:s uppdrag och stora behov av organisatoriska förändringar. BO:s roll har dessutom successivt kommit att förstärkas och myndigheten har en stark ställning när det gäller att bevaka barns rättigheter. Risken finns att det perspektivet skulle försvagas och att den särskilda kompetens som under lång tid byggts upp inom barnrättsområdet skulle gå förlorad. Sammantaget leder det sagda till att det, enligt delegationens uppfattning, inte är lämpligt att ge BO rollen som nationell institution för mänskliga rättigheter.

*Skolinspektionen* ska visserligen enligt 7 § i sin instruktion integrera perspektivet mänskliga rättigheter i sin verksamhet. Skolinspektionens verksamhetsområde är dock avgränsat till utbildningsområdet och mycket specialiserat. Dessa förhållanden, tillsammans med det faktum att Barn- och elevombudet inom

myndigheten har till uppgift att pröva ett mycket stort antal enskilda klagomål, en uppgift som den nationella institutionen inte bör ha enligt delegationens förslag, gör att det får anses helt utslutet att ge inspektionen uppdraget som nationell institution (se även avsnitt 3.3.5).

*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 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. Sammanfattningsvis har Forum för levande historia visserligen ett uppdrag som tydligt rör de mänskliga rättigheterna men som är klart avgränsat till utbildnings-, informations- och kulturverksamhet. Inte heller Forum vore därför, enligt delegationens uppfattning, lämpligt som nationell institution med generellt ansvar för att främja säkerställandet av mänskliga rättigheter i Sverige.

Sammantaget leder det sagda till slutsatsen att den nationella institutionen för mänskliga rättigheter bör inrättas som en ny myndighet.

Delegationens förslag om institutionens uppgifter och organisation beskrivs närmare nedan (avsnitt 5.2–5.3). Frågor om formerna för institutionens inrättande behandlas i avsnitt 5.4.

## 5.2 Institutionens mandat och arbetsuppgifter

**Delegationens förslag:** Den nationella institutionen för mänskliga rättigheter ges ett brett mandat att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige. Mandatet omfattar dock inte att pröva klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna i enskilda fall.

Enligt de två inledande rekommendationerna (artikel 1 och 2) i Parisprinciperna bör en nationell institution ha befogenhet att främja och skydda de mänskliga rättigheterna och ges ett så brett mandat som möjligt. Uppdraget bör vara tydligt formulerat i



grundlag eller annan lag, där också institutionens sammansättning och befogenheter specificeras.

### 5.2.1 Institutionens mandat

Även om detta inte sägs uttryckligen i alla delar av Parisprinciperna är det, med tanke på det internationella sammanhang i vilket principerna antogs, klart att med ”mänskliga rättigheter” i första hand avses de rättigheter som slås fast i internationella överenskommelser och sedvanerätt.<sup>18</sup> De allra flesta arbetsuppgifter som beskrivs i principerna hänvisar till de mänskliga rättigheterna generellt. Uppgiften att verka för att nationella författningar m.m. överensstämmer med de internationella överenskommelserna och att se till att överenskommelserna tillämpas effektivt (Parisprinciperna, artikel 3 b) är dock uttryckligen avgränsad till de internationella instrument om mänskliga rättigheter som landet har anslutit sig till.

Enligt kartläggningen av nationella institutioner i EU:s medlemsstater har majoriteten av dessa institutioner ett brett mandat som omfattar alla mänskliga rättigheter, eller alla mänskliga rättigheter i konventioner som landet har anslutit sig till.<sup>19</sup>

Såsom nämndes ovan saknas det i dag en myndighet med ett övergripande uppdrag att verka för efterlevanden av de internationellt erkända mänskliga rättigheterna i Sverige. Den enda befintliga myndighet som har ett uppdrag med direkt koppling till konventionerna om mänskliga rättigheter är BO, vars verksamhet är avgränsad till FN:s konvention om barnets rättigheter.

Delegationen anser att det är centralt att en svensk nationell institution för mänskliga rättigheter ges ett mandat som uttryckligen omfattar de internationellt erkända mänskliga rättigheterna, dvs. de som slås fast i konventioner och andra internationella dokument, och inte endast de mänskliga rättigheter som kommer till uttryck i nationell lagstiftning. Dessa överenskommelser utgör

---

<sup>18</sup> Vikten av att institutionerna har bredast möjliga mandat med uppgifter som omfattar de internationellt erkända mänskliga rättigheterna och inte endast rättigheter i nationell lagstiftning betonas även av FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, General Comment No. 10, E/C.12/1998/25, 14 december 1998, p. 3, FN:s kommitté för barnets rättigheter, General Comment No. 2, CRC/GC/2002/2, 15 november 2002, p. 8, Burdekin, *National Human Rights Institutions in the Asia-Pacific Region*, 2007, s. 19, Pohjola, *The Evolution Of National Human Rights Institutions – The Role of the United Nations*, 2006, s.7, och i Amnesty Internationals rekommendationer om nationella institutioner för mänskliga rättigheter, AI IOR 40/007/2001, rekommendation 3.1.

<sup>19</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, *National Human Rights Institutions in the EU Member States*, 2010, s. 36.

källan till Sveriges internationella förpliktelser avseende de mänskliga rättigheterna och är bindande för Sverige oavsett hur den nationella lagstiftningen är utformad. Som närmare beskrivs nedan (avsnitt 5.2.2) är det, enligt delegationens mening, en viktig uppgift för en nationell institution för mänskliga rättigheter att uppmärksamma om det uppstår diskrepanser mellan de internationella konventionerna och det nationella skyddet av de mänskliga rättigheterna. För att institutionen ska kunna fylla denna funktion måste dess mandat utformas så att det omfattar de internationellt erkända mänskliga rättigheterna. Därutöver bör institutionen även beakta och kunna främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna såsom dessa kommer till uttryck i svensk grundlag.

Delegationen anser också att institutionens mandat bör omfatta alla frågor om mänskliga rättigheter, inte endast de som uttrycks i juridiskt bindande konventioner som ratificerats av Sverige. Det är angeläget att institutionen även kan arbeta med frågor som behandlas i t.ex. resolutioner som antas i FN:s råd för de mänskliga rättigheterna, FN:s generalförsamling, Europarådet, EU eller andra internationella organ. Den internationella rättsordningen utvecklas till stor del genom uttalanden i bl.a. resolutioner. En nationell institution för mänskliga rättigheter bör ha ett mandat som ger den möjlighet att hålla sig uppdaterad om den internationella utvecklingen. Att begränsa mandatet till ratificerade konventioner skulle medföra olyckliga begränsningar av institutionens mandat. Som exempel kan nämnas att FN:s allmänna förklaring för de mänskliga rättigheterna är en resolution och att föregångaren till FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning fanns i de s.k. standardreglerna, som utgjorde icke-bindande principer.

Vidare framgår det uttryckligen av Parisprinciperna att en nationell institution bör ha ett mandat som är så brett som möjligt, dvs. avse alla de mänskliga rättigheterna, snarare än endast vissa rättighetsfrågor. Som redan konstaterats är det just en aktör med sådant brett mandat som i dag saknas i Sverige. Arbetet med att främja och skydda de mänskliga rättigheterna bör bedrivas systematiskt och utifrån ett helhetsperspektiv i syfte att identifiera alla typer av brister i rättighetsskyddet, oavsett rättighetsfråga. Delegationen anser alltså att institutionens mandat bör omfatta alla de internationellt erkända mänskliga rättigheterna.

Mandatet bör även vara brett vad avser uppgifter och arbetsmetoder. Enligt Parisprincipernas första rekommendation ska en

nationell institution ges befogenhet att främja och skydda de mänskliga rättigheterna. En slutsats som har dragits (avsnitt 3.3.7) är att behovet av fortsatt stöd i arbetet för de mänskliga rättigheterna i Sverige inte endast omfattar främjande arbete utan även uppgifter av mer skyddande karaktär. Utifrån ett sådant dubbelt mandat kan, enligt delegationens bedömning, den nationella institutionen mest effektivt och långsiktigt bidra till arbetet för det av riksdagen fastställda målet, att de mänskliga rättigheterna ska respekteras i Sverige.<sup>20</sup>

Delegationen anser således att den svenska nationella institutionen för mänskliga rättigheter, liksom flertalet andra liknande institutioner i världen, ska ges ett brett mandat att främja och skydda de mänskliga rättigheterna, såsom de uttrycks i de internationella konventioner som Sverige förbundit sig att följa och andra dokument från internationella organ. Det framgår av avsnitt 3.3.4 att en stor majoritet av det sextiototal institutioner som ingått i FN:s kartläggning också har ett brett mandat med befogenheter att utföra alla de uppgifter som anges i Parisprinciperna.<sup>21</sup> I avsnitt 5.2.2–5.2.5 ges en närmare beskrivning av vilka uppgifter den nationella institutionen bör ha.

Parisprinciperna innehåller en särskild avdelning med tilläggsprinciper av mer frivillig karaktär rörande institutioner som har befogenhet att behandla (*bear and consider*) enskilda klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Enligt dessa kan en institution ges befogenhet (*may be authorized*) att behandla sådana klagomål. Delegationen anser att övervägande skäl talar emot att den svenska institutionen ska ges sådan befogenhet i nuläget. Dessa skäl beskrivs närmare i avsnitt 5.2.2.

Enligt Parisprincipernas andra rekommendation bör institutionens uppdrag vara tydligt formulerat. Samtidigt betonas det i principerna att en nationell institution för mänskliga rättigheter bör åtnjuta en hög grad av oberoende. Såsom närmare beskrivs i avsnitt 5.1.3 anser delegationen att det är centralt att också den svenska institutionen, med hänsyn till dess uppdrag att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna, åtnjuter ett sådant oberoende. Oberoendet ställer krav på eget handlingsutrymme. Därför bör institutionens mandat vara så formulerat att det uttrycker institutionens uppgifter utan att dessa beskrivs som

<sup>20</sup> Prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:KU1, rskr. 2008/09:83.

<sup>21</sup> United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, *Survey on National Human Rights Institutions*, 2009.

direkta åligganden, med vissa undantag, t.ex. i fråga om rapportering till riksdagen (se avsnitt 5.2.5).

Parisprinciperna innehåller också rekommendationer om vilka arbetsmetoder (*methods of operation*) som en nationell institution för mänskliga rättigheter bör kunna använda. Där detta är relevant beskrivs dessa rekommendationer i anslutning till varje uppgift som diskuteras nedan. Syftet med denna beskrivning är att illustrera på vilket sätt en nationell institution i Sverige skulle kunna tänkas arbeta. Det är dock viktigt att det lämnas till institutionen att utifrån sitt mandat och sin oberoende ställning själv avgöra vilka arbetsmetoder den ska använda.

### 5.2.2 Institutionens uppgifter

Som har beskrivits i avsnitt 3.3.2 och ovan ska en nationell institution för mänskliga rättigheter ha ett brett mandat att främja och skydda de mänskliga rättigheterna. Mot bakgrund av de uppgifter som anges i Parisprinciperna anser delegationen att den svenska institutionen för mänskliga rättigheter särskilt bör 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.

Parisprincipernas lista över uppgifter är inte uttömmande, utan endast exemplifierande. Principerna bör ses som minimirekommendationer som inte utesluter att en nationell institution ges en vidare befogenhet än den som beskrivs i principerna.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> CRC/GC/2002/2, 15 november 2002, p. 4, Burdekin, *National Human Rights Institutions in the Asia-Pacific Region*, s. 119, Pohjolainen, *The Evolution Of National Human Rights*

Nedan beskrivs delegationens överväganden och förslag om vilka uppgifter den svenska institutionen för mänskliga rättigheter bör ha utifrån Parisprinciperna. Rubrikerna överensstämmer med de uppgifter som beskrivs i 2 § i det förslag till instruktion för institutionen som lämnas bland författningsförslagen. I enlighet med Parisprinciperna bör beskrivningen av den svenska institutionens uppgifter inte ses en uttömmande lista. Institutionen bör ha frihet att, utöver de uppgifter som anges nedan, utföra även andra liknande uppgifter inom verksamhetsområdet, i enlighet med sina egna prioriteringar.

### **Undersöka och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna respekteras i Sverige samt föreslå åtgärder för att förbättra situationen**

Enligt Parisprinciperna, artikel 3 a, bör en nationell institution för mänskliga rättigheter kunna lämna yttranden, rekommendationer, förslag och rapporter om alla frågor om de mänskliga rättigheterna till regeringen, riksdagen eller annat behörigt organ. Dessa yttranden, rapporter m.m. kan behandla situationen för de mänskliga rättigheterna generellt eller i specifika frågor. Institutionen bör också kunna uppmärksamma regeringen på situationer där de mänskliga rättigheterna kränks och lägga fram förslag om hur situationen kan förbättras. Institutionen bör även vara fri att publicera sådana yttranden och rapporter när den finner detta lämpligt.

Av EU:s kartläggning av nationella institutioner för mänskliga rättigheter i medlemsstaterna framgår att de flesta nationella institutionerna i Europa publicerar både årsrapporter och tematiska rapporter. Den danska institutionens årsrapport behandlar t.ex. även situationen för de mänskliga rättigheterna med redogörelser för bl.a. lagförslag och synpunkter från FN:s övervakningskommittéer. Institutionerna publicerar också vanligen yttranden, handböcker artiklar m.m.<sup>23</sup>

De europeiska institutionerna använder sig av olika metoder för att undersöka situationen för de mänskliga rättigheterna. Vissa institutioner genomför undersökningar av mer systematisk karaktär

---

*Institutions – The Role of the United Nations*, s. 6, European Union Agency for Fundamental Rights, *National Human Rights Institutions in the EU Member States*, 2010, s. 11.

<sup>23</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, *National Human Rights Institutions in the EU Member States*, 2010, s. 39 f.

och några gör även undersökningar i enskilda fall. Några institutioner samlar själva in information genom t.ex. intervjuer och besök, medan andra förlitar sig till extern information, bl.a. officiell statistik. Ytterligare en metod som flera institutioner använder för att samla in information om situationen för de mänskliga rättigheterna är att anordna möten med organisationer inom det civila samhället som representerar olika grupper samt även med enskilda. Det tyska institutet genomför uppföljningskonferenser på grundval av övervakningskommittéernas synpunkter. Vissa institutioner bedriver också egen forskning som kan visa på kränkningar av eller brister rörande de mänskliga rättigheterna.<sup>24</sup>

Enligt delegationens mening bör det vara en central uppgift för den svenska institutionen att undersöka och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna respekteras i Sverige samt lämna förslag om hur situationen kan förbättras. Sådana undersökningar och rapporter bör kunna gälla alla samhällssektorer, såsom offentlig sektor, näringslivet, det civila samhället och allmänheten. Institutionen bör också kunna publicera sina rapporter, yttranden m.m. Det är genom att uttala sig om kartläggningar, granskningar och undersökningar som den kan ha en inverkan på säkerställandet av de mänskliga rättigheterna. Även granskningar av lagstiftning och författningsförslag bör ingå här, som beskrivs närmare nedan.

Vad gäller metoder för insamling av information bör alla de metoder som nämnts ovan kunna användas, med undantag för prövning av klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna i enskilda fall (se vidare nedan). Det innebär att institutionens undersökande verksamhet rör respekten för de mänskliga rättigheterna på en övergripande nivå.

Institutionen bör både kunna genomföra egna studier och undersökningar och kunna uppdra åt andra, t.ex. forskare, att genomföra sådana undersökningar. Undersökningarna bör kunna avse såväl situationen för de mänskliga rättigheterna generellt, som mer avgränsade rättighetsområden eller -frågor, samt både frågor av materiellt slag och frågor om t.ex. kunskap, attityder och rutiner.

Frågan om institutionens framställningar till riksdagen och regeringen behandlas i avsnitt 5.2.4. Institutionens skyldighet att lämna årsrapport behandlas i avsnitt 5.2.5.

---

<sup>24</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, *National Human Rights Institutions in the EU Member States*, 2010, s. 36 f.

## Föreslå författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att säkerställa att Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna uppfylls

Av Parisprinciperna, artikel 3 a, framgår att nationella institutioner för mänskliga rättigheter bör ha till uppgift att yttra sig om författningar och administrativa bestämmelser, såväl sådana som är i kraft som författningsförslag och andra förslag. Den bör kunna föreslå nya författningar, ändringar i författningar eller andra åtgärder som behövs för att säkerställa att landets internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna uppfylls. Vidare anges i artikel 3 b att nationella institutioner bör ha till uppgift att främja säkerställandet av att nationell lagstiftning, bestämmelser och praxis står i överensstämmelse med de konventioner om mänskliga rättigheter som staten har tillträtt, samt att rättigheterna respekteras.

Enligt vad som framgår av kartläggningen av nationella institutioner i EU:s medlemsstater har många av dessa institutioner funktionen att medverka i lagstiftningsprocessen och annan offentlig verksamhet med rekommendationer och förslag, t.ex. om nya eller ändrade författningar eller rutiner. Kontakterna sker på olika stadier av lagstiftningsprocessen i olika länder. I vissa stater har den nationella institutionen för mänskliga rättigheter kontakt med den exekutiva makten och i andra länder med den lagstiftande. Det förekommer både att den nationella institutionen tar initiativet till att granska författningsförslag och att initiativet kommer från den exekutiva eller lagstiftande makten. Den danska institutionen ger råd till både regeringen och riksdagen och konsulteras systematiskt inom ramen för lagstiftningsprocessen och kan också medverka med råd till expertgrupper och utredningar.<sup>25</sup>

Enligt delegationens mening bör den svenska institutionen för mänskliga rättigheter ges en bred befogenhet att verka för att svensk lagstiftning överensstämmer med Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna och att de mänskliga rättigheterna respekteras i samhället. I denna uppgift bör ingå som en viktig uppgift att granska om författningsförslag och andra förslag står i överensstämmelse med dessa konventioner. Den bör kunna lämna förslag på vilka förändringar som bör vidtas för att respekten för de mänskliga rättigheterna ska säkerställas. Under-

<sup>25</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, *National Human Rights Institutions in the EU Member States*, 2010, s. 40 f.

sökningar, rådgivning och annan verksamhet bör kunna bedrivas både på institutionens eget initiativ och efter förfrågningar från andra myndigheter och aktörer.

Institutionens uppgift att granska författningsförslag och andra förslag omfattar flera delfrågor. En grundläggande fråga är vilken typ av förslag som institutionen ska ha befogenhet att granska. Därutöver bör även frågor om i vilken mån myndigheter ska vara skyldiga att aktivt bjuda in institutionen att lämna synpunkter, samt om institutionen ska ha skyldighet att svara på en sådan inbjudan, behandlas.

Vad först gäller *området för förhandsgranskning* är det klart att Parisprincipernas rekommendation innebär att den nationella institutionen bör ges befogenhet att granska alla typer av författningsförslag, såväl lagar som förordningar och administrativa föreskrifter. För svenskt vidkommande bör därutöver även andra förslag kunna bli aktuella, främst förslag från kommittéväsendet och övriga delar av Regeringskansliet, dvs. statens offentliga utredningar samt departementspromemorior. Det är, enligt delegationens mening, uppenbart att förhandsgranskning av författningsförslag och andra förslag bör vara en central uppgift för den svenska institutionen för att denna ska kunna motverka att det uppstår diskrepanser mellan nationell lagstiftning och praxis och Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. Brister i rättighetsskyddet som kan leda till kränkningar av enskildas rättigheter måste så långt det är möjligt avväjas innan de uppstår. Delegationen anser därför att institutionen ska ha en vid befogenhet att granska och kommentera alla typer av offentliggjorda förslag från såväl Regeringskansliet som andra myndigheter som rör frågor om mänskliga rättigheter.

Vad gäller frågan om i vilken mån *statliga myndigheter ska vara skyldiga att aktivt inbjuda* den nationella institutionen att lämna synpunkter kan följande anföras.

Angående beredningen av regeringsärenden föreskrivs i 7 kap. 2 § regeringsformen att behövliga upplysningar och yttranden ska inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs ska också tillfälle lämnas för sammanslutningar och enskilda att yttra sig. Det finns emellertid ingen författning eller bestämmelse som generellt reglerar vilka myndigheter och andra aktörer som ska vara remissinstanser. En ny remisslista tas fram av Regeringskansliet för varje remiss, även om vissa myndigheter, såsom JO, ofta utgör remissinstans.



De mänskliga rättigheterna spänner över en rad samhällsområden och frågor. Det är vanligt att förslag har relevans för de mänskliga rättigheterna utan att detta uttryckligen framgår. Då det är av stor vikt att eventuella brister i skyddet av de mänskliga rättigheterna kan förutses i god tid anser delegationen att den nationella institutionen som huvudregel aktivt bör inbjudas att lämna synpunkter på förslag av mer betydande slag. Det kan tilläggas att det alltid står myndigheter och andra aktörer fritt att lämna remissyttrande även när de inte uttryckligen inbjudits att lämna synpunkter.

Vad gäller utredningar inom kommittéväsendet redogör delegationen i avsnitt 6.2.6 för sitt förslag om att det i kommittéförordningen (1998:1474) ska införas en bestämmelse om att 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. Mot bakgrund av en sådan bestämmelse kan det bli aktuellt för kommittéer och särskilda utredare att under utredningsarbetet ta kontakt med den nationella institutionen.

Delegationen lämnar vidare förslag om att en motsvarande bestämmelse ska föras in i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (avsnitt 6.2.4). Förordningen tillämpas på förvaltningsmyndigheter under regeringen. Enligt förordningen ska en myndighet, innan den beslutar föreskrifter eller allmänna råd, så tidigt som möjligt utreda föreskrifternas eller de allmänna rådens konsekvenser i den omfattning som behövs i det enskilda fallet och dokumentera utredningen i en konsekvensutredning. Av kommittéförordningen följer också att kommittéer och särskilda utredare som lämnar förslag till nya eller ändrade regler ska ange förslagets konsekvenser på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. För att en kommitté, särskild utredare eller annan myndighet ska kunna bedöma ett förslags konsekvenser för de mänskliga rättigheterna kan det även i dessa fall bli aktuellt att den kontaktar den nationella institutionen eller använder vägledning eller annat material som utarbetats av denna. Huvudansvaret för att utföra och redovisa analysen av förslagets konsekvenser för de mänskliga rättigheterna ligger dock naturligtvis på kommittéerna, de särskilda utredarna och myndigheterna själva.

Förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning anger också att myndigheter, innan de beslutar föreskrifter eller allmänna råd, ska ge bl.a. statliga myndigheter som på ett betydande sätt berörs tillfälle att yttra sig i frågan och om konsekvensutredningen. Om delegationens förslag om ändring i denna förordning genomförs blir således myndigheter skyldiga att inbjuda den nationella institutionen att yttra sig över förslag som på ett betydande sätt rör institutionens arbete för de mänskliga rättigheterna.

Vad slutligen gäller *institutionens skyldighet att svara på remiss* kan noteras att myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remiss, medan remissen för andra aktörer, t.ex. myndigheter under riksdagen, innebär en inbjudan att lämna synpunkter. Eftersom delegationen föreslår att institutionen ska inrättas under riksdagen (avsnitt 5.1.3) blir institutionen inte skyldig att svara på remisser utan kan själv avgöra när detta är befogat. Därmed är risken liten för att arbetet med att svara på remisser blir alltför betungande, även om institutionen får inbjudan att lämna remissyttrande om alla förslag av mer betydande natur.

Vid sidan om det ordinarie remissförfarandet och kommittéers och särskilda utredares skyldighet att göra konsekvensutredningar kan det även bli aktuellt för den nationella institutionen att lämna synpunkter under andra stadier av beredningsprocessen. Delegationen har i avsnitt 4.2 lämnat förslag om att Lagrådets förutsättningar att utföra granskningar i förhållande till konventioner om de mänskliga rättigheterna ska förstärkas. Lagrådets yttrande inhämtas om vissa frågor som bl.a. kan avse mänskliga rättigheter (se närmare avsnitt 3.2.6) och lämnas på begäran av regeringen eller riksdagsutskott. Genom Regeringskansliets lagrådsremisser offentliggörs många lagförslag som kan vara av stor relevans för de mänskliga rättigheterna. Det finns inget hinder mot att den nationella institutionen för mänskliga rättigheter yttrar sig om lagrådsremisser, t.ex. i de fall där lagförslaget ändrats i förhållande till ett förslag som lämnats av en kommitté eller särskild utredare. Det framgår tydligt av Parisprinciperna att en nationell institution för mänskliga rättigheter bör kunna yttra sig och lämna rekommendationer i alla frågor om de mänskliga rättigheterna.

Vidare kan det bli aktuellt för Regeringskansliet och andra myndigheter att konsultera den nationella institutionen vid beredningen av andra ärenden och frågor som tydligt berör de mänskliga rättigheterna. Institutionen får själv avgöra i vilken mån den har

möjlighet, och om det är lämpligt för den, att lämna synpunkter och rekommendationer i sådana fall.

I avsnitt 4.5.4 har delegationen föreslagit att det ska införas uttryckliga hänvisningar till de mänskliga rättigheterna i ett urval lagar. Delegationen föreslår också i avsnitt 6.2.3 att ansvaret för de mänskliga rättigheterna ska tydliggöras i vissa myndigheters instruktioner. Mot bakgrund av dessa förslag är det troligt att myndigheter, i högre grad än tidigare, kommer att analysera sin verksamhet ur ett människorättsperspektiv och identifiera föreskrifter, myndighetspraxis och rutiner som kan påverka respekten för de mänskliga rättigheterna. Flera myndigheter kan också komma att ha ett ökat behov av att hålla sig informerade om den internationella utvecklingen på människorättsområdet och om aktuella synpunkter och rekommendationer från internationella övervakningsorgan. Försäkringskassan, Statens Skolverk, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och länsstyrelserna har redan i dag instruktioner som uttryckligen hänvisar till de mänskliga rättigheterna. Institutionen bör kunna lämna rekommendationer såväl till dessa som till andra myndigheter om vad som krävs för att verksamhet och föreskrifter ska överensstämma med de mänskliga rättigheterna. Institutionen bör även kunna bedriva motsvarande verksamhet i förhållande till kommuner och lands-ting.

Det finns också flera myndigheter som har tillsynsuppdrag som omfattar de mänskliga rättigheter som uttrycks i svensk lagstiftning eller som rör ett avgränsat rättighetsområde. Det kan bl.a. nämnas att det ingår i JO:s uppdrag att tillse att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när i den offentliga verksamheten. JO ska också verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. JO får även göra framställning till riksdagen om det vid tillsynsverksamheten uppkommer anledning att föreslå författningsändring eller någon annan åtgärd från statens sida. BO ska uppmärksamma att lagar och andra författningar samt tillämpningen av dessa stämmer överens med FN:s konvention om barnets rättigheter och hos regeringen föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att barns och ungas rättigheter och intressen ska tillgodoses. DO ska hos regeringen föreslå författningsändringar eller andra åtgärder som kan motverka diskriminering eller ta initiativ till andra lämpliga åtgärder. Det är angeläget att institutionen för mänskliga rättigheter, i den utsträckning den

finner lämpligt, samråder och samverkar med andra myndigheter med sådana angränsande uppdrag.

### **Kontakter med internationella organisationer och deltagande i internationellt samarbete om frågor som rör de mänskliga rättigheterna**

Enligt Parisprinciperna bör nationella institutioner för mänskliga rättigheter kunna samarbeta med alla organ inom FN-systemet, regionala organ och nationella institutioner i andra länder som arbetar med frågor om mänskliga rättigheter. Denna uppgift framhålls också av organisationen International Coordination Committee of National Human Rights Institutions (ICC, se avsnitt 3.3.4). Enligt ICC:s riktlinjer är det särskilt viktigt att en nationell institution kan ha kontakter med FN:s råd för mänskliga rättigheter, dess specialrapportörer och arbetsgrupper (*special procedures mandate holders*) samt med FN:s övervakningskommittéer.<sup>26</sup> Frågan om nationella institutioners medverkan vid staternas rapportering till internationella och regionala organisationer behandlas i en särskild rekommendation (se vidare nedan).

DO ska enligt sin instruktion (2008:568) följa den internationella utvecklingen och ha kontakter med internationella organisationer inom sitt verksamhetsområde. I propositionen med förslag bl.a. till lag om Diskrimineringsombudsmannen anförde regeringen att även om det är regeringen som företräder riket finns det inget hinder för ombudsmännen att ta kontakt med berörda internationella organ eller att olika internationella organ tar initiativ till att inhämta ombudsmannens synpunkter i frågor om diskriminering. Vidare framfördes att det i lagen om ombudsmannen uttryckligen borde anges att denne kan kommunicera direkt med för verksamheten berörda internationella organisationer, som en följd av att ombudsmannens mandat så långt som möjligt bör framgå av lag. Som exempel på organisationer av intresse för ombudsmannen nämndes FN:s övervakningskommittéer.<sup>27</sup>

Delegationen anser att det är av stor vikt att den nationella institutionen kan ha självständiga kontakter med internationella

<sup>26</sup> *Guidelines for Accreditation & Re-Accreditation of National Human Rights Institutions to the International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions*, Version 4, juni 2009, med bilaga ICC Sub-committee on Accreditation, *General Observations*, rekommendation 1.4.

<sup>27</sup> Prop. 2007/08:95, s. 381.

organ. I likhet med vad som angavs beträffande DO bör det uttryckligen framgå av den författning som ligger till grund för institutionens inrättande att den kan ha sådana kontakter. Ett flertal internationella och regionala organ kan vara relevanta i detta avseende, t.ex. FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, FN:s råd för mänskliga rättigheter med dess specialrapportörer och arbetsgrupper, övervakningskommittéer inom FN och Europarådet, Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter, EU:s byrå för grundläggande rättigheter samt ICC och dess europeiska grupp. Genom sådana kontakter kan institutionen t.ex. inhämta kunskaper och erfarenheter från arbetet för mänskliga rättigheter i andra länder samt bidra med egna erfarenheter. Institutionen behöver också egna internationella kontakter för att nära kunna följa utvecklingen av det internationella skyddet av mänskliga rättigheter och vilka diskussioner som förs i dessa frågor internationellt.

Enligt Parisprinciperna, artikel 3 d, bör nationella institutioner för mänskliga rättigheter även kunna bidra till de rapporter som staten är skyldig att lämna till FN:s kommittéer och organ samt till regionala organisationer. Med hänsyn till institutionernas oberoende bör de även kunna avge yttranden i dessa frågor, när så är nödvändigt. Denna princip syftar på de periodiska rapporter konventionsstaterna ska avge om hur de genomför sina internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna på nationell nivå. Sådana rapporter ska bl.a. lämnas till FN:s övervakningskommittéer om FN:s kärnkonventioner. Staterna avger också periodiska rapporter till FN:s råd för de mänskliga rättigheterna. Vidare lämnar Sverige periodiska rapporter som helt eller delvis behandlar frågor om mänskliga rättigheter till Europarådet och ILO. Ytterligare rapporter och svar på frågor lämnas på begäran av t.ex. FN:s specialrapportörer och Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter.

FN:s kommitté för barnets rättigheter har behandlat frågan om institutionernas medverkan i rapporteringen om konventionen om barnets rättigheter i en allmän kommentar om nationella institutioner för mänskliga rättigheter.<sup>28</sup> Kommittén framhåller bl.a. att institutionerna ska bidra självständigt till rapporteringsprocessen och att staterna måste respektera institutionernas självständighet och integritet när de lämnar information till kommittén. Vidare understryker kommittén att det inte är lämpligt att staten överlåter

---

<sup>28</sup> CRC/GC/2002/2, 15 november 2002.

ansvaret för rapporteringen på den nationella institutionen eller att representanter för institutionen ingår i regeringens delegation vid kommitténs möte om rapporten i fråga.

Det framgår av en rapport från FN:s högkommissarie för de mänskliga rättigheterna att ett vanligt sätt för institutionerna att medverka i rapporteringsprocessen är att de lämnar egna, alternativa rapporter eller yttranden till övervakningskommittéerna.<sup>29</sup>

Delegationen bedömer att institutionens roll vid Sveriges rapportering till övervakningskommittéer och andra nationella organ bör ses som en del av dess befogenhet att ha självständiga kontakter med sådana organ. I samband med att regeringen sammanställer rapporter om genomförandet av konventioner om de mänskliga rättigheterna kan det vara aktuellt för den nationella institutionen att själv lämna information i någon fråga som aktualiseras av rapporteringen. Sådana yttranden utgör inte en del av regeringens rapport och kontakter mellan den nationella institutionen och det internationella organet bör, med hänsyn till institutionens oberoende ställning, ske vid sidan av regeringens kontakter med detta organ.

Utöver att ha kontakter med internationella organisationer är det viktigt att den nationella institutionen även i övrigt kan delta i internationellt samarbete. De bör bl.a. kunna ha kontakter med nationella institutioner för mänskliga rättigheter, myndigheter och organisationer i andra länder, t.ex. för erfarenhetsutbyte.

### **Främja utbildning, forskning och kompetensutveckling, information och ökad medvetenhet om de mänskliga rättigheterna i Sverige**

Enligt Parisprinciperna bör en nationell institution för mänskliga rättigheter kunna bistå vid utarbetandet av program för utbildning och forskning om de mänskliga rättigheterna och medverka vid genomförandet av dessa program på skolor och universitet samt bland yrkesverksamma. Frågor om utbildning, kompetensutveckling och kunskapsutveckling om mänskliga rättigheter mer generellt behandlas bl.a. i kapitel 7 och 8, där delegationen redogör för sina överväganden och förslag om hur arbetet för mänskliga rättigheter kan stärkas inom utbildningsväsendet och övrig offentlig verksamhet samt inom forskningen.

---

<sup>29</sup> A/HRC/13/44, 15 januari 2010, p. 78.

Flera mer avgränsade insatser för kompetensutveckling om mänskliga rättigheter har genomförts inom statliga myndigheter under det senaste decenniet till följd av uppdrag som myndigheterna fått som ett led i genomförandet av de nationella handlingsplanerna för mänskliga rättigheter. Inom ramen för den främjande delen av sitt uppdrag har delegationen återkommande konstaterat att det föreligger ett behov av att utarbeta metoder och material som kan konkretisera de mänskliga rättigheternas innebörd i förhållande till olika delar av den svenska offentliga verksamheten, inklusive utbildningsväsendet. I dag saknas det en aktör med övergripande ansvar att samla in, systematisera, utveckla och sprida kunskap och information om de mänskliga rättigheternas tolkning och tillämpning i ett nationellt perspektiv. Det har vidare konstaterats, bl.a. genom den SIFO-undersökning som genomförts (se avsnitt 3.5.4), att det finns stor efterfrågan på utbildande och kompetensutvecklande insatser inom den offentliga sektorn.

Mot denna bakgrund bedömer delegationen att den nationella institutionen för mänskliga rättigheter bör ha en viktig roll i framför allt tre hänseenden. *För det första* bör institutionen samla in, systematisera och kontinuerligt uppdatera kunskap och information om de mänskliga rättigheterna. Denna uppgift kan ha både en internationell och en nationell aspekt. Det finns behov av kunskap dels om den internationella utvecklingen, främst inom FN, EU och Europarådet, dels om hur de mänskliga rättigheterna tolkas och tillämpas i Sverige, bl.a. av domstolarna och tillsynsmyndigheterna. Vidare finns det behov av kunskap om allmänhetens medvetenhet om och attityder till de mänskliga rättigheterna.

*För det andra* skulle institutionen kunna bistå vid utarbetandet av, och även själv kunna formulera, kompetensutvecklingsstrategier, pilotutbildningar, fallbaserade utbildningsmaterial m.m. som kan användas främst inom den offentliga sektorn, men även t.ex. av organisationer inom det civila samhället. Institutionens experter kan också själva medverka vid utbildningar och kompetensutvecklande insatser, även om nivån på detta engagemang blir avhängig institutionens resurser och möjligheter.

Syftet med institutionens verksamhet inom detta område bör i första hand vara att medverka till att hållbara strukturer för utbildning och kompetensutveckling utarbetas för olika delar av den offentliga verksamheten, inklusive utbildningsväsendet. Huvud-

ansvaret för att genomföra sådana insatser bör dock ligga kvar på aktörerna själva. Institutionen skulle också kunna arbeta för att det finns strategier, metoder och material för utbildning och kompetensutveckling om de mänskliga rättigheterna som är uppdaterade i förhållande till hur det internationella systemet för skydd av rättigheterna utvecklas.

För det tredje bör institutionen ha en roll i att följa och samla in information om forskning och statistik om de mänskliga rättigheterna. I kapitel 8 föreslår delegationen att ett forskningsprogram om mänskliga rättigheter inrättas samt att insatser ska genomföras för att utveckla statistiken om de mänskliga rättigheterna. Forskningens kvalitet bör enligt delegationens mening säkerställas genom att medel utlyses och ansökningar bedöms av ett etablerat forskningsråd, i stället för att en specifik aktör, såsom en institution för mänskliga rättigheter, får ett övergripande uppdrag att utföra forskning på området. Forskningen gynnas också av att bedrivs av ett flertal forskare, forskargrupper och institutioner. Delegationen anser att en viktig roll för institutionen i stället bör vara att följa och samla information om forskningen och dess resultat på ett ställe och på så sätt skapa överblick. Även statistiskt material, liksom data som framställs som ett resultat av eventuella framtida satsningar på indikatorer om mänskliga rättigheter, skulle kunna samlas in och systematiseras av institutionen. Det finns dock inget som hindrar att institutionen utför egna forskningsinsatser eller studier, eller medverkar till sådana, när den finner detta lämpligt.

Parisprinciperna nämner också att nationella institutioner bör kunna arbeta för att skapa publicitet om de mänskliga rättigheterna och om arbete mot diskriminering (*publicize human rights and efforts to combat all forms of discrimination*). Enligt principerna bör institutionerna kunna genomföra medvetenhetshöjande åtgärder gentemot allmänheten och särskilt använda sig av information, utbildning och massmedier.

Utgångspunkten för denna uppgift är, enligt delegationens mening, att enskilda behöver kännedom om de mänskliga rättigheterna som individens rättigheter, liksom om sitt eget ansvar för att respektera dessa. Skyddet för mänskliga rättigheter stärks också av att det förs en aktiv debatt i dessa frågor, t.ex. om möjligheter, brister och svåra avvägningar. Institutionen bör därför kunna agera som en fri och aktiv aktör i samhällsdebatten inom sitt område. Uppgiften att arbeta informera och medvetenhetshöjande har



också nära samband med andra uppgifter av mer undersökande karaktär. En grundläggande kännedom om de mänskliga rättigheternas innebörd är en förutsättning för att enskilda ska kunna reagera på brister i rättighetsskyddet.

Arbetet med att sprida information och kunskap till allmänheten samt stimulera debatt om mänskliga rättigheter kan bli mycket omfattande. En institution som inrättas som en ny funktion med särskilt uppdrag att arbeta med frågor om mänskliga rättigheter i Sverige bör dock ha möjlighet att göra sig känd och få uppmärksamhet på ett sådant sätt och i sådan omfattning som gör att dess information sprids effektivt. Institutionen bör också genom samarbete med andra myndigheter och aktörer inom olika verksamhetsområden kunna hitta kanaler för att integrera information om mänskliga rättigheter i material som redan sprids till stora delar av allmänheten.

Det civila samhället är en betydelsefull arena där institutionen både kan samla in och sprida information och kunskap, genomföra medvetenhetshöjande insatser och skapa breda kontaktytor. Enligt Parisprincipernas beskrivning av arbetsmetoder bör en nationell institution utveckla samarbete med organisationer inom det civila samhället, bl.a. organisationer som representerar delar av befolkningen som särskilt riskerar att drabbas av problem rörande de mänskliga rättigheterna. Såsom beskrivits i avsnitt 3.7.2 är respekten för de mänskliga rättigheterna, och kunskapen och medvetenheten om rättigheterna, i hög grad beroende av ett starkt och varierat civilsamhälle där olika organisationer, grupper och intressen kan komma till tals. Organisationer inom det civila samhället kan bevaka den offentliga maktutövningen, lyfta människorättsfrågor och föra fram människors erfarenheter av vilka problem, brister och styrkor som finns i skyddet och efterlevnaden av rättigheterna. Organisationerna förmedlar också stöd och annan service för människor med olika behov samt bedriver omfattande utbildnings- och informationsverksamhet. Vidare har organisationer inom det civila samhället blivit allt viktigare som utförare och leverantörer av tjänster, bl.a. inom välfärdsområdet. Det civila samhällets organisationer har, utifrån alla dessa roller, information, erfarenheter och kontakter som har stor betydelse för den nationella institutionens arbete för de mänskliga rättigheterna. Det är därför viktigt att institutionen aktivt verkar för dialog och samverkan med dessa organisationer. Delegationen anser att institutionen t.ex. bör kunna utbyta information och erfarenheter om mänskliga rättigheter bl.a.

med organisationer som representerar minoriteter. Det finns också ett flertal organisationer som engagerar eller når ett mycket stort antal människor, t.ex. folkbildningsorganisationerna, och som därför kan vara kanaler för att sprida och utbyta information och kunskap. Även organisationer som arbetar mer specifikt med de mänskliga rättigheterna är en naturlig kontaktyta för dialog och samverkan.

Enligt Parisprinciperna bör en nationell institution för mänskliga rättigheter vidare kunna uppmuntra att staten ansluter sig till konventioner om mänskliga rättigheter och se till att de tillämpas effektivt. Enligt delegationens mening bör den svenska institutionen när den så finner lämpligt, själv eller genom samarbete med forskare vid t.ex. universitet, kunna genomföra analyser av i vilken mån svensk lagstiftning och praxis står i överensstämmelse med en konvention som kan bli aktuell för ratificering samt även bedöma vilket mervärde konventionen har i förhållande till redan ratificerade konventioner.

### **Institutionen bör inte kunna pröva klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna i enskilda fall**

Såsom har nämnts tidigare kan det, enligt Parisprinciperna, ingå i mandatet för en nationell institution för de mänskliga rättigheterna att ta emot och utreda klagomål och framställningar som rör enskilda fall. I principerna är de rekommendationer som gäller institutioner som har sådan befogenhet beskrivna som "tilläggsprinciper" (*additional principles concerning the status of commissions with quasi-jurisdictional competence*). Kartläggningen av nationella institutioner för mänskliga rättigheter i EU:s medlemsstater visar att det varierar mellan de europeiska institutionerna om de alls har mandat att pröva eller behandla enskilda klagomål och i förekommande fall på vilket sätt.<sup>30</sup>

I delbetänkandet *Främja, Skydda, Övervaka* (SOU 2009:36) konstaterar delegationen att både utredningar av individuella klagomål och generella utredningar utgör en viktig del i arbetet med att skydda de mänskliga rättigheterna. Såsom nämnts i avsnitt 5.2.1 bedömer dock delegationen att den nationella institutionen

---

<sup>30</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, *National Human Rights Institutions in the EU Member States*, 2010, s. 38 f.

för mänskliga rättigheter som här föreslås bli inrättad inte ska ges befogenhet att pröva sådana klagomål. Skälen för detta är följande.

Verksamhetsområdet för den nationella institutionen för mänskliga rättigheter omfattar alla de internationellt erkända mänskliga rättigheterna och är således mycket brett. Institutionen föreslås också få ett brett mandat när det gäller uppgifter, som bl.a. omfattar rapporter, undersökningar, internationella kontakter och informationsverksamhet. För att det ska bli möjligt för institutionen att främja säkerställandet av alla de mänskliga rättigheterna kommer den sannolikt att behöva inrikta sig på strukturella och systematiska frågor och göra tydliga prioriteringar.

Det finns ingen befintlig svensk myndighet som bedriver en verksamhet som är direkt jämförbar med den föreslagna institutionens. Erfarenheter från DO:s arbete tyder dock på att en uppgift att pröva enskilda klagomål skulle kunna bli mycket omfattande. Under 2009 inkom 2 537 anmälningar om diskriminering till DO. DO:s verksamhetsområde omfattar en rad samhällsområden, såsom arbetsliv, utbildning, socialtjänst och bostäder, men är samtidigt begränsat till diskrimineringsfrågor. Det kan därför förmodas att en nationell institution för mänskliga rättigheter skulle motta ett betydande antal enskilda klagomål. Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223) ska myndigheterna handlägga varje ärende där någon enskild är part så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Den nationella institutionen skulle således inte ha möjlighet att själv styra över sitt arbete och sina prioriteringar om den skulle ta emot många enskilda klagomål. Delegationen anser därför att institutionens mandat i nuläget inte ska omfatta att pröva klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna i enskilda fall. Detta utesluter dock inte att den kan ha kontakter med och ta emot information från enskilda, såsom beskrivs närmare nedan (avsnitt 5.2.3).

### **Uppgifter enligt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning**

Enligt FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, artikel 33, 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. Inför det att Sverige

skulle ratificera konventionen fann regeringen att det behövde utredas om befintliga svenska samhällsinstitutioner var för sig eller gemensamt uppfyllde kraven i artikel 33. Regeringen gav därför delegationen i uppdrag att utreda om Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam), DO eller något annat samhällsorgan borde anförtros uppgiften att vara nationell mekanism (dir. 2008:92). Delegationen har i ett delbetänkande föreslagit att DO ska ges huvudansvaret för att främja, skydda och övervaka FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning då myndigheten ansågs bäst lämpad för uppgiften bland de då existerande samhällsorganen.<sup>31</sup> I delbetänkandet konstaterade dock delegationen att om liknande uppgifter kom att utvecklas för samtliga konventioner om mänskliga rättigheter borde frågan tas upp igen. Delegationen föreslår nu att en nationell institution för mänskliga rättigheter ska inrättas i Sverige i form av en ny myndighet under riksdagen. Delegationen anser att om en sådan myndighet inrättas, så bör uppgiften att främja säkerställandet av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning läggas på denna institution.

### 5.2.3 Institutionens arbetsmetoder och rättsliga befogenheter

**Delegationens förslag:** Förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting ska på begäran lämna institutionen det biträde som den behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter. Dessamma ska gälla för andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen.

#### **Institutionens rättsliga befogenheter bör omfatta förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting**

Ovan har beskrivits att den svenska institutionen för mänskliga rättigheter föreslås ha till uppgift att undersöka och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna respekteras i Sverige (avsnitt 5.2.2). Institutionen avses kunna studera både specifika rättighetsfrågor och situationen mer allmänt. Frågan uppstår då hur arbetet ska

<sup>31</sup> SOU 2009:36, *Främja, Skydda, Övervaka – FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning*.

bedrivs mer konkret och vilka rättsliga befogenheter institutionen bör ha för att kunna bedriva sitt arbete. Parisprinciperna anger angående arbetsmetoder att nationella institutioner för mänskliga rättigheter bör kunna höra vilken person som helst, och ta emot vilka dokument och vilken information som helst som den behöver för att kunna bedöma situationen för de mänskliga rättigheterna i landet. Som har framgått i avsnitt 5.2.2 använder de olika institutionerna för mänskliga rättigheter som finns i EU:s medlemsstater ett flertal olika arbetsmetoder för att samla in information för sina undersökningar och rapporter.

Delegationen anser att den svenska institutionen bör kunna använda de olika arbetsmetoder som den anser lämpliga för att samla in den information som den behöver. Det kan t.ex. röra sig om att studera handlingar och rutiner inom offentlig verksamhet eller att ta emot uppgifter och handlingar från enskilda eller organisationer. En annan metod kan vara att ta emot besök av enskilda eller av organisationer. Det bör stå den nationella institutionen fritt att träffa såväl förtroendevalda och tjänstemän som enskilda för att inhämta sådan information som den kan behöva för att bedöma efterlevnaden av konventionerna om de mänskliga rättigheterna på ett övergripande plan.

Genomgående för institutionens arbete är att det rör frågor om de mänskliga rättigheterna på en övergripande nivå, snarare än i enskilda fall. Institutionen avses inte vara en tillsynsmyndighet. Som har nämnts i avsnitt 3.4.1 anger regeringen 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. Vidare anger regeringen 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.<sup>32</sup> Den nationella institutionen för mänskliga rättigheter föreslås inte utöva granskning i denna mening och inte ha några sanktionsmöjligheter eller kunna fatta beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den som granskats. Som förklarats i avsnitt 5.2.2 föreslås den inte heller kunna pröva klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna i enskilda fall.

De överväganden om institutionens rättsliga befogenheter som redovisas nedan bör ses mot denna bakgrund. Eftersom institu-

---

<sup>32</sup> Skr. 2009/10:79, s. 14.

tionen inte ska utöva tillsyn, ha sanktionsmöjligheter eller pröva klagomål om kränkningar i enskilda fall är det viktigt att den har möjligheter att på annat sätt införskaffa den information som den behöver. Syftet med att ge institutionen vissa rättsliga befogenheter är att den ska ha goda möjligheter att genomföra välgrundade undersökningar som ger relevant information för arbetet med att systematiskt främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige.

Delegationen föreslår mot denna bakgrund att förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting ska vara skyldiga att på begäran lämna institutionen det biträde som den behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter. Delegationen bedömer att institutionens undersökande verksamhet bör omfatta alla förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting i enlighet med institutionens egna prioriteringar. Begreppet förvaltningsmyndighet omfattar dock inte de enskilda riksdagsledamöterna eller statsråden när de agerar i sin egenskap av riksdagsledamöter respektive statsråd. Med tanke på institutionens uppdrag är dessa inte heller av något intresse för den nationella institutionen för mänskliga rättigheter. Naturligtvis bör institutionen dock kunna studera och uttala sig om riksdagens och regeringens politik och övergripande verksamhet vad avser de mänskliga rättigheterna, t.ex. lagstiftning, propositioner, skrivelser och handlingsplaner. Då de mänskliga rättigheterna är avsedda att skydda den enskilde mot överträdelser från den offentliga maktens sida måste institutionen också kunna uttala sig om hur denna makt utövas vad avser de mänskliga rättigheterna på ett övergripande plan. Det bör nämnas i sammanhanget att Regeringskansliet omfattas av begreppet förvaltningsmyndighet.

Domstolarna omfattas inte av begreppet förvaltningsmyndighet. Domstolarnas oberoende ställning är en central och grundlagsfäst del av det svenska statskicket. Det föreskrivs bl.a. i 11 kap. 2 § regeringsformen att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt ska tillämpa rättsregel i särskilt fall. Domstolarna omfattas dock av JO:s tillsyn. Enligt lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän ska ombudsmännen särskilt se till 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. En jämförelse kan här göras med den

förstärkning av BO:s befogenheter som genomfördes 2002. I propositionen om reformen påpekade regeringen bl.a. att det kunde finnas en risk för att domstolarnas grundlagsfästa självständighet skulle naggas i kanten om BO skulle få rätt att ta del av domstolarnas handlingar i mål och ärenden.<sup>33</sup> Av hänsyn till domstolarnas självständighet, och då frågor om hur de grundläggande fri- och rättigheterna respekteras i domstolarnas verksamhet omfattas av JO:s tillsyn, anser delegationen att den nationella institutionens rättsliga befogenheter inte bör omfatta domstolarna. Att institutionen vid sin bedömning av situationen för de mänskliga rättigheterna ska kunna studera domstolarnas praxis är däremot självklart.

### **Institutionens rättsliga befogenheter bör även omfatta andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen**

Delegationen föreslår att skyldigheten att på begäran lämna institutionen det biträde som den behöver även ska omfatta andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen, dvs. aktörer vid sidan om förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting. Det har blivit allt vanligare under senare år att bl.a. välfärdstjänster av olika slag utförs av privata aktörer, t.ex. aktiebolag, stiftelser, samfälligheter samt ekonomiska och ideella föreningar. Enligt 7 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) kan t.ex. en förening, samfällighet, stiftelse eller enskild yrkesmässigt bedriva verksamhet enligt lagen, under förutsättning att tillstånd lämnats för verksamheten. Enligt 17 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade får ett landsting eller en kommun med bibehållet ansvar sluta avtal med någon annan om att tillhandahålla insatser enligt lagen. Verksamheterna kan t.ex. avse hem för vård eller boende, särskilda boendeformer för äldre och bostäder med särskild service för personer med funktionsnedsättning, dagverksamheter, öppna vårdverksamheter, verksamheter för korttidsvistelse etc. I landet fanns totalt cirka 2 000 tillståndspliktiga verksamheter av detta slag i februari 2008.<sup>34</sup> Vidare kan nämnas att det framgår av skollagen (2010:800) att enskild kan bedriva utbildning inom skolväsendet.

---

<sup>33</sup> Prop. 2001/02:96, s. 27.

<sup>34</sup> Prop. 2008/09:160, *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten*, s. 93.

När enskilda aktörer bedriver verksamhet på uppdrag av eller med tillstånd från det allmänna har deras verksamhet en avgörande betydelse för efterlevnaden av individens mänskliga rättigheter. I utredningen med förslag till ny förvaltningslag anges dock att sådana privaträttsliga subjekt inte omfattas av begreppet förvaltningsmyndighet ens när de anförtros offentliga förvaltningsuppgifter, samt att de inte heller omfattas av den nuvarande förvaltningslagens (1986:223) tillämpningsområde.<sup>35</sup> Utredaren föreslår inte att den föreslagna nya förvaltningslagen ska innebära någon ändring i detta avseende. Utredaren förklarar dock att ”Det innebär naturligtvis inte, att dessa organ lämnas en fullständig handlingsfrihet. I *specialförfattning* kan intas en reglering som motsvarar förvaltningslagens standard...”.<sup>36</sup>

Det är därför viktigt att en reglering intas i lagstiftningen om den nationella institutionen för mänskliga rättigheter om att dess rättsliga befogenheter, vid sidan om förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting, även omfattar andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Såsom framgått ovan avses då privaträttsliga subjekt som bedriver verksamhet på uppdrag av eller med tillstånd från det allmänna. Att i bestämmelsen mer precist ange vilka privaträttsliga subjekt det är fråga om är knappast möjligt med hänsyn till att de kan vara av aktörer av skilda slag.

### Innebörden av de rättsliga befogenheterna

För förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting kan skyldigheten att lämna biträde åt den nationella institutionen för mänskliga rättigheter sägas motsvara de skyldigheter som förvaltningsmyndigheter, även kommunala och landstingskommunala sådana, redan har enligt förvaltningslagen och annan lagstiftning. Såsom nämnts ovan bedömer dock delegationen att det är viktigt att institutionens rättsliga befogenheter ändå anges i lag, som ett stöd och påtryckningsmedel i dess arbete. För de privaträttsliga subjekten innebär skyldigheten att lämna bistånd en utvidgad skyldighet. Detta är, enligt delegationens bedömning, både nödvändigt och motiverat för att den nationella institutionen på ett effektivt sätt ska kunna främja säkerställandet av de mänskliga

---

<sup>35</sup> SOU 2010:29, *En ny förvaltningslag*, s. 113.

<sup>36</sup> SOU 2010:29, s. 116.



rättigheterna i Sverige. Således behöver det uttryckligen anges i lag att dessa aktörer på samma sätt som förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting ska lämna institutionen biträde.

Vilken typ av biträde som ska lämnas kan variera beroende på vad den nationella institutionen behöver i den aktuella situationen. Även vad gäller innebörden av institutionens rättsliga befogenheter kan en jämförelse göras med vad som anfördes i propositionen om en förstärkt barnombudsman.<sup>37</sup> Där lämnade regeringen förslaget att BO skulle få rätt att uppmana myndigheter, kommuner och landsting att lämna uppgifter om vilka åtgärder som vidtagits för att genomföra barns och ungas rättigheter enligt FN:s barnkonvention i de egna verksamheterna. Den utredning som föregick propositionen hade föreslagit att BO skulle ges en generell rätt att ta del av handlingar i mål och ärenden hos domstolar, myndigheter, kommuner och landsting.<sup>38</sup> Regeringen valde dock att begränsa denna rätt till offentliga handlingar från förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting. Som skäl för att BO inte gavs rätt att ta del av handlingar i mål och ärenden angavs att BO:s behov av att ta del av sekretessbelagda handlingar för att kunna utföra sitt arbete var litet, eftersom ombudsmannen varken har tillsynsansvar eller ägnar sig åt enskilda ärenden. De uppgifter BO kan ha behov av i sin granskning av lagstiftningens tillämpning ansågs därför kunna inhämtas genom offentlighetsprincipen, t.ex. genom offentliga domar.<sup>39</sup>

Enligt delegationens bedömning bör även den nationella institutionens undersökande verksamhet i första hand bygga på offentliga handlingar, inklusive domar. För privaträttsliga subjekt som utför uppgifter inom den offentliga förvaltningen kan skyldigheten att lämna biträde i form av handlingar dock inte innebära någon utvidgning av vad som gäller enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), enligt vilken rätten att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter endast i vissa särskilt angivna fall omfattar handlingar hos privaträttsliga subjekt (2 kap. 2–5 §§). Även om privaträttsliga subjekt som huvudregel inte omfattas av offentlighetsprincipen, är det emellertid önskvärt att de så långt som möjligt samarbetar med institutionen och går den till mötes, så att denna kan bedriva sitt arbete för de mänskliga rättigheterna på ett effektivt sätt.

---

<sup>37</sup> Prop. 2001/02:96.

<sup>38</sup> SOU 1999:65, *Barnombudsmannen – företrädare för barn och ungdomar*.

<sup>39</sup> Prop. 2001/02:96, s. 27.

Delegationen anser också att förvaltningsmyndigheter, kommuner, landsting och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen, som ett led i det biträde de ska lämna institutionen, även bör anses skyldiga att delta i överläggningar med institutionen. Som en jämförelse kan nämnas att förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting är skyldiga att på BO:s uppmaning komma till överläggningar med denne.

Vidare anser delegationen att skyldigheten att lämna den nationella institutionen biträde ska omfatta en skyldighet att ta emot besök från institutionen. Inför Sveriges tillträde till Europarådets konvention mot tortyr antog riksdagen lagen (1988:695) med anledning av Sveriges tillträde till den europeiska konventionen mot tortyr m.m. Syftet med lagen är att säkerställa att Europarådets övervakningskommitté ska kunna besöka platser där människor är frihetsberövade. I propositionen med lagförslaget anförde regeringen att gällande rätt i och för sig inte torde utgöra något hinder för att kommittén skulle kunna besöka dessa platser. Det ansågs dock inte heller finnas någon skyldighet för myndigheter, eller för enskilda med ansvar för institutioner där människor är frihetsberövade, att ge kommittén tillträde. För att säkerställa att Sverige skulle fullfölja sina åtaganden enligt konventionen ansågs det krävas att en sådan skyldighet reglerades i lag respektive förordning, beroende på huvudmannskapet för institutionen i fråga.<sup>40</sup>

Delegationen bedömer att det inte heller för den nationella institutionen för mänskliga rättigheter bör finnas något hinder för att den ska kunna besöka olika verksamheter inom förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting. Såsom anfördes i propositionen om Europarådets tortyrkonvention finns det dock inte någon uttalad skyldighet för dessa att ta emot besök från institutionen. Inte heller för privaträttsliga subjekt som utför uppgifter inom den offentliga förvaltningen finns någon sådan skyldighet. Att besöka olika verksamheter kan vara ett viktigt sätt för institutionen att inhämta information om vilket arbete som bedrivs där för att säkerställa att de mänskliga rättigheterna respekteras. Delegationen föreslår därför att den skyldighet att lämna biträde åt institutionen, som förvaltningsmyndigheter, kommuner, landsting och andra som utför uppgifter inom den offentliga förvaltningen

---

<sup>40</sup> Prop. 1987/88:133, s 17.

har, även ska omfatta en skyldighet att på institutionens begäran ta emot besök från denna.

### Kontakter med enskilda samt sekretess

**Delegationens förslag:** Sekretess gäller i institutionens verksamhet 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. Sekretessen kan dock brytas vid misstanke om vissa brott.

Ovan (avsnitt 5.2.2) har nämnts att det framgår av Parisprinciperna att en nationell institution för mänskliga rättigheter bör kunna höra vilken person som helst, och ta emot vilka dokument och vilken information som helst, som den behöver för att kunna bedöma situationer inom sitt verksamhetsområde. Vidare har beskrivits att delegationen anser att det bör stå den nationella institutionen fritt att träffa såväl förtroendevalda och tjänstemän som enskilda för att inhämta sådan information som den kan behöva för att bedöma efterlevnaden av konventionerna om de mänskliga rättigheterna på ett övergripande plan. Vad gäller handlingar i mål och ärenden anser dock delegationen att det bör vara tillräckligt att institutionen använder sig av offentliga handlingar. Institutionen föreslås inte kunna pröva klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna i enskilda fall.

Med tanke på institutionens uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna är det emellertid sannolikt att institutionen ofta kommer att kontaktas av enskilda. Det kommer troligen också att förekomma att enskilda sänder handlingar eller lämnar uppgifter till institutionen om individuella fall, trots att institutionen inte prövar enskilda klagomål. Med tanke på att institutionens verksamhetsområde är de mänskliga rättigheterna kan sådana handlingar eller uppgifter komma att innehålla information av mycket känslig karaktär. Delegationen anser att det därför är nödvändigt att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) införs en bestämmelse om att sekretess ska gälla i institutionens verksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Delegationen bedömer att bestämmelserna om sekretess hos institutionen i stort sett kan formuleras

med förebild i de sekretessbestämmelser som gäller för BO, vars verksamhet är av en karaktär som liknar den föreslagna institutionens. Sekretessbestämmelsen bör, i likhet med vad som gäller för BO, utformas med s.k. omvänt skaderekvisit, dvs. att sekretess ska gälla i institutionens verksamhet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Huvudregeln är med andra ord att sekretess gäller. Det främsta skälet för en sådan sekretessbestämmelse är att enskilda ska kunna vända sig till institutionen i förtroende. Ett annat skäl är att institutionen ska kunna inhämta viss information från andra myndigheter utan att sekretessen bryts. Båda dessa skäl talar, enligt delegationens mening, för omvänt skaderekvisit. Den tystnadsplikt som följer av bestämmelsen om sekretess för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden bör i motsvarande mån inskränka meddelarfriheten, såsom är fallet för BO.

I propositionen om en förstärkt barnombudsman anfördes att BO, utöver offentliga handlingar, även kan få del av vissa sekretessbelagda uppgifter efter en skadeprövning. Risken för att den enskilde lider skada eller men bedömdes vara liten eftersom uppgifterna sekretesskyddas hos BO. Ytterligare uppgifter ansågs kunna inhämtas med stöd av den dåvarande sekretesslagens regel om s.k. forskningssekretess, som innebär att om en myndighet i sin forskningsverksamhet erhåller sekretesskyddade uppgifter från en annan myndighet, så gäller sekretessen även hos den mottagande myndigheten.<sup>41</sup>

Av delegationens förslag om sekretess vid den nationella institutionen för mänskliga rättigheter bör även följa att vissa sekretessbelagda uppgifter som finns hos andra myndigheter kan lämnas till institutionen efter skadeprövning. Risken att enskild eller någon närstående till denne lider men till följd av ett sådant överlämnande är i någon mån begränsad, eftersom sekretess föreslås gälla i institutionens verksamhet för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Det får dock anses önskvärt att den enskilde och dennes närstående samtycker till överlämnandet.

Även vad gäller bestämmelser om hur sekretessen kan brytas för att institutionen ska kunna lämna uppgifter till andra myndigheter bedömer delegationen att i stort sett samma regler bör gälla för institutionen för mänskliga rättigheter som för BO. Som nämndes

---

<sup>41</sup> Prop. 2001/02:96, s. 27. Se även prop. 1993/94:107, *Sekretess m.m. hos Barnombudsmannen*, s. 11 f.

ovan bör sekretesskyddet vid institutionen vara starkt för att enskildas förtroende för institutionen inte ska rubbas. Därmed bör institutionen, i likhet med BO, undantas från tillämpningsområdet för den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen, enligt vilken sekretess kan brytas om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse sekretessen ska skydda.<sup>42</sup> Sekretess som gäller i institutionens verksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden bör dock kunna brytas vid misstanke om vissa brott, så att kommissionen kan göra en anmälan till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brott. Såsom är fallet för BO bör sekretessen kunna brytas vid misstanke om vissa brott begångna mot personer under 18 år samt allvarliga brott.

För BO finns ytterligare en sekretessbrytande bestämmelse i 33 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen som anger att sekretessen inte hindrar att BO gör anmälan och lämnar uppgift till socialnämnden enligt vad som föreskrivs i lagen (1993:335) om Barnombudsman. Av 7 § i denna lag framgår att BO genast ska anmäla till socialnämnden bl.a. om ombudsmannen i sin verksamhet får kännedom om att ett barn misshandlas i hemmet eller om det i annat fall måste antas att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. En sådan sekretessbrytande bestämmelse är viktig avseende BO, som i sin verksamhet regelbundet kan få kännedom om situationer där barn far illa. Delegationen bedömer dock att en motsvarande sekretessbrytande bestämmelse inte är nödvändig för den nationella institutionen för mänskliga rättigheter, vars kontakter med enskilda oftast lär begränsa sig till vuxna personer.

---

<sup>42</sup> Jfr. 1993/94:107, s. 16.

#### 5.2.4 Institutionens framställningar till riksdagen och regeringen

**Delegationens förslag:** Den nationella institutionen för mänskliga rättigheter får göra framställningar till riksdagen eller regeringen om det i institutionens verksamhet uppkommer anledning att väcka fråga om författningsändring eller någon annan åtgärd från statens sida.

Enligt Parisprinciperna (artikel 3 a) bör en nationell institution för mänskliga rättigheter till regeringen, riksdagen eller annat behörigt organ kunna lämna yttranden, rekommendationer, förslag och rapporter. Institutionens rekommendationer kan bl.a. avse de författningsförslag som institutionen anser behövliga för att lagstiftningen ska överensstämma med de mänskliga rättigheterna. De nationella institutionerna för mänskliga rättigheter har som en övergripande uppgift att lämna yttranden, förslag och rapporter, såsom beskrivits i avsnitt 5.2.2.

JO kan, enligt 4 § i sin instruktion, göra en framställning till riksdagen angående författningsändring eller någon annan åtgärd från statens sida enligt tilläggsbestämmelsen 3.8.4 till riksdagsordningen. JO kan också enligt sin instruktion göra framställning till regeringen. BO kan, enligt 3 § i sin instruktion, hos regeringen föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som behövs. I propositionen om en förstärkt barnombudsman anförde regeringen att det i BO:s bevakningsuppdrag ligger att uppmärksamma regeringen på nödvändiga författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att barns och ungas rättigheter enligt barnkonventionen ska tillgodoses.<sup>43</sup>

Delegationen anser att det bör vara en viktig uppgift för den nationella institutionen för mänskliga rättigheter att göra framställningar till riksdagen och regeringen, bl.a. med förslag till författningsändringar. Då institutionen föreslås inrättas under riksdagen (se avsnitt 5.1.3) bör den ges möjlighet att, i likhet med JO, lämna framställningar både till regeringen och till riksdagen.

Utöver framställningar som lämnas för att väcka fråga om författningsändring eller annan åtgärd från statens sida, bör institutionen även få göra framställningar hos riksdagen i frågor som rör

---

<sup>43</sup> Prop. 2001/02:96, s. 25.

institutionens kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer.

### 5.2.5 Institutionens årsrapport

**Delegationens förslag:** Den nationella institutionen för mänskliga rättigheter ska årligen lämna en rapport till riksdagen avseende den verksamhet som bedrivits under det föregående kalenderåret.

Av EU:s kartläggning av nationella institutioner för mänskliga rättigheter framgår att så gott som alla nationella institutioner i Europa avger årsrapport till parlamentet.

Delegationen föreslår att institutionen ska åläggas att årligen avge en rapport till riksdagen. Denna rapport ska innehålla en redovisning av institutionens arbete under det gångna året. JO ska enligt 11 § i (1986:765) sin instruktion årligen senast den 15 november tillstålla riksdagen en ämbetsberättelse avseende tiden den 1 juli närmast föregående år – den 30 juni innevarande år. JO:s ämbetsberättelse omfattar alltså det gångna riksmötesåret, inte kalenderåret, vilket är naturligt då JO är riksdagens ombudsmän och rapporten främst riktar sig till riksdagen. Även den årsrapport som den nationella institutionen för mänskliga rättigheter föreslås sammanställa riktar sig visserligen till huvudmannen, dvs. i detta fall riksdagen. Delegationen bedömer dock att en årsrapport som sammanställts av en nationell institution för mänskliga rättigheter även i viss mån riktar sig till allmänheten, vars mänskliga rättigheter den är satt att skydda. Om institutionen finner detta lämpligt kan årsrapporten både innehålla en verksamhetsberättelse och en redogörelse för situationen för de mänskliga rättigheterna i landet mer generellt. Som en jämförelse kan nämnas att den danska institutionens årsrapport till riksdagen även omfattar en redogörelse för situationen för de mänskliga rättigheterna. Denna redogörelse behandlar bl.a. frågor om lagförslag och synpunkter från FN:s övervakningskommittéer.

Delegationen anser därför att institutionens rapporter bör avse kalenderår och inte riksmötesår.

## 5.3 Institutionens ledning, organisation och resurser

### Delegationens förslag:

- Institutionen inrättas i form av en kommission, Kommissionen för mänskliga rättigheter, som leds av tre kommissionärer, varav en svarar för myndighetens administrativa ledning.
- Riksdagen väljer kommissionärerna för en period om sju år utan möjlighet till omval.
- Vid myndigheten ska det finnas ett råd med uppgift att bidra med sakkunskap i kommissionens arbete. Rådet utses av kommissionen.
- Kommissionärerna beslutar gemensamt om verksamhetens inriktning, organisation och arbetsordning. Kommissionärerna beslutar också gemensamt om kommissionens framställningar till riksdagen och regeringen samt om kommissionens årsrapport.
- 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.
- Kommissionen svarar för att intern revision av myndigheten sker.

### 5.3.1 Kommissionen för mänskliga rättigheter

Frågan om institutionens ledning kräver särskilda överväganden med tanke på myndighetens huvudmannaskap, behov av en oberoende ställning samt roll som företrädare för den enskildes mänskliga rättigheter. Eftersom det finns likheter i dessa avseenden mellan institutionen, JO och Riksrevisionen har delegationen inför utformningen av sitt förslag om institutionens ledning studerat dessa myndigheters ledningsform. Vissa jämförelser har även gjorts med Riksbanken, som också karaktäriseras av en oberoende ställning.



## Bakgrund

Delegationen konstaterar att riksdagen vid tidigare behandlingar av frågor som rört ledningen för såväl JO som Riksrevisionen och Riksbanken har förordat en lösning med flera personer som väljs av riksdagen. I samtliga fall har ett av skälen varit att denna lösning ger möjligheter att tillföra ledningen kompetens. Antalet ledamöter i ledningen för de tre myndigheterna är dock olika. Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer, JO av fyra justitieombudsmän och Riksbanken av sex ledamöter i direktionen.

JO var ursprungligen ett personligt ämbete. I och med att myndighetens ansvarsområden successivt har utvidgats och klagomållströmningen ökat har dock även ombudsmännen blivit fler. Vid 1967 års reform var riksdagens motiv till beslutet att JO-ämbetet skulle ledas av tre personer att det stora arbetsfält som ligger under ombudsmännens tillsyn knappast kunde behärskas av en eller två personer med den grad av sakkunskap och auktoritet som ämbetet erfordrade.<sup>44</sup> Med 1975 års JO-reform infördes ordningen med fyra ordinarie justitieombudsmän. Riksdagen har inte senare funnit anledning att ändra denna ordning.<sup>45</sup> 1983 års JO-utredning föreslog att JO skulle ledas av en ombudsman och tre kvalificerade medarbetare.<sup>46</sup> Detta förslag avfärdades av riksdagen framförallt med hänvisning till att denna lösning skulle kräva omfattande delegation, vilket skulle innebära att mycket av JO-ämbetets karaktär skulle gå förlorad. Riksdagen valde att behålla lösningen med fyra justitieombudsmän.<sup>47</sup>

Med anledning av JO:s allt större arbetsbelastning har riksdagen senast 2009 låtit göra en översyn av JO-instruktionen. Riksdagsstyrelsens förslag till riksdagen efter denna översyn, som ännu inte behandlats av riksdagen, är att det införs möjligheter för ombudsmännen att delegera befogenheten att avgöra klagörenden till anställda handläggare på JO-expeditionen. Riksdagsstyrelsen konstaterar att det inte längre är möjligt att tillsätta fler ombudsmän eller utnyttja de ställföreträdande ombudsmännen så mycket mera utan att JO-ämbetet förlorar sin personliga karaktär.<sup>48</sup> Riksdagsstyrelsen menar att denna åtgärd visserligen är ett stort steg, även om

<sup>44</sup> KILU 1967:1, *Det sammansatta konstitutions- och lagutskottets betänkande*, rskr. 1967:382.

<sup>45</sup> KU 1975/76:22 *med anledning av förslag av riksdagens JO-utredning beträffande JO-ämbetets uppgifter och organisation*, s. 62.

<sup>46</sup> SOU 1985:26, *JO-ämbetet – En översyn*.

<sup>47</sup> 1986/87:KU2 om JO-ämbetet, s. 41.

<sup>48</sup> 2009/10:RS5, *Delegationsbeslut inom JO-ämbetet*, s. 31.

delegationsmöjligheterna kringgärdas av olika begränsningar, men påpekar samtidigt att sådana möjligheter införts i en majoritet av de länder JO:s internationella sekretariat tillfrågat.

Inför bildandet av Riksrevisionen föreslog den av riksdagen tillsatta utredningen att myndigheten skulle ledas av endast en riksrevisor.<sup>49</sup> Riksdagen ansåg dock att det fanns omständigheter som talade för fler än en riksrevisor. För att uppnå en mindre sårbarhet och en bredare kompetens, utan att organisationen skulle förlora i tydlighet, ansåg riksdagen att det var lämpligt att myndighetens ledning skulle bestå av tre personer.<sup>50</sup>

Att antalet ledamöter i Riksbankens direktion, som utses av Riksbanksfullmäktige och inte direkt av riksdagen, skulle uppgå till sex personer motiverades också med att det gav möjlighet till erforderlig kompetens utan att direktionen blev för stor.<sup>51</sup>

### Tre kommissionärer som väljs av riksdagen

Delegationen föreslår att ledningen för den nationella institutionen för mänskliga rättigheter ska bestå av flera personer. En sådan ledning kan, enligt delegationens mening, förena behovet av att ge institutionen tydliga, personliga företrädare med behovet av en ledning som har bred kompetens i frågor om de mänskliga rättigheterna. Ledningen bör vara sammansatt så att den omfattar kunskaper såväl om det internationella systemet för skydd av de mänskliga rättigheterna som om rättigheternas svenska reglering, innebörd och betydelse i svensk offentlig verksamhet samt för andra samhällssektorer. Att ledningen består av flera personer bidrar också till att begränsa institutionens sårbarhet och ger ledningen utrymme att medverka i institutionens utåtriktade arbete.

Delegationen föreslår att personerna i den nationella institutionens ledning benämns kommissionärer. Skälet är att de föreslås ha en tydligare personlig roll som institutionens företrädare än vad som skulle vara fallet med t.ex. styrelseledamöter. Med tanke på denna roll skulle i och för sig även beteckningen ombudsmän kunna övervägas. För att sammanblandning med JO, DO och BO ska kunna undvikas, anser dock delegationen att beteckningen kommissionärer är att föredra.

---

<sup>49</sup> 1999/2000:RS1, *Riksdagen och den statliga revisionen*, s. 39.

<sup>50</sup> Bet. 2000/01:KU8, *Riksdagen och den statliga revisionen*, s. 17 f.

<sup>51</sup> Prop. 1997/98:40, *Riksbankens ställning*, s. 70.

Delegationen föreslår att antalet kommissionärer ska vara tre. Det är samma antal som i ledningen för Riksrevisionen, vilken på ett sätt som liknar den föreslagna institutionen för mänskliga rättigheter har i uppgift att granska den offentliga verksamheten ur ett övergripande perspektiv. Även JO har, som framgår ovan, tidigare haft en ledning bestående av tre personer. Antalet ombudsmän har dock senare utökats till fyra, framförallt för att kunna hantera den ökade mängden individärenden. Institutionen för mänskliga rättigheter föreslås inte, såsom förklarats i avsnitt 5.2.2, kunna pröva klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna i enskilda fall. Med tanke på institutionen storlek (se avsnitt 5.3.2) bedömer delegationen det inte heller rimligt att ledningen omfattar fler än tre personer.

Delegationen föreslår att kommissionärerna ska väljas av riksdagen. Då institutionen föreslås inrättas under riksdagen är det naturligt att kommissionärerna väljs av denna. Kommissionärernas roll som företrädare för den enskildes fri- och rättigheter talar också för att de väljs av folkrepresentationen.

Delegationen föreslår att riksdagen utser en av kommissionärerna att svara för myndighetens administrativa ledning, även om denna person i första hand bör vara kommissionär med god kompetens i frågor om de mänskliga rättigheterna. I samband med bildandet av Riksrevisionen konstaterade regeringen att det av praktiska skäl och av hänsyn till anställda och andra som kommer i kontakt med myndigheten bör finnas en person som företräder myndigheten i vissa frågor.<sup>52</sup> Den administrativa rollen har också efter uppföljningar förstärkts för både JO och Riksrevisionen.<sup>53</sup>

Med en ledning som består av tre kommissionärer blir det konsekvent att myndigheten ges beteckningen kommission, vilket också är en vanlig benämning på nationella institutioner för mänskliga rättigheter i EU:s medlemsstater och i världen (se avsnitt 3.3.4). Då benämningen kommission i Sverige ofta förknippas med tillfälliga organ är det dock viktigt att poängtera att delegationen föreslår att kommissionen ska vara en myndighet med permanent uppdrag. Institutionen föreslås alltså inrättas i form av en kommission för mänskliga rättigheter. Kommissionen kommer, i enlighet med vad delegationen har föreslagit, att ha uppgiften att främja

---

<sup>52</sup> Prop. 2001/02:190, *Riksrevisionen*, s. 118.

<sup>53</sup> Bet.1986/87:KU2 om *JO-ämbetet*, s. 41 ff., samt 2009/10:RS4 *Uppföljning av Riksrevisionsreformen* och bet. 2009/10:KU17, *Uppföljning av Riksrevisionsreformen*, s. 37 f.

säkerställandet av de mänskliga rättigheterna inom alla samhällsområden.

### Kommissionärernas mandatperioder

Ledningens mandatperioder är olika långa vid JO, Riksrevisionen och Riksbanken. JO utses av riksdagen för fyra år i taget, utan någon formell gräns för hur många gånger en ombudsman kan väljas om. Ledamöterna i Riksbankens direktion väljs för sex år med möjlighet till förlängning, medan riksrevisorerna väljs för en mandatperiod om sju år utan möjlighet till förlängning.

Samtidigt väljs ledamöterna både i Riksbankens fullmäktige och Riksrevisionens styrelse för fyra år. Riksdagen har beslutat att Riksrevisionens styrelse ska ersättas av ett insynsråd, Riksrevisionens parlamentariska råd, som också ska väljas för fyra år och som ska ge riksdagen insyn i verksamheten.<sup>54</sup>

Beslutet om JO:s fyraåriga mandatperioder motiverades av riksdagen med att ombudsmännen, som tidigare valts om varje år, därmed skulle få en mer tryggad ställning, arbetsro och större möjlighet att visa sin förmåga och skicklighet. En längre mandatperiod än valperioden ansågs dock inte komma i fråga då det ansågs att riksdagsledamöterna i andra kammaren åtminstone en gång skulle kunna delta i utseendet av riksdagens ombudsmän.<sup>55</sup> Senare författningsreformer har inte medfört någon förändring av mandatperioden. Mandatperioden för ledamöterna i Riksbankens direktion är, som nämnts ovan, sex år. Riksbankschefen hade tidigare en mandatperiod på fem år. I syfte att erhålla kontinuitet i direktionen när denna inrättades beslutades att den successivt skulle förnyas genom att en ledamot av direktionen, som består av sex personer, väljs varje år för en period om sex år.<sup>56</sup>

Riksrevisorerna väljs för sju år utan möjlighet till omval. Skälen för denna lösning är att en riksrevisors handlande inte bör kunna komma att dikteras av en strävan att väljas på nytt samt att en riksrevisor inte ska riskera att framstå som osjälvständig i förhållande till riksdagen.<sup>57</sup> Riksrevisionens behov av att vara och ses som oberoende är alltså den grundläggande förklaringen till att

---

<sup>54</sup> Bet. 2009/10:KU17, s. 21.

<sup>55</sup> Bet. 1975/76:KU22 med anledning av förslag av riksdagens JO-utredning beträffande JO-ämbetets uppgifter och organisation, s. 44.

<sup>56</sup> Prop. 1997/98:40.

<sup>57</sup> Prop. 2001/02:190, s. 112 f.

riksrevisorerna väljs för en lång mandatperiod utan möjlighet till omval.

Då en tydligt oberoende ställning även bör karakterisera Kommissionen för mänskliga rättigheter föreslår delegationen att kommissionärernas mandatperiod ska vara sju år utan möjlighet till omval. Därmed säkerställs att kommissionärernas agerande inte påverkas av en strävan att väljas på nytt. Genom att väljas för endast en relativt lång mandatperiod skapas, enligt delegationens mening, de bästa förutsättningarna för att kommissionen ska kunna agera på ett självständigt sätt. En mandatperiod om sju år skapar vidare goda förutsättningar för stabilitet och långsiktighet i verksamheten. Den argumentation som fördes när beslut fattades om att JO ska väljas för en tid som motsvarar riksdagens mandatperiod är inte relevant för Kommissionen för mänskliga rättigheter, som inte föreslås ha en roll som riksdagens ombudsman. Om en kommissionär inte längre har riksdagens förtroende bör riksdagen dock kunna entlediga kommissionären på förslag av konstitutionsutskottet innan kommissionärens sjuåriga mandatperiod löpt ut. Om en kommissionär entledigas eller avgår i förtid bör riksdagen snarast välja en efterträdare för en ny sjuårsperiod.

Delegationen föreslår att val av kommissionär ska gälla från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer. Vad gäller det första valtillfället kan konstateras att det vid inrättandet av såväl Riksrevisionen som Riksbankens direktion föreslogs att riksdagen vid första valtillfället utsåg riksrevisorerna respektive direktionens ledamöter med olika långa mandatperioder. Syftet var att redan från början möjliggöra en successiv förnyelse av de båda myndigheternas ledning. Delegationen anser att ett liknande tillvägagångssätt kan vara lämpligt vid valet av kommissionärer för mänskliga rättigheter. Genom att mandatperioderna löper ut vid olika tidpunkt byts inte hela ledningen ut vid ett och samma tillfälle. Detta ger, enligt delegationens mening, möjlighet till successiv förnyelse av ledningen samtidigt som det finns en kontinuitet i kommissionens arbete. Delegationen föreslår därför att riksdagen vid första valet utser en kommissionär för sju år, en för sex år och en för fem år.

### 5.3.2 Kommissionens råd och personal

Enligt Parisprinciperna är en av de faktorer som inverkar på en institutions oberoende också att institutionen har en representativ och bred sammansättning som speglar det samhälle den verkar i. Delegationen anser att det för att stärka oberoendet är viktigt att kommissionens ledning och övriga personal är sammansatt av personer med god kompetens inom området mänskliga rättigheter och att denna kompetens representerar olika inriktningar.

Mänskliga rättigheter spänner över hela samhällslivet. Delegationen anser att det förutom kompetens om mänskliga rättigheter även är viktigt med kunskap om olika samhällsområden som t.ex. socialtjänst, hälso- och sjukvård, kriminalvård, rättsväsendet, utbildning eller bostads- och samhällsplanering. Genom att ha bred egen kompetens kan kommissionen i högre grad agera självständigt. Kommissionen bör även ha viss egen forskarkompetens för att kunna samarbeta med universitet och forskare om utarbetandet av undersökningar och studier på vetenskaplig grund, även om kommissionen inte själv utför forskning.

Mot bakgrund av det som anförts ovan föreslår delegationen att det i lagen med instruktion för Kommissionen för mänskliga rättigheter ska framgå att den ska inrätta ett råd. Syftet med rådet är framför allt att tillföra sakkunskap inom områden av vikt för kommissionens arbete. Avsikten är inte att rådet ska styra kommissionen, utan att det utifrån sin sakkunskap ska kunna bidra med råd och stöd i arbetet. Rådet bör utses av kommissionen, som också själv bör kunna besluta om ledamöternas mandatperioder.

Rådet bör ha en sådan sammansättning att dess uppgift att bidra med sakkunskap tillgodoses. Ledamöterna bör ha god kännedom om villkoren för och förankring bland olika grupper i samhället utan att representera någon särskild myndighet eller organisation. Det kan vara värdefullt att inte samma personer återväljs utan att nya personer utses när rådet ska förnyas för att ytterligare bredda inflödet av kompetens i kommissionen. Som en jämförelse kan nämnas att DO har ett råd som består av nio ledamöter förutom ombudsmannen själv, medan BO har ett råd som består av tio ledamöter samt ombudsmannen.

Det finns också många andra sätt att arbeta för att bredda kontaktnätet i förhållandet till andra myndigheter och det civila samhället, t.ex. genom referens-, expert- och arbetsgrupper. BO har t.ex. flera barn- och ungdomsråd samt expertråd. Ett expertråd

med ungdomar som har särskilda erfarenheter av att vara placerade utanför sitt eget hem, på hem för vård eller boende eller ett särskilt ungdomshem inrättades 2009. Även DO arbetar med referens- och expertgrupper. BO har dessutom ett myndighetsnätverk där bl.a. olika aktiviteter för att öka barnperspektivet i myndigheterna diskuteras.

### 5.3.3 Kommissionens beslutsfattande, arbetsordning m.m.

Delegationen föreslår att kommissionärerna ska besluta gemensamt om verksamhetens inriktning, organisation och arbetsordning. Kommissionärerna bör även besluta gemensamt om kommissionens framställningar till riksdagen och regeringen samt om kommissionens årsrapport. Kommissionärerna bör dock få 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.

Som en bakgrund kan en jämförelse göras med JO och Riksrevisionen, som liksom den föreslagna kommissionen har en ledning bestående av flera personer. För JO gäller, enligt 8 kap. 11 § riksdagsordningen, att chefsjustitieombudsmannen bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Chefsjustitieombudsmannen ska i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och fördelningen av ärendena mellan ombudsmännen. Enligt 5 § lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen beslutar riksrevisorerna gemensamt om verksamhetens organisation och arbetsordning.

En viktig skillnad mellan JO och den föreslagna kommissionen för mänskliga rättigheter är att kommissionen inte föreslås kunna pröva klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna i enskilda fall. Kommissionens verksamhet går i stället ut på mer övergripande undersökningar, granskningar och studier. Området för denna verksamhet är mycket brett och tydliga prioriteringar kommer att vara nödvändiga. Delegationen anser att det därför är lämpligt att de tre kommissionärerna, på ett sätt som liknar vad som gäller för Riksrevisionen, beslutar gemensamt om verksamhetens inriktning, organisation och arbetsordning. Inom ramen för dessa överväganden kan de även komma överens om vilken ansvarsfördelning som ska gälla dem emellan och om att vissa

beslut ska kunna fattas av en kommissionär ensam. På detta sätt kan Kommissionen för mänskliga rättigheter ges handlingsfrihet att själv avgöra hur dess verksamhet ska bedrivas och hur dess beslut ska kunna fattas. Framställningar till riksdagen eller regeringen är emellertid av sådan dignitet att kommissionärerna, enligt delegationens bedömning, bör besluta om sådana framställningar gemensamt. Detsamma bör gälla för kommissionens årsrapport till riksdagen.

Av 5 § lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen framgår också att riksrevisorerna har möjlighet att delegera administrativa ärenden. Delegationen föreslår att även kommissionärerna för mänskliga rättigheter bör kunna 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 tjänsteman. Detta innebär att kommissionärerna endast gemensamt kan fatta beslut om vilken egen beslutanderätt den kommissionär som svarar för den administrativa ledningen bör ha och vilka beslut som ska kunna fattas av någon tjänsteman. Den kommissionär som svarar för den administrativa ledningen kan dock, under förutsättning att kommissionärerna är överens om detta, ges långtgående möjligheter att själv fatta beslut i administrativa frågor.

Kommissionen bör också, i likhet med vad som gäller för både JO och Riksrevisionen, svara för att intern revision av myndigheten sker. Internrevisionen ska avse självständig granskning av myndighetens interna styrning och kontroll samt hur myndigheten fullgör sina ekonomiska redovisningsskyldigheter. Revisionen ska bedrivas i enlighet med god sed för internrevision. Kommissionen bör fastställa revisionsplanen för sin verksamhet efter samråd med Riksrevisionen.

#### 5.3.4 Kommissionens resurser

Enligt Parisprinciperna ska en nationell institution för mänskliga rättigheter ha en infrastruktur som gör att den kan fungera väl. En sådan institution bör ges tillräckliga medel för att kunna ha sin egen personal och sina egna lokaler så att den kan vara oberoende från regeringen och inte utsättas för någon finansiell styrning som kan påverka dess oberoende. EU:s byrå för grundläggande rättigheter framhåller i sin kartläggning av de europeiska institutionerna



att alla EU:s medlemsstater bör ha en nationell institution för mänskliga rättigheter som garanteras tillräckliga resurser för att kunna bedriva en effektiv verksamhet oberoende av maktskiften, lågkonjunkturer eller om de driver frågor som uppfattas som känsliga.<sup>58</sup> I detta avsnitt behandlas frågor om kommissionens personella resurser medan kostnadsberäkningen redovisas i avsnitt 10.1.1.

Enligt FN:s kartläggning har 12 av de europeiska institutionerna 50 anställda eller färre medan tre har mellan 50 och 100 anställda, fyra institutioner har mellan 100 och 150 anställda och två institutioner har fler än 150. Drygt hälften av samtliga institutioner i undersökningen ansåg att de hade mångfald bland de anställda. Även EU:s kartläggning visar att antalet anställda varierar, liksom antalet kommissionärer. Ett land har en kommission med 64 kommissionärer. Antalet anställda varierar från en till 256 personer.

Bland de nordiska länderna har den utredning i Finland, som tidigare nämnts, nyligen föreslagit att ett centrum inrättas i anslutning till Justitieombudsmannens kansli (avsnitt 3.3.4). Detta centrum föreslås få en direktör som riksdagen väljer samt åtminstone tio tjänstemän. Rekommendationen i Parisprinciperna om pluralistisk sammansättning tillgodoses, enligt utredningen, genom en människorättsdelegation som Justitieombudsmannen tillsätter för fyra år i taget.<sup>59</sup> I Norge pågår en utredning om den nationella institutionens organisation och mandat.<sup>60</sup> Det norska centret för mänskliga rättigheter har i dag drygt 60 anställda, men har då även internationella uppdrag. Endast cirka fem personer arbetar på heltid med det nationella uppdraget. Det danska institutet för mänskliga rättigheter har ett hundratal anställda men arbetar också med internationella uppdrag. Ungefär åtta anställda vid det danska institutet arbetar med frågor om de mänskliga rättigheterna på nationell nivå och tio personer med likabehandling, med fokus på diskriminering på grund av etnisk tillhörighet. I båda länderna omfattar direktörens arbete nationella frågor. Enskilda experter som i huvudsak arbetar internationellt bidrar också både i Norge och Danmark med underlag till det nationella arbetet, vilket gör det

---

<sup>58</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, *National Human Rights Institutions in the EU Member States*, 2010, s. 9.

<sup>59</sup> *Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen*, Betänkanden och utlåtanden 45/2020, Finska justitieministeriet.

<sup>60</sup> *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.

svårt att ange exakt hur många årsarbetskrafter som faktiskt arbetar med nationella frågor.

Delegationen anser att Kommissionen för mänskliga rättigheter behöver vara väl tilltagen vad gäller personal för att kunna fungera effektivt och kraftfullt och möta de behov som uppdraget medför. Delegationens erfarenheter visar att behovet av kunskap, kartläggningar och vägledning om mänskliga rättigheter i Sverige är stort. Kommissionens uppgifter kommer också att omfatta alla samhällsområden.

Det kan konstateras att det är svårt att genom en jämförelse med nationella institutioner i andra länder få någon vägledning för vilket antal anställda som behövs för den svenska institutionen. Som framgår av de kartläggningar som både FN och EU:s byrå för grundläggande rättigheter har genomfört ser institutionerna olika ut och mandaten varierar. Institutionerna i Danmark och Norge har relativt få anställda som arbetar med nationella frågor. Båda institutionerna kan dock sannolikt dra nytta av kompetensen och erfarenheterna hos dem som arbetar med internationella frågor även i det nationella arbetet.

För att kunna bedöma hur stor den föreslagna kommissionen bör vara har delegationen ansett det mer relevant att jämföra med storleken på svenska myndigheter som har någorlunda liknande uppdrag, bl.a. JO, BO, DO och Riksrevisionen. Det totala antalet anställda vid JO är cirka 60 personer, inklusive ombudsmännen. Drygt två tredjedelar är jurister och övriga utgör administrativ personal. Vid Riksrevisionen arbetar ungefär 300 personer, varav cirka 260 i granskningsverksamheten. BO, som främjar genomförandet av FN:s konvention om barnets rättigheter, har 20 anställda inklusive ombudsmannen. Tio personer är jurister och utredare och fem arbetar med kommunikation. DO har cirka 90 anställda, ombudsmannen inräknad. Av dessa arbetar drygt hälften med tillsyn och handläggning av individärenden enligt diskrimineringslagen.

Vidare kan en jämförelse göras med Handisam och Statskontoret, vilka brukar betecknas som stabsmyndigheter men som, i likhet med den föreslagna Kommissionen för mänskliga rättigheter, har uppdrag av övergripande karaktär som omfattar många samhällsområden. Handisam, som inrättades 2006, har enligt sin instruktion i uppgift att samordna arbetet inom det handikappolitiska området. Myndigheten har alltså, liksom BO, att arbeta för att stärka situationen för en del av befolkningen, samtidigt som

uppdraget spänner över alla samhällsområden. Handisam hade 27 anställda 2009. Av de anställda arbetar elva som utredare, sju som kommunikatörer, en som pedagog och tre som projektledare.

Statskontoret är regeringens stabsmyndighet för utredning, utvärdering och uppföljning av statlig och statligt finansierad verksamhet samt övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionssätt. I arbetet ingår att analysera verksamheter och myndigheter ur ett effektivitetsperspektiv, redovisa effekter av statliga åtgärder samt ge underlag för omprövning och effektivisering. Enligt årsredovisningen för 2009 hade myndigheten 68 anställda. Kärnkompetensen utgörs av utredare med akademisk examen, varav cirka hälften inom statsvetenskap och en fjärdedel inom nationalekonomi.

Som framgår av avsnitt 5.2 föreslås Kommissionen för mänskliga rättigheter få ett brett mandat som omfattar flera olika typer av uppgifter. Det innebär att kommissionen kommer att behöva olika former av kompetens. Kommissionens uppdrag tar sin utgångspunkt i konventioner och en av dess uppgifter kommer att vara att samarbeta med internationella och regionala organ samt nationella institutioner i andra länder. Detta kräver kunskaper om det internationella systemet för mänskliga rättigheter och det internationella samarbetets funktionssätt i stort. Vidare behöver kommissionens personal ha kunskaper i svensk rätt och offentlig förvaltning. Den kommer att behöva pedagogisk eller liknande kompetens för att kunna formulera strategier för utbildning och information om mänskliga rättigheter, bistå vid sådant arbete samt även kunna medverka vid utbildning och andra kompetensutvecklande insatser. Kommissionen kommer också att behöva personal med utredningskompetens för att samla in, systematisera och uppdatera kunskap om mänskliga rättigheter. För att kunna ha en roll i förhållande till forskning och statistikinsamling och t.ex. lägga ut relevanta uppdrag och bedöma olika publikationers kvalitet kan kommissionen även behöva kompetens inom dessa områden. Informationsarbete kommer också att vara en viktig del av kommissionens verksamhet, Kommissionens behov av kompetens kan tillgodoses såväl genom egen personal med erforderliga kunskaper inom nämnda områden som genom anlitande av externa resurser.

Med tanke på de uppgifter som kommissionen föreslås få, och då mandatet omfattar samtliga de internationellt erkända mänskliga rättigheterna, fordras således att det finns en bred kompetens vid

myndigheten. För att kunna upprätthålla denna breda kompetens och kunna genomföra sitt uppdrag på ett trovärdigt sätt behöver kommissionen, enligt delegationens bedömning, cirka 50 anställda. Med detta antal anställda bör det också finnas möjlighet att hålla isär uppgifter av olika karaktär om myndigheten skulle bedöma att det finns behov av detta.

## 5.4 Formerna för kommissionens inrättande

**Delegationens förslag:** Kommissionen för mänskliga rättigheter inrättas genom reglering i riksdagsordningen och lag med instruktion för Kommissionen för mänskliga rättigheter. Kommissionens ställning, uppgifter och ledningsform bör dock så snart som möjligt därefter stadfästas i regeringsformen.

### Bakgrund

Ett grundläggande krav enligt Parisprinciperna är att en nationell institution för mänskliga rättigheter ska ges ett mandat som är tydligt formulerat i grundlag eller annan lag, där också den nationella institutionens sammansättning och befogenheter regleras. Delegationen har i avsnitt 5.1.3 föreslagit att Kommissionen för mänskliga rättigheter ska inrättas under riksdagen. Därav följer att den endast kan inrättas genom lag. Frågan om kommissionen ska inrättas genom en ändring i regeringsformen, dvs. grundlag, eller endast genom reglering i riksdagsordningen och lag med instruktion för kommissionen behöver dock övervägas.

I FN:s kartläggning svarade en tredjedel av institutionerna att de inrättats med stöd av konstitutionen, en knapp tredjedel genom vanlig lag (*statute*) och en femtedel genom förordning eller liknande.<sup>61</sup> Övriga hade inrättats genom en kombination av regleringar. Enligt den kartläggning som EU:s byrå för grundläggande rättigheter genomfört har tre institutioner inom EU inrättats genom en reglering av institutionens mandat i konstitutionen med precisering i vanlig lag, medan åtta institutioner som bedömts

---

<sup>61</sup> United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, *Survey on National Human Rights Institutions*, 2009.

motsvara Parisprinciperna inrättats enbart genom vanlig lag.<sup>62</sup> En av institutionerna som bedömts motsvara Parisprinciperna, den tyska, har ingen grund i formell lag utan har inrättats genom ett beslut i parlamentet och anses därefter ha blivit en del av det civila samhället.

Då Riksrevisionen är en relativt nybildad myndighet under riksdagen och har ett uppdrag som kräver en hög grad av oberoende kan information om hur Riksrevisionens bildande förbereddes och genomfördes vara av intresse för övervägandena om frågan om kommissionens inrättande.

Riksdagens talmanskonferens beslutade 1995 om en allmän översyn av riksdagens kontrollmakt på det ekonomiska området och tillsatte en riksdagskommitté för detta ändamål. Riksdagskommittén föreslog att en ny revisionsmyndighet skulle bildas under riksdagen med ett samlat ansvar för både redovisnings- och effektivitetsrevision i staten. Förslaget utgick bl.a. från Lima-deklarationen, som antogs 1977 av det internationella samarbetsorganet för nationella revisionsorgan i FN:s medlemsstater, *International Organisation of Supreme Audit Institutions*. Deklarationen innehåller principer för nationella revisionsmyndigheters ställning och uppgifter och betraktas som normerande rekommendationer utan att vara formellt bindande. Deklarationen betonar framför allt revisionsmyndigheternas oberoende. Den kan för nationella revisionsmyndigheter sägas spela en roll som motsvarar Parisprincipernas i fråga om nationella institutioner för mänskliga rättigheter.

I juli 2000 överlämnade riksdagsstyrelsen en framställning till riksdagen där den föreslog att riksdagen skulle:

- godkänna de av Riksdagskommittén förordade riktlinjerna för en förändrad revision under riksdagen,
- begära att regeringen, i enlighet med vad kommittén föreslagit, skulle tillsätta en utredning med uppgift att utarbeta det förslag till grundlagsändring och de övriga lagförslag som krävdes för att den föreslagna reformen av den statliga revisionens organisation och ledning skulle kunna genomföras från och med den 1 januari 2003 samt

---

<sup>62</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, *National Human Rights Institutions in the EU Member States*, 2010.

- begära att regeringen skulle låta utreda de organisatoriska frågor som hängde samman med bildandet av en ny statlig revisionsmyndighet i enlighet med Riksdagskommitténs förslag.<sup>63</sup>

Konstitutionsutskottet föreslog att den nya myndigheten och dess verksamhet skulle regleras i regeringsformen och riksdagsordningen samt genom lag med instruktion för myndigheten och en särskild revisionslag. Bestämmelser i regeringsformen och riksdagsordningen skulle säkerställa myndighetens integritet.<sup>64</sup>

Riksdagen tillstyrkte riksdagsstyrelsens förslag, med några undantag, bl.a. angående antalet riksrevisorer (se avsnitt 5.3.1).<sup>65</sup> Riksdagen beslutade också, i enlighet med konstitutionsutskottets förslag, att vissa frågor skulle avgöras efter fortsatt utredningsarbete, bl.a. formerna för myndighetens beslutsfattande i administrativa frågor, uppdelningen i ansvarsområden, om riksrevisornas mandatperiod skulle vara sex eller sju år samt de första mandatperiodernas längd.<sup>66</sup>

Regeringen föreslog i december 2001 att nya regler med den samlade konstitutionella grunden för Riksrevisionen skulle införas i regeringsformen.<sup>67</sup> Regeringen anförde i propositionen att det borde framgå av regeringsformen att Riksrevisionen ska granska den verksamhet som bedrivs av staten. En hänvisning till riksdagsordningen och annan lag borde också finnas.

### Delegationens förslag om lagreglering

Delegationen föreslår att kommissionen inrättas genom reglering i riksdagsordningen och lag med instruktion för kommissionen. Det är, enligt delegationens mening, angeläget att kommissionen kan inrättas så snart som möjligt. Genom att kommissionen inrättas genom reglering i riksdagsordningen och lag med instruktion för kommissionen blir det möjligt att inrätta den utan att två likalydande riksdagsbeslut med val emellan behöver inväntas. Delegationen anser dock att det är viktigt att grundläggande regler om Kommissionen för mänskliga rättigheter därefter införs i

---

<sup>63</sup> Förslag till riksdagen 1999/2000:RS1, *Riksdagen och den statliga revisionen*, s. 5.

<sup>64</sup> Bet. 2000/01:KU8, s. 22.

<sup>65</sup> Bet. 2000/01:KU8, s. 18.

<sup>66</sup> Riksdagens beslut, protokoll 2000/01:48, s. 7.

<sup>67</sup> Prop. 2001/02:73 *Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen*, bet. 2002/03:KU9, rskr. 2002/03:9.

grundlag, som en markering av och garanti för kommissionens oberoende ställning, långsiktiga existens och uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna, även om en sådan grundlagsbestämmelse inte är nödvändig av formella skäl.

Vad gäller delegationens bedömning att det inte finns något formellt hinder för att riksdagen beslutar att inrätta kommissionen som en myndighet under riksdagen genom reglering i riksdagsordningen samt lag med instruktion för kommissionen kan följande anföras.

Inför inrättandet av Riksrevisionen utarbetades en departementspromemoria med förslag till ändringar i regeringsformen. I promemorian framhölls att det kunde övervägas att tills vidare reglera Riksrevisionens verksamhet uteslutande i riksdagsordningen och i vanlig lag. Det skulle kunna anses tillräckligt, anfördes det i promemorian, att de grundläggande bestämmelserna om det nya, fristående revisionsorganet under en övergångsperiod fanns i riksdagsordningen. Mot denna lösning anfördes dock att detta skulle utgöra en försvagning av den statliga revisionens ställning i stället för den förstärkning som var syftet med reformen. Bl.a. av det skälet inrättades Riksrevisionen ändå genom reglering i grundlag.<sup>68</sup>

Riksdagen kan fatta beslut inom vilket område som helst inom den ram som grundlagen anvisar. Viss form för detta behöver bara iakttas i de fall som detta krävs enligt grundlag eller riksdagsordningen.<sup>69</sup> Riksdagen kan dock inte inkräkta på den kompetens som regeringsformen ger åt andra organ. Detta framgår av 11 kap. 8 § regeringsformen, som föreskriver att rättskipnings- eller förvaltningsuppgift inte får fullgöras av riksdagen i vidare mån än vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen.<sup>70</sup>

Frågan är då om grundlagen eller riksdagsordningen ställer särskilda krav på formen för beslutet om kommissionens inrättande. Enligt den formella lagkraftens princip, som uttrycks i 8 kap. 17 § regeringsformen, får grundlag inte upphävas eller ändras på annat sätt än genom beslut i den ordning som är föreskriven för grundlagsändring.<sup>71</sup> Enligt 2 kap. regeringsformen gäller också att vissa bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter inte får meddelas ens genom lag, dvs. att de kan ändras endast genom

<sup>68</sup> Ds 2001:11, *Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen*, s. 37 f.

<sup>69</sup> Holmberg och Stjernquist, *Vår författning*, 2003, s. 138.

<sup>70</sup> Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2006, s. 501.

<sup>71</sup> Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2006, s. 388, Holmberg och Stjernquist, *Vår författning*, 2003, s. 140, SOU 2008:42, *Normgivningsmakten*, s. 17 f, och 53, prop. 2009/10:80, s. 275.

grundlag. En erinran om detta förhållande finns också i 8 kap. 1 § regeringsformen.

Giltigheten eller innebörden av regeringsformens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter eller bestämmelser i övrigt påverkas dock inte av att en kommission för mänskliga rättigheter inrättas. Regeringsformen ställer inte heller i övrigt några krav på formen för riksdagens beslut om inrättande av kommissionen. Inte heller riksdagsordningen anger några särskilda krav eller begränsningar för riksdagens möjlighet att inrätta en egen myndighet.

Det bör således inte finnas något formellt hinder för att kommissionen inrättas endast genom riksdagsordningen och lag med instruktion för kommissionen.

Det kan även noteras att riksdagsordningen ställer högre krav på parlamentarisk enighet för beslut än vad som krävs för stiftande av vanlig lag. Enligt 8 kap. 16 § regeringsformen kan ändring i riksdagsordningen beslutas antingen på samma sätt som ändring i grundlag, dvs. genom två likalydande beslut med riksdagsval emellan, eller genom endast ett beslut, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig om beslutet. Med andra ord medför redan en reglering i riksdagsordningen vissa garantier för parlamentarisk enighet samt därmed för kommissionens långsiktiga existens och oberoende.

Delegationens förslag om att en bestämmelse om kommissionen ska föras in i regeringsformen, trots att detta inte är nödvändigt formellt sett, grundar sig på lämplighetsöverväganden. Kommissionens roll och behov av oberoende och integritet talar för att dess ställning regleras i grundlag, som inte enkelt kan ändras eller upphävas. Eftersom delegationens förslag är att kommissionen inrättas genom ändringar i riksdagsordningen och lag med instruktion om Kommissionen för mänskliga rättigheter, men att en bestämmelse om kommissionen därefter bör föras in i regeringsformen, lämnas delegationens förslag om grundlagsbestämmelse i en särskild bilaga (bilaga 6). Förslaget i bilagan utgår från regeringsformens och riksdagsordningens nuvarande lydelse och åskådliggör hur lagregleringen i dessa samt instruktionen för kommissionen skulle kunna se ut om en ändring även skulle göras i regeringsformen. Sekretessregleringen skulle vara densamma.

Vad gäller bestämmelsens placering föreslår delegationen att regleringen om kommissionen ska föras in i en ny bestämmelse i 2 kap. 24 § regeringsformen i dess nuvarande lydelse (26 § enligt prop. 2009/10:80). Det huvudsakliga skälet för denna placering är



att det är lämpligt att bestämmelsen återfinns i anslutning till regeringsformens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Det kan tilläggas att det inte heller finns någon annan naturlig plats i regeringsformen för bestämmelsen om kommissionen.

### Närmare om författningsförslagen och den fortsatta beredningsprocessen

Som beskrivits ovan föreslår delegationen att Kommissionen för mänskliga rättigheter ska inrättas genom reglering i riksdagsordningen och lag med instruktion för Kommissionen för mänskliga rättigheter.

I riksdagsordningen bör införas bestämmelser om riksdagens val av kommissionärer, om kommissionens uppgift i enlighet med den av riksdagen beslutade instruktionen och om kommissionens rätt att självständigt besluta hur verksamheten ska bedrivas. Det bör också framgå av riksdagsordningen att en av kommissionärerna ska svara för myndighetens administrativa ledning samt att riksdagen bestämmer vem av kommissionärerna som ska ha denna uppgift. Riksdagsordningen bör även föreskriva att riksdagen, på förslag av konstitutionsutskottet, får entlediga kommissionär som inte har riksdagens förtroende. Vidare bör det föreskrivas i riksdagsordningen att Kommissionen för mänskliga rättigheter får göra framställning till riksdagen med anledning av en fråga som uppkommit vid utförandet av uppdraget.

Lagen med instruktion för kommissionen bör ha sin grund i Parisprinciperna. Det bör framgå av instruktionen att kommissionen beslutar självständigt hur verksamheten ska bedrivas. Kommissionens övergripande uppdrag enligt instruktionen bör vara att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige. Vilka uppgifter som ingår i dess mandat (se avsnitt 5.2.2) bör också närmare anges i instruktionen. Även om kommissionen själv ska kunna besluta om vilka frågor den vill ta upp inom ramen för sitt mandat bör vissa centrala uppgifter anges i lagen främst som ett stöd för kommissionen och ett tydliggörande av dess befogenheter.

I avsnitt 5.2.3 har delegationen redogjort för sitt förslag om kommissionens rättsliga befogenheter. Delegationens förslag är att förvaltningsmyndigheter, kommuner, landsting och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen på begäran ska lämna kommissionen det biträde som den behöver för att kunna

fullgöra sina uppgifter. Detta bör framgå av kommissionens instruktion.

Även kommissionens befogenhet att göra framställningar till riksdagen och regeringen, i enlighet med vad som beskrivits i avsnitt 5.2.4, bör framgå av kommissionens instruktion. En tilläggsbestämmelse om kommissionens framställningar till riksdagen bör också, såsom tidigare har nämnts, föras in i riksdagsordningen.

Vidare bör kommissionens skyldighet att lämna årsrapport till riksdagen anges i dess instruktion. Såsom har beskrivits i avsnitt 5.2.5 föreslår delegationen att årsrapporten ska avse kalenderår och inte riksmötesår, som är fallet med JO:s ämbetsberättelse.

I kommissionens instruktion bör anges hur kommissionen leds, dvs. av tre kommissionärer, samt att en av dem ska svara för myndighetens administrativa ledning (se avsnitt 5.3.1). Det bör också framgå att det vid kommissionen ska finnas ett råd, som utses av kommissionen, med uppgift att bidra med sakkunskap i kommissionens arbete.

Vidare bör det framgå av instruktionen att kommissionärerna beslutar gemensamt om verksamhetens inriktning, organisation och arbetsordning (se avsnitt 5.3.3). Därutöver bör anges att 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 kommissionen eller av någon annan tjänsteman.

Slutligen bör det i kommissionens instruktion finnas en bestämmelse om revision av myndigheten. Såsom har beskrivits i avsnitt 5.3.3 föreslår delegationen att kommissionen ska svara för att intern revision av myndigheten sker. Det bör anges i instruktionen att internrevisionen ska avse självständig granskning av myndighetens interna styrning och kontroll och hur myndigheten fullgör sina ekonomiska redovisningsskyldigheter. Det bör även anges att revisionen ska bedrivas i enlighet med god sed för internrevision samt att kommissionen ska fastställa revisionsplan för sin verksamhet efter samråd med Riksrevisionen.

Den bestämmelse som delegationen föreslår senare ska införas i regeringsformen bör föreskriva att Kommissionen för mänskliga rättigheter är en myndighet under riksdagen som ska främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige samt att kommissionen leds av tre kommissionärer, som väljs av riksdagen. Vidare bör framgå att kommissionen självständigt beslutar hur verksamheten ska bedrivas.

Syftet med delegationens förslag om inrättande av en nationell institution för mänskliga rättigheter är att tillhandahålla ett grundläggande underlag för att regeringen i sin tur ska kunna överlämna en proposition med lagförslag till riksdagen. Det finns dock frågor som behöver övervägas närmare och där ytterligare underlag kan behöva tas fram. Det faktum att Kommissionen för mänskliga rättigheter föreslås inrättas under riksdagen väcker också frågor om det fortsatta beredningsförfarandet, bl.a. vad gäller utarbetandet av sådant kompletterande underlag. Oavsett detta beredningsförfarande bedömer delegationen att bl.a. följande frågor behöver övervägas närmare:

- Beslutsordning vid gemensamma beslut samt vad som ska gälla om t.ex. beslutsfattande vid kommissionärs sjukdom eller frånvaro,
- författningsförslag avseende bl.a. Riksdagsförvaltningens och Riksrevisionens roll i förhållande till Kommissionen för mänskliga rättigheter,
- de ytterligare sekretessbestämmelser som kan bli nödvändiga,
- ekonomiadministrativa bestämmelser och bestämmelser om lön till kommissionärerna,
- lokalisering, resursbehov, resursfördelning och budgetunderlag för myndighetens första verksamhetsperiod,
- övergångsbestämmelser för val av kommissionär, samt
- följdändringar som kan bli behövliga som ett resultat av de författningsförslag delegationen lämnar.

## 6 Styrning och tillsyn

### 6.1 Inledning

Delegationens kartläggningar visar att även om det ofta finns en vilja att arbeta utifrån de mänskliga rättigheterna såväl inom de statliga myndigheterna som i kommunerna och landstingen så återspeglas detta inte så ofta i det konkreta arbetet. Det arbete som bedrivs uttrycks vanligtvis inte i termer av mänskliga rättigheter och hänvisningar till de mänskliga rättigheterna återfinns sällan i centrala styrdokument. Däremot bedrivs arbete med inriktning på vissa delar av befolkningen eller tvärsektoriella perspektiv, såsom jämställdhet och icke-diskriminering, mångfald, personer med funktionsnedsättning och barn. Även om denna typ av verksamhet kan främja respekten för de mänskliga rättigheterna är det, enligt delegationens bedömning, viktigt att de offentliga verksamheterna uttryckligen arbetar med att säkerställa respekten för Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. Det handlar då om att både koppla myndigheternas befintliga arbete med vissa tvärsektoriella perspektiv till konventionerna om de mänskliga rättigheterna och om att bredda perspektivet till alla mänskliga rättigheter. Ansvar för myndigheter, kommuner och landsting att respektera och säkerställa de mänskliga rättigheterna måste därför, enligt delegationens mening, bli tydligare i styrningen och tillsynen av verksamheterna.

Offentliga verksamheter inom alla områden och på alla samhällsnivåer har ansvar för att konventionerna efterlevs. Det yttersta ansvaret för att se till att de mänskliga rättigheterna respekteras ligger dock på staten, som har att utforma lagstiftning och andra strukturer för styrning av den offentliga förvaltningen på ett sådant sätt att Sveriges internationella åtaganden i dessa frågor följs. Lagar och andra författningar är statens viktigaste instrument för att se till att så sker. I kapitel 4 har delegationen redovisat sina förslag om

hur ansvaret för att respektera de mänskliga rättigheterna kan tydliggöras i lagstiftningen inom vissa områden där den enskilde på grund av en utsatt situation eller ett tydligt beroendeförhållande till det allmänna är i särskilt stort behov av att de mänskliga rättigheterna respekteras. I detta kapitel om styrning och tillsyn aktualiseras i stället lagstiftning som rör den offentliga verksamheten mer allmänt. Delegationen redovisar överväganden och förslag rörande förvaltningslagen och myndighetsförordningen i avsnitt 6.2.1 respektive 6.2.2.

Statens styrning av myndigheterna genom instruktionerna är också central för att tydliggöra deras ansvar för att se till att de mänskliga rättigheterna respekteras i verksamheten. Delegationens överväganden och förslag i dessa avseenden redovisas i avsnitt 6.2.3. Frågor om myndigheternas egen regelgivning beskrivs i avsnitt 6.2.4.

I avsnitt 6.2.5 behandlas frågor om regeringsuppdrag och regleringsbrev till myndigheterna.

Vidare är kommittéväsendet en central del av myndighetsstrukturen, men med särskilda uppgifter. Det stora antal författningsförslag och andra förslag som kommittéerna lämnar utgör ofta början på en reform. Det är därför av stor vikt att Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna beaktas även inom kommittéväsendet. Delegationens överväganden och förslag i denna del redovisas i avsnitt 6.2.6.

Regeringen utformar ofta övergripande strategier och andra styrdokument utan att dessa omfattar lagstiftningsåtgärder. De nationella handlingsplanerna för mänskliga rättigheter är exempel på sådana dokument. Frågor om nationella handlingsplaner och liknande strategidokument behandlas i avsnitt 6.2.7.

I likhet med övriga delar av den offentliga sektorn har kommuner och landsting skyldighet att respektera de mänskliga rättigheterna och sörja för att de omsätts i praktiken. På samma sätt som för den statliga verksamheten är det viktigt att detta ansvar tydligt framgår av lagstiftningen. Kommunernas och landstingens egen styrning av verksamheten, bl.a. via kommunala styrdokument, är också av avgörande betydelse för att de mänskliga rättigheterna ska respekteras och genomföras på kommunal nivå. Delegationens överväganden och förslag rörande kommuner och landsting lämnas i avsnitt 6.3.

De erfarenheter delegationen har gjort och de kunskaper som samlats in under uppdragets genomförande, inklusive de kartlägg-

ningar som genomförts, visar på betydelsen av att såväl statliga myndigheter som kommuner i sin tillsyn följer upp att varje del av verksamheten i sitt arbete utgår från relevanta mänskliga rättigheter. Överväganden om tillsynen av den kommunala verksamheten redovisas i avsnitt 6.3.3.

I avsnitt 6.4 behandlas frågan om samordning, samverkan och dialog.

I författningsförslagen i detta kapitel används uttrycket ”respekt för den enskildes mänskliga rättigheter”. Såsom även har angivits beträffande författningsförslagen i kap. 4 avses detta uttryck omfatta alla de förpliktelser som det allmänna har enligt konventionerna om mänskliga rättigheter, såväl sådana förpliktelser som innebär att det allmänna ska avstå från vissa handlingar som sådana som ställer krav på aktiva handlingar.

## 6.2 De mänskliga rättigheterna i statliga myndigheters regelverk och styrdokument

### Delegationens förslag:

- En bestämmelse förs in i förvaltningslagen (1986:223) om att en myndighet i sin verksamhet ska respektera den enskildes mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa samt iakttä saklighet och opartiskhet.
- En bestämmelse förs in i myndighetsförordningen (2007:515) om att myndighetens ledning ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna.
- Instruktionerna för Socialstyrelsen, Inspektionen för socialförsäkringen, Boverket, Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse, Rikspolisstyrelsen och Migrationsverket samt polisförordningen (1998:1558) kompletteras med bestämmelser om myndigheternas ansvar för de mänskliga rättigheterna.
- Förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244) kompletteras med en bestämmelse om att konsekvensutredningar ska omfatta en bedömning av om regle-

ringen överensstämmer med Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna.

Styrningen av myndigheter under regeringen sker genom lagar, förordningar, instruktioner, regleringsbrev, andra regleringsbeslut och informella kontakter. I avsnitt 3.4 har en beskrivning gjorts av hur dessa styrningsinstrument fungerar och hur de har använts i arbetet för de mänskliga rättigheterna. Vidare har en redogörelse lämnats för kartläggningar som genomförts och annan verksamhet som delegationen bedrivit med avseende på statliga myndigheter, kommuner och landsting och deras arbete för de mänskliga rättigheterna. Mot bakgrund av denna redogörelse presenteras nedan delegationens förslag om hur arbetet för att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna kan stärkas genom den statliga styrningen och tillsynen.

### 6.2.1 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 verksamheten i stat och kommun.

Det främsta syftet med lagen är att värna medborgarnas rätts-säkerhet när de har med förvaltningsmyndigheter att göra. Ett annat viktigt syfte är att säkerställa myndigheternas service till allmänheten.

Förvaltningslagen utgör en grund för hur förvaltningsärenden ska handläggas genom att slå fast sådana regler som i princip ska tillämpas av alla myndigheter. Viktiga frågor som regleras i lagen är bl.a. rätt till tolkning, ombud och att få ta del av uppgifter samt beslut, rättelse, omprövning och överklagande av beslut. Genom att förvaltningslagen reglerar viktiga aspekter av förhållandet mellan enskilda och den offentliga sektorn, och då lagens tillämpningsområde är brett, är den också ett centralt styrinstrument vad avser respekten för de mänskliga rättigheterna inom den offentliga verksamheten.

Såsom har beskrivits i avsnitt 3.4.2 har en särskild utredare i maj 2010 lämnat förslag om en ny förvaltningslag.<sup>1</sup> 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. Vidare skulle utredaren göra en analys som sätter in den svenska förvaltningsrätten i ett internationellt sammanhang.<sup>2</sup> 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.

I sitt betänkande lämnar utredaren förslag om en ny förvaltningslag som har en kärna av grundläggande rättssäkerhetsgarantier. Utredaren föreslår bl.a. att det i lagen ska slås fast 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. Vidare anser utredaren att lagen bör slå fast att proportionalitetsprincipen, dvs. att åtgärder inte ska gå utöver det som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet, vilken i någon form erkänts i alla europeiska stater, gäller också i Sverige. Utredaren framför att förslaget har utformats med beaktande av de förpliktelser som följer av Sveriges internationella åtaganden enligt Europakonventionen och EU-rätten.<sup>3</sup>

Utredaren föreslår att kraven på legalitet, objektivitet och proportionalitet ska framgå av en bestämmelse om grunderna för god förvaltning. Bl.a. ska bestämmelsen föreskriva att myndigheter i sin verksamhet ska 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.

---

<sup>1</sup> SOU 2010:29, *En ny förvaltningslag*.

<sup>2</sup> Dir. 2008:36, *En ny förvaltningslag*.

<sup>3</sup> SOU 2010:29, s. 141 ff.



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 om att myndigheter i sin verksamhet ska iaktta saklighet och opartiskhet.<sup>4</sup>

De mänskliga rättigheterna reglerar förhållandet mellan individen och den offentliga sektorn. Som framgår av avsnitt 3.2 avspeglas och uttrycks Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna i en mängd lagar och förordningar, men i regel utan att någon hänvisning görs till dessa rättigheter eller Sveriges internationella åtaganden på området. De mänskliga rättigheterna kan därför vara svåra för myndigheter och enskilda att identifiera som just rättigheter. Därmed blir också drivkraften svag att närmare söka svar på hur, mera specifikt, dessa åtaganden bör beaktas i den egna verksamheten. Statliga myndigheter efterlyser, såsom visats t.ex. i SIFO-undersökningen, tydligare direktiv för arbetet för de mänskliga rättigheterna.<sup>5</sup> Förvaltningslagen är central för den enskildes mellanhavanden med den offentliga sektorn. Delegationen föreslår därför att det i förvaltningslagen (1986:223) förs in en bestämmelse som tydliggör myndigheternas ansvar att i sin verksamhet respektera den enskildes mänskliga rättigheter.

Om en ny förvaltningslag beslutas i enlighet med den särskilde utredarens förslag anser delegationen att den föreslagna bestämmelsen om grunderna för god förvaltning bör kompletteras med en formulering om myndigheternas ansvar för att respektera Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. Då ett beslut om en ny förvaltningslag emellertid inte fattats ännu föreslår delegationen att en bestämmelse införs i den nuvarande förvaltningslagen där myndigheternas ansvar för att respektera Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna kombineras med den av utredaren föreslagna formuleringen om saklighet och opartiskhet. Delegationen föreslår att bestämmelsen ges följande lydelse:

---

<sup>4</sup> SOU 2010:29, s. 149 ff.

<sup>5</sup> SIFO, *Kommuners, landstings och statliga myndigheters arbete med mänskliga rättigheter – behovet av stöd*, 2006 (bilaga 7).

### *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 iaktaga saklighet och opartiskhet.*

## 6.2.2 Myndighetsförordningen

Myndighetsförordningen innehåller de krav på myndigheterna som är gemensamma för samtliga myndigheter och som rör själva förvaltningen, dvs. förvaltningspolitiska krav. Utredningen om en ny myndighetsförordning föreslog att andra generella krav än förvaltningspolitiska krav ska anges i de regelverk som reglerar respektive politikområde.<sup>6</sup> Sådana krav kunde, enligt utredningen, avse sektorsövergripande krav om t.ex. jämställdhet, regionalpolitik och mänskliga rättigheter. Utredningen förutsatte att sådana sektorsövergripande krav kommer till uttryck i lagar, förordningar, myndigheternas instruktioner, regleringsbrev, nationella handlingsprogram och andra särskilda beslut.<sup>7</sup> Som framgår i det följande anser emellertid delegationen att det finns goda skäl för att i myndighetsförordningen föra in en hänvisning till Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna.

Såsom ovan anfördes beträffande förvaltningslagen kan de mänskliga rättigheterna vara svåra för myndigheterna att identifiera som just rättigheter i lagstiftningen. Därmed blir också drivkraften svag att undersöka hur Sveriges internationella åtaganden bör beaktas i den egna verksamheten.

En rad statliga myndigheter bedriver verksamhet inom områden som på ett tydligt sätt aktualiserar frågor om de mänskliga rättigheterna. Nedan beskrivs delegationens förslag avseende myndighetsinstruktionerna för Socialstyrelsen, Inspektionen för socialförsäkringen, Boverket, Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse, Rikspolisstyrelsen, och Migrationsverket samt polisförordningen (1998:1558). Även ett stort antal myndigheter som i allmänhet inte förknippas med de mänskliga rättigheterna verkar dock inom områden som kan hänföras dit, t.ex. Arbetsmiljöverket och Livsmedelsverket. Arbetsmiljöverket har ansvar för frågor som relaterar till rätten till goda arbetsförhållanden medan Livsmedelsverket ansvarar för frågor som berör rätten till bästa uppnåeliga hälsa. Samtliga myndigheter har också att respektera bl.a. rätten till icke-

<sup>6</sup> SOU 2004:23, *Från verksamhetsförordning till myndighetsförordning*.

<sup>7</sup> SOU 2004:23, s. 77 ff.

diskriminering samt rätten till tillgänglighet enligt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

En bestämmelse i myndighetsförordningen som uttryckligen pekar på myndighetsledningens ansvar för att verksamheten bedrivs i enlighet med Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna skulle tydliggöra att ansvaret omfattar alla myndigheter, om än i större eller mindre utsträckning. Redan i dag finns ett liknande krav rörande Sveriges åtaganden som medlem i EU.

Genom att myndighetsförordningen och instruktionerna används som styrmedel undviks också den ryckighet i styrningen som de årliga regleringsbrev kan innebära. Regleringsbrev används dessutom, som tidigare konstaterats, inte heller numera på samma sätt som tidigare för myndighetsstyrning när det gäller annat än rent finansiella frågor.

Delegationen föreslår därför att 3 § i myndighetsförordningen (2007:515) ges följande lydelse:

#### **Ledningens ansvar**

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.

### **6.2.3 Myndigheternas instruktioner**

I utvärderingen av den första handlingsplanen rekommenderades att människorättsperspektivet skulle tydliggöras i myndigheternas instruktioner.<sup>8</sup> Under kartläggningsarbetet inför den andra nationella handlingsplanen framgick också att olika perspektiv, såsom jämställdhets-, barn-, tillgänglighets- och diskrimineringsperspektiv, behöver samordnas utifrån det mer generella perspektivet mänskliga rättigheter. Delegationen anser att människorättsperspektivet kan förena och användas som en gemensam utgångspunkt och arbetsmetod för flera andra tvärsektoriella krav som till stora delar baseras på konventionsstadgade rättigheter, t.ex. jämställdhet, icke-diskriminering, barnperspektiv, och handikapperspektiv, bl.a. för

---

<sup>8</sup> 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. 50.

att dessa inte ska framstå som orelaterade och slumpmässigt valda och för att markera kravens koppling till i konventionerna.

Regeringen anförde i den andra nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna (skr. 2005/06:95) att den avsåg att under perioden 2006–2009 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 (åtgärd 104). Mot bakgrund av handlingsplanen har ett arbete påbörjats för att i instruktionerna tydliggöra myndigheternas ansvar för de mänskliga rättigheterna. Länsstyrelserna ska enligt 5 § i sin instruktion (2007:825) ”integrera de mänskliga rättigheterna i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta rättigheterna i den egna verksamheten, särskilt skyddet mot diskriminering”. Försäkringskassan ska enligt 2 § i sin instruktion (2009:1174) ”i sin verksamhet belysa, analysera och uppmärksamma Sveriges åtaganden enligt internationella konventioner till skydd för de mänskliga rättigheterna”. Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam) ska enligt 2 § i sin instruktion (2007:1134) ”bevaka och rapportera om den internationella utvecklingen inom området och genom sitt samordningsarbete bidra till att Sverige uppfyller sina åtaganden inom ramen för skyddet av mänskliga rättigheter”. Dessutom har de tre skolmyndigheterna Skolinspektionen, Statens skolverk och Specialpedagogiska skolmyndigheten enligt sina instruktioner i uppdrag att ”integrera ett jämställdhetsperspektiv och perspektivet mänskliga rättigheter i sin verksamhet”. Enligt delegationens mening visar formuleringarna i instruktionerna för t.ex. Försäkringskassan och länsstyrelserna tydligare vad som förväntas än formuleringen i instruktionerna för skolmyndigheterna.

Delegationen anser att arbetet med att förtydliga ansvaret för de mänskliga rättigheterna i instruktionerna måste fortsätta. Även om hela den offentliga verksamheten, däribland samtliga statliga myndigheter, redan i dag har ansvar för att följa Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna behöver detta ansvar förtydligas. Genom att sådana förtydliganden görs i myndigheternas instruktioner, snarare än genom regleringsbrev eller särskilda uppdrag, kan drivkraften förstärkas för myndigheterna att mer långsiktigt planera sitt arbete för att säkerställa att verksamheten bedrivs med respekt för den enskildes mänskliga rättigheter. Dessutom minskar risken för att myndigheterna efter en tid tvingas prioritera annat på grund av en ändring i regleringsbrev eller till

följd av att tiden för ett särskilt uppdrag som lämnats i regeringsbeslut löpt ut. Vidare får hänvisningar som görs i instruktionerna till Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna i sin tur konsekvenser för uppföljningen och tillsynen av myndigheternas verksamhet.

Om hänvisningar görs till de mänskliga rättigheterna i både lagtext, myndighetsförordningen och instruktioner blir det tydligt att myndighetschefens ansvar omfattar att se till att det finns kunskap om rättigheterna i organisationen och att rättigheterna respekteras i arbetet. Det innebär att även cheferna behöver viss egen kompetens om mänskliga rättigheter samt att de behöver säkerställa att sådan kompetens finns inom myndigheten. Detta bör i sin tur kunna påverka kravprofilerna för tillsättning av tjänster vid myndigheterna. Utbildningsinsatser om de mänskliga rättigheterna bör också, såsom utvecklas i avsnitt 7.4, genomföras systematiskt och kontinuerligt för ledning och annan personal inom den offentliga sektorn i syfte att säkerställa att tillräcklig kunskap finns.

Delegationen föreslår alltså att bestämmelser om ansvar för att säkerställa att de mänskliga rättigheterna respekteras förs in i fler myndighetsinstruktioner än de som har en sådan bestämmelse i dag. I avsnitt 4.5.4 har delegationens förslag avseende tydliggörande av de mänskliga rättigheterna i lagstiftningen presenterats. Dessa förslag avser ett urval lagar som bl.a. aktualiseras i situationer där människor är utsatta, i tydlig beroendeställning i förhållande till det allmänna eller i särskilt behov av samhällets stöd. I första hand bör de nu föreslagna ändringarna i vissa myndigheters instruktioner avse de myndigheter som ansvarar för verksamhet som bedrivs enligt just dessa lagar. Det gäller bl.a. Socialstyrelsen, Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse, Polisen, och Migrationsverket.

*Socialstyrelsen* ansvarar bl.a. för tillsynen av hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Myndigheten ska redan i dag, enligt 7 § i sin instruktion (2009:1243), integrera ett barnperspektiv och ett jämställdhetsperspektiv i sitt tillsynsarbete. Detta krav skulle, enligt delegationens mening, kunna utvecklas och förstärkas genom en koppling till de mänskliga rättigheterna. Delegationen föreslår att Socialstyrelsens instruktion kompletteras enligt följande:

**Övriga uppgifter**

8 § Socialstyrelsen ska

/.../

*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.*

*Inspektionen för socialförsäkringen ska genom system- och effektivitetstillsyn värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet, som omfattar såväl sjukförsäkringen som det allmänna pensionssystemet. Med systemtillsyn avses granskning av om tillsynsobjektets egna system för styrning och kontroll säkerställer en korrekt och enhetlig tillämpning av det regelverk som tillsynsobjektet ska tillämpa. Med effektivitetsgranskning avses granskning av om tillsynsobjektets verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet. Inspektionens granskning omfattar verksamhet som bedrivs av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, i de delar som inte står under Finansinspektionens tillsyn, och Skatteverket, i de delar som avser beslut om pensionsgrundande inkomst.*

Delegationen föreslår att inspektionen, vid sidan om rättssäkerhetsuppdraget, ges ett tydligare uppdrag att i sin systemtillsyn verka för att myndigheterna har system som säkerställer respekten för de mänskliga rättigheterna i verksamheten. Delegationen föreslår att en bestämmelse förs in i myndighetens instruktion (2009:602) enligt följande:

*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.*

*Boverket är förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö och hushållning med mark- och vattenområden, för fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelsen och för boendefrågor. I detta uppdrag ingår att följa och analysera utvecklingen på bostadsmarknaden och tillämpningen av plan- och bygglagen (1987:10). Boverket ska enligt sin instruktion beakta de konsekvenser som verkets beslut och verksamhet kan få för personer med funktionsnedsättning, barn, ungdomar, äldre och personer med utländsk bakgrund samt för boendesegregation, folkhälsa och*

jämställdhet. Delegationen föreslår att en ny bestämmelse förs in i Boverkets instruktion (2009:1482) enligt följande:

*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.*

*Kriminalvården* ansvarar för häkten och anstalter, medan *Statens institutionsstyrelse* ansvarar för sluten ungdomsvård. Båda myndigheterna svarar för att frihetsberövade personer bemöts med respekt för sitt människovärde trots de särskilda villkor som frihetsberövandet medför. Delegationen anser det angeläget att myndighetsledning och anställda inom myndigheterna är väl medvetna om sitt ansvar att verka i enlighet med de mänskliga rättigheterna. Delegationen föreslår därför att myndigheternas ansvar för att säkerställa att de mänskliga rättigheterna respekteras förtydligas i de båda myndigheternas instruktioner.

En ny bestämmelse föreslås föras in i förordningen (2007:1172) med instruktion för *Kriminalvården* enligt följande:

*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.*

I förordningen (2007:1132) med instruktion för *Statens institutionsstyrelse* föreslås följande tillägg:

4 § 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.

Till *Polisens* uppgifter hör bl.a. att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten samt att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal. *Polisen* ska också lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp.

Polisens verksamhet är således central ur ett människorättsperspektiv.

Polisens organisation består av Rikspolisstyrelsen, Statens Kriminaltekniska laboratorium och 21 polismyndigheter. Varje län utgör ett polisdistrikt med en polismyndighet. I polisförordningen (1998:1558) regleras arbetsuppgifterna för länspolismästaren och andra anställda vid polismyndigheterna. Av 3 kap. 5 a § i förordningen framgår att länspolismästaren ska se till att verksamheten bedrivs enligt de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Delegationen föreslår att denna bestämmelse kompletteras med en hänvisning till Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna så att polisens ansvar för att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna i verksamheten förtydligas. Delegationen föreslår att följande bestämmelse förs in i polisförordningen:

#### **Länspolismästarens och andra anställdas uppgifter**

3 kap. 5 a § 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.

*Rikspolisstyrelsen* har tillsyn över polismyndigheterna i landet och bör inom ramen för detta uppdrag även följa upp att polismyndigheterna respekterar de mänskliga rättigheterna. Delegationen föreslår därför att även förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen kompletteras med en bestämmelse som tydliggör Rikspolisstyrelsens ansvar vad gäller respekten för de mänskliga rättigheterna. Bestämmelsen föreslås ha följande lydelse:

*2 b § 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.*

*Migrationsverket* prövar ansökningar bl.a. om uppehållstillstånd och svenskt medborgarskap. Migrationsverket ansvarar även för frågor om asyl, flyktingars boende och sysselsättning under den tid deras ansökningar prövas, frågor om familjeåterförening och förvar av personer som ska avvisas eller utvisas. Myndigheten utfärdar också föreskrifter, bl.a. om handläggningen av visering. Delegationen



föreslår att Migrationsverkets instruktion (2007:996) kompletteras med en ny bestämmelse enligt följande:

2 § Migrationsverket ska utöver vad som följer av 1 §

/.../

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

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

De förslag delegationen lämnat ovan ska ses som exempel på förtydliganden som bör göras i myndigheters instruktioner. De myndigheter som har berörts verkar inom områden där delegationen även lämnat förslag om att ansvaret för de mänskliga rättigheterna ska förtydligas i lagstiftningen. Dessa lagförslag avser, som har beskrivits i avsnitt 4.5.4 och även nämnts ovan, ett urval lagar som bl.a. aktualiseras i situationer där människor är utsatta, i tydlig beroendeställning i förhållande till det allmänna eller i särskilt behov av samhällets stöd. Författningsförslagen ska ses som ett första steg och får inte tolkas så att liknande bestämmelser inte kan eller bör föras in i instruktionerna för fler myndigheter. Som exempel på myndigheter som inte behandlats i detta avsnitt, men vars verksamhet också direkt berör den enskildes mänskliga rättigheter kan Arbetsförmedlingen och Kronofogdemyndigheten nämnas. Inledningsvis nämndes även Arbetsmiljöverket och Livsmedelsverket.

#### *Tillsyn och uppföljning*

Ovan har föreslagits att ansvaret för att beakta frågor om de mänskliga rättigheterna i tillsynen ska skrivas in i instruktionerna för Socialstyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Inspektionen för socialförsäkringen och Boverket. I Skolinspektionens instruktion finns redan en motsvarande formulering. Dessa tillsynsmyndigheter är verksamma inom områden där delegationen också lämnat förslag om förtydliganden i lagstiftningen och i instruktionerna för myndigheter som inte är tillsynsmyndigheter.

En konsekvens av dessa förtydliganden, sammantagna med de förslag till förtydliganden i lagstiftningen som redovisats i avsnitt 4.5.4, blir därutöver att även vissa andra tillsynsmyndigheters verksamhet på ett tydligare sätt kommer att omfatta tillsynsobjektens arbete för att säkerställa respekten för de mänskliga rättigheterna i verksamheten. Förutom de tillsynsmyndigheter som direkt berörs av förslagen ovan rör detta främst Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen, JO) och Justitiekanslern (JK).

JO:s uppdrag enligt lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän omfattar tillsyn av att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. JO:s tillsyn omfattar också att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när i den offentliga verksamheten. JO redogör återkommande i sina beslut och yttranden för hur den offentliga verksamheten överensstämmer med Europakonventionens krav. Genom att hänvisningar till Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna förs in i fler lagar och instruktioner får också JO ett tydligare underlag för att i sin tillsyn bedöma i vilken mån tillsynsobjektens verksamhet vägleds av konventionerna om de mänskliga rättigheterna.

Motsvarande gäller för JK. Enligt lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn ska 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 rättshjälpssystemet.

Det kan också nämnas att myndigheternas efterlevnad av FN:s konvention om barnets rättigheter särskilt följs av Barnombudsmannen, som enligt sin instruktion (1993:335) bl.a. har rätt att begära att förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting lämnar uppgifter om vilka åtgärder som vidtagits för att i den egna verksamheten genomföra barns och ungas rättigheter enligt konventionen.

Delegationen anser också att regeringen bör följa upp hur myndigheternas arbete med att säkerställa respekten för de mänskliga rättigheterna utvecklas, t.ex. genom återrappporteringskrav kopplade till instruktionen samt vid myndighetsdialogen. I samband med sådana kontakter bör även relevanta delar av de synpunkter som internationella övervakningsorgan lämnat avseende efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna i Sverige behandlas.

#### 6.2.4 Förvaltningsmyndigheternas regelgivning m.m.

För att en myndighet ska få meddela föreskrifter krävs det att regeringen har gett myndigheten ett särskilt bemyndigande att göra detta. Ett bemyndigande avser alltid behörighet att meddela föreskrifter på ett visst begränsat område.

Allmänna råd skiljer sig från föreskrifter genom att de inte är bindande för vare sig myndigheter eller enskilda. I 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725) definieras allmänna råd som sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende. Det behövs inget särskilt bemyndigande för att en myndighet ska få besluta om allmänna råd på sitt område.<sup>9</sup>

Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen. Enligt förordningen ska en sådan myndighet, så tidigt som möjligt innan den beslutar föreskrifter eller allmänna råd, utreda föreskrifternas eller de allmänna rådens konsekvenser i den omfattning som behövs i det enskilda fallet. Vidare framgår av kommittéförordningen (1998:1474) att motsvarande gäller för kommittéer och särskilda utredare, om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler.

Delegationen har i avsnitt 6.2.3 föreslagit att det i instruktionerna för ett antal myndigheter förs in en hänvisning till Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna för att tydliggöra myndigheternas ansvar för att säkerställa att rättigheterna respekteras i verksamheten. I konsekvens med dessa förtydliganden bör de mänskliga rättigheterna också tydligare beaktas i myndigheternas föreskrifter och allmänna råd. I dag innehåller förordningen om konsekvensutredningar vid regelgivning krav på att konsekvensutredningen ska innehålla en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Delegationen föreslår att förordningen kompletteras med följande bestämmelse:

6 § En konsekvensutredning ska innehålla följande:

/.../

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

---

<sup>9</sup> Prop. 1983/84:119 om förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd, s. 24, och Ds 1998:43, *Myndigheternas föreskrifter*, s. 25.

7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Kravet på konsekvensutredningar enligt förordningen gäller generellt för myndigheternas regelgivning i form av föreskrifter och allmänna råd. Förutom att i samband med regelgivning generellt bedöma förslags konsekvenser för de mänskliga rättigheterna kan myndigheterna även meddela bl.a. allmänna råd som mer specifikt handlar om hur respekten för de mänskliga rättigheterna ska säkerställas inom myndighetens verksamhetsområde. Det kan också vara aktuellt att myndigheter utarbetar handböcker och annat stödmaterial för att t.ex. genom konkreta exempel förtydliga och konkretisera hur arbetet för de mänskliga rättigheterna kan bedrivas. Allmänna rekommendationer (*general recommendations*) och andra yttranden från de internationella organ som övervakar efterlevnaden av konventionerna om de mänskliga rättigheterna bör kunna utgöra ett bra underlag för utarbetandet av sådant stödmaterial. När allmänna råd och stödmaterial utarbetas om vilka krav de mänskliga rättigheterna ställer på verksamheten måste det dock noggrant övervägas hur dessa kan utformas för att de inte ska komma att innebära en inskränkning i förhållande till vad som gäller enligt konventionerna om mänskliga rättigheter. Bl.a. bör det beaktas och framgå att konventionerna om de mänskliga rättigheterna anger en miniminivå som aldrig får underskridas, men som inte förhindrar att åtgärder som är mer gynnande för den enskilde vidtas.

### 6.2.5 Regeringsuppdrag och regleringsbrev

Delegationen bedömer att det även fortsättningsvis, vid sidan om de ovan föreslagna ändringarna i lagar, myndighetsinstruktioner och andra förordningar, sannolikt finns behov av att lyfta fram specifika områden som behöver utvecklas för att stärka myndigheternas arbete för de mänskliga rättigheterna. Ett antal myndigheter har tidigare, som ett led i genomförandet av de nationella handlingsplanerna för mänskliga rättigheter, haft uppdrag som bl.a. rört kompetensutveckling om de mänskliga rättigheterna.<sup>10</sup> Såsom angivits ovan (avsnitt 6.2.3) är det önskvärt att myndigheternas

---

<sup>10</sup> Skr. 2001/02:83, s. 125 ff, skr. 2005/06:95, s. 104 ff.

ansvar för att säkerställa respekten för de mänskliga rättigheterna i verksamheten i första hand framgår av instruktionerna. De mänskliga rättigheterna utgör för Sverige kontinuerliga åtaganden och den ryckighet som särskilda uppdrag och regleringsbrev kan medföra bör därför undvikas. I vissa fall kan det dock vara behövt att en myndighet fördjupar verksamheten inom ett visst område, t.ex. genom att genomföra undersökningar, utarbeta nytt kunskapsunderlag om respekten och genomförandet av en viss rättighet, eller lämna förslag på hur en brist som påpekats av ett internationellt övervakningsorgan kan avhjälpas. I dessa fall kan särskilda regleringsuppdrag och regleringsbrev behöva användas.

Ett flertal myndigheter har regleringsbrev som endast beskriver de ekonomiska förutsättningarna för verksamheten, medan uppdrag ges i särskild ordning. Det finns dock myndigheter, t.ex. Socialstyrelsen och Försäkringskassan, som fortfarande har mer omfattande regleringsbrev. Där regleringsbrev inte ger möjlighet till uppdrag kan sådana i stället beslutas genom särskilda regleringsuppdrag.

#### 6.2.6 Kommittéväsendet

**Delegationens förslag:** En bestämmelse förs in i kommittéförordningen (1998:1474) om att 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.

Arbetet för att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna omfattar på olika sätt alla delar av samhället. Kommittéväsendet har en central funktion när det gäller att föra in kunskap och olika perspektiv i det politiska systemet och att ta fram underlag för regeringens beslut inom olika områden. De förslag till nya bestämmelser i ett urval författningar som delegationen lämnar i detta betänkande ska, som tidigare påpekats, inte tolkas som de enda tänkbara eller motiverade förslagen utan som förslag om vad som bör göras i ett första steg.

Genom kommittéväsendet finns möjlighet att, i samband med översyn av lagstiftning eller andra regelverk eller verksamhetsöversyner, också utreda behovet av eventuella förändringar utifrån

ett människorättsperspektiv. Redan i dag ska kommittéerna beakta vilka konsekvenser deras förslag får för bl.a. den kommunala självstyrelsen, små företags villkor, för jämställdheten och för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Genom att föra in en bestämmelse om respekten för de mänskliga rättigheterna i kommittéförordningen (1998:1474) skulle diskrepanser mellan, å ena sidan, nationell lagstiftning och verksamhet och, å andra sidan, konventionerna om de mänskliga rättigheterna systematiskt kunna förebyggas. Om frågor om de mänskliga rättigheterna beaktas och redovisas redan i kommittéernas betänkanden skulle vidare myndigheter, organisationer och andra remissinstanser ges möjlighet att på ett tidigt stadium av ett förändringsarbete yttra sig över förslagen.

Delegationen har i avsnitt 6.2.4 föreslagit att förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska kompletteras med en bestämmelse om att en konsekvensutredning bör innehålla en bedömning av om regleringen överensstämmer med Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. I kommittéförordningen finns en hänvisning till denna förordning. Kommittéernas och de särskilda utredarnas förslag utgörs dock inte endast av författningsförslag, utan rör även en rad andra frågor. Ansvaret för att överväga hur förslagen påverkar respekten för de mänskliga rättigheterna behöver därför förtydligas även i kommittéförordningen. Delegationen föreslår således att en ny bestämmelse förs in i kommittéförordningen med följande 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.*

### 6.2.7 Nationella handlingsplaner och andra strategidokument

**Delegationens förslag:** Regeringen vidareutvecklar arbetet för de mänskliga rättigheterna i Sverige i en tredje nationell handlingsplan eller motsvarande strategidokument.

Regeringen har hittills överlämnat två nationella handlingsplaner för de mänskliga rättigheterna till riksdagen. Den senaste avsåg åren 2006–2009. Utredningen om utvärdering av den andra hand-

lingsplanen (IJ 2009:03) planeras redovisa sitt uppdrag den 31 december 2010 (dir. 2009:118).

Delegationen föreslår att arbetet med mänskliga rättigheter i Sverige vidareutvecklas i en tredje nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter eller motsvarande strategidokument. Resultaten från utvärderingen av den förra handlingsplanen bör naturligtvis utgöra ett centralt underlag i detta arbete. Trots att handlingsplanerna, enligt regeringens skrivelse om en tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79), inte bör utgöra underlag för myndigheternas tillsyn så utgör de, enligt delegationens mening, betydelsefulla policydokument som för bl.a. kommuner, landsting och statliga myndigheter tydliggör regeringens ambitioner och prioriteringar i arbetet för att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige. De åtgärder som regeringen avser att vidta framställs på ett överskådligt sätt om de redovisas i en handlingsplan eller motsvarande. Själva arbetet med handlingsplanerna leder sannolikt också till en ökad medvetenhet bland de berörda inom de olika departementen i Regeringskansliet, bland myndigheterna samt i viss mån i samhället i stort. En handlingsplan eller annat samlande strategidokument om mänskliga rättigheter beskriver också vilka prioriteringar regeringen gör i frågor om de mänskliga rättigheterna. Handlingsplaner och strategier kan dessutom utgöra förebilder för liknande dokument i kommuner och landsting.

Regeringen bör eftersträva en hög grad av samverkan kring handlingsplanerna, i enlighet med vad som rekommenderas av FN:s högkommissarie och Europarådets kommissarie för de mänskliga rättigheterna (se avsnitt 3.7.1). Samverkan bör kunna ske inte endast kring framtagandet av handlingsplanen eller strategin utan även kring genomförandet av åtgärderna. Regeringen kan t.ex. genom dialog verka för att olika samhällsaktörer i anslutning till regeringens åtgärder redovisar egna åtgärder eller planer, t.ex. avseende arbetet på kommunal nivå eller i organisationslivet. Vidare kan möten anordnas regelbundet under genomförandet för avstämning och diskussion om läget. I avsnitt 3.7.2 har det civila samhällets betydelsefulla roll för de mänskliga rättigheterna beskrivits. Det är viktigt att det civila samhällets organisationer aktivt bjuds in att lämna synpunkter om och bidra till arbetet med strategidokument om de mänskliga rättigheterna. Regeringen bör också aktivt verka för att representanter för bl.a. kommuner och landsting samt näringslivet deltar i arbetet.

De nationella handlingsplanerna om mänskliga rättigheter har omfattat åtgärder inom många olika samhällsområden. Samtidigt har regeringen, som tidigare nämnts, också beslutat om nationella handlingsplaner inom en rad andra områden som även omfattas av handlingsplanen om mänskliga rättigheter. Delegationen vill framhålla vikten av att regeringen även i handlingsplaner som inte primärt behandlar mänskliga rättigheter, där detta bedöms relevant, visar hur rättigheterna kan konkretiseras och förstärkas inom det aktuella området. Det kan t.ex. handla om att beakta människorättsperspektivet i regeringens handlingsplaner eller strategidokument om informations- och kommunikationsteknologi, hälso- och sjukvård eller äldreomsorg. I sådana dokument bör framför allt de rättigheter lyftas fram som är av särskild betydelse för det aktuella området och en beskrivning göras av vilka krav Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna ställer på den aktuella verksamheten. I kartläggningen inför arbetet med den andra nationella handlingsplanen framförde flera myndigheter att det var oklart på vilket sätt olika nationella handlingsplaner förhåller sig till varandra.<sup>11</sup> Där handlingsplanerna överlappar varandra bör detta därför framgå.

### 6.3 Tydliggörande av kommunernas och landstingens ansvar för de mänskliga rättigheterna

#### 6.3.1 Kommunallagen

**Delegationens förslag:** En bestämmelse förs in i kommunallagen (1991:900) om att 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.

De mänskliga rättigheterna är odelbara i den betydelsen att de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna är lika viktiga som de medborgerliga och politiska rättigheterna (se även kapitel 2 om utgångspunkter). Regeringen har vid flera tillfällen förklarat att rättigheterna inte ska graderas. Trots detta har de ekonomiska,

<sup>11</sup> Skr. 2005/06:95, s. 230.



sociala och kulturella rättigheterna ibland getts lägre prioritet än de medborgerliga och politiska rättigheterna.<sup>12</sup> Europakonventionen, som är inkorporerad i svensk rätt, skyddar framför allt medborgerliga och politiska rättigheter. Det kan därför vara av särskild betydelse att tydliggöra det offentliga ansvar på områden som främst rör de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna.

I likhet med övriga delar av den offentliga sektorn har kommuner och landsting skyldighet att respektera de mänskliga rättigheterna. Sveriges internationella åtaganden utgör således även en del av ramverket för verksamheter inom kommuner och landsting. Kommuners och landstings verksamheter berör ofta förverkligandet av den enskildes ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, exempelvis frågor som rör skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård. Vissa av dessa frågor har även berörts ovan. Kommuners och landstings prioriteringar och verksamhet kan således vara avgörande för om Sverige som stat kan leva upp till sina förpliktelser. Eftersom det är staten som genom riksdagen och regeringen fattar beslut om att Sverige ska ingå internationella överenskommelser, bl.a. konventioner om de mänskliga rättigheterna, kan kommunernas och landstingens ansvar för rättigheterna framstå som otydligt. I utvärderingen av den första handlingsplanen sägs att kommunernas och landstingens roll för att skydda och främja rättigheterna är viktig, men inte tydligt definierad.<sup>13</sup> Det är därför av särskild betydelse att tydliggöra kommunernas och landstingens ansvar för rättigheterna.

I Sverige råder kommunal självstyrelse. Principen är fastslagen i såväl regeringsformen som kommunallagen. 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 den kommunala sektorn kan alltså en sådan fri beslutanderätt sägas vara garanterad, däremot inte gränserna för sektorn.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Skr. 2005/06:95, s. 16 f.

<sup>13</sup> *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. 52.

<sup>14</sup> Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2006, s. 49 ff.

Av 8 kap. 5 § regeringsformen framgår att föreskrifter om kommunernas befogenheter meddelas i lag.<sup>15</sup> Staten kan alltså styra kommunal verksamhet genom speciallagstiftning som reglerar verksamheter som t.ex. socialtjänst, hälso- och sjukvård och skola, samt även genom kommunallagen, som reglerar kommunernas organisation och styrning. Ett tillägg om mänskliga rättigheter i kommunallagen skulle inte skapa några nya rättigheter eller skyldigheter utan endast markera och tydliggöra det ansvar som kommuner och landsting, i likhet med övriga delar av den offentliga sektorn, redan har för att respektera och säkerställa de mänskliga rättigheterna.

Mänskliga rättigheter tillhör en av grundfrågorna för Europarådets kongress för lokala och regionala organ (CLRAE), där svenska kommuner och landsting samt organisationen Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är aktiva. 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 mänskliga rättigheter. Med jämna mellanrum ska också kongressen utarbeta mer allmänna lägesrapporter för politisk debatt. Rapporten behandlar även vilka rättigheter det i praktiken handlar om och hur ett strukturerat arbete på den lokala och regionala nivån kan gå till. Rapporten ger vidare exempel på hur kommuner och regioner med bevarad självstyrelse kan engagera sig mer aktivt i bl.a. ekonomiska och sociala rättigheter. Rapporten antogs av CLRAE i mars 2010.<sup>16</sup> 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 handlingsplaner och andra strategier mot diskriminering och rasism.<sup>17</sup>

Många svenska kommuner har antagit planer för att skydda och främja vissa rättigheter. Genom ett förtydligande i lagstiftningen skapas tydligare incitament för fler kommuner och landsting att mer aktivt än i dag arbeta för att respektera och förverkliga alla mänskliga rättigheter. Kommunerna kan t.ex. välja att utarbeta

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> CLRAE, resolution 264 (2008), *Social Approach to the Fight against Racism at Local and Regional Level*, 29 maj 2008, p. 7 a och b.

egna handlingsplaner för mänskliga rättigheter. Vid sådana beslut är det viktigt att kommunernas styrande organ prioriterar frågorna och ser det som sitt ansvar att genomföra rättigheterna. SKL verkar redan i dag för att medlemmarna får det stöd de själva anser sig behöva i arbetet med att säkerställa full respekt för mänskliga rättigheter. Delegationens förslag om ett förtydligande i kommunallagen ska ses som ett stöd i det redan pågående arbetet.

Delegationen föreslår att en ny bestämmelse förs in i kommunallagen enligt följande:

## **2 kap. Kommunernas och landstingens befogenheter**

### **Allmänna befogenheter**

1 § Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

2 § Kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

*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.*

## **6.3.2 Kommunala styrdokument**

Kommun- och landstingsfullmäktige har en central roll i arbetet med att förverkliga de mänskliga rättigheterna på kommunal nivå. Enligt 3 kap. 9 § kommunallagen (1991:900) är det fullmäktige som beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars är av större vikt för kommunen eller landstinget, bl.a. mål och riktlinjer för verksamheten, budget samt årsredovisning och ansvarsfrihet. Enligt kommunallagen får vissa typer av ärenden inte delegeras. Detta gäller, förutom budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor, även bl.a. ärenden om mål och riktlinjer för den kommunala verksamheten. Det är fullmäktige som ska fatta de övergripande besluten om styrningen av den kommunala verksamheten.

De mänskliga rättigheterna berör samtliga verksamheter i kommunerna och landstingen i något avseende. De ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna ska också huvudsakligen förverkligas inom kommunernas och landstingens verksamhetsområden. I den andra nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna uppmanade regeringen kommuner och landsting att använda sig

av regeringens långsiktiga mål om full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige samt att ta fram lokala handlingsplaner för de mänskliga rättigheterna.<sup>18</sup> Delegationens erfarenheter och kartläggningar, främst rapporten *Kommunernas ansvar för att förverkliga mänskliga rättigheter* (bilaga 8) tyder dock på att kommunerna och landstingen fortfarande i stor utsträckning saknar centrala och konkreta styrdokument som uttryckligen omfattar de mänskliga rättigheterna.

Delegationen rekommenderar därför kommunerna och landstingen att i högre grad än i dag lyfta fram de mänskliga rättigheterna i sina centrala styrdokument och planer så att rättigheterna får den prioritet som krävs för att de ska kunna säkerställas. Genom det förslag till tillägg i kommunallagen som redovisats ovan (avsnitt 6.3.1) blir det, enligt delegationens mening, ännu tydligare än i dag att kommun- och landstingsfullmäktige har huvudansvaret för att detta sker, liksom för att följa upp hur styrdokument och planer om de mänskliga rättigheterna efterlevs i de olika verksamheterna. Även om det verkställande arbetet bedrivs i olika kommunala förvaltningar blir de centrala styrdokumenterna ett sätt att ta ett helhetsansvar för att de mänskliga rättigheterna respekteras i den kommunala verksamheten och tydliggöra fullmäktiges övergripande roll i arbetet för de mänskliga rättigheterna. Om ansvaret för de mänskliga rättigheterna endast regleras i de speciallagar som styr de olika verksamheterna klargörs inte det övergripande ansvaret och sambandet mellan rättigheterna.

Delegationen har i samarbete med kommunerna Jönköping och Örebro genomfört en studie om hur mänskliga rättigheter kan användas i kommunernas årliga budget- och strategidokument. En slutsats av studien är att det finns flera metoder som kan användas beroende på kommunens förutsättningar och befintliga arbete med angränsande frågor. Metoderna beskrivs i avsnitt 3.4.4.

Om kommunerna och landstingen i sina budget- och strategidokument beskriver hur arbetet med de mänskliga rättigheterna ska bedrivas, får det till följd att också de kommunala revisorernas uppdrag i förhållande till de mänskliga rättigheterna förtydligas. De kommunala revisorernas granskningsuppgift omfattar all den verksamhet, med undantag för myndighetsutövning mot enskild, som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden i den omfattning som följer av god revisionsred (kommunallagen 9 kap. 9–10 §§).

---

<sup>18</sup> Skr. 2005/06:95, s. 107.

### 6.3.3 Tillsyn av kommunal verksamhet

Regeringen framhåller i propositionen om offentlig förvaltning att medborgare ska kunna vara säkra på att de lagar och andra regler som har beslutats av riksdagen och regeringen följs. Regeringen anför vidare att den offentliga tillsynen spelar en viktig roll för att stärka regelefterlevnaden i hela samhället, både i offentlig och privat verksamhet. Tillsynen bidrar till att upprätthålla grundläggande värden i samhället, såsom rättssäkerhet, effektivitet och demokrati. Genom tillsynen ska medborgare och företag kunna vara förvissade om att deras intressen tas till vara, menar regeringen.<sup>19</sup>

Delegationen anser att tillsynen i högre utsträckning än i dag bör utnyttjas som verktyg för att följa upp hur de internationella konventionerna beaktas i den dagliga verksamheten i kommuner och landsting. Genom tillsynen ges möjligheter att kontrollera hur Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna följs, att utvärdera effekterna av de åtgärder som görs för att stärka arbetet för de mänskliga rättigheterna och att, vid behov, genomföra förändringar i arbetet. Enligt delegationens uppfattning bör den ordinarie tillsynen av den kommunala verksamheten så långt det är möjligt omfatta människorättsperspektivet. Delegationen har också, såsom anges i avsnitt 6.2.3, föreslagit att instruktionerna för vissa tillsynsmyndigheter ska förtydligas så att det föreskrivs att de i sin tillsyn ska verka för att tillsynsobjekten säkerställer full respekt för de mänskliga rättigheterna i verksamheten.

Ansvar för tillsynen av verksamheter i kommuner och landsting ligger i huvudsak på statliga myndigheter, men även kommunerna har en viktig roll i tillsynen. Eftersom många verksamheter utanför staten regleras genom lagstiftning är det en central uppgift för tillsynen att kontrollera att gällande lagstiftning följs. Detta är, enligt delegationens mening, ytterligare ett skäl för att komplettera lagar med uttryckliga bestämmelser om att Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna ska respekteras i verksamheten.

Ett gemensamt inslag i all tillsynsverksamhet är också att övervaka att politiska beslut genomförs. För en effektiv tillsyn krävs att de mål som tillsynen avser är tydliga. Såsom regeringen har framfört i den andra nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna är det ett nödvändigt första steg i arbetet med att

---

<sup>19</sup> Prop. 2009/10:175, s. 95.

följa utvecklingen utifrån indikatorer för de mänskliga rättigheterna att identifiera eller formulera nationella mål för mänskliga rättigheter.<sup>20</sup> Delegationens förslag avseende arbetet med nationella mål och indikatorer för de mänskliga rättigheterna redovisas i avsnitt 8.3.

## 6.4 Samordning, samverkan och dialog

### *Samordning och samverkan inom den offentliga sektorn*

Arbetet för att säkerställa de mänskliga rättigheterna berör många verksamheter och huvudmän på olika nivåer i samhället och bedrivs inom ett flertal politikområden. Som framhölls i den andra nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna är det angeläget att arbetet präglas av samsyn och samordning i förhållandet mellan samhällsområden och –nivåer. Regeringen har också framhållit att samordningen i arbetet för de mänskliga rättigheterna behöver förbättras.<sup>21</sup>

Delegationens erfarenheter visar på vikten av att myndigheter samordnar sitt arbete för att underlätta för enskilda som har kontakt med många myndigheter i frågor om de mänskliga rättigheterna. Regeringen framhåller också i propositionen om offentlig förvaltning att människor inte får komma i kläm på grund av hur staten är organiserad.<sup>22</sup> Medborgare, företagare och kommuner förväntar sig att staten i alla sina delar ska uppträda samordnat. För att göra det enkelt för alla att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter behöver myndigheterna i högre grad än i dag, med beaktande av integritets- och sekretesskrav, samverka t.ex. när de utvecklar tjänster. Samordningen underlättas av en helhetsinriktad styrning som har ett tydligt medborgar- och människorättsperspektiv.

Samordning och samverkan är inte bara viktig mellan statliga myndigheter eller mellan statliga myndigheter och kommuner och landsting. Det är också angeläget att Regeringskansliet samordnar sitt arbete internt och samverkar för att stärka arbetet för de mänskliga rättigheterna. Delegationen konstaterar att regeringen i propositionen 2009/10:175 om offentlig förvaltning har aviserat en

---

<sup>20</sup> Skr. 2005/06:95, s. 110.

<sup>21</sup> Skr. 2005/06:95, s. 12.

<sup>22</sup> Prop. 2009/10:175, s. 99.

översyn av Regeringskansliet. Det är, enligt delegationens mening, viktigt att arbetet med mänskliga rättigheter genomsyrar Regeringskansliet och att det finns former för att initiera, koordinera och underlätta insatser för de mänskliga rättigheterna som berör flera departement.

Ett aktuellt exempel på ett område där det är angeläget med samordning inom Regeringskansliet är det arbete med utformningen av en tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn som regeringen har aviserat i skrivelsen *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (skr. 2009/10:79). Detta arbete bör också omfatta frågor om hur ett människorättsperspektiv kan inkluderas i tillsynen med utgångspunkt i Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna.

#### *Dialog med det civila samhällets organisationer i frågor om de mänskliga rättigheterna*

I propositionen om politiken för det civila samhället har regeringen lyft fram att regeringen bör föra regelbunden dialog med det civila samhällets organisationer.<sup>23</sup> Dialog är också en av de principer som fastställts som centrala i de överenskommelser som slutits mellan regeringen, SKL och idéburna organisationer på det sociala området och på integrationsområdet. I propositionen konstateras att det civila samhällets organisationer, i sina roller som röstbärare och opinionsbildare, leverantörer av service och utförare av tjänster, har stora kunskaper bl.a. om människors erfarenheter från kontakter med offentlig verksamhet och olika gruppers behov och värderingar. Vidare lyfter regeringen fram att det inom det civila samhället också finns stor kännedom om vilka problem människor möter i vardagen och vilka lösningar som prövats för att lösa sådana problem, bl.a. inom organisationerna själva. Det civila samhällets aktörer finns såväl på riksnivå som på den regionala och lokala nivån och har ofta stor expertis inom sina respektive verksamhetsområden, anför regeringen.<sup>24</sup>

Delegationen instämmer i att det civila samhällets organisationer har stora kunskaper om och erfarenheter av vilka problem människor möter i vardagen, bl.a. i sina kontakter med myndigheterna och i frågor om de mänskliga rättigheterna. Delegationen

---

<sup>23</sup> Prop. 2009/10:55, s. 44 och 56.

<sup>24</sup> Prop. 2009/10:55, s. 82.

anser att statliga och kommunala myndigheter bör ta tillvara denna kunskap i arbetet för de mänskliga rättigheterna genom att regelbundet anordna möten för dialog med det civila samhällets organisationer om dessa frågor. Sådan dialog kan också bidra till att skapa ett ömsesidigt förtroende mellan myndigheter och civilsamhälle, vilket i sin tur kan bidra till att lösningar på problem och former för samverkan kan diskuteras. Delegationen anser därför att regeringen i sin styrning av de statliga myndigheterna ska verka för att dessa regelbundet anordnar möten med det civila samhällets organisationer i syfte att samla in information och diskutera upplevda problem som rör de mänskliga rättigheterna inom myndighetens verksamhetsområde.

Delegationen anser vidare att det är angeläget att myndigheter på kommunal nivå genomför sådana möten med det civila samhällets organisationer i frågor om de mänskliga rättigheterna. Eftersom det civila samhällets organisationer inte omfattar alla enskilda kan det dock, särskilt på lokal nivå, vara lämpligt att de möten som anordnas i frågor om mänskliga rättigheter även är öppna för enskilda.



## 7 Utbildning och kompetensutveckling om de mänskliga rättigheterna

### 7.1 Inledning

Om kunskapen och medvetenheten om de mänskliga rättigheterna på sikt ska kunna stärkas är det nödvändigt att rättigheterna behandlas på de olika nivåerna inom utbildningsväsendet, från grundskola och gymnasieskola till högre utbildning. Det handlar då både om att förmedla kunskap om de mänskliga rättigheterna och om att utforma verksamheten på ett sätt som överensstämmer med och förmedlar respekt för rättigheterna. Såsom beskrivits i avsnitt 3.5.2 och 3.5.3 pågår för närvarande en utveckling inom utbildningsväsendet vad gäller hur de mänskliga rättigheterna behandlas. Examensbeskrivningarna för flera högskoleutbildningar tar, sedan några år tillbaka, upp de mänskliga rättigheterna som ett av de områden utbildningen ska behandla. Inom skolan är en utveckling att vänta framöver mot bakgrund av att den nya skollagen (2010:800) tydliggör skolans uppdrag avseende de mänskliga rättigheterna. Detta är en betydelsefull reform, bl.a. eftersom mycket tyder på att frågor om de mänskliga rättigheterna tidigare behandlats i begränsad utsträckning i skolan. Delegationens arbete gentemot ungdomar har visat att unga, i den mån de har kunskap om de mänskliga rättigheterna, sällan förknippar rättigheterna med sitt eget liv eller det egna samhället. Det finns också en stor efterfrågan på mer information och fler möjligheter till diskussion om mänskliga rättigheter i skolan.

Personer som är verksamma inom stat och kommun bär i sin yrkesroll den offentliga sektorns skyldigheter i förhållande till den enskildes mänskliga rättigheter. Utformning av lagstiftning och andra författningar ska ske i överensstämmelse med statens inter-

nationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. Rättstillämpning, såväl inom domstolsväsendet som inom statliga och kommunala myndigheter, ska följa principen om fördragskonform tolkning. Det innebär att den svenska lagstiftningen ska tolkas på ett sätt som överensstämmer med de konventioner om de mänskliga rättigheterna Sverige har anslutit sig till, så långt detta är möjligt inom ramen för den svenska lagstiftningens ordalydelse.

Principen om fördragskonform tolkning förutsätter att tjänstemän inom den offentliga sektorn har tillräcklig kunskap om de mänskliga rättigheterna för att inse när en konventionsrättighet aktualiseras i verksamheten i allmänhet och inför ett beslut som medger tolkningsutrymme i synnerhet. Enligt delegationens uppfattning krävs emellertid även något annat och något mer. De mänskliga rättigheterna utgör inte endast ett antal enstaka rättigheter. Tillsammans bildar de rättigheter som uttrycks i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och de konventioner som utvecklats därefter en helhet. De utgör ett normsystem som är utformat för att den offentliga makten ska utövas med en grundläggande respekt för individen. Utgångspunkten är att den offentliga makten utövas på medborgarnas uppdrag och för befolkningens skull. Förhållandet mellan den enskilde som rättighetsbärare och det allmänna som skyldighetsbärare ska därför vara jämbördigt. För att detta ska vara möjligt krävs det insikt och förståelse om de mänskliga rättigheterna som en värdegrund för samhället, dvs. att ett människorättsperspektiv tillämpas. Innebörden av ett rättighetsperspektiv har beskrivits i avsnitt 2.3.

Med andra ord krävs det att personer verksamma inom den offentliga sektorn har grundläggande kunskap om de mänskliga rättigheterna som regler för den offentliga maktutövningen och förståelse för vad detta innebär i deras respektive verksamhet och som värdegrund för samhället i stort. Enligt en handbok för utbildning om de mänskliga rättigheterna som utarbetats för FN bör sådan utbildning omfatta både kunskap om rättigheterna och rättighetssystemet mer generellt och om vilken roll deltagarna själva har för att respektera och säkerställa de mänskliga rättigheterna.<sup>1</sup>

Det är inte endast när domstolar och myndigheter fattar beslut i enskilda ärenden som kunskap om och förståelse för de mänskliga rättigheterna behövs. Valda församlingar i stat, kommun och

---

<sup>1</sup> Flowers, *The Human Rights Education Handbook: Effective Practices for Learning, Action and Change*, topic book 4, 2000.

landsting behöver också kunskap och förståelse om de mänskliga rättigheterna vid mer generella och övergripande beslut. De mänskliga rättigheterna är omedelbart relevanta vid prioriteringsdiskussioner och kan också ge vägledning för hur politiska processer bör utformas för att skapa delaktighet och ge utrymme för att information om upplevda rättighetsproblem och andra frågor kan inhämtas som en del av beslutsunderlaget.

Delegationen har genomfört flera undersökningar som behandlar i vad mån och på vilket sätt utbildningar för förtroendevalda och tjänstemän i den offentliga sektorn behandlar de mänskliga rättigheterna. Dessa undersökningar har beskrivits i avsnitt 3.5.4. Dessutom har delegationen genomfört och medverkat i en rad egna utbildningar på både statlig och kommunal nivå, vilket lett till kunskaper om hur olika utbildningsformer fungerar och vad som efterfrågas.

För att öka kunskapen och medvetenheten om de mänskliga rättigheterna behöver utbildningen i dessa frågor pågå kontinuerligt och inte bara som enstaka insatser. Arbetet får inte heller vara beroende av att särskilt intresserade enskilda tjänstemän driver frågorna. Delegationen anser således att det är viktigt att skapa hållbara strukturer för att säkerställa att både utbildningsväsendet och offentlig sektor i stort omfattar utbildning om de mänskliga rättigheterna.

I de följande avsnitten utvecklar delegationen sina överväganden och förslag om hur utbildning och kompetensutveckling om mänskliga rättigheter kan stärkas inom utbildningsväsendet och för personer som är verksamma inom den offentliga förvaltningen.

## 7.2 Det allmänna skolväsendet

<p><b>Delegationens förslag:</b> Tydliga formuleringar om utbildning om de mänskliga rättigheterna förs in i läroplanerna och kursplanerna för det allmänna skolväsendet.</p>
---

## Förtydligande och uppföljning av skolans ansvar för att förmedla och förankra de mänskliga rättigheterna

För att de mänskliga rättigheterna ska kunna respekteras fullt ut i samhället och tillvaratas av enskilda är det en förutsättning att det finns en grundläggande kunskap om rättigheterna och en förståelse för deras innebörd i samhället. Denna kunskap och förståelse behöver byggas upp tidigt, med början i det allmänna skolväsendet. I avsnitt 3.5.2 har en redogörelse lämnats av hur rättigheterna behandlas i skollagen, läroplanerna och kursplanerna för skolan. I avsnitt 3.5.5 har delegationen också redovisat erfarenheterna från sitt arbete med ungdomar om hur dessa förhåller sig till frågor om de mänskliga rättigheterna samt om vilket behov som finns av att skapa strukturer som stärker kunskapen om de mänskliga rättigheterna bland barn och ungdomar på ett långsiktigt hållbart sätt. Mot bakgrund av den redovisningen kan här sammanfattningsvis konstateras att barn och ungdomar i dag har begränsad kunskap om de mänskliga rättigheterna samt att den kunskap som finns inte ställs i relation till deras egen vardag, utan främst ses som frågor som berör andra länder. Detta konstaterades redan inom ramen för utvärderingen av den första nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna 2005 och situationen tycks inte ha förändrats i någon högre grad sedan dess.<sup>2</sup>

Nu genomförs dock en betydelsefull reform inom detta område. Den nya skollagen (2010:800), som trätt i kraft den 1 augusti 2010 och tillämpas på de flesta utbildningarna 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 innebär, enligt vad regeringen framhåller i propositionen, att utbildningen i sig och de som verkar inom den aktivt och medvetet ska förmedla samhällets gemensamma värderingar, såsom demokrati och mänskliga rättigheter, till eleverna. De ska också stimulera barnen och eleverna att själva förverkliga dessa värderingar. Skolans uppdrag avseende de mänskliga rättigheterna ska även komma till uttryck i praktisk och vardaglig handling. Vidare tydliggörs i propositionen att utbildningen ska syfta till att

---

<sup>2</sup> 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. 44 och 45, samt *Integration av mänskliga rättigheter i svensk utbildning 2002–2004, en kommentar med fokus på den obligatoriska skolan*, Florin och Thelander, bilaga 3 till utvärderingen.

förverkliga barnets specifika rättigheter enligt barnkonventionen, bl.a. respekt för barnets kulturella identitet och språk.<sup>3</sup>

Av den nya skollagen framgår att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska meddela föreskrifter om läroplaner, vilka ska ange utbildningens värdegrund och uppdrag samt mål och riktlinjer för utbildningen. Skollagen anger också att det för varje ämne ska gälla en kursplan samt att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om kursplaner.

Mot bakgrund av att skolornas ansvar för de mänskliga rättigheterna förtydligas i den nya skollagen är det, enligt delegationens mening, nödvändigt att i läroplanerna och kursplanerna precisera och konkretisera skolornas ansvar att både undervisa om och verka i enlighet med de mänskliga rättigheterna. I kursplanerna anges vilka olika ämnen undervisningen ska omfatta. Enligt delegationens uppfattning bör det av läroplanerna, som i framtiden även kommer att omfatta kursplanerna, framgå att undervisning om de mänskliga rättigheterna ska bedrivas inte bara i samhällskunskap utan även i andra ämnen som t.ex. historia och geografi. Undervisningen bör behandla både lokala och globala frågor, ge utrymme för diskussion och reflektion och ta upp rättighetsfrågor som anknyter till elevernas egen vardag. Regeringen bör, enligt delegationens mening, i det fortsatta arbetet med de nya läroplanerna och kursplanerna föra in skrivningar i dessa som förtydligar på vilket sätt de mänskliga rättigheterna ska behandlas i undervisningen.

Såväl Statens Skolverk (Skolverket) som Skolinspektionen ska enligt sina instruktioner integrera ett människorättsperspektiv i sin verksamhet. Med tanke på att de mänskliga rättigheterna tidigare endast i begränsad utsträckning behandlats i skolan bör Skolverket, enligt delegationens uppfattning, som stöd för skolorna i allmänna råd och andra vägledningar utveckla hur skolans ansvar rörande dessa frågor kan komma till uttryck i det praktiska arbetet.

Tillsynen av undervisningen och verksamheten i skolan är viktig för att stödja och följa upp att skolans uppdrag avseende de mänskliga rättigheterna, såsom det formuleras i lag, läroplaner och kursplaner, får genomslag och avsedd effekt. Skolinspektionen bör därför, enligt delegationens mening, kontinuerligt följa upp hur skolorna arbetar med frågor om de mänskliga rättigheterna.

---

<sup>3</sup> Prop. 2009/10:165, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 223.

Som pedagogisk ledare för skolan och chef för lärarna och övrig personal har rektor, enligt läroplanerna, det övergripande ansvaret för verksamheten i skolan. Därmed har rektor också ansvar för att skolan uppfyller sitt uppdrag i fråga om de mänskliga rättigheterna. Delegationen noterar att Skolverket i målen för rektorsutbildningen har lyft frågor om de mänskliga rättigheterna (se avsnitt 3.5.2). Sedan den 15 mars 2010 är kommuner, landsting och huvudmän för fristående skolor skyldiga att se till att nyanställda rektorer går en särskild befattningsutbildning eller en utbildning som kan jämföras med denna.

### Utbildning om mänskliga rättigheter på lärarutbildningarna

Utbildningen i skolan och den personal som verkar där ska, enligt regeringens proposition om den nya skollagen, aktivt och medvetet förmedla till barnen och eleverna vårt samhälles gemensamma värderingar, såsom demokrati och mänskliga rättigheter, och stimulera barnen och eleverna att förverkliga dessa värderingar (prop. 2009/10:165). De mänskliga rättigheterna ska också komma till uttryck i praktisk och vardaglig handling. Regeringen konstaterar i propositionen om den nya skollagen att det måste finnas kunskap om vad de grundläggande demokratiska värderingarna och de mänskliga rättigheterna innebär och hur de kan förverkligas för att skolan ska kunna förmedla och förankra dem i utbildningen.<sup>4</sup>

Lärarna har genom skolan möjlighet att nå många individer med sin kunskap. En förutsättning för att lärarna ska kunna undervisa om de mänskliga rättigheterna på ett sådant sätt att eleverna kan ta till sig kunskapen och få en egen förståelse är att lärarna själva får tillräcklig utbildning. Inom lärarutbildningen bör kunskaper förmedlas om de mänskliga rättigheterna i sig, om hur lärarna kan förmedla kunskap om rättigheterna till eleverna samt om vilka krav Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna ställer på de blivande lärarnas framtida yrkesutövning, dvs. själva verksamheten i skolan.

Eftersom de mänskliga rättigheterna både är ett regelverk och har betydelse för agerande och attityder så bör kunskapen om rättigheterna inte begränsas till en speciell kategori lärare. Lärare inom alla ämnen och alla nivåer i skolan bör få tillräcklig kunskap för att kunna leva upp till skollagens grundläggande krav om att all

---

<sup>4</sup> Prop. 2009/10:165, s. 221.

personal i skolan har ett ansvar att förmedla de värderingar som utgår från de mänskliga rättigheterna till barnen och eleverna. Därutöver behöver lärare, särskilt i samhällsorienterande ämnen såsom samhällskunskap, historia och geografi, få en fördjupad kunskap om rättigheterna utifrån respektive ämnes perspektiv. En väl strukturerad utbildning om mänskliga rättigheter för blivande lärare skulle skapa förutsättningar för en vidare uppbyggnad och spridning av kunskapen, inte bara inom skolan utan i samhället i stort.

Som framgår av beskrivningen av lärarutbildningen i avsnitt 3.5.2 har kravet på kunskap om de mänskliga rättigheterna utvecklats i de fyra nya examensbeskrivningarna för lärarutbildningarna (förskollärarexamen, grundlärarexamen, ämneslärarexamen och yrkeslärarexamen), vilka ersatt den tidigare examensbeskrivningen för lärare. Delegationen konstaterar att detta kommer att stärka förutsättningarna för att lärare som kommer ut i skolan från den nya utbildningen både kan förmedla kunskap om de mänskliga rättigheterna och låta dem komma till uttryck i det dagliga arbetet. För att skolan ska kunna fullfölja det förstärkta uppdrag rörande de mänskliga rättigheterna som den fått genom den nya skollagen är det dock viktigt att även redan yrkesverksamma lärare får fortbildning i detta ämne, såsom nämnts ovan.

### **Läromedlens och utbildningsmaterialens betydelse för undervisningen**

Läroplanerna och kursplanerna styr inte vilka läromedel som ska användas i undervisningen för att eleverna ska uppnå de uppsatta målen. Såsom beskrivits i avsnitt 3.5.2 har läromedlens utformning stor påverkan på undervisningens upplägg.<sup>5</sup> Läromedel om de mänskliga rättigheterna är således nödvändiga för att skolan ska kunna genomföra sitt uppdrag att, i enlighet med den nya skollagen, förmedla och förankra de mänskliga rättigheterna och utforma verksamheten i överensstämmelse med dessa.

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

<sup>5</sup> Se även *Läromedlens roll i undervisningen*, Skolverkets rapport 284, 2006

fram nytt utbildningsmaterial på de områden där behov ansågs finnas. Forum för levande historia har därefter fått i uppdrag genom regleringsbrevet 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. Som framgår av avsnitt 3.5.2. har myndigheten utarbetat visst utbildningsmaterial för att fylla detta behov. Även delegationen har tagit fram utbildningsmaterial (se avsnitt 1.3.2).

Med tanke på det förtydligade ansvar avseende de mänskliga rättigheterna som skolan får framöver är det, enligt delegationens bedömning, troligt att behovet av läromedel och utbildningsmaterial kommer att öka kraftigt. Delegationen anser att det därför är angeläget att Skolverket följer tillgången på och utvecklingen av läromedel och utbildningsmaterial om de mänskliga rättigheterna samt att kunskap sprids om vilket material som finns att tillgå. Det är också angeläget att såväl läromedel som annat utbildningsmaterial kan knyta frågor om de mänskliga rättigheterna till svenska förhållanden och till elevernas egen vardag så att rättighetsfrågorna tydliggörs och uppfattas som konkreta och relevanta.

### 7.3 Högre utbildning

#### Mänskliga rättigheter i högskolelagen

**Delegationens förslag:** En bestämmelse förs in i högskolelagen (1992:1434) om att högskolorna i sin verksamhet ska respektera den enskildes mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa samt förmedla och förankra rättigheterna.

Den nya skollagen (2010:800) slår fast att skolorna ska förmedla och förankra de mänskliga rättigheterna samt utforma själva utbildningen i överensstämmelse med dessa. Delegationen välkomnar att skolans ansvar för de mänskliga rättigheterna förtydligats i skollagstiftningen. För att skyddet för de mänskliga rättigheterna i Sverige ska vara hållbart behöver de mänskliga rättigheterna respekteras och kunskaper om rättigheterna förmedlas inom hela



utbildningsväsendet, från grundskolan och gymnasiet till högskoleutbildningen. Såsom har beskrivits i avsnitt 3.5.3 anger högskolelagen flera frågor som högskolorna ska arbeta med, bl.a. hållbar utveckling och jämställdhet mellan kvinnor och män. De mänskliga rättigheterna är dock inte en av dessa frågor. Det framgår inte heller att de mänskliga rättigheterna ska respekteras i högskolornas verksamhet. Det finns därför skäl att även i högskolelagen göra ett tillägg som motsvarar den nya skollagens bestämmelser om de mänskliga rättigheterna och som tydliggör att de mänskliga rättigheterna ska respekteras samt att rättigheterna ska förmedlas och förankras. Delegationen föreslår att en ny bestämmelse förs in i högskolelagen enligt följande:

#### 1 kap. Inledande bestämmelser

5 § 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 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 ska också aktivt främja och bredda rekryteringen till högskolan.

### Mänskliga rättigheter i examensbeskrivningarna för yrkesutbildningar på högskolan

**Delegationens förslag:** Krav på kunskaper om de mänskliga rättigheterna förs in i examensbeskrivningarna för ett urval yrkesutbildningar på högskolan, utöver de som sedan 2007 har sådana krav.

Det förslag som delegationen lämnat ovan avseende högskolelagen (1992:1434) är avsett att gälla generellt för högskolornas verksamhet. Därutöver behöver mer fördjupade kunskaper om de mänskliga rättigheterna förmedlas på utbildningar som leder till yrken där det är av särskilt stor vikt att ha kunskap och förståelse för de mänskliga rättigheterna. Dessa yrken är framför allt sådana där de flesta anställningarna finns inom den offentliga sektorn.

Anställda inom offentlig verksamhet har i sin tjänsteutövning del i ansvaret för att Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna respekteras gentemot enskilda. Det innebär att offentliganställda behöver vara förankrade i de mänskliga rättigheterna och vara medvetna om vilka krav Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna ställer på den egna yrkesutövningen.

Som ett led i genomförandet av den andra nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna (skr. 2005/06:95) har krav på kunskaper om de mänskliga rättigheterna förts in i 27 examensbeskrivningar som gäller sedan den 1 juli 2007. Dessa utbildningar – däribland utbildningarna till socionom, folkhögskolelärare, jurist, psykolog, sjuksköterska och läkare – leder till yrken där det är av stor vikt att ha kunskap och förståelse för de mänskliga rättigheterna. Såsom nämnts ovan (avsnitt 7.3) har kravet på kunskap om de mänskliga rättigheterna också utvecklats i de fyra nya examensbeskrivningarna för lärarutbildningarna.

Enligt Högskoleverkets kartläggning, som har beskrivits i avsnitt 3.5.3, bedrivs undervisning om de mänskliga rättigheterna inom ramen för så gott som samtliga av de aktuella utbildningarna.<sup>6</sup> Högskoleverkets kartläggning visar att utbildningarna är breda och innehållsrika. Högskoleverket pekar också på utvecklingsområden, men framhåller att de brister som framkommit inte i första hand kan åtgärdas genom ökad reglering, utan att vad som behövs är mer tid för att utveckla utbildningarna. Det är, enligt delegationens mening, därför angeläget att högskolor och universitet fortsätter med att konsolidera den utbildning om de mänskliga rättigheterna som de bedriver sedan examensbeskrivningarna ändrades 2007. Utbildningsinslagen kan då långsiktigt fungera som en bas för utvecklingen av kompetensen om de mänskliga rättigheterna inom flera yrken genom de många studenter som tar del av undervisningen.

I avsnitt 4.5.4 lämnar delegationen förslag om att hänvisningar till Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna ska föras in i ett antal lagar som tillämpas i sammanhang där människor är utsatta och befinner sig i ett tydligt beroendeförhållande till den offentliga sektorn. I avsnitt 6.2.3 lämnar delegationen också förslag om att ansvaret för att de mänskliga rättigheterna respekteras i verksamheten skrivs in i instruktionerna för

---

<sup>6</sup> *Undervisning om mänskliga rättigheter i högskolan*, Högskoleverkets rapport 2008:43 R.

ett antal myndigheter. Förslagen rör myndigheter som ofta kommer i kontakt med personer som är utsatta eller i beroendeställning till det allmänna, eller som arbetar med frågor om personer i sådana situationer. Flertalet av de examensbeskrivningar där krav på kunskaper om de mänskliga rättigheterna redan förts in är yrken inom de samhällsområden som de aktuella lagarna reglerar och som myndigheterna i fråga ansvarar för, t.ex. inom vård, omsorg, utbildning och rättsväsende.

Examensbeskrivningarna för några yrken inom verksamheter som berörs av förslagen i avsnitt 4.5.4 och 6.2.3 saknar dock ännu krav på kunskaper om de mänskliga rättigheterna. Det handlar om utbildningar som leder till yrken där de anställda har viktiga uppgifter för att skapa en för medborgarna fungerande, trygg och tillgänglig miljö. Delegationen föreslår därför att krav på kunskaper om de mänskliga rättigheterna förs in i examensbeskrivningarna för ytterligare några yrkesutbildningar, nämligen arkitektutbildningen samt utbildningarna till högskoleingenjör och civilingenjör, som regleras i högskoleförordningen, liksom utbildningarna till landskapsarkitekt och landskapsingenjör, som regleras i förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet. Personer verksamma inom dessa yrken bedriver verksamhet av stor betydelse för bl.a. tillgängligheten i boendemiljön, barns behov av lek samt för att boendemiljön är trygg för både kvinnor och män i alla åldrar.

### Tydliga lärandemål om mänskliga rättigheter

Högskoleverket konstaterade i sin rapport 2008 att undervisning om de mänskliga rättigheterna förekommer i så gott som samtliga utbildningar där mänskliga rättigheter ingår i examensbeskrivningen. Högskoleverket konstaterade dock samtidigt att det ofta saknas tydliga lärandemål kopplade till examensbeskrivningen som tydliggör vilken kunskap studenterna ska ha efter sin examen. Det gör att det blir upp till den enskilde läraren vilket utrymme mänskliga rättigheter får inom en specifik kurs.

Delegationen föreslår att lärandemål som tydliggör vilken kunskap som avses inom respektive kurs eller utbildning kopplas till samtliga examensbeskrivningar som omfattar utbildning om de mänskliga rättigheterna. Detta skulle visa studenterna att kunskapen om mänskliga rättigheter är central för utbildningen. Delegationen uppmanar dessutom högskolorna att i utbildningsplaner

och kurser förtydliga vad undervisningen om de mänskliga rättigheterna bör omfatta. Målet med utbildningen om mänskliga rättigheter bör vara att studenterna ska kunna relatera rättigheterna till sin framtida yrkesutövning och få förståelse för vilka krav de mänskliga rättigheterna ställer på offentlig verksamhet.

Diskussion om konkreta fall i relation till konventioner om de mänskliga rättigheterna och möjlighet att genom egna undersökningar bidra till kunskapen om hur den faktiska tillämpningen ser ut kan vara effektiva sätt att föra in de mänskliga rättigheterna i en professionell praktik, samtidigt som bidrag kan lämnas till behövt kunskapsunderlag.

## 7.4 Utbildning och kompetensutveckling inom den offentliga sektorn

### Utbildning för statsanställda

**Delegationens förslag:** 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.

Såsom har beskrivits i avsnitt 3.5.4 är det delegationens erfarenhet från kartläggningar, utvärderingar och möten med anställda och förtroendevalda inom den offentliga sektorn att de generellt anser att det är viktigt att ha kunskap om de mänskliga rättigheterna. Internationella organ har också, bl.a. i sina yttranden om Sverige, betonat vikten av att de som är verksamma inom den offentliga sektorn får kompetensutveckling om de mänskliga rättigheterna och de internationella reglerna och dokumenten på detta område. Under senare år tycks intresset för att mer aktivt och uttryckligen arbeta utifrån konventionerna om de mänskliga rättigheterna också ha ökat. Samtidigt är det ofta oklart både för personer i chefsställning och för övriga anställda hur deras specifika verksamhet relaterar till de mänskliga rättigheterna och vilket ansvar de har för att rättigheterna respekteras i verksamheten. De efterlyser också mer kunskap genom utbildning, fortbildning och stöd i arbetet. Över 60 procent av de statliga myndigheter som svarade på en undersökning som genomförts på delegationens uppdrag ansåg att

de har behov av fortbildning och kompetensutveckling inom ämnet mänskliga rättigheter.<sup>7</sup>

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. 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. 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.<sup>8</sup>

Myndigheten Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) har till uppgift att bistå regeringen i frågor som rör strategisk kompetensförsörjning i statsförvaltningen. Krus genomför under 2010 och 2011 ett projekt om offentligt etos – en god förvaltningsstruktur. Utgångspunkten för projektet är en gemensam värdegrund i statsförvaltningen som grundar sig i demokratin och de mänskliga rättigheterna och eftersträvar rättssäkerhet, effektivitet och medborgarperspektiv. Insatser genomförs både på myndighets- och individnivå i syfte att bygga upp kunskapen om värdegrundsfrågor, bl.a. de mänskliga rättigheterna. Enligt sitt uppdrag ska Krus även lämna förslag om hur nyanställda i staten fortsättningsvis ska introduceras i dessa frågor. Statskontoret har genom regleringsbrevet för 2010 fått i uppdrag att dels lämna en nulägesbild av offentligt etos i förvaltningen, dels lämna förslag på hur utvärderingen av resultatet av projektet om offentligt etos ska genomföras. Uppdraget ska redovisas i december 2010.<sup>9</sup>

Krus nuvarande värdegrundsuppdrag har beröring med frågor om mänskliga rättigheter och hur nyanställda i staten ska introduceras i värdegrundsfrågor. Delegationen anser att det är viktigt att det finns en tydlighet i Krus uppdrag och arbete om att de mänskliga rättigheterna är bindande åtaganden för staten som statsanställda behöver en grundläggande kunskap om och förståelse för. Det kan annars finnas en risk för att de mänskliga rättigheterna enbart ses som frågor om etik och värderingar.

---

<sup>7</sup> *Kommuners, landstings och statliga myndigheters arbete med mänskliga rättigheter – behovet av stöd*, SIFO Research International, 2006, bilaga 7.

<sup>8</sup> Prop. 2009/10:1, Utgiftsområde 1, Rikets styrelse, s. 60.

<sup>9</sup> *Uppdrag att leda och samordna ett projekt om offentligt etos*, Finansdepartementet, dnr Fi2009/7223 (delvis).

Flera statliga myndigheter har anordnat utbildningar om mänskliga rättigheter (se avsnitt 3.5.4). Det kan dock konstateras att det i dag saknas en långsiktig strategi för hur statsanställda ska ges utbildning om de mänskliga rättigheterna. Sådan kunskap är nödvändig för att respekten för de mänskliga rättigheterna ska kunna säkerställas, såsom även regeringen framhållit i de nationella handlingsplanerna om de mänskliga rättigheterna. Internationella övervakningsorgan har i sina yttranden rekommenderat att Sverige genomför åtgärder för att öka kunskapen och medvetenheten om konventioner och andra internationella dokument om de mänskliga rättigheterna inom den offentliga sektorn. Delegationen anser att det är viktigt att en strategi utformas för hur statsanställda långsiktigt och systematiskt ska ges utbildning om de mänskliga rättigheterna. Mot bakgrund av bl.a. det uppdrag Krus har i dag är det lämpligt att regeringen ger i uppdrag åt Krus att utforma en sådan strategi.

### Utbildning inom kommuner och landsting

**Delegationens förslag:** Regeringen bjuder 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.

I avsnitt 6.3.1 lämnar delegationen förslag på att kommunernas och landstingens ansvar för de mänskliga rättigheterna ska förtydligas i kommunallagen. Ett sådant förtydligande innebär inte någon förändring av rättsläget i förhållande till det ansvar som åvilar kommuner och landsting redan i dag, utan är avsett att bidra till att de mänskliga rättigheterna tydligare lyfts fram och ses som en del av det regelverk som styr den ordinarie verksamheten.

För att de mänskliga rättigheterna ska respekteras behöver de som är verksamma inom den offentliga sektorn, även förtroendevalda och anställda inom kommuner och landsting, ha kompetens om de mänskliga rättigheterna och vilka krav Sveriges internationella åtaganden på detta område ställer på den offentliga verksamheten. I samband med att en ändring görs i kommunallagen är det också troligt att diskussionen om frågor om de mänskliga

rättigheterna kommer att intensifieras på kommunal nivå och att kompetens på området kommer att efterfrågas.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har 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 föreslår att regeringen bjuder in SKL till en aktiv dialog om hur det kan säkerställas att anställda och förtroendevalda beslutsfattare i kommuner och landsting systematiskt och långsiktigt erbjuds kompetensutveckling om de mänskliga rättigheterna.

I avsnitt 3.5.4 beskrivs erfarenheterna och slutsatserna, bl.a. vad avser framgångsfaktorer, från de utbildningar som delegationen bedrivit om de mänskliga rättigheterna för personer verksamma inom den offentliga sektorn. I kapitel 5 har delegationen föreslagit att en kommission för mänskliga rättigheter ska inrättas med ett mandat som bl.a. omfattar att utforma utbildningsprogram om de mänskliga rättigheterna för personer verksamma inom den offentliga sektorn. Kommissionen bör, beroende på sina egna prioriteringar, kunna bidra till kompetensutvecklingen för anställda och förtroendevalda i kommuner och landsting.

## 8 Forskning och kunskapsutveckling om mänskliga rättigheter i Sverige

### 8.1 Inledning

Mot bakgrund av den redogörelse som lämnats i avsnitt 3.6 gör delegationen bedömningen att kunskapen om de mänskliga rättigheterna i relation till det svenska samhället behöver utvecklas och förstärkas såväl inom den offentliga sektorn som i samhället i stort. Genomgången av den forskning som finns i dag om de mänskliga rättigheterna i Sverige visar också att denna är för begränsad för att kunna tillhandahålla ett tillräckligt kunskapsunderlag för ett långsiktigt arbete för de mänskliga rättigheterna. Delegationen menar därför att en satsning på kunskapsutveckling är nödvändig, också som grund för långsiktiga och hållbara insatser för de mänskliga rättigheterna inom utbildning, styrning och tillsyn.

Det är, som tidigare nämnts, delegationens uppfattning att skyddet av de mänskliga rättigheterna är beroende av att människor är medvetna om sina rättigheter, vilka möjligheter som finns att bevaka och utkräva dessa och vad de kan göra om rättigheterna inte respekteras. På samma sätt är det också nödvändigt att personer inom den offentliga sektorn har förståelse för och kunskap om sitt ansvar för att respektera de mänskliga rättigheterna i sin yrkesverksamhet. För att denna förståelse och kunskap ska kunna utvecklas, fördjupas och spridas behövs forskning om de mänskliga rättigheternas närmare innebörd, tolkning och tillämpning inom olika delar av det svenska samhället, i vilken mån rättigheterna efterlevs för olika delar av befolkningen samt om utvecklingen av situationen för de mänskliga rättigheterna över tid. Likaså behövs forskning om hur de mänskliga rättigheterna uppfattas och om hur enskilda och grupper använder kunskap om rättigheterna i relation



till den egna livssituationen och samhället i stort. Vidare behövs forskning om sambanden mellan respekten för de mänskliga rättigheterna och andra delar av samhällsutvecklingen.

Delegationen menar alltså att behovet av ökad kunskap om de mänskliga rättigheterna i sin tur kräver en satsning på forskning. En förutsättning för att kunskapsutvecklingen ska få effekter vad gäller respekten för och förståelsen av de mänskliga rättigheterna är också att den forskning som bedrivs om de mänskliga rättigheterna sprids brett i samhället. Forskningen förutsätter också framtagandet av relevanta grunddata. Delegationens övervägande och förslag i dessa frågor redovisas nedan.

## 8.2 Ett forskningsprogram om mänskliga rättigheter

**Delegationens förslag:** Ett långsiktigt forskningsprogram om mänskliga rättigheter i Sverige inrättas. Regeringen ger Vetenskapsrådet i uppdrag att, i samarbete med andra forskningsråd, närmare utforma och hantera detta forskningsprogram.

Kunskapen om hur de mänskliga rättigheterna regleras, uppfattas och tillämpas i Sverige behöver utvecklas, såsom har beskrivits i avsnitt 3.6 och som också nämnts ovan. 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, såsom 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. Även med tanke på den vikt som regeringen lägger vid utbildning och kunskap om de mänskliga rättigheterna, bl.a. i de nationella handlingsplanerna för mänskliga rättigheter, är det viktigt att det finns en bas för en sådan bred kunskapsutveckling genom att forskning om de mänskliga rättigheterna prioriteras.

Eftersom de mänskliga rättigheterna är tvärsektoriella frågor, 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.

Delegationen föreslår därför att ett mångvetenskapligt forskningsprogram om de mänskliga rättigheterna inrättas. Delegationen anser att forskningsprogrammet bör utvecklas och hanteras av Vetenskapsrådet i samarbete med andra forskningsråd så att den vetenskapliga prövningen kan säkerställas, samtidigt som ett bredare vetenskapligt samtal kan främjas. Delegationen understryker att det är angeläget att forskningsprogrammet inte tolkas som tillhörande ett redan existerande område, som t.ex. forskning om utrikespolitik, folkrätt eller demokrati, utan bildar ett eget område som är öppet för alla discipliner.

Delegationen föreslår att forskningsprogrammet om mänskliga rättigheter ska bestå av fyra delar: en grundforskningsdel, en forskarskola, behovsmotiverade forskningsstudier samt ett forskningsnätverk.

Grundforskning inom området mänskliga rättigheter bör uppmuntras. Delegationen anser att denna del av forskningsprogrammet ska styras enbart av forskarsamhällets egna frågor om de mänskliga rättigheterna. Samtidigt konstaterar delegationen att tillväxten av unga forskare inom området måste säkerställas, något som kan vara svårt inom ett område som i stort sett saknar egna forskarutbildningar och -kurser. Därför menar delegationen att en satsning på en forskarskola om de mänskliga rättigheterna också behöver ingå i forsknings-satsningen.

Delegationen anser att behovet av särskild kunskap om de mänskliga rättigheternas roll i det svenska samhället innebär att en del av forskningsprogrammet bör ge utrymme för mer specifika studier utifrån kunskapsbehov som identifieras gemensamt av flera aktörer, främst forskare, myndigheter och organisationer som arbetar med frågorna. Här kan t.ex. studier tas fram som belyser hur mänskliga rättigheter regleras, uppfattas och tillämpas mer konkret, problem och luckor i skyddet av rättigheterna och hur sådana problem skulle kunna lösas. Delegationens erfarenheter visar att det behövs utvecklad kunskap som en grund för arbetet med de mänskliga rättigheterna dvs. kunskap om de mänskliga rättigheterna som nationella och internationella lagar och regler, kunskap om hur förhållningssätt och attityder inom offentlig verksamhet och samhället i stort kan och bör relatera till de mänskliga rättigheterna, samt kunskap om hur dessa rättigheter kan och bör användas av olika aktörer i deras respektive verksamheter. Fördjupad kunskap om de mänskliga rättigheterna skapar bättre förutsättningar för att långsiktigt skydda dem.

Denna del av kunskapsutvecklingen anser delegationen med fördel kan utvecklas genom att ett nätverk eller forum skapas för kontakter och samverkan mellan forskare å ena sidan och offentliga och andra aktörer å den andra. Förutom samverkan kring forskningsuppdrag bör även en satsning på spridning av forskningsbaserad kunskap inkluderas här. Delegationen menar att deltagande och samverkan inom ett sådant nätverk eller forum torde vara av stort intresse för offentlig verksamhet. Tydliggörandet av de mänskliga rättigheternas kopplingar till offentlig verksamhet genom både lag och instruktioner kommer att innebära att myndigheters, landstings och kommuners kunskap måste utvecklas. Delegationen menar därför att dessa delar av forskningsprogrammet med fördel kan delfinansieras av olika aktörer inom den offentliga sektorn, t.ex. statliga myndigheter.

Eftersom området är i behov av en långsiktig utveckling anser delegationen att forskningsprogrammet bör pågå under minst tio år så att forskningsläget kan stärkas varaktigt.

### 8.3 Nationella mål och indikatorer för de mänskliga rättigheterna

**Delegationens förslag:** Regeringen utvecklar, inom ramen för en tredje nationell handlingsplan eller motsvarande strategidokument för de mänskliga rättigheterna, nationella mål och indikatorer för rättigheterna. Arbetet bör bedrivas i samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting och med beaktande av det arbete med indikatorer för mänskliga rättigheter som bedrivs inom bl.a. FN och EU.

I Sverige finns inte något nationellt indikatorssystem för mänskliga rättigheter. Såsom har beskrivits i avsnitt 3.6.4 finns dock system för uppföljning utifrån indikatorer inom en rad andra områden av tvärsektoriell karaktär, bl.a. integrationspolitiken och ungdomspolitikerna. Uppföljningssystem baserade på indikatorer utarbetas också inom politiken för det civila samhället, jämställdhetspolitiken och barnpolitiken. Av regeringens strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige framgår att regeringen har uppdragit åt Barnombudsmannen att utveckla ett uppföljningssystem för att följa barns levnadsvillkor inom olika områden utifrån FN:s konvention

om barnets rättigheter. Regeringen avser även att ge Statistiska centralbyrån (SCB) i uppdrag att utifrån målområdena beräkna indikatorer på statistiska underlag utifrån register hos flera myndigheter.<sup>1</sup>

Syftet med dessa uppföljningssystem är att kunna följa effekterna av politiken i förhållande till politikens mål, att bidra till ökad kunskap inom området för att kunna utforma träffsäkra insatser, samt även att skapa ett brett faktaunderlag och samstämmighet i arbetet med frågor av tvärssektoriell karaktär. Ytterligare ett syfte är att regelbundet kunna redovisa arbetet för riksdagen, som fastställt politikens mål.

Indikator- och andra uppföljningssystem kräver ofta betydande resurser då relevanta data måste identifieras, samlas in, systematiseras, analyseras och redovisas regelbundet. Det behöver därför övervägas vilket mervärde indikatorssystem kan ge i form av relevant information som annars inte skulle ha tagits fram eller beaktats. Beträffande tvärssektoriella frågor, som de mänskliga rättigheterna, behöver frågan också ställas om den information som samlas in via indikatorer inte redan finns och analyseras i tillräcklig mån inom de olika sakområden som berörs av det tvärssektoriella perspektivet.

Som har beskrivits i avsnitt 3.6.4 är indikatorer för de mänskliga rättigheterna, bl.a. enligt den modell som används av FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, utformade så att de ger information som är unik och relevant just för skyddet av de mänskliga rättigheterna. Även om information om de mänskliga rättigheternas faktiska genomslag för befolkningen, t.ex. vad avser utbildning, bostad och politiskt deltagande, delvis kan samlas in genom befintlig statistik och andra uppföljningssystem, belyser indikatorer för mänskliga rättigheter därutöver även systemet för skydd av rättigheterna och arbetet med att säkerställa dem. Indikatorerna avspeglar därmed viktiga aspekter av statens skyldigheter enligt konventionerna, såsom att lagfästa rättigheterna, att tillhandahålla möjligheter till domstolsprövning samt effektiva rättsmedel, att aktivt främja rättigheterna m.m. (se närmare nedan). Om situationen för de mänskliga rättigheterna ska följas och redovisas över tid är det således nödvändigt att utarbeta ett eget indikatorsystem för just mänskliga rättigheter.

---

<sup>1</sup> Prop. 2009/10:232, *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige*, s. 41.

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 för de mänskliga rättigheterna.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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 utformat i samverkan med en expertgrupp på uppdrag av FN:s övervakningskommittéer. Modellen bygger på tre nivåer av indikatorer: strukturella indikatorer, processindikatorer och resultatindikatorer.<sup>4</sup>

*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 är 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.

*Resultatindikatorer* visar på utfallet av de ansträngningar som gjorts och vad befintliga förutsättningar gett för resultat. Resultatindikatorer syftar till att ge kunskap om i vilken grad en mänsklig rättighet förverkligats.

I december 2008 fick Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam) i uppdrag av delegationen att utveckla nationella indikatorer för mänskliga rättigheter.<sup>5</sup> Rapporten om genomförandet av uppdraget koncentreras på ett urval mänskliga

---

<sup>2</sup> Skr. 2005/06:95, s. 110–111.

<sup>3</sup> *Uppföljning av den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna*, Regeringskansliet, april 2010, s. 59.

<sup>4</sup> HRI/MC/2008/3, *Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights*, 6 juni 2008.

<sup>5</sup> *Nationella indikatorer för mänskliga rättigheter. Små fönster med en glimt av ett större sammanhang*, Handisam, Serie A 2009:6, dnr 2008/0212, 2009.

rättigheter. I rapporten lämnar Handisam förslag på indikatorer som kan användas för att bygga upp kunskap om dessa rättighetsområden i förhållande till det svenska samhället. Handisam delar i rapporten in indikatorerna i de tre övergripande kategorier som används i FN:s modell, dvs. strukturella indikatorer, processindikatorer och resultatindikatorer.

Delegationen bedömer att indikatorer i dessa tre kategorier kan tydliggöra var olika utmaningar för säkerställandet av de mänskliga rättigheterna finns – i systemet för skydd av rättigheterna, i arbetet för rättigheterna eller i hur de åtnjuts av olika delar av befolkningen. Data som samlas in och systematiseras enligt denna modell bör därför ge ett bra underlag för att identifiera problem, brister och möjligheter och för att kunna utforma relevanta åtgärder för att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna. Denna typ av underlag är också angeläget för att riksdagen ska kunna följa utvecklingen gentemot målet om att de mänskliga rättigheterna ska respekteras i Sverige.<sup>6</sup>

Delegationen anser att det är angeläget att finna former för att följa utvecklingen av situationen för de mänskliga rättigheterna. Enligt delegationens mening kan indikatorer för mänskliga rättigheter tjäna som ett bra underlag för en sådan uppföljning. Det är viktigt att uppföljningen av politiken för de mänskliga rättigheterna tydligt anknyter till rättigheterna enligt konventionerna om de mänskliga rättigheterna och belyser hur dessa skyddas och främjas. Handisams rapport utgör ett underlag som kan användas för att pröva modellen i förhållande till ett urval rättigheter. Mot bakgrund av erfarenheterna från ett sådant arbete kan modellen sedan utvecklas vidare.

Arbetet med indikatorer syftar till att skapa underlag för en tydlig uppföljning och redovisning av skyddet för de mänskliga rättigheterna. Staten, företrädd av regeringen, bär det yttersta ansvaret för att de mänskliga rättigheterna respekteras. Ansvaret för att utveckla arbetet med indikatorer bör därför ligga på regeringen.

För att indikatorer ska kunna belysa och konkretisera utvecklingen i relation till uppsatta mål är det emellertid en förutsättning att målen i sig är tillräckligt tydliga. Tydliga mål ger också vägledning om vilka indikatorer som behöver tas fram. Det saknas ännu andra mål för det nationella arbetet för de mänskliga rättig-

---

<sup>6</sup> Prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:KU1, rskr. 2008/09:83.

heterna än det övergripande och långsiktiga målet om full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige. Detta mål har en för bred formulering för att kunna ge tydliga utgångspunkter för indikatorarbetet. Därför bör regeringen också utarbeta nationella mål i förhållande till specifika mänskliga rättigheter.

Arbete med indikatorer för mänskliga rättigheter bedrivs också av internationella och regionala organisationer. Förutom det arbete inom FN som beskrivits ovan ingår det även i uppdraget för EU:s byrå för grundläggande rättigheter att utveckla metoder och normer för att förbättra jämförbarheten, objektiviteten och tillförlitligheten av data på europeisk nivå i samarbete med kommissionen och medlemsstaterna. Det är angeläget att det arbete som bedrivs i Sverige beaktar internationella och regionala indikatormodeller för att underlätta jämförbarhet och erfarenhetsutbyte mellan länder och organisationer.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) kan bidra till arbetet med att följa upp situationen för de mänskliga rättigheterna bl.a. genom de öppna s.k. jämförelserna (se avsnitt 3.6.3) och genom att utveckla indikatorer som kan användas för uppföljning av de mänskliga rättigheterna på kommunal nivå. Delegationen menar därför att regeringen i det fortsatta arbetet med indikatorer bör samråda med SKL för att försäkra sig om att det nationella arbetet och det kommunala arbetet vid behov kan samverka.

Därutöver anser delegationen att det skulle vara värdefullt om den kommission för mänskliga rättigheter som föreslås inrättas (kapitel 5) skulle bedriva ett eget arbete med indikatorer eller lämna synpunkter på regeringens arbete med nationella mål och indikatorer för mänskliga rättigheter. Eftersom det är centralt att kommissionen själv avgör hur dess arbete ska bedrivas och vilka frågor som bör prioriteras får dock denna fråga avgöras av kommissionen.

#### 8.4 Vidareutveckla statistiken om de mänskliga rättigheterna

<p><b>Delegationens förslag:</b> Regeringen ger Statistiska centralbyrån (SCB) i uppdrag att, i samarbete med övriga statistikansvariga myndigheter, kartlägga och sammanställa befintlig statistik som kan belysa situationen för de mänskliga rättigheterna. I</p>
--

uppdraget bör även ingå att SCB ska överväga och lämna förslag på behövliga kompletteringar av statistiken, att samla in denna samt att publicera den samlade statistiken i en rapport eller på annat sätt.

Statistiska undersökningar och uppgifter är generellt viktiga både som grund för politiska beslut och som underlag för forskning och andra utredningar. Områden som saknar statistik riskerar att bli osynliga i medier och i samhället, och utformandet av insatser inom området försvåras.

Såsom framgår i avsnitt 3.6.3 finns det i dag inget system som samlar och redovisar statistik avseende de mänskliga rättigheterna. Vissa uppgifter kan samlas in genom den offentliga statistiken inom olika ämnesområden, men det är oklart vilken statistik som finns och inom vilka områden det saknas uppgifter, eftersom de mänskliga rättigheterna inte utgör ett eget ämnesområde utan berör en rad samhällsområden och statistiska undersökningar. Detta försvårar kunskapsutvecklingen om de mänskliga rättigheterna.

Det är väsentligt att det finns offentlig statistik som möjliggör kunskapsutveckling både om hur de mänskliga rättigheterna respekteras och genomförs i Sverige och om hur kunskap och attityder hos allmänheten och inom den offentliga sektorn speglar Sveriges internationella åtaganden på området. Delegationen vill särskilt framhålla behovet av statistik som över tid speglar och följer kränkningar av de mänskliga rättigheterna, kunskapsläget om de mänskliga rättigheterna, attityder till och uppfattningar om rättigheterna, samt hur rättigheterna skyddas och bevakas. Statistiken bör utformas så att den kan användas som underlag för arbetet med indikatorer för de mänskliga rättigheterna (se avsnitt 8.3).

I arbetet med statistik som tas fram i syfte att belysa situationen för de mänskliga rättigheterna är det viktigt att beakta att statistiken inte tillhandahåller all information som är relevant vad avser hur de mänskliga rättigheterna åtnjuts av olika delar av befolkningen. Statistik som belyser situationen för de mänskliga rättigheterna i relation till befolkningen uppdelad på de olika diskrimineringsgrunderna är t.ex. svår att ta fram, dels på grund av att de uppgifter som behandlas kan vara mycket känsliga, dels till följd av att det statistiska underlaget ofta blir för litet för att några säkra slutsatser ska kunna dras. Statistik som avser att belysa situationen för de mänskliga rättigheterna behöver därför komplet-



teras med uppgifter som tas fram på annat sätt, t.ex. genom kvalitativa undersökningar.

Delegationen föreslår att regeringen ger SCB i uppdrag att, i samarbete med övriga statistikansvariga myndigheter, kartlägga och sammanställa befintlig statistik som kan belysa situationen för de mänskliga rättigheterna. I uppdraget bör även ingå att SCB ska överväga och lämna förslag på behövliga kompletteringar av statistiken, samla in denna samt publicera den samlade statistiken i en rapport eller på annat sätt. Delegationen föreslår också att regeringen ska verka för att statistiken regelbundet kompletteras med uppgifter om hur de mänskliga rättigheterna åtnjuts av olika delar av befolkningen, t.ex. genom systematiska och återkommande kvalitativa undersökningar.

## 9 Civilsamhälle och näringsliv

### 9.1 Inledning

Regeringens långsiktiga mål är att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige. Målets förverkligande förutsätter en hög grad av medvetenhet bland och uppslutning från alla samhällssektorer och -nivåer, liksom dialog och samverkan mellan en rad aktörer. I utvärderingen av den första nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna framfördes att ”det är först när människor är medvetna om sina rättigheter – vad de innebär och hur de kan utkrävas – som en kultur för rättigheterna kan utvecklas”.<sup>1</sup> En sådan rättighetskultur förutsätter att de mänskliga rättigheterna är förankrade inte endast bland offentliga, utan även bland privata aktörer.

Det bör vara en orubblig princip i arbetet för de mänskliga rättigheterna att det yttersta ansvaret för att säkerställa att rättigheterna respekteras vilar på staten. Initiativ från privata aktörer och samverkan med dem får inte tolkas som att staten skjuter över ansvaret på någon annan. Icke desto mindre är insatser från och samverkan mellan olika samhällssektorer och aktörer nödvändig om medvetenheten om de mänskliga rättigheterna ska kunna öka och arbetet för full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige utvecklas till en gemensam angelägenhet för hela samhället.

Det civila samhällets organisationer engagerar en stor del av befolkningen och spelar en central roll i arbetet med att stärka respekten för samt kunskapen och medvetenheten om de mänskliga rättigheterna. Näringslivet kan få en ökad betydelse för de mänskliga rättigheterna om arbetet med företagens sociala ansvar stärks och utvecklas, både vad avser företagets roll som arbetsgivare och i andra avseenden.

---

<sup>1</sup> *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. 44.

## 9.2 Samverkan mellan olika samhällsaktörer

### *Internationell standard för socialt ansvar*

**Delegationens förslag:** Regeringen genomför 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.

Internationella standardiseringsorganisationen (*International Organization for Standardization, ISO*) kommer under hösten 2010 att lansera en internationell standard för socialt ansvar under beteckningen ISO 26000 (se även avsnitt 3.7.1). Denna standard utformas för att kunna användas av alla typer av organisationer, främst inom näringsliv och civilsamhälle, men även av verksamheter 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. 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.

I den del av ISO 26000 som avser de mänskliga rättigheterna utgår standarden från internationella konventioner. Den omfattar bl.a. förklaringar av vad centrala principer om mänskliga rättigheter innebär och riktlinjer för hur företag, organisationer och verksamheter kan gå till väga för att integrera de mänskliga rättigheterna i verksamheten, identifiera situationer där rättigheterna riskerar att kränkas samt följa upp och utvärdera hur de efterlevs i verksamheten. Standarden är avsedd att fungera som en vägledning och planeras inte användas för certifiering.

Eftersom standarden ISO 26000 är utarbetad för att kunna användas som utgångspunkt för organisationer inom alla samhällssektorer kan den fungera som en gemensam plattform för deras utbyte av erfarenheter av att arbeta med att integrera de mänskliga rättigheterna i verksamheten. Standarden uttrycker till stora delar en basnivå som är utformad för att kunna fungera i olika länder och sammanhang. Den skulle därför kunna användas som en utgångs-

punkt för vidare fördjupningar eller preciseringar för organisationer inom olika samhällsområden och verksamheter som är särskilt relevanta i det svenska samhället. Det är en tydlig fördel i arbetet för de mänskliga rättigheterna om olika samhällsaktörer använder en gemensam basterminologi och arbetar med de mänskliga rättigheterna på ett sätt som ger möjligheter till jämförelser.

Delegationen föreslår därför att regeringen aktivt ska sprida ISO 26000 och stimulera till att den används av organisationer och verksamheter inom civilsamhälle, näringsliv och offentlig sektor. Sådana initiativ kan t.ex. tas inom ramen för Utrikesdepartementets arbete med Globalt Ansvar. Syftet bör vara att skapa möjligheter för erfarenhetsutbyte, uppföljning och utveckling av arbetet för de mänskliga rättigheterna utifrån ISO 26000 inom olika typer av verksamheter.

#### *Samverkan kring den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna*

Frågor om samverkan mellan regeringen och olika samhällsaktörer i arbetet med nationella handlingsplaner och liknande strategier för de mänskliga rättigheterna behandlas i avsnitt 6.2.7.

### 9.3 Det civila samhället

#### *Statligt stöd för organisationer som arbetar för de mänskliga rättigheterna i Sverige*

**Delegationens förslag:** 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.

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.<sup>2</sup> 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. I propositionen betonas den roll organisationer inom det civila samhället har bl.a. som röstbärare och opinionsbildare. Det civila samhällets självständighet är en bärande del av politiken. Organisationerna bör så långt som möjligt kunna verka fritt, självständigt och kritiskt i samhällsdebatten, menar regeringen, 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. Regeringen har vidare lyft fram att det är angeläget att organisationer inom det civila samhället har möjlighet till en stabil basfinansiering i form av organisationsbidrag eller motsvarande bidrag som är mindre styrda än t.ex. projektbidrag.<sup>3</sup>

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 är det viktigt att det finns organisationer inom det civila samhället som bevakar och lyfter människorätsfrågor och som kan föra fram människors erfarenheter av vilka problem, brister och styrkor som finns i skyddet och genomförandet av rättigheterna. Det civila samhällets organisationer fyller också viktiga funktioner som förmedlare av stöd och annan service för människor med olika behov, genom att bedriva omfattande utbildningsverksamhet samt i rollen som utförare och leverantör av bl.a. välfärdstjänster.

Det finns i dag system för statligt stöd till organisationer inom det civila samhället som är verksamma inom en rad områden, bl.a. mot diskriminering, rasism och intolerans, för jämställdhet, för ungdomsorganisationer, handikapporganisationer, folkbildningsorganisationer, organisationer som arbetar med utvecklingsarbete och mänskliga rättigheter i andra länder, m.fl. 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 i Sverige, saknas i dag ett system för statligt stöd till organisationer som har till syfte att arbeta för de mänskliga rättigheterna på ett övergripande sätt. Stödet för sådan verksamhet

<sup>2</sup> Bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195 (se även avsnitt 3.7.2).

<sup>3</sup> Prop. 2009/10:55, s. 44 ff., 138 ff. och 148 ff.

är i stället styrt till vissa avgränsade rättighetsfrågor, organisations-typer eller verksamhetslag, såsom de som nämndes ovan. Det innebär att stöd huvudsakligen kan utgå som projekt- och verksamhetsbidrag, snarare än organisationsbidrag.

Enligt delegationens mening skulle det sannolikt bidra till en ökad medvetenhet om de mänskliga rättigheterna om det civila samhällets organisationer i högre grad än i dag aktivt skulle granska och uttryckligen debattera frågor om hur de mänskliga rättigheterna respekteras i Sverige. Det finns ett tydligt allmänt intresse av en aktiv debatt och en hög grad av delaktighet i dessa frågor. Möjlighet till stabil basfinansiering för organisationer som arbetar med frågor om de mänskliga rättigheterna skulle innebära bättre förutsättningar för sådant arbete. Om fler organisationer inom det civila samhället genom statligt stöd ges möjligheten att arbeta konsekvent och med ett helhetsperspektiv på de mänskliga rättigheterna är det också troligt att människorättsperspektivet sprids till organisationer som arbetar med andra frågor. På det sättet kan människorättsperspektivet spridas och bidra till att de mänskliga rättigheterna lyfts och stärks inom flera samhällsområden.

Delegationen konstaterar också att behovet av ett stabilt stöd, som inte är projektstyrt utan lämnar utrymme för organisationers egna prioriteringar, är påtagligt när det gäller frågor om de mänskliga rättigheterna, som ofta innebär att organisationerna påtalar brister inom den offentliga verksamheten. Organisationsbidrag är en stödform som ges för en organisations existens och basverksamhet och där bidragsvillkoren omfattar en betydligt lägre grad av styrning än vad som är fallet med exempelvis projektbidrag.

I dag finns ett stort antal bidragssystem för statligt stöd till det civila samhällets organisationer, som bl.a. kartlagts inom ramen för arbetet med politiken för det civila samhället (se avsnitt 3.7.2). Dessa ger vissa avgränsade möjligheter till bidrag för verksamhet som rör de mänskliga rättigheterna. 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.

*Dialog och samråd med det civila samhällets organisationer*

Frågor om dialog och samråd mellan statliga och kommunala myndigheter och det civila samhällets organisationer i frågor om de mänskliga rättigheterna behandlas i avsnitt 6.4. Frågor om samverkan kring regeringens nationella handlingsplaner och andra strategidokument för mänskliga rättigheter, bl.a. med det civila samhällets organisationer, behandlas i avsnitt 6.2.7.

## 9.4 Näringslivet

### Inledning

I avsnitt 3.7.3 har en redogörelse lämnats för frågor om företagens ansvar för de mänskliga rättigheterna och de internationella organisationernas arbete för att tydliggöra detta ansvar genom främst frivilliga riktlinjer och koder. De ansträngningar som görs på detta område, t.ex. inom ramen för FN och OECD, inriktar sig särskilt på de multinationella företagen som driver verksamhet i många länder, varav några kan ha problem med t.ex. korruption eller ett bristfälligt rättsväsende. Vikten av att företagen tar ett tydligt ansvar för att de mänskliga rättigheterna respekteras är särskilt stor i sådana situationer där regeringen inte förmår eller vill upprätthålla denna respekt inom landet. De multinationella företagen och näringslivet i allmänhet har dock även en betydelsefull roll som arbetsgivare i Sverige och ett stort inflytande som kan användas dels för att säkerställa att de mänskliga rättigheterna respekteras och främjas i den egna verksamheten, i Sverige och utomlands, dels för att bidra till arbetet för de mänskliga rättigheterna i det svenska samhället i stort. Företagen bör också arbeta för att säkerställa att deras underleverantörer och handelspartners respekterar de mänskliga rättigheterna.

Ytterst vilar dock ansvaret för att de mänskliga rättigheterna respekteras, också av privata aktörer, på staten. Regeringen har ett ansvar för att tillse att de mänskliga rättigheterna respekteras fullt ut i de svenska företagens inhemska och utländska verksamhet. Delegationen anser därför att det är angeläget att regeringen för en aktiv dialog med de svenska företagen om deras roll i arbetet för de mänskliga rättigheterna i Sverige.

Åtgärder för att genomföra FN:s ramverk *Protect, Respect and Remedy*

**Delegationens förslag:** Regeringen vidtar konkreta åtgärder för att genomföra FN:s ramverk för mänskliga rättigheter i näringslivet.

FN:s generalsekreterares särskilde representant för mänskliga rättigheter i näringslivet, professor John Ruggie, presenterade 2008 ett ramverk för mänskliga rättigheter i näringslivet med titeln *Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights* (se avsnitt 3.7.3).<sup>4</sup> Ramverket bygger på tre principer:

- statens skyldighet att skydda enskilda mot att deras mänskliga rättigheter överträds av tredje part, dvs. av privata aktörer, inklusive företag,
- näringslivets skyldighet att respektera de mänskliga rättigheterna samt
- tillgång till effektiva rättsmedel för dem som anser sig drabbade av kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

Ramverket antogs av FN:s råd för de mänskliga rättigheterna 2008. I november 2009 uttryckte Europeiska rådet sitt fulla stöd för FN-rapportörens arbete med ramverket. Under det svenska ordförandeskapet i EU gjorde de svenska och spanska regeringarna ett gemensamt uttalande med förslag om 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, samt att betona att respekt för de mänskliga rättigheterna bör ingå som en del i t.ex. bilaterala och multilaterala handels- och investeringsavtal samt exportgarantier. Vidare anmodas EU och dess medlemsstater att stärka näringslivets medvetenhet om dess ansvar för att respektera de mänskliga rättigheterna med iakttagande av skäligen försiktighet (*due diligence*) samt att verka för en bättre tillgång till effektiva rättsmedel, både inom och utanför domstolsväsendet.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> A/HRC/8/5, 7 april 2008.

<sup>5</sup> 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.



Enligt Expertgruppen för studier av offentlig ekonomi (ESO) uppgår de inköp som görs varje år av den svenska offentliga sektorn till ett värde i storleksordningen 500 miljarder kronor. Den statliga upphandlingen motsvarar en stor del av detta belopp. I enlighet med ett förslag i regeringens proposition *Nya rättsmedel på upphandlingsområdet* (prop. 2009/10:180) har en ny bestämmelse förts in i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster. Enligt bestämmelsen, som är av vägledande karaktär, bör upphandlande myndigheter och enheter beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn i sina upphandlingar i den utsträckning det är påkallat med hänsyn till upphandlingens art. Redan sedan tidigare är det, enligt förordningen (2006:260) om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt, obligatoriskt för ett trettio-tal statliga myndigheter att 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.

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. omfattar åtgärder för att trygga de grundläggande rättigheterna och principerna om likabehandling och icke-diskriminering.<sup>6</sup> Enligt en vägledning från Miljöstyrningsrådet om sociala och etiska krav i offentlig upphandling 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 Global Compact.<sup>7</sup> Det får därför anses klart att krav på respekt för de mänskliga rättigheterna omfattas av begreppet sociala hänsyn.

Delegationen föreslår att regeringen på ett systematiskt sätt, och med avsättande av tillräckliga resurser för arbetet, ska vidta konkreta åtgärder mot bakgrund av det gemensamma uttalandet

<sup>6</sup> SOU 2006:28, s. 189 f., och KOM (2001) 366 slutlig, *Grönbok. Främjande av en europeisk ram för företagens sociala ansvar*, punkt 52.

<sup>7</sup> *Sociala och etiska krav i offentlig upphandling*, Miljöstyrningsrådet, vägledning 2008-12-04, s. 5 och 10.

från de svenska och spanska regeringarna för att genomföra FN:s ramverk för mänskliga rättigheter i näringslivet. Delegationen föreslår att regeringen, som ett led i detta arbete ska:

- ge en utredning i uppdrag att se över om och hur näringslivets ansvar för de mänskliga rättigheterna kan tydliggöras i eller i anslutning till svensk bolagsrätt,
- utarbeta typklausuler och en vägledning om mänskliga rättigheter som kan användas när bilaterala och multilaterala handels- och investeringsavtal ska slutas,
- i dialog med svenska företag systematiskt ta upp frågor om hur de arbetar för att säkerställa att de mänskliga rättigheterna respekteras i den svenska och utländska verksamheten,
- fortsätta att driva ståndpunkten att en handlingsplan utarbetas inom EU för att genomföra och utveckla arbetet utifrån FN:s ramverk,
- översätta ramverket till svenska och utarbeta en vägledning för hur det bör förstås i den svenska kontexten och av svenska företag,
- i sina dialoger med andra regeringar betona vikten av att även dessa aktivt arbetar med att genomföra ramverket för näringslivets arbete för de mänskliga rättigheterna samt
- verka för att statliga myndigheter, i enlighet med lagen (2007:1091) om offentlig upphandling och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, i sina upphandlingar ställer som villkor att leverantörerna bedriver ett aktivt arbete för att säkerställa att de mänskliga rättigheterna respekteras i den svenska och utländska verksamheten.

*Översättning och spridning av OECD:s uppdaterade riktlinjer för multinationella företag*

**Delegationens förslag:** Regeringen låter översätta OECD:s uppdaterade riktlinjer för multinationella företag till svenska samt omarbetar handboken om riktlinjerna i enlighet med den nya versionen. Regeringen sprider även aktivt riktlinjerna och

handboken och agerar för att svenska multinationella företag ska säkerställa att de mänskliga rättigheterna respekteras i den svenska och utländska verksamheten.

OECD:s riktlinjer för multinationella företag är gemensamma rekommendationer till företag från ett drygt 40-tal regeringar som utarbetats inom Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (*Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD, se avsnitt 3.7.3). De anslutna ländernas regeringar har åtagit sig att främja riktlinjerna genom att bland annat 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 Globalt Ansvar, som arbetar för att främja mänskliga rättigheter, grundläggande arbetsvillkor, bättre miljö samt antikorrup­tion baserat på principerna i FN:s Global Compact och OECD:s riktlinjer. Syftet med Globalt Ansvar är att vara en plattform för olika aktörer som arbetar med företagens samhällsansvar, såsom näringslivet, arbetsmarknadens parter och organisationer inom det civila samhället.

OECD:s riktlinjer för multinationella företag avser bl.a. respekten för de mänskliga rättigheterna och för de anställdas fackliga rättigheter. Utrikesdepartementet sammanställde 2006 en handbok om riktlinjerna. 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.<sup>8</sup>

OECD:s riktlinjer uppdateras under 2010 och 2011 och en reviderad version publiceras troligen i juni 2011. Det är av stor vikt att de uppdaterade riktlinjerna då snabbt översätts till svenska samt att handboken från 2006 omarbetas i förhållande till dessa. Regeringen bör även aktivt sprida riktlinjerna och handboken, bl.a. inom ramen för arbetet med Globalt Ansvar, och agera för att svenska multinationella företag ska säkerställa att de mänskliga rättigheterna respekteras i den svenska och utländska verksamheten.

---

<sup>8</sup> OECD:s riktlinjer för multinationella företag – en handbok, Utrikesdepartementet, 2006.

# 10 Konsekvenser av delegationens förslag

## 10.1 Ekonomiska konsekvenser

Om delegationens förslag påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner och landsting, företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser, enligt 14 § kommittéförordningen (1998 :1474), redovisas i betänkandet. Detsamma gäller om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar ska delegationen föreslå en finansiering.

### 10.1.1 Kommissionen för mänskliga rättigheter

#### Kostnader för Kommissionen för mänskliga rättigheter

Delegationen har, som framgår i kapitel 5, beräknat att den föreslagna kommissionen för mänskliga rättigheter behöver cirka 50 anställda för att kunna utföra sina arbetsuppgifter. Förutom rena personalkostnader fordras att kommissionen även har resurser för att kunna arbeta utåtriktat, såväl gentemot statliga myndigheter, kommuner, landsting och organisationer som gentemot internationella organ och nationella institutioner i andra länder. Vidare behöver den ha resurser för att producera rapporter, yttranden och informationsmaterial samt för att kunna anlita forskare och andra experter där detta bedöms nödvändigt.

Det är svårt att dra några slutsatser beträffande kostnaderna för kommissionen utifrån jämförelser med institutioner i andra länder, eftersom såväl arbetsuppgifter som storlek, ledningens och anställdas ersättning m.m. varierar mellan olika länder och institutioner. För att kunna beräkna kostnaden för Kommissionen för mänskliga

rättigheter har delegationen därför i stället valt att se till storleken på intäkter och utgifter hos några liknande myndigheter i Sverige.

Statsanslaget till Justitieombudsmannen (JO) för 2009 uppgick till knappt 70 miljoner kronor, varav cirka 3,5 miljoner avsåg kostnaden för JO:s 200-årsjubileum. Intäkterna för Barnombudsmannen (BO) uppgick 2009 till nära 21 miljoner kronor, varav statsanslaget utgjorde cirka 17 miljoner. Övriga medel omfattade framför allt avgifter och andra ersättningar samt medel från Regeringskansliet, Sida m.fl. för särskilda uppdrag och projekt. Intäkterna för Diskrimineringsombudsmannen (DO) 2009 uppgick till drygt 100 miljoner kronor, varav statsanslaget var knappt 94 miljoner, cirka 3,5 miljoner intäkter från avgifter och andra ersättningar och drygt 3 miljoner projektbidrag från EU. Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam) hade 2009 intäkter på drygt 31 miljoner kronor, varav statsanslaget utgjorde cirka 19,5 miljoner och andra projektbidrag och medel, t.ex. bidrag från Europeiska socialfonden och särskilda medel för regeringsuppdrag, uppgick till drygt 11 miljoner. Statskontorets intäkter 2009 var knappt 75 miljoner kronor, varav statsanslaget utgjorde drygt 66 miljoner och cirka 1,7 miljoner ersättningar för externa kostnader i uppdrag m.m.

Delegationen har därefter jämfört myndigheternas intäkter med antalet anställda för att se hur dessa uppgifter förhåller sig till varandra. Om man ser till myndigheterna ovan så varierar intäkternas storlek i förhållande till antalet anställda från cirka 0,97 miljoner för Statskontoret till 1,11 miljoner kronor per anställd för JO, exklusive kostnaderna för jubileet. Genomsnittet för de fem myndigheterna är 1,07 miljoner kronor.

Delegationen uppskattar att kommissionens genomsnittskostnad per anställd, sett till såväl personal- som förvaltningskostnader, närmast kommer att motsvara den för JO. Det föreslagna antalet anställda för kommissionen motsvarar ungefär antalet anställda vid JO. Vad gäller lönekostnaderna skulle jämförelser kunna göras med såväl JO som Riksrevisionen, som båda har en liknande ledningsstruktur som den föreslagna kommissionen. Två aspekter som är av betydelse för lönenivån för kommissionens ledning är dels att den bör bestå av högt kvalificerade personer, dels att kommissionärerna, enligt delegationens förslag, inte ska kunna väljas om. I det sammanhanget kan nämnas att lönerna för justitieombudsmännen av tradition har följt lönerna för högre domare. Riksrevisorernas löner har dock varit något högre, främst på grund av att

riksrevisorerna, till skillnad från justitieombudsmännen, inte kan väljas om. Löneskillnaderna mellan justitieombudsmännen och riksrevisorerna är dock numera inte särskilt stora. Trots att kommissionärerna för mänskliga rättigheter inte föreslås kunna väljas om har delegationen därför bedömt att kostnaderna för kommissionen kan beräknas på grundval av en jämförelse med JO, som är en myndighet med en ledningsstruktur och storlek som liknar den föreslagna Kommissionen för mänskliga rättigheter.

Om genomsnittskostnaden per anställd vid JO, som med detta sätt att räkna är 1,11 miljoner, multipliceras med det antal anställda som kommissionen föreslås ha, dvs. 50 personer, uppgår kostnaderna för kommissionen till knappt 56 miljoner per år. Delegationen beräknar, med hänsyn till att ovanstående beräkningar utgår från 2009 års anslag, att anslaget för den nya myndigheten bör uppgå till cirka 60 miljoner kronor. I det beräknade anslaget ingår också kostnader för anlitan av forskare och andra externa experter.

Då JO inte är en myndighet som bedriver utåtriktat arbete av det slag som Kommissionen för mänskliga rättigheter föreslås göra behöver därtill läggas ett ytterligare belopp om uppskattningsvis 5 miljoner kronor för utåtriktad verksamhet, t.ex. produktion av rapporter och informationsmaterial, större möten m.m. Den årliga budgeten för Kommissionen för mänskliga rättigheter kan alltså beräknas till totalt 65 miljoner kronor.

Det kan noteras att det statliga bidraget utgör hela budgeten för så många som två tredjedelar av de institutioner som ingått i FN:s kartläggning. Delegationen anser att även finansieringen av den svenska kommissionen för mänskliga rättigheter bör ske genom statliga medel och vara så permanent och stabil som möjligt. Om kommissionen skulle vara beroende av extern finansiering skulle detta kunna begränsa kommissionens frihet att göra sina egna prioriteringar. De statliga medlen bör därför vara tillräckliga för att kommissionen ska kunna utöva sitt mandat utan att vara beroende av extern finansiering, som t.ex. gåvor, bidrag från fonder och intäktsfinansierad verksamhet.

## Finansiering

Respekt för det demokratiska styrelseskicket och de mänskliga rättigheterna inverkar gynnsamt på samhällsutvecklingen i stort. Kränkningar och problem rörande de mänskliga rättigheterna kan ibland uppstå till följd av resursbrist eller besparingar inom den offentliga sektorn och det ska inte förnekas att det krävs resurser för att efterleva de internationella åtagandena om mänskliga rättigheter, såväl de medborgerliga och politiska som de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna (se även avsnitt 2.1.1). Kostnaderna kan dock inte endast beräknas för ett år i taget utan måste bedömas på lång sikt. En kränkning av en mänsklig rättighet som drabbar ett barn i dag, t.ex. avseende rätten till utbildning eller rätten till bästa möjliga hälsa, orsakar samhället mycket stora kostnader på lång sikt. Även kränkningar som konstateras av Europadomstolen eller som påtalas av FN:s övervakningskommittéer eller nationella tillsynsorgan, orsakar i vissa fall staten mycket höga kostnader på grund av skadestånd som utgår till följd av kränkningen. Personer som upplever att de utsätts för kränkningar av de mänskliga rättigheterna tappar dessutom ofta förtroende för samhället och kan då vända sig emot det. Omvänt innebär respekt för de mänskliga rättigheterna, enligt delegationens mening, att människors grundläggande behov tillgodoses på ett sätt som på sikt bidrar till en gynnsam samhällsutveckling.

Eftersom det i dag saknas en myndighet med ett uttalat ansvar att främja, skydda och övervaka de mänskliga rättigheterna på det övergripande och systematiska sätt som delegationen föreslår, och då Kommissionen för mänskliga rättigheter inte avses ta över ansvaret för att respektera rättigheterna från andra myndigheter, anser delegationen att det inte är rimligt att räkna med att medel ska kunna omfördelas från övriga myndigheters anslag för att kommissionen ska kunna inrättas. Eftersom kommissionens verksamhet berör alla samhällsområden är det inte heller rimligt att peka ut en särskild samhällssektor där medlen ska tas.

Om Kommissionen för mänskliga rättigheter är stark och väl fungerande bör dess verksamhet dock på sikt bidra till att kostnaderna för andra myndigheter som verkar inom angränsande områden minskar. Kommissionens arbete för att stärka människorättsperspektivet inom den offentliga sektorn såväl som inom andra samhällssektorer bör på sikt kunna bidra till att kostnaderna för myndigheter inom t.ex. diskrimineringsområdet minskar. Vidare

föreslår delegationen i avsnitt 5.2.2 att kommissionen ska anses vara det organ som krävs enligt artikel 33 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, en uppgift som annars måste utföras av någon annan myndighet, såsom framförts i delegationens delbetänkande *Främja, Skydda, Övervaka* (SOU 2009:36). I delbetänkandet redovisade delegationen att kostnaden för att utveckla och genomföra dessa uppgifter kan beräknas till cirka 5 miljoner kronor per år, varav cirka 2 miljoner för tre årsarbetskrafter och 3 miljoner för utbildnings- och informationsinsatser inom ramen för främjandeuppdraget, utveckling av metoder för övervakning samt stöd till andra myndigheter i deras metodutveckling. De i delbetänkandet föreslagna uppgifterna för arbetet med konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ingår alltså i de ovan föreslagna 65 miljoner kronor som delegationen beräknar att Kommissionen för mänskliga rättigheter bör erhålla i statsanslag.

I dag finansieras insatser för de mänskliga rättigheterna inom Demokratipolitiken, Utgiftsområde 1, Anslag 6:1, Allmänna val och demokrati. EU:s byrå för grundläggande rättigheter framhåller i sin kartläggning av institutioner i EU:s medlemsländer att de nationella institutionerna bör finansieras via ett eget anslag på statsbudgeten.<sup>1</sup> Delegationen föreslår att den nya myndigheten, på samma sätt som JO samt i enlighet med rekommendationen från EU:s byrå för grundläggande rättigheter, finansieras genom ett eget anslag på statsbudgeten under utgiftsområde 1, Rikets styrelse. Kommissionen för mänskliga rättigheter bör också, liksom JO, ges möjlighet att lämna sina synpunkter på riksdagsstyrelsens förslag till anslag.

## Budgethantering

Delegationen anser att det är angeläget att kommissionens budgetunderlag hanteras och bedöms på ett sätt som ligger i linje med dess oberoende. Detta innebär att kommissionen bör ha visst inflytande över budgetens storlek, att kommissionens budgetunderlag inte bör granskas och ifrågasättas i detalj, samt att kommissionen ska vara fri att göra prioriteringar inom ramen för de medel den tilldelas.

---

<sup>1</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, *National Human Rights Institutions in the EU Member States*, 2010, s. 9.



Majoriteten av de nationella institutionerna för mänskliga rättigheter som deltog i FN:s kartläggning (85 procent) uppgav att de formulerar sin egen budget. En fjärdedel lämnar förslaget till parlamentet. I övriga fall angavs att budgetförslagen lämnas till justitie- eller finansdepartement. Den kartläggning som genomförts av EU:s byrå för grundläggande rättigheter visar att kommissioner med i huvudsak rådgivande uppdrag saknar en egen budget medan institutionerna i övriga fall har egen budget. Hur besluten om budgeten fattas varierar också.

Budgethanteringen för myndigheter under riksdagen ingår inte i regeringens budgetberedning. Dessa myndigheter lämnar i stället sina förslag till budget direkt till riksdagen. Där bereds myndighetens förslag av riksdagsstyrelsen och beslut fattas av riksdagen. Att göra kommissionen till en myndighet under riksdagen skulle därmed, enligt delegationens bedömning, kunna bidra till dess oberoende även ur ett ekonomiskt perspektiv.

### 10.1.2 Styrning, tillsyn och utbildning inom den offentliga förvaltningen

Inför Sveriges ratificering av en konvention görs en bedömning om svensk rätt är förenlig med konventionens krav eller om några ändringar behöver göras. Vid genomgången av FN:s kärnkonventioner om mänskliga rättigheter har normharmonin vanligtvis ansetts föreligga mellan den svenska lagstiftningen och konventionernas bestämmelser. Det innebär, enligt delegationens mening, att de föreslagna tilläggen i lagar och förordningar framför allt ska ses som förtydliganden i lagstiftningen av statens, kommunernas och landstingens redan existerande ansvar i fråga om de mänskliga rättigheterna. Sett ur detta perspektiv innebär delegationens förslag inte någon ambitionshöjning och bör därmed inte heller anses medföra några merkostnader. Delegationen lämnar inte heller några förslag som innebär att nya instrument om de mänskliga rättigheterna ska ratificeras eller att nya rättigheter ska erkännas. Förslagen går helt och hållet ut på att Sverige ska respektera de internationella åtaganden som staten redan har gjort.

Delegationen konstaterar att även i fall där svensk lagstiftning ansetts uppfylla kraven i en konvention i samband med ratificeringen förekommer det att den svenska lagstiftningen efterhand behöver anpassas till konventionens krav. Så har t.ex. varit fallet

med FN:s konvention om barnets rättigheter. I slutbetänkandet från LSS-kommittén föreslås t.ex. ett par nya bestämmelser i lagen om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning rörande barnets bästa och barnets rätt att komma till tals.<sup>2</sup> Kommittén bedömde inte att dessa tillägg skulle medföra några merkostnader. Inte heller i samband med införandet av motsvarande bestämmelser i socialtjänstlagen bedömde regeringen att dessa skulle leda till merkostnader. I propositionen *Ändring i socialtjänstlagen* hänvisade regeringen till Statskontoret, som bedömt att förslagen inte skulle innebära några nya uppgifter eller kostnader för socialtjänsten utan var en kodifiering av vad som redan skedde i de flesta ärenden som rör barn och ungdomar.<sup>3</sup>

Delegationens förslag och bedömningar handlar i huvudsak om att få till stånd en ökad kunskap och medvetenhet om de mänskliga rättigheterna och en tydligare lagreglering för att rättigheterna inte ska kränkas. Det handlar alltså inte bara om rättsregler och politiska ställningstaganden utan i stor utsträckning även om att påverka kunskapsnivå, agerande, förhållningssätt, attityder och värderingar i arbetet inom den offentliga sektorn och i samhället i stort. I ett initialt skede, när de verksamheter som i dag inte arbetar strukturerat med de mänskliga rättigheterna ska finna formerna för detta arbetssätt, beräknas ökade kostnader kunna uppstå. I ett långsiktigt perspektiv bedömer dock delegationen att dessa kostnader minskar. Delegationen bedömer alltså, till skillnad från ovanstående utredningar, att det är rimligt att vissa resurser avsätts i ett inledande skede för att anordna utbildning, utveckla arbetsmetoder, utarbeta stödmaterial, samordna verksamheten m.m. Delegationen anser att förslagen i detta hänseende är en ambitionshöjning, som är motiverad och som i ett längre perspektiv bör leda till lägre kostnader för verksamheterna och för samhället.

Ett sätt att organisera arbetet med tvärasektoriella frågor, såsom mänskliga rättigheter, är att utse en person i organisationen som är huvudansvarig för uppgiften, åtminstone för att påbörja arbetet med utbildningar, metodutveckling och samordning. Många statliga myndigheter, kommuner och landsting har redan i dag sådana samordnare för arbetet med jämställdhet, icke-diskriminering och mångfald, barnperspektivet och frågor om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Då konventionerna om de mänskliga

---

<sup>2</sup> SOU 2008:77, *Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättning*.

<sup>3</sup> Prop. 1996/97:124, s. 163.

rättigheterna kan ses som en gemensam utgångspunkt för dessa perspektiv bör de verksamheter som redan har sådana samordnare kunna utnyttja sin befintliga organisation även i arbetet för de mänskliga rättigheterna. Övriga kan behöva anställa en person med för uppgiften lämplig kompetens. Det är dock viktigt att även de som redan har en existerande organisation att utnyttja ser till att personalen har den kompetens som krävs för att uttryckligen arbeta med mänskliga rättigheter. I båda fallen antar delegationen att det inledningsvis uppstår en viss merkostnad motsvarande ungefär en årslön för varje myndighet för vilken delegationen föreslagit att ansvaret för de mänskliga rättigheterna särskilt ska lyftas, dvs. Polisen, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvården, Socialstyrelsen, Inspektionen för Socialförsäkringen, Migrationsverket, Statens institutionsstyrelse och Boverket. Som underlag för beräkningen av denna merkostnad har delegationen utgått från den statliga befattningsgrupperingen för statistik (BESTA) samt Arbetsgivarverkets lönestatistik och information om skatter och avgifter för statliga myndigheter. Med utgångspunkten att samordningstjänsten klassificeras som samhällsadministrativt planerings-, förhandlings- och utredningsarbete (grupp 10 nivå 4) samt från genomsnittligt avgiftsuttag kan kostnaden uppskattas till cirka 700 000 kronor årligen per myndighet, totalt 5,6 miljoner kronor.

Delegationen föreslår att denna kostnad finansieras genom omfördelning av resurserna inom ramen för respektive myndighets anslag. Efter ungefär tre år bör dock personalkostnaden kunna minska, eftersom det är önskvärt att arbetet för de mänskliga rättigheterna är en del av den ordinarie verksamheten.

Avsikten med delegationens förslag i fråga om styrning och tillsyn är i första hand att öka systematiken i det arbete för mänskliga rättigheter som verksamheterna i enlighet med Sveriges internationella åtaganden redan i dag är skyldiga att bedriva. Delegationen bedömer att Kommissionen för mänskliga rättigheter, genom råd och stöd till statliga myndigheter, kommuner och landsting i deras arbete för de mänskliga rättigheterna, bör kunna bidra till att deras arbete i dessa frågor får en högre kvalitet, underlättas och effektiviseras.

Att tillämpa människorättsperspektivet i den dagliga verksamheten kan dessutom ge vägledning för hur prioriteringar ska göras inom och mellan olika politikområden. Om ett människorättsperspektiv läggs på förslag och behov kan det framgå att en del av verksamheten har en annan dignitet än andra delar. Människo-

rättsperspektivet innebär också att utgångspunkten tas i den enskilde individen. Detta är av avgörande betydelse för den enskilde i frågor som berör flera myndigheter och nivåer i samhällsorganisationen. Ett väl fungerande samarbete mellan olika huvudmän är avgörande för att den enskildes mänskliga rättigheter ska kunna respekteras fullt ut. Denna samordning innebär samtidigt sannolikt vinster inte bara för den enskilde utan även för de inblandade myndigheterna, t.ex. i form av effektivisering, liksom för samhället i stort.

### 10.1.3 Bidrag till organisationer inom det civila samhället

I avsnitt 9.3 har delegationen föreslagit att regeringen ska genomföra en kartläggning och 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. Om resultatet av kartläggningen är att organisationer som arbetar för de mänskliga rättigheterna behöver bättre möjligheter till statligt stöd än vad som finns i dag, föreslår delegationen att utrymme för sådant stöd ska skapas inom ramen för befintliga anslag. Det kan då bli fråga om att t.ex. ändra förordningar eller andra styrdokument så att möjligheterna till stöd för organisationer som arbetar för de mänskliga rättigheterna förbättras. Det innebär att delegationens förslag är kostnadsneutralt.

### 10.1.4 Forskning och kunskapsutveckling

Regeringen har vid upprepade tillfällen betonat vikten av kunskap om de mänskliga rättigheterna, framför allt genom att betona utbildningens centrala roll, men också genom att understryka vikten av att kunskap om rättigheterna finns inom den offentliga sektorn. En seriös utveckling av utbildningen och kunskapsspridningen om de mänskliga rättigheterna kan, enligt delegationen mening, bara ske om denna åtföljs av en satsning på forskning och kunskapsutveckling inom området. Delegationen har därför i

avsnitt 8.2 redovisat ett förslag om en sådan satsning, bl.a. ett tioårigt forskningsprogram om mänskliga rättigheter.

För grundforskning om mänskliga rättigheter beräknas en kostnad om 10 miljoner årligen. Eftersom delegationen menar att detta är ett kunskapsområde som måste stärkas väsentligt måste medel finnas för finansiering av fler än några enstaka forskningsprojekt. Den särskilda satsningen på mångvetenskaplig demokrati-forskning som förvaltas av Vetenskapsrådet låg 2007 på 5 miljoner kronor, vilket bara kunde finansiera 6–7 ansökningar. För att på allvar kunna stimulera framväxten av forskning med ett uttalat fokus på mänskliga rättigheter bedömer delegationen att minst det dubbla antalet ansökningar måste kunna beviljas per år.

Kostnaden för en forskarskola kan delas upp i kostnaden för infrastrukturen och kostnaden för doktorandlöner. Infrastrukturen för en forskarskola dvs. kostnader för kurser, ledning, medel för utveckling av kurser och seminarier, doktoranders och handledares resor, gemensamma seminarier samt administration, beräknas till 5 miljoner kronor.

Eftersom det 2010 inte finns mer än två doktorandtjänster i landet som är vikta åt forskning om mänskliga rättigheter behöver även doktorandtjänsterna i den föreslagna forskarskolan finansieras. Ett rimligt antal doktorander vid en livskraftig forskarskola kan uppskattas till 5 eller 6 doktorander per år. För att ge någon effekt i det svenska forskningsområdet beräknas att doktorandantagning bör ske årligen under sju års tid. Detta innebär att när forskarskolan är inne på sitt fjärde år har den nått sin maximala storlek om 20–24 studenter. Detta omfång bibehålles sedan fram till det sjunde året, när den sista antagningen av doktorander görs, för att sedan gradvis sjunka tills de sista doktoranderna examineras mot slutet av det tionde året.

Det första året skulle kostnaden för doktorandtjänsterna alltså ligga på knappt 4 miljoner kronor, för att sedan öka med ungefär motsvarande summa varje år fram till det fjärde året. När forskarskolan är fullt utbyggd under det fjärde året kommer lönekostnaderna således att uppgå till cirka 15 miljoner kronor.

Sammanlagda med de ovan beskrivna kostnaderna för forskarskolans infrastruktur kommer de totala kostnaderna för forskarskolan mellan år fyra och sju att uppgå till knappt 20 miljoner kronor per år för att sedan återigen minska.

Kostnaderna för de behovsmotiverade forskningsstudierna samt forskningsnätverket bör kunna fördelas mellan olika aktörer. Dessa

studier avses utföras utifrån kunskapsbehov som identifieras gemensamt av flera aktörer, främst forskare samt myndigheter och organisationer som arbetar med frågorna. De olika aktörerna bör även kunna bidra till finansieringen. Kostnaderna för ett övergripande och samordnande ansvar för dessa delar av forskningsprogrammet kan uppskattas till cirka en miljon kronor årligen för personalkostnader och administration, m.m.

Totalt sett skulle kostnaderna för forskningsprogrammet i sin helhet alltså uppgå till cirka 20 miljoner kronor för det första året för att gradvis öka till omkring 32 miljoner kronor per år från och med det fjärde året fram till och med det sjunde året, när kostnaderna sjunker igen på grund av antagningsstopp inom forskarskolan.

I avsnitt 8.4 har delegationen även föreslagit att regeringen ska ge Statistiska centralbyrån (SCB) i uppdrag att, i samarbete med övriga statistikansvariga myndigheter, kartlägga och sammanställa befintlig statistik som kan belysa situationen för de mänskliga rättigheterna. Delegationen har även föreslagit att det ska ingå i uppdraget att SCB ska överväga och lämna förslag på behövliga kompletteringar av statistiken, att samla in denna samt att publicera den samlade statistiken i en rapport eller på annat sätt.

Delegationen uppskattar att kostnaden för detta uppdrag under de första två åren, när en första kartläggning och analys av befintlig statistik behöver genomföras, samt eventuellt nya statistiska undersökningar eller frågor formuleras och genomföras, kommer att uppgå till cirka 3 miljoner kronor per år. Därefter blir kostnaderna sannolikt lägre, cirka 2 miljoner kronor per år i genomsnitt, beroende på när och hur ofta de stora statistikinsamlingarna ska genomföras.

Eftersom forskning och kunskapsutveckling om olika aspekter av de mänskliga rättigheterna berör alla forskningsområden vore det inkonsekvent att hänvisa denna satsning till ett redan existerande anslagsområde inom t.ex. utbildningsvetenskap, medicin, natur- och teknikvetenskap eller humaniora och samhällsvetenskap. Forskningsprogrammet, samt den statistik som utgör grundmaterial för forskningen, bör i stället finansieras med medel som tillförs ett nytt utvecklingsanslag för politiken för de mänskliga rättigheterna. Delegationen föreslår att satsningen finansieras genom att motsvarande belopp överförs från det ordinarie forskningsanslaget inom utgiftsområde 16 på statsbudgeten.

### 10.1.5 Övriga förslag

Delegationen bedömer att övriga förslag som delegationen lämnat i betänkandet, såsom förslag om att i fler författningar än i dag uttryckligen hänvisa till de mänskliga rättigheterna, att behandla frågor om de mänskliga rättigheterna inom utbildningsväsendet i större omfattning än i dag, att genomföra översyner av vissa frågor m.m. bör kunna finansieras inom ramen för befintliga anslag.

## 10.2 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Delegationen bedömer att de förslag som lämnas i detta betänkande inte har några sådana konsekvenser. Skälen för detta är följande.

Demokratin, inklusive den kommunala demokratin, och de mänskliga rättigheterna är nära förbundna med varandra. Att verksamheten i kommuner och landsting bedrivs med respekt för de mänskliga rättigheterna stärker människors förtroende för sina förtroendevalda och på så sätt stärks även demokratin.

Att Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna respekteras är ett gemensamt ansvar för alla delar av det allmänna – riksdagen, regeringen, myndigheterna och andra offentliga organ. En stat kan aldrig frånhända sig ansvaret för att de mänskliga rättigheterna inte respekteras genom att hänvisa till att ett visst område är ett kommunalt ansvar.

Föreslagna bestämmelser i kommunallagen och speciallagstiftning om att kommuner och landsting ska bedriva sina verksamheter med respekt för den enskildes mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa skapar inte några nya rättigheter eller skyldigheter. Funktionen är i stället att markera och tydliggöra det ansvar som kommuner och landsting, i likhet med övriga delar av det allmänna, redan har för att respektera de mänskliga rättigheterna. Även de föreslagna bestämmelserna i tillsynsmyndigheters instruktioner innebär endast ett tydliggörande av myndigheternas befintliga ansvar för att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna inom ramen för deras arbete med kunskapsförmedling, normgivning och tillsyn. Om tillsynsmyndigheternas arbete för de mänsk-

liga rättigheterna utvecklas så kan detta även leda till att arbetet för rättigheterna stärks i kommunernas och landstingens verksamheter. Kommissionen för mänskliga rättigheter, som delegationen föreslår ska inrättas (kap. 5), ska inte utöva tillsyn eller pröva klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna i enskilda fall. Kommissionens uppgift föreslås i stället vara att, med utgångspunkt i Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna, göra en allmän bedömning av hur rättigheterna respekteras inom olika verksamhetsområden, däribland kommunala verksamheter.

De möjligheter som delegationen redogjort för när det gäller arbete med att integrera de mänskliga rättigheterna i kommunala styrdokument, samt att genomföra kompetensutvecklande insatser om de mänskliga rättigheterna, t.ex. utifrån den föreslagna bestämmelsen i kommunallagen, kan utföras inom ramen för den ordinarie verksamheten.

Delegationen bedömer således att de framlagda förslagen inte får någon inverkan på den kommunala självstyrelsen eller innebär några ökade kostnader för kommuner och landsting. Ett medvetet kommunalt arbete för att ytterligare stärka de mänskliga rättigheterna, bl.a. mot bakgrund av den bestämmelse som föreslås föras in i kommunallagen, stärker också den kommunala demokratin.

### **10.3 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män samt för möjligheterna att nå de handikappolitiska och integrationspolitiska målen**

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Delegationen ska också enligt sina direktiv beakta konsekvenserna för de handikappolitiska målen.

Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.



Målet för handikappolitiken är:

- en samhällsgemenskap med mångfald som grund,
- att samhället utformas så att människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet,
- jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionshinder.

De förslag som delegationen lämnar i betänkandet syftar till att sammantagna skapa en struktur för hållbart skydd av de mänskliga rättigheterna i Sverige. De mänskliga rättigheterna tar sin utgångspunkt i principen om alla människors lika värde och rätten till icke-diskriminering och utgår från rättigheterna i bl.a. FN-konventionerna om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, avskaffande av alla former av rasdiskriminering, medborgerliga och politiska rättigheter, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Konventionerna omfattar rättigheter som rätt till utbildning, politiskt deltagande, arbete, bästa uppnåeliga hälsa samt delaktighet i samhällslivet utan någon form av diskriminering. Enligt delegationens bedömning bör arbetet för att stärka respekten för de mänskliga rättigheterna utifrån bl.a. dessa konventioner också bidra till arbetet med att förverkliga de jämställdhetspolitiska, integrationspolitiska och handikappolitiska målen.

Förutom att stärka respekten för de mänskliga rättigheterna inom den offentliga sektorn syftar förslagen i betänkandet också till att utveckla ett tydligare människorättsperspektiv i samhället i stort, även bland allmänheten och privata aktörer. Ett rättighetsperspektiv innebär bl.a. att alla ska ha samma rättigheter, möjligheter till inflytande och delaktighet, bl.a. i beslutsprocesser. Det innebär också att ta utgångspunkten i individen såsom hon eller han själv ser sig, i stället för att utgå från grupptänkande och stereotyper.

Ibland framförs en oro för att ett övergripande arbete för de mänskliga rättigheterna kan osynliggöra andra frågor, rättighetsområden eller perspektiv, eller att ett människorättsperspektiv kan undergräva förståelsen för att det behövs expertkompetens om vilka problem och möjligheter som t.ex. en viss del av befolkningen har. Det bör därför framhållas att delegationen inte ser de mänskliga rättigheterna som en "metapolitik" under vilken alla andra

politikområden ska inordna sig. Konventionsskyddet av de mänskliga rättigheterna bildar snarare en gemensam utgångspunkt för arbetet med flera andra perspektiv och uttrycker en miniminivå som ska garanteras, samtidigt som det är önskvärt att de konventionsanslutna staterna vidtar åtgärder för att nå förbi och längre än denna nivå.

# 11 Författningskommentar

## 11.1 Kommissionen för mänskliga rättigheter

### 11.1.1 Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen

#### 3 kap.

#### 8 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.2.4.

I *första stycket* införs en regel om att kommissionen får göra framställningar hos riksdagen i frågor som rör kommissionens kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer.

I *andra stycket* införs att riksdagen får föreskriva att kommissionen även i andra fall får göra framställningar hos riksdagen. Delegationen föreslår att riksdagen ska föreskriva detta i tilläggsbestämmelse 3.8.6, se också 4 § förslaget till lag med instruktion för kommissionen.

#### *Tilläggsbestämmelse 3.8.6*

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.2.4.

Tilläggsbestämmelsen är ny och innebär att kommissionen får göra framställning som avses i 3 kap. 8 § andra stycket hos riksdagen. Framställningen kan avse en fråga som uppkommit vid utförandet av kommissionens uppdrag att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige. I 4 § förslaget till lag med instruktion för Kommissionen för mänskliga rättigheter föreslås en föreskrift om att kommissionärerna ska besluta gemensamt om en sådan framställning.

## 8 kap.

### 15 a §

Frågan om att inrätta kommissionen behandlas i avsnitt 5. Förslaget att kommissionen ska vara en egen myndighet under riksdagen behandlas i avsnitt 5.1.3 och 5.1.4.

Paragrafen är ny. Även rubriken närmast före paragrafen är ny.

I *första stycket* regleras kommissionens ledningsform, mandat och självständighet.

Bestämmelserna om val av kommissionärer behandlas i avsnitt 5.3.1. Kommissionen leds av tre personer som benämns kommissionärer.

Kommissionens mandat behandlas i avsnitt 5.2.1. Kommissionens övergripande uppdrag är att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige. Vilken typ av uppgifter som kommissionen kan utföra inom ramen för uppdraget anges i 2 § förslaget till lag med instruktion för Kommissionen för mänskliga rättigheter. Utgångspunkten för uppdraget är de internationellt erkända mänskliga rättigheterna, dvs. de mänskliga rättigheter som erkänns i konventioner och internationell sedvanerätt.

Mandatet är inte begränsat till att avse någon viss konvention, rättighet eller del av befolkningen.

Kommissionen beslutar självständigt hur verksamheten ska bedrivas. Utöver att kommissionen själv bestämmer inriktningen på sitt arbete så innebär självständigheten att kommissionen själv avgör vilka arbetsmetoder den vill använda. Vidare ska kommissionen ha rätt – och skyldighet – att göra självständiga bedömningar i de frågor som omfattas av uppdraget. Ingen har rätt att ge kommissionen direktiv annat än genom lag. Kommissionens självständighet, framför allt i förhållande till regeringen, men även andra delar av den offentliga sektorn, är viktig inte minst vid dess bedömningar av hur de mänskliga rättigheterna respekteras i Sverige.

I *andra stycket* anges att riksdagen ska utse en av kommissionärerna att svara för myndighetens administrativa ledning.

*Tredje stycket* motsvarar vad som föreskrivs om val av Riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna. För kommissionärerna gäller en mandatperiod på sju år, utan möjlighet till omval.

Enligt *fjärde stycket* får riksdagen på förslag av konstitutionsutskottet entlediga en kommissionär som inte har riksdagens

förtroende. Motsvarande bestämmelse finns för Riksdagens ombudsmän.

Enligt *femte stycket* ska riksdagen snarast välja en efterträdare för en ny sjuårsperiod om en kommissionär avgår i förtid. Bestämmelsen gäller oavsett om anledningen till den förtida avgången är att riksdagen har entledigat kommissionären på grund av bristande förtroende eller att kommissionären har avgått av annat skäl.

### 11.1.2 Förslaget till lag (0000:000) med instruktion för Kommissionen för mänskliga rättigheterna

#### Uppgifter

##### 1 §

Att Kommissionen för mänskliga rättigheter är en myndighet under riksdagen med uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige samt att den beslutar självständigt hur verksamheten ska bedrivas regleras i förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen men anges även i instruktionen. Se kommentaren till förslaget till 8 kap. 15 a § lag om ändring i riksdagsordningen.

##### 2 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.2.2.

Ramen för uppdraget framgår av 1 §. Det övergripande uppdraget är att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige. Utgångspunkten för uppdraget är de internationellt erkända mänskliga rättigheterna, dvs. de mänskliga rättigheter som erkänns i konventioner och internationell sedvanerätt.

I *första stycket* angivna uppgifter är inte en uttömmande uppräkningslista. Uppgifterna är exempel på vad kommissionen har möjlighet att utföra inom sitt verksamhetsområde. Kommissionen avgör vilka frågor inom sitt verksamhetsområde som den väljer att arbeta med, det vill säga hur den anser sig bäst främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna.

*Punkt 1:* Kommissionen ska kunna undersöka och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna respekteras i Sverige samt föreslå åtgärder för att förbättra situationen. Undersökningarna

och rapporterna kan avse alla samhällsområden och -sektorer. De kan behandla situationen för de mänskliga rättigheterna generellt eller mer avgränsade frågor. Med att kommissionen ska kunna rapportera avses att den ska kunna avge alla former av skriftliga och muntliga yttranden. Kommissionen ska kunna publicera sina undersökningar och rapporter.

*Punkt 2:* Som en del av kommissionens undersökande verksamhet enligt punkten 1, så ska den kunna verka för att författningsförslag, andra förslag, gällande författningar och rådande praxis står i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. Undersökningarna kan avse alla typer av författningar. Förslag som läggs fram i statens offentliga utredningar och departementspromemorior, både författningsförslag och andra förslag, är exempel på förslag som ska kunna studeras av kommissionen. Kommissionen ska vid utförandet av uppdraget kunna föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som behövs för att säkerställa att Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna uppfylls. Kommissionen ska även, när den bedömer att detta är möjligt och lämpligt, kunna svara på förfrågningar från andra organ, t.ex. myndigheter. I 4 § regleras kommissionens möjlighet att till riksdagen eller regeringen göra framställning om författningsändring eller någon annan åtgärd. Kommissionen ska vidare kunna lämna rekommendationer, bl.a. till myndigheter, kommuner och landsting om vad som krävs för att verksamhet och föreskrifter ska överensstämma med de mänskliga rättigheterna.

*Punkt 3:* Kommissionen ska kunna ha självständiga kontakter med internationella organisationer. Genom kontakterna kan kommissionen både inhämta kunskap om internationellt arbete för mänskliga rättigheter och rapportera om egna erfarenheter. Kommissionen kan t.ex. avge ett eget yttrande i samband med Sveriges rapportering till övervakningskommittéer och andra internationella organ, men detta yttrande ska inte ingå som en del av regeringens rapport. Kommissionen ska även i övrigt kunna delta i internationellt samarbete, såsom exempelvis genom erfarenhetsutbyte med andra nationella institutioner.

*Punkt 4:* Experter från kommissionen ska kunna medverka vid utarbetandet och genomförandet av utbildningar och kompetensutvecklande insatser inom den offentliga sektorn eller hos andra aktörer. Kommissionen ska kunna följa och samla in information om forskning av de mänskliga rättigheterna samt även ha möjlighet

att lämna uppdrag om forskningsinsatser, undersökningar och studier. Kommissionen ska kunna vidta åtgärder för att höja medvetenheten om frågor som rör de mänskliga rättigheterna. Ett sätt för kommissionen att höja medvetenheten om de mänskliga rättigheterna är att sprida information om de mänskliga rättigheterna till allmänheten, varvid kontakter med organisationer inom civilsamhället kan vara en viktig metod. Att via massmedier skapa debatt i frågor om de mänskliga rättigheterna är ett annat sätt att höja medvetenheten.

Enligt *andra stycket* ska kommissionen inte kunna pröva klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna i enskilda fall, utan kommissionens uppgift är att på ett mer generellt plan främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige. Detta innebär att kommissionen inte gör någon bedömning i enskilda fall utan mer allmänt undersöker hur exempelvis lagstiftning och praxis överensstämmer med Sveriges internationella åtaganden. Information som lämnats av enskilda kan ingå i underlaget för sådana undersökningar.

### 3 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.2.3.

I bestämmelsen anges att förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting på begäran ska lämna kommissionen det biträde som den behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter.

Detta innebär att de är skyldiga att lämna uppgifter till kommissionen samt delta i överläggningar. En motsvarande bestämmelse finns i lagen (1993:335) om Barnombudsman. Redan av andra bestämmelser framgår att myndigheter ska samverka med varandra. Enligt 6 § förvaltningslagen (1986:223) är varje myndighet skyldig att lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. En myndighet ska enligt 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Skyldigheten att lämna kommissionen biträde innefattar därutöver att ta emot besök av kommissionen.

Kommissionen utövar inte tillsyn. Skyldigheten att lämna kommissionen biträde är osanktionerad. Syftet med att ålägga förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting en skyldighet att

lämna kommissionen biträde är att tydliggöra att dessa ska underlätta kommissionens verksamhet med att på ett övergripande plan undersöka hur de mänskliga rättigheterna respekteras i Sverige och andra frågor om de mänskliga rättigheterna. De uppgifter som på begäran ska lämnas till kommissionen kan både avse uppgifter om hur de mänskliga rättigheterna respekteras och främjas i den tillfrågade aktörens egen verksamhet och uppgifter som behövs för andra typer av undersökningar, t.ex. statistik som kommissionen behöver för att kunna undersöka i vad mån en viss del av befolkningen kommer i åtnjutande av sina mänskliga rättigheter.

Bestämmelsen ger inte kommissionen någon rätt att ta del av sekretessbelagda uppgifter. Kommissionens möjlighet att få ta del av sekretessbelagda uppgifter får bedömas efter sekretessprövning av utlämnande myndighet. Sekretessbestämmelserna som föreslås gälla i kommissionens verksamhet kan påverka en annan myndighets bedömning av om en sekretessbelagd uppgift utan risk för men kan lämnas till kommissionen. Sekretessbestämmelserna kan även ha betydelse för om en enskild person vill lämna sitt samtycke till att en sekretessbelagd uppgift får lämnas vidare till kommissionen.

Riksdagens ledamöter, statsråden och domstolar omfattas inte av skyldigheten att lämna kommissionen biträde.

Även privaträttsliga subjekt som utför uppgifter inom den offentliga förvaltningen omfattas av bestämmelsen. Detta är av särskild betydelse, då någon samverkansskyldighet annars inte skulle gälla för de privaträttsliga subjekten. Bolag, föreningar, samsälligheter, stiftelser och enskilda individer är exempel på privaträttsliga subjekt. Privaträttsliga subjekt kan bedriva verksamhet på uppdrag eller med tillstånd från det allmänna. Exempel på offentliga förvaltningsuppgifter som anförtros privaträttsliga subjekt är insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade samt verksamhet enligt skollagen (2010:800).

#### 4 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.2.4. Såvitt avser framställningar till riksdagen, se även kommentaren till 3 kap. 8 § förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen.

Kommissionen kan göra framställning till riksdagen eller regeringen med förslag på de författningsändringar eller andra åtgärder



som behövs för att de mänskliga rättigheterna ska respekteras eller främjas i Sverige. Riksdagen eller regeringen har därefter att ta ställning till vilken åtgärd framställningen föranleder. Det anges i bestämmelsen att kommissionärerna alltid beslutar gemensamt om sådana framställningar.

## 5 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.2.5.

Kommissionen ska lämna en rapport om verksamheten under det föregående kalenderåret. Rapporten kan även innehålla en redogörelse för hur de mänskliga rättigheterna respekteras i Sverige och förslag på hur situationen kan förbättras. Det framgår av bestämmelsen att kommissionärerna alltid beslutar gemensamt om rapporten.

## Ledning

### 6 §

Kommissionens ledning behandlas i avsnitt 5.3.1. Ledningen ska bestå av tre kommissionärer. En av kommissionärerna ska svara för myndighetens administrativa ledning. Hänvisning görs till 8 kap. 15 a § riksdagsordningen om val av kommissionärer.

Kommissionens råd behandlas i avsnitt 5.3.2. Vid kommissionen ska det finnas ett råd som kan tillföra myndigheten sakkunskap i arbetet. Sakkunskapen kan avse exempelvis villkoren för olika grupper i samhället, de mänskliga rättigheterna eller olika samhällsområden. Rådet har en rådgivande funktion. Rådet utses av kommissionen. Kommissionen får därvid bedöma vilken sakkunskap som det finns behov av att tillföra verksamheten samt när det finns anledning att förändra sammansättningen av ledamöter i rådet. Kommissionen avgör också för hur lång tid ledamöterna i rådet ska utses.

## 7 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.3.3.

Kommissionen leds av tre kommissionärer. Av *första stycket* framgår att de alltid beslutar gemensamt om verksamhetens inriktning, organisation och arbetsordning. De beslutar därvid gemensamt om vilka prioriteringar som måste göras i verksamheten. Det kan exempelvis finnas anledning att under en viss tid prioritera arbete med vissa specifika rättigheter.

Kommissionärerna kan gemensamt komma överens om att en viss ansvarsfördelning ska gälla dem emellan samt att vissa beslut kan fattas av en kommissionär ensam. Som exempel kan nämnas att kommissionärerna gemensamt skulle kunna besluta att en kommissionär ska svara för ett visst rättighetsområde och inom detta område själv besluta vilka undersökningar som ska göras och vilka slutsatser som ska dras av framkomna uppgifter.

Kommissionärerna ska dock alltid besluta gemensamt om framställningar till regeringen och riksdagen samt den årliga rapporten, se 4 och 5 §§.

I *andra stycket* regleras möjligheten att delegera administrativa ärenden. Kommissionärerna beslutar gemensamt i administrativa frågor. De kan endast gemensamt fatta beslut om delegation av administrativa ärenden till den kommissionär som har den administrativa ledningen eller till annan tjänsteman. Motsvarande bestämmelse finns för riksrevisorerna.

## 8 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.3.3.

Bestämmelsen reglerar intern revision av myndigheten. Motsvarande reglering finns för riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter.

### 11.1.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

#### 1 kap.

##### 6 §

Frågor om sekretess behandlas i avsnitt 5.2.3.

Ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen avser verksamhet hos Kommissionen för mänskliga rättigheter. De är utformade med de sekretessbestämmelser som gäller för Barnombudsmannen som förebild.

Paragrafen upplyser om innehållet i lagens femte avdelning. Ändringen är en följd av förslaget till ändring i 33 kap.

#### 10 kap.

##### 21 §

Bestämmelsen avser misstankar om vissa brott begångna mot unga. Ändringen innebär att sekretessen enligt 33 kap. 4 a § hos kommissionen inte hindrar att kommissionen till en åklagarmyndighet eller en polismyndighet lämnar uppgifter om misstanke om brott mot personer under 18 år om det är fråga om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken eller brott som avses i lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor. Bestämmelserna i brottsbalken avser brott mot liv och hälsa, brott mot frihet och frid samt sexualbrott.

##### 23 §

Bestämmelsen behandlar uppgift som avser misstankar om allvarliga brott. Ändringen innebär att sekretessen enligt 33 kap. 4 a § hos kommissionen inte hindrar att kommissionen till en åklagarmyndighet, en polismyndighet eller någon annan myndighet som har att ingripa mot brott lämnar uppgift angående misstanke om vissa brott. De brott som avses är brott för vilka det lägsta straffet är fängelse i ett år, försök till brott för vilka det lägsta straffet är fängelse i två år samt slutligen försök till brott för vilka det lägsta straffet är fängelse ett år om gärningen har innefattat försök till

överföring av en allmänfarlig sjukdom enligt smittskyddslagen (2004:168).

## 27 §

Bestämmelsen behandlar utbyte av uppgifter mellan myndigheter. Första stycket innehåller en s.k. generalklausul. Den innebär att sekretessbelagd uppgift får lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

I *andra stycket* föreskrivs vissa undantag. Ändringen innebär att en hänvisning görs till 33 kap. 4 a § som gäller kommissionen. Det betyder att sekretessbelagda uppgifter hos kommissionen inte kan lämnas ut med stöd av generalklausulen.

## 33 kap.

### 4 a §

Paragrafen är ny. Rubriken till 33 kap. har ny lydelse och rubriken närmast före paragrafen är ny.

Kommissionen ska inte pröva klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna i enskilda fall. Kommissionen kommer dock ofta att ha kontakt med enskilda. Uppgifterna från dessa kan vara av mycket känslig karaktär. Enskilda kan vända sig till kommissionen med uppgifter i ett enskilt fall, även om kommissionen därefter inte prövar det enskilda fallet utan gör en mer övergripande bedömning. Sådana kontakter kan exempelvis initiera att en kartläggning av en viss fråga görs.

Därför föreskrivs det i paragrafen att sekretess gäller i verksamhet enligt lagen med instruktion för Kommissionen för mänskliga rättigheter för uppgift om 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.

Bestämmelsen har ett s.k. omvänt skaderekvisit, vilket innebär att sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan men för den enskilde eller någon närstående till denne. Huvudregeln är sekretess. I praktiken kan denna bestämmelse innebära att en uppgift inte kan lämnas ut om kommissionen inte har kännedom om mottagarens identitet och om vad denne ska

använda uppgiften till. Ett sådant omvänt skaderekvisit gäller hos Barnombudsmannen (33 kap. 2 §) samt inom socialtjänsten (26 kap. 1 §) och hälso- och sjukvården (25 kap. 1 §).

Sekretessen i kommissionens verksamhet kan påverka en annan myndighets bedömning av om en sekretessbelagd uppgift utan risk för men kan lämnas till kommissionen. Sekretessen kan även ha betydelse för om en enskild person vill lämna sitt samtycke till att en sekretessbelagd uppgift får lämnas vidare till kommissionen.

Sekretessen enligt bestämmelsen gäller i kommissionens verksamhet enligt instruktionen. Med verksamhet avses även uppgifter som lämnas till kommissionen av enskilda som har den felaktiga uppfattningen att kommissionen prövar klagomål om enskilda fall. Verksamheten omfattar dock inte exempelvis personalärenden. I sådana ärenden kan emellertid andra sekretessregler bli till tillämpliga.

Sekretessen avser uppgifter om enskildas såväl personliga som ekonomiska förhållanden. Sekretessen gäller även till förmån för närstående.

Bestämmelserna i 10 kap. 21 och 23 §§ innebär att sekretessen inte hindrar att Kommissionen för mänskliga rättigheter gör polis-anmälan i vissa fall.

## 5 §

Paragrafen reglerar rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. En hänvisning även till 33 kap. 4 a § har lagts till. Det innebär att begränsad meddelarfrihet enligt bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen gäller för uppgifter som någon lämnar till kommissionen och som omfattas av sekretess enligt 33 kap. 4 a §.

## 11.2 Övriga författningsförslag

### 11.2.1 Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

#### 2 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.5.

I paragrafen förs in en regel om att hälso- och sjukvården ska bedrivas med respekt för den enskildes mänskliga rättigheter enligt

de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa.

Genom bestämmelsen understryks vikten av att de mänskliga rättigheterna respekteras i verksamheten. Hälso- och sjukvården är, liksom övriga delar av det allmänna, redan i dag skyldig att respektera Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. Några nya rättigheter skapas inte genom bestämmelsen.

Bestämmelsen är av övergripande karaktär. Den är avsedd att vara ett stöd för tolkningen av andra mer konkret utformade bestämmelser i svenska författningar. De internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter som Sverige har tillträtt har inte, med undantag av Europakonventionen, inkorporerats i svensk lagstiftning. Lagstiftaren har emellertid gjort bedömningen att gällande författningar står i överensstämmelse med de internationella åtagandena. Enligt principen om fördragskonform tolkning ska den svenska lagstiftningen tolkas med vägledning inte bara av nationella rättskällor utan även av de konventioner som Sverige är bundna av. Dessa tolkas i sin tur av internationella organ, för Sveriges del främst Europadomstolen, men även yttranden från exempelvis FN:s övervakningskommittéer är av betydelse. Uttalanden från dessa organ, utöver Europadomstolens domar, är dock inte bindande för Sverige och vilken betydelse de ska tillmätas måste bedömas i sitt sammanhang.

Verksamhetens ledning har ansvar för att de mänskliga rättigheterna respekteras i verksamheten samt för att det finns tillräcklig och aktuell kunskap om vad de mänskliga rättigheterna innebär och om hur de kan få genomslag i verksamheten. Vidare ska personer som är verksamma inom området ha ett professionellt och humant förhållningssätt gentemot den enskilde.

### **11.2.2 Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)**

#### *1 a §*

Se kommentaren till förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

### 11.2.3 Förslaget till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223)

#### 3 a §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.2.1.

Paragrafen är ny. Även rubriken närmast före paragrafen är ny.

Bestämmelsen är inte begränsad till handläggning av ärenden utan avser all verksamhet hos myndigheterna.

Det tydliggörs att en myndighet har ansvar för att de mänskliga rättigheterna respekteras i verksamheten. Av hänvisningen till internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter framgår att utgångspunkten är Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. Kopplingen till Sveriges internationella åtaganden är viktig, dels på grund av att centrala regler inom förvaltningsrätten härrör från konventionsrättigheter, dels på grund av att förvaltningsmyndigheternas verksamhet är av central betydelse för den enskildes mänskliga rättigheter.

Bestämmelsen är av övergripande karaktär. Den är avsedd att vara ett stöd för tolkningen av andra mer konkret utformade bestämmelser i svenska författningar. De internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter som Sverige har tillträtt har inte, med undantag av Europakonventionen, inkorporerats i svensk lagstiftning. Lagstiftaren har emellertid gjort bedömningen att gällande författningar står i överensstämmelse med de internationella åtagandena. Enligt principen om fördragskonform tolkning ska den svenska lagstiftningen tolkas med vägledning inte bara av nationella rättskällor utan även av de konventioner som Sverige är bundna av. Dessa tolkas i sin tur av internationella organ, för Sveriges del främst Europadomstolen, men även yttranden från exempelvis FN:s övervakningskommittéer är av betydelse. Uttalanden från dessa organ, utöver Europadomstolens domar, är dock inte bindande för Sverige och vilken betydelse de ska tillmätas måste bedömas i sitt sammanhang.

Europakonventionen och EU-rätten har kommit att få en alltmer central roll inom förvaltningsrätten men även andra internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna har betydelse. Som exempel på konventionsrättigheter av stor betydelse inom förvaltningslagens tillämpningsområde kan nämnas rätten till domstolprövning och rätten för personer med funktionsnedsättning att få tillgång till rättssystemet på samma villkor som andra.

Vidare anges krav på myndigheten att iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. Bestämmelsen, liksom rubriken till paragrafen, är utformad med 4 § förslaget till en ny förvaltningslag (SOU 2010:29) som förebild. Kravet innebär ett förbud mot ovidkommande hänsynstaganden. Som exempel kan nämnas obefogad särbehandling av en person eller personkategori.

#### **11.2.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall**

##### *1 §*

Se kommentaren till förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

#### **11.2.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga**

##### *1 §*

Se kommentaren till förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

#### **11.2.6 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)**

##### **2 kap.**

##### *2 a §*

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.3.1.

Paragrafen är ny och anger att 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. Bestämmelsen placeras efter bestämmelsen om den s.k. likställighetsprincipen i 2 §, som reglerar att kommunerna och landstingen ska iaktta objektivitet och rättvisa i sin behandling av kommunmedlemmarna.

Kommuner och landsting är redan i dag skyldiga att respektera Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna.



Några nya rättigheter skapas inte genom bestämmelsen. Kommunens och landstingens roll för att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna är viktig, då många rättigheter rör områden som sköts av kommuner och landsting. Inom dessa områden, bl.a. skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård, beslutar kommunerna själva om fördelning av resurser och hur verksamheten ska organiseras. Det finns anledning att i kommunallagen, som innehåller grundläggande bestämmelser om hur kommuner och landsting ska styras, markera ansvaret för att de mänskliga rättigheterna respekteras i verksamheten. Genom bestämmelsen betonas vikten av att kommuner och landsting uppmärksammar vilka effekter olika åtgärder, exempelvis fördelning av resurser, får för respekten för de mänskliga rättigheterna i den kommunala verksamheten. Kommunerna och landstinget bestämmer givetvis själva vilka konkreta åtgärder de ska vidta för att främja de mänskliga rättigheterna.

#### **11.2.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård**

2 §

Se kommentaren till förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

#### **11.2.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård**

2 a §

Se kommentaren till förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

### 11.2.9 Förslaget till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)

#### 1 kap.

##### 5 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.3.

Enligt paragrafen ska högskolorna i sin verksamhet främja en hållbar utvecklig, jämställdhet mellan män och kvinnor, förståelse för internationella förhållanden och en breddad rekrytering.

Det införs ett nytt *andra stycke* där det anges att högskolorna i sin verksamhet ska respektera den enskildes mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa. Vidare ska högskolorna förmedla och förankra rättigheterna. I skollagen (2010:800) finns en liknande reglering.

Bestämmelsen är inte begränsad till utbildningen utan avser hela verksamheten. För att kunna förmedla och förankra rättigheterna krävs ett medvetet och aktivt arbete. Det måste finnas kunskap om vad rättigheterna innebär, bl.a. enligt de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter, och om hur de kan genomföras och förmedlas i verksamheten för att högskolan ska kunna säkerställa att de respekteras.

### 11.2.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:603) om verkställighet av slutna ungdomsvård

#### 2 §

Se kommentaren till förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

### Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

#### 1 kap.

##### 1 §

Se kommentaren till förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

**11.2.11 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen  
(2005:716)****1 kap.***8 a §*

Se kommentaren till förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

**11.2.12 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken  
(2010:110)****2 kap.***5 a §*

Se kommentaren till förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

**11.2.13 Förslaget till lag om ändring i fängelselagen  
(2010:610)****1 kap.***4 §*

Se kommentaren till förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

**11.2.14 Förslaget till lag om ändring i häkteslagen (2010:611)****1 kap.***4 §*

Se kommentaren till förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

### **11.2.15 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)**

1 kap.

1 §

Se kommentaren till förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

### **11.2.16 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen**

2 b §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.2.3.

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

Av förslaget till ändring i polislagen (1984:387) och polisförordningen (1998:1558) framgår att verksamheten ska bedrivas med respekt för de mänskliga rättigheterna. Inom ramen för Rikspolisstyrelsens tillsyn bör tillsynsobjektens arbete med att säkerställa de mänskliga rättigheterna följas upp.

### **11.2.17 Förslaget till förordning om ändring i kommittéförordningen (1998:1474)**

14 a §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.2.6.

Bestämmelsen är ny och anger att 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.

Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna ska förverkligas genom lagstiftning och andra åtgärder. Det är viktigt att kommittéerna tidigt undersöker om det finns några internationella bestämmelser om mänskliga rättigheter som kan

beröra de frågor som utredningsarbetet gäller. Sveriges internationella åtaganden, som främst omfattar de konventioner Sverige har tillträtt men även internationell sedvanerätt, ska sedan beaktas när kommittéer och särskilda utredare utformar sina förslag. Kommittén ska bedöma om svensk lagstiftning och verksamhet inom området för kommitténs uppdrag överensstämmer med de internationella överenskommelserna, om det finns behov av förändringar utifrån ett människorättsperspektiv samt om kommitténs förslag påverkar säkerställandet av de mänskliga rättigheterna. Kommitténs bedömning ska redovisas i betänkandet.

Hänvisningen i kommittéförordningen till förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning avser författningsförslags konsekvenser för den enskildes mänskliga rättigheter. Bestämmelsen i kommittéförordningen omfattar även förslag om andra åtgärder.

### **11.2.18 Förordning om ändring i polisförordningen (1998:1558)**

#### **3 kap.**

##### *5 a §*

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.2.3.

I paragrafen beskrivs länspolismästarens uppgifter. Länspolismästaren ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Motsvarande bestämmelse om ledningens ansvar finns i 3 § myndighetsförordningen (2007:515), vilken inte är tillämplig på polismyndigheterna. Det förs in i paragrafen att länspolismästaren även ska se till att verksamheten bedrivs enligt de förpliktelser som följer av Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna.

Genom bestämmelsen tydliggörs ledningens ansvar för att säkerställa att de mänskliga rättigheterna respekteras. Frågor som rör tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna i verksamheten bör prioriteras. Myndighetens ledning behöver därför ha aktuell kunskap om de mänskliga rättigheternas betydelse för verksamheten. Rätten till frihet och personlig säkerhet, förbudet mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller

bestraffning samt rätten till icke-diskriminering är exempel på mänskliga rättigheter som är av stor relevans inom området.

### **11.2.19 Förslaget till förordning om ändring i myndighetsförordningen (2007:515)**

3 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.2.2.

I paragrafen anges vilket ansvar en myndighets ledning har. Myndighetens ledning ska se till att verksamheten bedrivs enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Det förs in en regel om att ledningen även ska se till att verksamheten bedrivs enligt de förpliktelser som följer av Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna.

Genom bestämmelsen tydliggörs ledningens ansvar för att säkerställa att de mänskliga rättigheterna respekteras. Frågor som rör tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna i verksamheten bör prioriteras. Myndighetens ledning behöver därför ha aktuell kunskap om de mänskliga rättigheternas betydelse för verksamheten.

### **11.2.20 Förslaget till ändring i förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket**

2 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.2.3.

Av paragrafen framgår Migrationsverkets uppgifter, såsom att verket vid genomförandet av verksamheten ska belysa och beakta kvinnors och mäns villkor samt inför beslut eller andra åtgärder som kan röra barn ska analysera konsekvenserna för barn. I paragrafen förs in en regel om att Migrationsverket 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.

Av hänvisningen till internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter framgår att utgångspunkten är Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. Det

tydliggörs att myndigheten har ansvar för att de mänskliga rättigheterna respekteras. Detta ansvar kräver att ledningen prioriterar frågor om de mänskliga rättigheterna, att det finns aktuell kunskap om de mänskliga rättigheterna i organisationen och att ett aktivt arbete med att säkerställa respekten för rättigheterna bedrivs. Förbudet mot tortyr, inklusive förbudet mot att sända en person till ett land där han eller hon riskerar att utsättas för tortyr, rätten att söka asyl, skydd av flyktingar, rättigheter i samband med frihetsberövanden, barnets rättigheter och rätten till bästa uppnåeliga hälsa är exempel på mänskliga rättigheter som är av stor relevans på området.

### **11.2.21 Förslaget till förordning med ändring i förordningen (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse**

#### **4 §**

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.2.3.

I paragrafen beskrivs Statens institutionsstyrelsens uppgifter, såsom att myndigheten ska ta hänsyn till kvinnors och mäns villkor samt barns bästa. I paragrafen införs en bestämmelse om att myndigheten ska vidta åtgärder för att säkerställa att myndighetens verksamhet bedrivs med full respekt för den enskildes mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa.

Av hänvisningen till internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter framgår att utgångspunkten är Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. Det tydliggörs att myndigheten har ansvar för att de mänskliga rättigheterna respekteras. Detta ansvar kräver att ledningen prioriterar frågor om de mänskliga rättigheterna, att det finns aktuell kunskap om de mänskliga rättigheterna i organisationen och att ett aktivt arbete med att säkerställa respekten för rättigheterna bedrivs. Barnets rättigheter, förbudet mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning samt rätten till frihet och personlig säkerhet är exempel på mänskliga rättigheter som är av stor relevans inom området.

### 11.2.22 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården

#### 2 a §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.2.3.

Kriminalvården ansvarar för att verkställa utdömda påföljder, bedriva häktesverksamhet samt utföra personutredningar i brottmål.

Paragrafen är ny och föreskriver att 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.

Av hänvisningen till internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter framgår att utgångspunkten är Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Det tydliggörs att myndigheten har ansvar för att de mänskliga rättigheterna respekteras. Detta ansvar kräver att ledningen prioriterar frågor om de mänskliga rättigheterna, att det finns aktuell kunskap om de mänskliga rättigheterna i organisationen och att ett aktivt arbete med att säkerställa respekten för rättigheterna bedrivs. Förbudet mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning samt rätten till frihet och personlig säkerhet är exempel på mänskliga rättigheter som är av stor relevans inom området.

### 11.2.23 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning

#### 6 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.2.4.

I paragrafen anges vad en konsekvensutredning vid förvaltningsmyndigheters regelgivning ska innehålla. Det förs in en bestämmelse om att en konsekvensutredning ska innehålla en bedömning av om regleringen överensstämmer med Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna.

I paragrafen anges redan att en bedömning ska göras av om regleringen överensstämmer eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till den Europeiska unionen. EU-



rätten, som har företrädare framför svensk rätt, innehåller regler om de mänskliga rättigheter som gäller vid tillämpningen av EU-rätten.

Lagar eller andra föreskrifter får inte heller beslutas i strid med Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. Detta gäller såväl den inkorporerade Europakonventionen som andra internationella överenskommelser om de mänskliga rättigheterna som Sverige har åtagit sig att följa.

En myndighets möjligheter att besluta om föreskrifter kan således vara begränsade av åtaganden som Sverige har enligt internationella överenskommelser. Internationella överenskommelser har betydelse inom många myndigheters områden. En myndighet kan i sitt författningsarbete behöva beakta sådana rekommendationer som har utformats av ett internationellt organ som Sverige på grund av medlemskap eller på annat sätt förbundet sig att respektera. Se *Myndigheternas föreskrifter – handbok i författningsskrivning*, Ds 1998:43, s. 57.

Genom bestämmelsen tydliggörs att internationella överenskommelser om de mänskliga rättigheterna på myndighetens verksamhetsområde måste identifieras och beaktas vid regelgivningen.

#### **11.2.24 Förslaget till förordning med ändring i förordningen (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen**

##### *3 a §*

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.2.3.

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

I socialförsäkringsbalken införs en bestämmelse om att verksamhet enligt balken ska bedrivas med respekt för de mänskliga rättigheterna. Inom ramen för den tillsyn som utövas av Inspektionen för socialförsäkringen bör tillsynsobjektens arbete med att säkerställa att de mänskliga rättigheterna respekteras följas upp.

### 11.2.25 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:1243) med instruktion för Socialstyrelsen

#### 8 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.2.3.

I paragrafen beskrivs vissa av Socialstyrelsens uppgifter, bl.a. att Socialstyrelsen ska vaka över verksamheterna när det gäller den enskildes rättigheter samt inför beslut eller andra åtgärder som rör barn analysera konsekvenserna för barn och därvid ta särskild hänsyn till barnets bästa. I paragrafen förs in en bestämmelse om att Socialstyrelsen inom ramen för sitt arbete med kunskapsförmedling, normgivning och tillsyn ska vidta åtgärder för att säkerställa full respekt för den enskildes mänskliga rättigheter enligt de internationella överenskommelser som Sverige har åtagit sig att följa.

Av hänvisningen till internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter framgår att utgångspunkten är Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Det tydliggörs att myndigheten har ansvar för att de mänskliga rättigheterna respekteras. Detta ansvar kräver att ledningen prioriterar frågor om de mänskliga rättigheterna, att det finns aktuell kunskap om de mänskliga rättigheterna i organisationen och att ett aktivt arbete med att säkerställa respekten för rättigheterna bedrivs. Av förslagen till ändringar i författningar som rör hälso- och sjukvård, vård av missbrukare och unga, rättspsykiatrisk vård, verkställighet av sluten ungdomsvård och socialtjänst framkommer att de mänskliga rättigheterna ska respekteras i verksamheterna. Inom ramen för Socialstyrelsens tillsyn bör tillsynsobjektens arbete med att säkerställa att de mänskliga rättigheterna respekteras följas upp. Rätten till bästa uppnåeliga hälsa, rätten till icke-diskriminering, rätten till social trygghet och en tillfredsställande levnadsstandard, barnets rättigheter samt rättigheter för personer med funktionsnedsättning är exempel på mänskliga rättigheter som är av stor relevans inom området.

### 11.2.26 Förslaget till förordning (2009:1482) med instruktion för Boverket

#### 3 a §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.2.3.

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

Boverket ska enligt 3 § särskilt beakta de konsekvenser som verkets beslut och verksamhet kan få för funktionshindrade, barn, ungdomar, äldre och personer med utländsk bakgrund samt för boendesegregation, folkhälsa och jämställdhet. Flera mänskliga rättigheter är aktuella.

Av hänvisningen till internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter framgår att utgångspunkten är Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. Det tydliggörs att myndigheten har ansvar för att de mänskliga rättigheterna respekteras. Detta ansvar kräver att ledningen prioriterar frågor om de mänskliga rättigheterna, att det finns aktuell kunskap om de mänskliga rättigheterna i organisationen och att ett aktivt arbete med att säkerställa respekten för rättigheterna bedrivs. Av förslaget till ändring i plan- och bygglagen (2010:900) framgår att planläggning och byggande ska genomföras med respekt för de mänskliga rättigheterna. Inom ramen för tillsynen bör tillsynsobjektens arbete med att säkerställa att de mänskliga rättigheterna respekteras följas upp. Rätten till bostad, rättigheter för personer med funktionsnedsättning, och barnets rättigheter är exempel på mänskliga rättigheter som är av stor relevans inom området.

# Särskilt yttrande

## Särskilt yttrande av ledamoten Anders Knappe

I slutbetänkandet föreslås att Sverige inrättar en nationell institution för mänskliga rättigheter med utgångspunkt i Parisprinciperna.<sup>1</sup> Jag delar majoritetens bedömning och anser att det är av stor vikt att Sverige har en nationell institution för mänskliga rättigheter som bedriver främjande och skyddande verksamhet. Däremot anser jag inte att detta bör ske genom inrättandet av en ny myndighet. Det finns befintliga myndigheter med angränsande uppgifter såsom Justitieombudsmannen, Barnombudsmannen och Diskrimineringsombudsmannen (DO).

I betänkandet beskrivs dessa myndigheters verksamheter. Slutsatsen är att de av olika skäl inte är lämpade för ett bredare uppdrag. Jag delar inte den uppfattningen och menar att det är bättre att utgå från en redan befintlig organisation som DO. Diskrimineringsförbudet är en princip som genomsyrar de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. De fyra diskrimineringsombudsmän som fanns i Sverige tidigare hade högsta internationella status som nationell institution för mänskliga rättigheter och nuvarande DO är också aktuell för motsvarande ackreditering.<sup>2</sup>

DO är den myndighet som i dag hanterar enskilda diskrimineringsfrågor samt har uppdraget att främja lika rättigheter och möjligheter i Sverige. Att kombinera det uppdraget med ett utökat uppdrag att främja och bevaka insatser när det gäller mänskliga rättigheter bör ge både samordningsfördelar och vara mer kostnadseffektivt. Internationella erfarenheter visar också att myn-

<sup>1</sup> FN:s generalförsamling antog i december 1993 "Principles relating to the Status of National Institutions", de så kallade Parisprinciperna, som anger riktlinjer för nationella institutioner med uppgift att främja och skydda de mänskliga rättigheterna.

<sup>2</sup> De hade A-status (dvs. högsta status som nationell institution för mänskliga rättigheter) enligt International Coordination Committee of National Human Rights Institutions (ICC) kriterier, som utgår från Parisprinciperna.

digheter som enbart arbetar med mänskliga rättigheter på en övergripande nivå utan att ha ansvar för handläggning av enskilda ärenden kan få svårt att få genomslag för sin verksamhet.

# Referenser

## Internationella dokument

### Traktat

- SÖ (Sveriges internationella överenskommelser) 1952:35, *Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna*, antagen den 4 november 1950.
- SÖ 1971:40, *FN:s internationella konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering*, antagen den 21 december 1965.
- SÖ 1971:41, *FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter*, antagen den 16 december 1966.
- SÖ 1971:42, *FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter*, antagen den 16 december 1966.
- SÖ 1975:1, *Wienkonventionen om traktaträtt*, antagen den 23 maj 1969.
- SÖ 1980:8, *FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor*, antagen den 18 december 1979.
- SÖ 1986:1, *FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning*, antagen den 10 december 1984.
- SÖ 1988:37, *Europeiska konventionen till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning*, antagen den 26 november 1987.
- SÖ 1990:20, *FN:s konvention om barnets rättigheter*, antagen den 20 november 1989.
- SÖ 1998:35, *Europeisk social stadga (reviderad)*, antagen den 3 maj 1996.
- SÖ 2000:2, *Ramkonvention om skydd för nationella minoriteter*, antagen den 1 februari 1995.

- SÖ 2000:3, *Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk*, antagen den 5 november 1992.
- SÖ 2003:13, *Fakultativt protokoll till konventionen den 20 november 1989 (SÖ 1990:20) om barnets rättigheter vid indragning av barn i väpnade konflikter*, antaget den 25 maj 2000.
- SÖ 2006:17, *Fakultativt protokoll till konventionen den 10 december 1984 (SÖ 1986:1) mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning*, antaget den 18 december 2002.
- SÖ 2008:26, *FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och fakultativt protokoll till konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning*, antagen den 13 december 2006.
- FN:s konvention om migrantarbetares rättigheter (*International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*), antagen den 18 december 1990.
- Lissabonfördraget av den 13 december 2007 om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, EGT 2007 C 306/1.

## Andra dokument från internationella organisationer

### *Förenta nationerna*

- FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (*Universal Declaration of Human Rights*), antagen genom FN:s generalförsamlings resolution GA 217 A (III) den 10 december 1948.
- FN:s ekonomiska och sociala råd (ECOSOC), resolution 2/9, 21 juni 1946.
- FN:s ekonomiska och sociala råd (ECOSOC), 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.
- FN:s generalförsamling, A/59/525/Rev.1, *Revised draft plan of action for the first phase of the World Programme for Human Rights Education*, 2 mars 2005.
- FN:s generalförsamling, A/HRC/13/44, *Report of the Secretary-General. National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, 15 januari 2010.

- FN:s generalförsamling, resolution A/RES/33/46, *National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, 14 december 1978.
- FN:s generalförsamling, resolution A/RES/48/121, *World Conference on Human Rights*, 14 februari 1994.
- FN:s generalförsamling, resolution A/RES/48/134, *National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights* (Parisprinciperna), 4 mars 1994.
- FN:s generalförsamling, resolution A/RES/49/184, *United Nations Decade for Human Rights Education*, 6 mars 1995.
- FN:s generalförsamling, resolution A/RES/49/261-E/1994/110/Add.1, annex, *Plan of Action for the United Nations Decade for Human Rights Education, 1995–2005*.
- FN:s generalförsamling, resolution A/RES/59/113, *World Programme for Human Rights Education*, 17 februari 2005.
- FN:s generalförsamling, resolution A/RES/59/113 B, *World Programme for Human Rights Education*, 5 augusti 2005.
- FN:s generalförsamling, resolution A/RES/64/161, *National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, 12 mars 2010.
- FN:s generalförsamling, resolution A/RES/64/223, *Towards Global Partnerships*, 25 mars 2010.
- FN:s kommission för mänskliga rättigheter, resolution 24 (XXXV), 14 mars 1979.
- FN:s kommitté för barnets rättigheter, CRC/GC/2002/2, *General Comment No. 2, The Role of Independent National Human Rights Institutions in the Protection and Promotion of the Rights of the Child*, 15 november 2002.
- FN:s kommitté för barnets rättigheter, CRC/C/SWE/Q/4, *List of issues*, 9 mars 2009.
- FN:s kommitté för barnets rättigheter, CRC/C/SWE/E/Q/4/Add.1, *Reply to list of issues*, 24 april 2009.
- FN:s kommitté för barnets rättigheter, CRC/C/SWE/CO/4, *Concluding Observations: Sweden*, 12 juni 2009.
- FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, E/C.12/SWE/Q/5/Add.1, *Written replies to list of issues*, 4 september 2008.



- FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, E/C.12/SWE/CO/5, *Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, 1 december 2008.
- FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, E/C.12/1998/25, *General Comment No. 10, The role of National Human Rights Institutions in the Protection of Economic, Social and Cultural Rights*, 14 december 1998.
- FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, E/C.12/GC/20, *General Comment No. 20, Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights*, juni 2009.
- FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, A/45/40(VOL.I)(SUPP), *General Comment No. 18: Non-discrimination*, 10 november 1989.
- FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, CCPR/CO/74/SWE, *Concluding Observations: Sweden*, 24 april 2002.
- FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, CCPR/CO/74/SWE/Add. 1, *Comments by the Government of Sweden on the Concluding Observations*, 14 maj 2003.
- FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, *General Comment No. 31*, 2004.
- FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, CCPR/C/SWE/Q/6, *List of issues to be taken up in connection with the consideration of the sixth periodic report of Sweden*, 25 augusti 2008.
- FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, CCPR/C/SWE/Q/6/Add.1, *Replies to the list of issues*, 3 februari 2009.
- FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, CCPR/C/SWE/CO/6, *Concluding Observations*, 7 maj 2009.
- FN:s kommitté mot diskriminering av kvinnor, CEDAW/C/SWE/CO/7, *Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Sweden*, 8 april 2008.
- FN:s kommitté mot rasdiskriminering, A/48/18, *General Recommendation No. 17*, 1994.
- FN:s kommitté mot rasdiskriminering, CERD/C/SWE/18, *State Party Report, Eighteenth Periodic Reports of State Parties due in 2007, Sweden*, 7 maj 2007.
- FN:s kommitté mot rasdiskriminering, CERD/C/SWE/CO/18, *Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, 23 september 2008.

- FN:s kommitté mot tortyr, CAT/C/SWE/CO/5, *Concluding Observations of the Committee against Torture*, 4 juni 2008.
- FN:s råd för mänskliga rättigheter, A/HRC/4/28/Add.2, *Implementation of General Assembly Resolution 60/251 of 15 March 2006 Entitled "Human Rights Council", Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, Paul Hunt*, 28 februari 2007.
- FN:s råd för mänskliga rättigheter, resolution A/HRC/RES/6/24, *World Programme for Human Rights Education*, 28 september 2007.
- FN:s råd för mänskliga rättigheter, A/HRC/8/5, *Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights, 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.
- FN:s råd för mänskliga rättigheter, A/HRC/8/L.8, *Mandate of the Special Representative of the Secretary General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises*, 12 juni 2008.
- FN:s råd för mänskliga rättigheter, A/HRC/RES/12/4, *World Programme for Human Rights Education*, 12 oktober 2009.
- FN:s råd för mänskliga rättigheter, A/HRC/15/11, 16, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review Sweden*, juni 2010.
- FN:s stadga, antagen i San Francisco den 26 juni 1945 och i kraft den 24 oktober 1945.
- International Human Rights Instruments, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I) *Compilations of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies*, 27 maj 2008.
- International Human Rights Instruments, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. II), *Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies*, 27 maj 2008.
- International Human Rights Instruments, HRI/MC/2006/7, *Report on Indicators for Monitoring Compliance with International Human Rights Instruments: a Conceptual and Methodological Framework*, 11 maj 2006.
- International Human Rights Instruments, HRI/MC/2008/3, *Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights*, 6 juni 2008.

- International Labour Office, *Tripartite Declaration Of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy*, 2006.
- International Law Commission, *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, 2001.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, United Nations, 2002.
- 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, Genève, 1995.
- United Nations Children's Fund/United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, *A Human Rights Approach to Education for All*, september 2007.
- United Nations Development Programme, *Programming for Justice: A Practitioner's Guide to a Human Rights-Based Approach to Access to Justice*, UNDP Regional Centre in Bangkok, 2005.
- United Nations Development Programme, *Indicators for Human Rights Based Approaches to Development: A User's Guide*, mars 2006.
- 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, Stamford, 2003.
- United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court, A/CONF.183/9, *Rome Statute of the International Criminal Court*, 17 juli 1998.
- United Nations 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.
- United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, *Chart of the Status of National Institutions, Accreditation Status as of June 2010*, publicerad på [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).
- 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.

- United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, *Frequently Asked Questions on a Human Rights-based Approach to Development Cooperation*, 2006.
- United Nations Office of the High Commissioner For Human Rights, *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, Professional Training Series No. 10, 2002.
- United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, *Survey on national Human Rights Institutions*, 2009.
- World Conference on Human Rights, A/CONF.157/23, *Vienna Declaration and Programme of Action*, 12 juli 1993.

#### *Europeiska unionen*

- European Union Agency for Fundamental Rights, *Data in Focus Report. Rights Awareness and Equality Bodies, Strengthening the Fundamental Rights Architecture in the EU III*, 2010.
- European Union Agency for Fundamental Rights, *EU-MIDIS at a Glance*, 2009.
- European Union Agency for Fundamental Rights, *EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey. Main Results Report*, 2009
- European Union Agency for Fundamental Rights, *National Human Rights Institutions in the EU Member States, Strengthening the Fundamental Rights Architecture in the EU I*, 2010.
- Europeiska kommissionen, *Grönbok. Främjande av en europeisk ram för företagens sociala ansvar*, KOM (2001)366 slutlig, 18 juli 2001.
- Rådets förordning (EG) nr. 168/2007 av den 15 februari 2007 om inrättande av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter.

*Europarådet*

Commissioner for Human Rights, CommDH(2007)10, *Assessment of the Progress made in Implementing the 2004 Recommendations of the Council of Europe Commissioner for Human Rights*, 16 maj 2007.

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

European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), CPT/Inf (2009), *Report to the Swedish Government on the visit to Sweden*, 34, 11 december 2009.

Congress of Local and Regional Authorities, *Social Approach to the Fight against Racism at Local and Regional Level*, 29 maj 2008.

Congress of Local and Regional Authorities, *The Role of Local and Regional Authorities in the Implementation of Human Rights*, 1 mars 2010.

*Andra internationella organisationer*

International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, *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.

International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, *Guidelines for Accreditation & Re-Accreditation of National Human Rights Institutions to the International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions*, version 4, juni 2009.

International Organization for Standardization (ISO), *Draft International Standard ISO/DIS 26000*.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Guidelines for Multinational Enterprises*, antagna genom Declaration on International Investment and Multinational Enterprises, 27 juni 2000.

**Riksdagsskrivelser, betänkanden från riksdagens utskott, m.m.**

- Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2007/08:AU7, *Ett starkare skydd mot diskriminering.*
- Finansutskottets betänkande 2009/10:FiU22, *Nya rättsmedel m.m. på upphandlingsområdet.*
- Finansutskottets betänkande 2009/10:FiU38, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
- Framställning till riksdagen 2009/10:RS4, *Uppföljning av Riksrevisionsreformen.*
- Förslag till riksdagen 1999/2000:RS1, *Riksdagen och den statliga revisionen.*
- Justitieukskottets betänkande 2009/10:JuU21, *En ny fängelse- och häkteslagstiftning.*
- Konstitutionsutskottets betänkande KU 1975/76:22 *med anledning av förslag av riksdagens JO-utredning beträffande JO-ämbetets uppgifter och organisation.*
- Konstitutionsutskottets betänkande 1986/87:KU2 *om JO-ämbetet.*
- Konstitutionsutskottets yttrande 1998/99:KU2y, *Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige.*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2000/01:KU8, *Riksdagen och den statliga revisionen.*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2002/03:KU9, *Ändringar i regeringsformen.*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2006/07:KU21, *Fastställande av löner för riksdagens ombudsmän, m.m.*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2008/09:KU1, *Utgiftsområde 1 Rikets styrelse.*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2009/10:KU17, *Uppföljning av Riksrevisionsreformen.*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2009/10:KU19, *En reformerad grundlag.*
- Kulturutskottets betänkande 2008/09:Kr1, *Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund, och fritid.*
- Kulturutskottets betänkande 2009/10:KrU7, *En politik för det civila samhället.*
- Protokoll 2000/01:48.
- Riksdagsstyrelsens framställning 2009/10:RS5, *Delegationsbeslut inom JO-ämbetet.*
- Sammansatta konstitutions- och lagutskottets betänkande KILU 1967:1.

- Socialutskottets betänkande 2001/02:SoU17, *En förstärkt Barnombudsman*.
- Socialutskottets betänkande 2001/02:SOU23, *Barnpolitiken – arbetet med strategin för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter*.
- Socialutskottets betänkande 2008/09:SoU22, *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten*.
- Utbildningsutskottets betänkande 2008/09:UbU4, *Ett lyft för forskning och innovation*.
- Utbildningsutskottets betänkande 2008/09:UbU9, *Tydligare mål och kunskapskrav – Nya läroplaner för skolan*.
- Utbildningsutskottets betänkande 2009/10:UbU3, *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*.
- Utbildningsutskottets betänkande 2009/10:UbU21, *Ny skollag*.
- Utrikesutskottets betänkande 2003/04:UU3, *Sveriges politik för global utveckling*.
- Riksdagsskrivelse 1967:382.
- Riksdagsskrivelse 2001/02:228.
- Riksdagsskrivelse 2002/03:9.
- Riksdagsskrivelse 2003/04:112.
- Riksdagsskrivelse 2006/07:174.
- Riksdagsskrivelse 2007/08:219.
- Riksdagsskrivelse 2008/09:83.
- Riksdagsskrivelse 2008/09:92.
- Riksdagsskrivelse 2008/09:160.
- Riksdagsskrivelse 2008/09:189.
- Riksdagsskrivelse 2008/09:259.
- Riksdagsskrivelse 2009/10:8.
- Riksdagsskrivelse 2009/10:195.
- Riksdagsskrivelse 2009/10:304.
- Riksdagsskrivelse 2009/10:311.
- Riksdagsskrivelse 2009/10:315.
- Riksdagsskrivelse 2009/10:317.
- Riksdagsskrivelse 2009/10:370.

## Propositioner och skrivelser

- Prop. 1970:87 *angående godkännande av konventionen om avskaffande av rasdiskriminering m.m.*
- Prop. 1971:125 *angående godkännande av internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.*
- Prop. 1973:90 *med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*
- Prop. 1975/76:209 *om ändring i regeringsformen.*
- Prop. 1979/80:147 *om godkännande av Förenta nationernas konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor.*
- Prop. 1983/84:119 *om förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd.*
- Prop. 1985/86:17 *om godkännande av FN-konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.*
- Prop. 1986/87:99 *om ledning av den statliga förvaltningen.*
- Prop. 1987/88:133 *med anledning av Sveriges tillträde till den europeiska konventionen till förhindrande av tortyr m. m.*
- Prop. 1989/90:107 *om godkännande av FN-konventionen om barnets rättigheter.*
- Prop. 1993/94:107, *Sekretess m.m. hos Barnombudsmannen.*
- Prop. 1993/94:114, *Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen.*
- Prop. 1993/94:117, *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.*
- Prop. 1996/97:124, *Ändring i socialtjänstlagen.*
- Prop. 1997/98:40, *Riksbankens ställning.*
- Prop. 1997/98:82, *Europarådets sociala stadga.*
- Prop. 1997/98:182, *Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige.*
- Prop. 1998/99:143, *Nationella minoriteter i Sverige.*
- Prop. 2001/02:73, *Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen.*
- Prop. 2001/02:96, *En förstärkt Barnombudsman.*
- Prop. 2001/02:178, *Barn i väpnade konflikter - Fakultativt protokoll till FN:s konvention om barnets rättigheter.*
- Prop. 2001/02:190, *Riksrevisionen.*
- Prop. 2002/03:122, *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling.*
- Prop. 2004/05:107, *Svenskt godkännande av fakultativt protokoll till FN:s konvention mot tortyr m.m.*



- Prop. 2005/06:1, *Budgetpropositionen för 2006.*
- Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering.*
- Prop. 2007/08:168, *Lissabonfördraget.*
- Prop. 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009.*
- Prop. 2008/09:28, *Mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning.*
- Prop. 2008/09:50, *Ett lyft för forskning och innovation.*
- Prop. 2008/09:87, *Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan.*
- Prop. 2008/09:158, *Från erkännande till egenmakt.*
- Prop. 2008/09:160, *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten.*
- Prop. 2008/09:199, *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan.*
- Prop. 2009/10:1, *Budgetpropositionen för 2010.*
- Prop. 2009/10:55, *En politik för det civila samhället.*
- Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag.*
- Prop. 2009/10:135, *En ny fängelse- och häkteslagstiftning.*
- Prop. 2009/10:165, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*
- Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
- Prop. 2009/10:180, *Nya rättsmedel på upphandlingsområdet.*
- Prop. 2009/10:232, *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige.*
- Skr. 2001/02:83, *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna.*
- Skr. 2003/04:20, *Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik.*
- Skr. 2005/06:95, *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006–2009.*
- Skr. 2007/08:89, *Sveriges politik för global utveckling.*
- Skr. 2007/08:109, *Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik.*
- Skr. 2007/08:111, *Barnpolitiken – en politik för barnets rättigheter.*
- Skr. 2009/10:53, *En strategi för ungdomspolitik.*
- Skr. 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*
- Skr. 2009/10:106, *Dialog om samhällets värdegrund.*

*Norska propositioner*

- Ot.prp. nr. 3 (1998–99) *Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).*
- Ot.prp. nr. 35 (2004–2005) *Om lov om endringer i likestillingsloven mv. (Gjennomføring av Europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/73/EF og innarbeiding av FN-konvensjonen om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner med tilleggsprotokoll i norsk lov).*
- Ot.prp. nr. 93 (2008–2009) *Om lov om endringer i menneskerettsloven mv. (inkorporering av kvinnediskrimineringskonvensjonen).*

**Statens offentliga utredningar samt departementspromemorior**

- SOU 1974:100, *Internationella överenskommelser och svensk rätt.*
- SOU 1975:75, *Medborgerliga fri- och rättigheter.*
- SOU 1985:26, *JO-ämbetet – En översyn.*
- SOU 1993:40, *Fri- och rättighetsfrågor.*
- SOU 1997:116, *Barnets Bästa i främsta rummet.*
- SOU 1999:65, *Barnombudsmannen – företrädare för barn och ungdomar.*
- SOU 2004:23, *Från verksförordning till myndighetsförordning.*
- SOU 2004:104, *Att lära för hållbar utveckling.*
- SOU 2006:28, *Nya upphandlingsregler 2.*
- SOU 2007:85, *Olika former av normkontroll.*
- SOU 2007:102, *Svenska nyhetsmedier och mänskliga rättigheter i Sverige – En översikt.*
- SOU 2008:42, *Normgivningsmakten.*
- SOU 2008:45, *Rapporter från en MR-verkstad.*
- SOU 2008:77, *Möjlighet att leva som andra, Ny lag om stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättning.*
- SOU 2008:109, *En hållbar lärarutbildning.*
- SOU 2008:125, *En reformerad grundlag.*
- SOU 2009:36, *Främja, Skydda, Övervaka – FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.*
- SOU 2010:5, *Skolgång för alla barn.*
- SOU 2010:29, *En ny förvaltningslag.*

- Ds 1998:43, *Myndigheternas föreskrifter*.  
Ds 1998:46, *Mänskliga rättigheter – mångas skyldigheter*.  
Ds 2001:10, *Mänskliga rättigheter i Sverige – en kartläggning*.  
Ds 2001:11, *Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen*.  
Ds 2007:9, *Ett uppföljningssystem för barnpolitiken*.  
Ds 2010:20, *Bortom fagert tal – om bristande tillgänglighet som diskriminering*.

### **Regeringsbeslut, kommittédirektiv m.m.**

- Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, Redovisning av användningen och fördelningen av medel från anslag 46:1 Allmänna val och demokrati för budgetår 2006, dnr Ju2006:02/2007/34.
- Förordnanden i en arbetsgrupp med uppgift med att utarbeta en nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter (Ju 2000:M), Justitiedepartementet, Ju2000/2608/LED.
- Förordnanden i en interdepartemental arbetsgrupp för mänskliga rättigheter (Ju 2006:E), Justitiedepartementet, Ju2006/4035/D.
- 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.
- Kommittédirektiv (dir.) 1991:119, *Utvidgat skydd för grundläggande fri- och rättigheter samt ökade möjligheter till domstolsprövning av normbeslut och förvaltningsbeslut*.
- Kommittédirektiv (dir.) 1996:15, *Barnkonventionen och svensk rätt*.
- Kommittédirektiv (dir.) 2004:96, *En samlad översyn av regeringsformen*.
- Kommittédirektiv (dir.) 2008:36, *En ny förvaltningslag*.
- Kommittédirektiv (dir.) 2009:40, *Statens skadeståndsansvar vid överträdelser av Europakonventionen*.
- Kommittédirektiv (dir.) 2009:118, *Utvärdering av handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna 2006-2009*.
- Redovisning av uppdrag om att utarbeta nya kursplaner och kunskapskrav för grundskolan och motsvarande skolformer m.m., Skolverkets dnr 2008:00741, Utbildningsdepartementet U2009/2988/S.
- Regeringsbrev för budgetåret 2010 avseende Forum för levande historia, Kulturdepartementet, dnr Ku2009/2288/SAM (delvis).

- Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Vetenskapsrådet, Utbildningsdepartementet, dnr U2009/7241/SAM/F.
- Remissynpunkter på förslag till kursplaner för grundskolan, Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, dnr Ju 2006:02/2010/18.
- Synpunkter på förslag till ämnesplaner för gymnasieskolan, Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, dnr Ju 2006:02/210:19.
- Uppdrag att utarbeta nya kursplaner och kunskapskrav för grundskolan och motsvarande skolformer m.m., Utbildningsdepartementet, dnr U2009/312/S.
- Uppdrag att leda och samordna ett projekt om offentligt etos, Finansdepartementet, dnr Fi2009/7223 (delvis).
- Uppdrag avseende examensmål och ämnesplaner för gymnasieskolan m.m., Utbildningsdepartementet, dnr U2009/2114/G och U2009/5688/G.
- Uppdrag om skolans värdegrund, Utbildningsdepartementet, dnr U2009/2848/S.

### Rapporter m.m. från myndigheter

- Barnkonventionens rättsliga ställning i Sverige*, skrivelse från Barnombudsmannen, dnr 9.2:1001/09, 18 november 2009.
- Bra början, men bara en början, En utvärderande kommentar om den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna*, Hammarberg, Thomas; Nilsson, Anna, 2005, Regeringskansliet, dnr Ju2004/6673/D.
- Bidrag till ideella organisationer. Kartläggning, analys och rekommendationer*, Statskontoret 2004:17.
- Country Strategy Development: Guide for Country Analysis from a Democratic Governance and Human Rights Perspective*, SIDA, 2003.
- Demokrati och individuella rättigheter inom den svenska välfärdsstaten*, Vetenskapsrådet dnr 2007-7294.
- Demokrati och mänskliga rättigheter: Svenska folkets kunskaper och värderingar*, Ungdomsstyrelsen, Ungdomsstyrelsens skrifter 2008:4.
- Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*, Krus, 2009.
- Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem*, Statskontoret, 2006:3.

- Ett uppföljningssystem för barnpolitiken*, dnr 2007/92-4, Statskontoret. *Forskning och utveckling inom offentlig sektor 2007*, Sveriges officiella statistik, Statistiska meddelanden, UF 10 SM 0801.
- How to Enhance the Integration of the Rights Perspective in Development Cooperation*, Swedish Agency for Development Evaluation Policy Brief, SIDA, 2008.
- I enlighet med skolans värdegrund?*, Skolverket, rapport 285, 2006.
- Integration av mänskliga rättigheter i svensk utbildning 2002–2004, en kommentar med fokus på den obligatoriska skolan*, Ola Florin, Rädda Barnen och Nina Thelander, Karlstad Universitet, bilaga 3 till *Bra början, men bara en början*, En utvärderande kommentar om den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna, Regeringskansliet, dnr Ju2004/6673/D.
- Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2008/09 JO1*.
- Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen*, Betänkanden och utlåtanden 45/2010, Justitieministeriet, Finland.
- Kartläggning av bidrag till ideella organisationer*, diarieförd i ärende IJ2009/1033/UF som ett led i utarbetandet av prop. 2009/10:55, En politik för det civila samhället.
- Kartläggning av regleringsbrev, Förändring av regleringsbrev mellan år 2008 och 2009*, Ekonomistyrningsverket, ESV 2009:16.
- Kom närmare*, Barnombudsmannen, 2009.
- Läromedlens roll i undervisningen*, Skolverket, rapport 284, 2006.
- Mänskliga rättigheter som etisk, politisk och rättslig diskurs*, Vetenskapsrådet, dnr 2009-1319.
- Nationella indikatorer för mänskliga rättigheter. Små fönster med en glimt av ett större sammanhang*, Serie A 2009:6 (dnr 2008/0212), Handisam 2009.
- OECD:S riktlinjer för multinationella företag – en handbok*, Utrikesdepartementet, 2006.
- Protect, Respect, Remedy – a Conference on Corporate Social Responsibility (CSR)*, Stockholm 10–11 november 2009 (konferensrapport).
- Redovisning av uppdrag att göra en kartläggning av svensk forskning om mänskliga rättigheter*, dnr Ju2004/8468/D.
- Regelverk och praxis i offentlig upphandling*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2009:2, Finansdepartementet.
- Rights Work! Make them real! Conclusions from the International Conference on Systematic Work for Human Rights Implementation* (konferensrapport), Stockholm, 6–7 november 2008.

- Rustad för revision*, Barnombudsmannen, BI 2007:1.
- Rättsliga förutsättningar för en databasinfrastruktur för forskning*, Vetenskapsrådets rapportserie 11:2010, Vetenskapsrådet 2010.
- Sociala och etiska krav i offentlig upphandling*, Miljöstyrningsrådet, vägledning, 2008-12-04.
- 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.
- The New Zealand Action Plan for Human Rights, Priorities for Action: 2005–2010*, Human Rights Commission, New Zealand.
- Undervisning om mänskliga rättigheter i högskolan*, Högskoleverket, Rapport 2008:43 R.
- Ung i demokratin*, Statens skolverk, 2001.
- Uppföljning av den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna*, Regeringens skrivelse 2005/06:95, Regeringskansliet, dnr IJ2010/922/DISK, april 2010.
- Utvärdering av antidiskrimineringsförordningen*, Konkurrensverkets rapport 2009:2.
- Öppningstal av statsrådet Nyamko Sabuni vid konferensen *Rights Work, International Conference on Systematic Work for Human Rights Implementation*, 6 november 2008, tillgängligt på [www.sweden.gov.se/rightswork](http://www.sweden.gov.se/rightswork).

### Svensk domstolspraxis

- Nytt Juridiskt Arkiv, Avd. 1 (NJA) 2005 s. 462.
- NJA 2007 s. 295.
- NJA 2007 s. 584.
- NJA 2009 s. 463.
- Regeringsrättens årsbok (RÅ) 1997 ref. 65.

### Litteratur

- Amnesty International, *From Promises to Delivery: Putting Human Rights at the Heart of the Millennium Development Goals*, IOR 41/012/2010, 9 juni 2010.
- Amnesty International, *National Human Rights Institutions, Amnesty International's Recommendations for Effective Protection and Promotion of Human Rights*, IOR 40/007/2001, 1 oktober 2001.

- Amnesty International, Terre des Hommes, Action Aid, International Human Rights Network, *Human Rights-Based Approaches and European Union Development Aid Policies*, 2008.
- Banika, Dan, "Support for Human Rights-based Development: Reflections on the Malawian Experience", i *The International Journal of Human Rights*, Volume 14, Issue 1, februari 2010, s. 34–50.
- Burdekin, Brian, *National Human Rights Institutions in the Asia-Pacific Region*, The Raoul Wallenberg Institute Library volume 27, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2007.
- CARE Human Rights Initiative, *Basic Introduction to Human Rights and Rights-Based Programming: Facilitators' Guidebook*, 2004.
- Dahl, Robert A., *On Democracy*, New Haven: Yale University Press, New ed., 2000.
- Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 3:e uppl., Stockholm: Norstedts juridik, 2007.
- Danish Institute for Human Rights, *Applying a Rights-Based Approach: An Inspirational Guide for Civil Society*, 2007.
- Didón, Lars Uno; Magnusson, Lars; Molander Stefan, *Plan- och bygglagen. En kommentar*, Del 1, Stockholm: Norstedts Juridik, oktober 2009.
- Elson, Diane, *Budgeting for Women's Rights. Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*, UNIFEM, New York, maj 2006.
- Fonden för mänskliga rättigheter, *Mänskliga rättigheter i länsstyrelsens myndighetsutövning*, maj 2007.
- Flowers, *The Human Rights Education Handbook: Effective Practices for Learning, Action and Change*, Topic book 4, University of Minnesota Human Rights Center, 2000.
- Frankovits, André, *Mainstreaming Human Rights: The Human Rights-based Approach and the United Nations System*, Desk study prepared for Unesco, Paris, 2005.
- Gilljam, Mikael; Hermansson, Jörgen, (red.) *Demokratins mekanismer*, Malmö: Liber, 2003.
- Holmberg Erik; Stjernquist, Nils, reviderad av Isberg, Magnus; Regner, Göran, *Vår författning*, Stockholm: Norstedts Juridik AB, 2003.

- Holmberg, Erik; Stjernquist, Nils; Isberg, Magnus; Eliason, Marianne; Regner, Göran, *Grundlagarna*, 2 uppl. Stockholm: Norstedts juridik, 2006.
- Hunt, Paul; MacNaughton, Gillian, "A Human Rights-Based Approach to Health Indicators" i McCorquodale, Robert, och Baderin, Mashood, (red.) *Economic, Social, and Cultural Rights in Action*, Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Jonsson, Urban, *A Human Rights Approach to Development Programming*, Unicef, 2003.
- Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, New Haven: Yale University Press, 1999.
- Ministry of Justice, *Human Rights, Human Lives – A Handbook for Public Authorities*, London, 2006.
- Moser, Caroline; Norton, Andy, with Conway, Tim; Ferguson, Clare; Vizard, Polly, *To Claim our Rights: Livelihood Security, Human Rights and Sustainable Development*, London: Overseas Development Institute, 2001.
- NORAD, *Handbook in Human Rights Assessment. State Obligations, Awareness and Empowerment*, 2001.
- Piron Laure-Hélène with O'Neil, Tammie, *Integrating Human rights Into Development: A Synthesis of Donor Approaches and Experiences*, Overseas Development Institute, september 2005.
- Pohjola, Anna-Elina, *The Evolution of National Human Rights Institutions – The Role of the United Nations*, The Danish Institute for Human Rights, 2006.
- Save the Children, *Child Rights Programming: How to Apply Rights-Based Approaches in Programming*, 2002.
- Strzelewicz, Willy, *De mänskliga rättigheternas historia. Från den amerikanska oavhängighetsförklaringen till våra dagar*, Stockholm: Ordfronts förlag, ny utg. 2001.
- Sveriges Kommuner och Landsting *En fråga om demokrati. Inriktningen av Sveriges Kommuner och Landstings verksamhet för kongressperioden 2007–2011*.
- Søvig, Karl Harald, *Barnets rettigheter på barnets premisser – utfordringer i møtet mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett. En utredning gjort på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet*, Bergen, 2009.
- Tomasevski, Katarina, *Human Rights Obligations in Education – The 4-A Scheme*, Nijmegen, The Netherlands: Wolf Legal Publishers, 2006.



- VeneKlasen, Lisa; Miller, Valerie; Clark, Cindy; Reilly, Molly, *Rights-based Approaches and Beyond: Challenges of Linking Rights and Participation*, IDS Working Paper 235, University of Sussex: Institute of Development Studies, december 2004.
- Watson, Jenny; Woolf, Mitchell, *Human Rights Act Toolkit*, London: Legal Action Group, 2:a uppl., 2008.

### Tidningsartiklar

- Människorätt en viktig del av krishanteringen*, Göteborgs-Posten den 9 december 2008.
- Ny undersökning: Kunskapen om mänskliga rättigheter brister*, Göteborgs-Posten den 20 april 2007.
- Obetänksamma kränkningar*, Västerbottens-Kuriren den 25 april 2007.
- Slaveriet – en del av vår nutid*, Borås Tidning den 26 augusti 2007
- Slaveriet – en del av vår nutid*, Helsingborgs Dagblad den 28 augusti 2007.
- Slaveri under annat namn*, Länstidningen, Östersund den 27 augusti 2007.
- Stärk arbetet för mänskliga rättigheter i Norrbotten*, Norrländska Socialdemokraten den 30 april 2007.

# Kommittédirektiv



**Delegationen för mänskliga rättigheter  
i Sverige**

**Dir.  
2006:27**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 9 mars 2006

## Sammanfattning av uppdraget

En delegation inrättas 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 skall inom ramen för uppdraget

- 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.

Uppdraget skall slutligt redovisas till regeringen senast den 31 mars 2010.

## Bakgrund

De mänskliga rättigheterna åtnjuts av den enskilda människan, flickor och pojkar, kvinnor och män, ensamma eller tillsammans med andra. De ger uttryck för skyldigheter som den offentliga sektorn har gentemot individen. Skyldigheterna vilar ytterst på regeringen men även på bland annat statliga myndigheter, kommuner och landsting. Utgångspunkten för dessa skyldigheter och arbetet med att effektivt genomföra de mänskliga rättigheterna är de bindande åtaganden som Sverige gjort genom att ansluta sig till internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter. De mänskliga rättigheterna uttrycks även bland annat i de svenska grundlagarna och i lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Det finns ett inbördes beroendeförhållande mellan demokrati och mänskliga rättigheter. I skrivelsen *Demokratipolitik* (skr. 2003/04:110) sägs att demokrati förutsätter förverkligande av de mänskliga rättigheterna samtidigt som de mänskliga rättigheterna stärks av en demokrati baserad på ett brett medborgerligt deltagande.

FN:s världskonferens om mänskliga rättigheter i Wien 1993 har slagit fast att rättigheterna är odelbara. Detta innebär att de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna är lika viktiga som de medborgerliga och politiska rättigheterna och att rättigheterna samspelar och stöttar varandra. De människor som är socialt eller ekonomiskt marginaliserade har t.ex. i regel sämre förutsättningar att tillvarata sina medborgerliga och politiska rättigheter, vilket leder till ett ojämlikt politiskt deltagande och till politiskt utanförskap, ett problem som exempelvis framträder i storstadsregionernas stadsdelar.

Samtidigt är en väl fungerande demokrati, baserad på ett brett medborgerligt deltagande, central för arbetet med att skydda och främja de mänskliga rättigheterna. Det politiska deltagandet är ett medel för människor som vill påverka och förändra, exempelvis sin egen eller andras situation. Det är också i det demokratiska samtalet som avvägningar mellan olika rättigheter bäst kan göras.

Regeringen tar ett samlat grepp om skyddet för de mänskliga rättigheterna i Sverige genom sin skrivelse *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006–2009* (skr. 2005/06:95). Handlingsplanen, vilken innehåller en sammanställning av ett hundratal åtgärder inom skilda politikområden, utgör ett redskap i arbetet

för full respekt för mänskliga rättigheter i Sverige och är avsedd att användas av såväl regeringen som statliga myndigheter, kommuner och landsting. Handlingsplanen innehåller även en kartläggning av situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige 2005.

## EU och Europarådet

På europeisk nivå pågår ett arbete avsett att bidra till medlemsländernas effektiva genomförande av de mänskliga rättigheterna. Europeiska unionen (EU) avser besluta att 2007 skall bli *Europeiska året för lika möjligheter för alla*. Avsikten är att det under året på nationell nivå skall genomföras aktiviteter, såsom möten, evenemang, informations- och utbildningskampanjer samt undersökningar, som skall motverka diskriminering på de grunder som anges i artikel 13 i EG-fördraget (kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning).

Vid Europarådets tredje toppmöte i maj 2005 beslutades att under 2006 och 2007 genomföra kampanjen *Alla Olika Alla Lika*. Kampanjen syftar till att uppmuntra och möjliggöra unga kvinnors och mäns deltagande i byggandet av fredliga samhällen med utgångspunkt i mångfald och delaktighet i en anda av ömsesidig respekt och förståelse. Kampanjen är en uppföljning av den kampanj med samma namn som Europarådet anordnade 1995.

## Behovet av stöd

### *Arbetet med att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna*

Det är den offentliga sektorn, bland annat statliga myndigheter, kommuner och landsting, som bär ansvaret för att Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter respekteras fullt ut och genomförs effektivt och långsiktigt. Det finns dock i dag ingen funktion som har ett generellt och samordnande ansvar för att stödja arbetet med att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige.

Genom att tillsätta en delegation kan olika kompetenser samlas för att på ett ändamålsenligt sätt tydliggöra de mänskliga rättigheternas relevans för skilda typer av verksamhet inom statlig och kommunal förvaltning och för att sprida kunskap och information om de mänskliga rättigheterna. En sådan funktion kan också

underlätta kontakter mellan relevanta aktörer och bidra till ökad överblick över vilket arbete som bedrivs för förverkligandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige.

*Respekten för de mänskliga rättigheterna skall genomsyra all offentlig verksamhet*

Det är nödvändigt att de mänskliga rättigheterna respekteras fullt ut inom all offentlig verksamhet. Denna respekt måste genomsyra alla delar av verksamheten så att risken för kränkningar minimeras. Arbetet för att uppnå full respekt kräver utveckling av kunskap och kompetens hos medarbetarna och kan innebära att rutiner och arbetsformer behöver förändras.

I samband med genomförandet av den första nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna (skr. 2001/02:83) framgick att det i flera avseenden fanns ett behov av stöd i arbetet för de mänskliga rättigheterna bland statliga myndigheter, kommuner och landsting. När den första handlingsplanen utvärderades bekräftades detta behov. I utvärderingen betonades bland annat att utbildning och andra åtgärder som genomförs i syfte att skydda och främja de mänskliga rättigheterna måste anpassas till den aktuella verksamheten och att en särskild funktion borde inrättas för att tillhandahålla stöd vid utformningen och genomförandet av sådana åtgärder.

Under utarbetandet av handlingsplanen för 2006–2009 har vidare ett flertal statliga myndigheter, kommuner och landsting framfört att det behövs stöd i form av bland annat information, utbildning, erfarenhetsutbyte, analyser och rekommendationer samt metodik. I anslutning till detta behöver dessa aktörer också en fortlöpande, uppföljande dialog.

För att denna typ av stöd skall kunna tillhandahållas krävs kontinuerlig kontakt med representanter för statliga myndigheter, kommuner och landsting. Vidare krävs sakkunskap om såväl mänskliga rättigheter som olika delar av statlig och kommunal förvaltning.

*Strategisk information och kunskap om mänskliga rättigheter*

Regeringens erfarenheter av att genomföra den första nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna och från erfarenheterna av arbetet med att genomföra regeringens politik för ett ökat och mer jämlikt politiskt deltagande har visat att det finns behov av att grundligt undersöka hur information och kunskap om mänskliga rättigheter kan nå olika grupper av allmänheten på ett sätt som kan stärka deras delaktighet och inflytande. Varje människa behöver vara medveten och ha grundläggande kunskap om sina mänskliga rättigheter för att ha möjlighet att bevaka och tillvarata dem.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering har också pekat på att det finns grupper i samhället som känner stark misstro mot det allmänna och som därför sällan själva tar kontakt med myndigheter i frågor som rör deras rättigheter.

Inom EU har stora framsteg gjorts, inte minst genom lagstiftning, när det gäller att motverka diskriminering och att främja lika möjligheter för alla. Lagstiftningsåtgärder måste kompletteras med andra insatser för att principen om icke-diskriminering och lika möjligheter för alla skall få en bred förankring i samhället. *Europeiska året för lika möjligheter för alla* skall bidra till detta.

Det är av största vikt att unga människor i ett tidigt skede i livet får kunskap om de mänskliga rättigheterna, däribland barnets rättigheter och frågor om icke-diskriminering. Europarådets kampanj *Alla Olika Alla Lika* syftar till att genom förbättrade kunskaper om mänskliga rättigheter stärka och uppmuntra ungdomars deltagande i ett samhällsbyggande som präglas av ömsesidig respekt och förståelse.

*Det offentliga samtalet om mänskliga rättigheter*

Det svenska offentliga samtalet om mänskliga rättigheter begränsar sig ofta till situationer i andra länder. Det offentliga samtalet om mänskliga rättigheter som gäller det svenska samhället begränsar sig i sin tur i regel till enskilda fall av kränkningar som av ett eller annat skäl väckt massmediernas intresse. Rättighetsfrågorna får sällan en mer grundlig belysning trots att kartläggningen har visat på brister i genomförandet av Sveriges åtaganden om mänskliga rättigheter.

Kunskapen om de mänskliga rättigheternas innebörd riskerar därför att inte nå allmänheten i tillräcklig utsträckning. En slutsats som drogs i utvärderingen av regeringens första nationella handlingsplan för de mänskliga rättigheterna var att den svenska allmänhetens brist på kunskap om mänskliga rättigheter riskerar att vidmakthålla en uppfattning om att de mänskliga rättigheterna inte angår Sverige utan främst berör internationella förhållanden och andra länder.

För att kunskapen och medvetenheten om de mänskliga rättigheterna skall öka inom såväl den offentliga sektorn som näringslivet, föreningslivet och bland allmänheten finns det behov av att stimulera till ökat intresse. En ökad kunskap om de mänskliga rättigheterna bidrar i sin tur till att rättigheterna förverkligas.

### Uppdraget

En delegation inrättas för att med utgångspunkt i En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006–2009 (skr. 2005/06:95) stödja ett mer effektivt genomförande av Sveriges åtaganden om mänskliga rättigheter. Delegationen skall inom ramen för uppdraget utföra följande uppgifter.

*Stödja statliga myndigheter, kommuner och landsting i det långsiktiga arbetet med att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna i verksamheten*

Delegationen skall tillhandahålla stöd i det långsiktiga arbetet för att Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter respekteras fullt ut i den verksamhet som bedrivs av statliga myndigheter, kommuner och landsting. Delegationen skall uppmärksamma dessa aktörer på deras ansvar att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna och i det sammanhanget erbjuda stöd i bland annat kunskaps- och metodfrågor.

Delegationens stöd skall utgöras av råd och kontaktskapande insatser för erfarenhetsutbyte och kunskapsöverföring om mänskliga rättigheter. I detta avseende kan samarbete med föreningslivet vara av strategisk vikt. Delegationen skall bidra till att verksamhetsanpassade arbetsmetoder och analysmodeller utvecklas samt utarbeta kriterier för hur handlingsplaner kan utformas. Därtill

skall utbildningar och informationsinsatser utföras samt uppföljnings- och utvärderingsmodeller föreslås. Det kan t.ex. innebära att statliga myndigheter, kommuner eller landsting erbjuds hjälp med att dels kartlägga sin verksamhet och de interna rutinerna, dels identifiera de verksamhetsområden som kan innebära risker för att individers eller vissa gruppers rättigheter kränks. Följande exempel på frågor som kan komma att beaktas i ett sådant arbete är: Vad har verksamheten för koppling till mänskliga rättigheter? Hur arbetar man med mänskliga rättigheter i offentlig upphandling? Har synpunkter och rekommendationer framförts om hur Sverige följer sina internationella åtaganden om mänskliga rättigheter och som rör verksamheten? Har medarbetarna nödvändig och tillräcklig kunskap om gällande lagstiftning och konventioner om de mänskliga rättigheterna? Vilken uppfattning om roller och ansvar har de? Vad bör och kan göras för att åtgärda eventuella brister?

För att respekten för de mänskliga rättigheterna skall genomsyra verksamheten kan förändringsarbete bli aktuellt. I förändringsprocesser ökar efterfrågan på information och utbildning, vilket aktualiserar insatser för att höja medvetenheten hos ledning och övrig personal. Verksamhetsanpassade metoder och verktyg måste tas fram för att bemöta respektive myndighets specifika behov. Handböcker, riktlinjer, samlingar av goda exempel och dialog för erfarenhetsutbyte är viktiga medel i förändringsarbetet. Delegationen kan även utarbeta det material som visar sig behövt för att respekten för de mänskliga rättigheterna skall genomsyra verksamheten.

#### *Utarbeta strategier för ökad information och kunskap*

Delegationen skall utarbeta strategier och genomföra informationssatsningar för att öka kunskapen om mänskliga rättigheter hos olika målgrupper i samhället och i olika delar av landet. I uppdraget ingår att kartlägga hur olika typer av information och kunskap om mänskliga rättigheter sprids i dag. På grundval av kartläggningen skall delegationen analysera vilka grupper bland allmänheten som i otillräcklig grad nås av sådan information och kunskap, vilka grupper som skall prioriteras och vilka strategiska kanaler och metoder som bör användas för att dessa grupper på bästa sätt skall nås av informationen och kunskapen. Det är av stor vikt att delegationen i detta arbete beaktar föreningslivets roll. Dele-



gationen skall därefter sprida information och kunskap i enlighet med den gjorda analysen. Delegationen skall särskilt beakta vikten av att information om mänskliga rättigheter finns på olika språk, däribland de nationella minoritetsspråken och det svenska teckenspråket samt är tillgänglig för människor med funktionshinder.

För att kunna nå ut med information och kunskap om de mänskliga rättigheterna kan det vara nödvändigt att använda s.k. integrerad kommunikation, dvs. en mer aktiv och riktad verksamhet där delegationen kontaktar och för samtal med olika målgrupper.

Delegationen skall i sitt arbete stödja insatser som genomförs av kommuner, landsting och föreningsliv för att öka kunskapen om mänskliga rättigheter och undanröja strukturella hinder för politiskt deltagande bland människor som upplever ett utanförskap.

Inom ramen för delegationens uppdrag skall två europeiska initiativ relaterade till mänskliga rättigheter samordnas i Sverige, det ena efter beslut i Europeiska unionen (EU) och det andra i Europarådet.

EU:s initiativ *Europeiska året för lika möjligheter för alla* innebär bland annat att en nationell strategi och prioriteringar för året skall tas fram, att aktiviteter och projekt som skall genomföras skall väljas ut, genomföras och följas upp. Delegationen skall vara nationellt organ för genomförande av *Europeiska året för lika möjligheter för alla* (National Implementing Body) och ansvara för att samordna Sveriges deltagande i enlighet med Europaparlamentets och ministerrådets beslut. Delegationen skall härutöver, med de medel som EU-kommissionen kan komma att ställa till förfogande, initiera informationsinsatser för att förbereda *Europeiska året för lika möjligheter för alla*.

Delegationen skall även svara för samordningen av de nationella aktiviteterna inom ramen för Europarådets kampanj *Alla Olika Alla Lika*. Aktiviteterna skall genomföras i syfte att öka kunskapen om mänskliga rättigheter och frågor om icke-diskriminering bland ungdomar. Delegationen skall fungera som kontaktpunkt gentemot Europarådet och även fungera som kontaktpunkt för och samordnare av såväl nationella som regionala och lokala aktörer som deltar i genomförandet av kampanjen.

*Stimulera det offentliga samtalet om mänskliga rättigheter*

Delegationen skall utifrån sin expertis och sina erfarenheter stimulera det offentliga samtalet om mänskliga rättigheter i Sverige. Detta skall ske genom kanaler som delegationen finner lämpliga och strategiska. I denna uppgift ingår att initiera processer för ökad diskussion om mänskliga rättigheter såväl inom föreningslivet, näringslivet och den fackliga rörelsen som på skolor och arbetsplatser.

*Följa det nationella arbetet för mänskliga rättigheter och lämna förslag på framtida stöd*

Delegationen skall 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 dessa och vilka behov som finns. Skillnader mellan olika delar av landet skall beaktas. Delegationen skall under arbetets gång även inhämta och ta fram ny kunskap om metoder i arbetet för de mänskliga rättigheterna, t.ex. indikatorer, och följa forskningen inom området. Delegationen skall beakta åtgärdernas betydelse för de jämställdhets-, integrations- och handikappolitiska målen.

I slutredovisningen av sitt uppdrag skall delegationen lämna förslag på hur fortsatt stöd i arbetet med att uppnå full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige kan erbjudas den offentliga sektorn efter det att delegationen avslutat sitt uppdrag. Delegationen är fri att i detta sammanhang lämna författningsförslag.

**Arbetsformer och samråd**

Delegationen skall arbeta utåtriktat. Dialog skall utgöra en central del av delegationens verksamhet. Internationell kunskap och erfarenhet skall uppmärksammas och spridas.

Delegationen skall i relevanta frågor samråda och samverka med berörda målgrupper och andra aktörer, såsom Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Integrationsverket, Handikappombudsmannen, Barnombudsmannen, Myndigheten för handikappolitisk samordning, Sametinget, Sameskolstyrelsen, Ekonomistyrningsverket, Arbetsgivarverket, Statskontoret, Verket för förvaltnings-

utveckling, Forum för levande historia, Jämställdhetsombudsmannen, Utredningen om stöd för jämställdhetsintegrering i staten (N2005:2), Sveriges Kommuner och Landsting och kommuner med storstadspolitiska lokala utvecklingsavtal.

Representanter för föreningslivet skall utgöra en av delegationens referensgrupper.

I frågor som rör Europarådets kampanj *Alla Olika Alla Lika* skall kommittén särskilt samråda och samverka med Ungdomsstyrelsen och Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer.

De uppgifter som utförs av delegationen skall komplettera annat pågående eller planerat arbete i frågor som har koppling till de mänskliga rättigheterna och icke-diskriminering. Delegationen skall därför vid behov även samråda och samverka med andra berörda aktörer i syfte att undvika dubbelarbete.

### Tidsplan och redovisning

Delegationen skall senast den 31 mars 2008 till regeringen redovisa de delar av uppdraget som avser genomförandet av *Europeiska året för lika möjligheter för alla* och genomförandet av Europarådets kampanj *Alla Olika Alla Lika*.

Senast den 31 mars 2010 skall delegationen till regeringen redovisa uppdraget i sin helhet. Därmed skall delegationens arbete vara avslutat.

(Justitiedepartementet)

# Kommittédirektiv



## **Tilläggsdirektiv till Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige (Ju 2006:02) Dir. 2007:114**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 19 juli 2007

### **Sammanfattning av uppdraget**

Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige skall i samverkan med organisationer som arbetar för mänskliga rättigheter och mot rasism och diskriminering, bl.a. afrikanska grupper i Sverige, genomföra kommunikationsinsatser och kunskapshöjande aktiviteter med anledning av 200-årsminnet av den transatlantiska slavhandelns avskaffande. Vid genomförandet av uppdraget skall delegationen uppmärksamma nutida problem avseende frågor om mänskliga rättigheter i Sverige, t.ex. avseende rasism, diskriminering och människohandel, i ett historiskt sammanhang.

### **Bakgrund**

FN:s generalförsamling har i en resolution, antagen med konsensus, uppmanat alla medlemsstaterna att under 2007 högtidlighålla 200-årsjubileet av den transatlantiska slavhandelns avskaffande (A/RES/61/19).

Den kampanj som ledde till att den brittiska regeringen år 1807 förbjöd den transatlantiska slavhandeln kan i många avseenden betecknas som den första moderna folkrörelsen mot rasism, för människors lika värde och för mänskliga rättigheter. De frågeställningar som kampanjen tog upp har fortsatt hög aktualitet i det nutida arbetet för mänskliga rättigheter.

Sverige var delaktig i den transatlantiska slavhandeln, bl.a. genom ett slavfort i nuvarande Ghana, genom kolonin St Barthélemy i Västindien som utgjorde en av handelsplatserna för slavtrafiken och genom att bojor och kedjor för slavhandeln under en period utgjorde en betydande svensk exportprodukt. Det kom att dröja trettio år

efter det brittiska förbudet innan även Sverige slutgiltigt förbjöd slavhandeln, och ytterligare ett tiotal år innan de sista slavarerna på svenskt territorium frigavs. Mot bakgrund av detta erbjuder uppmärksammandet av 200-årsminnet en värdig utgångspunkt för ett nutidsorienterat samtal, kunskapsbyggnad och reflektion om rasism och alla människors lika värde i Sverige.

Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige (Ju 2006:02) tillsattes i mars 2006 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 (dir. 2006:27). Av skrivelsen framgår att det finns ett tydligt behov av att arbeta med en rad frågor om mänskliga rättigheter i Sverige. Från några av dessa frågor kan paralleller dras till den historiska slavhandeln. Detta gäller t.ex. frågor om rasism, diskriminering och människohandel. I delegationens uppdrag ingår uppgiften att stimulera det offentliga samtalet om mänskliga rättigheter. Det är därför naturligt att delegationen även ges uppdraget att, mot bakgrund av resolution (A/RES/61/19) från FN:s generalförsamling, genomföra kommunikationsinsatser och kunskapshöjande aktiviteter med anknytning till 200-årsminnet av den transatlantiska slavhandelns avskaffande.

### Uppdraget

Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige skall under 2007 genomföra kommunikationsinsatser och kunskapshöjande aktiviteter med anledning av 200-årsminnet av den transatlantiska slavhandelns avskaffande. Högtidlighållandet skall syfta till ökad kunskap och medvetenhet om mänskliga rättigheter och människors lika värde. Vid genomförandet av uppdraget skall delegationen uppmärksamma nutida problem som rör frågor om mänskliga rättigheter i Sverige, t.ex. rasism, diskriminering och människohandel, i ett historiskt sammanhang och ur ett könsperspektiv.

Aktivitetserna skall utformas och genomföras i nära samverkan med organisationer som arbetar för mänskliga rättigheter och mot rasism och diskriminering, bl.a. afrikanska grupper i Sverige.

Uppdraget skall redovisas senast den 31 mars 2008.

(Integrations- och jämställdhetsdepartementet)

# Kommittédirektiv



## **Tilläggsdirektiv till Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige (Ju 2006:02) Dir. 2008:92**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 3 juli 2008

### **Sammanfattning av tilläggsuppdraget**

Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige ska utreda om Handisam, Diskrimineringsombudsmannen eller något annat samhällsorgan bör anförtros uppgiften att i enlighet med kravet i artikel 33 av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning främja, skydda respektive övervaka konventionens genomförande.

### **Bakgrund**

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning antogs av FN:s generalförsamling den 13 december 2006. Konventionen öppnades för undertecknande den 30 mars 2007 och undertecknades då av 82 länder, däribland Sverige. Konventionen har till syfte att undanröja hinder för personer med funktionsnedsättning att åtnjuta sina mänskliga rättigheter.

Till konventionen hör ett fakultativt (frivilligt) protokoll som innebär att enskilda personer eller grupper av personer har möjlighet att klaga till en övervakningskommitté om de anser att deras rättigheter är kränkta. Protokollet undertecknades samtidigt som konventionen av representanter från 43 länder, däribland Sverige. Konvention trädde i kraft den 3 maj 2008, då 20 stater hade ratificerat den.

Konventionen består av en inledning och 50 artiklar. Artikel 33 har rubriken Nationellt genomförande och övervakning. Övervakningen av konventionens genomförande ska ske inom alla

områden i både privat och offentlig verksamhet, inklusive åtgärder som vidtas av regering och riksdag.

Enligt artikelns andra punkt ska konventionsstaterna i enlighet med sitt rättssystem och sitt förvaltningssystem, bibehålla, förstärka, utse eller inom konventionsstaten upprätta en mekanism, inklusive en eller flera oberoende mekanismer enligt vad som befins ändamålsenligt för att främja, skydda och övervaka genomförandet av konventionen. Vid utseendet eller upprättandet av mekanismen ska konventionsstaterna beakta de principer som hänför sig till statusen och funktionen hos de nationella institutionerna för skydd och främjande av de mänskliga rättigheterna.

Enligt punkt 3 ska det civila samhället, särskilt personer med funktionsnedsättning och de organisationer som representerar dem, involveras i och fullt ut medverka i övervakningsförfarandet.

Konventionsstaterna ska alltså behålla, förstärka, utse eller upprätta en mekanism för att främja, skydda och övervaka genomförandet av konventionen. När denna mekanism ska utses eller upprättas ska konventionsstaterna beakta vissa principer (punkt 2). Här åsyftas de så kallade Parisprinciperna om nationella institutioner för mänskliga rättigheter (FN:s generalförsamlings resolution 48/134 från 1993). Dessa ställer tämligen ingående krav på mekanismen i fråga. I dag finns det ingen sådan institution i Sverige som kan sägas motsvara alla krav i Parisprinciperna och samtidigt svara för att övervaka genomförandet av konventionen.

I promemorian FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (Ds 2008:23) redogörs bl.a. för de myndigheter som i dag har olika uppgifter för att bevaka frågor som angår funktionshindrade personers rättigheter eller ansvarar för att övergripande samordna genomförandet av handikappolitiken, dvs. Handikappombudsmannen (HO) respektive Myndigheten för handikappolitisk samordning, Handisam. Handisam har alltså redan i dag uppgifter som ligger nära dem som artikel 33 förutsätter, nämligen att bland annat bevaka och rapportera om den internationella utvecklingen inom området och genom sitt samordningsarbete bidra till att Sverige uppfyller sina åtaganden inom ramen för skyddet av mänskliga rättigheter.

Det behöver utredas om nuvarande samhällsinstitutioner var för sig eller gemensamt uppfyller kraven i artikel 33 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

## Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige

Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige har i uppdrag att stödja statliga myndigheter, kommuner och landsting i arbetet med att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna i verksamheten. Delegationen ska också bland annat utarbeta och genomföra strategier för ökad information och kunskap om mänskliga rättigheter hos olika målgrupper i samhället. Till detta kommer att delegationen enligt sitt uppdrag (dir. 2006:27) ska 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.

### Tilläggsuppdraget

Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige ska utreda vad kravet i artikel 33 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning att främja, skydda respektive övervaka konventionens genomförande innebär i praktiken och om Handisam, Diskrimineringsombudsmannen eller något annat samhällsorgan bör anförtros denna uppgift.

Underlag till utredningen är departementspromemorian FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (Ds 2008:23), remissyttrandena över denna samt den aviserade propositionen Mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Om Delegationens förslag skulle innebära ökade kostnader för staten respektive kommunerna ska förslag till finansiering lämnas.

Delegationen ska under utredningen samråda med Handisam, de nuvarande ombudsmännen mot diskriminering, Organisationskommittén med uppgift att bilda Diskrimineringsombudsmannen (dir. 2008:25), och efter den 1 januari 2009 den då bildade Diskrimineringsombudsmannen, handikapprörelsen samt andra berörda myndigheter och organisationer.

Tilläggsuppdraget ska redovisas senast den 1 april 2009.

(Integrations- och jämställdhetsdepartementet)



# Kommittédirektiv



## **Tilläggsdirektiv till Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige (Ju 2006:02) Dir. 2009:125**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 17 december 2009

### **Reviderat uppdrag och förlängd tid**

En kommitté fick den 9 mars 2006 i uppdrag att stödja det långsiktiga arbetet med att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige (dir 006:27). Kommittén antog namnet Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige. Delegationen fick fyra huvuduppgifter:

1. att stödja statliga myndigheter, kommuner och landsting i arbetet med att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna i verksamheten,
2. att 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,
3. att stimulera det offentliga samtalet om mänskliga rättigheter, samt
4. 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 direktiven ska delegationen senast den 31 mars 2010 slutredovisa uppdraget.

Delegationen fick i tilläggsdirektiv (dir. 2007:114) i uppgift att genomföra kommunikationsinsatser och kunskapshöjande aktiviteter med anledning av 200-årsminnet av den transatlantiska slavhandelns avskaffande. Uppdraget har redovisat i delbetänkandet Rapporter från en MR-verkstad (SOU 2008:45).

I tilläggsdirektiv (dir 2008:92) fick delegationen i uppdrag att utreda om Handisam, Diskrimineringsombudsmannen eller någon annat samhällsorgan bör anförtros uppgiften att i enlighet med kravet i artikel 33 av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning främja, skydda respektive övervaka konventionens genomförande. Uppdraget har redovisats i delbetänkandet Främja, Skydda, Övervaka – FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, (SOU 2009:36).

Regeringen ger nu Delegationen i uppdrag att fram till den 31 mars 2010 avsluta sitt arbete med uppgifterna ett till tre, dvs. 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 och att stimulera det offentliga samtalet om mänskliga rättigheter.

Delegationen ska efter den 31 mars 2010 enbart arbeta med uppgift fyra, dvs. 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. De erfarenheter och kunskaper som arbetet med uppgifterna ett till tre givit ska tas med i detta utredningsarbete.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 september 2010.

(Integrations- och jämställdhetsdepartementet)

# Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)

**Adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993**

## **Competence and responsibilities**

1. A national institution shall be vested with competence to promote and protect human rights.
2. A national institution shall be given as broad a mandate as possible, which shall be clearly set forth in a constitutional or legislative text, specifying its composition and its sphere of competence.
3. A national institution shall, inter alia, have the following responsibilities:
  - a) To submit to the Government, Parliament and any other competent body, on an advisory basis either at the request of the authorities concerned or through the exercise of its power to hear a matter without higher referral, opinions, recommendations, proposals and reports on any matters concerning the promotion and protection of human rights; the national institution may decide to publicize them; these opinions, recommendations, proposals and reports, as well as any prerogative of the national institution, shall relate to the following areas:
    - i) Any legislative or administrative provisions, as well as provisions relating to judicial organizations, intended to preserve and extend the protection of human rights; in that connection, the national institution shall examine the legislation and administrative

provisions in force, as well as bills and proposals, and shall make such recommendations as it deems appropriate in order to ensure that these provisions conform to the fundamental principles of human rights; it shall, if necessary, recommend the adoption of new legislation, the amendment of legislation in force and the adoption or amendment of administrative measures;

- ii) Any situation of violation of human rights which it decides to take up;
- iii) The preparation of reports on the national situation with regard to human rights in general, and on more specific matters;
- iv) Drawing the attention of the Government to situations in any part of the country where human rights are violated and making proposals to it for initiatives to put an end to such situations and, where necessary, expressing an opinion on the positions and reactions of the Government;
- b) To promote and ensure the harmonization of national legislation, regulations and practices with the international human rights instruments to which the State is a party, and their effective implementation;
- c) To encourage ratification of the above-mentioned instruments or accession to those instruments, and to ensure their implementation;
- d) To contribute to the reports which States are required to submit to United Nations bodies and committees, and to regional institutions, pursuant to their treaty obligations and, where necessary, to express an opinion on the subject, with due respect for their independence;
- e) To cooperate with the United Nations and any other organization in the United Nations system, the regional institutions and the national institutions of other countries that are competent in the areas of the protection and promotion of human rights;
- f) To assist in the formulation of programmes for the teaching of, and research into, human rights and to take part in their execution in schools, universities and professional circles;

- g) To publicize human rights and efforts to combat all forms of discrimination, in particular racial discrimination, by increasing public awareness, especially through information and education and by making use of all press organs.

### **Composition and guarantees of independence and pluralism**

1. The composition of the national institution and the appointment of its members, whether by means of an election or otherwise, shall be established in accordance with a procedure which affords all necessary guarantees to ensure the pluralist representation of the social forces (of civilian society) involved in the protection and promotion of human rights, particularly by powers which will enable effective cooperation to be established with, or through the presence of, representatives of:
  - a) Non-governmental organizations responsible for human rights and efforts to combat racial discrimination, trade unions, concerned social and professional organizations, for example, associations of lawyers, doctors, journalists and eminent scientists;
  - b) Trends in philosophical or religious thought;
  - c) Universities and qualified experts;
  - d) Parliament;
  - e) Government departments (if these are included, their representatives should participate in the deliberations only in an advisory capacity).
2. The national institution shall have an infrastructure which is suited to the smooth conduct of its activities, in particular adequate funding. The purpose of this funding should be to enable it to have its own staff and premises, in order to be independent of the Government and not be subject to financial control which might affect its independence.
3. In order to ensure a stable mandate for the members of the national institution, without which there can be no real independence, their appointment shall be effected by an official act which shall establish the specific duration of the mandate. This mandate may be renewable, provided that the pluralism of the institution's membership is ensured.

### **Methods of operation**

Within the framework of its operation, the national institution shall:

- a) Freely consider any questions falling within its competence, whether they are submitted by the Government or taken up by it without referral to a higher authority, on the proposal of its members or of any petitioner,
- b) Hear any person and obtain any information and any documents necessary for assessing situations falling within its competence;
- c) Address public opinion directly or through any press organ, particularly in order to publicize its opinions and recommendations;
- d) Meet on a regular basis and whenever necessary in the presence of all its members after they have been duly concerned;
- e) Establish working groups from among its members as necessary, and set up local or regional sections to assist it in discharging its functions;
- f) Maintain consultation with the other bodies, whether jurisdictional or otherwise, responsible for the promotion and protection of human rights (in particular, ombudsmen, mediators and similar institutions);
- g) In view of the fundamental role played by the non-governmental organizations in expanding the work of the national institutions, develop relations with the non-governmental organizations devoted to promoting and protecting human rights, to economic and social development, to combating racism, to protecting particularly vulnerable groups (especially children, migrant workers, refugees, physically and mentally disabled persons) or to specialized areas.

### **Additional principles concerning the status of commissions with quasi-jurisdictional competence**

A national institution may be authorized to hear and consider complaints and petitions concerning individual situations. Cases may be brought before it by individuals, their representatives, third parties, non-governmental organizations, associations of trade unions

or any other representative organizations. In such circumstances, and without prejudice to the principles stated above concerning the other powers of the commissions, the functions entrusted to them may be based on the following principles:

- a) Seeking an amicable settlement through conciliation or, within the limits prescribed by the law, through binding decisions or, where necessary, on the basis of confidentiality;
- b) Informing the party who filed the petition of his rights, in particular the remedies available to him, and promoting his access to them;
- c) Hearing any complaints or petitions or transmitting them to any other competent authority within the limits prescribed by the law;
- d) Making recommendations to the competent authorities, especially by proposing amendments or reforms of the laws, regulations and administrative practices, especially if they have created the difficulties encountered by the persons filing the petitions in order to assert their rights.

# Alternativ lösning till lagreglering – Kommissionen för mänskliga rättigheter

## 1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Häri genom föreskrivs att det i regeringsformen<sup>1</sup> ska införas en ny paragraf, 2 kap. 24 §<sup>2</sup>, samt närmast före paragrafen en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap.

#### *Kommissionen för mänskliga rättigheter*

#### 24 §

*Kommissionen för mänskliga rättigheter är en myndighet under riksdagen som i enlighet med den instruktion som riksdagen beslutar ska främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige.*

*Kommissionen leds av tre kommissionärer, som väljs av riksdagen. Kommissionen beslutar självständigt hur verksamheten ska bedrivas.*

<sup>1</sup> Regeringsformen omtryckt 2003:593.

<sup>2</sup> 26 § i lydelse enligt prop. 2009/10:80.



*Närmare bestämmelser om kommissionen finns i riksdagsordningen.*

## 2 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen<sup>3</sup>

*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 tilläggsbestämmelse 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 styrelsen i Riksrevisionen 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.

Riksdagsstyrelsen, fullmäktige och direktionen i Riksbanken, Riksdagens ombudsmän, styrelsen i Riksrevisionen, riksrevisorerna samt *Kommisionen 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, styrelsen i Riksrevisionen *och Kommissionen för mänskliga rättigheter* även i andra fall får göra framställningar hos riksdagen.

<sup>3</sup> Riksdagsordningen omtryckt 2007:726.

## 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 enligt 2 kap. 24 § regeringsformen välja tre kommissionärer att leda Kommissionen för mänskliga rättigheter. 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.*

### **3 Förslag till lag (0000:000) med instruktion för Kommissionen för mänskliga rättigheter**

Härigenom föreskrivs följande.

#### **Uppgifter**

**1 §** Kommissionen för mänskliga rättigheter är enligt 2 kap. 24 § regeringsformen 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 redovisningsskyldigheter. Revisionen ska bedrivas i enlighet med god sed för internrevision.

Kommissionen fastställer revisionsplan för sin verksamhet efter samråd med Riksrevisionen.

# Statens offentliga utredningar 2010

## *Kronologisk förteckning*

1. Lätt att göra rätt – om förmedling av brottskadestånd. Ju.
2. Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. Ju.
3. Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. M.
4. Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet. Ju.
5. Skolgång för alla barn. U.
6. Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. M.
7. Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden. IJ.
8. En myndighet för havs- och vattenmiljö. M.
9. Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. Jo.
10. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
11. Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. Ku.
12. I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. Ku.
13. Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Fi.
14. Partsinsyn enligt rättegångsbalken. Ju.
15. Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. Ju.
16. Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. IJ.
17. Prissatt vatten? M.
18. En reformerad budgetlag. Fi.
19. Lärling – en bro mellan skola och arbetsliv. U.
20. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. Fi.
21. Bättre marknad för tjänstehundar. Jo.
22. Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. Fö.
23. Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. N.
24. Avtalad upphovsrätt. Ju.
25. Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet. Fö.
26. Flyttningsbidrag och unionsrätten. A.
27. Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. N.
28. Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. U.
29. En ny förvaltningslag. Ju.
30. Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas. Fortsatt europeisk harmonisering. N.
31. Första hjälpen i psykisk hälsa. S.
32. Utrikesförvaltning i världsklass. En mer flexibel utrikesrepresentation. UD.
33. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i samhällskunskap. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
34. På väg mot en ny roll – överväganden och förslag om Riksutställningar. Ku.
35. Kunskap som befrielse? En metanalys av svensk forskning om jämställdhet och skola 1969–2009. U.
36. Svensk forskning om jämställdhet och skola. En bibliografi. U.
37. Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet. IJ.
38. Muttbrott. Ju.
39. Ny ordning för nationella vaccinationsprogram. S.

40. Cirkulär migration och utveckling – kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas. Ju.
41. Kompensationstillägg – om ersättning vid försenade utbetalningar. S.
42. Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag. Jo.
43. Förundersökningsbegränsning. Ju.
44. Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol. Ju.
45. Händelseanalyser vid självmord inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Förslag till ny lag. S.
46. Utländsk näringsverksamhet i Sverige. En översyn av lagstiftningen om utländska filialer i ett EU-perspektiv. N.
47. Alkoholkonsumtion, alkoholproblem och sjukfrånvaro – vilka är sambanden? En systematisk litteraturöversikt. S.
48. Multipla hälsoproblem bland personer över 60 år. En systematisk litteraturöversikt om förekomst, konsekvenser och vård. S.
49. Förbud mot köp av sexuell tjänst. En utvärdering 1999–2008. Ju.
50. Försvarmaktens helikopterresurser. Fö.
51. Könsskillnader i skolprestationer – idéer om orsaker. U.
52. Biologiska faktorer och könsskillnader i skolresultat. Ett diskussionsunderlag för Delegationen för jämställdhet i skolans arbete för analys av bakgrunden till pojkars sämre skolprestationer jämfört med flickors. U.
53. Pojkar och skolan: Ett bakgrundsdokument om "pojkkrisen". Översättning på svenska av engelsk rapport: Boys and School: A Background Paper on the "Boy Crisis". + Engelsk rapport. U.
54. Förbättrad återbetalning av studielån. U.
55. Romers rätt – en strategi för romer i Sverige. IJ.
56. Innovationsupphandling. N.
57. Effektivare planering av vägar och järnvägar. N.
58. Rehabiliteringsrådets delbetänkande. S.
59. Underhållsskyldighet i internationella situationer – Underhållsförordningen, 2007 års Haagkonvention och 2007 års Haagprotokoll + Bilagedel. Ju.
60. Ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering. IJ.
61. Driftskompatibilitet och enheter som ansvarar för underhåll inom EU:s järnvägssystem. N.
62. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. Under konstruktion – framtidens e-förvaltning. Fi.
63. EU:s direktiv om sanktioner mot arbetsgivare. Ju.
64. "Se de tidiga tecknen" – forskare reflekterar över sju berättelser från förskola och skola. U.
65. Kompetens och ansvar. S.
66. Barns perspektiv på jämställdhet i skola. En kunskapsöversikt. U.
67. I rättan tid? Om ålder och skolstart. U.
68. Ny yttrandefrihetsgrundlag? Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller. Ju.
69. Förbättrad vinterberedskap inom järnvägen. N.
70. Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter. + Bilagor + Lättläst + Daisy. IJ.



# Statens offentliga utredningar 2010

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

- Lätt att göra rätt  
– om förmedling av brottsskadestånd. [1]
- Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. [2]
- Allmänna handlingar i elektronisk form  
– offentlighet och integritet. [4]
- Partsinsyn enligt rättegångsbalken. [14]
- Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. [15]
- Avtalad upphovsrätt. [24]
- En ny förvaltningslag. [29]
- Mutbrott. (38)
- Cirkulär migration och utveckling  
– kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas. [40]
- Förundersökningsbegränsning. [43]
- Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol. [44]
- Förbud mot köp av sexuell tjänst. En utvärdering 1999–2008. [49]
- Underhållsskyldighet i internationella situationer – Underhållsförordningen, 2007 års Haagkonvention och 2007 års Haagprotokoll + Bilagedel. [59]
- EU:s direktiv om sanktioner mot arbetsgivare. [63]
- Ny yttrandefrihetsgrundlag? Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller. [68]

### Utrikesdepartementet

---

- Utrikesförvaltning i världsklass. En mer flexibel utrikesrepresentation. [32]

### Försvarsdepartementet

---

- Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. [22]
- Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet. [25]
- Försvarsmaktens helikopterresurser. [50]

### Socialdepartementet

---

- Första hjälpen i psykisk hälsa. [31]
- Ny ordning för nationella vaccinationsprogram. [39]
- Kompensationstillägg – om ersättning vid försenade utbetalningar. [41]
- Händelseanalyser vid självmord inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Förslag till ny lag. [45]
- Alkoholkonsumtion, alkoholproblem och sjukfrånvaro – vilka är sambanden? En systematisk litteraturoversikt. [47]
- Multipla hälsoproblem bland personer över 60 år. En systematisk litteraturoversikt om förekomst, konsekvenser och vård. [48]
- Rehabiliteringsrådets delbetänkande. [58]
- Kompetens och ansvar. [65]

### Finansdepartementet

---

- Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. [13]
- En reformerad budgetlag. [18]
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. [20]
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. Under konstruktion – framtidens e-förvaltning. [62]

### Utbildningsdepartementet

---

- Skolgång för alla barn. [5]
- Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [10]
- Lärling – en bro mellan skola och arbetsliv. [19]
- Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. [28]
- Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i samhällskunskap. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [33]

- Kunskap som befrielse? En metaanalys av svensk forskning om jämställdhet och skola 1969–2009. [35]
- Svensk forskning om jämställdhet och skola. En bibliografi. [36]
- Könsskillnader i skolprestationer – idéer om orsaker. [51]
- Biologiska faktorer och könsskillnader i skolresultat. Ett diskussionsunderlag för Delegationen för jämställdhet i skolans arbete för analys av bakgrunden till pojkars sämre skolprestationer jämfört med flickors. [52]
- Pojkar och skolan: Ett bakgrundsdokument om pojkkrisen. Översättning på svenska av engelsk rapport: Boys and School: A Backgroundpaper on the "Boy Crisis". + Engelsk rapport. [53]
- Förbättrad återbetalning av studieskulder. [54]
- "Se de tidiga tecknen"  
– forskare reflekterar över sju berättelser från förskola och skola. [64]
- Barns perspektiv på jämställdhet i skola. En kunskapsöversikt. [66]
- I rättan tid? Om ålder och skolstart. [67]

#### **Jordbruksdepartementet**

---

- Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. [9]
- Bättre marknad för tjänstehundar. [21]
- Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag. [42]

#### **Miljödepartementet**

---

- Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. [3]
- Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. [6]
- En myndighet för havs- och vattenmiljö. [8]
- Prissatt vatten? [17]

#### **Näringsdepartementet**

---

- Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. [23]
- Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. [27]
- Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas. Fortsatt europeisk harmonisering. [30]

- Utländsk näringsverksamhet i Sverige. En översyn av lagstiftningen om utländska filialer i ett EU-perspektiv. [46]
- Innovationsupphandling. [56]
- Effektivare planering av vägar och järnvägar. [57]
- Driftskompatibilitet och enheter som ansvarar för underhåll inom EU:s järnvägssystem. [61]
- Förbättrad vinterberedskap inom järnvägen. [69]

#### **Integrations- och jämställdhetsdepartementet**

---

- Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt mål-inriktat arbete på tre samhällsområden. [7]
- Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. [16]
- Sverige för nyanlända utanför flyktigmottandet. [37]
- Romers rätt – en strategi för romer i Sverige. [55]
- Ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering. [60]
- Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter. + Bilagor + Lättläst + Daisy. [70]

#### **Kulturdepartementet**

---

- Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. [11]
- I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. [12]
- På väg mot en ny roll – överväganden och förslag om Riksställningar. [34]

#### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

- Flyttningsbidrag och unionsrätten. [26]