

# Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter

*Slutbetänkande av Delegationen för mänskliga  
rättigheter i Sverige*

*Stockholm 2010*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2010:70

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

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

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

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Elanders Sverige AB  
Stockholm 2010

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

## Till statsrådet Erik Ullenhag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Delegationen överlämnar härmed sitt slutbetänkande. Uppdraget är slutfört.

Stockholm i oktober 2010

*Elisabeth Abiri*

*Adam Axelsson*

*Anders Knape*

*Anna-Karin Lundin*

*Elisabet Qvarford*

*Bengt Westerberg*

*Bahare Haghshenas*

*Kajsa Lindståhl*

*Soraya Post*

*Lars Stjernkvist*

*Hans Ytterberg*

*/Anna-Karin Lindblom*

*Anna Gränsmarker*

*Kerstin Jansson*

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>15</b>
<b>Summary .....</b>	<b>29</b>
<b>Författningsförslag .....</b>	<b>43</b>

## **Del I Bakgrund**

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

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

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



## Del II Förslag

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

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

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

**Bilagor**

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

**Bilaga 7–13 i separat volym**

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

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

# Sammanfattning

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

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

## Delegationens uppdrag

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

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

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

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

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

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

### **Genomförandet av den främjande delen av uppdraget**

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

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

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

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

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



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

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

### Delegationens överväganden och förslag

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

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

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

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

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

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

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

Mot denna bakgrund föreslår delegationen insatser inom flera områden.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *En nationell institution för de mänskliga rättigheterna*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Utbildning, forskning och kunskapsutveckling*

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

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

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

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

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

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

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



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

### *Civilsamhälle och näringsliv*

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

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

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

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

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

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

# Summary

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

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

## The Delegation's remit

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

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

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

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

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

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

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

## Implementation of the promotional part of the remit

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

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

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

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

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

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

### **The Delegation's considerations and proposals**

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

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

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

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

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

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

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

*Judicial regulation, governance and supervision of work on human rights*

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

#### *A national institution for human rights*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *Education, research and knowledge development*

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *Civil society and the business community*

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

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

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

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

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

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



# Författningsförslag

## Kommissionen för mänskliga rättigheter

### 1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen<sup>1</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 tillägsbestämmelse 3.8.6 av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 3 kap.

##### 8 §

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> Riksdagsordningen omtryckt 2007:726.

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.

### 3.8.6.

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

## 8 kap.

### *Kommissionen för mänskliga rättigheter*

#### *15 a §*

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

*verksamheten ska bedrivas.*

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

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

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

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

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

Härigenom föreskrivs följande.

### **Uppgifter**

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

**2 §** Kommissionen har särskilt till uppgift att

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

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

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

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

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

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

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

eller till regeringen. Kommissionärerna beslutar gemensamt om sådana framställningar.

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

### Ledning

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

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

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

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

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

Kommissionen fastställer revisionsplan för sin verksamhet efter samråd med Riksrevisionen.

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

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

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 1 kap.

##### 6 §

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

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

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

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

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

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

## 10 kap.

### 21 §

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

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

arton år och det är fråga om brott som avses i

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

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

arton år och det är fråga om brott som avses i

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

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

### 23 §

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

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

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

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

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

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

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

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

### 27 §

Utöver vad som följer av 2,

Utöver vad som följer av 2,



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

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

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

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

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

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

### 33 kap.

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

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

*Kommissionen för mänskliga rättigheter*

#### 4 a §

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

*någon närstående till denne lider  
men.*

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

5 §

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

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

## Övriga författningsförslag

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

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

#### *Nuvarande lydelse*

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

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

#### *Föreslagen lydelse*

#### 2 §<sup>3</sup>

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.

<sup>2</sup> Lagen omtryckt 1992:567.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1997:142.

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*1 a §*

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

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### *Grunder för god förvaltning*

#### *3 a §*

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

---

<sup>4</sup> Lagen omtryckt 2003:246.

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

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

### *Nuvarande lydelse*

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

### *Föreslagen lydelse*

#### 1 §<sup>5</sup>

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.

---

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2005:467.

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 §<sup>6</sup>

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

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

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

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

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

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

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2007:1312.

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**2 kap.**

**2 a §**

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

---

<sup>7</sup> Lagen omtryckt 2004:93.

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

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård<sup>8</sup> ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §

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

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

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

---

<sup>8</sup> Lagen omtryckt 2008:415.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård<sup>9</sup>

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*2 a §*

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

---

<sup>9</sup> Lagen omtryckt 2008:416.

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap.

#### 5 §<sup>10</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2005:1208.

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

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

*Nuvarande lydelse*

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

*Föreslagen lydelse*

2 §

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

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap.

#### 1 §

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **1 kap.**

#### **8 a §**

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

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**2 kap.**

5 a §

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



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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap. 4 §

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

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

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap.

#### 4 §

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

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

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap.

#### 1 §

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

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

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

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen<sup>11</sup> ska införas en ny paragraf, 2 b §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*2 b §<sup>12</sup>*

*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.*

---

<sup>11</sup> Förordningen omtryckt 2002:1051.

<sup>12</sup> Tidigare 2 b § upphävd genom 1998:1564.

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*14 a §*

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

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 kap.

#### 5 a §<sup>13</sup>

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

Länspolismästaren ska hålla samheten.

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

styrelsen informerad om verksamheten.

---

<sup>13</sup> Senaste lydelse 2007:1149.

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

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

### *Nuvarande lydelse*

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

### *Föreslagen lydelse*

#### 3 §

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

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

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

### *Nuvarande lydelse*

Migrationsverket ska utöver  
av vad som följer av 1 §

1. se till att beslutsfattandet  
är förutsebart och enhetligt  
samt att verksamheten bedrivs  
effektivt och med god kvalitet,

2. samverka med andra  
ansvariga myndigheter inom  
området så att förutsättningar  
skapas för ett effektivt genom-  
förande av de verksamheter som  
följer av de uppgifter som  
Migrationsverket har,

3. i samband med upp-  
följningar och prognoser  
analysera faktorer som har  
betydelse för genomförandet av  
verksamheterna inom  
migrationsområdet och i det  
sammanhanget särskilt beakta  
omvärldsfaktorer,

4. övergripande arbeta för att  
det finns beredskap och kapa-  
citet i landet för att ta emot  
skyddsbehövande m.fl. som be-  
viljats uppehållstillstånd och vid  
behov medverka vid deras  
bosättning,

### *Föreslagen lydelse*

2 §<sup>14</sup>

Migrationsverket ska utöver  
av vad som följer av 1 §

1. se till att beslutsfattandet  
är förutsebart och enhetligt  
samt att verksamheten bedrivs  
effektivt och med god kvalitet,

2. samverka med andra  
ansvariga myndigheter inom  
området så att förutsättningar  
skapas för ett effektivt genom-  
förande av de verksamheter som  
följer av de uppgifter som  
Migrationsverket har,

3. i samband med upp-  
följningar och prognoser  
analysera faktorer som har  
betydelse för genomförandet av  
verksamheterna inom  
migrationsområdet och i det  
sammanhanget särskilt beakta  
omvärldsfaktorer,

4. övergripande arbeta för att  
det finns beredskap och kapa-  
citet i landet för att ta emot  
skyddsbehövande m.fl. som be-  
viljats uppehållstillstånd och vid  
behov medverka vid deras  
bosättning,

5. vidta åtgärder för att säker-

<sup>14</sup> Senaste lydelse 2009:1559.



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

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

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

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

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

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

10. fatta beslut om viseringspraxis,

11. bistå regeringen inom ramen för utvecklingssamarbetet på migrationsområdet,

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

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

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

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

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

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

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

11. fatta beslut om viseringspraxis,

12. bistå regeringen inom ramen för utvecklingssamarbetet på migrationsområdet,

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

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

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

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

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

Myndigheten ska

4 §<sup>15</sup>

Myndigheten ska

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

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

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

Myndigheten ska i sin verksamhet utgå från ett brukarperspektiv.

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

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

<sup>15</sup> Senaste lydelse 2008:1426

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*2 a §*

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

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 6 §

En konsekvensutredning ska innehålla följande:

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

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

En konsekvensutredning ska innehålla följande:

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

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

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

trädande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

trädande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*3 a §*

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

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

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

### *Nuvarande lydelse*

Socialstyrelsen ska

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

### *Föreslagen lydelse*

8 §<sup>16</sup>

Socialstyrelsen ska

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

<sup>16</sup> Senaste lydelse 2010:605.



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

en katastrofmedicinsk beredskap och inför allvarliga utbrott av smittsamma sjukdomar,

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

14. handlägga ärenden om statsbidrag.

en katastrofmedicinsk beredskap och inför allvarliga utbrott av smittsamma sjukdomar,

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

14. handlägga ärenden om statsbidrag, *och*

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

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*3 a §*

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

## Del I – Bakgrund

# 1 Delegationens uppdrag och arbete

## 1.1 Uppdraget

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

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

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

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

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

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

## 1.2 Bakgrund

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

---

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

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

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

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

Deklarationen och handlingsprogrammet antogs av FN:s generalförsamling i februari 1994.<sup>2</sup>

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

Den första nationella handlingsplanen utvärderades 2005 av dåvarande generalsekreteraren för Olof Palmes internationella center, Thomas Hammarberg.<sup>3</sup> I utvärderingen föreslogs att regeringen

---

<sup>2</sup> A/RES/48/121, 14 februari 1994.

<sup>3</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.

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

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

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

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

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

---

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



### 1.3 Delegationens arbete

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

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

#### 1.3.1 Stöd till statliga myndigheter, kommuner och landsting

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

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

bidragsgivningen med grund i delegationens direktiv (dir. 2006:27). Delegationen framhöll i sitt beslut att insatser som tydligt bidrog till stöd åt det långsiktiga arbetet för full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige skulle prioriteras, främst strategiska och uppföljningsbara insatser och framtagande av metoder, goda exempel eller samverkan mellan flera aktörer. Under nästkommande möten under hösten 2006 fattade delegationen beslut om att bevilja åtta av fjorton inkomna ansökningar om medel. De som beviljades medel var Handikappförbundens samarbetsorgan, Föreningen Gemensam Framtid, Föreningen Ordfront, Fonden för mänskliga rättigheter (MR-fonden, tidigare Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter), Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Nationella nätverket för mångfald och mänskliga rättigheter samt Rikspolisstyrelsen. En redovisning av medlens användning lämnades till Regeringskansliet (Integrations- och jämställdhetsdepartementet) i december 2007.<sup>5</sup>

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

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

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

---

<sup>5</sup> Dnr Ju2006:02/2007/34.

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

#### *Länsstyrelserna*

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

#### *Socialstyrelsen*

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

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

#### *Rättsväsendet i Blekinge län*

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

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

### *Kommuner och landsting*

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

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

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

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

### *Utbildning för kursledare på Sahlgrenska akademien*

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

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

### 1.3.2 Strategier för information och ökad kunskap om mänskliga rättigheter

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

#### *Kartläggningar*

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

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

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

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

#### *Europeiska och internationella initiativ*

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

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

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

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

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

### *Utbildning*

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



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

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

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

### *Metodutveckling*

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

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

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

### *Delegationens webbplats*

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

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

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

*Informationsarbetets övergripande inriktning*

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

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

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

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

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

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

### **1.3.3 Stimulera det offentliga samtalet om mänskliga rättigheter**

#### *Debatten i medierna*

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

---

<sup>6</sup> [www.hamsterpaj.se](http://www.hamsterpaj.se).

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

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

#### *Medverkan vid seminarier och konferenser*

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

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

---

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

### 1.3.4 Lämna förslag på hur fortsatt stöd kan erbjudas

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

Vidare bör några utgångspunkter för förslagen nämnas.

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

---

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

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

### 1.3.5 Internationell kunskap och erfarenhet

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

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

### 1.3.6 Möten, samråd och samverkan

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

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

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

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

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



## 2 Utgångspunkter

### 2.1 Introduktion till de mänskliga rättigheterna

#### 2.1.1 De mänskliga rättigheterna – juridik, etik och politik

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> Strzelewicz, *De mänskliga rättigheternas historia*, 2001, s. 114–117.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 2.1.2 Från politisk viljeyttring till juridiskt bindande dokument

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

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

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

### 2.1.3 Centrala konventioner om de mänskliga rättigheterna

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 2.1.4 Begränsningar av de mänskliga rättigheterna

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

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

#### 2.1.5 Hur begreppet mänskliga rättigheter ska förstås i betänkandet

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



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

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

## 2.2 De mänskliga rättigheterna i relation till angränsande begrepp

### 2.2.1 Relationen rättigheter – skyldigheter

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

<sup>6</sup> Skr. 2005/06:95, s. 12.

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

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

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

### **2.2.2 Relationen mänskliga rättigheter – demokrati**

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

### 2.2.3 Relationen mänskliga rättigheter – diskriminering

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

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

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

## 2.3 Människorättsperspektiv och människorättsbaserat arbete

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

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

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

---

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

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

rättigheter, betonas också av bl.a. Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter.<sup>10</sup>

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

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

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

---

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

<sup>11</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. 1, 45 och 50.

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

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

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

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

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

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

---

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

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

organisationer inom det civila samhället<sup>17</sup> samt även i akademiska sammanhang.<sup>18</sup>

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

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

---

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

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

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

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

<sup>19</sup> Watson och Woolf, *Human Rights Act Toolkit*, 2008.

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



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

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

## 3 Bakgrundsanalys

### 3.1 Inledning

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

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

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

## **3.2 Det rättsliga skyddet för mänskliga rättigheter i Sverige**

### **3.2.1 Inledning**

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

### **3.2.2 Hur införlivas konventioner i nationell rätt?**

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

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

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

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

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

---

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

<sup>2</sup> Wienkonventionen, artikel 46.

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

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

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

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

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

---

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

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

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

### 3.2.3 Frågor om inkorporering av konventioner om mänskliga rättigheter

#### Ställningstaganden inför utformningen av 2 kap. regeringsformen

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

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

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

---

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

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

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

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

---

<sup>5</sup> SOU 1975:75, *Medborgerliga fri- och rättigheter*.

<sup>6</sup> SOU 1975:75 s. 98 f.

<sup>7</sup> SOU 1975:75 s. 98 f.

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

<sup>9</sup> SOU 1974:100, *Internationella överenskommelser och svensk rätt*, s. 87.

## Inkorporeringen av Europakonventionen

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

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

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

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

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

<sup>11</sup> SOU 1993:40, *Fri- och rättighetsfrågor*, s. 123 ff.

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



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

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

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

---

<sup>13</sup> Prop. 1993/94:117, s. 34.

<sup>14</sup> Prop. 1993/94:117, s. 36–38.

<sup>15</sup> Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2007, s. 36 f.

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

### Barnkonventionens ställning i svensk rätt

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

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

<sup>16</sup> NJA 2005 s. 462, 2007 s. 295 och s. 584 samt 2009 s. 463.

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

<sup>18</sup> Dir. 1996:15, *Barnkonventionen och svensk rätt*.

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

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

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

## Utvecklingen i Norge

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

---

<sup>19</sup> SOU 1997:116, *Barnets Bästa i främsta rummet*, avsnitt 5.7.

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

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

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

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

<sup>24</sup> Prop. 2009/10:232, s. 41.

### *Grundloven*

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

### *Menneskerettsloven*

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

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

---

<sup>25</sup> Ot.prp. nr 3 1998–99, avsnitt 3.2.2.

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>26</sup> Ot.prp. nr. 3 1998–99, avsnitt 5.

<sup>27</sup> Ot.prp. nr. 3 1998–99, avsnitt 6.

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

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

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

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

---

<sup>28</sup> Ot.prp. nr. 3 1998–99, avsnitt 7.

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

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

### 3.2.4 Användning av normharmoni och transformering

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

<sup>34</sup> Prop. 1970:87 *angående godkännande av konventionen om avskaffande av rasdiskriminering m.m.*

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

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



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

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

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

---

<sup>37</sup> SOU 1993:40.

<sup>38</sup> SOU 1993:40, Del B, s. 17.

<sup>39</sup> SOU 2008:125, *En reformerad grundlag*, s. 395.

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

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

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

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

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

---

<sup>42</sup> Prop. 2004/05:107, s. 14.

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

<sup>44</sup> Skr. 2005/06:95, s. 274–277.

skälig begränsning av arbetstiden, periodisk betald semester samt lön på allmänna helgdagar. Regeringen redovisar i sin uppföljning av handlingsplanen att ingen förändring vad avser dessa reservationer skedde under perioden 2006–2009.<sup>45</sup>

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

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

---

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

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

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

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

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

<sup>47</sup> Prop. 2008/09:28, s. 39–40.

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

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

### 3.2.5 De mänskliga rättigheterna i svensk lagstiftning

#### De grundlagsfästa rättigheternas karaktär

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

---

<sup>49</sup> Prop. 2004/05:107, s. 19.

<sup>50</sup> CAT/C/SWE/CO/5, 4 juni 2008.

<sup>51</sup> Justitieombudsmännens ämbetsberättelse, 2008/09 JO1, avsnitt 2.2.1.

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

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

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

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

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

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

<sup>54</sup> SOU 2008:125, s. 454.

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

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

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

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

---

<sup>55</sup> SOU 1975:75, s. 164.

<sup>56</sup> Prop. 1975/76:209, s. 28.

<sup>57</sup> Prop. 2009/10:80, s. 148 ff.

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

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

### Hänvisningar till Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna

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

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

---

<sup>58</sup> Prop. 1975/76:209, s. 85 f.



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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

### **Konventionsstadgandens motsvarighet i svensk intern lagstiftning**

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

<sup>61</sup> SOU 2010:5, *Skolgång för alla barn*.

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

<sup>63</sup> E/C.12/GC/20, juni 2009, p. 30.

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

<sup>65</sup> A/HRC/15/11, 16 juni 2010.

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

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

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

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

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

---

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

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

<sup>69</sup> CAT/C/SWE/CO/5, 4 juni 2008, p. 9.

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

### 3.2.6 Kontroll av författningars förenlighet med konventionerna

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

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

<sup>70</sup> SOU 2008:125, *En reformerad grundlag*, Del 1 s. 357.

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>72</sup> Prop. 2009/10:80 s. 141.

<sup>73</sup> SOU 2008:125, Del 1 s. 357.

<sup>74</sup> Prop. 2009/10, s. 141.

<sup>75</sup> Prop. 2009/10:80, s. 142.

<sup>76</sup> SOU 2007:85, *Olika former av normkontroll*.

## Kommittéväsendet

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

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

## Lagrådet

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



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

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

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

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

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

<sup>78</sup> SOU 2007:85, s. 62.

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

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

### Konventionstolkning och lagprövning inom rättstillämpningen

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

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

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

<sup>79</sup> Prop. 2009/10:80, s. 142–144.

<sup>80</sup> Bet. 2009/10:KU19, rskr. 2009/10:304.

<sup>81</sup> Prop. 2009/10:80, s. 142–144.

<sup>82</sup> Prop. 1993/94:117, s. 37.

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

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

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

---

<sup>83</sup> Prop. 1993/94:117, s. 37 f.

<sup>84</sup> Prop. 1993/94:117, s. 53 f.

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

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

### 3.2.7 EU-rätten

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

---

<sup>85</sup> SOU 2008:125, s. 372.

<sup>86</sup> Prop. 2009/10:80, s. 145 ff.

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

<sup>93</sup> CCPR/C/SWE/CO/6, 7 maj 2009, p. 5.

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

<sup>95</sup> CAT/C/SWE/CO/5, 4 juni 2008, p. 9.

<sup>96</sup> CRC/C/SWE/Q/4, 9 mars 2009.

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

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

### 3.2.9 Delegationens slutsatser

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

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

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

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

<sup>98</sup> CRC/C/SWE/CO/4, 12 juni 2009.



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

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

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

---

<sup>99</sup> SOU 1997:116.

<sup>100</sup> Prop. 2009/10:232, s. 41.

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

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

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

### **3.3 En myndighetsstruktur som systematiskt främjar de mänskliga rättigheterna i Sverige**

#### **3.3.1 Inledning**

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

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

### 3.3.2 Parisprinciperna

Frågan om inrättandet av nationella institutioner för mänskliga rättigheter diskuterades första gången i FN redan 1946.<sup>102</sup> Frågan har tagits upp återkommande sedan dess. FN:s kommission för mänskliga rättigheter tillsatte 1990 en arbetsgrupp om nationella institutioner och i december 1993 antog generalförsamlingen *Principles relating to the Status of National Institutions*. Principerna är rekommendationer till medlemsstaterna om vilken typ av aktör som bör finnas på nationell nivå för att främja och skydda de mänskliga rättigheterna.<sup>103</sup> Principerna formulerades i Paris 1991 och kallas därför för "Parisprinciperna".

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

---

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

<sup>102</sup> ECOSOC resolution 2/9, 21 juni 1946.

<sup>103</sup> A/RES/ 48/134, 4 mars 1994.

<sup>104</sup> A/RES/48/121, 14 februari 1994.

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

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

## Uppgifter

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

- Lämna rådgivande yttranden, rekommendationer, förslag och rapporter till regeringen, parlamentet eller annat behörigt organ i alla frågor som rör främjandet och skyddet av mänskliga rättigheter, på uppdrag av dessa organ eller på eget initiativ, samt också kunna publicera dem,
- lämna synpunkter både på befintlig lagstiftning och på författningsförslag, i syfte att säkerställa att nationell lagstiftning och praxis står i överensstämmelse med de internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter som landet har anslutit sig till och verka för att de tillämpas effektivt,
- uppmärksamma regeringen på situationer där de mänskliga rättigheterna kränks och lägga fram förslag för att komma

---

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

tillrätta med dem, samt vid behov ge synpunkter på regeringens ställningstaganden till sådana förslag,

- föreslå att staten ansluter sig till internationella överenskommelser om de mänskliga rättigheterna och verka för att dessa tillämpas effektivt,
- bidra till de rapporter som staten ska lämna till FN:s organ och till regionala organ samt göra oberoende uttalanden med anledning av dessa,
- ha kontakter med organ inom FN-systemet, regionala organ och nationella institutioner i andra länder som arbetar med frågor om mänskliga rättigheter,
- bistå vid utarbetandet av program för utbildning och forskning om mänskliga rättigheter och medverka vid genomförandet av sådana program, samt
- informera och vidta andra åtgärder för att bidra till en ökad medvetenhet om de mänskliga rättigheterna.

### Oberoende, arbetssätt och mångfald

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

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

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

### ”Tilläggsprinciper” om prövning av enskilda klagomål

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

#### 3.3.3 Synpunkter från internationella organisationer

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

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

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

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

---

<sup>106</sup> A/HRC/15/11, 16 juni 2010.

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

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

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

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

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

---

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

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

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

<sup>112</sup> AI INDEX: IOR 40/007/2001.

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

oberoende nationella institutioner för mänskliga rättigheter med inflytande och mandat som omfattar samtliga rättigheter.<sup>114</sup>

### 3.3.4 Nationella institutioner för mänskliga rättigheter i andra länder

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

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

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

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

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



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

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

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

### FN:s kartläggning av nationella institutioner

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

#### *Inrättande och typ av organisation*

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

---

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

### *Mandat*

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

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

### *Oberoende*

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

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

### *Organisation*

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

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

*Det styrande organets sammansättning*

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

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

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

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

*Uppgifter*

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

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

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

### EU:s kartläggning av institutioner i medlemsstaterna

Enligt den kartläggning som EU:s byrå för grundläggande rättigheter gjort av nationella institutioner för mänskliga rättigheter i medlemsstaterna har alla dessa stater någon form av övervakningsorgan med befogenheter inom området mänskliga rättigheter.<sup>117</sup> Byrån konstaterar dock att det fortfarande finns ett starkt behov av institutioner som fullt ut uppfyller Parisprinciperna. När kartläggningen gjordes hade tio av medlemsstaterna sammanlagt elva nationella institutioner som fullt ut ansågs uppfylla principerna, vilket var en ökning från fem institutioner 1999. I en av de tio staterna har ytterligare en institution tillkommit sedan dess. Dessutom är flera länder i färd med att inrätta institutioner i enlighet med Parisprinciperna. Ytterligare fem länder har institutioner som bara delvis uppfyller principerna.

Av de tolv institutioner som anses motsvara Parisprinciperna fullt ut är sju kommissioner, tre ombudsmän och två institut. De sju kommissionerna och de tre ombudsmännen samt ett institut har inrättats genom en lag som anger deras mandat. De tre ombudsmännens mandat är reglerat i konstitutionen. Kommissionerna har generellt ett brett mandat med uppgifter av skilda slag, medan mandatet för ombudsmännen vanligtvis är avgränsat till att försvara grundläggande rättigheter och friheter mot begränsningar

---

<sup>117</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, *National Human Rights Institutions in the EU Member States*, 2010.

genom åtgärder som vidtas inom den offentliga administrationen. Alla institutioner lämnar årliga rapporter. Några lämnar dem direkt till parlamentet medan andra lämnar dem till regeringen som vidarebefordrar dem till parlamentet.

Antalet kommissionärer varierar. Ett land har 64 kommissionärer. Flera kommissioner har åtminstone någon heltidsarbetande kommissionär för att garantera stabiliteten i arbetet medan övriga kommissionärer har uppdrag på deltid. I ungefär hälften av länderna utses kommissionärerna och ombudsmännen av regeringen och i hälften av parlamentet. Kommissionärernas mandatperioder varierar från två år till fem år i olika länder. I tre länder är mandatperioden tre år och i tre andra länder fem år. I ytterligare tre länder är mandatperioden maximalt fem år.

Antalet anställda varierar från en till 256 personer. Ombudsmannainstitutionerna, som vanligtvis leds av en person, har större problem än kommissionerna med att tillgodose Parisprincipernas krav på mångfald i sammansättningen.

Samtliga kommissioner som anses fullt ut uppfylla Parisprinciperna är beroende av regeringen för sin finansiering men oberoende i fråga om hur de använder de medel de tilldelas. Kommissioner med i huvudsak rådgivande uppdrag saknar vanligtvis egen budget medan övriga institutioner har en egen budget. Några institutioner har dessutom ett eget anslag i riksdagens budget.

## Institutioner i de övriga nordiska länderna

### *Danmark*

I Danmark finns en nationell institution för mänskliga rättigheter, *Institut for Menneskerettigheder*, som anses fullt ut uppfylla Parisprinciperna. Det danska institutets mandat är reglerat i en lag om etablering av danskt center för internationella studier och mänskliga rättigheter.<sup>118</sup>

I institutets mandat ingår forskning om mänskliga rättigheter, rådgivning till riksdagen och regeringen, främjande av likabehandling av alla utan åtskillnad på grund av etnisk tillhörighet, dokumentation, stöd till organisationer inom det civila samhället för deras dokumentationsarbete och samarbete mellan organisa-

---

<sup>118</sup> Lov nr 411 af 06/06/2002, *Lov om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder*.

tioner. Institutet ska också stödja nordiskt och annat internationellt samarbete samt bidra till genomförandet av de mänskliga rättigheterna både nationellt och i utlandet.

Staten ger ett årligt ekonomiskt bidrag till institutionen. Finansiering av verksamheten kan också ske genom bl.a. bidrag från fonder, gåvor och intäktsbringande verksamhet. År 2007 hade institutet en total omsättning om 92 miljoner danska kronor, varav cirka 28 miljoner avsåg nationellt arbete. Det statliga bidraget var 13,5 miljoner danska kronor. Övriga medel utgörs av bidrag från bl.a. FN, EU, företag, organisationer och myndigheter i Danmark och andra länder.

Institutet leds av en styrelse med tretton ledamöter med en mandatperiod om fyra år. Institutet har också ett råd för mänskliga rättigheter vars sammansättning ska avspegla de synpunkter som finns bland engagerade organisationer inom det civila samhället, berörda offentliga myndigheter, intresserade forskare och andra intresserade enskilda eller grupper.

Totalt har institutet ett 100-tal anställda varav flertalet dock arbetar med internationella frågor.

Dessutom finns i Danmark *Center for Ligebehandling af Handicappede*, som är en statlig institution under Socialministeriet.

### *Finland*

I Finland finns i dag ingen nationell institution för mänskliga rättigheter som uppfyller Parisprincipernas krav. En arbetsgrupp har dock utrett och lämnat förslag om att en sådan ska inrättas i form av ett människorättscenter i anslutning till den finska justitieombudsmannens kansli.<sup>119</sup> Centret föreslås bestå av en direktör som utses av riksdagen samt minst tio tjänstemän. Arbetsgruppen föreslår också att justitieombudsmannen tillsätter en människorättsdelegation för fyra år i sänder för att tillgodose Parisprincipernas krav på mångfald i sammansättningen. Centrets uppdrag föreslås vara att allmänt främja de grundläggande och mänskliga rättigheterna i Finland. Arbetsgruppen föreslår att människorättscentret bl.a. ska ha till uppgift att främja information, fostran, utbildning och forskning samt samarbete i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättig-

<sup>119</sup> *Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen*, Betänkanden och utlåtanden 45/2010, Justitieministeriet. Betänkandet innehåller en sammanfattning på svenska.

heterna, utarbeta rapporter om hur rättigheterna tillgodoses, ta initiativ och ge utlåtanden för främjande och tillgodoseende av rättigheterna samt delta i det europeiska och det internationella samarbetet för främjandet och tryggheten av rättigheterna. Människorättscentret föreslås inte ges befogenhet att behandla enskilda klagomål. Det finska justitieministeriet utarbetar för närvarande en proposition till riksdagen om en institution för mänskliga rättigheter mot bakgrund av utredningens förslag.

En minoritetsombudsman och en diskrimineringsnämnd ansvarar för tillsynen av likabehandlingslagen i frågor om etnisk diskriminering. Dessutom har arbetarskyddsmyndigheterna ansvar för tillsynen av likabehandlingslagen i de delar som avser arbetslivet. Jämställdhetsombudsmannen har tillsyn över lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män. Ett förslag om att ersätta minoritetsombudsmannen med en diskrimineringsombudsman och införandet av en ny likabehandlingslag är för närvarande under beredning.

### Norge

Norges center för mänskliga rättigheter, *Norsk Senter for Menneskerettigheter*, har ansetts uppfylla Parisprincipernas krav. Centret är i dag en tvärdisciplinär institution inom juridiska fakulteten vid Oslo universitet. En utredning pågår för att bl.a. se över centrets huvudmannaskap, organisation och mandat.<sup>120</sup> Centret, som etablerades 1987, blev nationell institution för mänskliga rättigheter 2001 med stöd i en kunglig resolution.<sup>121</sup> Där anges att institutionen ska vara oberoende av nationella myndigheter och vara mer än ett kunskapscentrum. Forskning, utredning, rådgivning och övervakning ska prioriteras.

Centrets totala budget är på cirka 94 miljoner norska kronor. Det statliga bidrag som är öronmärkt för centrets reguljära arbete som nationell institution är drygt 6 miljoner norska kronor. Centret som universitetsinstitution med ansvar för forskning och undervisning får därutöver även del av universitetets medel. Denna basfinansiering uppgick 2009 tillsammans till cirka 20 procent av den totala budgeten. Övriga medel som kommer från olika departe-

<sup>120</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.

<sup>121</sup> Saksnr. 01/1269, *Etablering av og mandat for nasjonal institusjon for menneskerettigheter ved institutt for menneskerettigheter*.

ment, FN, EU, organisationer och företag avser tidsbegränsade projektbidrag och uppdragsprojekt.

Centret har en styrelse med 10 ledamöter. Det har 62 anställda varav ungefär fem personer arbetar med nationella frågor. Dessutom bidrar flera av de experter som i huvudsak har internationella uppgifter också på deltid till det nationella arbetet. Det dagliga arbetet leds av en direktör. Ett rådgivande organ med representanter för olika ombudsmannaorgan, intresseorganisationer och aktörer från det civila samhället, ger råd i arbetet och får nominera två representanter från det civila samhället till centrets styrelse. Centret har inte mandat att handlägga individuella klagomål.

*Sivilombudsmannen for forvaltningen* behandlar individuella klagomål. För diskrimineringsfrågor finns en särskild ombudsman, *Likestillings- och diskrimineringsombudet*. *Barneombudet* har mandat att tillvarata barns intressen, men behandlar inte individuella klagomål.

## Exempel på nationella institutioner i övriga Europa

### *Irland*

Den irländska kommissionen för mänskliga rättigheter, *The Irish Human Rights Commission* anses uppfylla Parisprincipernas krav. Kommissionens mandat anges i *Human Rights Commission Act 2000*, § 4.

Kommissionen ska, enligt Human Rights Commission Act, bl.a. granska lagar och verksamhet samt lagförslag och rapportera om de eventuella implikationer som de kan ha för de mänskliga rättigheterna. Den ska också samarbeta med andra organ eller myndigheter som har kunskap och expertis inom området, arbeta främjande och genomföra undersökningar samt publicera rapporter. Kommissionen kan även ansöka hos High Court eller Supreme Court om att uppträda i domstolen som *amicus curiae*, dvs. ha en rådgivande funktion i domstolsprocessen, i mål rörande de mänskliga rättigheterna. Den kan vidare ansöka om att få bistå personer i samband med rättsprocesser som relaterar till skyddet av de mänskliga rättigheterna samt om att få väcka talan för att försvara en persons eller grupp av personers mänskliga rättigheter.

Under 2009 fick kommissionen statliga bidrag om 1 596 000 euro.



Kommissionärerna utses av regeringen. Regeringen beslutar också om mandatperiodens längd, som enligt lagen inte får överstiga fem år. Ledamöterna kan omväljas för en period om ytterligare högst fem år. Kommissionen består i dag av 15 personer, varav en på heltid och övriga på deltid. Kommissionen anställer en verkställande chef och den personal som den beslutar om. Kansliet har i dag elva anställda.

I Irland finns också *The Equality Authority*, som svarar för tillsynen av *the Employment Equality Act* (1998) och *the Equal Status Act* (2000), som förbjuder diskriminering på nio grunder i arbetslivet, inom yrkesutbildning, vid tillhandahållande av varor och tjänster samt annan verksamhet till vilka allmänheten har tillträde.

### *Storbritannien*

Kommissionen för likabehandling och mänskliga rättigheter, *The Commission for Equality and Human Rights*, i Storbritannien inrättades 2007 i enlighet med *the Equality Act* från 2006. Kommissionen ersätter de tidigare kommissionerna mot rasdiskriminering, för jämställdhet respektive för rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I mandatet ingår såväl mänskliga rättigheter som diskriminering, inklusive de nya diskrimineringsgrunderna ålder, sexuell läggning och religion eller trosuppfattning. I uppdraget ingår även att handlägga ärenden som rör diskriminering av enskilda.

Kommissionen består av 14 kommissionärer som utses av en minister i regeringen. Den rapporterar till regeringens *Equalities Office*, som är det departement från vilket kommissionen får sitt finansiella stöd. Budgeten för 2009/10 och 2010/11 uppgår till 70 miljoner brittiska pund.

Arbetet omfattar England, Wales och Skottland där kommissionen har kontor och samarbetar med de regionala kommissioner som finns där.

### Tyskland

Det tyska institutet för mänskliga rättigheter, *Deutsches Institut für Menschenrechte*, bildades i mars 2001 och anses fullt ut uppfylla Parisprincipernas krav. Det inrättades som en förening enligt civilrättslig lagstiftning genom ett enhälligt beslut i tyska parlamentet i december 2000. Institutet ses som en del av det civila samhället och verksamheten regleras i institutets stadgar.

Institutet genomför studier och akademiska forskningsprojekt, erbjuder seminarier för allmänheten och utbildningsprogram, medverkar i expertdiskussioner och allmänna debatter samt ger råd till de politiska organen om hur mänskliga rättigheter kan integreras i nationell och internationell politik. Det handlägger inte individuella klagomål.

Institutet finansieras med medel från Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet och ytterligare ett departement som ungefär motsvarar det svenska Näringsdepartementet. Institutet kan, enligt stadgarna, också finansieras med medlemsavgifter och privata donationer. Budgeten för 2008 omfattade cirka 1,8 miljoner euro, varav drygt 1,5 miljoner utgjordes av statliga bidrag. Under 2009 har även Social- och arbetsmarknadsdepartementet tillkommit som finansiär då detta departement har ansvar för FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och institutet ansvarar för att övervaka konventionens efterlevnad genom en nyinrättad enhet.

Styrelsen består av 16 ledamöter från det civila samhället, akademin, medierna och politiken. Institutet har 34 anställda.

### Exempel på nationella institutioner i andra delar av världen

#### *Australien*

Australiens kommission för mänskliga rättigheter, *Australian Human Rights Commission*, anses uppfylla Parisprincipernas krav. Kommissionen inrättades med stöd i *Australian Human Rights Commission Act 1986*, som reglerar kommissionens organisation, mandat och oberoende. Kommissionen bedriver även verksamhet utifrån fyra diskrimineringslagar.

Kommissionen ska tillhandahålla utbildning och öka allmänhetens medvetenhet om de mänskliga rättigheterna, handlägga klagomål om diskriminering och andra kränkningar av rättig-

heterna, bedriva forskning, bidra till utvecklingen av policyer samt ge råd i frågor om de mänskliga rättigheterna. Den publicerar rapporter, samarbetar med massmedier, håller allmänna utfrågningar och konsultationer samt ger råd till domstolar. Kommissionen ger även råd och lämnar förslag till parlamentet och regeringen i deras arbete med att utveckla lagar, program och policyer.

Kommissionen består i dag av en ordförande och tre kommissionärer som utsetts av den australiensiska generalguvernören, vilken innehar den högsta verkställande makten. Varje kommissionär har egen beslutanderätt när det gäller fördelning av medel, anställningar, vilka främjande åtgärder de ska genomföra och vilka medlingsstrategier de ska förespråka.

Kommissionen har 125 anställda. En avdelning arbetar med handläggning av individuella klagomål medan en annan arbetar mer strategiskt gentemot domstolarna och agerar som *amicus curiae*.

### *Kanada*

Den federala kommissionen för mänskliga rättigheter i Kanada, *Canadian Human Rights Commission*, inrättades 1977 och anses fullt ut motsvara Parisprinciperna. Kommissionens mandat regleras i *Canadian Human Rights Act*. Dess verksamhet bedrivs med utgångspunkt i både *Canadian Human Rights Act* och *Employment Equity Act*. Kommissionen ska utreda och försöka nå uppgörelser i frågor om diskriminering i arbetslivet och i den federala förvaltningens kontakter med allmänheten. Den kan också företräda allmänhetens intresse i domstolsärenden som rör frågor om de mänskliga rättigheterna. Klagomål som kräver vidare utredning och inte kan lösas genom medling överlämnas till *Canadian Human Rights Tribunal*, vars beslut har ställning som domstolsavgöranden.

Utöver klagomålshanteringen och domstolsärendena arbetar kommissionen med informationsverksamhet för att främja förståelsen för lagstiftningen om mänskliga rättigheter bland allmänheten.

Två heltidsarbetande kommissionärer med en sjuårig mandatperiod och fyra deltidanställda kommissionärer med mandatperioder på upp till tre år är utsedda av generalguvernören, som formellt är Kanadas statsöverhuvud.

Huvudkontoret har cirka 200 anställda. Det finns också två regionala kontor i landet.

### *Nya Zeeland*

Kommissionen för mänskliga rättigheter i Nya Zeeland, *The Human Rights Commission*, inrättades 1977. Kommissionen anses fullt ut motsvara Parisprinciperna. Dess mandat och oberoende regleras i *Human Rights Act* från 1993 med tillägg från 2001, då kommissionären för *Race Relations* blev en del av kommissionen. Samtidigt beslutades att en kommissionär för *Equal Opportunities* skulle utses och att ett *Office of Human Rights Proceedings* skulle inrättas.

Kommissionens huvuduppgift är att främja respekten och förståelsen för de mänskliga rättigheterna samt att främja den fortsatta utvecklingen av mångfald och harmoniska relationer mellan enskilda i samhället. Sedan 2001 ingår det även i kommissionens mandat att den kan ställa regeringen och dess myndigheter, liksom andra som utför offentliga uppgifter, till ansvar för diskriminering enligt *Human Rights Act*.

Kommissionen ska även hantera klagomål om diskriminering, driva ärenden i domstol och kunna uppträda i domstol som tredje part. Den är dock på väg att skifta fokus från arbete med individuella klagomål till ett arbete med betoning på rådgivning, forskning och utbildning.

Kommissionen består av tre heltidsanställda kommissionärer samt fem deltidskommissionärer. Kommissionärerna utses av justitieministern enligt kriterier som anges i lagen.

Kommissionen har cirka 55 anställda, varav åtta på enheten för handläggning av klagomål. *Office of Human Rights Proceedings* är en enhet inom kommissionen men ska samtidigt agera oberoende från den övriga kommissionen och regeringen.

Förutom människorättskommissionen finns också bl.a. en ombudsman som ungefär motsvarar svenska JO, en barnkommissionär (ungefär motsvarande svenska BO), en familjekommission, en kommissionär för hälsa och funktionsnedsättning, en oberoende myndighet för polisens uppträdande och en kommissionär för integritetsfrågor.

## Internationell sammanslutning av nationella institutioner för de mänskliga rättigheterna

*International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights* (ICC) är en sammanslutning som bildades 1993 av nationella institutioner för mänskliga rättigheter för främjande av att sådana institutioner bildas och för att samordna deras aktiviteter. ICC är således fristående från FN, men dess möten hålls under beskydd av och i samverkan med kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter.<sup>122</sup>

För att kunna delta i ICC:s möten behöver nationella institutioner ansöka om och beviljas ackreditering i enlighet med riktlinjer som ICC utarbetat.<sup>123</sup> Enligt dessa riktlinjer delas institutionerna in i A-, B- och C-status. Institutioner som bedöms överensstämma med Parisprinciperna ges A-status och blir då röstande medlemmar i ICC. De institutioner som inte anses motsvara Parisprinciperna fullt ut, eller som inte har lämnat in tillräckligt underlag för ett beslut om A-status, ges B-status och får då ingen rösträtt men kan delta som observatörer vid ICC:s möten. Institutioner som inte anses uppfylla Parisprinciperna ges C-status. Dessa har inte någon ställning i ICC men kan ändå få ICC:s tillstånd att delta i vissa möten. I juni 2010 hade 67 nationella institutioner A-status i ICC, medan 14 institutioner hade B-status och tio hade C-status. Därutöver finns ett antal nationella institutioner som inte har ansökt om ackreditering.<sup>124</sup> I april 2008 ändrades ackrediteringsprocessen i syfte att göra den mer grundlig och effektiv.

Av ICC:s stadga framgår att om flera nationella institutioner i samma land är kvalificerade för medlemskap i ICC så kan endast en av dem bli röstande medlem i organisationen och ha talerätt vid dess möten. Det är i ett sådant fall upp till de nationella institutionerna att sinsemellan komma överens om vilken av dem som ska

---

<sup>122</sup> 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.

<sup>123</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.

<sup>124</sup> *Chart of the Status of National Institutions, Accreditation Status as of June 2010*, publicerad på webbplatsen för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

vara representerad i ICC.<sup>125</sup> De fyra tidigare diskrimineringsombudsmännen i Sverige hade A-status i ICC och representerades av den dåvarande Ombudsmannen mot etnisk diskriminering. Myndigheten Diskrimineringsombudsmannen (DO), som inrättades den 1 januari 2009, har, i enlighet med gällande rutiner för ackreditering, meddelat ICC att myndigheten avser att ansöka om ackreditering. Ackrediteringskommittén kommer vid sitt närmaste möte i oktober 2010, att bestämma vid vilket möte DO:s ansökan ska behandlas.

### 3.3.5 Befintliga myndigheters arbete för mänskliga rättigheter i Sverige

Mot bakgrund av redovisningen ovan kan det vara av intresse att beröra frågan om det i Sverige i dag finns någon myndighet som kan anses ha de uppgifter som bör ligga på ett nationellt organ till skydd för de mänskliga rättigheterna.

Ett flertal myndigheter arbetar för de mänskliga rättigheterna i en eller annan bemärkelse. Myndigheterna inom rättsväsendet har t.ex. en central roll, liksom tillsynsmyndigheter som t.ex. Socialstyrelsen, myndigheter inom utbildningsväsendet m.fl. Nedan begränsas dock beskrivningen till några myndigheter som har tydligare eller mer övergripande uppgifter rörande de mänskliga rättigheterna. Genomgången omfattar Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen), Riksrevisionen, Barnombudsmannen och Diskrimineringsombudsmannen. Vidare beskrivs Forum för levande historia, som enligt sin instruktion (2007:1197) har till uppgift att vara ett nationellt forum som ska främja arbete med demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter med utgångspunkt i Förintelsen. Dessutom redogörs kortfattat för Skolinspektionen, som ett exempel på en förvaltningsmyndighet med mer begränsat uppdrag om mänskliga rättigheter. Skolinspektionen är av intresse bl.a. av det skälet att Barn- och elevombudet ingår som en del i myndigheten och då myndigheten enligt sin instruktion ska integrera perspektivet mänskliga rättigheter i sin verksamhet.

Därutöver finns även inom den akademiska världen institutioner och centrumbildningar som arbetar med frågor om de mänskliga

---

<sup>125</sup> *Statute, Association International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, artikel 39.

rättigheterna. Deras arbete koncentreras dock på undervisning och forskning och behandlas därför inte i det här sammanhanget.

### Justitieombudsmannen

Justitieombudsmannen (JO) väljs av riksdagen för att utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar (12 kap. 6 § regeringsformen). JO:s uppdrag omfattar alltså tillsyn över att den offentliga verksamheten bedrivs enligt de bestämmelser om mänskliga rättigheter som regleras i svensk lag, inklusive regeringsformens reglering av fri- och rättigheter och Europakonventionen. Däremot omfattar JO:s uppdrag inte uttryckligen att utöva tillsyn över hur Sveriges övriga internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna uppfylls i offentlig verksamhet.

Enligt 3 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän ska JO särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när i den offentliga verksamheten. Utgångspunkten för JO:s verksamhet kan beskrivas som den enskildes intresse av en lagenlig och även i övrigt korrekt behandling från myndigheternas sida.

Tillsynen baseras på anmälningar som allmänheten skickar till JO, initiativärenden och iakttagelser vid inspektioner. Alla som anser sig själv eller någon annan ha blivit felaktigt eller orättvist behandlad av en myndighet eller tjänsteman inom den statliga eller kommunala sektorn kan klaga hos JO. Vidare gör de fyra ombudsmännen inspektioner och andra undersökningar som de anser vara nödvändiga. En justitieombudsman kan, som särskild åklagare, väcka åtal mot en tjänsteman för tjänstefel eller annat brott i tjänsten.

Utöver tillsynen ska JO, enligt riksdagsordningen, verka för att brister i lagstiftningen avhjälpas. Om ombudsmännen i sin tillsynsverksamhet finner anledning till en författningsändring eller någon annan åtgärd från statens sida kan ombudsmannen framföra detta till riksdagen eller regeringen. JO ska också varje år lämna en ämbetsberättelse till riksdagen med redogörelse för de åtgärder och viktigare beslut som vidtagits under året. Dessa uppgifter kan sägas

motsvara delar av de uppgifter som anges i Parisprinciperna om nationella institutioner för mänskliga rättigheter (se avsnitt 3.3.2).

JO-ämbetet är en del av det konstitutionella skyddet för den enskildes grundläggande fri- och rättigheter. JO är ett extraordinärt gransknings- och tillsynsorgan som ligger vid sidan av såväl den statliga som den kommunala förvaltningsorganisationen. Det innebär bl.a. att verksamheten inte är avsedd att ersätta den tillsyn och rättstillämpning som ankommer på andra organ i samhället.

JO har en självständig ställning i förhållande till både regeringen och riksdagen. JO:s uppdrag är reglerat i 12 kap. 6 och 8 §§ regeringsformen, 8 kap. 11 § och 9 kap. 8 § riksdagsordningen samt i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. JO:s instruktion har alltså lagform. Riksdagens styrning av JO sker genom föreskrifterna i instruktionen och beslut om JO:s budget.

### Riksrevisionen

Riksrevisionen började sin verksamhet den 1 juli 2003 och tog då över det statliga revisionsansvaret från Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket. Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen och en del av riksdagens kontrollmakt. Myndigheten leds av tre riksrevisorer som utses av riksdagen. De tre riksrevisorerna beslutar var och en själv vad som ska granskas, hur granskningen ska gå till och vilka slutsatser som ska dras av granskningen. Riksrevisorernas oberoende ställning är skyddad i grundlagen och regleras i 12 kap. 7 § i regeringsformen. Närmare bestämmelser om Riksrevisionens mandat och uppgifter finns bl.a. i riksdagsordningen, lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen och lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Riksrevisionens uppgift är, enligt 12 kap. 7 § regeringsformen, att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Syftet med granskningen är att medverka till god resursanvändning och en effektiv förvaltning i staten. En viktig roll för myndigheten är att skapa demokratisk insyn, det vill säga att ge medborgarna möjlighet att se hur demokratiska beslut fattas och genomförs, hur skatte-medlen används och om den statliga förvaltningen följer direktiv, regler och föreskrifter samt når uppsatta mål.

Myndigheten har tre huvuduppgifter: årlig (finansiell) revision, effektivitetsrevision och internationell verksamhet. Inom ramen för den *årliga revisionen* ska Riksrevisionen granska olika förvaltnings-



myndigheters årsredovisningar inom det statliga området för att bedöma om myndigheternas redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande, och huruvida myndigheterna följer gällande föreskrifter och särskilda beslut. *Effektivitetsrevisionen* omfattar granskning av förhållanden som rör statens budget, genomförande och resultat av den statliga verksamheten samt statens åtaganden. Granskningen ska främja en utveckling där staten får ett effektivt utbyte av sina insatser mot bakgrund av allmänna samhällsintressen. Riksdagen och regeringen är de viktigaste mottagarna av resultaten av granskningarna. Granskningarna används som underlag för beslut och ansvarsutkrävande samt allmän debatt. Riksrevisionens *internationella verksamhet* består av samverkan och kontakter, EU-arbete, revision av internationella organisationer och internationellt utvecklingssamarbete.

Riksrevisionen kan alltså sägas ha en demokratisk funktion på så sätt att den utifrån sin oberoende ställning granskar den statliga verksamheten. Granskningen är dock inriktad på ekonomiska frågor, resursfrågor och effektivitet, vilket tydligt framgår av lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Som ett resultat av främst Riksrevisionens effektivitetsgranskning skulle eventuellt frågor om hur Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna följs i den statliga verksamheten kunna uppkomma. Riksrevisionens uppdrag omfattar dock inte uttryckligen de mänskliga rättigheterna och det är inte på sådana frågor som revisionen fokuserar.

### Justitiekanslern

Enligt lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn ska Justitiekanslern (JK) utöva tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Tillsynen omfattar bl.a. statliga och kommunala myndigheter samt domstolar. JK utövar även tillsyn över rättshjälpsystemet. Vidare ska JK, enligt förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern, vaka över tryckfriheten och yttrandefriheten enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. JK har således inte något uttryckligt uppdrag att granska den offentliga verksamheten i förhållande till Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna vid sidan om Europakonventionen.

## Barnombudsmannen

Barnombudsmannen (BO) inrättades 1993 med huvudsaklig uppgift att företräda barns och ungas rättigheter och intressen med utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). BO:s mandat regleras i lagen (1993:335) om Barnombudsman samt förordningen (2007:1021) med instruktion för Barnombudsmannen. BO ska driva på genomförandet och bevaka efterlevnaden av barnkonventionen och ska därvid särskilt uppmärksamma att lagar och andra författningar samt deras tillämpning stämmer överens med barnkonventionen.

BO lämnar t.ex. förslag till regeringen om ändringar i lagstiftningen och arbetar för att statliga myndigheter, kommuner och landsting ska följa och använda barnkonventionen i sitt arbete. BO ska också informera, bilda opinion, företräda barns och ungas rättigheter och intressen i den allmänna debatten samt samla kunskap och sammanställa statistik om barns och ungas levnadsvillkor. Vidare ska BO följa den internationella utvecklingen när det gäller barnkonventionens tolkning och dess tillämpning. Något uttryckligt uppdrag för BO att ha kontakter med organ inom FN eller andra internationella organisationer för mänskliga rättigheter finns dock inte. BO utövar ingen tillsyn över andra myndigheter.

Ombudsmannen ska varje år lämna en rapport till regeringen om sin verksamhet under det närmast föregående kalenderåret samt om de frågor om barn och unga som ombudsmannen anser att regeringen behöver ha kännedom om.

Den 1 juli 2002 ändrades lagen om Barnombudsman och ombudsmannens mandat och befogenheter förstärktes. En större del än tidigare av BO:s verksamhet regleras nu i lag. Genom lagändringen infördes en ny bestämmelse om att förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting på BO:s uppmaning ska lämna uppgifter till ombudsmannen om vilka åtgärder de har vidtagit för att genomföra barns och ungas rättigheter enligt barnkonventionen i den egna verksamheten. De är också skyldiga att på BO:s uppmaning komma till överläggningar.

BO är den enda myndighet som har ett uppdrag som uttryckligen tar sin utgångspunkt i en konvention om mänskliga rättigheter. BO:s uppdrag omfattar dock endast en av de konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige har tillträtt. BO:s arbete fokuserar på barn, med vilket enligt barnkonventionen avses personer som inte fyllt 18 år.

## Diskrimineringsombudsmannen

Diskrimineringsombudsmannen (DO) bildades den 1 januari 2009 genom att de fyra dåvarande ombudsmännen mot diskriminering slogs ihop. Tidigare hade Jämställdhetsombudsmannen (JämO) ansvar för frågor om jämställdhet och könsdiskriminering. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering hade ansvar för frågor om diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. Handikappombudsmannen (HO) ansvarade för frågor om diskriminering på grund av funktionsnedsättning och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO) hade ansvar för frågor om diskriminering på grund av sexuell läggning.

Bestämmelser om DO finns i lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen och förordningen (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen. DO utövar tillsyn över att diskrimineringslagen (2008:567) följs och ska därutöver verka för att diskriminering som har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder inte förekommer i arbetslivet eller på andra områden av samhällslivet. Myndigheten har också rätt att i domstol föra talan för en enskild som anser sig ha blivit diskriminerad. Ombudsmannen tar vidare, genom överläggningar med myndigheter, företag och organisationer samt genom utbildning, information och på annat liknande sätt, initiativ till åtgärder mot diskriminering.

DO ska vidare bl.a. hos regeringen föreslå författningsändringar eller andra åtgärder som kan motverka diskriminering. DO utformar och genomför, inom ramen för sitt främjande arbete, utbildningar med koppling till diskrimineringslagen. Enligt instruktionen ska ombudsmannen också följa och analysera utvecklingen inom sitt ansvarsområde. Ombudsmannens kartläggningar och analyser publiceras i rapporter och finns tillgängliga för allmänheten. DO ska enligt lagen också följa den internationella utvecklingen och ha kontakter med internationella organisationer.

DO:s verksamhetsområde är således avgränsat till frågor om diskriminering samt lika rättigheter och möjligheter. Principen om icke-diskriminering är visserligen en central princip om de mänskliga rättigheterna, men dessa omfattar mycket mer än denna princip. Såsom har beskrivits i avsnitt 2.2.3 finns det ett stort antal

frågor om mänskliga rättigheter som inte rör diskriminering. Vidare kan konstateras att medan det ingår i DO:s uppdrag att följa den internationella utvecklingen, tar DO:s uppdrag inte sin utgångspunkt direkt i internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna.

I januari 2009 ratificerade Sverige FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Enligt artikel 33 i denna konvention ska det i varje konventionsstat finnas ett eller flera samhällsorgan med uppgift att främja, skydda och övervaka konventionens genomförande. Delegationen har på uppdrag av regeringen utrett vilket organ som kunde anses mest lämpat för den uppgiften och har i ett delbetänkande föreslagit att DO får denna uppgift men samtidigt betonat att frågan bör tas upp igen om liknande uppgifter ska utvecklas för samtliga konventioner om mänskliga rättigheter.<sup>126</sup>

### Skolinspektionen

Skolinspektionen utövar tillsyn över förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning. Enligt förordningen (2009:1215) med instruktion för Statens skolinspektion ska inspektionen genom granskning av huvudmän och verksamheter verka för att alla barn, elever och vuxenstuderande får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö.

Skolinspektionens tillsyn leder alltid till ett beslut som kan medföra krav på åtgärder från huvudmännens sida. För fristående skolor kan tillsynen även leda till beslut om att dra in tillståndet att bedriva skolverksamhet eller rätten till bidrag.

Med kvalitetsgranskningarna går Skolinspektionen på djupet inom särskilt avgränsade områden, t.ex. ett skolämne eller ett mer övergripande område, såsom skolsituationen för elever med funktionsnedsättning. Skolinspektionen granskar då verksamheten vid ett antal skolor och gör bedömningar utifrån skolans styrdokument samt forskning och beprövad erfarenhet. Om brister upptäcks kan myndigheten ställa krav på åtgärder och lämna rekommendationer om vad som behöver vidareutvecklas. Den kan också lyfta fram goda exempel från skolor som lyckats särskilt väl inom det granskade området.

---

<sup>126</sup> SOU 2009:36, *Främja, Skydda, Övervaka – FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning*.

Om en elev, förälder eller någon annan är missnöjd med eller har klagomål på skolsituationen för en elev kan han eller hon anmäla detta till Skolinspektionen. Skolinspektionen kan också på eget initiativ inleda en utredning av en skola, förskola eller annan verksamhet efter att ha uppmärksammats på brister, till exempel genom massmedierna. Utredningen kan leda till att Skolinspektionen riktar kritik mot huvudmannen och kräver åtgärder. Skolinspektionens beslut och rapporter sprids på olika sätt till huvudmän, skolledare, lärare, elever och föräldrar och andra aktörer i skolvärlden.

Som en del av Skolinspektionen övervakar Barn- och elevombudet den del av skollagen som gäller frågor om kränkande behandling. Barn- och elevombudet tillvaratar barns och elevers rättigheter, utreder anmälningar om kränkande behandling och kan företräda enskilda barn och elever i domstol. Barn- och elevombudet samarbetar också med DO för att motverka kränkningar, diskriminering och trakasserier av barn och elever. Ombudet ska även informera om lagstiftningen och ge råd om hur skolorna kan arbeta förebyggande.

Enligt 7 § i sin instruktion ska Skolinspektionen integrera ett jämställdhetsperspektiv och perspektivet mänskliga rättigheter i sin verksamhet. Myndigheten ska också i sin verksamhet ta särskild hänsyn till barnets bästa enligt konventionen om barnets rättigheter. Genom den nya skollagen (2010:800), som uttryckligen behandlar skolornas ansvar för de mänskliga rättigheterna, kan Skolinspektionens tillsyn i framtiden även sägas omfatta att skolorna arbetar utifrån de mänskliga rättigheterna och behandlar rättigheterna i undervisningen.

Skolinspektionen har således ett uttryckligt uppdrag att integrera ett människorättsperspektiv och ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet samt att ta särskild hänsyn till barnkonventionen. Genom Skolinspektionens verksamhetsområde är uppdraget dock begränsat till rätten till utbildning, icke-diskriminering samt barnets rättigheter.

### **Forum för levande historia**

Forum för levande historia har, enligt sin instruktion (2007:1197), till uppgift att vara ett nationellt forum som ska främja arbete med demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter med utgångspunkt i

Förintelsen. Myndigheten har särskilt till uppgift att informera om Förintelsen och kommunismens brott mot mänskligheten. Den ska sträva efter att stärka människors vilja att aktivt verka för alla människors lika värde. Myndigheten ska i sin verksamhet integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv samt bedriva internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete.

Myndigheten ska bedriva utåtriktad verksamhet med inriktning på kunskap, kultur och utbildning. Verksamheten ska bedrivas i nära kontakt med pågående forskning, andra kultur- och utbildningsinstitutioner samt myndigheter, organisationer och föreningar vars verksamhet rör liknande frågor.

Forum för levande historia har i sitt regleringsbrev haft ett återkommande uppdrag att, mot bakgrund av regeringens handlingsplan för de mänskliga rättigheterna (skr. 2005/06:95) fortlopande uppdatera en kartläggning av utbildningsmaterial om de mänskliga rättigheterna.<sup>127</sup> Bakgrunden var att myndigheten 2005 fick regeringens uppdrag att kartlägga utbildningsmaterial om de mänskliga rättigheterna som kan användas i utbildningsväsendet (se även avsnitt 3.5.2).

Sammanfattningsvis har Forum för levande historia ett uppdrag som tydligt rör de mänskliga rättigheterna men som är avgränsat till utbildnings-, informations- och kulturverksamhet.

### 3.3.6 Undersökning om behovet av stöd i arbetet för de mänskliga rättigheterna

SIFO genomförde 2006 på delegationens uppdrag en enkätundersökning bland statliga myndigheter, kommuner och landsting. Undersökningen presenteras i rapporten *Kommuners, landstings och statliga myndigheters arbete med mänskliga rättigheter – behovet av stöd* (bilaga 7).<sup>128</sup> Syftet med undersökningen var dels att få en bild av kunskapsnivån vad gäller de mänskliga rättigheterna, dels att få en uppfattning om vilket stöd de olika verksamheterna behöver i sitt arbete med att säkerställa respekt för de mänskliga rättigheterna. I undersökningen deltog 100 statliga myndigheter, varav 77 procent svarade. Av de svarande myndigheterna ansåg 42 procent att de mänskliga rättigheterna har mycket stor bäring på

<sup>127</sup> Senast i regleringsbrevet för 2010, dnr Ku2009/2288/SAM (delvis).

<sup>128</sup> SIFO Research International, *Kommuners, landstings och statliga myndigheters arbete med mänskliga rättigheter – behovet av stöd*, 2006.

verksamheten och 29 procent att de har ganska stor bäring. 39 procent av myndigheterna ansåg också att det är mycket viktigt att ha kunskaper om de mänskliga rättigheterna för att kunna utföra det dagliga arbetet, medan 42 procent ansåg att det var ganska viktigt. 66 procent av myndigheterna ansåg sig ha behov av fortbildning eller kompetensutveckling om mänskliga rättigheter.

Samtliga 290 kommuner och 20 landsting fick SIFO:s enkät. 187 kommuner (dvs. 65 procent) och 15 landsting (dvs. 75 procent) svarade.<sup>129</sup> Av de svarande kommunerna ansåg 38 procent att de mänskliga rättigheterna hade mycket stor bäring på verksamheten, medan 44 procent ansåg att de har ganska stor bäring. Motsvarande andelar för landstingen var 40 procent respektive 33 procent. Bland kommunerna ansåg 41 procent att det är mycket viktigt att ha kunskaper om de mänskliga rättigheterna och 50 procent att det är ganska viktigt. Bland landstingen var det 47 procent som ansåg det mycket viktigt och 27 som ansåg att det var ganska viktigt. 60 procent av kommunerna och 73 procent av landstingen ansåg sig ha behov av fortbildning eller kompetensutveckling om de mänskliga rättigheterna.

Även om svaren är svåra att tolka tyder de, sammantagna med delegationens erfarenheter från kontakter med statliga myndigheter, kommuner och landsting, på att efterfrågan på fortbildning och annat stöd i arbetet för de mänskliga rättigheterna är stort. Det framgår också av undersökningen att det inte finns formella strukturer för att arbeta med frågorna i någon större utsträckning.

### 3.3.7 Delegationens erfarenheter och slutsatser

De mänskliga rättigheterna utgör den enskildes värn mot överträdelse och övergrepp från det allmännas sida. Det internationella regelverket om de mänskliga rättigheterna kan således beskrivas som staternas överenskommelser om hur enskilda bör skyddas mot staterna själva. De utgör också grundläggande normer för hur enskilda får bete sig mot varandra; alla har rätt att åtnjuta sina mänskliga rättigheter men ingen får använda dem på ett sätt som kränker en annan människas rättigheter.

Skyddet av de mänskliga rättigheterna är utformat för att vara hållbart på sikt och under skilda förhållanden, oavsett maktskiften,

---

<sup>129</sup> SIFO Research International, *Kommuners, landstings och statliga myndigheters arbete med mänskliga rättigheter – behovet av stöd*, 2006.

tider av oro, motsättningar inom landet och andra svårigheter. Därför är skyddet grundat i internationella överenskommelser, vilka ingen stat ensam förfogar över eller ensidigt kan ändra sedan den tillträtt överenskommelsen.

Det är varje stats ansvar att säkerställa att de mänskliga rättigheterna respekteras inom landet av hela den offentliga sektorn. Vad detta ansvar innebär mer konkret har reglerats i en rad internationella konventioner, dvs. för Sverige bindande mellanstatliga avtal. Utifrån det syfte som anges i FN-stadgan (artikel 1.4), att organisationen ska åstadkomma internationell samverkan vid befordrande och främjande av aktningen för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla utan åtskillnad, har FN redan från sin tillblivelse arbetat för att medlemsstaterna ska inrätta särskilda organ för skydd av de mänskliga rättigheterna på nationell nivå.<sup>130</sup> Sverige har aktivt stött den inställningen. Som framgått ovan har internationella övervakningsorgan för mänskliga rättigheter flera gånger också rekommenderat Sverige att inrätta en nationell institution för mänskliga rättigheter i enlighet med Parisprinciperna.

En nationell institution för mänskliga rättigheter utgår i sitt arbete direkt från det internationella regelverket, snarare än nationell lagstiftning. Utifrån ett sådant mandat ska den främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna genom utbildning och information men också genom att mera systematiskt undersöka och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna respekteras, granska författningsförslag och föreslå författningsändringar och andra åtgärder m.m.

Verksamhet av dessa slag bedrivs visserligen i någon mån av några olika redan befintliga myndigheter i Sverige. I förhållande till bredden av de mänskliga rättigheterna har dock dessa myndigheter mycket avgränsade ansvarsområden och uppgifter. Det saknas en nationell aktör med det generella mandat i det internationella regelverket om de mänskliga rättigheterna som en nationell institution bör ha.

Delegationen har haft i uppdrag att stödja arbetet med de mänskliga rättigheterna och att lämna förslag om hur sådant stöd kan ges efter det att delegationen avslutat sitt uppdrag. Regeringen har alltså redan i direktiven konstaterat att det föreligger ett behov av fortsatt stöd. Delegationens erfarenheter från genomförandet av

<sup>130</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.



den främjande delen av uppdraget bekräftar att ett sådant behov föreligger. Det har funnits en betydligt större efterfrågan på samarbete med delegationen om t.ex. utbildning och information om de mänskliga rättigheterna än vad delegationen kunnat tillgodose. De kontakter delegationen har haft med statliga myndigheter, kommuner och landsting, liksom SIFO-undersökningen och andra kartläggningar som delegationen låtit ta fram, visar också på ett fortsatt behov av stödande verksamhet av denna typ. Intresset för att på ett mer uttryckligt och direkt sätt arbeta utifrån konventionerna om mänskliga rättigheter tycks också ha ökat under senare år, bl.a. inom kommunal verksamhet.

Det kan således konstateras att det finns behov av ett fortsatt stödande och främjande arbete för de mänskliga rättigheterna. Mot bakgrund av de erfarenheter som har gjorts och de kunskaper som samlats in gör delegationen bedömningen att det vid sidan av sådana främjande uppgifter även finns behov av åtgärder av mer skyddande karaktär. En synpunkt som har framförts återkommande av de statliga myndigheter, kommuner och landsting som delegationen varit i kontakt med har varit att kopplingen mellan de mänskliga rättigheterna och den dagliga verksamheten i olika delar av den offentliga sektorn behöver tydliggöras. De mänskliga rättigheterna uppfattas ofta som alltför abstrakta och svårtolkade för att på ett tydligt sätt kunna ingå bland de normer och kunskaper som styr och inverkar på beslut och verksamhet inom den offentliga sektorn. Förståelsen av de mänskliga rättigheterna som ett för Sverige bindande internationellt regelverk behöver också stärkas. En stödande och främjande verksamhet kan visserligen bidra till att tydliggöra rättigheterna i förhållande till svensk offentlig verksamhet. Delegationen bedömer dock att rättigheternas innebörd skulle konkretiseras i högre grad, samt att brister i rättighetsskyddet skulle förebyggas och identifieras mer effektivt, om situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige systematiskt och kontinuerligt undersöktes med utgångspunkt i konventionerna.

Inom ramen för sitt främjande uppdrag har delegationen inte endast samverkat med verksamheter inom den offentliga sektorn, utan även arbetat gentemot allmänheten, särskilt ungdomar. Verksamheten har väckt ett stort gensvar och intresse. Enligt delegationens erfarenhet är det dock fortfarande ett vanligt förhållningssätt till de mänskliga rättigheterna att dessa främst är relevanta för människor i andra länder och i mindre grad för

enskilda i Sverige. Ett långsiktigt skydd för de mänskliga rättigheterna förutsätter att det finns en medvetenhet både om de egna rättigheterna och om det egna ansvaret för att respektera andras rättigheter. Ett mer uttryckligt och utbrett arbete med information och debatt om de mänskliga rättigheterna bör kunna bidra till att stärka människorättsperspektivet i samhället i stort och till att förebygga främlingsfientlighet, diskriminering och intolerans. En nationell institution för mänskliga rättigheter kan ha en viktig roll i att lyfta och tydliggöra de mänskliga rättigheterna också för allmänheten.

Delegationens slutsats är att en nationell institution för de mänskliga rättigheterna bör inrättas i Sverige. Närmare överväganden och förslag i den delen redovisas i kapitel 5.

### **3.4 Styrning och tillsyn av arbetet med de mänskliga rättigheterna**

#### **3.4.1 Inledning**

Ansvar för att säkerställa att Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna respekteras vilar ytterst på staten. Riksdagens och regeringens styrning av statlig och kommunal verksamhet är således av central betydelse för att de mänskliga rättigheterna ska efterlevas. Styrningen av offentlig verksamhet sker främst genom lagstiftning och, vad gäller statlig verksamhet, även genom andra författningar. Tolkningen av lagstiftningen sker ytterst i domstolarna. Utifrån lagstiftningen fattar dock statliga myndigheter, kommuner och landsting dagligen en mängd beslut och bedriver verksamhet som direkt berör den enskilde och som kan aktualisera en rad frågor om de mänskliga rättigheterna. Några exempel är besluten och verksamheten inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården, socialförsäkringen, stadsplaneringen, kriminalvården samt flyktingmottagandet. Förutom lagstiftningen är bl.a. myndigheternas instruktioner, regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut av stor betydelse för styrningen av denna verksamhet. För kommunens styrning av den egna verksamheten är bl.a. budget- och strategidokumentet ett centralt styrinstrument.

Den verksamhet som bedrivs inom statliga och kommunala myndigheter behöver också kontrolleras och följas upp i förhållande till de internationella överenskommelser om mänskliga

rättigheter som Sverige har tillträtt. Även den statliga och kommunala tillsynen av myndigheternas verksamhet är således av stor vikt för att kontrollera att de mänskliga rättigheterna efterlevs. Tillsynen regleras i fler än 230 lagar och sker inom olika sektorer i samhället. Fler än 90 statliga myndigheter, inklusive länsstyrelserna, har tillsynsuppgifter. Några exempel är Socialstyrelsen, Skolinspektionen, Arbetsmiljöverket, Socialförsäkringsinspektionen och DO. Deras uppgifter omfattar att identifiera brister inom sina respektive verksamhetsområden och att komma med förslag på ändringar i lagstiftningen. Till detta kommer den tillsyn som kommunerna själva ansvarar för. Vidare är JO ett extraordinärt gransknings- och tillsynsorgan som ligger vid sidan av såväl den statliga som den kommunala förvaltningsorganisationen och som inte är avsedd att ersätta den tillsyn som ankommer på andra organ i samhället (se avsnitt 3.3.5).

I skrivelsen *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (skr. 2009/10:79) anger regeringen att begreppet tillsyn avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekten uppfyller de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter samt att tillsyn vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den som ansvarar för den verksamhet som granskats. Utöver dessa grunder för begreppet tillsyn anser regeringen att definitionen bör anpassas till respektive sektorsområde.<sup>131</sup> Regeringen konstaterar i skrivelsen att den offentliga tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter som bl.a. riksdagen och regeringen har beslutat. Tillsynen bidrar till att upprätthålla grundläggande värden i samhället, som rättsäkerhet, effektivitet och demokrati. Medborgarna ska genom tillsynen vara förvissade om att deras intressen tas tillvara.<sup>132</sup> Det kan tilläggas att i dag har endast ett fåtal statliga tillsynsmyndigheter uppdrag som uttryckligen omfattar de mänskliga rättigheterna (se avsnitt 3.4.3).

Tillsynen bör, enligt regeringen, främst utgå från bindande föreskrifter. De allmänna råden kan tjäna som vägledning för hur föreskrifterna ska tolkas eller tillämpas. I de fall då tillsynen utgår från ramlagstiftning eller regler som har mer av målkaraktär så kan dock allmänna råd och nationella bedömningar, som finns t.ex. inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten, utgöra grund för

---

<sup>131</sup> Skr. 2009/10:79, s. 14.

<sup>132</sup> Skr. 2009/10:79, s. 5.

tillsynen. Det är då endast fråga om rekommendationer från tillsynsorganets sida.<sup>133</sup>

Ett strikt avgränsat tillsynsbegrepp hindrar, enligt regeringens mening, inte att tillsynsmyndigheterna även kan ha till uppgift att arbeta främjande och förebyggande för att effektivt uppnå lagstiftningens mål. Detta kan delvis ske inom ramen för den allmänna serviceskyldigheten som alla myndigheter har enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223). Om det bedöms nödvändigt att gå längre än denna allmänna skyldighet kan uppgifterna specificeras i författning.<sup>134</sup>

Det huvudsakliga ansvaret för tillsyn och uppföljning av lagstiftningen ligger på staten. Kommunerna svarar dock själva för viss tillsyn. Utöver obligatoriska tillsynsuppgifter som kommunerna ålagts i speciallagar, förekommer också att avgränsade tillsynsuppgifter på vissa områden överläts till en enskild kommun från staten enligt bestämmelser i vissa lagar. Landstingens uppgifter omfattar inte tillsyn.

Ytterligare kontroll av offentlig verksamhet sker genom revision. I avsnitt 3.3.5 har Riksrevisionens uppdrag att granska den statliga verksamheten beskrivits. För den kommunala verksamheten finns kommunal revision.

I detta avsnitt görs en genomgång av de regelverk och andra styrdokument som delegationen bedömt har en viktig funktion när det gäller styrning och tillsyn av om offentlig verksamheter bedrivs i enlighet med Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. I avsnitt 3.4.2, beskrivs förvaltningslagen (1986:223), som på ett övergripande sätt reglerar såväl statlig som kommunal förvaltning. I avsnitt 3.4.3 beskrivs styrningsinstrumenten för de statliga myndigheterna medan frågor om styrning, tillsyn och revision av kommunal verksamhet behandlas i avsnitt 3.4.4. I avsnitt 3.4.5 redogör delegationen för sina erfarenheter och slutsatser vad avser styrning och tillsyn av hur Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheternas respekteras i den offentliga verksamheten. Delegationens förslag i dessa avseenden redovisas i kapitel 6.

---

<sup>133</sup> Skr. 2009/10:79, s. 14 ff.

<sup>134</sup> Skr. 2009/10:79, s. 18.

### 3.4.2 Förvaltningslagen

Förvaltningslagen (1986:223) reglerar förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden. Vissa delar av lagen, bl.a. bestämmelserna om myndigheternas serviceskyldighet, gäller också annan förvaltningsverksamhet hos dessa myndigheter. Lagen berör således en mycket stor del av den statliga och kommunala verksamheten.

Syftet med lagen är att värna medborgarnas rättssäkerhet och att säkerställa myndigheternas service till allmänheten. Lagen innehåller bl.a. regler om snabb och enkel handläggning av ärenden, om ett lättbegripligt myndighetsspråk och om muntliga inslag i handläggningen. Viktiga frågor som regleras i lagen är bl.a. rätt till tolkning, ombud och till att få ta del av uppgifter samt beslut, rättelse, omprövning och överklagande av beslut. Lagen innehåller också regler om myndigheternas samverkan med andra myndigheter

Alla myndigheter ska, liksom den övriga offentliga förvaltningen, bedriva sin verksamhet i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna, även om konventionerna (med undantag för Europakonventionen) inte är direkt tillämplig lag (se avsnitt 3.2). Förvaltningslagen innehåller dock ingen bestämmelse om myndigheternas ansvar för att respektera Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna.

En särskild utredare har i maj 2010 lämnat betänkandet *En ny förvaltningslag* (SOU 2010:29) till regeringen. Betänkandet har remissbehandlats. En utgångspunkt för utredarens uppdrag var att göra förvaltningslagens regler så pedagogiska och lättillgängliga som möjligt och dessutom anpassade för en alltmer utbyggd elektronisk förvaltning (dir. 2008:36). Utredaren skulle också göra en analys som sätter in den svenska förvaltningsrätten i ett internationellt sammanhang. Utredaren skulle bl.a. överväga om vissa svenska förvaltningsrättsliga regler behöver anpassas till den internationella utvecklingen, t.ex. till EG-rätten, för att underlätta samarbetet inom EU. I direktiven lyfts också Sveriges skyldigheter enligt Europakonventionen fram vad avser handläggningstider och skyldigheten att tillhandahålla ett effektivt rättsmedel mot långsam handläggning. Enligt artikel 13 i Europakonventionen ska var och en, vars i konventionen angivna rättigheter kränkts, ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Som framgår

av artikeln behöver de rättsmedel som åsyftas inte avse domstolsprövning. Utredaren föreslår ett system, som ger möjlighet att under pågående behandling av ett ärende vända sig till högre instans, normalt en förvaltningsdomstol, med begäran om dess ingripande för att påskynda handläggningen. Domstolen ska kunna förelägga myndigheten att inom viss tid avgöra ärendet.<sup>135</sup>

I sitt betänkande lämnar utredaren förslag om en ny förvaltningslag som ska ha en kärna av grundläggande rättssäkerhetsgarantier. Den nuvarande möjligheten att genom bestämmelser i förordning sätta förvaltningslagen helt eller delvis ur spel föreslås avskaffas, liksom nuvarande begränsningar i lagens tillämpningsområde avseende exekutiv och brottsbekämpande verksamhet. Nuvarande begränsning avseende kommunal förvaltning bör dock, enligt utredaren, föras över till den nya lagen. Denna avser sådana ärenden hos myndigheter i kommuner och landsting där besluten kan överklagas enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900).<sup>136</sup>

Utredaren föreslår att det ska slås fast i lagen att myndigheterna i all förvaltningsverksamhet ska iaktta principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet. I betänkandet framförs att det är angeläget att ge en klar signal om att all offentlig verksamhet, oavsett dess karaktär, ytterst måste grundas på skrivna normer. Det finns också ett behov, enligt utredaren, av att ge ett konkret incitament till en bättre observans av kraven på saklighet och objektivitet. Kraven på legalitet, objektivitet och proportionalitet ska uttryckas i en bestämmelse i den nya förvaltningslagen om grunderna för god förvaltning. Enligt bestämmelsen ska myndigheter i sin verksamhet iaktta saklighet och opartiskhet. Utredaren konstaterar att myndigheterna, enligt Sveriges och andra länders nationella rätt liksom enligt Europakonventionen och EU-rätten, bl.a. har att iaktta objektivitetsprincipen. Principen kan kortfattat beskrivas som ett förbud mot att ta ovidkommande hänsyn eller, positivt uttryckt, en skyldighet att agera sakligt och opartiskt. Utredaren nämner bl.a. att en obefogad särbehandling av en person eller en personkategori är ett brott mot kravet på saklighet och opartiskhet. Utredaren föreslår att objektivitetsprincipen får ett genomslag i den nya förvaltningslagen genom att det i bestämmelsen om grunderna för god förvaltning införs ett andra stycke

---

<sup>135</sup> SOU 2010:29, *En ny förvaltningslag*, s. 299 ff.

<sup>136</sup> SOU 2010:29, s. 122.

om att myndigheter i sin verksamhet ska iaktta saklighet och opartiskhet.<sup>137</sup>

Enligt utredarens förslag ska lagen även slå fast att proportionalitetsprincipen, som i någon form erkänts i alla europeiska stater, gäller också i Sverige. I bestämmelsen om grunderna för god förvaltning ska således föreskrivas att en myndighet endast får ingripa i ett väsentligt enskilt intresse om ingreppet kan antas leda till det avsedda resultatet. Det ska framgå av den föreslagna bestämmelsen att ingreppet aldrig får vara mer långtgående än vad som behövs och att det får göras endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som uppstår för den som ingreppet riktas mot. Utredaren framför att förslaget till ny förvaltningslag har utformats med beaktande av de förpliktelser som följer av Sveriges internationella åtaganden enligt Europakonventionen och EU-rätten. Europakonventionen genomsyras av proportionalitetsprincipen, framhåller utredaren. Att avvägningar ska göras mellan allmänna och enskilda intressen framgår av flertalet artiklar, och principens innehåll har preciserats genom Europadomstolens praxis. Vanligen aktualiseras proportionalitetsprincipen vid tillämpning av de artiklar i Europakonventionen som under vissa förutsättningar medger begränsningar i där stipulerade fri- och rättigheter.<sup>138</sup>

Ärenden ska, enligt utredarens förslag, handläggas enkelt, snabbt och ekonomiskt utan att den enskildes rättssäkerhet åsidosätts. En sådan handläggning gagnar både den enskilde och det allmänna, menar utredaren.<sup>139</sup> Den nu gällande förvaltningslagen innehåller en motsvarande bestämmelse om att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Utredaren lämnar således förslag som tydliggör vissa aspekter av Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. Däremot lämnas inget förslag på en bestämmelse som på ett mer övergripande sätt hänvisar till dessa åtaganden.

---

<sup>137</sup> SOU 2010:29, s. 149 ff.

<sup>138</sup> SOU 2010:29, s. 156 ff.

<sup>139</sup> SOU 2010:29, s. 204 ff.

### 3.4.3 Styrning av de statliga myndigheterna

Nedan följer en genomgång av några centrala statliga styrinstrument, liksom en beskrivning av myndigheternas egen normgivning samt av kommittéväsandets roll och uppdrag.

#### Myndighetsförordningen

Myndighetsförordningen (2007:515) gäller förvaltningsmyndigheter under regeringen. I förordningen fastställs de krav som är gemensamma för samtliga myndigheter under regeringen och som rör själva förvaltningen, dvs. förvaltningspolitiska krav. Myndighetsspecifika krav ska anges i myndigheternas instruktioner, regleringsbrev eller i särskilda regeringsbeslut. De krav som är gemensamma för myndigheterna och som ställs i myndighetsförordningen gäller t.ex. myndigheternas organisation, ansvarsfrågor, formalia kring beslut samt andra frågor av förvaltningspolitisk karaktär. I myndighetsförordningen regleras vilket ansvar chefen för en statlig myndighet, eller i förekommande fall en styrelse eller en nämnd, har inför regeringen. Där anges även att alla myndigheter måste ha arbetsordningar samt vilka frågor som ledningen inte kan delegera.

Av 3 § framgår att myndighetens ledning ansvarar för verksamheten inför regeringen och att ledningen ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt samt de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU.

Myndighetsförordningen innehåller ingen bestämmelse, förutom den ovan nämnda om EU, som hänvisar till Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. Dessa åtaganden omfattar delvis andra och fler förpliktelser om mänskliga rättigheter än de som kommer till uttryck i EU:s stadga om grundläggande rättigheter, som nu blivit rättsligt bindande för EU:s medlemsstater.

#### Myndigheternas instruktioner och myndighetsdialogen

Myndigheternas instruktioner är grundläggande instrument för regeringens styrning och gäller tills vidare. Instruktionerna för myndigheter som lyder under regeringen beslutas i regel av regeringen i form av en förordning.



Till skillnad från bl.a. förvaltningslagen och myndighetsförordningen, som gäller för myndigheterna mer generellt, ska instruktionen tydliggöra den enskilda myndighetens uppdrag. I instruktionen bör bl.a. myndighetens ansvarsområde, uppgifter och ledningsform regleras. Detaljeringsgraden varierar från myndighet till myndighet. Vanligtvis regleras där inte tidsbegränsade uppgifter som kan förväntas förändras inom en nära framtid. I instruktionen regleras inte heller sådana uppgifter eller uppdrag som regeringen anser sig behöva beskriva utförligt. Sådana uppgifter och uppdrag formuleras i stället i särskilda regeringsbeslut.

I propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* formulerade regeringen mål och riktlinjer för det fortsatta arbetet att utveckla i första hand den statliga förvaltningen. Riksdagen fattade beslut enligt propositionen i juni 2010.<sup>140</sup> Den offentliga förvaltningen har, enligt regeringen, en viktig roll för att uppnå en samhällsgemenskap där alla medborgare och invånare, kvinnor och män, har goda möjligheter att förverkliga sin egen potential, utöva sina rättigheter samt fullgöra sina skyldigheter. Den offentliga förvaltningen har även en viktig roll för det demokratiska statskicket, anför regeringen. Regeringen konstaterar vidare att de flesta människor så gott som dagligen, direkt eller indirekt, kommer i kontakt med någon del av den offentliga sektorn.<sup>141</sup>

Genom propositionen införs ett nytt mål för förvaltningspolitiken med betoning på rättssäkerhet, effektivitet, kvalitet, service och tillgänglighet.<sup>142</sup> Regeringen anför att viktiga utgångspunkter bl.a. är mänskliga rättigheter och principen om icke-diskriminering. De statsanställdas kunskaper om och förståelse för de grundläggande värdena behöver stärkas, enligt regeringen, som framhåller att det är myndigheternas ledning som ansvarar för att arbetet med ett ”offentligt etos” hålls levande och för att det är tydligt för alla statsanställda vad rollen som statstjänsteman innebär.<sup>143</sup>

I propositionen nämns också att instruktionerna bör vara det grundläggande instrumentet för regeringens styrning av myndigheterna.<sup>144</sup> Som ett led i den andra nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna aviserade regeringen i mars 2006 att den

---

<sup>140</sup> Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

<sup>141</sup> Prop. 2009/10:175, s. 23.

<sup>142</sup> Prop. 2009/10:175, s. 27.

<sup>143</sup> Prop. 2009/10:175, s. 36.

<sup>144</sup> Prop. 2009/10:175, s. 111 ff.

avsåg att i sin myndighetsstyrning se över hur ansvaret för att respektera de mänskliga rättigheterna kan tydliggöras för myndigheter vars verksamhet är av särskild betydelse för att rättigheterna ska säkerställas för den enskilde (skr. 2005/06:95, åtgärd 104). En rad myndigheter räknades upp som relevanta. Av regeringens slutuppföljning av handlingsplanen framgår att för vissa av dessa myndigheter (länsstyrelserna, Försäkringskassan och Statens skolverk) har ansvaret för de mänskliga rättigheterna tydliggjorts i myndigheternas instruktioner.<sup>145</sup> Dessutom har bestämmelser som hänvisar till de mänskliga rättigheterna förts in i instruktionerna för Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten, vilka inte omfattades av den nämnda åtgärden i handlingsplanen. Ett flertal myndigheter har även formuleringar i sina instruktioner som hänvisar till vissa mer avgränsade rättighetsfrågor, t.ex. principen om barnets bästa eller jämställdhet mellan kvinnor och män. Vidare har en rad myndigheter har fått tillfälliga uppdrag rörande de mänskliga rättigheterna genom sina regleringsbrev, t.ex. uppdrag att genomföra kompetensutvecklingsinsatser. De insatser som myndigheterna har genomfört till följd av sådana uppdrag, liksom de redogörelser för dessa insatser som lämnats bl.a. i årsredovisningarna, har varierat i omfattning.

I handlingsplanen redovisade regeringen också sin bedömning att det var angeläget att myndighetsstyrningen i frågor om de mänskliga rättigheterna tydligare än vad som tidigare hade varit fallet anpassades till verksamheten inom respektive myndighet.<sup>146</sup> Insatserna borde genomföras med fokus på de mänskliga rättigheterna som bindande åtaganden för Sverige, och utgångspunkterna i internationella konventioner om mänskliga rättigheter inom respektive myndighets verksamhetsområde borde tydliggöras. Vidare förklarade regeringen sin avsikt att koncentrera arbetet med myndighetsstyrning om mänskliga rättigheter till de myndigheter vars verksamhet är av särskild betydelse för att rättigheterna skall förverkligas för den enskilde.

Enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheterna fr.o.m. 2009 i sin årsredovisning redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av instruktionen och till vad regeringen i förekommande fall har angett i regleringsbrev eller i något annat

---

<sup>145</sup> Uppföljning av den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna, Regeringskansliet, april 2010, s. 56.

<sup>146</sup> Skr. 2005/06:95, s. 105.

beslut. Även revisionen görs som regel med utgångspunkt i instruktionerna.

Enligt propositionen om offentlig förvaltning nämns vidare att med utgångspunkt i bl.a. myndighetens årsredovisning bör som regel en årlig myndighetsdialog genomföras.<sup>147</sup> Vid myndighetsdialogen (tidigare mål- och resultatdialog) görs en strukturerad genomgång av myndighetens resultat och verksamhet m.m. med utgångspunkt i bl.a. myndighetens årsredovisning. Vid mötet, som sker varje år, deltar myndighetens ledning och företrädare för regeringen. Syftet är att följa upp myndigheternas verksamhet, ge en återkoppling och bedömning av resultatet samt diskutera verksamheten i ett framåtinriktat perspektiv. Erfarenheterna från genomförandet av regeringens nationella handlingsplaner för de mänskliga rättigheterna (skr. 2001/02:83 och 2005/06:95) visar att frågor om mänskliga rättigheter sällan tagits upp i myndighetsdialogerna. En del av förklaringen till detta är sannolikt att rättigheterna endast i ett fåtal fall omnämnts i myndigheternas instruktioner och i stället varit föremål för tillfälliga insatser genom regleringsbrev. De insatser myndigheterna har genomfört, liksom de redogörelser för dessa insatser som lämnats bl.a. i årsredovisningarna, har varierat i omfattning.

### Myndigheternas normgivning och kunskapsförmedling

Myndigheternas normgivning och kunskapsförmedling sker genom flera olika instrument. De föreskrifter som myndigheterna utfärdar är bindande regler inom myndighetens verksamhetsområde. De beslutas av myndigheten men ska utgå från gällande lagar inom området. Allmänna råd är, enligt 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725), generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende. De kan utfärdas utan stöd av ett bemyndigande och är inte juridiskt bindande.

Förutom föreskrifter och allmänna råd kan myndigheterna bidra med stöd för rättstillämpningen i form av handböcker och andra stödmaterial med fakta och myndighetens egna kommentarer. Dessa kan t.ex. innehålla lagtext, referat av författningar, motivuttalanden, rättsfallsreferat, beslut från JO, tolkningsexempel, kunskapsunderlag med mera. Myndigheten svarar för innehållet.

---

<sup>147</sup> Prop. 2009/10:175, s. 111 ff.

Såsom nämnts i avsnitt 3.2.6 ska en myndighet, innan den beslutar om föreskrifter eller allmänna råd, utreda deras kostnads- mässiga och andra konsekvenser i den omfattning som behövs i det enskilda fallet. Detta framgår av förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, enligt vilken myndigheten också ska ge andra statliga myndigheter, kommuner, landsting, organisationer, näringslivet och andra som kostnads- mässigt eller på annat betydande sätt berörs tillfälle att yttra sig i frågan och om konsekvensutredningen.

### Regleringsbrev och regeringsuppdrag

I de årliga regleringsbreven anger regeringen bl.a. vilka mål en myndighet ska uppnå med sin verksamhet, hur stora belopp myndigheten har till sitt förfogande och hur medlen ska fördelas mellan myndighetens olika verksamheter. I regleringsbreven kan regeringen också ge uppdrag till myndigheterna. Som nämnts ovan har en rad myndigheter tidigare, som en följd av regeringens nationella handlingsplaner för de mänskliga rättigheterna, fått uppdrag om mänskliga rättigheter i sina regleringsbrev. I budgetpropositionen för 2009 förklarade regeringen sin avsikt att minska mängden återrapporteringskrav i regleringsbreven.<sup>148</sup> Regleringsbreven innehåller i dag i vissa fall endast myndighetens finansiella förutsättningar medan de i andra fall innehåller tillkommande mål och krav på återrapportering.

Som en uppföljning av de av regeringen beslutade förändringarna i regleringsbreven har Ekonomistyrningsverket (ESV) granskat 155 myndigheters regleringsbrev för budgetåren 2008 och 2009.<sup>149</sup> ESV konstaterar att antalet mål och återrapporteringskrav i hög utsträckning har minskat medan den finansiella styrningen är i stort sett oförändrad. Generellt har inte de enskilda uppdragen i regleringsbreven blivit fler när antalet mål och återrapporteringskrav har minskat. Målen finns, enligt ESV, i högre utsträckning kvar för de stora myndigheterna än för de små, som fått en lägre grad av styrning genom regleringsbreven.

Regeringen kan även styra genom att ge myndigheterna uppdrag i särskilda beslut. Regeringsuppdragen kan ibland utformas som

<sup>148</sup> Prop. 2008/09:1, *Förslag till statsbudget för 2009, finansplan och skattefrågor m.m.*, s. 292 f.

<sup>149</sup> *Kartläggning av regleringsbrev, Förändring av regleringsbrev mellan år 2008 och 2009*, Ekonomistyrningsverket, ESV 2009:16.

konkretiseringar av myndigheternas instruktioner. De är också ett sätt för regeringen att initiera nya aktiviteter under budgetåret eller aktiviteter som sträcker sig över flera år och därför inte passar i regleringsbrev. Uppdrag som ges genom särskilda beslut kan också beskrivas mer utförligt.

### Kommittéväsendet

En kommitté eller en särskild utredare är en förvaltningsmyndighet av tillfällig karaktär. Arbetet regleras i kommittéförordningen (1998:1474). I 14–16 §§ anges vilka kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar som kommittéer och särskilda utredare ska göra. Bl.a. ska de i förekommande fall redovisa om förslagen kan bedömas få konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Utredningsuppdrag anges i direktiv som fastställs genom regeringsbeslut. I avsnitt 3.2.6 har beskrivits i vilken mån utredningar har att beakta och analysera om de författningsförslag de lämnar står i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. Förutom författningsförslag lämnar kommittéer och särskilda utredare en rad andra förslag. Kommittéväsendet har också en central funktion för att tillhandahålla kunskap och annat underlag för regeringens beslut inom olika områden. Genom kommittéväsendet finns möjlighet att utreda vilka behov som kan finnas ur ett människorättsperspektiv av att genomföra förändringar, bl.a. inom ramen för översyner av verksamheter.

Såsom nämnts i avsnitt 3.2.6 förekommer det regelbundet att regeringen i kommittédirektiven särskilt lyfter frågor om de mänskliga rättigheterna som utredningarna har att behandla. I dag finns det dock inte någon bestämmelse i kommittéförordningen (1998:1474) om att utredningar i allmänhet ska göra konsekvensutredningar eller på annat sätt beakta de mänskliga rättigheterna när de utformar sina förslag.

## Nationella handlingsplaner och andra strategidokument

Regeringen har hittills överlämnat två nationella handlingsplaner för de mänskliga rättigheterna till riksdagen (skr. 2001/02:83 och skr. 2005/06:95). Den senaste avsåg åren 2006–2009. Delegationen inrättades som ett led i regeringens andra handlingsplan för de mänskliga rättigheterna (åtgärd 103). En utredning om utvärdering av den andra handlingsplanen (IJ 2009:03) planeras redovisa sitt uppdrag den 31 december 2010.<sup>150</sup>

Nationella handlingsplaner som ställer krav på myndigheternas externa och interna verksamhet finns inom många politikområden, förutom om mänskliga rättigheter även inom bl.a. barn-, handikapp-, jämställdhets- och ungdomspolitik. De överlämnas vanligen av regeringen till riksdagen i form av skrivelser och beskriver regeringens planerade åtgärder inom området under en längre tidsperiod. I några fall har handlingsplanerna kompletterats med förordningar som ställer särskilda krav på genomförandet av dessa handlingsplaner. Två exempel är förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken samt förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken.

De handlingsplaner som regeringen lägger fram kan vara viktiga instrument för att på ett samlat sätt presentera politiken och dess utveckling, särskilt på områden av tvärssektoriell karaktär, samtidigt som de också medför utmaningar. Det läggs fram ett stort antal handlingsplaner inom delvis överlappande politikområden, vilket medför stora behov av att samordna dem.<sup>151</sup> Inom politikområden av tvärssektoriell karaktär, såsom de mänskliga rättigheterna, behöver också handlingsplaner och strategier utformas i samarbete mellan flera politikområden. Detta kan vara ett av skälen till att handlingsplaner ibland till stora delar beskriver redan planerade eller pågående åtgärder.

Strategidokumentens värde kan dock inte endast bedömas utifrån vilka åtgärder de innehåller och vilka resurser som sätts av för deras genomförande. För tvärssektoriella områden är det värdefullt att ha tillgång till policydokument som kan betona och åskådliggöra frågorna i förhållande till andra politik- och samhällsområden. Strategidokumentet kan också vara användbara som

<sup>150</sup> Dir. 2009:118, *Utvärdering av handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna 2006–2009*.

<sup>151</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.

kommunikationsverktyg. De kan t.ex. användas som ett grundläggande informationsunderlag i statens styrning av statliga myndigheter för att sätta frågor och uppdrag i ett större sammanhang.

Ytterligare ett värde med handlingsplaner och liknande dokument kan vara att skapa delaktighet genom samverkan och dialog med civilsamhället och näringslivet under tiden handlingsplanen utarbetas och genomförs. Frågor om samverkan kring arbetet med nationella handlingsplaner för mänskliga rättigheter beskrivs i avsnitt 3.7.1.

#### **3.4.4 Kommunernas och landstingens ansvar för de mänskliga rättigheterna**

Ansvaret för att respektera de konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige har ratificerat åvilar det allmänna som helhet. Kommunerna och landstingen har en central roll för att de mänskliga rättigheterna ska förverkligas för den enskilde. Ett flertal mänskliga rättigheter, som. t.ex. rätten till social trygghet, rätten till en tillfredsställande levnadsstandard, inklusive rätten till bostad, rätten till bästa möjliga hälsa, rätten till utbildning samt många av barnets rättigheter och rättigheter för människor med funktionsnedsättning, ska förverkligas inom den kommunala verksamheten. Rätten till icke-diskriminering som en central princip om mänskliga rättigheter är också bindande för all offentlig verksamhet.

I Sverige råder kommunal självstyrelse. Principen är fastslagen i såväl regeringsformen som kommunallagen (1991:900). Däremot finns inte i någon av dessa en definition av vad som avses med kommunal självstyrelse. I 2 kap. 1 § kommunallagen anges bara att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter som inte ska handhas av enbart staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Inom ramen för den kommunala självstyrelsen kan alltså en fri beslutanderätt sägas vara garanterad, däremot inte gränserna för den kommunala självstyrelsen.<sup>152</sup> Även inom ramen för den kommunala självstyrelsen ska konventionerna om de mänskliga rättigheterna följas, men kommuner och landsting kan själva avgöra hur detta ska ske.

---

<sup>152</sup> Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2006, s. 49 ff.

Av 8 kap. 5 § regeringsformen framgår att föreskrifter om kommunernas befogenheter meddelas i lag.<sup>153</sup> Kommunallagen reglerar kommunernas organisation och styrning. Staten kan även styra kommunal verksamhet genom speciallagstiftning som reglerar verksamheter som till exempel socialtjänst, hälso- och sjukvård och skola. Det är således av stor betydelse för respekten och arbetet för de mänskliga rättigheterna hur de lagar är formulerade som reglerar kommunal verksamhet, t.ex. socialtjänst, skola, hälso- och sjukvård och plan- och byggfrågor.

I kommunallagen finns en bestämmelse som hänvisar till demokratin (1 kap. 1 §) och en bestämmelse om att kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat (2 kap. 2 §). Kommunallagen innehåller dock inte någon bestämmelse om de mänskliga rättigheterna.

De mänskliga rättigheterna har under senare år fått en tydligare roll som en av grundfrågorna för Europarådets kongress för lokala och regionala organ (CLRAE), där svenska kommuner och landsting samt organisationen Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) deltar. Enligt en rapport som överlämnats till CLRAE av Lars O. Molin, rapportör för frågor om mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå, ska kongressen när den i fortsättningen övervakar demokratin i medlemsländerna även ta upp frågor om de mänskliga rättigheterna. Med jämna mellanrum ska också kongressen utarbeta mer allmänna lägesrapporter för politisk debatt. Rapporten behandlar även vilka mänskliga rättigheter som aktualiseras mer konkret och hur ett strukturerat arbete på den lokala och regionala nivån kan bedrivas. Rapporten ger vidare exempel på hur kommuner och regioner kan engagera sig mer aktivt i bl.a. frågor om ekonomiska och sociala rättigheter. CLRAE antog rapporten i mars 2008 och utfärdade en rekommendation där lokala och regionala organ uppmanas att främja respekten för de mänskliga rättigheterna bl.a. genom lokala och regionala handlingsplaner.<sup>154</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

---

<sup>153</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>154</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.



handlingsplaner och andra strategier mot diskriminering och rasism.<sup>155</sup>

### Centrala styrdokument i kommuner och landsting

Utöver de statliga instrumenten för styrning och tillsyn av kommunal verksamhet utövar kommunerna och landstingen styrning av den egna verksamheten genom flera instrument. Budget- och strategidokumentet är den kommunala ekonomins centrala instrument som behandlar hela den kommunala verksamheten. Där klarläggs verksamhetens omfattning liksom hur verksamheten ska bedrivas. Den kommunala budgeten ska enligt 8 kap. 5 § kommunallagen innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret. Vidare används områdesspecifika styrdokument för t.ex. skola, integration och sjukvård. Sådana styrdokument bör baseras på den övergripande plan som det årliga budget- och strategidokumentet utgör.

I en rapport redovisar forskare vid Malmö högskola en kartläggning av hur 16 kommuner arbetar med frågor om mänskliga rättigheter (bilaga 8).<sup>156</sup> Kartläggningen genomfördes som en fördjupning av SIFO:s enkätundersökning (bilaga 7). I rapporten framförs att mänskliga rättigheter inte används som begrepp i någon högre utsträckning inom kommunerna. I kommunernas centrala styrdokument förekommer däremot värden och normer som principerna om allas lika värde och likabehandling. Överlag är människorättsarbetet inriktat på specifika perspektiv och grupper. I flera kommuner lyfts t.ex. barnperspektivet, rättigheter för personer med funktionsnedsättning, jämställdhet och mångfald fram som övergripande perspektiv i syfte att de ska genomsyra alla kommunens verksamheter. Vanligast förekommande bland de kartlagda kommunerna är att arbete med barns och ungas situation beskrivs i termer av mänskliga rättigheter. Människorättsperspektivet beaktas också på ett tydligt sätt i arbete med mångfaldsfrågor och jämställdhet, liksom när det gäller situationen för personer med funktionsnedsättning och frågor om våld i nära relationer. Samtidigt finns det även exempel på kommuner som bedriver ett

---

<sup>155</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.

<sup>156</sup> Spång, Malmö högskola, *Kommunernas ansvar för att förverkliga mänskliga rättigheter – en kartläggning av 16 kommuner i Sverige*, 2008 (bilaga 8).

mer utvecklat människorättsarbete där människorättsperspektivet är tydligt och ett människorättsbaserat arbetssätt används.

I rapporten lämnas följande rekommendationer till kommuner som planerar att arbeta systematiskt med frågor om de mänskliga rättigheterna:

- Att de mänskliga rättigheterna förankras tydligt i budget och andra övergripande styrdokument,
- att människorättsperspektivet klargörs och att vikt läggs vid invånarnas möjligheter att använda och hävda sina rättigheter,
- att organisatoriska frågor som rör tvärssektoriell samverkan uppmärksammas, liksom behovet av att integrera de mänskliga rättigheterna i den ordinarie verksamheten samt
- att kunskapsproblem uppmärksammas, särskilt vad gäller hur de mänskliga rättigheterna på ett konkret sätt kan utgöra underlag för den egna verksamheten.

Delegationen har i samarbete med Jönköpings och Örebro kommun genomfört en studie om hur mänskliga rättigheter kan användas i kommunernas årliga budget- och strategidokument. En slutsats från detta samarbete är att det finns flera metoder som kan användas beroende på kommunens förutsättningar och tidigare arbete med angränsande frågor. Dessa metoder är delvis överlappande och utesluter inte varandra.

*En första metod*, som även berörts ovan, är att integrera mänskliga rättigheter som ett övergripande perspektiv i styrdokumentet. Detta kan t.ex. göras genom att utgångspunkt tas i de mänskliga rättigheterna och att styrdokument och processer struktureras utifrån olika rättigheter, eller genom att analyser görs och redovisas för vilka konsekvenser varje förslag, insats eller beslut har eller har fått för de mänskliga rättigheterna. Sådana konsekvensanalyser kan t.ex. göras inom ramen för budgetprocessen på ett sätt som liknar den metod för jämställdhetsintegrering av budgetprocessen som redan används av aktörer på både statlig och kommunal nivå.<sup>157</sup>

*En andra metod* är att sammanfoga flera andra övergripande tvärssektoriella perspektiv, som jämställdhets-, icke-diskrimine-

---

<sup>157</sup> Se även CommDH(2009)3, *Recommendation on Systematic Work for Implementing Human Rights at the National Level*, 18 februari 2009, p. 7.4 om att analysera budget ur ett människorättsperspektiv.

rings-, mångfalds- och barnrättsperspektiv, genom att identifiera kopplingar mellan dessa och de mänskliga rättigheterna. Metoden kan innebära att alla frågor om mänskliga rättigheter inte omfattas av arbetet, eftersom de mänskliga rättigheterna utgör ett bredare område än de perspektiv som vanligen är uttalade, såsom de nyss nämnda. Metoden kan dock ge en grund för ett fortsatt, bredare människorättsarbete. Det kan också stärka sambanden och underlätta samordningen mellan olika tvärsektoriella perspektiv.

*En tredje metod* som kan användas som en början på ett mer uttryckligt arbete för de mänskliga rättigheterna är att tydliggöra hur begrepp som redan förekommer i många styrdokument, t.ex. demokrati, integritet och värdegrund, förhåller sig till de mänskliga rättigheterna. Frågor om integritet kan då t.ex. definieras och tydliggöras i förhållande till rätten till privatliv och rätten till skydd för den personliga integriteten för personer med funktionsnedsättning. Rättighetsaspekterna av demokratibegreppet kan tydliggöras genom rätten till politiskt deltagande, yttrandefriheten, rätten till deltagande för personer med funktionsnedsättning m.fl. mänskliga rättigheter. Värdegrund kan definieras i termer av de mänskliga rättigheter som Sverige har åtagit sig att följa samt de övriga frågor eller värden som anses motiverade.

*En fjärde metod* är att identifiera samband mellan rättigheterna och olika verksamhetsområden, t.ex. genom att definiera vilka rättigheter som är särskilt relevanta inom olika områden, och på det sättet stärka det tvärsektoriella perspektiv som de mänskliga rättigheterna innebär.

### Kommunal revision

Den kommunala revisionen utgör den granskande funktionen i det kommunala ansvarssystemet. Revisorernas uppdrag regleras i första hand i kommunallagen (1991:900) där det bl.a. framgår att deras uppdrag är att granska den kommunala verksamheten och att därvid särskilt pröva hur de av fullmäktige utsedda förtroendevalda har utfört sitt uppdrag (9 kap. 9 § kommunallagen).

Revisorerna ska varje år lämna en revisionsberättelse till fullmäktige. Berättelsen ska innehålla ett uttalande om huruvida ansvarsfrihet för de förtroendevalda i styrelsen, nämnder och fullmäktigeberedningar tillstyrks eller inte. De har också en möjlighet att rikta en motiverad anmärkning mot nämnder, full-

mäktigeberedningar eller enskilda förtroendevalda (9 kap. 16 och 17 §§). Det är fullmäktige som prövar frågan om ansvarsfrihet (4 kap. 10 §).

I den andra nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter angav regeringen att den avsåg uppmuntra kommuner och landsting att använda regeringens långsiktiga mål i sitt eget arbete och ta fram lokala handlingsplaner samt diskutera hur de mänskliga rättigheterna kan beaktas i den kommunala revisionen.<sup>158</sup> I regeringens slutuppföljning av handlingsplanen anges att frågan om hur de mänskliga rättigheterna kan beaktas i den kommunala revisionen behandlades vid en konferens för kommunala revisorer.<sup>159</sup> I sin uppföljning av handlingsplanen anger regeringen vidare att diskussioner har förts med SKL om vilken typ av material som skulle behöva tas fram för att tillhandahålla kunskap om mänskliga rättigheter för de kommunala revisorer som efterfrågar detta. SKL har också, enligt uppföljningsrapporten, inlett ett eget arbete för att bl.a. integrera demokrati- och MR-perspektiven i det kommunala revisionsarbetet.

BO har publicerat ett informationsmaterial om hur kommunal revision kan utföras ur ett barnperspektiv.<sup>160</sup> Enligt vad delegationen känner till finns det ännu inget motsvarande material som på ett övergripande sätt utgår från de mänskliga rättigheterna.

### Tillsyn av verksamheter i kommuner och landsting

Såsom nämns i avsnitt 3.4.1 ligger det huvudsakliga ansvaret för tillsyn och uppföljning av lagstiftningen på staten. Landstingens uppgifter omfattar inte tillsyn.

Ett stort antal statliga myndigheter har tillsynsuppgifter. Flera myndigheter, t.ex. Socialstyrelsen och Skolinspektionen, har även regionala organisationer. Dessutom utgör länsstyrelsen en regional statlig tillsynsorganisation med för de mänskliga rättigheterna viktiga ansvarsområden, såsom kameraövervakning, plan- och byggfrågor samt överförmyndarverksamhet.

Kommunerna utövar i dag tillsyn inom en mängd områden som t.ex. miljö-, hälso- och strålskydd, folkhälsa, livsmedel, lotterier och automatspel, byggnadsväsende, räddningstjänst samt förskole-

<sup>158</sup> Skr. 2006/06:95, s. 109 f.

<sup>159</sup> *Uppföljning av den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna*, Regeringskansliet, april 2010, s. 59.

<sup>160</sup> *Rustad för revision*, Barnombudsmannen, BI 2007:1.

verksamhet. Utöver obligatoriska tillsynsuppgifter, som kommunerna ålagts i speciallagar, förekommer också att avgränsade tillsynsuppgifter på vissa områden överläts till en enskild kommun från staten enligt bestämmelser i vissa lagar. Under de senaste åren har förändringar av kommunernas tillsyn genomförts. Bl.a. har kommunens ansvar för den löpande tillsynen av enskilt bedriven verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service för vissa funktionshindrade överförs till Socialstyrelsen fr.o.m. den 1 januari 2010.

I propositionen *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten* (prop. 2008/09:160) framhåller regeringen att ett ökat fokus på tillsyn inom områdena för socialtjänsten, lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och hälso- och sjukvården bl.a. beror på att landsting och kommuner har fått ett ökat ansvar för vård, stöd, service och omsorg, samtidigt som utvecklingen gått mot mer självständiga landsting och kommuner. Det har även förts in marknadslänkande förhållanden i offentlig verksamhet med ökat inslag av privata vårdgivare. Tillsynen från statens sida måste därför, enligt regeringen, bli starkare, tydligare och effektivare. Regeringen anser också att förtroendet för tillsynen behöver förbättras. Medborgarna ska kunna lita på att bestämmelser om handläggning, säkerhet, lika behandling eller rätten till en viss service efterlevs och att socialtjänsten, LSS-verksamheter och hälso- och sjukvården utvecklas i medborgarnas tjänst.<sup>161</sup>

Regeringen anger i skrivelsen *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (skr. 2009/10:79) att begreppet tillsyn avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekten uppfyller de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter.<sup>162</sup> Kommunerna och landstingen har en central roll för att de mänskliga rättigheterna ska förverkligas för den enskilde. Såsom framgått i avsnitt 3.4.3 har endast ett fåtal av de statliga myndigheter som utövar tillsyn över kommunal verksamhet, Länsstyrelserna, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten, uppdrag som uttryckligen omfattar de mänskliga rättigheterna. Flera viktiga tillsynsmyndigheter, däribland Socialstyrelsen, saknar sådant uppdrag.

---

<sup>161</sup> Prop. 2008/09:160, bet. 2008/09:SoU22, rskr. 2008/09:259, s. 39.

<sup>162</sup> Skr. 2009/10:79, s. 14.

### 3.4.5 Delegationens erfarenheter och slutsatser

I propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* (prop. 2009/10:175) lägger regeringen fast mål och riktlinjer för det fortsatta arbetet att utveckla i första hand den statliga förvaltningen. Ett nytt mål för förvaltningspolitiken införs med betoning på rättssäkerhet, effektivitet, kvalitet, service och tillgänglighet. Regeringen lyfter i propositionen fram att viktiga utgångspunkter bl.a. är mänskliga rättigheter och principen om icke-diskriminering. De kartläggningar delegationen låtit genomföra (bilagorna 7, 8 och 10), liksom delegationens erfarenheter från kontakter med statliga myndigheter, kommuner och landsting, visar på intresse för att på ett tydligare sätt arbeta utifrån de mänskliga rättigheterna. Samtidigt finns en avsaknad av konkreta styrdokument och metoder för att bedriva sådant arbete. Mänskliga rättigheter används sällan som begrepp, trots att konventionerna om de mänskliga rättigheterna är bindande åtaganden för det allmänna som helhet.

Den kartläggning som Mikael Spång vid Malmö högskola har genomfört (bilaga 8) visar att människorättsarbetet i många kommuner överlag är inriktat på specifika behov och grupper, oftast på barns och ungas situation. En slutsats som dras i rapporten är att detta kan bero på att förtroendevalda och tjänstemän inom dessa områden i högre grad än andra i sitt arbete mött mänskliga rättigheter som begrepp, system och förhållningssätt.<sup>163</sup> Delegationen anser att ett mer övergripande och uttalat människorättsperspektiv skulle kunna stärka respekten för de mänskliga rättigheterna, eftersom ett sådant perspektiv tydliggör vilka skyldigheter tjänstemän och förtroendevalda inom den offentliga sektorn har gentemot enskilda som berörs av verksamheten. Därmed läggs tonvikten på den offentliga sektorns verksamhet och agerande, snarare än på vissa grupper eller delar av befolkningen.

De mänskliga rättigheterna reglerar förhållandet mellan individen och den offentliga sektorn och berör således alla statliga myndigheter, kommuner och landsting. Såsom framgår av avsnitt 3.2 avspeglas Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheterna i en mängd författningar, men i regel utan att någon uttrycklig hänvisning görs till de mänskliga rättigheterna eller Sveriges internationella åtaganden på detta område. De mänskliga

<sup>163</sup> Spång, Malmö högskola, *Kommuners ansvar för att förverkliga mänskliga rättigheter – en kartläggning av 16 kommuner i Sverige*, 2008 (bilaga 8).

rättigheterna kan därför vara svåra för myndigheter och enskilda att identifiera i lagstiftningen som just mänskliga rättigheter. Förvaltningslagen är central för den enskildes mellanhavanden med den offentliga sektorn, men inte heller i den görs någon hänvisning till de mänskliga rättigheterna. I myndighetsförordningen tas de krav upp som är gemensamma för alla myndigheter under regeringen. Myndigheternas skyldighet att följa Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna bör betraktas som ett sådant krav. Även myndighetsförordningen saknar dock bestämmelser om dessa åtaganden. Myndigheternas instruktioner är regeringens centrala instrument för att styra varje myndighet mer specifikt. Myndigheternas ansvar för de mänskliga rättigheterna nämns ännu endast i instruktionerna för ett fåtal myndigheter. Kommittéer och särskilda utredare har inte heller någon uttrycklig skyldighet enligt kommittéförordningen och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning att beakta Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna.

Så länge ansvaret för att respektera Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna varken framgår av förvaltningslagen eller myndighetsförordningen, och endast nämns i ett fåtal instruktioner, är risken stor att många myndigheter inte ser kopplingen mellan rättigheterna och den egna verksamheten. Regeringsuppdrag och regleringsbrev bör i första hand utnyttjas för särskilda tidsbegränsade uppdrag för att stärka arbetet med de mänskliga rättigheterna medan förvaltningslagen, myndighetsförordningen och instruktionerna är de instrument som bör användas för långsiktig styrning.

Såsom nämnts ovan har, som ett led i genomförandet av den andra nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna, (skr. 2005/06:95, åtgärd 104), ett antal myndigheter fått uppdrag rörande mänskliga rättigheter i sina regleringsbrev. Nu har ansvaret för de mänskliga rättigheterna även tydliggjorts i instruktionerna för några myndigheter (Länsstyrelserna, Försäkringskassan och de tre skolmyndigheterna Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten). Myndigheternas ansvar för att säkerställa respekt för de mänskliga rättigheterna är varaktigt och inte något som bör planeras för endast ett år i taget, såsom blir fallet med styrning genom regleringsbreven. Myndigheter som delegationen har varit i kontakt med har också redogjort för svårigheterna med att bedriva ett långsiktigt arbete för att stärka de mänskliga rättigheterna om insatser genomförs tillfälligt till följd av

uppdrag i regleringsbrevet. Som svar på den avslutande fråga som SIFO ställde i sin undersökning, där de svarande ombads att nämna faktorer som skulle kunna underlätta arbetet med mänskliga rättigheter, angav många myndigheter att de ville ha tydligare direktiv.<sup>164</sup> Enligt delegationens mening bör arbetet med att i instruktionerna för statliga myndigheter förtydliga deras ansvar för de mänskliga rättigheterna fortsätta och omfatta myndigheter inom fler samhällssektorer än vad som hittills varit fallet. Här är bl.a. de statliga tillsynsmyndigheterna viktiga att beakta.

I den andra nationella handlingsplanen (skr. 2005/06:95) redovisade regeringen sin bedömning att det var angeläget att myndighetsstyrningen i frågor om de mänskliga rättigheterna tydligare än vad som tidigare hade varit fallet anpassades till verksamheten inom respektive myndighet. Insatserna borde genomföras med fokus på de mänskliga rättigheterna som bindande åtaganden för Sverige och utgångspunkterna i internationella konventioner om mänskliga rättigheter inom respektive myndighets verksamhetsområde borde tydliggöras.

Delegationen delar regeringens bedömning att det är angeläget att arbetet med de mänskliga rättigheterna anpassas till verksamheten inom respektive myndighet. Behovet av sådan verksamhetsanpassning lyfts fram av många myndigheter. För myndigheterna finns det också ofta någon konvention eller något rättighetsområde som är särskilt relevant. Delegationen anser dock att det inte vore lämpligt att i myndigheternas instruktioner eller andra styrinstrument endast hänvisa till, eller särskilt lyfta fram, vissa rättigheter eller konventioner. Alla de konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige ratificerat är bindande åtaganden för alla delar av det allmänna. Enligt delegationens bedömning finns det en risk med mer begränsade formuleringar att fokus i alltför hög grad riktas på en viss rättighetsfråga eller en specifik del av befolkningen och att andra angelägna rättighetsfrågor kommer i bakgrunden.

Det är nödvändigt att förtydliga på vilket sätt de mänskliga rättigheterna aktualiseras inom myndigheternas respektive verksamhetsområde, men sådana förtydliganden bör i stället göras genom vägledningar, handböcker, kompetensutveckling eller liknande insatser. Dagens brist på tydliga kopplingar mellan de svenska konventionsåtagandena om mänskliga rättigheter och den svenska lagstiftningen försvårar dock, enligt delegationens uppfatt-

<sup>164</sup> SIFO Research International, *Kommuners, landstings och statliga myndigheters arbete med mänskliga rättigheter – behovet av stöd*, 2006.



ning, arbetet för de tillsynsmyndigheter och andra myndigheter som producerar stödmaterial i form av t.ex. allmänna råd och handböcker, vilka i sin tur kan användas i den kommunala verksamheten. Det finns ett behov även hos dessa myndigheter att förtydliga rättigheternas innebörd i förhållande till olika verksamheter.

Om de statliga myndigheterna i större utsträckning än i dag skulle inkludera ett människorättsperspektiv i sin normgivning, tillsyn och kunskapsförmedling skulle detta i sin tur underlätta för kommunerna och landstingen att utveckla sitt arbete på detta område. Erfarenheterna, och de kartläggningar delegationen har genomfört, visar att många som är verksamma inom kommuner och landsting efterlyser mer stöd från de statliga myndigheterna i arbetet med att tydliggöra och konkretisera de mänskliga rättigheterna i förhållande till den egna verksamheten. Det kan vara svårt för små kommuner att på egen hand avsätta tillräckliga resurser för att utveckla kunskapen om rättigheternas mer konkreta innebörd. Som nämndes ovan ombads de svarande i en avslutande fråga i SIFO:s undersökning att nämna faktorer som skulle kunna underlätta arbetet med mänskliga rättigheter. Bland svaren från kommunerna efterlystes i stor utsträckning goda exempel.

Statskontoret konstaterar i sin uppföljning av mål- och resultatstyrningen i statliga myndigheter att sektoriseringsproblem ofta yttrar sig i att tvärsektoriella frågor faller mellan stolarna.<sup>165</sup> Detta innebär i sin tur att människor med problem som kräver åtgärder från flera aktörer eller sektorer kan möta svårigheter i sitt åtnjutande av de mänskliga rättigheterna. För att undvika att människor med sådana sammansatta problem hänvisas mellan olika förvaltningar och verksamheter utan att få den hjälp och det stöd de har rätt till krävs det, enligt delegationens mening, att olika aktörer samverkar. Samverkan kan dessutom, enligt delegationens mening, stärka förutsättningarna för en gemensam hållning i arbetet med att implementera ett människorättsperspektiv i verksamheten. Den kartläggning av kommunalt arbete med mänskliga rättigheter som gjorts av Mikael Spång vid Malmö högskola visar på svårigheter med att arbeta med tvärsektoriella frågor i kommunernas sektorsorganisation. Delegationen har dock erfarit att många myndigheter, kommuner och landsting anser att de

---

<sup>165</sup> *Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem*, Statskontoret, 2006:3.

mänskliga rättigheterna kan fungera som en genensam utgångspunkt bas för dessa frågor. Här bör paralleller också kunna dras till statlig verksamhet.

De kartläggningar som delegationen låtit genomföra visar att det ofta saknas ett människorättsperspektiv i kommunernas budget eller andra centrala styrdokument. Både de kartläggningar som delegationen låtit genomföra och delegationens övriga erfarenheter visar att det är viktigt att kommunerna tydliggör sitt ansvar i budgetdokument och andra såväl centrala som och verksamhetsnära styrdokument för att de mänskliga rättigheterna ska få genomslag i verksamheterna. I dag saknas på många håll ett övergripande förhållningssätt till bredden av de mänskliga rättigheterna.

Delegationen konstaterar att kommittéväsendet har en central roll när det gäller att utarbeta underlag för regeringens beslut. De mänskliga rättigheterna omfattar på olika sätt alla samhällsområden och måste därmed beaktas i en mängd regelverk. I dag ingår det dock inte i kommittéernas uppdrag att göra konsekvensanalyser ur ett människorättsperspektiv om inte detta särskilt anges i kommittédirektiven.

### **3.5 Utbildning och kompetensutveckling om de mänskliga rättigheterna**

#### **3.5.1 Inledning**

I delegationens uppdrag har ingått att utarbeta strategier och genomföra informationssatsningar för att öka kunskapen om mänskliga rättigheter hos olika målgrupper i samhället och i olika delar av landet. Ökad kunskap och medvetenhet om de mänskliga rättigheterna inom den offentliga sektorn och bland allmänheten är en viktig del i regeringens arbete för de mänskliga rättigheterna på nationell nivå.<sup>166</sup> Det var bl.a. mot bakgrund av behovet av ökad kunskap och medvetenhet som delegationen inrättades.

Utbildning om de mänskliga rättigheterna lyfts fram som en viktig del i arbetet för rättigheterna i flera internationella instrument om de mänskliga rättigheterna. Enligt den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, artikel 26 om rätten till utbildning, ska utbildningen stärka respekten för människans grundläggande fri- och rättigheter. Detta framgår också av artikel

<sup>166</sup> Skr. 2005/06:95, s. 12 och 114 ff.

13(1) i FN-konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Enligt artikel 28 och 29 i FN:s konvention om barnets rättigheter ska utbildningen bl.a. inriktas på att utveckla en respekt för de mänskliga rättigheterna.

Vid FN:s världskonferens om mänskliga rättigheter i Wien 1993 uppmanades medlemsstaterna att inkludera de mänskliga rättigheterna som ämne i läroplaner inom alla utbildningsinstitutioner.<sup>167</sup> Staterna rekommenderades också att utveckla program och strategier för att försäkra sig om en vittomfattande utbildning och spridning av allmän information om mänskliga rättigheter.

FN:s generalförsamling beslutade i mars 1995 om ett årtionde för utbildning om mänskliga rättigheter fr.o.m. 1 januari 1995 tillsammans med en handlingsplan för arbetet med denna utbildning.<sup>168</sup> När årtiondet var över beslutade generalförsamlingen om en reviderad handlingsplan för 2005–2007 med fokus på utbildning om mänskliga rättigheter i det allmänna skolväsendet.<sup>169</sup> FN:s råd för mänskliga rättigheter förlängde senare handlingsplanens genomförandeperiod till och med 2009.<sup>170</sup> I handlingsplanen beskrivs bl.a. vad som avses med utbildning om mänskliga rättigheter, innebörden av en människorättsbaserad undervisning samt varför utbildning om de mänskliga rättigheterna bör vara en prioriterad uppgift för staterna.

I oktober 2009 gav FN:s råd för mänskliga rättigheter FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter i uppdrag att ta fram en ny handlingsplan för åren 2010–2014.<sup>171</sup> Samtidigt beslutade rådet att arbetet under dessa år framför allt ska fokusera på högre utbildning och på utbildning om mänskliga rättigheter för lärare och utbildare, offentligtanställda, anställda inom rättsväsendet samt militär personal på alla nivåer.

I detta avsnitt redovisas frågor om utbildning om de mänskliga rättigheterna som bedrivs inom det allmänna skolväsendet (3.5.2), högre utbildning (3.5.3) och den offentliga sektorn (3.5.4) samt de regelverk som styr dessa utbildningar. I avsnitt 3.5.5 redogör delegationen för sina erfarenheter och slutsatser avseende utbildning och kompetensutveckling om de mänskliga rättigheterna. Till

---

<sup>167</sup> A/CONF.157/23, *Vienna Declaration and Programme of Action*, 12 juli 1993.

<sup>168</sup> A/RES/49/184, 6 mars 1995, respektive A/49/261-E/1994/110/Add.1, annex, *Plan of Action for the United Nations Decade for Human Rights Education, 1995–2005*.

<sup>169</sup> A/RES/59/113, 17 februari 2005, A/RES/59/113 B, 5 augusti 2005, A/59/525/Rev.1, 2 mars 2005.

<sup>170</sup> A/HRC/RES/6/24, 28 september 2007.

<sup>171</sup> A/HRC/RES/12/4, 12 oktober 2009.

följd av att delegationens uppdrag framför allt har rört stöd till statliga myndigheter, kommuner och landsting är de egna erfarenheterna mest omfattande inom detta område.

Delegationens förslag avseende utbildning och kompetensutveckling om de mänskliga rättigheterna redovisas i kapitel 7.

### 3.5.2 Det allmänna skolväsendet

Det allmänna skolväsendet omfattar förskola, grundskola, gymnasieskola samt särskola, specialskola och sameskola. Dessutom finns särskilda utbildningsformer som anordnas av det allmänna för dem som på grund av sjukdom eller av annat skäl inte kan delta i skolarbetet inom det allmänna skolväsendet, t.ex. sjukhuskolor, internationella skolor samt utbildning vid särskilda ungdomshem och inom kriminalvården. Till det allmänna skolväsendet hör också förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

#### Den nya skollagen

I mars 2010 överlämnade regeringen propositionen *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet* (prop. 2009/10:165) till riksdagen. Riksdagen har i juni fattat beslut i enlighet med propositionen. Den nya skollagen (2010:800) har trätt i kraft den 1 augusti 2010 och ska tillämpas på de flesta utbildningar från och med den 1 juli 2011.<sup>172</sup> Regeringen konstaterar i propositionen att Sverige har internationella förpliktelser när det gäller de mänskliga rättigheterna som bör vara vägledande för och genomsyra hela skolväsendet. Regeringen konstaterar också att även om ansvaret för detta i första hand åvilar regeringen så har även de statliga och kommunala förvaltningarna ett ansvar. Detta innebär, enligt regeringens mening, att den svenska skollagstiftningen och verksamheterna inom skolväsendet ska överensstämma med Sveriges förpliktelser enligt överenskommelserna om de mänskliga rättigheterna. Regeringen konstaterar vidare i propositionen att det måste finnas kunskap om vad de mänskliga rättigheterna och grundläggande demokratiska värderingarna innebär och hur de kan förverkligas.<sup>173</sup>

---

<sup>172</sup> Prop. 2009/10:165, bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:370.

<sup>173</sup> Prop. 2009/10:165, s. 219 ff.

Syftet med utbildningen inom skolväsendet behandlas i 1 kap. 4 § skollagen. Där framgår att utbildningen ska förmedla och förankra de grundläggande värderingar och de mänskliga rättigheter som det svenska samhället vilar på. Av skollagen 1 kap. 5 §, som rör utformningen av utbildningen, framgår att utbildningen också ska utformas i överensstämmelse med de mänskliga rättigheterna. Detta innebär, enligt vad regeringen framför i propositionen, att utbildningen i sig och de som verkar inom den aktivt och medvetet ska förmedla till barnen och eleverna vårt samhälles gemensamma värderingar, såsom demokrati och mänskliga rättigheter, och stimulera barnen och eleverna att förverkliga dessa värderingar.<sup>174</sup> I 5 § sägs också att var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling. Bland de inledande bestämmelserna finns vidare bestämmelser om lika tillgång till utbildning och en hänvisning till diskrimineringslagen, att utbildningen ska vara likvärdig överallt i landet samt att särskild hänsyn ska tas till barnets bästa.

### Nuvarande läroplaner och kursplaner

Förutom skollagen består det allmänna skolväsendets styrdokument bl.a. av läroplanerna för förskolan (Lpfö 98), det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo 94) samt för de frivilliga skolformerna (Lpf 94). I nuvarande läroplaner beskrivs de värden som de olika skolformerna ska gestalta och förmedla i termer som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan könen och solidaritet med svaga och utsatta. Mänskliga rättigheter som begrepp ingår dock inte i de nu gällande läroplanerna för förskolan, det obligatoriska skolväsendet och de frivilliga skolformerna.

I läroplanen för förskolan sägs också att de vuxnas förhållningsätt påverkar barns förståelse och respekt för de rättigheter och skyldigheter som gäller i ett demokratiskt samhälle och att vuxna därför är viktiga förebilder. Enligt läroplanerna för det obligatoriska skolväsendet respektive för de frivilliga skolformerna ska skolan klargöra vilka rättigheter och skyldigheter eleverna har. Ingen koppling görs dock i texten till de internationella

---

<sup>174</sup> Prop. 2009/10:165, s. 222 f.

konventionerna om mänskliga rättigheter. Däremot sägs det i avsnittet om rektors ansvar att skolpersonal i utbildningen ska få kännedom om de internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att beakta.

Inom ramen för utvärderingen av den första nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna, som avsåg perioden 2002–2004, gjordes en undersökning av hur de mänskliga rättigheterna behandlas i skolans undervisning.<sup>175</sup> Slutsatsen var att utbildning om mänskliga rättigheter och FN:s konvention om barnets rättigheter tydligare bör skrivas in i läroplanerna som ett uppdrag för skolan samt att elevernas rättigheter bör tydliggöras. I rapporten, liksom i utvärderingen, lämnades förslaget att begreppet ”värdegrund” ska bytas ut mot ”demokrati och mänskliga rättigheter i skolan” då uttrycket ”värdegrund” kan uppfattas som oklart och riskerar att förknippas med det som ses som ”svenskt”, medan de mänskliga rättigheterna är ett internationellt begrepp som syftar på bestämda rättigheter.<sup>176</sup>

I den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna 2006–2009 aviserade regeringen att den avsåg att, inom ramen för en översyn av skolans styrdokument, förtydliga i läroplanerna att de mänskliga rättigheterna är en central del av skolans demokratiuppdrag och att kunskap om de mänskliga rättigheterna ska förmedlas inom skolan (åtgärd 117).

Förutom skollagen och läroplanerna finns det ytterligare styrdokument i form av bl.a. föreskrifter, kursplaner, betygskriterier och allmänna råd, som utformas och beslutas av Statens skolverk (Skolverket). Kursplanerna är betydligt mer detaljerade än läroplanerna. De innehåller en kortfattad ämnesbeskrivning samt anger både allmänna mål och mål som eleverna ska ha uppnått efter årskurserna 5 och 9. Kursplanerna är direkt styrande för lärarens arbete. I nuvarande kursplan för samhällsorienterande ämnen och samhällskunskap i grundskolan (SKOLFS 2000:135) anges kunskaper om mänskliga rättigheter som ett mål att uppnå för eleverna som går ut årskurs nio samt bland betygskriterierna för betyget väl godkänt. Även i kursplanen för samhällskunskap A i gymnasie-

---

<sup>175</sup> *Integration av mänskliga rättigheter i svensk utbildning 2002–2004, en kommentar med fokus på den obligatoriska skolan*, Florin och Thelander, Karlstad Universitet, bilaga till *Bra början, men bara en början. En utvärderande kommentar om den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna*, 2005, Regeringskansliet, dnr Ju2004/6673/D.

<sup>176</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.

skolan (SKOLFS 2007:7), som är en så kallad kärnkurs som måste ingå i samtliga program i gymnasieskolan, finns krav på kunskap om de mänskliga rättigheterna bland betygskriterierna.

### Nya läroplaner med kursplaner

I den nya skollagen, 1 kap. 11 §, sägs att det för varje skolform och för fritidshemmet ska finnas en läroplan som utgår från bestämmelserna i skollagen. Läroplanen ska ange utbildningens värdegrund och uppdrag samt mål och riktlinjer för utbildningen. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddelar föreskrifter om läroplaner.

I propositionen om den nya skollagen anför regeringen att läroplanen, vid sidan av skollagen, är det viktigaste styrdokumentet för verksamheten i förskola, skola, vuxenutbildning och fritidshem. Läroplanen och de värderingar som uttrycks där ska omfattas av alla och vara hållbara över tiden. Regeringen fastställer därför läroplaner i enlighet med principer som beslutats av riksdagen.<sup>177</sup>

Nya sådana principer beslutades av riksdagen i mars 2009, när den behandlade regeringens proposition *Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan*.<sup>178</sup> Enligt beslutet ska det för var och en av skolformerna grundskolan, obligatoriska särskolan, specialskolan och sameskolan finnas en läroplan som ska innehålla övergripande mål och riktlinjer för utbildningen samt kursplaner. I de övergripande målen ska de normer och värden samt de generella kompetenser som alla elever bör ha utvecklat efter genomförd utbildning anges. De övergripande målen ska gälla i all undervisning. Kursplanerna för grundskolan ska innehålla ämnets syfte och centralt innehåll till slutet av årskurs 3, 6 och 9. De ska, enligt riksdagens beslut, också kompletteras med föreskrifter om nationella kunskapskrav som meddelas av Skolverket. I propositionen anför regeringen att skolans värdegrund och uppdrag bör kvarstå oförändrat samtidigt som de övergripande målen i den nya skollagen ska återspeglas i de samlade läroplanerna. Syftet med förändringarna är, enligt regeringen, att måldokumentet för grundskolan och motsvarande skolformer blir ett tydligare verktyg och stöd för lärarna i såväl planeringen av undervisningen

---

<sup>177</sup> Prop. 2009/10:165, s. 232.

<sup>178</sup> Prop. 2008/09:87, bet. 2008/09:UbU9, rskr. 2008/09:189.

som uppföljningen och utvärderingen av elevernas kunskapsutveckling.<sup>179</sup>

Regeringen gav i januari 2009 Skolverket i uppdrag att utarbeta nya kursplaner och kunskapskrav samt nationella betygskriterier för grundskolan och motsvarande skolformer.<sup>180</sup> I uppdraget ingick att samla respektive skolforms läroplaner så att de innehåller skolans värdegrund och uppdrag, övergripande mål och riktlinjer samt kursplaner. De samlade läroplanerna ska genomsyras av större konkretion och precision än de nuvarande samt av ett tydligt och begripligt språk. De ska också återspegla de övergripande målen i den nya skollagen. Uppdraget slutredovisades till Regeringskansliet i mars 2010.

Delegationen yttrade sig i februari 2010 över Skolverkets förslag till kursplaner för grundskolan.<sup>181</sup> Delegationen föreslog bl.a. att vikten av och syftet med att undervisa om de mänskliga rättigheterna måste framgå redan i syftet med ämnet samhällskunskap. Delegationen ansåg också att det ansvar för de mänskliga rättigheterna som lyfts fram i förslaget till ny skollag tydligt måste utvecklas i läroplanerna.

I de förslag till läroplaner med kursplaner för grundskolan som Skolverket nu har överlämnat till regeringen framgår det av syftet i kursplanen för samhällskunskap att undervisningen bl.a. ska bidra till att eleverna utvecklar förtrogenhet med de mänskliga rättigheterna.<sup>182</sup> Bland målen i den allmänna delen av läroplanerna för grundskolan, specialskolan och sameskolan har Skolverket också fört in att skolans mål ska vara att varje elev ska kunna göra och uttrycka medvetna etiska ställningstaganden grundade på kunskaper om mänskliga rättigheter och grundläggande demokratiska värderingar samt personliga erfarenheter. Regeringen har ännu inte fattat beslut om de nya läroplanerna och kursplanerna.

---

<sup>179</sup> Prop. 2008/09:87, s. 9 ff.

<sup>180</sup> Uppdrag att utarbeta nya kursplaner och kunskapskrav för grundskolan och motsvarande skolformer m.m., Utbildningsdepartementet, dnr U2009/312/S.

<sup>181</sup> Remissynpunkter på förslag till kursplaner för grundskolan, Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, dnr Ju 2006:02/2010/18.

<sup>182</sup> Redovisning av uppdrag om att utarbeta nya kursplaner och kunskapskrav för grundskolan och motsvarande skolformer m.m., Skolverket, dnr 2008:00741.



## Gymnasieskolans ämnesplaner

I oktober 2009 fattade riksdagen beslut enligt regeringens proposition *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*.<sup>183</sup> Enligt propositionen bör gymnasieskolans ämnesplaner utformas så att de blir tydligare än i dag och får en mer ändamålsenlig struktur samt följa samma riktlinjer och den uppsättning begrepp som ska gälla för grundskolans kursplaner.<sup>184</sup> I oktober 2009 fick Skolverket i uppdrag av regeringen att utarbeta ämnesplaner och kunskapskrav (betygskriterier) för samtliga ämnen som kan förekomma i gymnasieskolan samt utforma föreskrifter om kunskapskrav för betygstegen A, C och E.<sup>185</sup> I uppdraget ingick också att ta fram examensmål som ska ersätta dagens programmål och som ska ligga till grund för planeringen av utbildningen inom respektive program. De nya examensmålen beslutades av regeringen i mars 2010.<sup>186</sup> Av examensmålen för barn- och fritidsprogrammet samt vård- och omsorgsprogrammet framgår att kunskaper om mänskliga rättigheter är viktiga i de arbeten som utbildningarna leder till. Examensmålen för övriga gymnasieprogram saknar hänvisningar till de mänskliga rättigheterna.

Förslag till ämnesplaner har också utarbetats och offentliggjorts av Skolverket för synpunkter. Delegationen yttrade sig i februari 2010 även angående Skolverkets förslag till ämnesplaner.<sup>187</sup> Också här föreslog delegationen att de mänskliga rättigheterna bör framhållas redan i syftet i ämnesplanen för samhällskunskap eftersom de har betydelse för flertalet avsnitt i ämnet. Delegationen ansåg också att mänskliga rättigheter även bör behandlas i t.ex. historia, geografi och religionskunskap.

I de förslag till ämnesplaner för samhällskunskap 1a:1 och 1b som förelåg i augusti 2010 anges att ”mänskliga rättigheter i ett nutida och historiskt perspektiv” ska vara centralt innehåll i undervisningen. Dessutom nämns de mänskliga rättigheterna i kurserna om internationella relationer på det samhällsvetenskapliga programmet. Inriktningen juridik på ekonomiprogrammet ska ge eleverna kunskap om hur rättsordningen påverkas av internationell rätt. Uppdraget ska slutredovisas den 4 oktober 2010.

---

<sup>183</sup> Prop. 2008/09:199, bet. 2009/10:UbU3, rskr. 2009/10:8.

<sup>184</sup> Prop. 2008/09:199, s. 109 f.

<sup>185</sup> Uppdrag avseende examensmål och ämnesplaner för gymnasieskolan m.m., Utbildningsdepartementet, dnr U2009/2114/G och U2009/5688/G.

<sup>186</sup> SKOLFS 2010:14, Förordning om examensmål för gymnasieskolans nationella program.

<sup>187</sup> Synpunkter på förslag till ämnesplaner för gymnasieskolan, Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, dnr Ju2006:02/210:19.

## Skolans värdegrundsarbete

Skolverket fick i april 2009 i uppdrag av regeringen att genomföra insatser för att främja, stärka och sprida kunskap om skolans värdegrund såsom den beskrivs i läroplanerna för förskolan (Lpfö 98), obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen, fritidshemmet (Lpo 94) samt de frivilliga skolformerna (Lpf 94).<sup>188</sup> Enligt regeringen har flera undersökningar visat att det finns brister i skolors värdegrundsarbete. Tidigare satsningar på trygghet och studiero bör kopplas samman med insatser som främjar, stärker och sprider kunskap om skolans värdegrund, riktade både mot lärare och elever. Skolorna måste också, enligt regeringen, utveckla konkreta metoder och verktyg för att möjliggöra en diskussion med eleverna kring etiska frågor, moraliska dilemman och empatisk förmåga, som utgår från situationer ur deras egen vardag. Det behöver även göras tydligt att skolans värdegrund utgår från internationella konventioner om mänskliga rättigheter, som bl.a. barnkonventionen. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 31 mars 2011.

I remissvaren på förslagen till kursplaner för grundskolan och ämnesplaner för gymnasieskolan föreslog delegationen att det i samband med dessa förändringar tydligare skrivs in i läroplanerna att undervisningen om mänskliga rättigheter ska behandla rättigheterna både ur ett globalt perspektiv och vad de innebär för eleven i vardagen i det lokala sammanhanget. Det senare kan t.ex. handla om hur skolans arbete för elevinflytande, jämställdhet och en bra arbetsmiljö samt mot diskriminering förhåller sig till de mänskliga rättigheterna. Delegationen har noterat att Skolverket, som tidigare nämnts, i de förslag till läroplaner och kursplaner för grundskolan, specialskolan och sameskolan som har överlämnats till regeringen, har gjort ett tillägg i målformuleringen som anger inriktningen för skolans arbete att skolans mål bl.a. är att varje elev ska kunna göra och uttrycka medvetna etiska ställningstaganden grundade på kunskaper om mänskliga rättigheter och grundläggande demokratiska värderingar samt personliga erfarenheter.

---

<sup>188</sup> Uppdrag om skolans värdegrund, Utbildningsdepartementet, dnr U2009/2848/S.

## Läromedel

Läromedel är en viktig del av undervisningen som på många sätt styr vad som behandlas i olika ämnen. Även om det står varje skola och lärare relativt fritt att utifrån läro- och kursplaner utforma sin undervisning så att eleverna uppnår de uppsatta målen visar studier att läromedlens utformning har stor inverkan på undervisningens upplägg. Under 2006 genomförde Skolverket en undersökning av lärares val, användning och bedömning av läromedel i engelska, samhällskunskap och bild i årskurs fem och nio.<sup>189</sup> Enligt denna undersökning upplevde en majoritet av lärarna i engelska och närmare hälften av lärarna i samhällskunskap att den traditionella läroboken är en garanti för att eleverna lär sig ”rätt” saker i förhållande till målen.

Forum för levande historia fick 2005 regeringens uppdrag att kartlägga utbildningsmaterial om de mänskliga rättigheterna som kan användas i utbildningsväsendet. I uppdraget ingick att göra en kartläggning över befintligt utbildningsmaterial och de områden som behövde kompletteras samt att samordna arbetet med att ta fram nytt utbildningsmaterial på de områden där behov ansågs finnas. Forum för levande historia har därefter fått i uppdrag genom regleringsbrev för åren 2007–2010 att uppdatera kartläggningen. En slutsats av kartlägningsarbetet var att förekomsten av material för högskolan var relativt god, liksom material med anknytning till värdegrundsfrågor mer generellt. Däremot saknades i hög grad utbildningsmaterial om de mänskliga rättigheterna utformat för grund- och gymnasieskolan. Forum för levande historia har utarbetat broschyrer om mänskliga rättigheter, skolmaterialet *Levande rättigheter – i går, i dag och i morgon*, som är ett fallbaserat utbildningsmaterial, samt en lärarhandledning. Vidare har myndigheten utarbetat en internetbaserad söktjänst där utbildningsmaterial kan sökas på grundval av bl.a. målgrupp, ämne och typ av media. Delegationen har också tagit fram ett utbildningsmaterial med praktiska övningar och lärarhandledning om s.k. MR-dilemman (se avsnitt 1.3.2).

Skolverket har på uppdrag av regeringen även genomfört granskningar av ett urval av läroböcker för grund- och gymnasieskolan för att analysera om, och i så fall på vilket sätt, läroböckernas innehåll avvek från läroplanernas värdegrund.<sup>190</sup> Syftet

<sup>189</sup> *Läromedlens roll i undervisningen*, Skolverket, rapport 284, 2006.

<sup>190</sup> *I enlighet med skolans värdegrund?* Skolverket, rapport 285, 2006.

var att få en uppfattning av hur läroböcker bidrar till undervisningen i frågor som rör kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning och funktionshinder. Skolverkets sammanfattande bedömning var att det i de granskade läroböckerna fanns exempel på diskriminerande och kränkande formuleringar som står i kontrast till den värdegrund som skolan ska förmedla och förankra hos eleverna. Skolverket konstaterade samtidigt att det även fanns goda exempel på framställningar som karaktäriserades av allsidighet, nyansering och problematisering.

## Lärarytbildningen

De svenska högskolorna är i hög grad självständiga, vilket även gäller lärarytbildningen, som styrs på samma sätt som övriga högskoleutbildningar. Lärarytbildningen är Sveriges volymmässigt största högskoleutbildning med drygt 36 000 helårsstudenter och 5 000 lärarytbyggare.<sup>191</sup>

Examensordningen finns i en bilaga till högskoleförordningen (1993:100). I examensordningen anges för den nuvarande lärarytbyggen följande läromål under rubriken värderingsförmåga och förhållningssätt:

För lärarytbyggen ska studenten /.../ visa förmåga att i det pedagogiska arbetet göra bedömningar utifrån relevanta vetenskapliga, samhälleliga och etiska aspekter med särskilt beaktande av de mänskliga rättigheterna...

Från och med hösten 2011 ersätts dagens lärarytbyggen av fyra examina. Dessa är förskollärarytbyggen, grundlärarytbyggen, ämneslärarytbyggen och yrkeslärarytbyggen. I examensbeskrivningarna för dessa har kraven på kunskaper i mänskliga rättigheter utökats. I samtliga fyra utbildningar ska studierna inom den utbildningsvetenskapliga kärnan knyta an till den kommande yrkesutövningen och bl.a. omfatta förskolans respektive skolans värdegrund, innefattande de grundläggande demokratiska värderingarna och de mänskliga rättigheterna. Bland kraven på färdighet och förmåga ingår i de nya utbildningarna att studenten för examina ska visa förmåga att kommunicera och förankra förskolans respektive skolans värdegrund, inbegripet de mänskliga rättigheterna och de grundläggande värderingarna. Samtidigt har också ovanstående krav

---

<sup>191</sup> SOU 2008:109, *En hållbar lärarytbyggen*.

under rubriken värderingsförmåga och förhållningssätt förts in i alla fyra utbildningarna, kompletterad bl.a. med en koppling till FN:s konvention om barnets rättigheter.<sup>192</sup>

Därutöver styrs lärarutbildningen indirekt av samma verktyg som skolorna, då det är dessa reglerverk som anger riktlinjerna för studenternas framtida yrkesutövning, dvs. skollagen, läroplanerna, kursplanerna, ämnesplanerna samt Skolverkets allmänna råd och andra vägledande dokument från skolmyndigheterna.

### Rektorsutbildningen

Enligt 2 kap. 9 § skollagen (2010:800) leds det pedagogiska arbetet vid en skolenhet av rektor. Rektor ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas. 2 kap. 12 § föreskriver att varje huvudman ska se till att rektorerna går en särskild befattningsutbildning eller en utbildning som kan jämföras med denna. Sedan den 15 mars 2010 är det obligatoriskt för nyanställda rektorer att gå den statliga befattningsutbildningen, rektorsprogrammet. Programmet anordnas av ett antal högskolor på uppdrag av Skolverket och omfattar 30 högskolepoäng, varav 10 poäng skoljuridik och myndighetsutövning och 10 poäng skolledarskap. Som en central del i utbildningen i skoljuridik ska den enskildes rätt till utbildning och ansvaret för att utbildning genomförs behandlas. Efter genomgången utbildning i skoljuridik ska rektor bl.a. visa god kunskap om de grundläggande värderingarna i skolförfattningarna samt visa förmåga att inom skoljuridikens område göra bedömningar med hänsyn till elevens rättssäkerhet. Efter genomgången utbildning i skolledarskap ska rektor bl.a. visa förmåga att hävda alla människors lika värde, visa god förmåga som ledare så att de värden som lyfts fram i skolans styrdokument får berättigat utrymme samt visa god förmåga som ledare och som demokratisk förebild inför elever och personal så att ett öppet kommunikativt klimat skapas.

Ansvariga för examinationens uppläggning och genomförande är de högskolor som anordnar utbildningen.

---

<sup>192</sup> Högskoleförordningen (1993:100).

### 3.5.3 Högre utbildning

Sedan 1993 begränsar sig statens formella styrning av universitet och högskolor till högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100) samt regleringsbrev och särskilda regeringsuppdrag. Högskolorna rapporterar tillbaka genom årsredovisningar och andra rapporter.

#### Högskolelagen

I högskolelagen ges bestämmelser om universitet och högskolor under statligt, kommunalt eller landstingskommunalt huvudmannaskap. I 1 kap. 5 § högskolelagen anges att högskolorna i sin verksamhet ska främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö, ekonomisk och social välfärd och rättvisa. Det framgår också av bestämmelsen att jämställdhet mellan kvinnor och män alltid ska iakttas och främjas i högskolornas verksamhet. Vidare framgår att högskolorna i sin verksamhet bör främja förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden.

Formuleringen om att högskolorna i sin verksamhet ska främja en hållbar utveckling infördes genom budgetpropositionen för 2006. I propositionen framför regeringen att syftet med bestämmelsen är att det tydligt ska framgå att högskolorna i sin verksamhet ska främja hållbar utveckling. Begreppet hållbar utveckling definieras i propositionen på samma sätt som i bestämmelsen i högskolelagen, dvs. som ”en utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö, ekonomisk och social välfärd och rättvisa.” Regeringen anför i propositionen att varje lärosäte har att, utifrån sina förutsättningar och sin profil, närmare definiera hur hållbar utveckling kan bli en integrerad del av verksamheten. Vidare uttalar regeringen att den anser att lärosätenas arbete för hållbar utveckling bör utföras inom ramen för deras tre uppgifter, dvs. högre utbildning, forskning och samverkan med det omgivande samhället.<sup>193</sup>

Som en bakgrund för sitt förslag hänvisar regeringen bl.a. till Kommittén för utbildning för hållbar utveckling, som i november 2004 lämnade förslag med syftet att stärka förutsättningarna för

---

<sup>193</sup> Prop. 2005/06:1, *Budgetpropositionen för 2006*, Utgiftsområde 16, Utbildning och universitetsforskning, s. 136 f.

utbildning för hållbar utveckling. Kommittén använder samma definition av begreppet hållbar utveckling som regeringen. I betänkandet framförs att mänskliga rättigheter är en av flera frågor som kan vara en del av utbildning om hållbar utveckling, utan att kommittén för den skull uttalar att frågor om mänskliga rättigheter behöver ingå i sådan utbildning. Utredningen menar att det måste finnas ett stort utrymme för lärare och lärande på den lokala nivån att tillsammans identifiera vilket innehåll som är väsentligt för dem.<sup>194</sup>

Som framgått i avsnitt 3.5.2 har skolornas ansvar för de mänskliga rättigheterna förtydligats i den nya skollagen (2010:800). Enligt 1 kap. 4 § skollagen ska utbildningen förmedla och förankra de grundläggande värderingar och de mänskliga rättigheter som det svenska samhället vilar på. Av 1 kap. 5 §, som rör utformningen av utbildningen, framgår att utbildningen ska utformas i överensstämmelse med de mänskliga rättigheterna och att var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling. Med andra ord ska de mänskliga rättigheterna både förmedlas i utbildningen och respekteras i verksamheten.

Det kan konstateras att högskolelagen anger flera frågor som högskolorna ska arbeta med. Det kan också konstateras att vissa av de frågor som anges i 1 kap. 5 § högskolelagen ska ”främjas”, medan andra ska ”iaktas och främjas”. Till skillnad från vad som är fallet med skollagen ingår dock inte frågor om de mänskliga rättigheterna bland dem som högskolelagen anger att högskolorna ska arbeta med.

### Examensordningen

Statens enda formella verktyg att styra själva innehållet i högskoleutbildningarna är examensordningen, som är en bilaga till högskoleförordningen. I examensordningen finns bestämmelser om vilka examina som får avläggas inom högskoleutbildning på grundnivå, avancerad nivå respektive forskarnivå. Där anges också omfattningen och målen för olika examina samt vilka krav som ska uppfyllas för respektive examen. Examensordningen innehåller dels generella examina, dels yrkesexamina. En anledning till denna uppdelning är att det för vissa yrken krävs en speciell utbildning

---

<sup>194</sup> SOU 2004:104, *Att lära för hållbar utveckling*, s. 71 f.

eller legitimation. Sådana utbildningar avslutas med en yrkesexamen som är mycket mer specifik till sitt innehåll än en generell examen. En generell examen visar att man läst ett visst huvudområde till en viss fördjupningsnivå.

I den examensordning som gäller från den 1 juli 2007 finns formuleringar om krav på kunskaper om de mänskliga rättigheterna i totalt 29 examensbeskrivningar.<sup>195</sup> Bland examina på grundnivå gäller detta utbildningarna till arbetsterapeut, audionom, biomedicinsk analytiker, dietist, folkhögskollärare, officer (förordning 2007:1164 för Försvarshögskolan), optiker, ortopedingenjör, receptarie, röntgensjuksköterska, sjukgymnast, sjuksköterska, socionom, studie- och yrkesvägledare och tandhygienist.

Bland examina på avancerad nivå ingår krav på kunskaper om de mänskliga rättigheterna i utbildningarna till apotekare, barnmorska, civilekonom, jurist, logoped, läkare, psykolog, psykoterapeut, sjukhusfysiker, specialistsjuksköterska, speciallärare, specialpedagog och tandläkare.

Dessutom ingår sådana krav i nuvarande lärarexamen, som finns både på grund- och avancerad nivå. Som nämnts i avsnitt 3.5.2 ersätts denna examen hösten 2011 av fyra nya examina, där krav på kunskaper om de mänskliga rättigheterna ingår. Dessa är examen till förskollärare, yrkeslärare, ämneslärare och grundlärare.

Som framgår ovan innehåller många examensbeskrivningar för yrken inom hälso- och sjukvården krav på kunskaper om de mänskliga rättigheterna, men sådana krav ställs även för t.ex. lärar-, jurist-, socionom-, civilekonomutbildningarna. Formuleringarna ser något olika ut. För juristexamen gäller t.ex. att studenten ska "visa förmåga att inom området göra bedömningar med hänsyn till relevanta vetenskapliga och samhällsliga frågor, såsom de mänskliga rättigheterna och etiska aspekter". Civilekonomutbildningen har en liknande formulering. Av examensbeskrivningen för psykologexamen framgår att studenten ska "visa fördjupad förmåga att med helhetssyn på människan göra åtgärdsbedömningar utifrån relevanta vetenskapliga, samhällsliga och etiska aspekter med särskilt beaktande av de mänskliga rättigheterna". Liknande formuleringar återkommer i flera av de examina som leder till yrken inom hälso- och sjukvården.

Det finns även examensbeskrivningar som inte innehåller några krav på kunskaper om de mänskliga rättigheterna. Det gäller

---

<sup>195</sup> Högskoleförordning (1993:100) samt förordning (2007:1164) för Försvarshögskolan.



utbildningarna på grundnivå till brandingenjörsexamen, djursjukvårdare, hippolog, högskoleingenjör, landskapsingenjör, lantmästare, sjöingenjör, sjökaptan, skogsmästare, skogstekniker, tandtekniker och trädgårdsingenjör. Dessutom gäller det vissa examina på avancerad nivå, nämligen till civilingenjör, hortonom, jägmästare, landskapsarkitekt och veterinär.

### **Utbildningsplaner och kursplaner på högskolan**

Utbildningsplaner styr utbildningsprogrammen på högskolan. I utbildningsplanen ska universitetet eller högskolan bl.a. ange de kurser som utbildningsprogrammet omfattar och den huvudsakliga uppläggningsplanen av utbildningsprogrammet. De kurser som ges inom varje program styrs i sin tur av kursplaner. Även fristående kurser ska ha kursplaner. I kursplanen ska universitetet eller högskolan bl.a. ange kursens mål, det huvudsakliga innehållet i kursen och den kurslitteratur och de övriga läromedel som ska användas. Varje högskola fattar själv beslut om utbildningsplaner och kursplaner för de utbildningar som finns på respektive högskola.

### **Högskoleverkets utvärdering av utbildning om de mänskliga rättigheterna inom vissa yrkesutbildningar**

Högskoleverket utvärderar all högskoleutbildning i sexårscykler. Genom utvärderingarna ska utbildningarna kvalitetssäkras och examensrätterna omprövas. Högskoleverket har på uppdrag av regeringen utrett hur de mänskliga rättigheterna beaktas i högskoleutbildningar efter det att den nya examensordningen trätt i kraft.<sup>196</sup> Utredningen gjordes i form av en urvalsundersökning där enkäter skickades till totalt 79 utbildningar vid 28 lärosäten. Svar inkom från 74 utbildningar vid 25 lärosäten. Bland dessa identifierade Högskoleverket 29 examensbeskrivningar där formuleringar om mänskliga rättigheter ingår och där kunskap om mänskliga rättigheter alltså är ett krav för att få examen. Uppföljningen visar att undervisning om de mänskliga rättigheterna bedrivs inom ramen för så gott som samtliga dessa utbildningar och att den är förhållandevis väl tillgodosedd. Undervisningen verkar också vara

---

<sup>196</sup> *Undervisning om mänskliga rättigheter i högskolan*, Högskoleverket, Rapport 2008:43 R.

integrerad i utbildningarna. Undervisningen ser dock mycket olika ut.

Högskoleverket pekar också på utvecklingsområden. Det verkar bl.a. finnas en outnyttjad möjlighet till samverkan mellan olika ämnen, särskilt när det gäller de lärosäten som har utbildning i mänskliga rättigheter. De nya examensbeskrivningarna förefaller, enligt Högskoleverket, inte heller ha inneburit någon större nyorientering eller utveckling av lärarkompetensen. Så återfinns enligt verket t.ex. sällan examensbeskrivningen ”kunna göra bedömningar (...) med särskilt beaktande av de mänskliga rättigheterna” som tydligt lärandemål i olika kurser. Enligt Högskoleverket signalerar detta till studenterna att kunskap om mänskliga rättigheter inte är central för utbildningen.

Högskoleverket konstaterar att utbildning om de mänskliga rättigheterna både måste ge kunskap om rättigheternas innehåll och kunskap om vad det innebär att arbeta med människorättsfrågor. Utbildningen om hur man kan arbeta med rättigheterna inom sitt yrkesområde måste vara så anpassad att den på allvar länkar samman den aktuella professionen och dess ansvar för de mänskliga rättigheter som har störst relevans för området.

### **3.5.4 Utbildning och kompetensutveckling inom den offentliga sektorn**

#### **Bakgrund**

Regeringens första och andra nationella handlingsplan för de mänskliga rättigheterna (skr. 2001/02:83 och 2006/06:95) lägger båda stor tonvikt vid frågor om utbildning om de mänskliga rättigheterna för personer verksamma inom den offentliga sektorn. Som ett led i de båda handlingsplanerna har ett flertal statliga myndigheter fått i uppdrag att genomföra utbildningar och kompetenshöjande insatser om de mänskliga rättigheterna för sina anställda. Regeringen har även bl.a. via samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) försökt stimulera kommuner att genomföra utbildningar om eller på annat sätt arbeta med de mänskliga rättigheterna. Vidare har delegationen medverkat i och lämnat stöd för flera utbildningar om de mänskliga rättigheterna för stat, kommun och landsting (se redogörelser i avsnitt 1.3.1 och nedan).

I propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* (prop. 2009/10:175) gör regeringen bedömningen att det är angeläget att de statliga arbetsgivarna arbetar strategiskt med sin kompetensförsörjning.<sup>197</sup> I propositionen betonas att det är en central del i regeringens årliga uppföljning av utvecklingen inom verksamhetsområdet statliga arbetsgivarfrågor att göra bedömningar av kompetensförsörjningen i staten. Underlag för sådana bedömningar lämnas bl.a. i myndigheternas årsredovisningar och underlag inför mål- och resultatdialogerna. I detta sammanhang kan uppföljningar således även göras av hur de statliga myndigheterna arbetar med sin kompetensförsörjning i frågor om de mänskliga rättigheterna.<sup>198</sup>

Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) är en stabsmyndighet som ska bistå regeringen i frågor som rör strategisk kompetensförsörjning i statsförvaltningen. Krus ska uppmärksamma regeringen på behov av samlade stödinsatser inom området men också ge myndigheterna en kvalificerad hjälp i arbetet med att skaffa rätt kompetens för att lösa sina viktiga samhällsuppdrag, både på kort och på lång sikt. Under 2009 fick Krus regeringens uppdrag att leda och samordna ett projekt under rubriken *Offentligt etos – en god förvaltningskultur*.<sup>199</sup> Utgångspunkten för projektet är en gemensam värdegrund i statsförvaltningen som utgår från demokrati och mänskliga rättigheter samt strävar mot rättssäkerhet, effektivitet och medborgarperspektiv. Värdegrunden utgörs, enligt uppdraget, bl.a. av de författningar som är av grundläggande betydelse för de statsanställda i deras yrkesroll. Insatser ska ske på myndighetsnivå och individnivå. Insatserna på individnivå syftar till att bygga upp kunskapen om värdegrundsfrågor. Projektet ska genomföras under 2010 och 2011. Krus har tagit fram en promemoria om den gemensamma värdegrunden för statsanställda som kortfattat tar upp vissa frågor om de mänskliga rättigheterna.<sup>200</sup>

I kommunerna, landstingen och regionerna finns över 44 000 politiker, varav cirka 97 procent är fritidspolitiker som utför sitt uppdrag vid sidan om sitt ordinarie arbete eller studier. Därutöver finns ett mycket stort antal anställda. Förtroendevalda, beslutsfattare och tjänstemän i offentlig verksamhet, även i kommuner

---

<sup>197</sup> Prop. 2009/10:175, s. 121.

<sup>198</sup> Prop. 2009/10:175, s. 117 f.

<sup>199</sup> Uppdrag att leda och samordna ett projekt om offentligt etos, Finansdepartementet dnr Fi2009/7223 (delvis).

<sup>200</sup> *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*, Krus, 2009.

och landsting, har ansvar för att de konventioner som Sverige ratificerat iaktas i den offentliga verksamheten.

SKL beslutade vid sin kongress 2006 att organisationen ”ska verka för att medlemmarna får det stöd de behöver i arbetet med att säkerställa full respekt för mänskliga rättigheter”. För mandatperioden 2007–2011 har SKL även antagit inriktningsmålet att verka för att medlemmarna får det stöd de behöver i arbetet med att säkerställa full respekt för mänskliga rättigheter. SKL bjuder också in till seminarier och nätverk i syfte att utveckla arbetet för mänskliga rättigheter i Sverige.<sup>201</sup>

### Synpunkter från internationella organ om utbildning om de mänskliga rättigheterna inom den offentliga sektorn

Vikten av utbildning om de mänskliga rättigheterna för personer inom den offentliga sektorn betonas starkt av bl.a. FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter och har även tagits upp av FN:s övervakningskommittéer när de lämnat sina kommentarer om Sverige. FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter har i en handbok samlat sina erfarenheter från ett flertal utbildningar om mänskliga rättigheter för olika yrkesgrupper.<sup>202</sup> Syftet med utbildningarna har varit att visa hur de olika yrkesgrupperna kan ha praktisk nytta av kunskap om de mänskliga rättigheterna i sin vardagliga yrkesutövning. Enligt handboken bör målen för sådan utbildning bl.a. vara att förmedla kunskap om rättigheterna och rättighetssystemet samt att få deltagarna att förstå sin egen roll i främjandet och skyddandet av de mänskliga rättigheterna och sina egna möjligheter att påverka rättigheterna i det dagliga arbetet. För att kunna uppnå dessa mål måste utbildningen, enligt handboken, vara relevant, flexibel, interaktiv och omväxlande.

Vikten av utbildning om de mänskliga rättigheterna framhålls också i högkommissariens handbok om inrättandet av nationella institutioner för mänskliga rättigheter.<sup>203</sup> Att informera och utbilda om de mänskliga rättigheterna innebär, enligt handboken, att skapa medvetenhet och sprida kunskap om rättigheterna. Skyddet av

<sup>201</sup> *En fråga om demokrati. Inriktningen av Sveriges Kommuner och Landstings verksamhet för kongressperioden 2007–2011*, Sveriges Kommuner och Landsting, s. 12.

<sup>202</sup> 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.

<sup>203</sup> United Nations Centre for Human Rights, *National Human Rights Institutions*, Professional Training Series No. 4, 1995, s. 20 f.

rättigheterna är beroende av att människor känner till vilka rättigheter de har och vilka institutioner som finns för att upprätthålla dessa. Handboken fokuserar i första hand på den viktiga roll som nationella institutioner för mänskliga rättigheter kan ha i att utforma utbildningsprogram för olika målgrupper om internationella och nationella normer på området (se även avsnitt 3.3 och kapitel 5). Det framhålls i handboken att en praktisk utgångspunkt för utbildningen förutsätter att det finns utbildare som har erfarenhet av de verksamheter som deltagarna kommer ifrån.

FN:s kommitté mot tortyr uttalade 2008 i sina kommentarer om Sverige att utbildningsprogram behöver utvecklas för att fullt ut säkerställa att alla anställda inom brottsbekämpande myndigheter och fängelser är fullt ut medvetna om tortyrkonventionens bestämmelser, om att överträdelse av bestämmelserna inte kommer att tolereras och kommer att utredas samt om att de skyldiga kommer att åtalas. All personal, inklusive ambassadpersonal, bör särskilt utbildas i frågor om tortyr och kränkande behandling (*ill-treatment*). Kommittén rekommenderade att en utvärderingsmetod utarbetas för att bedöma vilken effekt utbildningsprogrammet har för att minska antalet fall av tortyr, våld och kränkande behandling.<sup>204</sup>

Kommittén för mänskliga rättigheter uttalade 2009 att den var bekymrad över antalet självmord i svenska fängelser och framhöll att alla fängelseanställda bör få tillräcklig utbildning om hur självmord kan förebyggas samt om FN:s minimiregler och grundläggande principer för behandling av fångar.<sup>205</sup>

Kommittén för barnets rättigheter rekommenderade Sverige 2009 att säkerställa att systematiska och kontinuerliga utbildningsprogram om mänskliga rättigheter, inklusive barnets rättigheter, genomförs för alla som arbetar för och med barn, såsom domare, advokater, anställda inom brottsbekämpande myndigheter, statsanställda, kommunalanställda, lärare, socialarbetare, sjukvårdspersonal samt särskilt barnen själva.<sup>206</sup>

Kommittén mot diskriminering av kvinnor uttalade att den var oroad över den bristande medvetenheten om konventionen om avskaffande av alla slags diskriminering av kvinnor och dess fakultativa protokoll om individuell klagorätt, särskilt på kommunal nivå. Kommittén rekommenderade Sverige att öka sina ansträng-

---

<sup>204</sup> CAT/C/SWE/CO/5, 4 juni 2008, p. 15.

<sup>205</sup> CCPR/C/SWE/CO/6, 7 maj 2009, p. 14.

<sup>206</sup> CRC/C/SWE/CO/4, 12 juni 2009, p. 22.

ningar för att stärka medvetenheten om konventionen och dess fakultativa protokoll bland domare, åklagare och advokater för att säkerställa att konventionens anda, syfte och bestämmelser blir välkända och regelbundet använda i rättsprocesser. Kommittén rekommenderade också att den handbok om konventionen som utarbetats på svenska ges ökad spridning.<sup>207</sup>

FN:s specialrapportör om rätten till bästa uppnåeliga hälsa lämnade i sitt yttrande om Sverige 2007 rekommendationen att den andra nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna skulle leda till utbildning om de mänskliga rättigheterna, inklusive om rätten till hälsa, för anställda vid Socialdepartementet, såväl som andra organ på nationell nivå samt inom landsting och kommuner som har med hälsorelaterade frågor att göra. Sådan utbildning angavs vara en förutsättning för att de mänskliga rättigheterna, inklusive rätten till hälsa, ska kunna integreras i alla relevanta policyprocesser. För att handlingsplanen skulle bli effektiv ansågs det nödvändigt att den fick politiskt stöd på hög nivå samt tillräckligt med personal och resurser.<sup>208</sup>

Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter framförde i sina rekommendationer 2008 om systematiskt arbete för de mänskliga rättigheterna att kompetensbehovet bland offentliganställda bör utvärderas och åtgärdas för att säkerställa att de har goda och uppdaterade kunskaper om de internationella regler om mänskliga rättigheter som är av relevans för deras verksamhetsområde.<sup>209</sup>

## Kartläggningar och utbildningar om de mänskliga rättigheterna som genomförts av eller i samverkan med delegationen

### *SIFO-undersökning*

Som tidigare nämnts genomförde SIFO 2006 på uppdrag av delegationen en enkätundersökning om vilket behov av stöd som finns inom kommuner, landsting och statliga myndigheter i arbetet för de mänskliga rättigheterna.<sup>210</sup> Syftet med undersökningen var att få en bild av kunskapsnivån vad gäller mänskliga rättigheter samt att få ett underlag för delegationens verksamhet med att

<sup>207</sup> CEDAW/C/SWE/CO/7, 8 april 2008, p. 19.

<sup>208</sup> A/HRC/4/28/Add.2, 28 februari 2007, p. 30.

<sup>209</sup> CommDH(2009)3, *Recommendation on Systematic Work for Implementing Human Rights at the National Level*, 18 februari 2008, p. 10.8.

<sup>210</sup> SIFO Research International, *Kommuners, landstings och statliga myndigheters arbete med mänskliga rättigheter – behovet av stöd*, 2006 (bilaga 7).

stödja statliga myndigheter, kommuner och landsting i deras arbete för att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna. Undersökningens målgrupper var samtliga kommuner, samtliga landsting samt 100 statliga myndigheter. Svarsfrekvensen bland kommunerna var 65 procent, landstingen 75 procent och de statliga myndigheterna 77 procent.

Enligt SIFO:s rapport angav cirka hälften av de myndigheter, kommuner och landsting som svarade på enkäten att det är viktigt eller mycket viktigt att ha kunskap om de mänskliga rättigheterna för att utföra det dagliga arbetet. Cirka en tredjedel svarade att de har liten kunskap om mänskliga rättigheter. De svarande i enkätundersökningen angav att kunskapsnivån inom organisationerna inte är direkt låg, men att den kan förbättras. De beskrev också ett påtagligt behov av stöd inom området mänskliga rättigheter. Behovet beskrevs som störst vad gäller utbildningsstöd för organisationernas ledningsgrupper samt verksamhetsanpassad utbildning. Nästan två tredjedelar (63 procent) svarade att de har behov av fortbildning och kompetensutveckling om mänskliga rättigheter. Störst behov angav landstingen (73 procent) medan 66 procent av de statliga myndigheterna och 60 procent av kommunerna angav att de hade behov av fortbildning och kompetensutveckling på området.

De svarande uttryckte att det är viktigt med mänskliga rättigheter och att det behövs utbildning om rättigheterna. Trots detta beskrevs den befintliga utbildningen om mänskliga rättigheter för anställda och politiker som begränsad. Anställda erbjuds intern utbildning inom 18 procent av de svarande organisationerna medan de i 5 procent av organisationerna erbjuds extern utbildning.

#### *Utbildning för länsstyrelser*

Under 2006 inleddes ett samarbete mellan delegationen, Länsstyrelserna i Stockholms och Värmlands län och Fonden för mänskliga rättigheter för att gemensamt formulera en insats för att höja kompetensen hos handläggare vid länsstyrelserna och pröva en modell för en verksamhetsanpassad utbildning i mänskliga rättigheter. Utbildningens primära mål var att höja kunskaps- och kompetensnivån bland handläggare vid länsstyrelser i fråga om praktisk tillämpning av mänskliga rättigheter i verksamhet som rör myndighetsutövning, dvs. tillsyn och ärendehandläggning. Ytter-

ligare en målsättning var att utarbeta ett utbildningsmaterial för verksamhetsanpassade utbildningar för länsstyrelserna. Utbildningen genomfördes 2007. Den främsta målgruppen var handläggare och chefer vid avdelningarna för juridiska, förvaltnings- och sociala frågor vid Stockholms och Värmlands länsstyrelser. Hallands länsstyrelse, som deltagit i det förberedande arbetet, fullföljde inte insatsens utbildningsmoment på grund av resursbrist. Inom ramen för insatsen genomgick 80 handläggare och chefer på de två länsstyrelserna en grundutbildning i mänskliga rättigheter med verksamhetsanpassning.

Under utbildningarna användes ett material med bl.a. fallstudier som utarbetats på grundval av domar från Europadomstolen, synpunkter från FN:s övervakningskommittéer och prövningar enligt miljöbalken av relevans för länsstyrelsernas verksamhetsområde.<sup>211</sup> Beslut från Länsstyrelsens egen verksamhet användes också. De diskussioner som genomfördes utifrån sådana fallstudier var mycket uppskattade moment i utbildningen.

Från utbildningsinsatsen kan bl.a. följande slutsatser dras:

- Ju fler konkreta exempel och fall att arbeta med under utbildningarna, desto bättre tycks förutsättningar vara för att förbättra den praktiska tillämpningen av människorättsperspektivet. Framför allt bör beslut från den egna verksamheten användas.
- Det är en fördel att genomföra utbildningen i flera steg med några månaders mellanrum när t.ex. uppgifter kan genomföras för redovisning och diskussion vid nästa tillfälle. Utbildning i flera steg ger också möjlighet för deltagarna att ta med sig exempel och frågor från sitt eget arbete för diskussion vid kurstillfällena. Ett särskilt tillfälle för uppföljning är också att rekommendera. På så sätt blir det möjligt att bättre utvärdera effekterna av utbildningen.
- Ett förberedelsearbete som genomförs i nära samarbete mellan utbildare och myndighet ger möjligheter till verksamhetsanpassning av utbildningen. Förberedelserna kan t.ex. ske i form av intervjuer, samtal och studiebesök på myndigheten för att utbildaren ska få förståelse för handläggarnas dagliga verk-

---

<sup>211</sup> *Mänskliga rättigheter i länsstyrelsens myndighetsutövning*. Rapporten kan beställas från Fonden för mänskliga rättigheter eller laddas ner från fondens hemsida, [www.humanrights.se](http://www.humanrights.se), eller från regeringens webbplats om mänskliga rättigheter, [www.manskligarattigheter.se](http://www.manskligarattigheter.se).



samhet och typiska ärenden och även skapa förtroende mellan parterna.

- Vid insatser som genomförs gemensamt av aktörer som inte tidigare samarbetat måste tid avsättas för att samarbete och kommunikation ska fungera smidigt.

#### *Utbildning för rättsväsendet i Blekinge län*

Under 2007 och 2008 genomförde Rikspolisstyrelsen med finansiering från delegationen en verksamhetsanpassad pilotutbildning för personer verksamma inom rättsväsendet i Blekinge län. Insatsen har kortfattat beskrivits i avsnitt 1.3.1. En rapport om utvärderingen av utbildningen finns i bilaga 11.<sup>212</sup> I rapporten lämnas bl.a. följande rekommendationer:

- Genomför en förstudie som belyser deltagarnas kunskaper, t.ex. genom en enkät eller besök på arbetsplatsen.
- Precisera syftet med utbildningen utifrån deltagarnas kunskaper och behov och formulera mål på kort och lång sikt. Målsättningen och syftet kommuniceras med deltagarna för att i samråd med dem avgöra om det är mål som denna grupp har möjlighet och kapacitet att uppnå.
- Sätt samman utbildningen genom att följa de olika steg som finns i den modell som presenteras i utvärderingen. Var noga med att undersöka vilka förutsättningar som finns för utbildningen.
- Utbildningen bör innehålla en teoretisk genomgång av de mänskliga rättigheterna, inklusive historia, begrepp och nulägesanalys.
- Gå igenom hur andra organisationer, myndigheter eller företag arbetar med mänskliga rättigheter i praktiken och lyft fram goda exempel.
- Deltagarna bör genom en uppgift praktiskt tillämpa sina kunskaper om mänskliga rättigheter på den egna verksamheten. Denna del är central och bör ges utrymme i utbildningen.

---

<sup>212</sup> Mundzic, *Utvärdering av pilotutbildningen Laga lika. En utbildning i mänskliga rättigheter för rättsväsendet i Blekinge län*, 2008 (bilaga 11).

*Utbildning för anställda vid Socialstyrelsen*

Under 2007 genomförde delegationen i samarbete med Socialstyrelsen och Göteborgs universitet två verksamhetsanpassade pilotutbildningar om mänskliga rättigheter för anställda vid Socialstyrelsen. Efter dessa pilotutbildningar utvecklades och genomförde personal från Göteborgs universitet ytterligare en utbildning tillsammans med personal från Socialstyrelsen. Denna utbildning omfattade två halvdagar med cirka en månad emellan när ett individuellt fördjupningsarbete utfördes. Utbildningarna behandlade de mänskliga rättigheternas internationella juridiska ramverk och dess koppling till den nationella lagstiftningen, med speciell tonvikt på Socialstyrelsens huvudområden. Fördjupningsarbetet syftade till att få deltagarna att koppla samman sina egna arbetsuppgifter med frågor om mänskliga rättigheter. Knappt 300 personer har hittills deltagit i utbildningarna, motsvarande drygt hälften av personalen. Även tjänstemän inom myndighetens ledning har genomgått en något kortare utbildning. Enligt delegationens erfarenheter har de utbildningar som varit uppdelade i två omgångar med fördjupningsuppgift däremellan fungerat bättre än de utbildningar där hela insatsen genomfördes under en heldag. Dels hinner utbildningens första del sjunka in och alstra nya frågor hos kursdeltagarna, dels blir den individuella uppgiften med fokus på det egna arbetet en naturlig utgångspunkt för den andra halvdagen, vilket gör denna del mer verksamhetsanpassad. Enligt Socialstyrelsens utvärdering har en stor majoritet av deltagarna ansett att utbildningen kommer att vara värdefull i deras framtida arbete. En stor majoritet var också positiv till att göra en individuell uppgift under utbildningen.

Socialstyrelsen utarbetar för närvarande även en vägledning om mänskliga rättigheter för socialtjänsten i samarbete med Malmö högskola.

*Kartläggning av introduktionsutbildningar*

Forskare vid Teologiska högskolan (THS) har på delegationens uppdrag gjort en kartläggning av på vilket sätt mänskliga rättigheter behandlas vid introduktionsutbildningar för nyvalda politiker och

nya chefstjänstemän i kommuner, landsting och regioner.<sup>213</sup> Undersökningen inleddes med en enkät med 13 frågor som togs fram i samråd med SKL och som skickades ut till samtliga kommuner och landsting. Svar inkom från 52 kommuner (18 procent) och 12 landsting (66 procent). Enkätundersökningen kompletterades därefter med intervjuer i 17 kommuner och ett landsting. Trots den låga svarsfrekvensen bland kommunerna kan resultatet vara av intresse eftersom det saknas andra liknande undersökningar.

Bland de slutsatser som rapportförfattarna drar kan följande nämnas:

- Majoriteten av de kommuner och landsting som svarade på enkäten använde inte begreppet mänskliga rättigheter i sina introduktionsutbildningar och få kommuner och landsting hade en övergripande policy om de mänskliga rättigheterna. Däremot fanns det vissa rättigheter som togs upp under introduktionsutbildningar, främst jämställdhet, funktionsnedsättning, åldringsfrågor, barn och etniska minoriteters rättigheter. Rapportförfattarna menar att en sådan konkretisering kan vara bra, men att en mer övergripande diskussion bör kunna stärka implementeringen genom att fokusera på maktinnehavarens skyldigheter mot alla som berörs av maktutövningen snarare än på vissa "utsatta" grupper.
- Enligt rapportförfattarna saknas en gemensam och klar uppfattning om begreppet mänskliga rättigheter, vilket försvårar arbetet för att effektivt implementera rättigheterna.
- I rapporten framförs att det finns begränsad medvetenhet om spänningsförhållandet mellan demokrati som en form av majoritetsstyre och de mänskliga rättigheter som lagstadgade begränsningar av majoritetens makt.
- Enligt rapporten överbetonades ledarens ansvar för de egna medarbetarna på många håll på bekostnad av ansvaret för de medborgare som berörs av förvaltningen. Detta avspeglades i att flera respondenter associerade mänskliga rättigheter med personalfrågor.

---

<sup>213</sup> Namli, Nordquist, Wigorts Yngvesson, *Förtroendevaldas och chefstjänstemäns introduktion – En studie bland kommuner, landsting och regioner avseende mänskliga rättigheter vid introduktionsutbildningar*, Teologiska högskolan i Stockholm 2009 (bilaga 10).

- För att policydokument om bl.a. mänskliga rättigheter ska kunna användas vid introduktionsutbildningar utan att uppfattas som vaga och oprecisa bör, enligt rapportförfattarna, en koppling ske mellan aktuella regelverk och vad de deltagande tjänstemännen eller förtroendevalda behöver göra i ljuset av denna.
- Det är en utmaning att hitta kompetens som förenar god kännedom om människorättsperspektivet med god kännedom av den aktuella verksamheten. En kombination av internt och externt perspektiv är avgörande för att människorättsperspektivet ska vitaliseras under introduktionsutbildningarna, menar rapportförfattarna.
- Det är viktigt att kunna konkretisera människorätsfrågorna så att de diskuteras nära de aktuella verksamheterna. Detta kan göras genom reflektion över ledarens ansvar, t.ex. om vilka bestämmelser som aktualiseras i ledarrollen och hur man ska agera för att uppfylla kraven. Mänskliga rättigheter kan också diskuteras som ett redskap för att förbättra ledarskap. När mänskliga rättigheter tas upp under introduktionsutbildningar bör frågorna också kopplas till en fortsatt process för att ge långsiktiga resultat, enligt rapportförfattarnas mening.
- I studien nämns att styrdokument om mänskliga rättigheter kan användas under introduktionen och för att utvärdera resultat av det kommunala människorättsarbetet, t.ex. olika former av bokslut som kan bidra till kontinuitet.

#### *Utbildning för ett kommunalt tjänstemannanätverk*

Delegationen stödde under 2007 en utbildning för det nationella nätverket för mångfald och mänskliga rättigheter, som består av tjänstemän från kommuner, landsting, länsstyrelser och organisationer. Utbildningen omfattade fyra kurstillfällen om två dagar och syftade till att stödja kommuner i att utveckla sitt arbete med mänskliga rättigheter. Anställda inom tretton kommuner och ett fackförbund deltog i utbildningen. Utbildningen har utvärderats.<sup>214</sup>

Bland de rekommendationer som lämnades som ett resultat av utvärderingen bör främst nämnas att denna typ av utbildningar om mänskliga rättigheter lämpligen kan omfatta tre delmoment, som

<sup>214</sup> Mundzic, *Utvärdering av en utbildning i mänskliga rättigheter för ett kommunalt tjänstemannanätverk* (bilaga 12).

behandlar att ha kunskap om mänskliga rättigheter, att vara grundad i mänskliga rättigheter och att arbeta med mänskliga rättigheter. Modellen utvecklades och användes inom ramen för den utbildning som genomfördes för Arbetsmarknads- och Familjförvaltningen i Eskilstuna kommun och beskrivs närmare nedan. Vidare kan nämnas vikten av att deltagarna utför en egen uppgift där frågor om de mänskliga rättigheterna kombineras med deltagarens eget arbetsområde. En annan rekommendation är att ge utrymme för diskussion och reflektion om värderingar och uppfattningar med anknytning till de mänskliga rättigheterna.

#### *Pilotutbildning för Eskilstuna kommun*

Under hösten 2008 genomförde Arbetsmarknads- och Familjförvaltningen i Eskilstuna kommun en utbildning om mänskliga rättigheter i samverkan med delegationen. Utbildningen lades upp enligt en modell som bygger på delegationens erfarenheter från de utbildningar för länsstyrelserna, rättsväsendet och ett kommunalt tjänstemannanätverk, vilka har beskrivits ovan. Modellen bygger på tre steg:

- *Att ha kunskap om mänskliga rättigheter*  
Steg 1 omfattar utbildning om de mänskliga rättigheterna ur ett historiskt och globalt perspektiv syftande till en ökad förståelse för varför det är viktigt att arbeta med mänskliga rättigheter i Sverige. Steg 1 omfattar både en genomgång av olika konventioner och av statens, landstingens och kommunens ansvar för att upprätthålla rättigheterna i verksamheten.
- *Att vara grundad i mänskliga rättigheter*  
Steg 2 omfattar utvecklandet av förmågan att hantera frågan om icke-diskriminering. Detta görs genom attitydövningar och övningar för att synliggöra vanliga fördomar samt för att se betydelsen av mänskliga rättigheter både i privat- och arbetslivet. Syftet är att få en insikt om att de mänskliga rättigheterna kan vara relevanta för en rad olika beslut och verksamheter.
- *Att arbeta med mänskliga rättigheter*  
Steg 3 innebär att utifrån kunskap om de mänskliga rättigheterna och icke-diskriminering förstå hur ett människorättsperspektiv kan tillämpas i den egna yrkesutövningen samt i arbetet med handlingsplaner, konsekvensanalyser och liknande

instrument. Här kan centrala styrdokument från den egna kommunen och exempel på människorättsbaserat arbete som tidigare omnämnts i andra termer än mänskliga rättigheter lyftas fram.

I utbildningen deltog samtliga chefer i ledningsgruppen för förvaltningen samt ett antal deltagare som arbetar operativt i verksamheten, sammanlagt att fyrtiotal personer. Enligt den utvärdering som genomfördes var deltagarna i generellt mycket nöjda med utbildningen och fick genom denna en ökad förståelse för mänskliga rättigheter och hur man kan arbeta med rättigheterna i verksamheten.<sup>215</sup> Utifrån denna och andra utbildningsinsatser som delegationen har genomfört och medverkat till har delegationen kommit fram till att den modell som användes har en bra utformning som kan användas mer generellt i utbildningar om de mänskliga rättigheterna inom den offentliga sektorn.

#### *Kartläggning av kommunalt arbete för de mänskliga rättigheterna*

Rapporten *Kommunernas ansvar för att förverkliga mänskliga rättigheter* har utarbetats av forskare vid Malmö högskola på delegationens uppdrag. Rapporten, som är en kartläggning av hur 16 kommuner arbetar med frågor om de mänskliga rättigheterna, finns i bilaga 8 och beskrivs i sammandrag i avsnitt 3.4.4. I rapporten framhålls angående utbildningsfrågor bl.a. att utbildningar bör ta sin utgångspunkt i deltagarnas egna arbetsuppgifter för att sedan behandla hur arbetssätt och förhållningssätt kan förändras med ett människorättsperspektiv och vilket mervärde en sådan förändring kan medföra.

#### *Utbildning för kursledare på Sahlgrenska akademien*

Under 2009 genomförde Sahlgrenska akademien i samverkan med delegationen en utbildning för kursledare utifrån den modell som användes i Eskilstuna kommun (se ovan). Målsättningen med utbildningen var bl.a. att skapa förståelse för hur frågor om de mänskliga rättigheterna kan behandlas under läkarutbildningen, att

---

<sup>215</sup> Mundzic, *Utvärdering av en pilotutbildning i mänskliga rättigheter, Ledningsgruppen på Arbetsmarknads- och Familjeförvaltningen i Eskilstuna kommun*, (bilaga 13).

skapa medvetenhet om det ansvar som kursledarna har för att detta sker och hur utbildningen om de mänskliga rättigheterna kan utvecklas. Enligt utvärderingen ökade utbildningen deltagarnas kunskaper om mänskliga rättigheter och gav deltagarna utrymme och redskap att börja reflektera över betydelsen och användningen av ett rättighetsperspektiv inom läkarutbildningen och vården. Deltagarna efterlyste dock ännu fler konkreta exempel kopplade till den egna verksamheten.

### 3.5.5 Delegationens erfarenheter och slutsatser

#### *Det allmänna skolväsendet*

Vad först beträffar skolväsendet kan konstateras att delegationens informationsarbete till stora delar har fokuserat på ungdomar. Arbetet med EU-initiativet Europeiska året för lika möjligheter för alla och den svenska delen av Europarådets kampanj Alla olika – Alla lika, liksom arbetet med serietidningen Respekt samt MR-blobben, har tidigare redovisats i delegationens delbetänkande *Rapporter från en MR-verkstad* (SOU 2008:45). Här kan dock några erfarenheter lyftas fram som har koppling just till skolan som en utgångspunkt för de förslag rörande skolan som presenteras i avsnitt 7.2.

Delegationens arbete gentemot ungdomar tyder på att många ungdomar har en begränsad kunskap om de mänskliga rättigheterna och sällan förknippar begreppet med sitt eget liv eller det egna samhället. Arbetet med de europeiska kampanjerna visade också att det finns en stor efterfrågan på mer information och större möjligheter till diskussion om mänskliga rättigheter i skolan.<sup>216</sup> Här kan främst delegationens uppdrag att samordna de nationella aktiviteterna inom ramen för Europarådets kampanj Alla olika – Alla lika nämnas. Detta uppdrag genomfördes i samarbete med Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU). I samband med detta arbete, främst de skolturnéer LSU genomförde för utbildning om diskriminering och fördomar, har det framgått att det leder till en bättre förankring och förståelse av de mänskliga rättigheterna om eleverna i ett öppet samtal får reflektera och diskutera sina förhållningssätt och uppfattningar gentemot andra människor och deras rättigheter, än om utbildningen enbart består

---

<sup>216</sup> SOU 2008:45, *Rapporter från en MR-verkstad*.

av mer traditionell undervisning. I stället för att läraren endast försöker förmedla vad som är ”rätt” bör läraren kunna initiera diskussion om fördomar, intressekonflikter och åsiktsskillnader i frågor som är relevanta för eleverna själva. Interaktivitet, dialog och reflektion är viktiga framgångsfaktorer i detta sammanhang. Det bör dock samtidigt framhållas att en sådan utbildningsform ställer krav på att samtalsledaren själv har goda kunskaper om de mänskliga rättigheterna och kan lotsa eleverna till en grundläggande förståelse för rättigheterna. Även under arbetet med den s.k. MR-blobben har delegationen kunnat dra slutsatsen att det ofta är bättre att väcka intresse och engagemang genom att skapa situationer där ungdomar själva får ta ställning till svåra frågor än att endast presentera färdiga svar.

Delegationens arbete med uppdraget att genomföra kommunikationsinsatser och kunskaphöjande aktiviteter med anledning av 200-årsminnet av den transatlantiska slavhandelns avskaffande visade att medvetenheten om Sveriges roll i slavhandelns historia är mycket begränsad, såväl bland ungdomar som bland andra. Det är delegationens uppfattning att utbildning om de mänskliga rättigheterna i skolan bör omfatta inte endast frågor om de mänskliga rättigheterna och regelverket kring rättigheterna generellt, utan också diskussioner om kränkningar av och problem rörande de mänskliga rättigheterna som historiskt har förekommit i Sverige, liksom aktuella brister i skyddet för de mänskliga rättigheterna här i landet. Det finns en tendens att frågor om mänskliga rättigheter främst ses som relevanta för andra länder. En sådan inställning gynnar inte förståelsen bland elever och andra för att de själva har rättigheter och samtidigt skyldighet att inte kränka andra personers rättigheter.

Regeringen har slagit fast i både den första och den andra nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna att det är regeringens långsiktiga mål att stärka kunskapen och medvetenheten om dessa rättigheter. Redan i utvärderingen av den första nationella handlingsplanen betonades behovet av utbildning om mänskliga rättigheter på alla nivåer av utbildningssystemet; förskola, grundskola, gymnasium och högskola.<sup>217</sup> I utvärderingen betonades också att ett verkligt lärande om rättigheterna handlar om förståelse. Det är därför avgörande att skolan inte bara

---

<sup>217</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.



undervisar om de mänskliga rättigheterna utan också praktiserar dem i vardagen.

Delegationen kan dock konstatera att utbildningen om de mänskliga rättigheterna behöver utvecklas och stärkas ytterligare. Trots att FN:s konvention om barnets rättigheter ofta bedöms som den mest kända av konventionerna, visar en undersökning från Barnombudsmannen 2009 att kopplingen mellan barnets rättigheter och FN:s barnkonvention verkar vara otydlig i skolundervisningen.<sup>218</sup> Ungdomsstyrelsen visar i en undersökning från 2008 på skillnader mellan ungdomar vad gäller kunskaper om de mänskliga rättigheterna och på betydande skillnader vad gäller kunskaper om demokratis principer och procedurer.<sup>219</sup> Med tanke på det förtydligade ansvar för de mänskliga rättigheterna som skolorna fått genom den nya skollagen, och om de mänskliga rättigheterna tydligt skrivs in i de kommande läroplanerna, kursplanerna och ämnesplanerna, finns det goda förutsättningar för att elevernas kunskaper om de mänskliga rättigheterna kommer att öka framöver.

Det är angeläget att kunskap och förståelse om de mänskliga rättigheterna förmedlas, både i undervisningen och i verksamheten, till alla elever med början i de lägre årskurserna. Sådan kunskap behövs för att den enskilde ska kunna bevaka sina mänskliga rättigheter, påtala när någon annans rättigheter kränks och respektera andras rättigheter. Delegationens förslag om utbildning om de mänskliga rättigheterna i skolan redovisas i avsnitt 7.2.

### *Högre utbildning*

Delegationen har vid genomförandet av sitt uppdrag att stödja statliga myndigheter, kommuner och landsting genomfört en rad utbildningar om de mänskliga rättigheterna för tjänstemän och förtroendevalda inom den offentliga sektorn. Som framgått av avsnitt 3.5.4 har kartläggningar av bl.a. kunskapsbehovet vad gäller mänskliga rättigheter inom statliga myndigheter, kommuner och landsting också genomförts. Målgruppen har till övervägande del omfattat personer med högskoleutbildningar inom de områden där krav på kunskaper om de mänskliga rättigheterna numera ställs i examensbeskrivningarna. Vid genomförandet av dessa insatser har

---

<sup>218</sup> *Kom närmare*, Barnombudsmannen, 2009, s.12.

<sup>219</sup> *Demokrati och mänskliga rättigheter*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2008:4.

det framkommit att det finns en stor efterfrågan på kunskaps-  
höjande insatser om de mänskliga rättigheterna. Vid utbildningarna  
har det inte varit tillräckligt att enbart föra diskussion om män-  
niskorätsfrågor som direkt anknyter till målgruppens verksamhet  
då generell kunskap ofta saknats om de mänskliga rättigheterna  
som begrepp och rättsligt normsystem.

Vid en genomgång av högskolelagen (1992:1434) har konsta-  
terats att lagen anger flera frågor som högskolorna ska arbeta med,  
men att frågor om de mänskliga rättigheterna, till skillnad från vad  
som är fallet med skollagen, inte ingår bland dessa.

Högskoleverkets kartläggning visar på utvecklingsområden vad  
gäller högskoleutbildningarnas behandling av frågor om de mänsk-  
liga rättigheterna. Myndigheten framför att de brister som fram-  
kommit inte i första hand bör åtgärdas genom ökad reglering. Det  
behövs i stället mer tid att utveckla området t.ex. genom att lära av  
framgångsrik undervisning om andra tvärsektoriella frågor. Det är  
därför, enligt delegationens uppfattning, angeläget att arbetet med  
att integrera de mänskliga rättigheterna i högskoleutbildningar  
fortsätter och konsolideras.

Det kan också konstateras att krav på kunskaper om de mänsk-  
liga rättigheterna i dag ställs i en rad examensbeskrivningar, men att  
det fortfarande även finns examensbeskrivningar där sådana krav  
saknas, bl.a. inom områden för stadsplanering och byggverksamhet.

Delegationens förslag avseende utbildning om de mänskliga  
rättigheterna på högskolan redovisas i avsnitt 7.3.

### *Den offentliga sektorn*

Enligt delegationens mening är kompetens om de mänskliga  
rättigheterna nödvändig inom den offentliga sektorn för att  
skyddet för de mänskliga rättigheterna ska vara långsiktigt hållbart.  
Internationella övervakningsorgan har i sina kommentarer om  
Sverige framfört att de är bekymrade över vad som uppfattas vara  
en brist på kunskap och medvetenhet om de internationella instru-  
menten om de mänskliga rättigheterna inom den svenska offentliga  
förvaltningen. I dag saknas en sammanhållen strategi för hur sådan  
utbildning kan genomföras inom staten. Krus har dock fått  
regeringens uppdrag att arbeta med ett projekt om offentligt etos,  
som delvis omfattar frågor om de mänskliga rättigheterna. När det  
gäller den kommunala nivån har SKL för mandatperioden 2007–

2011 antagit inriktningsmålet att verka för att medlemmarna får det stöd de behöver i arbetet med att säkerställa full respekt för mänskliga rättigheter.

Delegationen har medverkat till genomförandet av flera utbildningar för personer som är verksamma inom den offentliga sektorn. Frågan om vilket innehåll utbildningar om mänskliga rättigheter inom den offentliga sektorn bör ha och hur de bör utformas har diskuterats inom ramen för flera utvärderingar av delegationens utbildningsinsatser. Delegationen har kommit fram till att den trestegsmodell som användes för en pilotutbildning för en ledningsgrupp inom Eskilstuna kommun kan rekommenderas mer allmänt för utbildningar inom den offentliga sektorn (se ovan). En viktig poäng med denna modell är att den omfattar *för det första* övergripande kunskaper om de mänskliga rättigheterna, bl.a. om konventionerna, *för det andra* övningar som syftar till att bearbeta egna fördomar och attityder i förhållande till bl.a. principen om icke-diskriminering samt, *för det tredje*, kunskaper om hur de mänskliga rättigheterna inverkar på den egna yrkesutövningen. Dessa tre moment är, enligt delegationens erfarenheter och bedömning, väsentliga för att utbildningen ska ge effekt i den ordinarie verksamheten.

Andra erfarenheter som bör nämnas är vikten av att redan i ett tidigt skede involvera kursdeltagare och andra representanter för den aktuella verksamheten i förberedelsearbetet och då kartlägga deras kunskap, förväntningar och behov. Personer med kompetens om organisationens egen verksamhet respektive om de mänskliga rättigheterna bör arbeta tillsammans med att så konkret som möjligt, gärna fallbaserat, förena frågor som rör bl.a. beslutsfattande inom organisationens eget verksamhetsområde med kunskap om vilka krav de mänskliga rättigheterna ställer på myndighetens beslutsfattande och agerande.

Utbildning i flera etapper är att föredra så att deltagarna kan ta med sig frågor från sitt vardagliga arbete för diskussion vid nästa utbildningstillfälle. Utbildningar om mänskliga rättigheter får också bättre genomslagskraft efter det att deltagarna kommit tillbaka till sina verksamheter om rättigheterna implementeras i handlingsplaner eller andra policydokument där deras betydelse åskådliggörs. Utbildningen behöver därför ge deltagarna kunskap om och verktyg för att utarbeta nya sådana dokument eller omarbota redan befintliga dokument.

En annan lärdom är att det krävs engagemang från en verksamhets ledning för att utbildningar ska kunna genomföras och för att de ska få långsiktig effekt. För att ledningen ska kunna medverka till att de mänskliga rättigheterna integreras i verksamheten behöver även ledningen ges kompetensutveckling i ämnet. Det finns ofta ett generellt behov av att i samband med utbildningar på ett grundläggande sätt tydliggöra vad mänskliga rättigheter är, bl.a. i förhållande till demokrati, och på vilket sätt de mänskliga rättigheterna sätter gränser för och ställer krav på myndighetsutövning och beslutsfattande. För tjänstemän i ledande positioner, liksom för förtroendevalda, kan kunskap om och förståelse för de mänskliga rättigheterna ses som en kompetens som är nödvändig för att medborgare och medarbetare ska behandlas på ett korrekt sätt, alltså som en aspekt på rättssäkert och gott ledarskap.

Ytterligare en erfarenhet är att "utbildning av utbildare" är en viktig komponent i utbildning om mänskliga rättigheter. Om varje deltagare efter avslutad utbildning får ett ansvar att föra kunskapen vidare i den egna verksamheten skapas en effektiv kunskapsspridning. Utbildningarna måste i sådana fall utformas på ett sätt som underlättar för deltagarna att sprida kunskapen vidare genom metodinlärning och genom att de får material som de själva kan använda i utbildningen av sina kollegor.

Vad gäller utbildning om de mänskliga rättigheterna för förtroendevalda inom kommuner och landsting visar de kartläggningar som delegationen låtit göra att övergripande introduktioner om mänskliga rättigheter och det politiska ledarskapets ansvar för att säkerställa respekten för rättigheterna förekommer i mycket liten utsträckning. Många politiker utbildas däremot i mer specifika frågor om mänskliga rättigheter, t.ex. kvinnors rättigheter, barnets rättigheter och rätten till likabehandling. I SIFO-undersökningen framkom en tydlig bild av att utbildning för politiker om mänskliga rättigheter inte är ett högprioriterat område inom kommuner och landsting. På frågan "*Har politiker i er organisation erbjudits utbildning om mänskliga rättigheter?*" svarade endast 14 procent av samtliga svaranden att de har erbjudit politiker en sådan utbildning. I delegationens dialog med olika kommunrepresentanter har många pekat på vikten av att kommunstyrelsens representanter erhåller kunskap om mänskliga rättigheter. På samma sätt som när det gäller utbildningen/fortbildningen för chefer och övriga anställda är det viktigt att hitta en kompetens som på ett bra sätt förenar

goda kunskaper om det övergripande människorättsperspektivet med kännedom om den aktuella verksamheten för att introduktioner ska kunna utformas på ett verksamhetsrelevant sätt. En kombination av internt och externt perspektiv är därför avgörande.

Sammanfattningsvis kan konstateras avseende utbildning om mänskliga rättigheter inom den offentliga sektorn att efterfrågan på utbildning och kompetensutveckling är stort samt att utbildningsinsatser bör bedrivas långsiktigt, systematiskt och verksamhetsanpassat. Det kan tilläggas att delegationen har erfarenheter av att intresset för att arbeta aktivt och uttryckligen med de mänskliga rättigheterna tycks ha ökat under senare år och att det finns en stor efterfrågan på stöd inom detta område.

Delegationens förslag avseende utbildning om mänskliga rättigheter inom den offentliga sektorn redovisas i avsnitt 7.4.

## **3.6 Forskning och kunskapsutveckling om mänskliga rättigheter i Sverige**

### **3.6.1 Inledning**

En central del i regeringens politik för de mänskliga rättigheterna är att öka kunskapen och medvetenheten om rättigheterna.<sup>220</sup> Forskning och andra kunskapsutvecklande insatser förutsätter att relevanta och aktuella grunddata finns att tillgå. I avsnitt 2.3 beskrivs att kunskap om de mänskliga rättigheterna som den enskildes rättigheter och den offentliga sektorns skyldigheter är nödvändig för ett hållbart skydd av rättigheterna. Nedan lämnas en redogörelse för vilken tillgång till forskning, statistik och andra data som finns i dag om de mänskliga rättigheterna i Sverige. Härmed avses främst material som rör hur de mänskliga rättigheterna skyddas, efterlevs, genomförs och förstås i Sverige, även om gränsen mot material som behandlar internationella frågor om de mänskliga rättigheterna inte är skarp.

Avsnittet är indelat i forskning om de mänskliga rättigheterna, statistik som kan användas för kunskapsutveckling om de mänskliga rättigheterna och, slutligen, nationella indikatorer om de mänskliga rättigheterna.

---

<sup>220</sup> Prop. 2009/10:1, Utgiftsområde 1, Rikets styrelse, s. 60, skr. 2005/06:95, s. 12 och 114.

### 3.6.2 Forskning

Forskning om mänskliga rättigheter kan definieras på olika sätt. En grov indelning kan göras mellan dels forskning som är av relevans för de mänskliga rättigheterna utan att uttryckligen förhålla sig till dessa, dels forskning som uttryckligen förhåller sig till de mänskliga rättigheterna som begrepp och analysverktyg.

Forskning som är av relevans för de mänskliga rättigheterna utan att uttryckligen förhålla sig till dessa bedrivs inom de flesta ämnesområden och universitet och högskolor. Medicinsk forskning är av relevans för förverkligandet av rätten till bästa uppnåeliga hälsa, miljöforskning kan leda till bättre förutsättningar för förverkligandet av rätten till en tillfredsställande levnadsstandard, teknisk forskning kan utforma lösningar på utmaningar som personer med funktionsnedsättningar ställs inför och så vidare. Denna typ av forskning kan sägas skapa kunskap om förutsättningar och metoder för arbetet med att säkerställa de mänskliga rättigheterna.

Det finns också forskning som kan sägas behandla i vilken mån och på vilket sätt mänskliga rättigheter förverkligas genom nationell politik och prioriteringar, dock utan att den utgår ifrån ett uttalat människorättsperspektiv. Forskning om minoritetspolitik visar t.ex. på vilket genomslag minoriteters rättigheter får. På samma sätt kan forskning om äldreomsorgens praxis visa på hur äldres rättigheter tillgodoses. Denna forskning är också central för kunskapsutvecklingen om mänskliga rättigheter, utan att den nödvändigtvis behöver uttryckas i människorätstermer.

I kapitel 2 har beskrivits att även om de mänskliga rättigheterna omfattar såväl juridiska som politiska och etiska frågeställningar och överväganden, så ligger fokus i detta betänkande på de mänskliga rättigheterna som konventionsstadgade frågor och regelverk. Även delegationens överväganden om forskning om de mänskliga rättigheterna avser främst sådan forskning som uttryckligen förhåller sig till rättigheterna. Eftersom sådan forskning kan ge viktigt underlag för arbetet för de mänskliga rättigheterna är det viktigt att undersöka dess omfattning. Därutöver kan forskning inom en rad andra områden ge underlag och förbättra förutsättningarna för att efterleva de mänskliga rättigheterna, t.ex. medicinsk forskning och hälsoforskning vad avser rätten till bästa uppnåeliga hälsa.

## Vetenskapsrådets kartläggning av svensk forskning om mänskliga rättigheter

Under 2004 genomförde Vetenskapsrådet en kartläggning av svensk forskning om mänskliga rättigheter på uppdrag av regeringen. Uppdraget redovisades i en rapport 2005.<sup>221</sup> I uppdraget definierades ”forskning om mänskliga rättigheter” som ”forskning som uttryckligen tar sin utgångspunkt i de mänskliga rättigheterna som anges i svensk grundlag och/eller internationella dokument om mänskliga rättigheter”. Denna forskning delades in i fem inriktningar:

- forskning som mer allmänt tar sin utgångspunkt i de mänskliga rättigheterna utan att behandla någon särskild rättighet;
- forskning om medborgerliga och politiska rättigheter;
- forskning om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter;
- forskning om diskrimineringsförbudet; samt
- forskning om mänskliga rättigheter för vissa grupper eller delar av befolkningen.

Enligt kartläggningen ökade forskningen om mänskliga rättigheter kraftigt i omfattning under åren 1994–2004, främst vid de juridiska fakulteterna. I rapporten framför Vetenskapsrådet att forskningen är angelägen och värd ett generellt stöd. Rådet pekade dock samtidigt på att utvecklingen varit olika stark inom olika delområden och i olika miljöer.

Enligt Vetenskapsrådets kartläggning presenteras forskningen huvudsakligen i form av doktorsavhandlingar och/eller artiklar i vetenskapliga tidskrifter. Avhandlingar publiceras i ämnet med viss regelbundenhet. Artiklar publiceras inte nödvändigtvis av forskare vid universitet och högskolor utan även av praktiker eller andra med intresse för ämnet. Det är däremot ganska sällsynt med större eller medelstora samlade forskningsinsatser, t.ex. sådana som leder till monografier som inte är resultat av grundforskning. Antologier förekommer dock, i vilka flera författare deltar med något eller några kapitel. Denna forskning finansieras till största delen genom fakulteterna eller motsvarande och endast till mindre del av forskningsråd med finansieringsuppdrag.

---

<sup>221</sup> Redovisning av uppdrag att göra en kartläggning av svensk forskning om mänskliga rättigheter, Regeringskansliet, dnr Ju2004/8468/D.

Vetenskapsrådet beskriver att en stor del av forskningen om mänskliga rättigheter utförs inom den juridiska disciplinen, även om det förekommer avhandlingar med andra perspektiv. Enligt rapporten saknas till stor del mångvetenskaplig forskning om mänskliga rättigheter, t.ex. sådan som är framtagen i samarbete mellan juridik och andra ämnen. Kartläggningen visar även att forskningen temamässigt domineras av övergripande frågor om mänskliga rättigheter och medborgerliga och politiska rättigheter.

Sammanfattningsvis pekar Vetenskapsrådet på ett antal utmaningar för forskningen om mänskliga rättigheter. Det verkar inte finnas intresse eller ekonomiskt och arbetsmässigt utrymme för att fördjupa forskningen efter avhandlingsarbetet. I den mån forskning bedrivs efter disputationen så är det i form av projekt som leder till avsnitt i antologier eller artiklar i vetenskapliga tidskrifter. Detta ses som ett problem, eftersom det är av vikt för forskningens kvalitet och områdets framtida ställning att även seniora forskare fördjupar sig inom området.

Rapporten identifierade också vissa områden där forskningen är obetydlig, bl.a. forskning om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. En möjlig förklaring som framhålls i rapporten är att dessa rättigheter kan upplevas som kontroversiella och att deras innebörd, rättsliga ställning och tillämpning därför kan anses svåranalyserad. Situationen för forskning om diskriminering i allmänhet och om annan diskriminering än könsdiskriminering bedömdes som likartad.

Vetenskapsrådets redovisning pekar också på en annan lucka i forskningen av mer principiell betydelse. Det rör forskning om relationen mellan mänskliga rättigheter och det omgivande samhällets utveckling. Som exempel nämns frågor om skillnader i grundvärderingar hos befolkningen och olika tolkningar av mänskliga rättigheter, liksom hur olika rättigheter påverkas av utvecklingen inom ekonomiska, medicinska och tekniska områden.

Den offentliga forskningsfinansieringen sker dels genom anslag direkt till universitet och högskolor, dels genom anslag till forskningsråd och sektorsforskningsmyndigheter. Därutöver finns ett antal forskningsstiftelser som förvaltar offentliga medel.

Vetenskapsrådet menar att det inte finns anledning att koncentrera forskningen om mänskliga rättigheter, utan att samverkan mellan existerande miljöer i stället bör öka för att åstadkomma tvär- och mångvetenskapligt samarbete. Det finns också ett behov



av att stödja mer seniora forskares verksamhet och att uppmuntra forskning inom försummade områden.

För att få till stånd denna förändring förespråkar Vetenskapsrådet:

- Post-doktorala tjänster på 1–2 år för att öka utbytet mellan olika miljöer.
- Forskarassistenttjänster för att möjliggöra substantiella forskningsinsatser efter disputationen.
- Doktorandtjänster inom underrepresenterade områden.
- Ett allmänt forum för diskussion av mänskliga rättigheter med särskilt fokus på gränsområden mellan juridik och andra områden.

Dessa fyra åtgärder kan enligt Vetenskapsrådet bäst genomföras genom att ett forskningsprogram inrättas med medel som utlyses för institutioner, fakulteter eller universitet, snarare än till enskilda forskare. På så sätt menar man att man vid bedömningen bättre kan ta hänsyn till hur förslagen gynnar forskningen om mänskliga rättigheter nationellt.

Vetenskapsrådet förespråkar att tvärvetenskaplig forskning ska främjas då sådan forskning saknas inom området mänskliga rättigheter.

I regeringens forskningsproposition framför regeringen att forskning om de mänskliga rättigheterna och demokratiutveckling är viktig inom det utrikespolitiska området, t.ex. i förhållande till frågor om global säkerhet, välbefinnande och utveckling.<sup>222</sup> I avsnittet om det civila samhället, demokrati, integration och jämställdhet m.m. sägs vidare att forskning om diskriminering, mänskliga rättigheter och nationella minoriteter är viktig, bl.a. i syfte att utveckla kunskapen om hur mänskliga rättigheter kan främjas och diskriminering motverkas. Regeringen hänvisar här till Vetenskapsrådets kartläggning av svensk forskning om mänskliga rättigheter och påpekar att enligt denna är de flervetenskapliga insatserna på området begränsade och forskningen koncentrerad till det juridiska området.<sup>223</sup>

Vetenskapsrådet har inte fått något uppdrag om forskning om mänskliga rättigheter som motsvarar myndighetens förslag från

---

<sup>222</sup> Prop. 2008/09:50, s. 233 ff., bet. 2008/09:UbU4, rskr. 2008/09:160.

<sup>223</sup> Prop. 2008/09:50, *Ett lyft för forskning och innovation*, s. 240.

2005. Däremot hanterar Vetenskapsrådet bl.a. ett femårigt program om strategisk grundforskning i demokrati och offentlig förvaltning, omfattande 10 miljoner kronor per år. Inom ramen för programmet, som inleddes 2006, har individuella projekt om mänskliga rättigheter finansierats med inriktning på mänskliga rättigheter i Sverige eller mer generellt.<sup>224</sup>

### Det aktuella forskningsläget

En genomgång av databasen SwePub, som innehåller referenser till de forskningspublikationer som finns registrerade i för närvarande ett trettiotal svenska lärosätens publiceringsdatabaser, visar att situationen som Vetenskapsrådet pekade ut i sin rapport 2005 kvarstår. Det kan dock finnas brister i dessa databaser så att publikationer som tar sin utgångspunkt i mänskliga rättigheter inte finns registrerade, eller inte är sökbara på begrepp som rättighet, mänskliga rättigheter, rights eller human rights. Vid undersökningstillfället i mars 2010 fanns det totalt 34 så kallade referegranskade publikationer om mänskliga rättigheter, liksom 177 publikationer som rubricerats som "övrig vetenskaplig publikation". Hit räknas avhandlingar, bokkapitel, rapporter, hela antologier, recensioner, konferensbidrag etc.

Publikationerna inom det juridiska området dominerar stort. Av de totalt 211 publikationerna i SwePub är 65 procent från det juridiska området, 9 procent från statsvetenskap och 4 procent från freds- och utvecklingsforskning. Även övriga publikationer är från området samhällsvetenskap/humaniora. Det är också tydligt att dessa publikationer främst behandlar medborgerliga och politiska rättigheter. Endast ett tjugotal av publikationerna har ett svenskt fokus. Vetenskapsrådets slutsats att forskningen främst koncentreras på avhandlingar, tidskriftsartiklar och antologier verkar också fortfarande vara korrekt.

Av de över 26 000 doktorsavhandlingar som finns i SwePub behandlar en bråkdel (cirka en promille) explicit mänskliga rättigheter. En närmare genomgång av dessa visar att drygt hälften är avhandlingar i juridik, medan de andra kommer från statsvetenskap, freds- och utvecklingsforskning, religionsvetenskap, socialantropologi, m.m. Majoriteten av avhandlingarna behandlar rättssystem

<sup>224</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Vetenskapsrådet, dnr U2009/7241/SAM/F, s. 5, samt (bl.a.) Vetenskapsrådet, dnr 2007-7294 och 2009-1319.

internationellt eller inom EU, företags samhällsansvar eller olika internationella exempel som t.ex. Kina, Kambodja, Egypten, Indonesien och Sydafrika. Knappt en femtedel har ett uttalat fokus på Sverige.

En genomgång av de databaser som forskningsråden Vetenskapsrådet, Forskningsrådet för Arbetsliv och Socialvetenskap (FAS) och Riksbankens Jubileumsfond har över forskningsanslag som har beviljats under de senaste fem åren indikerar dock att en förändring tycks vara på väg. Denna förändring kan skönjas både vad gäller ämnesval och rättighetsfokus. Av de drygt 60 projekt som i titel, sammanfattning, populärsammanfattning och/eller slutredovisning nämner mänskliga rättigheter eller rättigheter är blandningen av ämnesområden jämnare än bland publikationerna i SwePub. Omfattningen av de externa anslag som forskare beviljats efter ansökan speglar dock inte den existerande forskningen fullt ut, eftersom en del forskning om mänskliga rättigheter också finansieras inom ramen för universitetens egna anslag.

Hälften av de forskningsfinansierade projekten inriktas helt eller delvis på Sverige, vilket kan sägas peka på ett ökat intresse för forskning med nationellt fokus. Det finns fortfarande en viss dominans för forskning som närmast relaterar till medborgerliga och politiska rättigheter men även här kan en förändring ses.

Det är dock långt ifrån samtliga av dessa projekt som tycks använda mänskliga rättigheter som ett analysredskap. En del projekt hänvisar enbart till konventioner om mänskliga rättigheter som en bakgrund som ger ökad vikt åt deras projekt, medan andra mer explicit undersöker hur olika rättigheter eller hela människorättsidén omvandlas till praxis, relaterar till samhällsattityder osv.

### **Finansiering av forskning om de mänskliga rättigheterna**

De direkta anslagen till universitet och högskolor har hittills främst gått till forskning genom doktorandtjänster eller nedsättning för forskning i tjänsten för docenter och professorer. Det finns dock frihet för universitet och högskolor att göra strategiska forsknings-satsningar utifrån sina prioriteringar.

De största svenska forskningsråden är Vetenskapsrådet, Forskningsrådet för Arbetsliv och Socialvetenskap (FAS), Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsplanering (Formas)

samt Verket för innovationssystem (Vinnova). Vetenskapsrådet är den i särklass största finansiären. Rådet har i uppdrag att utveckla och finansiera grundforskning av högsta kvalitet inom alla vetenskapsområden och ska särskilt främja mång- och tvärvetenskaplig forskning. FAS stöder forskning inom områdena arbetsmarknad, arbetsorganisation, folkhälsa, arbete och hälsa, välfärd och socialförsäkring, omsorg och sociala relationer. Formas främjar grundforskning och behovsstyrd forskning inom områdena miljö, areella näringar och samhällsbyggande. Vinnova utvecklar effektiva innovationssystem och finansierar behovsmotiverad forskning.

Utöver ovanstående forskningsfinansiärer finns det en betydande krets statliga myndigheter som både finansierar och bedriver egen forskningsverksamhet inom områden med relevans för mänskliga rättigheter som t.ex. Statens skolverk, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Socialstyrelsen, och Försäkringskassan. Denna forskning ska motiveras utifrån en viss samhälls-sektors eller näringslivssektors behov av kunskap för att främja vissa ändamål. Det satsas även på forskning och utveckling inom landsting och till en del även inom kommunerna, t.ex. genom centra för forskning och utveckling (FoU) inom olika verksamhetsområden.

Enligt Statistiska centralbyrån (SCB) uppgick den offentliga sektorns utgifter för forskning och utveckling till nästan 6,8 miljarder kronor 2007, dvs. utgifterna för forskning och utveckling som finansieras vid sidan om lärosätena av statliga myndigheter, kommuner, landsting och de lokala och regionala FoU-enheterna.<sup>225</sup> Detta kan jämföras med de cirka 4,5 miljarder kronor som Vetenskapsrådet förfogar över under 2010. Merparten av den utförda forsknings- och utvecklingsverksamheten var inriktad mot hälso- och sjukvård samt försvar. 97 procent av FoU-verksamheten som bedrevs inom offentlig sektor utfördes av statliga myndigheter och landsting. För de övriga tre procenten stod kommuner samt lokala och regionala forsknings- och utvecklingsenheter.

---

<sup>225</sup> *Forskning och utveckling inom offentlig sektor 2007*, Sveriges officiella statistik, Statistiska meddelanden, UF 10 SM 0801.

### 3.6.3 Statistiska undersökningar, databaser och rapporter

#### Tillgången till statistik och data om mänskliga rättigheter

Det finns en stor mängd officiell statistik som tas fram av SCB tillsammans med övriga statistikansvariga myndigheter. Officiell statistik ska enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Den ska vara objektiv och allmänt tillgänglig.

Från SCB:s hemsida kan all officiell statistik nås, oavsett om den är framtagen av SCB eller någon annan statistikansvarig myndighet, bl.a. i en databas tillgänglig på Internet.<sup>226</sup> Även en del statistik som inte ingår i den officiella statistiken publiceras. Genom denna statistik kan olika typer av data som är av relevans för att beskriva situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige samlas in, t.ex. i avsikt att följa utvecklingen över tid. Statistiken är systematiserad bl.a. efter region och efter ämnesområde. Dessa ämnesområden är arbetsmarknad, befolkning, boende, byggnad och bebyggelse, demokrati, energi, finansmarknad, handel med varor och tjänster, hushållens ekonomi, hälso- och sjukvård, informationsteknik, jord- och skogsbruk, fiske, kultur och fritid, levnadsförhållanden, miljö, nationalräkenskaper, näringsverksamhet, offentlig ekonomi, priser och konsumtion, rättsväsende, socialförsäkring, socialtjänst, transporter och kommunikation samt utbildning och forskning.

Eftersom mänskliga rättigheter inte är ett eget ämnesområde i statistiken, till skillnad från t.ex. demokrati och jämställdhet (som är en egen del av statistiken om levnadsförhållanden), krävs det att den som vill samla statistik rörande de mänskliga rättigheterna själv identifierar relevanta data som en del av statistiken om andra ämnen. Det kan då t.ex. röra sig om att sammanställa och systematisera delar av statistiken från områdena befolkning, boende, byggnad och bebyggelse, demokrati, hushållens ekonomi, levnadsförhållanden, rättsväsendet och flera andra områden. Först genom en sådan kartläggning och analys kan det klarläggas i vilken mån det saknas statistik för att en tillräckligt god bild av situationen för de mänskliga rättigheterna ska kunna framträda.

Det är dock redan känt, bl.a. till följd av synpunkter från internationella övervakningsorgan, att tillgången till statistik som är uppdelad på olika bakgrundsvariabler, främst etnisk tillhörighet, är begränsad. Sådan statistik har bl.a. efterfrågats av FN:s

---

<sup>226</sup> [www.scb.se/hitta\\_statistik](http://www.scb.se/hitta_statistik).

övervakningskommittéer (se vidare avsnitt 3.6.4 och nedan om synpunkter från internationella övervakningsorgan).

Förutom den officiella statistiken finns även flera andra större internationella och nationella undersökningar som tar fram data som kan vara av relevans för kunskapsutvecklingen om mänskliga rättigheter. Några exempel på sådana undersökningar och databaser ges nedan.

SOM-institutet vid Göteborgs universitet genomför regelbundet en nationell undersökning inriktad på samhälle, politik och medier, kallad Riks-SOM. Denna undersökning har genomförts varje höst sedan 1986. De återkommande huvudfrågorna i Riks-SOM gäller politiskt beteende, medievanor och livsstil samt attityder till massmedier, politik och offentlig service. Ett antal frågor i undersökningarna återkommer år efter år medan andra växlar beroende bl.a. på aktuella händelser. Resultaten från undersökningarna kan ge information om t.ex. attityder och värderingar rörande de mänskliga rättigheterna, politiskt engagemang i dessa frågor samt hur människor uppfattar att samhället tillgodoser olika mänskliga rättigheter.

Institutet för social forskning, SOFI, vid Stockholms universitet har en databas kallad Social Citizenship Indicator Program (SCIP) som samlar data om olika länders institutionella strukturer för socialförsäkring, dvs. om pension, arbetslöshet, sjuktal, olyckstal och föräldraförsäkring. Sådana data kan t.ex. vara av relevans för studier av frågor kring rätten till social trygghet, en tillfredsställande levnadsstandard eller frågor om jämställdhet och icke-diskriminering i olika länder.

Quality of Government Institute vid Göteborgs universitet har också två databaser, Quality of Government Social Policy Dataset och Quality of Government Dataset. Databaserna har byggts upp i syfte att främja internationella jämförelser. Den förstnämnda databasen innehåller data om socialpolitik, skattesystem, strukturella villkor för socialpolitiken, attityder, politiska indikatorer samt data om kvalitet i samhällsstyrningen (*quality of government*). Den andra databasen innehåller data om demokrati, mänskliga rättigheter, myndigheternas kvalitet, korruption, valsysteem, partisystem, federalism osv. Det bör noteras att de externa databaser som i sin tur används för att hämta data för området mänskliga rättigheter i sig bara berör vissa rättigheter. Gibney & Daltons ”Terror scale” mäter kränkningar av fysisk integritet och säkerhet bl.a. utifrån bedömningar som gjorts av Amnesty International och U.S. State

Departement. Cingranelli och Richards databas CIRI fokuserar på fysisk integritet, medborgerliga rättigheter, arbetares rättigheter samt kvinnors rätt till likabehandling. Den databas som Freedom House har, kallad Freedom of the World, koncentrerar sig på data om medborgerliga och politiska rättigheter.

EU:s byrå för mänskliga rättigheter samlar och analyserar såväl officiella som inofficiella data om olika rättighetsfrågor inom EU. Dessutom utför byrån egen forskning och egna undersökningar, bl.a. den största EU-undersökningen om invandrades och minoriteters erfarenheter av diskriminering, *EU-MIDIS: European Union Minorities and Discrimination Survey*. Undersökningen bygger på intervjuer utförda i EU:s alla medlemsstater med personer från ett urval grupper invandrade och etniska minoritetsgrupper samt med en kontrollgrupp med personer ur majoritetsbefolkningen. Frågorna rör t.ex. upplevd diskriminering samt graden av medvetenhet om lagstiftning mot diskriminering.<sup>227</sup> Frågorna är standardiserade för att jämförelser mellan medlemsstaterna ska kunna göras. Även EU-kommissionen gör statistiska undersökningar som belyser frågor om mänskliga rättigheter.

Bland andra internationella undersökningar med relevans för kunskapsutveckling om mänskliga rättigheter finns Human Development Report, Comparative Study of Electoral Systems, Eurobarometer, European Social Survey, International Social Survey Program, World Value Surveys m.fl. Dessa undersökningar och databaser är dock svårare för forskare i Sverige att påverka genom att till exempel lägga till nya frågor eller specifika grupper.

Vidare finns ett antal databaser som kan användas för studier av de mänskliga rättigheterna på kommunal nivå. Ingen av dem fokuserar dock explicit på mänskliga rättigheter. För att kunna användas för studier om mänskliga rättigheter behöver användaren alltså, i likhet med vad som gäller för den statistik som publiceras av SCB, själv identifiera och systematisera relevanta data.

Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) bedriver sedan ett antal år tillbaka ett arbete med s.k. öppna jämförelser. Öppna jämförelser är en uppsättning indikatorer som redovisas återkommande och som beskriver verksamheter med avseende på kvalitet och effektivitet. För närvarande görs öppna jämförelser med avseende på hälso- och sjukvård, vård och omsorg

---

<sup>227</sup> Se bl.a. European Union Agency for Fundamental Rights, *EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey. Main Results Report*, 2009, och *Data in Focus Report. Rights Awareness and Equality Bodies*, 2010.

om äldre, grundskola, gymnasieskola, trygghet och säkerhet samt folkhälsa. Syftet med jämförelserna är att stimulera landsting och kommuner att analysera sin verksamhet, lära av varandra, förbättra kvaliteten och effektivisera verksamheten. Som ett led i arbetet med öppna jämförelser samlas statistik in för att beskriva kommunernas och landstingens verksamheter, bl.a. i kommundata-basen ([www.kommundatabas.se](http://www.kommundatabas.se)). I databasen samlas cirka 200 nyckeltal eller indikatorer. Nyckeltalen bygger huvudsakligen på officiell statistik och beskriver verksamheternas kostnad, omfattning och kvalitet.

Vidare arbetar SKL med utvecklingsprojektet Jämförelseprojektet ([www.jamforelse.se/sv/](http://www.jamforelse.se/sv/)). Inom detta projekt utarbetar nätverk av kommuner metoder för jämförelser av kostnader och kvalitativa resultat. Inriktningen är att identifiera samband mellan kostnader och kvalitet. Kvalitet mäts här främst genom mått som kan delas in i två grupper. Den första gruppen av mått bygger på frågor om vad brukaren anser om den tjänst som levererats, dvs. vad brukaren är nöjd och inte nöjd med. Data för denna typ av mått samlas oftast in genom enkäter och intervjuer. Den andra gruppen omfattar mått som utarbetas av verksamheterna själva genom egna undersökningar i register eller studier. Dessa två grupper är avsedda att komplettera varandra för att på så sätt kunna redovisa trovärdiga resultat.

Vetenskapsrådet har i en rapport redovisat sina bedömningar avseende behovet av en databasinfrastruktur för forskning. I rapporten beskrivs att Vetenskapsrådet i flera olika sammanhang har identifierat behovet av en databasinfrastruktur för forskning som bl.a. innebär ökad tillgänglighet till data, t.ex. genom förbättrad information om vilka datakällor som finns samt möjlighet för forskare att bedriva forskning på generella forskningsdatabaser och register. I rapporten framförs att det är ett problem att det inte finns någon samlad kunskap om vilka datakällor som finns, vad de innehåller för information samt var de förvaras.<sup>228</sup> Den grupp som utarbetat rapporten menar att en översyn behövs, där en avvägning görs av forskningens förutsättningar och behov i förhållande till andra intressen såsom enskildas rätt till personlig integritet. Rapportförfattarna anser att regeringen bör tillkalla en kommitté eller en särskild utredare med ett sådant utredningsuppdrag.<sup>229</sup>

---

<sup>228</sup> *Rättsliga förutsättningar för en databasinfrastruktur för forskning*, Vetenskapsrådets rapportserie 11:2010, Vetenskapsrådet, s. 7.

<sup>229</sup> Vetenskapsrådets rapportserie 11:2010, s. 15.



## Synpunkter från internationella organ om tillgången till statistik med relevans för mänskliga rättigheter i Sverige

Sverige har upprepade gånger fått synpunkter från FN:s övervakningsorgan om avsaknaden av statistik som kan belysa situationen för de mänskliga rättigheterna. När Sverige 2010 granskades av FN:s råd för mänskliga rättigheter inom ramen för dess periodiska granskning av medlemsländerna lyftes t.ex. bristen på data om hemlösa barn, vilket i sin tur skulle kunna försvåra framtagandet och genomförandet av handlingsprogram i frågan.<sup>230</sup> Vidare rekommenderades Sverige att samla och utarbeta data om faktiska uttryck för rasism och diskriminering samt att förbättra datainsamlingen och statistiken om våld mot kvinnor.<sup>231</sup>

I sitt yttrande 2009 noterade FN:s kommitté för barnets rättigheter att det finns relevant svensk statistik både hos Socialstyrelsen och SCB, men efterlyste, liksom vid tidigare rapporteringar, samordning mellan statistikansvariga myndigheter samt förbättrade rutiner av insamling av data som går att bryta ner i olika grupper för att kunna få en bild av alla barns situation. Speciellt angeläget, menade kommittén, är det att få fram statistiska data som speglar situationen för barn med funktionsnedsättningar, våldsutsatta barn mellan 15 och 18 års ålder, samt barn som är offer för sexuellt utnyttjande.<sup>232</sup>

FN:s kommitté mot rasdiskriminering upprepade i sitt yttrande 2008 tidigare framförda synpunkter om bristen på nedbrytbara statistiska data. Kommittén noterade Sveriges skäl emot att samla data som speglar befolkningens etniska sammansättning, men underströk ändå sin oro över bristen på data som försvårar övervakningen av konventionen. Kommittén påpekade att den i sina riktlinjer för rapportering rekommenderat den rapporterade staten att tillhandahålla information om befolkningens sammansättning, användandet av olika modersmål, vanliga språkgrupper eller andra indikatorer på den etniska mångfalden, tillsammans med annan information från riktade enkäter genomförda på frivillig basis med full respekt för anonymiteten hos de inblandade. Kommittén menade att det behövs för att en utvärdering av befolkningens ekonomiska, sociala och kulturella situation ska kunna göras.<sup>233</sup>

<sup>230</sup> A/HRC/15/11, 16 juni 2010, p. 23.

<sup>231</sup> A/HRC/15/11, 16 juni 2010, p. 95.28 och 95.51.

<sup>232</sup> CRC/C/SWE/CO/4, 12 juni 2009, p. 19.

<sup>233</sup> CERD/C/SWE/CO/18, 23 september 2008, p. 10.

Även FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har påtalat bristen på statistiska data i den svenska rapporteringen och specifikt efterfrågat att nedbrytbara statistiska data ska finnas med i Sveriges nästa rapport till kommittén. Denna statistik bör vara jämförbar över åren och kunna delas upp i ålder, kön, etnisk tillhörighet samt, där det är relevant, även i landsbygd respektive stad. Kommittén anser att statistiken behövs för att kunna bedöma effekten av olika statliga åtgärder.<sup>234</sup>

FN:s dåvarande specialrapportör för rätten till bästa möjliga fysiska och psykiska hälsa, Paul Hunt, konstaterade i sin rapport om Sverige 2007 att det inom hälsoområdet är vanligt i Sverige att samla statistiska data som är nedbrytbara i vissa kategorier, som kön och ålder, medan detta inte görs på basis av etnicitet. Specialrapportören menar att det visst är ett känsligt område, eftersom denna sorts data kan missbrukas, men pekar samtidigt på att andra länder har löst frågan på passande sätt. Som ett exempel på vikten av sådan statistik lyfter specialrapportören det faktum att etniska minoriteter i Sverige anses ha en jämförelsevis sämre hälsa än majoritetssamhället och ställer ett antal frågor i relation till detta exempel: Hur kan myndigheter informera sig om problemets omfattning och karaktär utan statistiska data som speglar den etniska bakgrunden? Om myndigheterna inte har kunskap om problemets omfattning och karaktär, hur kan de utforma lämpliga åtgärder för att komma tillrätta med problemet, och hur kan de veta om vidtagna åtgärder har varit effektiva?<sup>235</sup>

EU:s byrå för mänskliga rättigheter beskriver i sin introduktion till ovan nämnda undersökning EU-MIDIS, *European Union Minorities and Discrimination Survey*, att det finns en allvarlig avsaknad av statistiska data om minoriteter i Europa, vilket är anledningen till skapandet av MIDIS. Byrån menar att datainsamling på EU-nivå och inom medlemsstaterna fokuserar på majoritetsbefolkningarnas erfarenheter och upplevelser, då de existerande tillvägagångssätt för datainsamling bara förmår fånga upp en handfull från olika minoritetsgrupper, vilket inte är tillräckligt för att dra generella slutsatser om deras situation. Detta gäller såväl Eurobarometer och European Social Survey som den svenska statistiken nämnd ovan. EU:s byrå för mänskliga rättig-

---

<sup>234</sup> E/C.12/SWE/CO/5, 1 december 2008, p. 14.

<sup>235</sup> A/HRC/4/28/Add.2, 28 februari 2007, p. 119–121.

heter konstaterar att denna brist på data leder att beslutsfattare förblir dåligt informerade om minoriteternas villkor.<sup>236</sup>

### Ungdomsstyrelsens rapport om demokrati och mänskliga rättigheter

I december 2007 fick Ungdomsstyrelsen regeringens uppdrag att sammanställa och systematisera resultaten från ett antal stora medborgarundersökningar som gjorts för att ge en aktuell bild av det svenska folkets kunskaper, attityder och värderingar avseende demokrati och mänskliga rättigheter. Uppdraget redovisades 2008 i rapporten *Demokrati och mänskliga rättigheter: Svenska folkets kunskaper och värderingar*.<sup>237</sup>

Ungdomsstyrelsens analys bygger på ett antal undersökningar som har genomförts under perioden 2000–2007, nämligen European Social Survey, World Values Studies, International Social Survey Program, Valundersökningen, Comparative Study of Electoral Systems, IEAs Civic Education Study och Ungdomsstyrelsens egen attityd- och värderingsstudie.

Ungdomsstyrelsen menar att vissa delar av uppdraget har varit svårare att genomföra än andra. Detta beror på att de stora medborgarundersökningarna framför allt är inriktade på medborgarnas attityder och värderingar med koppling till det demokratiska styrelseskicket och dess förutsättningar. Underlaget för beskrivningen av attityder och värderingar är därmed betydligt rikligare jämfört med underlaget vad gäller kunskaper, samtidigt som underlaget för att beskriva värderingar om de politiska fri- och rättigheterna är bättre än underlaget för att beskriva värderingar om övriga mänskliga rättigheter.

Underlaget är mest begränsat när det gäller kunskaper om de mänskliga rättigheternas innebörd. Rapporten understryker att möjligheterna att beskriva svenska folkets kunskaper är starkt begränsade av att de stora medborgarundersökningarna inte ställer frågor som tar upp det temat. Endast en av undersökningarna, IEAs Civic Education Study, ägnar tre av sammanlagt 43 kunskapsfrågor åt temat kunskaper om de mänskliga rättigheterna. Denna undersökning fokuserar enbart på 18-åringar, vilket gör underlaget ännu mer begränsat.

---

<sup>236</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, *EU-MIDIS at a Glance*, 2009.

<sup>237</sup> Ungdomsstyrelsens skrifter 2008:4.

Det finns, enligt rapporten, ett något större underlag för kunskapsläget om demokrati som idé och beslutsprocedur, dels genom att flera frågor i ovan nämnda studie behandlar demokrati, dels genom att Valundersökningen inkluderar kunskapsfrågor om demokratis institutioner samt olika politikområden. IEA:s studie fokuserar på kunskapsfrågor om demokratin som styrelseform.

### 3.6.4 Nationella indikatorer för mänskliga rättigheter

I Sverige finns inte något nationellt indikatorssystem för mänskliga rättigheter. I den nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter 2006–2009 ingick som åtgärder att, för det första, identifiera uppföljningsbara nationella mål för ett urval av de mänskliga rättigheterna och, för det andra, utarbeta indikatorer i förhållande till dessa mål. Syftet var att kunna utvärdera och följa upp arbetet med nationella mål om mänskliga rättigheter.<sup>238</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>239</sup>

Uppföljningssystem med indikatorer finns redan inom en rad andra områden och frågor av tvärsektoriell karaktär. Som exempel kan nämnas att regeringen i budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1) redovisade 27 indikatorer för att följa upp utfallet av integrationspolitiken. Indikatorerna är indelade under rubriker, såsom arbete, språkkunskaper och diskriminering och är främst av kvantitativt slag.<sup>240</sup> Inom ungdomspolitiken sker en uppföljning utifrån indikatorer i syfte att skapa en bred kontinuerlig uppföljning av ungdomars levnadsvillkor inom samtliga de områden som identifierats som ungdomspolitikens huvudområden. Ett femtontal myndigheter har i uppdrag att årligen redovisa totalt omkring 80 indikatorer.<sup>241</sup> Ett uppföljningssystem med indikatorer eller motsvarande är också under utarbetande för politiken för det civila samhället.<sup>242</sup> Det framgår av propositionen att en av avsikterna med att utarbeta detta system är att skapa underlag för att regelbundet

<sup>238</sup> Skr. 2005/06:95, s. 110–111.

<sup>239</sup> *Uppföljning av den nationella handlingsplanen rättigheterna*, Regeringskansliet, april 2010, s. 59.

<sup>240</sup> Prop. 2009/10:1, Utgiftsområde 13, Integration och jämställdhet, s. 27.

<sup>241</sup> Skr. 2009/10:53, *En strategi för ungdomspolitiken*, s. 7.

<sup>242</sup> Prop. 2009/10:55, s. 52 och 62 ff.

kunna lämna en tydlig redovisning av politikens utveckling till riksdagen, bl.a. mot bakgrund av att riksdagen tidigare framfört att regeringen borde lämna förslag om konkreta delmål och resultatindikatorer inom utgiftsområde 17 (Kultur, medier, trossamfund och fritid). Ett annat syfte med uppföljningssystemet anges vara att öka förutsättningarna för att skapa en tvärspektoriell politik som är samstämmig mellan politikområden.<sup>243</sup>

I budgetpropositionen för 2010 förklarar regeringen att den avser att ta fram indikatorer för att möjliggöra en uppföljning av jämställdhetspolitiken. Syftet anges vara att bidra till ökad kunskap inom området för att därmed kunna säkerställa träffsäkra insatser.<sup>244</sup>

Ytterligare ett indikatorssystem utarbetas inom barnpolitiken. En indikatormodell presenterades i form av en departementspromemoria under 2007.<sup>245</sup> Av regeringens strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige framgår att regeringen har uppdragit åt Barnombudsmannen (BO) att utveckla ett uppföljningssystem, bl.a. utifrån departementspromemorian, för att följa barns levnadsvillkor inom olika områden utifrån barnkonventionen. Regeringen avser även att ge SCB i uppdrag att utifrån målområdena beräkna indikatorer på statistiska underlag utifrån register hos flera myndigheter.<sup>246</sup>

Indikator- och andra uppföljningssystem kräver ofta betydande resurser då relevanta data måste identifieras, samlas in, systematiseras, analyseras och redovisas regelbundet. Särskilda statistiska undersökningar kan ibland behöva utformas och genomföras för att komplettera redan befintliga uppgifter. En viktig fråga är därför om indikatorssystem verkligen ger något mervärde i form av relevant information som annars inte skulle ha tagits fram eller beaktats. Beträffande tvärspektoriella uppföljningssystem behöver frågan också ställas om den information som samlas in via indikatorer eller på annat sätt inte redan finns och analyseras i tillräcklig mån inom de olika sakområden som berörs av det tvärspektoriella perspektivet.<sup>247</sup> Frågan är relevant även avseende ett möjligt indikatorsystem för mänskliga rättigheter, vilket skulle behöva omfatta information från en rad politikområden, av vilka flera

---

<sup>243</sup> Prop. 2009/10:55, s 52 ff. och bet. 2008/09:KrU1.

<sup>244</sup> Ds 2007:9, *Ett uppföljningssystem för barnpolitiken*.

<sup>245</sup> Prop. 2009/10:1, Utgiftsområde 13, Integration och jämställdhet, s. 52.

<sup>246</sup> Prop. 2009/10:232, s. 41.

<sup>247</sup> Jfr. exv. Statskontorets remissvar på Ds 2007:9, *Ett uppföljningssystem för barnpolitiken*, Statskontorets dnr 2007/92-4.

redan har egna indikatorssystem. För att överväga frågan behöver en jämförelse göras mellan hur en modell för indikatorer för mänskliga rättigheter typiskt sett ser ut och andra, befintliga indikator- och uppföljningssystem.

Det finns flera modeller för indikatorer för mänskliga rättigheter som har utarbetats t.ex. av internationella organ och inom forskningen. Den mest etablerade får anses vara en modell som FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter har utarbetat i samverkan med en expertgrupp på uppdrag av FN:s övervakningskommittéer. Modellen bygger på tre nivåer av indikatorer: strukturella indikatorer, processindikatorer och resultatindikatorer.<sup>248</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 anses behövliga för att skydda och främja en specifik rättighet, t.ex. mekanismer för att rätta till eventuella brister i lagstiftningen.

*Processindikatorer* belyser vilken verksamhet staten bedriver för att förverkliga mänskliga rättigheter. Dessa indikatorer inkluderar åtgärder och program som genomförs för att uppnå resultat som kan sättas i samband med förverkligandet av en särskild rättighet. Processindikatorer delas i sin tur in i två nivåer, dels indikatorer som visar på ansträngningar som görs för att skapa förutsättningar för förverkligandet av mänskliga rättigheter, dels indikatorer som mer specifikt visar hur de faktiska förutsättningarna ser ut.

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

Om en jämförelse görs mellan denna modell för indikatorer för mänskliga rättigheter och befintliga indikatorssystem av det slag som beskrivits ovan framträder tydliga skillnader. Information om de mänskliga rättigheternas faktiska genomslag för befolkningen, t.ex. vad avser utbildning, levnadsstandard inklusive bostad, politiskt deltagande m.m., kan visserligen delvis samlas in genom

---

<sup>248</sup> HRI/MC/2008/3, *Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights*, 6 juni 2008. Indikatorer kan också bygga på tredelningen "respect, protect, fulfil", se Office of the High Commissioner for Human Rights, HRI/MC/2006/7, *Report on Indicators for Monitoring Compliance with International Human Rights Instruments: a Conceptual and Methodological Framework*, 11 maj 2006. Ytterligare en modell är "4-A scheme", se Tomasevski, *Human Rights Obligations in Education – The 4-A Scheme*, 2006.

befintlig statistik och andra uppföljningssystem. Indikatorer för mänskliga rättigheter avser dock att även belysa förhållanden som explicit utgår från de konventionsstadgade rättigheterna och som är unika för just mänskliga rättigheter. Det handlar dels om indikatorer som belyser själva systemet för skydd av de mänskliga rättigheterna i form av t.ex. ratificerade konventioner, nationella rättsregler och myndigheter (dvs. de strukturella indikatorerna), dels om indikatorer som avser att skildra hur den offentliga sektorn arbetar med att genomföra de mänskliga rättigheterna, t.ex. genom strategier och liknande (dvs. processindikatorerna). Dessa indikatorer avspeglar centrala aspekter av staternas skyldigheter enligt konventionerna, såsom att lagfästa rättigheterna, att aktivt främja rättigheterna m.m.

En slutsats som kan dras är att om ett indikatorssystem ska användas för att följa utvecklingen för de mänskliga rättigheter, så är det nödvändigt att utarbeta ett eget indikatorsystem för detta ändamål. Ett sådant indikatorsystem tillhandahåller information om rättigheterna som inte tillhandahålls, systematiseras och analyseras på något annat sätt. Syftet får dock anses vara detsamma som med andra uppföljnings- och indikatorssystem, nämligen att kunna följa och redovisa utvecklingen i förhållande till ett mål, i detta fall det av riksdagen fastställda målet om respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige. Samtidigt bör det beaktas att arbete med indikatorer för mänskliga rättigheter bedrivs av internationella och regionala organisationer. Förutom det arbete inom FN som beskrivits ovan ska även EU:s byrå för grundläggande rättigheter enligt förordningen om byråns inrättande utveckla metoder och normer för att förbättra jämförbarheten, objektiviteten och tillförlitligheten av data på europeisk nivå i samarbete med kommissionen och medlemsstaterna.<sup>249</sup>

I december 2008 fick Handisam i uppdrag av delegationen att utveckla nationella indikatorer för mänskliga rättigheter. Rapporten om genomförandet av uppdraget koncentreras på ett urval mänskliga rättigheter och föreslår indikatorer som kan användas för att bygga upp kunskap om dessa rättighetsområden.<sup>250</sup> Denna kunskap kan i sin tur ligga till grund för forskning,

---

<sup>249</sup> Rådets förordning (EG) nr. 168/2007 av den 15 februari 2007 om inrättande av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter, artikel 4.1.b.

<sup>250</sup> *Nationella indikatorer för mänskliga rättigheter. Små fönster med en glimt av ett större sammanhang*, A 2009:6 (dnr 2008/0212), Handisam, 2009.

policyutveckling m.m. Rapporten fokuserar på fem mänskliga rättigheter:

- rätten till politiskt deltagande,
- rätten till bästa möjliga uppnåeliga hälsa,
- rätten till arbete,
- rätten till utbildning samt
- rätten till bostad.

Handisam delar i rapporten in indikatorer i tre övergripande kategorier i enlighet med FN:s modell; strukturella indikatorer samt process- och resultatindikatorer. En skillnad är dock att processindikatorer delas upp efter deras koppling till strukturella eller resultatindikatorer.

För att tydliggöra förslaget om hur dessa olika indikatorer kan användas för att utveckla kunskap om olika rättigheter redovisas nedan hur rätten till bästa uppnåeliga hälsa, enligt rapporten, skulle kunna mätas genom strukturella indikatorer samt process- och resultatindikatorer.

Som strukturella indikatorer för rätten till hälsa föreslås:

- ratificerade konventioner som berör rätten till bästa uppnåeliga hälsa,
- grundlagar och övrig nationell lagstiftning som omfattar rätten till hälsa,
- nationella myndigheter och nationella oberoende institutioner som direkt och indirekt arbetar med rätten till hälsa,
- klagomålsinstanser för rätten till hälsa samt
- en övergripande nationell strategi eller handlingsplan som inkluderar rätten till hälsa.

Som processindikatorer kopplade till strukturella indikatorer förordas:

- policyer, strategier, planer och liknande som antagits av regering och ansvariga myndigheter som främjar rätten till bästa uppnåeliga hälsa,
- konkreta åtgärder av regering, ansvariga myndigheter och kommuner som främjar rätten till hälsa,
- budget för hälsovård, sjukvård och social omsorg i förhållande till andra områden samt i förhållande till resultatindikatorer,



- statliga åtgärder för att få kunskap om grupper som faller utanför statistiken t.ex. om människor som vistas i Sverige utan tillstånd, hemlösa och de grupper som omfattas av diskrimineringslagstiftningen.

Som processindikatorer kopplade till resultatindikatorer föreslås:

- antal patienter i relation till antal läkare inom primärvården,
- antal sjukhus fördelat på antal invånare i ett län eller en region,
- andel barn som gör regelbundna hälsokontroller upp till fem års ålder,
- andel grundskoleelever som fått utbildning i hälsa och näringsfrågor,
- andel personer med hälsoförsäkring fördelat på målgrupper.

Rapporten föreslår även att dessa processindikatorer ska inkludera:

- andel personer som anser sig känna till sina rättigheter inom hälsoområdet samt
- andel anställda, förtroendevalda och tjänstemän inom hälsoområdet som anser sig känna till sina skyldigheter när det gäller att tillgodose människors rättigheter på hälsoområdet.

Resultatindikatorer för rätten till bästa uppnåeliga hälsa delas i sin tur upp i fem delar:

- översikt av hälsotillståndet i Sverige,
- kvalitet i hälso- och sjukvård,
- underliggande bestämningsfaktorer för en god hälsa,
- beteenderelaterad hälsa samt
- natur- och arbetsmiljö.

Arbetet fokuserade främst på resultatindikatorer, bl.a. för att befintlig statistik som är uppföljningsbar över tid ska kunna användas. Samtidigt framförs det i rapporten att det också finns ett behov av att synliggöra inom vilka områden det saknas statistik.

Rapporten lyfter fram befintlig statistik som kan användas som resultatindikatorer. Som ett exempel kan nämnas Folkhälso-rapporten, Nationella folkhälsoenkäten, Brottsförebyggande rådets statistik, Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnds årsredovisning, Vårdbarometern, Öppna jämförelser av hälso- och sjukvårdens

kvalitet och effektivitet, SCB:s undersökningar av levnadsförhållanden, m.m. I rapporten nämns avslutningsvis ett antal önskvärda resultatindikatorer för rätten till hälsa som inte kan redovisas med hjälp av befintlig statistik, t.ex. regionala skillnader vad gäller ekonomiska resurser samt kvalitet och effektivitet i vården fördelat på grupper.

I den övergripande analysen av de framtagna indikatorerna betonas att det finns en fara i att endast förlita sig på data som redan finns med argumentet att det inte finns statistik och/eller resurser. Riskerna finns då att man inte kan säkra en kunskapsutveckling kring viktiga aspekter av mänskliga rättigheter. För att arbetet med mänskliga rättigheter ska utvecklas och föras framåt behövs därför ny statistik och data framtagna utifrån ett människorättsperspektiv.

Slutligen lyfts också frågan om i vad mån statistiken speglar skillnader inom en befolkning och menar att det ur ett människorättsperspektiv är angeläget att kunna jämföra situationen för olika grupper med befolkningen i sin helhet. Det statistiska underlag som finns för närvarande är endast tillräckligt för diskrimineringsgrunden kön.

I rapporten konstateras att det i dag även är svårt att finna statistik för de diskrimineringsgrunder som berörs av personuppgiftslagen (1998:204), PUL. Enlig PUL är det förbjudet att behandla personuppgifter som avslöjar "ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös övertygelse eller medlemskap i fackförening". Det är även förbjudet att behandla sådana personuppgifter som rör hälsa eller sexualliv.

Det finns ändå möjlighet att behandla frågor kring känsliga ämnen, som t.ex. diskrimineringsgrunderna kan vara, om en registrerad lämnat sitt samtycke eller på ett tydligt sätt offentliggjort uppgifterna. Det är dessutom tillåtet att behandla känsliga uppgifter för forskningsändamål samt statistikändamål om behandlingen är nödvändig för att en arbetsuppgift av allmänt intresse ska kunna utföras och om samhällsintresset av det statistikprojekt där behandlingen ingår klart väger över den risk för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet som behandlingen kan innebära. Utifrån personuppgiftslagen är det således möjligt för myndigheter som arbetar med statistik inom olika områden att behandla statistik som omfattar känsliga personuppgifter, som t.ex. etnicitet, hälsa och sexualliv.

En svårighet med statistik nedbruten på diskrimineringsgrunder kan vara att det är svårt att mäta så små grupper eftersom det statistiska underlaget blir för litet. Detta innebär att utfallet blir osäkert och i princip omöjligt att dra några säkra slutsatser av. Om det ska vara möjligt att genomföra analyser på mindre befolkningsgrupper måste undersökningar baseras på ett större urval, vilket innebär en större kostnad. SCB lyfter i sina urvalsundersökningar inte fram grupper där färre än 400 personer i den specifika gruppen svarat. Detta innebär att viss statistik finns men att den i dagsläget inte publiceras utan måste specialbeställas samt att den då bygger på ett alltför litet urval personer för att några säkra slutsatser ska kunna dras. Det bör även tilläggas att statistik som t.ex. visar etnisk tillhörighet är svår att ta fram och hantera på ett sätt som är förenligt med människors behov av integritet, säkerhet och trygghet.

Handisams rapport med förslag på en modell för nationella indikatorer för de mänskliga rättigheterna presenterades 2009. Rapporten utarbetades som ett led i genomförandet av den nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter 2006–2009.<sup>251</sup> Av regeringens slutuppföljning av handlingsplanen framgår att resultatet av Regeringskansliets arbete med frågan om indikatorer inte kommer att presenteras på ännu en tid.<sup>252</sup> Vidare framgår att ett särskilt arbete vad avser indikatorer för barnpolitiken har presenterats i form av en rapport under 2007.<sup>253</sup>

I regeringens proposition med strategi för barnets rättigheter sägs att regeringen har uppdragit åt BO att utveckla ett nytt uppföljningssystem för att följa barns levnadsvillkor inom olika områden utifrån barnkonventionen. BO har 2009 tilldelats medel för att påbörja detta arbete. Uppföljningssystemet ska användas för att mäta och beskriva de aspekter av barns levnadsvillkor som regeringen bedömer är centrala ur ett barnrättsperspektiv. Det framgår också att regeringen kommer att ge SCB i uppdrag att utifrån målområdena beräkna indikatorer på statistiska underlag utifrån register hos flera myndigheter. Indikatorerna kommer att fortsätta utvecklas. I detta utvecklingsarbete är det viktigt att berörda myndigheter och forskare involveras.<sup>254</sup>

---

<sup>251</sup> Skr. 2005/06:95, s. 111.

<sup>252</sup> *Uppföljning av den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna*, Regeringskansliet, april 2010, s. 59.

<sup>253</sup> Ds 2007:9.

<sup>254</sup> Prop. 2009/10:232, s. 41.

### 3.6.5 Delegationens slutsatser

Vetenskapsrådets rapport från 2005 visade att forskningen om de mänskliga rättigheterna ökat i omfattningen samtidigt som den är tydligt begränsad inom vissa områden. Myndigheten förespråkar att mångvetenskaplig forskning ska främjas då sådan forskning saknas inom området. Rapporten identifierade också vissa områden där forskningen är obetydlig, bl.a. forskning om relationen mellan mänskliga rättigheter och det omgivande samhällets utveckling. En genomgång av databasen SwePub tyder på att den situation som Vetenskapsrådet beskrev i sin rapport kvarstår. De forskningsansökningar som Vetenskapsrådet, FAS och Riksbankens Jubileumsfond har beviljat indikerar dock att en förändring tycks vara på väg. I regeringens forskningsproposition hänvisades det till kartläggningen och de brister inom området som myndigheten pekat ut. Någon särskild satsning på området har dock ännu inte gjorts.

SCB samlar och tillgängliggör stora mängder officiell och annan statistik som kan användas för att följa utvecklingen vad avser vissa aspekter på förverkligandet av de mänskliga rättigheterna. Statistik och andra data samlas och redovisas även av ett flertal svenska och andra aktörer. Då statistikens ämnesindelning inte använder mänskliga rättigheter som begrepp, samt till följd av de mänskliga rättigheternas tvärsektoriella karaktär, saknas dock en systematisk genomgång av vilken statistik som finns respektive inte finns för att situationen avseende de mänskliga rättigheterna ska kunna belysas och följas över tid.

Den svenska offentliga statistiken och de universitetsbaserade databaserna kan inte heller användas som data för att belysa alla aspekter av de mänskliga rättigheterna. Situationen för de mänskliga rättigheterna kan inte åskådliggöras endast genom resultat eller effekter. Rättigheterna har även strukturella och processuella aspekter, bl.a. i form av regelverk och myndighetsstruktur respektive strategidokument, utbildningsinsatser m.m. Genom den befintliga statistiken kan det t.ex. inte utläsas på vilket sätt en viss rättighet skyddas i lagstiftningen eller vilken grad av kunskap och medvetenhet som finns om de mänskliga rättigheterna.

Det saknas vidare statistik som kan ge en bild av situationen för de mänskliga rättigheterna nedbruten på olika grupper och delar av befolkningen. Internationella organ som övervakar efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna framför att det är angeläget att kunna

följa situationen för grupper som löper särskild risk att utsättas för kränkningar eller problem rörande de mänskliga rättigheterna, t.ex. diskriminering. Nationella enkät- eller urvalsundersökningar fångar inte upp dessa grupper och det finns därför ingen möjlighet att se om de som svarar på enkäter och undersökningar på ett rättvisande sätt motsvarar en population. Det kan till exempel röra sig om nationella minoriteter, flyktingar, människor som vistas i Sverige utan tillstånd, hemlösa, de barn och ungdomar som av olika anledningar inte går i skolan och personer med vissa funktionsnedsättningar.

Flera av diskrimineringsgrunderna fångas sällan i allmänna nationella undersökningar av till exempel SCB eller i förhållande till övrig befolkning. Överlag finns data och statistik endast i särskilda, enstaka och framförallt kvalitativa undersökningar. Dessa är inte uppföljningsbara över tid och fokuserar endast på situationen för en specifik grupp vid ett specifikt tillfälle. Dagens brist på statistik fördelad på diskrimineringsgrunder gör det svårt att på ett effektivt sätt använda statistiken för att följa upp arbetet med mänskliga rättigheter. Samtidigt kan konstateras att statistik som speglar situationen för befolkningen uppdelad t.ex. enligt diskrimineringsgrunderna inte kan tas fram, hanteras och analyseras utan betydande problem. Även om en stor statistisk undersökning genomförs blir antalet personer litet när uppgifterna delas upp enligt diskrimineringsgrunderna, vilket innebär att det blir svårt att dra säkra slutsatser. Vidare är statistik som är uppdelad på etnisk tillhörighet och andra diskrimineringsgrunder svår att ta fram och hantera på ett sätt som är förenligt med människors behov av integritet, säkerhet och trygghet.

När det gäller arbetet med nationella indikatorer för mänskliga rättigheter kan konstateras att regeringen ansett att det har förelegat ett behov av att bättre kunna följa utvecklingen vad avser de mänskliga rättigheterna och därför har påbörjat ett arbete med att utarbeta nationella mål och indikatorer på området. En modell har utarbetats men arbetet har hittills inte tagits vidare. Det finns i dag indikatorssystem inom en rad politikområden, bl.a. jämställdhetspolitiken, ungdomspolitikerna och integrationspolitiken. Ett arbete med indikatorer för barnpolitiken pågår också.

## 3.7 Civilsamhälle, näringsliv och massmedier

### 3.7.1 Mänskliga rättigheter och privata aktörer

Relationen mellan mänskliga rättigheter och privata aktörer, såsom individer, civilsamhälle, näringsliv och massmedier har flera dimensioner. För *det första* ger de mänskliga rättigheterna ett nödvändigt skydd för individen, men även för andra privata aktörer, gentemot staten. Organisationer inom det civila samhället är i sitt arbete beroende av att rättigheter som föreningsfriheten, mötesfriheten, yttrandefriheten och religionsfriheten respekteras. För företag aktualiseras ofta frågor om t.ex. äganderätten och rätten till domstolsprövning. Medierna är beroende av att bl.a. informationsfriheten och yttrandefriheten respekteras. För *det andra* har privata aktörer ett eget ansvar att respektera de mänskliga rättigheterna. För *det tredje* kan privata aktörer, såsom organisationer inom det civila samhället, företag och massmedier, spela en viktig roll i arbetet för de mänskliga rättigheterna.

Det civila samhället har en central betydelse för de mänskliga rättigheterna. Begreppet *det civila samhället* används här som en samlingsbeteckning på de aktörer och verksamheter som människor bildar och driver tillsammans för gemensamma intressen och som är skilda från staten, marknaden och det enskilda hushållet. Bland de organisationer som verkar inom det civila samhället kan nämnas ideella föreningar, stiftelser, registrerade trossamfund, vissa kooperativ, samfälligheter och nätverk. Organisationer inom det civila samhället kan t.ex. bevaka att staten och andra aktörer respekterar de mänskliga rättigheterna, dokumentera och påtala kränkningar av de mänskliga rättigheterna och företräda enskilda, grupper och intressen, nationellt och internationellt. Organisationer inom det civila samhället kan också bedriva ett omfattande arbete med att stärka kunskapen och medvetenheten om de mänskliga rättigheterna.

Massmediernas granskning av den offentliga sektorn har en viktig funktion för de mänskliga rättigheterna och demokratin. Medierna kan också stimulera debatt om mänskliga rättigheter och bidra till att stärka medvetenheten och kunskapen i dessa frågor. Näringslivets roll diskuteras oftast i relation till företagens ansvar för att respektera de mänskliga rättigheterna, men näringslivet kan också aktivt bidra till arbetet för rättigheterna, bl.a. genom ekonomiskt eller annat stöd eller genom att lyfta fram de mänskliga

rättigheterna i sin verksamhet, för sin personal, sina handelspartners eller sina kunder.

### Privata aktörers ansvar för de mänskliga rättigheterna

Den folkrättsliga förpliktelsen för att de mänskliga rättigheterna följs åvilar helt och hållet staten i vid bemärkelse, såsom tidigare har beskrivits (avsnitt 2.1). I sin juridiska form markerar rättigheterna gränserna för statens maktutövning och slås fast i konventioner eller traktat, som är avtal slutna av stater representerade av sina regeringar. Inte desto mindre är det klart att de mänskliga rättigheterna omfattar ett ansvar för varje individ att respektera andra personers rättigheter. I FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, artikel 29, sägs t.ex. att var och en har plikter mot samhället. I artikel 30 tydliggörs att ingenting i förklaringen får tolkas som en rätt för en stat, en grupp eller en enskild person att ägna sig åt en verksamhet eller att utföra en handling som syftar till att omintetgöra någon av rättigheterna i förklaringen. En motsvarande formulering finns även i Europakonventionen, artikel 17. Alla har alltså ett ansvar för att utöva sina mänskliga rättigheter på ett sätt som inte inskränker andras rättigheter.

Det har under lång tid förts en diskussion om hur privata aktörers ansvar för de mänskliga rättigheterna ska kunna tydliggöras. Även om sådana aktörers åsidosättanden av de mänskliga rättigheterna oftast innebär överträdelser av nationell lagstiftning som ska beivras nationellt har de nationella reglerna inte alltid ansetts tillräckliga. Ett problem kan vara att det land där övergrepp begåtts inte har något intresse av att ställa någon till svars eller att det saknar nödvändig lagstiftning eller institutioner för att detta ska kunna ske. För individer har det internationella straffrättsliga ansvaret tydliggjorts alltmer sedan det andra världskriget och framåt och definitivt slagits fast genom antagandet av den internationella brottmålsdomstolens stadga 1998.<sup>255</sup> Vad gäller företag har det ibland dessutom varit ett problem att det kan vara oklart vilket lands lagstiftning som ska ligga till grund för ansvar om det företag eller den organisation som anklagelserna riktar sig emot har en multinationell struktur. Det har därför utvecklats ett flertal riktlinjer och andra instrument för att tydliggöra företagens

---

<sup>255</sup> A/CONF.183/9, *Rome Statute of the International Criminal Court*, 17 juli 1998.

ansvar för de mänskliga rättigheterna, såsom beskrivs närmare nedan (avsnitt 3.7.3).

Diskussionerna om vilket ansvar organisationer inom det civila samhället har i förhållande till bl.a. de mänskliga rättigheterna har främst lett till utarbetandet av uppförandekoder och liknande självreglerande instrument. Frågan har t.ex. varit aktuell i förhållande till organisationer som arbetar med humanitärt eller annat bistånd. Ett betydelsefullt exempel på självreglerande instrument inom detta område är *Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief* från 1994. I juli 2010 hade denna kod undertecknats av 458 humanitära organisationer inom det civila samhället.<sup>256</sup>

En internationell standard för socialt ansvar som är avsedd att kunna användas inom flera samhällssektorer är nu under utarbetande.<sup>257</sup> Internationella standardiseringsorganisationen (*International Organization for Standardization*, ISO) planerar att under hösten 2010 lansera denna standard under beteckningen ISO 26000. Standarden utformas främst för organisationer och verksamheter inom näringslivet och det civila samhället, men är även tänkt att kunna användas inom den offentliga sektorn. Syftet med ISO 26000 är att underlätta för företag, myndigheter och andra organisationer att arbeta med frågor om socialt ansvar, bl.a. mänskliga rättigheter, men även t.ex. miljö och arbetsrätt. I den del av ISO 26000 som avser de mänskliga rättigheterna utgår standarden från internationella konventioner. Den omfattar bl.a. förklaringar av centrala principer om mänskliga rättigheter och riktlinjer för hur företag, organisationer och verksamheter kan gå till väga för att integrera de mänskliga rättigheter i verksamheten, identifiera situationer där de mänskliga rättigheterna riskerar att kränkas samt följa upp och utvärdera hur de mänskliga rättigheterna följs i verksamheten. Standarden är avsedd att fungera som en vägledning och inte avsedd att användas för certifiering.

Arbetet med ISO 26000 har pågått sedan 2002 och involverat ett flertal centrala aktörer på människorättsområdet, såsom ILO, FN:s högkommissarie för de mänskliga rättigheterna, FN:s särskilde representant för mänskliga rättigheter i näringslivet samt flera organisationer inom det civila samhället, däribland Human Rights Watch och Oxfam. Arbetet leds av det svenska standardiserings-

---

<sup>256</sup> Koden och listan över organisationer som undertecknat den finns på [www.ifrc.org/publicat/conduct](http://www.ifrc.org/publicat/conduct).

<sup>257</sup> Draft International Standard ISO/DIS 26000.



institutet SIS (*Swedish Standards Institute*) i samarbete med Brasiliens motsvarighet, ABNT.

Gemensamt för de ovan beskrivna internationella instrumenten om privata aktörers ansvar för de mänskliga rättigheterna är att de är frivilliga riktlinjer som reglerar ansvar men inte skyldigheter i juridisk mening. Ofta ger de även staten en tydlig roll i att tillse att de frivilliga riktlinjerna sprids och används.

### **Samverkan mellan olika samhällsaktörer i arbetet med handlingsplaner och liknande strategier för de mänskliga rättigheterna på nationell nivå**

Vid utarbetandet av de svenska nationella handlingsplanerna för de mänskliga rättigheterna har omfattande konsultationsprocesser genomförts. Syftet med dessa processer har både varit att identifiera problem rörande de mänskliga rättigheterna och att inhämta förslag på åtgärder. Konsultationerna har omfattat en rad aktörer, bl.a. statliga myndigheter, kommuner, landsting, universitet och högskolor, organisationer inom det civila samhället och arbetsmarknadens parter.<sup>258</sup>

Planernas genomförande har samordnats av arbetsgrupper inom Regeringskansliet med tjänstemän från de olika departementen.<sup>259</sup> Under tiden för genomförandet av handlingsplanerna har dock inga direkta samråd genomförts med de aktörer som lämnade synpunkter inför handlingsplanernas utarbetande. Däremot har de kallats till möten där regeringen har redovisat genomförandet av den andra nationella handlingsplanen.

Vid sidan av samråd om de nationella handlingsplanerna för mänskliga rättigheter äger dock dialog med olika samhällsaktörer rum i ett flertal andra sammanhang och politikområden där de mänskliga rättigheterna aktualiseras, t.ex. inom handikappolitiken, barnpolitiken, jämställdhetspolitiken, minoritetspolitiken och den internationella handelspolitiken. Som exempel kan nämnas samråd i frågor om de nationella minoriteterna, där ansvarigt statsråd och företrädare för de nationella minoriteterna deltar, det kommunala partnerskap som regeringen har stött för att stimulera till samverkan och dialog om barnets rättigheter på kommunal nivå

<sup>258</sup> Skr. 2005/06:95, s. 19–20, skr. 2001/02:83, s. 19–20.

<sup>259</sup> Förordnanden i en arbetsgrupp med uppgift att utarbeta en nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter (Ju 2000:M), dnr Ju2000/2608/LED, samt Förordnanden i en interdepartemental arbetsgrupp för mänskliga rättigheter (Ju 2006:E), dnr Ju2006/4035/D.

samt regeringens dialog med företag inom ramen för initiativet Globalt Ansvar, där frågor om näringslivets samhällsansvar behandlas (se vidare avsnitt 3.7.3).

De flesta åtgärderna i de nationella handlingsplanerna för mänskliga rättigheterna har rört statliga myndigheter. Vissa åtgärder rör dialog eller annat utbyte med kommuner och landsting. En åtgärd beskriver t.ex. att regeringen uppmuntrar kommuner och landsting att använda regeringens långsiktiga mål om full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige som mål för sitt eget arbete och att ta fram lokala handlingsplaner för de mänskliga rättigheterna.<sup>260</sup> Privata aktörer berörs indirekt av några åtgärder, t.ex. regeringens arbete med Globalt Ansvar (åtgärd 124). En annan åtgärd rör icke-diskriminering som villkor för statligt stöd till organisationer inom det civila samhället (åtgärd 96). Organisationerna nämns också som viktiga aktörer för genomförandet av flera åtgärder som bl.a. rör frågor om att sprida information och medvetenhet om de mänskliga rättigheterna. Regeringen betonar också mer allmänt i skrivelsen att det är angeläget att föra dialog och samarbeta med privata aktörer kring frågor om mänskliga rättigheter, bl.a företag och enskilda organisationer.

FN:s handbok om nationella handlingsplaner för mänskliga rättigheter förespråkar en hög grad av samverkan mellan olika samhällsaktörer både i samband med att en handlingsplan utarbetas och då den genomförs och följs upp.<sup>261</sup> Handboken pekar ut organisationer som arbetar för mänskliga rättigheter som nyckelaktörer som regeringen bör samverka med i arbetet, både med att utarbeta och att genomföra handlingsplaner. Andra aktörer som pekas ut som viktiga är nationella institutioner för mänskliga rättigheter, företag och representanter för massmedierna.

FN:s högkommissarie för de mänskliga rättigheterna har i en rapport från 2007 sammanfattat erfarenheterna från olika länders arbete med bl.a. nationella handlingsplaner för de mänskliga rättigheterna. I rapporten framförs att det är centralt att det finns en kommitté som kan koordinera arbetet med att utarbeta handlingsplanen samt att denna grupp bör omfatta både myndigheter och organisationer från det civila samhället. Ett sådant brett

---

<sup>260</sup> Skr. 2005/06:95.

<sup>261</sup> Office of the United Nations High Commissioner For Human Rights, *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, Professional Training Series No. 10, 2002.

deltagande bör även karaktärisera arbetet med att genomföra handlingsplanen, enligt rapporten.<sup>262</sup>

Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter har i en rekommendation om systematiskt arbetet för de mänskliga rättigheterna betonat vikten av samarbete mellan olika aktörer även när åtgärder för systematiskt arbete för mänskliga rättigheter ska genomföras. Genom att samla berörda aktörer från olika samhällssektorer – såsom myndigheter, kommuner, civilsamhälle och representanter för marginaliserade grupper – både under planerings- och genomförandefaserna i arbetet med nationella handlingsplaner och liknande dokument kan effektiviteten i genomförandet stärkas, anser kommissionären. Svårigheter som uppstår vid genomförandet av åtgärder kan t.ex. diskuteras genom att representanter för olika myndigheter sammankallas under implementeringsfasen.<sup>263</sup>

Det kan i detta sammanhang noteras att regeringen aviserat att den avser att under hösten 2010 bjuda in bl.a. organisationer inom det civila samhället till en dialog.<sup>264</sup> Dialogen ska behandla vilken roll dessa organisationer kan spela för att bidra ytterligare till att stärka respekten för samt kunskapen och medvetenheten om de mänskliga rättigheterna, samt hur fler organisationer kan involveras i sådant arbete. Frågor om hur samverkan i arbetet för de mänskliga rättigheterna mellan stat, kommun och det civila samhället, ska också diskuteras.

Det varierar mellan olika länder vilken roll de nationella institutionerna för mänskliga rättigheter har i arbetet med nationella handlingsplaner och liknande strategier, bl.a. beroende på institutionens förhållande till regeringen respektive riksdagen. Det vanligaste är att regeringen bär hela ansvaret för både utarbetande och genomförande av sådana dokument. Det förekommer dock också att den nationella institutionen leder utarbetandet av planen, eller någon del av den. I Nya Zeeland gav parlamentet i uppdrag åt landets kommission för mänskliga rättigheter att ha en sådan roll. Syftet var att skapa förutsättningar för en inkluderande process. I planen betonas att medan regeringen har ett särskilt ansvar för de mänskliga rättigheterna så har även lokala och regionala myndigheter ett ansvar, liksom näringslivet, organisationer m.fl. Rege-

---

<sup>262</sup> United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, *Experience with National Human Rights Action Plans, Indicators and National Human Rights Institutions*, juni 2007, s.1.

<sup>263</sup> CommDH(2009)3, *Recommendation on Systematic Work for Implementing Human Rights at the National Level*, 18 februari 2009, p. 6, 7.1, 8 och 10.

<sup>264</sup> Skr. 2009/10:106, *Dialog om samhällets värdegrund*, s. 57.

ringen och dess myndigheter, samt lokala myndigheter, har dock ansvaret för genomförandet av de flesta åtgärderna i planen.<sup>265</sup>

I sin rapport från 2007 om erfarenheterna från olika länders arbete med bl.a. nationella handlingsplaner för de mänskliga rättigheterna framför FN:s högkommissarie för de mänskliga rättigheterna att nationella institutioner för de mänskliga rättigheterna kan ha en viktig roll i att hålla konsultationer om nationella handlingsplaner. Medan ägandeskapet och ansvaret för en handlingsplan bör ligga på regeringen, kan en nationell institution t.ex. leda arbetet med den kartläggning av problem rörande de mänskliga rättigheterna som utgör grunden för en nationell handlingsplan. Vidare kan nationella institutioner för de mänskliga rättigheterna övervaka och utvärdera genomförandet av en handlingsplan i samarbete med andra aktörer, t.ex. organisationer inom det civila samhället.<sup>266</sup>

### 3.7.2 Det civila samhället

Inledningsvis beskrevs hur de mänskliga rättigheterna och det civila samhället skyddas och är beroende av varandra. Staten bör respektera och noggrant skydda det civila samhällets självständighet och integritet för att på så sätt garantera det civila samhällets granskande, röstbärande och opinionsbildande funktioner.

Regeringen har i december 2009 i propositionen *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55) betonat vikten av en hög grad av engagemang inom det civila samhället. Genom riksdagens beslut om propositionen har ett mål för politiken fastställts.<sup>267</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.<sup>268</sup>

I propositionen beskrivs att organisationerna inom det civila samhällets har flera roller, även om skillnaden mellan dessa olika roller inte alltid är så tydlig i praktiken. Flera roller kombineras också ofta med varandra.<sup>269</sup> Enkelt uttryckt kan dock sägas att

<sup>265</sup> *The New Zealand Action Plan for Human Rights, Priorities for Action: 2005–2010*, s. 3 och 6.

<sup>266</sup> United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, *Experience with National Human Rights Action Plans, Indicators and National Human Rights Institutions*, juni 2007, s. 5.

<sup>267</sup> Prop. 2009/10:55, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195.

<sup>268</sup> IJ2008/2110/UF, IJ2009/2235/UF.

<sup>269</sup> Prop. 2009/10:55, s. 42 ff.

organisationerna inom det civila samhället *för det första* har en viktig roll som röstbärare och opinionsbildare. I denna egenskap är organisationerna centrala för demokratin. De kan ge röst åt olika gruppers behov, värderingar och intressen. De kan agera påtryckare och kritisera den offentliga maktutövningen och på så sätt fungera som en motvikt till den offentliga makten. Organisationernas roll som röstbärare och opinionsbildare är därmed mycket viktig också för skyddet och främjandet av de mänskliga rättigheterna. Respekten för de mänskliga rättigheterna, och kunskapen och medvetenheten om rättigheterna, är i hög grad beroende av ett starkt och varierat civilsamhälle där olika organisationer, grupper och intressen kan komma till tals. För att respekten för de mänskliga rättigheterna ska upprätthållas behöver det finnas organisationer som bevakar och lyfter människorättsfrågor och som kan föra fram människors erfarenheter av vilka problem, brister och styrkor som finns i skyddet och genomförandet av rättigheterna.

I propositionen anges, *för det andra*, att många organisationer inom det civila samhället också erbjuder olika typer av service till sina medlemmar och till människor i allmänhet. Vad gäller organisationernas roll för de mänskliga rättigheterna kan t.ex. påpekas att organisationerna har stor betydelse för att förmedla stöd och annan service för människor med olika behov. Vidare bedriver organisationer inom det civila samhället omfattande utbildning om de mänskliga rättigheterna, bl.a. inom ramen för studieförbunden.

*För det tredje* påpekas det i propositionen att det blir allt vanligare att aktörer inom det civila samhället har en roll som utförare och leverantör av tjänster. I propositionen avses då sådana tjänster som i regel utförs mot full ersättning, t.ex. efter upphandling. Organisationer inom det civila samhället bedriver bl.a. omfattande verksamhet inom välfärdsområdet, t.ex. förskolor, skolor, vård och omsorg. När organisationerna på detta sätt utför tjänster på uppdrag från det allmänna har de ansvar för att respektera de mänskliga rättigheterna på samma sätt som andra aktörer som bedriver offentlig verksamhet.

Frågor om statligt stöd till det civila samhällets organisationer behandlas som en del i propositionen. Där beskrivs en kartläggning av detta stöd som gjorts inom Regeringskansliet som en uppdatering av en tidigare kartläggning som Statskontoret genomförde

2003.<sup>270</sup> Kartläggningen av statliga bidrag till det civila samhällets organisationer för år 2009 omfattar 103 olika bidrag över statsbudgeten. De största bidragen som omfattats av kartläggningen 2009 gick till organisationer inom folkbildning (3,3 miljarder kronor), idrott (1,8 miljarder kronor) och bistånd som förmedlas till utlandet genom organisationer inom det civila samhället (2,4 miljarder kronor).

Några av de bidrag som beskrivs i kartläggningen syftar till att stödja organisationer verksamma inom områden som har samband med mänskliga rättigheter. Det finns t.ex. bidrag för organisationer som bedriver verksamhet mot rasism och intolerans, organisationer som förebygger och motverkar diskriminering samt organisationer som en del av sin verksamhet arbetar mot diskriminering, t.ex. organisationer för homo- och bisexuella samt transpersoner, organisationer för personer med funktionsnedsättning samt för kvinnors organisering och arbete med jämställdhetsprojekt. Vidare finns statligt stöd för de nationella minoriteterna och deras organisationer. Det finns även bidrag för ungdomsorganisationer, organisationer som arbetar med eller för barn, organisationer som bedriver fredsfrämjande verksamhet samt, såsom framgick ovan, organisationer som bedriver biståndsverksamhet.

Det saknas dock i dag bidrag som särskilt syftar till att stödja organisationer som arbetar med frågor om mänskliga rättigheter mer uttryckligen och övergripande. Samtidigt lär sådana organisationer kunna söka stöd för delar av sin verksamhet från andra bidragssystem, såsom de som nämnts ovan.

I de kartläggningar som gjorts av det statliga stödet delas bidragen in i bl.a. dessa bidragsformer:

- Organisationsbidrag, som är ett generellt bidrag till en organisation där bidraget inte avgränsas till särskilda verksamheter.
- Verksamhetsbidrag, som är ett riktat bidrag till en viss eller till flera angivna verksamheter som organisationen bedriver.
- Projektbidrag, som är ett riktat bidrag till ett projekt, dvs. till en i tiden avgränsad verksamhet.

---

<sup>270</sup> *Bidrag till ideella organisationer. Kartläggning, analys och rekommendationer*, Statskontoret 2004:17, samt kartläggning diarieförd i ärende IJ2009/1033/UF som ett led i utarbetandet av prop. 2009/10:55, *En politik för det civila samhället*.

- Uppdragsersättningar, som är ersättning för en verksamhet som en organisation bedriver enligt avtal eller överenskommelse. Uppdragsersättningarna är alltså inte bidrag i egentlig mening.

Regeringen konstaterar i propositionen att organisationsbidragens andel av det totala stödet har minskat under senare år samtidigt som projektbidragen och uppdragsersättningarna har ökat. Regeringen förklarar att den avser att arbeta för att vända denna utveckling, eftersom projektbidrag och uppdragsersättningar är betydligt mer styrande för organisationerna än organisationsbidragen. Projektbidragen är också kortsiktiga och ofta styrda av detaljerade villkor. Med hänsyn till det civila samhällets centrala roll i demokratin anser regeringen att det är angeläget att staten inte styr organisationerna mer än nödvändigt. Dessa bör i stället så långt som möjligt kunna verka fritt, självständigt och kritiskt i samhällsdebatten, även om grundläggande villkor måste ställas på vilka typer av organisationer som kan uppbära statligt stöd, t.ex. att de respekterar principen om icke-diskriminering.<sup>271</sup>

En jämförelse kan göras mellan de olika bidragstyper som beskrivits ovan och de befintliga bidragssystem som finns för verksamhet rörande vissa frågor om mänskliga rättigheter. Då framgår att organisationer som arbetar för mänskliga rättigheter ur ett övergripande perspektiv kan söka verksamhetsbidrag och projektbidrag för delar av sin verksamhet från befintliga bidragssystem, dvs. för sådana aktiviteter som passar in i bidragssystemen för t.ex. verksamhet mot rasism och intolerans, diskriminering eller för jämställdhet.<sup>272</sup> Vidare framgår att organisationer av visst slag, t.ex. handikapporganisationer och ungdomsorganisationer eller de nationella minoriteternas organisationer, kan bedriva verksamhet som rör de mänskliga rättigheterna på grundval av de organisationsbidrag som de kan få just för att de är den typen av organisationer.<sup>273</sup> Däremot finns det inte några tydliga möjligheter för organisationer som har syftet att arbeta för mänskliga rättigheter att söka organisationsbidrag.

---

<sup>271</sup> Prop. 2009/10:55, s. 142 f. och 157 f.

<sup>272</sup> Förordning (2008:62) om statsbidrag till verksamheter mot rasism och liknande former av intolerans, förordning (2002:989) om statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering, förordning (2006:390) om statsbidrag till jämställdhetsprojekt.

<sup>273</sup> Förordning (2000:7) om statsbidrag till handikapporganisationer, förordning (2001:1060) om statsbidrag till ungdomsorganisationer, förordning (2005:765) om statsbidrag för nationella minoriteter.

Kommittén mot rasdiskriminering betonade 2008 i sitt yttrande om Sverige vikten av att ge tillräckligt stöd till organisationer som arbetar för de mänskliga rättigheterna, särskilt mot rasdiskriminering.<sup>274</sup>

### 3.7.3 Näringslivet

#### Företagens ansvar för de mänskliga rättigheterna

Frågor om företagens sociala ansvar, bl.a. för de mänskliga rättigheterna, har diskuterats åtminstone sedan 1960- och 70-talen. Inom ILO antogs 1977 en trepartsdeklaration med principer om de multinationella företagens sociala ansvar (*Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy*). Principerna ger vägledning för företag, regeringar samt arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer t.ex. beträffande anställningsvillkor och arbetsförhållanden. Principerna ses regelbundet över och har försetts med flera tillägg, bl.a. rörande tvistlösning.<sup>275</sup>

Även Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) har utarbetat riktlinjer rörande multinationella företag och mänskliga rättigheter (*OECD Guidelines for Multinational Enterprises*). Sedan den första versionen lades fram 1976 har riktlinjerna omarbetats flera gånger. Den senaste versionen är från 2000, men en ny översyn pågår och en uppdaterad version av riktlinjerna kan väntas 2011.<sup>276</sup> Riktlinjerna, som bl.a. behandlar de mänskliga rättigheterna, fackliga rättigheter samt åtgärder för att motverka barnarbete, är gemensamma rekommendationer till företag från ett drygt 40-tal regeringar. De har förhandlats fram i samarbete med fackföreningarnas, arbetsgivarnas och enskilda organisationers representanter vid OECD, vilka samtliga står bakom riktlinjerna.

De anslutna ländernas regeringar har åtagit sig att främja OECD:s riktlinjer genom att bl.a. inrätta s.k. nationella kontaktpunkter. I Sverige ligger ansvaret för den nationella kontaktpunkten under Utrikesdepartementets enhet för internationell handelspolitik. Arbetet genomförs bl.a. inom ramen för det tidigare

---

<sup>274</sup> CERD/C/SWE/CO/18, 23 september 2008.

<sup>275</sup> International Labour Office, *Tripartite Declaration Of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy*, 2006.

<sup>276</sup> *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, antagna genom *Declaration on International Investment and Multinational Enterprises*, 27 juni 2000.



nämnda projektet Globalt Ansvar, som arbetar med frågor om näringslivets samhällsansvar. Den nationella kontaktpunkten ska främja användandet och förståelsen av riktlinjerna genom att bl.a. vara ett forum för diskussion och förmå företag att följa riktlinjerna. Globalt Ansvar bjuder flera gånger per år in svenska aktörer för utbyte av information i frågor om företagens sociala ansvar, s.k. *corporate responsibility*. Referensgruppen är ett forum för dialog, diskussion och erfarenhetsutbyte

Den svenska kontaktpunkten sammanställde 2006 en handbok om OECD:s riktlinjer. Handboken ger en kort bakgrund till riktlinjerna och beskriver översiktligt hur de kan användas. Den illustreras också med ärenden som tidigare varit aktuella. I handboken finns dessutom en översättning av riktlinjerna.<sup>277</sup> OECD:s riktlinjer uppdateras under 2010 och 2011 och en reviderad version av riktlinjerna ska troligen publiceras i juni 2011.

Inom ramen för Globalt Ansvar arbetar regeringen också med FN:s Global Compact, ett initiativ från FN:s generalsekreterare som bygger på principer kring mänskliga rättigheter, arbetsrättsliga frågor, miljö och korruption riktade till företag. Global Compact bygger på tio principer om mänskliga rättigheter, rättigheter inom arbetslivet, miljö och anti-korruption. Enligt de två principerna om mänskliga rättigheter bör företagen stödja och respektera skyddet för internationellt erkända mänskliga rättigheter och säkerställa att de inte är delaktiga i brott mot mänskliga rättigheter. I december 2009 var 90 svenska företag och organisationer registrerade medlemmar i Global Compact.

### FN:s ramverk för mänskliga rättigheter i näringslivet

FN:s dåvarande underkommission för mänskliga rättigheter utsåg 1993 professor David Weissbrodt till rapportör för frågor om transnationella företag och mänskliga rättigheter. Detta arbete ledde till att underkommissionen 2003 antog normer om företagens ansvar för de mänskliga rättigheterna.<sup>278</sup> FN:s arbete med frågorna har sedan fortsatt, och i juli 2005 utsåg FN:s generalsekreterare professor John Ruggie till sin specielle representant för frågor om företag och mänskliga rättigheter. Hans rapport med ett

---

<sup>277</sup> OECD:s riktlinjer för multinationella företag – en handbok, Utrikesdepartementet, 2006.

<sup>278</sup> E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2, *Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights*, 26 augusti 2003.

utvecklat ramverk i dessa frågor lades fram 2008 inför FN:s råd för mänskliga rättigheter.<sup>279</sup> Ramverket bygger på tre kärnprinciper:

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

Rådet förnyade den speciella representantens mandat i tre år och uppmanade honom att göra ramverket genomförbart, bl.a. genom att vidareutveckla dess omfattning och innehåll och ge konkret vägledning för hur företagens arbete med mänskliga rättigheter kan bedrivas.<sup>280</sup>

I november 2009 uttryckte Europeiska rådet sitt fulla stöd för FN-rapportörens arbete med ramverket. Under det svenska ordförandeskapet i EU gav de svenska och spanska regeringarna i ett gemensamt uttalande förslag på hur ramverket kan implementeras i unionens policy och verksamhet. I uttalandet uppmanas EU och dess medlemsstater bl.a. att klargöra på vilket sätt bolagsrätten kan påverka företagens arbete med frågor om socialt ansvar, betona att respekt för de mänskliga rättigheterna bör ingå som en del i t.ex. bilaterala och multilaterala handels- och investeringsavtal samt exportgarantier, stärka näringslivets medvetenhet om dess ansvar att respektera de mänskliga rättigheterna med iakttagande av skälig försiktighet (*due diligence*) samt att verka för en bättre tillgång till effektiva rättsmedel, både inom och utanför domstolsväsendet.<sup>281</sup>

De koder och riktlinjer som utarbetats i syfte att tydliggöra företagens ansvar för bl.a. de mänskliga rättigheterna har vissa gemensamma drag. De bygger på frivillig medverkan från företagens sida och utgörs av juridiskt sett icke-bindande riktlinjer. Samtidigt som de riktlinjer och principer som formulerats till stora delar riktar sig direkt till företagen innebär de inte att någon del av

---

<sup>279</sup> A/HRC/8/5, *Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises, John Ruggie*, 7 april 2008.

<sup>280</sup> A/HRC/8/L.8, 12 juni 2008.

<sup>281</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.

statens ansvar för att säkerställa respekt för de mänskliga rättigheterna flyttas över på företagen. I en resolution från FN:s generalförsamling i mars 2010 betonade generalförsamlingen t.ex. regeringarnas ansvar och deras centrala roll för att bl.a. tillhandahålla nödvändig lagstiftning.<sup>282</sup> Som framgått ovan framhålls också statens skyldighet att skydda enskilda mot att deras mänskliga rättigheter överträds av privata aktörer i det ramverk för företagens ansvar för de mänskliga rättigheterna som lagts fram inom FN.

### Statlig upphandling och mänskliga rättigheter

Enligt Expertgruppen för studier av offentlig ekonomi (ESO) uppgår de inköp som varje år görs av den svenska offentliga sektorn till ett värde i storleksordningen 500 miljarder kronor.<sup>283</sup> Den statliga upphandlingen motsvarar en stor del av detta belopp.

Lagstiftningen om offentlig upphandling har sedan länge lämnat utrymme för att statliga myndigheter vid offentliga upphandlingar ställer s.k. särskilda kontraktsvillkor, som är sociala, miljömässiga och andra villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras. Dessa villkor ska anges i annonsen om upphandling eller i förfrågningsunderlaget. Bestämmelser om särskilda kontraktsvillkor finns i 6 kap. 13 § och 15 kap. 2 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling och 6 kap. 14 § och 15 kap. 2 § lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

I propositionen *Nya rättsmedel på upphandlingsområdet* föreslog regeringen i januari 2010 att en likalydande bestämmelse skulle införas i lagen om offentlig upphandling och lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.<sup>284</sup> Enligt bestämmelsen bör upphandlande myndigheter och enheter beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn i sina upphandlingar i den utsträckning det är påkallat med hänsyn till upphandlingens art. Ändringarna införs som en ny bestämmelse i 1 kap. 9 a § i lagen om offentlig upphandling och i 1 kap. 24 a § i lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster. Riksdagen har fattat beslut enligt propositionen i juni 2010 och lagändringarna har trätt i kraft den 15 juli 2010.<sup>285</sup>

<sup>282</sup> A/RES/64/223, 25 mars 2010.

<sup>283</sup> Molander, *Regelverk och praxis i offentlig upphandling*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2009:2, Finansdepartementet.

<sup>284</sup> Prop. 2009/10:180, s. 267.

<sup>285</sup> Prop. 2009/10:180, bet. 2009/10:FiU22, rskr. 2009/10:311.

Regeringen anför i propositionen att det finns starka skäl att skapa incitament för de upphandlande myndigheter och enheter som ännu inte prövar möjligheten att integrera miljöhänsyn och sociala hänsyn i sina upphandlingar.<sup>286</sup> Den nya bestämmelsen är dock utformad som ett målsättningsstadgande som är avsedd att vara av vägledande snarare än bindande karaktär. Regeringen påpekar, i likhet med den utredning<sup>287</sup> som utarbetade förslaget och några remissinstanser, att det är en svaghet med bestämmelsen att den enbart är ett målsättningsstadgande. Det finns därför inte någon möjlighet att med stöd av en sådan regel kräva av upphandlande myndigheter och enheter att de ska ställa miljökrav eller sociala krav eller att med framgång juridiskt klandra en upphandling för att sådana krav inte har ställts.

Några remissinstanser har föreslagit att det ska vara obligatoriskt för myndigheterna att göra en bedömning av vilka miljökrav som ska ställas vid en upphandling. Enligt detta förslag skulle underlåtenheten att göra en bedömning av vilka miljökrav som myndigheten eller enheten ska ställa kunna bli föremål för prövning i domstol. Regeringen menar dock att det inte skulle vara möjligt att följa upp och kontrollera om den upphandlande myndigheten har gjort en sådan bedömning.<sup>288</sup>

I den utredning som lämnade förslaget om den nya bestämmelsen övervägdes frågor om bestämmelsens förenlighet med EUrätten, bl.a. avseende begreppet "sociala hänsyn" och dess tolkning. Utredningen hänvisar till en grönbok från kommissionen, och framför att begreppet sociala hänsyn ska ges en vid tolkning, som bl.a. täcker åtgärder för att trygga de grundläggande rättigheterna och principerna om likabehandling och icke-diskriminering.<sup>289</sup> Att de mänskliga rättigheterna ingår i vad som anses som sociala hänsyn framgår också av en vägledning från Miljöstyrningsrådet. Enligt rådet omfattar begreppet sociala hänsyn bl.a. att internationellt erkända normer för skäliga arbetsvillkor och mänskliga rättigheter inte eftersätts. Upphandlingsvillkor som rör mänskliga rättigheter kan t.ex. hänvisa till FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna eller de tio principer som omfattas av FN:s

---

<sup>286</sup> Prop. 2009/10:180, s. 272.

<sup>287</sup> SOU 2006:28, *Nya upphandlingsregler 2*.

<sup>288</sup> Prop. 2009/10:180, s. 272.

<sup>289</sup> SOU 2006:28, s. 189 f., och KOM (2001) 366 slutlig, *Grönbok. Främjande av en europeisk ram för företagens sociala ansvar*, punkt 52.

Global Compact.<sup>290</sup> Det får därför anses klart att krav på respekt för de mänskliga rättigheterna omfattas av begreppet sociala hänsyn.

Regeringen beslutade redan 2006, genom förordningen (2006:260) om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt, att ett trettiotal statliga myndigheter ska ställa villkor med ändamål att motverka diskriminering hos leverantören, under förutsättning att kontraktet om upphandlingen har en löptid på minst åtta månader och ett beräknat värde på minst 750 000 kronor. Regeringen beslutade om förordningen som ett led i genomförandet av den andra nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna (åtgärd 12). Syftet med förordningen är att öka medvetenheten om och efterlevnaden av diskrimineringslagen (2008:567). Enligt förordningen ska den upphandlande myndigheten förena villkoren med någon sanktion och under avtalstiden kontrollera att leverantören uppfyller villkor om att motverka diskriminering. Uppföljning ska genomföras minst en gång per år eller, vid kortare avtal än ett år, minst en gång under avtalstiden. Nämnden för offentlig upphandling har på regeringens uppdrag tagit fram allmänna råd för tillämpning av förordningen.

Bestämmelsen om antidiskrimineringsvillkor är alltså av bindande karaktär, till skillnad från den vägledande bestämmelse om miljöhänsyn och sociala hänsyn som införts i lagen om offentlig upphandling och lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster. Konkurrensverket har haft regeringens uppdrag att utvärdera förordningen om antidiskrimineringsvillkor. Uppdraget har redovisats i Konkurrensverkets rapport *Utvärdering av antidiskrimineringsförordningen*.<sup>291</sup> Konkurrensverket har i enlighet med uppdraget undersökt om syftet med bestämmelserna har uppnåtts, hur dessa har påverkat små och medelstora företags möjligheter att lämna anbud samt hur bestämmelserna förhåller sig till regeringens regelförenklingsarbete, för både företag och upphandlande myndigheter. Myndighetens slutsats är att förordningen inte har tillämpats på ett sätt som varit effektivt för att motverka diskriminering hos leverantören. Myndigheter har avstått från att använda sanktioner vid överträdelse mot antidiskrimineringsvillkoren och i flertalet fall har myndigheterna inte följt upp villkoren. Vid en sammantagen bedömning anser Konkur-

---

<sup>290</sup> *Sociala och etiska krav i offentlig upphandling*, vägledning 2008-12-24, Miljöstyrningsrådet, s. 5 och 10.

<sup>291</sup> Konkurrensverkets rapport 2009:2.

rensverket att antidiskrimineringsförordningen bör upphävas och att det bör bli frivilligt för myndigheterna att tillämpa antidiskrimineringsvillkor. Myndigheten konstaterar dock att behovet av råd och vägledning på området kommer att kvarstå även om förordningen avvecklas. Enligt vad som framgår i regeringens proposition om nya rättsmedel på upphandlingsområdet, där även förordningen om antidiskrimineringsvillkor i statliga upphandlingar beskrivs, delar regeringen inte Konkurrensverkets bedömning.<sup>292</sup>

### 3.7.4 Massmedierna

Massmediernas granskning av den offentliga maktutövningen är central för att problem om och kränkningar av de mänskliga rättigheterna ska bli kända och ventileras öppet. Medierna har också en viktig roll i att mer generellt skapa debatt och sprida medvetenhet och kunskap om de mänskliga rättigheterna.

I delegationens uppdrag har ingått att utarbeta och genomföra strategier för ökad information och kunskap om de mänskliga rättigheterna samt att stimulera det offentliga samtalet om rättigheterna. För att skapa ett kunskapsunderlag för detta arbete har delegationen givit i uppdrag åt forskare vid Högskolan i Kalmar att genomföra en närmare granskning av hur och i vilken mån frågan om mänskliga rättigheter presenterades och beskrevs i svenska medier under perioden 2000–2006. Uppdraget genomfördes av universitetslektor Ylva Brune vid Institutionen för kommunikation och design. Resultatet av granskningen har tidigare presenterats i delegationens rapport *Svenska nyhetsmedier och mänskliga rättigheter i Sverige – En översikt*, SOU 2007:102. Här ges därför endast en sammanfattning av rapporten.

Rapporten visar att det inte återfinns något sammanhållet tema som kan karaktäriseras som ”mänskliga rättigheter” i den svenska nyhetsbevakningen. Begreppet ansågs därför oanvändbart som sökkriterium. Däremot aktualiseras rättighetsfrågor, utan att de benämns som sådana, inom en rad bevakningsområden, bl.a. diskriminering, flyktingfrågor, jämställdhetsfrågor, frågor om homosexualitet, bisexualitet och transsexualitet (HBT-frågor) och minoritetsfrågor. Rapportförfattaren valde därför att fokusera på medierapportering om grupper som riskerar att diskrimineras i samhället.

---

<sup>292</sup> Prop. 2009/10:180, s. 271.

Rapporten visar att inte heller nyhetsrapporteringen inom dessa bevakningsområden är särskilt rikhaltig. Enligt Ylva Brune är grupper som riskerar att diskrimineras och kränkas i samhället underrepresenterade i nyhetsmedierna. Rapportförfattaren menar också att grupper som är underordnande i samhället ofta beskrivs på ett diskriminerande eller stereotypiskt sätt i medierna. Bevakningen inom vissa områden, såsom genusfrågor, är dock jämförelsevis väl utvecklad.

Ylva Brune lät genomföra en fallstudie av rapporteringen i frågor med anknytning till mänskliga rättigheter samt grupper som riskerar att diskrimineras i samhället i dagstidningarna Dagens Nyheter, Aftonbladet och Göteborgs-Posten under mars månad 2007. Resultaten bekräftar, enligt rapportförfattaren, osynligheten i medier för grupper som riskerar att diskrimineras i samhället. Samtidigt menar hon att tendenser till positiva förändringar kan skönjas i de tre tidningarnas bevakning under perioden. Jämställdhetsfrågor bevakas kontinuerligt och etnisk diskriminering har blivit ett etablerat bevakningsområde, om än inte stort. Flyktingfrågor behandlas jämförelsevis ofta ur människorättsliga perspektiv och medierna lyfter fram vissa kränkningar av personer som misstänks ha anknytning till terrorism. Brottbevakningen innehåller färre inslag av diskriminerande rapportering i förhållande till personer med icke-svensk bakgrund än två år tidigare.

Viktiga diskriminerande mönster i mediebevakningen i förhållande till utsatta grupper kvarstår dock, enligt rapportförfattaren. Samhällsinvånare med utländsk bakgrund, etniska minoriteter, personer med HBT-orientering och personer med funktionsnedsättning är osynliggjorda, och viktiga frågor som berör grupperna tas inte upp. HBT-frågor, hemlöshet och barnets rättigheter, liksom rasism och rasistiskt våld, behandlas knappast alls.

### 3.7.5 Delegationens slutsatser

Arbetet för de mänskliga rättigheterna på nationell nivå kräver en hög grad av dialog, öppenhet, samverkan och förtroende mellan regeringen, myndigheter, kommuner och landsting och privata aktörer, bl.a. organisationer inom det civila samhället. De svenska nationella handlingsplanerna för mänskliga rättigheter har utarbetas efter omfattande samråd med en rad aktörer i samhället, medan regeringen och staten burit ansvaret för att utforma och genomföra

handlingsplanerna. Det är angeläget att upprätthålla en tydlighet i att staten, företrädd av regeringen, bär det yttersta ansvaret för att de mänskliga rättigheterna respekteras. Det kan emellertid övervägas om en högre grad av samverkan än tidigare skulle kunna uppnås kring själva åtgärder i en handlingsplan eller motsvarande och genomförandet av dessa åtgärder. En angelägen fråga är t.ex. om det är möjligt att kommuner och landsting påtar sig en mer aktiv roll i samarbete med de statliga aktörerna. Det är viktigt att det finns en uppslutning kring arbetet för de mänskliga rättigheterna, där olika aktörer kan ta på sig en egen roll, för att det ska skapas delaktighet och för att effektiviteten ska vara så god som möjligt. I detta sammanhang kan det noteras att det pågår ett arbete med att ta fram en internationell standard för socialt ansvar (ISO 26000) som bl.a. omfattar riktlinjer om de mänskliga rättigheterna avsedda att kunna användas av verksamheter inom såväl näringsliv, civilsamhälle och offentlig sektor.

Respekten för de mänskliga rättigheterna, och kunskapen och medvetenheten om rättigheterna, är beroende av ett starkt och varierat civilsamhälle där olika organisationer, grupper och intressen kan komma till tals. Demokratin och respekten för de mänskliga rättigheterna stärks av att det finns organisationer inom det civila samhället som bevakar och lyfter frågor om de mänskliga rättigheterna och som kan föra fram människors erfarenheter av vilka brister och styrkor som finns i skyddet av rättigheterna. Delegationen konstaterar att det i dag saknas bidragssystem för statligt stöd till organisationer som har till syfte att arbeta för de mänskliga rättigheterna, även om vissa delar av sådana organisationers verksamhet kan finansieras med t.ex. projektbidrag. Det är angeläget att det finns möjligheter till långsiktiga och mindre styrda bidrag för organisationer som arbetar för de mänskliga rättigheterna, på samma sätt som det i dag finns möjligheter för bl.a. organisationsbidrag för organisationer inom många andra verksamhetsområden. Det finns därför, enligt delegationens mening, behov att se över om de befintliga systemen för statligt stöd till det civila samhällets organisationer fungerar tillfredsställande med avseende på deras arbete för de mänskliga rättigheterna.

En rad projekt, riktlinjer och samarbeten pågår nationellt och internationellt för att tydliggöra både svenska och utländska företags ansvar för de mänskliga rättigheterna. Arbetet har bedrivits under en rad år inom flera internationella organisationer, såsom ILO, OECD och FN. Under 2011 kommer troligen ett arbete med



att uppdatera OECD:s riktlinjer för multinationella företag att slutföras. Riktlinjerna behöver då spridas i Sverige. Genom att ett ramverk för företag och mänskliga rättigheter har utarbetats inom FN-systemet har det också skapats en bra plattform inom denna organisation för att arbeta vidare med att tydliggöra företagens ansvar för de mänskliga rättigheterna. Regeringen har uttryckt sin avsikt att utveckla arbete utifrån ramverket i det uttalande som Sveriges ordförandeskap i EU gjorde gemensamt med Spaniens tillträdande ordförandeskap i november 2009. I uttalandet nämndes bl.a. möjligheterna att använda bolagsrättsliga åtgärder och bilaterala handels- och investeringsavtal för att konkretisera arbetet med företagens sociala ansvar. En angränsande fråga är att en bestämmelse nyligen införts om att upphandlande myndigheter och enheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn i sina upphandlingar i den utsträckning det är påkallat med hänsyn till upphandlingens art. Begreppet sociala hänsyn kan även omfatta hänsyn till de mänskliga rättigheterna.

Det är centralt för de mänskliga rättigheterna generellt, liksom för demokratin och skyddet av yttrandefriheten, att staten slår vakt om massmediernas oberoende och integritet. På grund av massmediernas stora genomslagskraft har dessa samtidigt ett stort ansvar för att respekten för de mänskliga rättigheterna upprätthålls och för att inte bidra till diskriminerande eller kränkande attityder i samhället. I rapporten *Svenska nyhetsmedier och mänskliga rättigheter i Sverige* (SOU 2007:102) framfördes att rapporteringen i nyhetsmedier i frågor om de mänskliga rättigheterna är begränsad och att grupper och personer som särskilt riskerar att utsättas för kränkningar av de mänskliga rättigheterna är underrepresenterade i nyhetsrapporteringen.

### **3.8 Behovet av en ny struktur för skydd av de mänskliga rättigheterna i Sverige**

Regeringens långsiktiga mål är full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige.<sup>293</sup> Enligt delegationens uppfattning är det nödvändigt att de mänskliga rättigheterna genomsyrar all offentlig verksamhet för att arbetet för detta mål ska vara effektivt.

---

<sup>293</sup> Skr. 2005/06:95, s. 12.

Givet den kunskap som samlats in och de erfarenheter som gjorts har delegationen dragit den övergripande slutsatsen att det behöver skapas en struktur för hållbart skydd av mänskliga rättigheter i Sverige. Vissa avgränsade delar av ett sådant skydd finns redan på plats inom de områden som presenterats ovan i bakgrundsanalysen. Det finns ett starkt juridiskt skydd för flera mänskliga rättigheter, såsom dessa kommer till uttryck i svensk lagstiftning, och det finns vissa mekanismer som bl.a. har funktionen att undvika att lagstiftning och rättstillämpning skiljer sig från Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. Det finns också tillsyn och styrning av offentlig verksamhet som avser att skydda några mänskliga rättigheter eller mänskliga rättigheter för en del av befolkningen, t.ex. barn. Det finns även funktioner som kan ge myndigheter, kommuner och landsting stöd i delar av deras arbete för att säkerställa respekten för vissa av de mänskliga rättigheterna i verksamheten. Undervisning och utbildning på olika nivåer av utbildningsväsendet har vissa inslag av mänskliga rättigheter. Likaså kan den existerande statistiken användas för kunskapsutveckling om några aspekter på de mänskliga rättigheterna. Slutligen förekommer också viss forskning på temat mänskliga rättigheter i Sverige.

Samtidigt står det klart att mycket saknas. De strukturer som finns i dag tar inte sin utgångspunkt i Sveriges alla internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. Lagstiftning, granskning av författningsförslag, myndigheternas uppdrag och tillsyn och uppföljning av offentliga verksamheter omfattar endast ett urval rättigheter eller vissa grupper eller delar av befolkningen. Helhetsgrepp saknas i arbetet, samordningen är begränsad och anknytningen till konventionerna om mänskliga rättigheter svag. Det finns inte heller något uttalat människorättsperspektiv i den offentliga verksamheten.

Det finns exempel på statliga myndigheter, kommuner och landsting som arbetar mer aktivt och uttalat utifrån de mänskliga rättigheterna. Delegationens erfarenheter tyder också på att intresset för sådant arbete har ökat under senare år. Det finns en tydlig efterfrågan på stöd och kunskap om hur de internationellt reglerade mänskliga rättigheterna ska förstås och tillämpas i svensk offentlig verksamhet. Tydliga direktiv efterfrågas. De initiativ som tas inom området är dock inte samordnade och, vilket är mer problematiskt, blir sällan livskraftiga. Delegationens erfarenhet är att intressanta och genomarbetade initiativ ofta blir av tillfällig

karaktär därför att skyldigheten för alla delar av det allmänna att respektera Sveriges internationella åtaganden sällan är uttalad. Denna skyldighet uttrycks t.ex. endast undantagsvis i lagstiftningen, i myndigheternas instruktioner och i tillsynen. Forskningen och kunskapsutvecklingen i fråga om de mänskliga rättigheterna är främst inriktad på andra länder, inte på frågor om hur de mänskliga rättigheterna efterlevs, tolkas och uppfattas i Sverige.

Hela den svenska offentliga verksamheten ska respektera Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. Samtidigt är denna skyldighet till stor del underförstådd. Detta medför en risk för att satsningar på kompetensutveckling, att integrera de mänskliga rättigheterna i styrdokument, att utarbeta vägledningar osv. blir tillfälliga. Uppdrag som myndigheterna får om de mänskliga rättigheterna riskerar att uppfattas som pålagor som kan nedprioriteras när ekonomiskt och annat utrymme minskar. Vidare finns det inget tydligt incitament för myndigheterna att uttolka de mänskliga rättigheternas mer konkreta innebörd för svenska förhållanden om lagar och förordningar inte visar att skyddet av rättigheterna ingår i myndigheternas ansvarsområden. Satsningar på utbildning om de mänskliga rättigheterna i utbildningsväsendet kan på liknande sätt upplevas som överflödiga om rättigheterna inte ställs i relation till den svenska vardagen, till studentens kommande yrkesliv eller om kunskapen inte efterfrågas i arbetslivet. Utvecklingen av forskning och kunskapsutveckling om de mänskliga rättigheterna kan på samma sätt lätt bli begränsad om det inte görs några satsningar på området eller om efterfrågan på kunskap är svag.

Delegationen menar därför att det behövs ett helhetsgrepp och en struktur som på ett hållbart sätt kan skydda de mänskliga rättigheterna i Sverige med utgångspunkt i de internationella åtagandena. Det finns all anledning att ge de mänskliga rättigheterna samma centrala position i den svenska inrikespolitiken som de har i utrikespolitiken.

En sådan struktur för skydd av de mänskliga rättigheterna bör omfatta flera delar. Rättigheternas roll i svensk lag behöver tydliggöras och stärkas och den offentliga verksamheten styras så att samtliga mänskliga rättigheter blir en del av den ordinarie verksamheten. Vidare erfordras att tillsynen av offentlig verksamhet omfattar granskning av respekten för de mänskliga rättigheterna samt att utbildning om rättigheterna i utbildningsväsendet utvecklas och relateras till den verklighet elever och studenter

känner till. Det behövs också en strategi för kompetensutveckling om de mänskliga rättigheterna för personer verksamma inom den offentliga sektorn. Det civila samhällets organisationer, medierna och näringslivet, måste också ges förutsättningar och stimuleras till att ännu tydligare arbeta med mänskliga rättigheter. Medvetenheten om de mänskliga rättigheterna som egna rättigheter, och samtidigt som ett eget ansvar, behöver stärkas bland allmänheten. För att skapa överblick, utveckla en samlad kunskap och fungera pådrivande för dessa insatser krävs ett oberoende organ med uttryckligt mandat att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna.

Nedan, i kapitel 4–9, redogör delegationen för sina överväganden och förslag med avseende på rättsligt skydd, en aktör med samlat uppdrag rörande de mänskliga rättigheterna, styrning och tillsyn, utbildning och kompetensutveckling, forskning, statistik och kunskapsutveckling om de mänskliga rättigheterna samt, slutligen, det civila samhällets och näringslivets roll. Delegationens överväganden och förslag avseende förslagets konsekvenser och finansiering redovisas i kapitel 10.

Syftet är att dessa förslag tillsammans ska bilda en struktur för hållbart skydd av de mänskliga rättigheterna, där varje del förutsätter och stärker utvecklingen inom de övriga delarna. Omvänt försvagas förändringsarbetet inom ett område om utvecklingen inom ett annat avstannar.

Förslagen om en struktur för hållbart skydd av de mänskliga rättigheterna i Sverige är också avsedda att tydliggöra de mänskliga rättigheternas roll som en gemensam internationell och nationell värdegrund för samhället.

## 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 förslagens 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 anføres 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 tröds 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, Pohjolainen, *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 sextiotal 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 rättshjälpsystemet.

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 återrapporteringskrav 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 regleringsbreven 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 forskningsinsatsningen.

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

**Delegationens förslag:** 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

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 tvärsektoriella 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. Kommissionen 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.

#### *Tillägsbestämmelse 3.8.6*

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.2.4.

Tillägsbestämmelsen 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, samfälligheter, 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 ansvarfördelning 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 författningskrivning*, 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 slutna 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 samordnings fördelar 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.
- Regleringsbrev 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.

Aktiviteterna 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

Härigenom 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 studielånen. 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]