

Sammanställning av synpunkter m.m.

som internationella övervakningsorgan framfört avseende
situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige

1	Inledning	3
1.1	Syfte	3
1.2	Utgångspunkter	4
1.3	Bakgrund	6
2	Utvecklingen inom det internationella systemet för skydd av de mänskliga rättigheterna sedan 2006	7
2.1	Utvecklingen inom FN vad gäller skyddet av de mänskliga rättigheterna.....	7
2.2	Utvecklingen av skyddet för grundläggande rättigheter inom Europeiska unionen	9
2.3	Utvecklingen inom Europarådet.....	17
3	Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna	20
3.1	Sveriges anslutning till konventioner om de mänskliga rättigheterna.....	20
3.2	FN och granskningen av Sverige.....	21
3.2.1	FN:s råd för mänskliga rättigheter.....	21
3.2.2	Sveriges rapportering till FN:s konventionskommittéer	21
3.2.3	Klagomål mot Sverige inför FN:s konventionskommittéer	23
3.3	Internationella arbetsorganisationen (ILO).....	25
3.4	Europeiska unionen; domar från EU-domstolen och rapporter från EU:s byrå för grundläggande rättigheter ..	25
3.4.1	Domar från EU-domstolen rörande frågor om grundläggande rättigheter i Sverige.....	25
3.4.2	Rapporter från EU:s byrå för grundläggande rättigheter.....	28
3.5	Europarådet; Sveriges rapportering samt individuella klagomål mot Sverige.....	29
3.5.1	Europarådets konventionskommittéer	29
3.5.2	Europadomstolens domar avseende Sverige...	30
3.5.3	Kollektiva klagomål mot Sverige inför Europarådets kommitté för ekonomiska och sociala rättigheter.....	33
4	Särskilda rättighetsområden	33
4.1	Icke-diskriminering och jämställdhet	33
4.2	Rasism, hatbrott och intolerans	40
4.3	Rättigheter i samband med frihetsberövanden m.m.	41

4.4	Rätten till en rättvis rättegång, m.m.	46
4.5	Rätten till ett effektivt rättsmedel.....	55
4.6	Förbudet mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.....	56
4.7	Utredning av klagomål mot polisen	63
4.8	Rätt till skydd för privat- och familjelivet.....	64
4.9	Yttrandefriheten	66
4.10	Religionsfriheten.....	67
4.11	Rättigheter med anknytning till arbetslivet och migrantarbetares rättigheter	68
4.12	Rätten till egendomsskydd	70
4.13	Rätten till utbildning	71
4.14	Rätten till bostad	73
4.15	Rätten till bästa uppnåeliga hälsa och rätten till social trygghet, m.m.	74
4.16	Frågor om asyl, flyktingar och personer som vistas i Sverige utan tillstånd.....	79
4.17	Barnets rättigheter	82
4.18	Våld mot kvinnor, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck.....	89
4.19	Prostitution och människohandel	94
4.20	Rättigheter för personer med funktionsnedsättning	97
4.21	Äldre personers rättigheter	99
4.22	Rättigheter för nationella minoriteter och urfolk	100
5	Strukturella frågor om skyddet för de mänskliga rättigheterna.....	113
5.1	Bakgrund.....	113
5.2	Sveriges anslutning och reservationer till konventioner om mänskliga rättigheter.....	113
5.3	Konventionernas ställning i svensk rätt	115
5.4	Sveriges uppföljning av rekommendationer från internationella organ	117
5.5	En nationell institution för mänskliga rättigheter.....	118
5.6	Statistik och uppföljning	119
5.7	Kommunala frågor och ojämlikheter vid åtnjutandet av de mänskliga rättigheterna	121
5.8	Utbildning samt spridning av information om konventionerna och rekommendationer från FN- kommittéerna	122

1 Inledning

1.1 Syfte

Regeringen har i budgetpropositionen för 2011 aviserat att en kartläggning ska göras av hur situationen ser ut i Sverige när det gäller mänskliga rättigheter (prop. 2010/11:01, UO 1, s. 70). Som framgår av budgetpropositionen ska kartläggningen bl.a. grundas på rekommendationerna från den granskning av Sverige som genomfördes av Förenta nationernas (FN:s) råd för mänskliga rättigheter i maj 2010, tillsammans med andra rekommendationer och synpunkter som olika internationella övervakningskommittéer riktat mot Sverige.

Syftet med den kartläggning som ska göras är att belysa vilka brister och förbättringsområden som kan finnas vad gäller respekten och arbetet för mänskliga rättigheter i Sverige. Kartläggningen utgör ett underlag för den skrivelse om det fortsatta systematiska arbetet för de mänskliga rättigheterna i Sverige som regeringen aviserat ska överlämnas till riksdagen under mandatperioden (prop. 2010/11:01, UO 1, s. 69).

Vid sidan om kartläggningen har två utredningar nyligen redovisat sina uppdrag inom området, Utredningen för utvärdering av nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter i betänkandet *Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006-2009* (SOU 2011:29) och Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige i slutbetänkandet *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter* (SOU 2010:70).

De domar, synpunkter och rekommendationer som internationella övervakningsorgan lämnat om hur Sverige följer och arbetar med sina internationella åtaganden om mänskliga rättigheter utgör, som framgått ovan, ett centralt underlag när situationen för de mänskliga rättigheterna ska kartläggas. Som ett första steg i kartlägningsarbetet har en sammanställning därför gjorts i denna promemoria av domar, synpunkter och rekommendationer som internationella övervakningsorgan meddelat avseende Sverige sedan regeringen i mars 2006 fattade beslut om sin senaste nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter (*En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006–2009*, skr. 2006/06:95), vilken innehöll en motsvarande genomgång. I viss mån beskrivs även svenska utredningar, rapporter, domstolsavgöranden m.m. som rör de frågor om mänskliga rättigheter som de internationella övervakningsorganen har behandlat. Som en information för läsaren nämns vidare vissa reformer, förändringar av lagstiftningen m.m. som har anknytning till dessa frågor. Redovisningen av åtgärderna ger ingen heltäckande bild av vilka insatser som regeringen har vidtagit, utan ska ses som exempel på sådana åtgärder.

Det bör noteras att regeringen i denna sammanställning inte tar ställning till de synpunkter och rekommendationer som framförts, utan endast redogör för dessa som ett led i kartlägningsarbetet och ett underlag för den fortsatta diskussionen.

Tyngdpunkten i redovisningen av domar, synpunkter rekommendationer ligger på särskilda rättighetsfrågor (kapitel 4), även om en översikt över mer strukturella frågor ges i kapitel 5. Strukturella frågor om skyddet för mänskliga rättigheter i Sverige, bl.a. om rättsligt skydd och myndigheternas ansvar, har redan behandlats utförligt i SOU 2010:70 och SOU 2011:29.

Utöver de internationella övervakningsorganens domar, synpunkter och rekommendationer om Sverige lämnas inledningsvis även en mer generell redogörelse för utvecklingen av det internationella skyddet för de mänskliga rättigheterna, bl.a. nya konventioner inom området (kapitel 2), samt frågor som rör Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter, t.ex. Sveriges anslutning till olika konventioner (kapitel 3).

En kartläggning av situationen vad gäller mänskliga rättigheter, liksom en skrivelse om det fortsatta arbetet på området, bör också omfatta erfarenheter, synpunkter och förslag som framförs av myndigheter, organisationer m.fl. som särskilt berörs av dessa frågor. Därför kommer den sammanställning av domar, synpunkter och rekommendationer från internationella övervakningsorgan som redovisas i denna promemoria att, tillsammans med utvärderingen av den nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter och slutbetänkandet från Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, läggas till grund för en samrådsprocess med en bred krets av aktörer i samhället. Under samrådet kommer synpunkter att samlas in från bl.a. organisationer inom det civila samhället, statliga myndigheter, kommuner och landsting med början under våren 2011. Samrådet planeras fortsätta under hösten 2011. Inhämtandet av synpunkter och förslag genom samråd kommer att utgöra nästa steg i kartlägningsarbetet. Det är med andra ord först när samrådet genomförts som kartlägningsarbetet kan anses slutfört.

Mot bakgrund av det material som därmed samlats in och sammanställts – förslagen från Delegationen för mänskliga rättigheter, utvärderingen av den förra nationella handlingsplanen, kartläggningen av situationen för mänskliga rättigheter samt synpunkter som framförts under samrådsprocessen – kommer en ny handlingsplan eller motsvarande samlat dokument för mänskliga rättigheter att formuleras i form av en skrivelse. Denna skrivelse planeras överlämnas till riksdagen under 2012.

1.2 Utgångspunkter

Regeringens långsiktiga mål är att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige (skr. 2005/06:95, s. 12). Med detta avses att de mänskliga rättigheterna, såsom de uttrycks genom Sveriges internationella åtaganden, inte får kränkas. Den svenska rättsordningen ska stå i överensstämmelse med de internationella konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige har anslutit sig till, och konventionerna ska följas på såväl nationell som kommunal nivå.

Regeringens arbete med samordning och utveckling av frågor om de mänskliga rättigheterna på nationell nivå bedrivs som en del av demokratipolitiken. Riksdagen har fastställt att målet för demokratipolitiken är en levande demokrati där individens möjligheter till inflytande förstärks och de mänskliga rättigheterna respekteras (prop. 2008/09:1, bet.

2008/09:KU1, rskr. 2008/09:83). Därutöver bedrivs omfattande arbete för att skydda och främja de mänskliga rättigheterna inom mer specifika områden eller avseende delar av befolkningen, t.ex. för barnets rättigheter, rättigheter för personer med funktionsnedsättning, mot diskriminering och för jämställdhet.

Med mänskliga rättigheter avses här de rättigheter som staterna genom internationella överenskommelser har åtagit sig att garantera den enskilda människan i syfte att skydda henne från ingrepp i de grundläggande friheterna, från olika typer av övergrepp och för att tillgodose hennes grundläggande behov. De mänskliga rättigheterna ger uttryck för skyldigheter som det allmänna har gentemot den enskilde. Rättigheterna kan åtnjutas av individen ensam eller tillsammans med andra.

Utgångspunkten för regeringens arbete med att skydda och främja de mänskliga rättigheterna på nationell nivå är alltså de åtaganden som Sverige gjort som stat genom att ansluta sig till internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter. Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter avspeglas på ett flertal ställen i den nationella lagstiftningen, bl.a. i regeringsformen, liksom i ett stort antal bestämmelser i vanlig lag och andra författningar.

Sveriges folkrättsliga åtaganden om mänskliga rättigheter avgörs bl.a. av ett flertal konventioner. I anslutning till ett antal konventioner har mekanismer inrättats i syfte att följa upp hur konventionsstaterna efterlever sina åtaganden. Det kan vara fråga om juridiska instanser, exempelvis Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen), eller olika rådgivande mekanismer, t.ex. internationella expertkommittéer och specialrapportörer.

I promemorian används uttrycket *internationella övervakningsorgan* som en sammanfattande benämning för alla de internationella organ som meddelar domar eller beslut eller på annat sätt yttrar sig om staternas efterlevnad av internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. Frågor om grundläggande rättigheter aktualiseras också i Europeiska unionens domstol (EU-domstolen). För svensk del är det endast Europadomstolen och EU-domstolen som meddelar för Sverige bindande domar och beslut i frågor om mänskliga rättigheter. Övriga organ, såsom FN:s råd för mänskliga rättigheter och dess specialrapportörer samt konventionskommittéerna inom FN och Europarådet, lämnar icke-bindande yttranden och rapporter av olika slag. Konventionskommittéerna består av självständiga experter och utfärdar bl.a. rekommendationer (*Concluding Observations*) till konventionsstaterna och allmänna kommentarer (*General Comments*) på sina områden. Dessa yttranden återspeglar kommittéernas syn på frågorna och är inte bindande för konventionsstaterna. Regeringen tar dock de internationella konventionskommittéernas slutsatser och kommentarer på största allvar. Det är också en för Sverige vedertagen praxis att rätta sig efter begäranden från internationella organ när dessa prövar klagomål från enskilda personer gällande mänskliga rättigheter.¹

¹ Se även Sveriges rapport till FN:s råd för mänskliga rättigheter, A/HRC/WG.6/8/SWE/1, 22 februari 2010, par. 10.

1.3 Bakgrund

Vid FN:s världskonferens om mänskliga rättigheter i Wien 1993 rekommenderades medlemsstaterna att överväga att utarbeta nationella handlingsplaner för mänskliga rättigheter. Ett trettiotal stater har följt denna rekommendation. Sverige har hittills haft två sådana planer, en som avsåg perioden 2002–2004 (skr. 2001/02:83) och en för 2006–2009 (skr. 2005/06:95). Båda handlingsplanerna har utvärderats (*Bra början men bara en början*, Justitiedepartementet januari 2005, dnr Ju2004/6673/D, respektive SOU 2011:29, *Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009*).

Som ett första steg i arbetet med att utforma de båda handlingsplanerna har också kartläggningar gjorts av situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige. Dessa kartläggningar har genomförts i syfte att identifiera de brister som kan finnas i skyddet och arbetet för rättigheterna och på så skapa underlag för formuleringen av åtgärder i handlingsplanerna. Kartläggningarna har redovisats i promemorian *Mänskliga rättigheter i Sverige – en kartläggning* (Ds 2001:10) respektive som del II i *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006–2009* (skr. 2005/06:95).

FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter gav 2002 ut en handbok om nationella handlingsplaner för mänskliga rättigheter.² I handboken framhålls att det är ett nödvändigt steg i arbetet med att utarbeta en nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter att göra en kartläggning, i handboken kallad *base-line study*. Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter har utfärdat rekommendationer om systematiskt arbete för mänskliga rättigheter, bl.a. avseende handlingsplaner.³ Även i dessa rekommendationer understryks vikten av att kartlägga brister i skyddet och arbetet för de mänskliga rättigheterna innan åtgärder formuleras i en handlingsplan eller på annat sätt. I utvärderingen av den senaste nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter görs samma bedömning (SOU 2011:29).

Regeringen delar bedömningen att en kartläggning av situationen för de mänskliga rättigheterna bör göras i samband med att en handlingsplan eller annat samlat dokument för de mänskliga rättigheterna formuleras. Som nämnts ovan (avsnitt 1.1) bör en sådan kartläggning omfatta en genomgång av vilka synpunkter och rekommendationer som internationella övervakningsorgan framfört när det gäller de mänskliga rättigheterna i Sverige. Vidare är det centralt att svenska aktörer som har kunskaper, erfarenheter eller synpunkter avseende hur de mänskliga rättigheterna respekteras och genomförs i praktiken i Sverige blir delaktiga i arbetet så att deras synpunkter och förslag kan tas till vara i kartlägningsarbetet. Därför ska den sammanställning som redovisas i denna promemoria endast ses som ett första steg i kartlägningsarbetet.

² Handbook on National Human Rights Plans of Action, Professional Training Series No. 10, United Nations, 29 augusti 2002.

³ Recommendations on systematic work for implementing human rights at the national level, CommDH(2009)3, 18 februari 2009.

Först i ett andra steg, när dessa synpunkter och förslag samlats in, kan kartläggningen betraktas som färdig.

Vid sidan om de två nationella handlingsplanerna för mänskliga rättigheter, vilka är av övergripande karaktär, finns ett flertal handlingsplaner, strategier och andra dokument som avser vissa rättighetsområden eller mänskliga rättigheter för delar av befolkningen. Bland dessa kan t.ex. nämnas *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige* (prop. 2009/10:232, se närmare avsnitt 4.17), *Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna* (prop. 2008/09:158, se avsnitt 4.22) och *Mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning* (prop. 2008/09:28). Flera andra strategier och handlingsplaner nämns i kapitel 4 i anslutning till de rättighetsfrågor eller områden de berör.

2 Utvecklingen inom det internationella systemet för skydd av de mänskliga rättigheterna sedan 2006

2.1 Utvecklingen inom FN vad gäller skyddet av de mänskliga rättigheterna

FN:s råd för mänskliga rättigheter

I mars 2006 ersattes FN:s kommission för mänskliga rättigheter av FN:s råd för mänskliga rättigheter. Till skillnad från kommissionen för mänskliga rättigheter, som var underordnad FN:s ekonomiska och sociala råd, ECOSOC, lyder rådet för mänskliga rättigheter direkt under generalförsamlingen och har därmed en högre ställning än vad kommissionen hade. Viktiga uppgifter för FN:s råd för mänskliga rättigheter är att periodiskt granska situationen för mänskliga rättigheter i alla stater, vilket sker inom ramen för proceduren *universal periodic review* (UPR), och att ta sig an akuta situationer där de mänskliga rättigheterna kränks. Rådet ska arbeta med förebyggande arbete, samarbete och kapacitetsbyggnad i frågor som rör de mänskliga rättigheterna. De oberoende tematiska och landsspecifika specialrapportörerna som tidigare var knutna till kommissionen för mänskliga rättigheter har behållits av rådet.

Rådet för mänskliga rättigheter har 47 medlemmar till skillnad från den tidigare kommissionens 53 medlemmar. De 47 medlemmarna är fördelade mellan de fem geografiska grupperna i FN. Medlemmarna väljs för mellan ett till tre år så att rotation skapas i rådet. Det är FN:s medlemsstater som är representerade i rådet. Rådets delegater handlar således på uppdrag av sina regeringar.

Rådet för mänskliga rättigheter ska hålla åtminstone tre sessioner per år till skillnad från den tidigare kommissionen, som endast sammanträdde en gång per år.

Nya FN-konventioner och andra instrument om mänskliga rättigheter

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

I augusti 2006, efter fem års aktiva förhandlingar i FN, kunde samtliga medlemsländer enas om en konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Konventionen antogs den 13 december samma år av FN:s generalförsamling. Den 30 mars 2007 öppnades konventionen för undertecknande. Sverige var ett av 82 länder som undertecknade konventionen vid detta tillfälle. Konventionen trädde i kraft den 3 maj 2008.

Till konventionen har ett protokoll knutits. Protokollet ger möjlighet för enskilda personer eller grupper av personer att klaga till en konventionskommitté om de anser att deras rättigheter enligt konventionen har kränkts. Staterna kan frivilligt ansluta sig till detta protokoll.

Konventionen, som i sig inte skapar några nya rättigheter, har till syfte att undanröja hinder för personer med funktionsnedsättning att åtnjuta samma mänskliga rättigheter som alla andra. Konventionen fokuserar på icke-diskriminering och stadgar nödvändiga åtgärder för att personer med funktionsnedsättning ska kunna åtnjuta såväl medborgerliga och politiska som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Som en följd av riksdagens godkännande beslutade regeringen den 4 december 2008 att Sverige skulle tillträda konventionen (prop. 2008/08:29, *Mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning*). Sverige anslöt sig också till det frivilliga protokollet om enskild klagorätt. Från den 14 januari 2009 är konventionen och protokollet bindande för Sveriges del.

Inför det att konventionen skulle ratificeras prövades hur väl svensk lagstiftning överensstämmer med konventionen. Regeringen konstaterade i propositionen att Sveriges tillträde till konventionen och det fakultativa protokollet inte föranledde några ändringar i gällande lagstiftning.

Enligt konventionen ska det finnas ett nationellt organ som övervakar hur konventionen följs inom landet. Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige har utrett om Handisam (Myndigheten för handikappolitisk samordning), Diskrimineringsombudsmannen (DO) eller något annat samhällsorgan bör vara sådant nationellt övervakningsorgan. I delbetänkandet *Främja, Skydda, Övervaka – FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning* (SOU 2009:36) lämnade delegationen förslag om att DO skulle ges denna uppgift. I sitt slutbetänkande *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter* (SOU 2010:70) har dock delegationen lämnat förslag om att en ny myndighet ska inrättas i Sverige med uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna enligt alla de konventioner Sverige har tillträtt, inklusive konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Betänkandena har remissbehandlats och förslagen bereds inom Regeringskansliet.

FN:s konvention till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden

Konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden antogs av FN:s generalförsamling den 20 december 2006. Den trädde i kraft den 23 december 2010. Konventionen innebär ett förbud mot påtvingade försvinnanden och syftar till att förebygga, undersöka, förhindra och återgälda offer som blivit bortförda mot sin vilja. En konventionskommitté har bildats för att se till att de stater som undertecknat konventionen också följer den. Kommitténs övervakning sker genom att staterna lämnar in periodiska rapporter som kommittén granskar.

Sverige undertecknade konventionen i februari 2007 men har inte ratificerat den.

Fakultativt protokoll till FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

I december 2008 antog FN:s generalförsamling ett fakultativt protokoll till konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Protokollet ger enskilda inom de stater som ratificerat protokollet rätt att lämna in klagomål till en expertkommitté om kränkningar av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna enligt konventionen. Protokollet har inte trätt i kraft. Detta sker när tio stater ratificerat protokollet, men ännu har endast tre stater gjort detta. Sverige har varken undertecknat eller ratificerat protokollet.

2.2 Utvecklingen av skyddet för grundläggande rättigheter inom Europeiska unionen

Lissabonfördraget och stadgan om grundläggande rättigheter

Den 1 december 2009 trädde Lissabonfördraget i kraft efter att ha ratificerats av Europeiska unionens (EU:s) 27 medlemsstater. Lissabonfördraget innebär flera förändringar som syftar till att EU ska kunna arbeta effektivare, men också bli modernare, öppnare och mer demokratiskt för medborgarna. Till exempel ska ministerrådets möten vara offentliga när det debatterar och stiftar lagar. EU:s offentlighetsprincip ges större tyngd och gäller alla EU-institutioner och EU-myndigheter, med vissa undantag.

Fördraget innebär flera institutionella förändringar. EU-institutionerna har fått en starkare roll. Bl.a. har arbetet i Europeiska rådet fått större kontinuitet genom sin permanenta ordförande och Europaparlamentet har fått mer makt i fråga om EU:s lagstiftning, budget och internationella avtal. Parlamentet har jämställts med ministerrådet i beslutsprocessen och blivit medbeslutande på fler områden än tidigare, bl.a. inom det straffrättsliga samarbetet och polissamarbetet, där EU gått från mellanstatligt till överstatligt samarbete.

Till Lissabonfördraget fogas en stadga om grundläggande rättigheter. I december 2009, då Lissabonfördraget trädde i kraft, fick stadgan en

bindande rättsverkan motsvarande fördragen. Stadgan är uppdelad i sju avdelningar och innehåller både rättigheter av civil och politisk karaktär (medborgerliga och politiska rättigheter) och av ekonomisk och social art (ekonomiska och sociala rättigheter). Stadgan innehåller dessutom bestämmelser som är särskilt anpassade för EU, däribland om rösträtt och valbarhet i val till Europaparlamentet. Avdelningarna i stadgan benämns: I Värdighet, II Friheter, III Jämlikhet, IV Solidaritet, V Medborgarnas rättigheter, VI Rättskipning och slutligen VII Allmänna bestämmelser om tillämpning och tolkning av stadgan.

Stadgan återger i stort sett rättigheterna i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) men baserar sig även på konstitutionella traditioner i EU:s medlemsstater, Europarådets sociala stadga, Europeiska gemenskapens stadga om grundläggande sociala rättigheter för arbetstagare samt andra internationella konventioner som EU eller medlemsstaterna har anslutit sig till. Införandet av stadgan innebär också att de principer som EU-domstolen har utvecklat vad gäller grundläggande rättigheter synliggörs.

Stadgan om grundläggande rättigheter riktar sig till EU:s institutioner och organ samt till medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten (artikel 51.1 i stadgan). Stadgan medför inte att unionens befogenheter utvidgas på unionsrättens område (artikel 51.2 i stadgan samt artikel 6 i EU-fördraget).

Kommissionens strategi samt rådslutsatser om grundläggande rättigheter

Europeiska kommissionen (nedan ”kommissionen”) antog den 19 oktober 2010 en strategi för konkret tillämpning av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (KOM (2010) 573 slutlig). Strategin bygger på målsättningen att EU bör föregå med gott exempel för att göra de grundläggande rättigheterna i stadgan verkningsfulla. Detta ska, enligt strategin, bli verklighet genom att medvetenheten om de grundläggande rättigheterna stärks i kommissionen, genom att hänsyn tas till stadgan i EU:s lagstiftningsarbete och genom att kommissionen bevakar att medlemsstaterna följer stadgan när de tillämpar unionsrätten. Vidare avser kommissionen att förbättra informationen till allmänheten när det gäller de grundläggande rättigheterna och att lägga fram en årsrapport om tillämpningen av stadgan. Syftet med årsrapporten är att utvärdera framstegen på ett öppet, kontinuerligt och konsekvent sätt och att ordna ett årligt åsiktsutbyte med Europaparlamentet och rådet. Den första rapporten, som behandlar år 2010, publiceras våren 2011. I strategin efterlyser kommissionen också en mellaninstitutionell dialog för att garantera att de grundläggande rättigheterna respekteras genomgående i EU:s lagstiftningsprocedur. Europaparlamentet uppmanade även rådet genom resolutionen *Situationen för de grundläggande rättigheterna i EU (2009-2010) – institutionella aspekter på Lissabonfördragets ikraftträdande* att anpassa sig till de förändringar som krävs.

Vid rådet för rättsliga och inrikes frågor den 12 april 2011 presenterade kommissionen sin första rapport om implementering av stadgan. Av

rapporten framgår att det är viktigt att tydliggöra för allmänheten när stadgan är tillämplig och vart enskilda kan vända sig när de anser att deras grundläggande rättigheter har blivit kränkta. I rapporten lyfts ett antal områden där grundläggande rättigheter haft betydelse inom EU under 2010. Kommissionen uttrycker även en önskan om att föra dialog med rådet och Europaparlamentet om arbetet med implementering av stadgan.

Rådet för rättsliga och inrikes frågor har i februari 2011 antagit rådsslutsatser om rådets roll för att garantera den konkreta tillämpningen av stadgan om de grundläggande rättigheterna. Av rådsslutsatserna, som är allmänt hållna, framgår bl.a. att det är viktigt med ett effektivt system inom ramen för de redan existerande strukturerna. Den roll som rådsarbetsgruppen för grundläggande rättigheter, medborgerliga rättigheter och fri rörlighet för personer (FREMP) har i arbetet lyfts fram. Det framgår även att denna rådsarbetsgrupp har ansvar för att ta fram riktlinjer för hur man löser och identifierar problem när det gäller implementering av stadgan. I slutsatserna uppmanas vidare rådsarbetsgruppen att bibehålla och stärka samarbetet med EU:s byrå för grundläggande rättigheter.

EU:s byrå för grundläggande rättigheter

EU:s byrå för grundläggande rättigheter inledde sin verksamhet i mars 2007. Byrån ska fungera som EU:s allmänna och oberoende sakkunskapsorgan i frågor som rör grundläggande rättigheter. Den ska stödja unionen och medlemsstaterna att mer ingående och omfattande än tidigare beakta de grundläggande rättigheterna. En annan viktig uppgift för byrån är att samla in, analysera och sprida information om de grundläggande rättigheterna inom unionens rättsliga tillämpningsområde. Frågan om hur de mänskliga rättigheterna efterlevs i de enskilda medlemsstaterna ingår dock inte i byråns uppdrag, utan hanteras främst av Europadomstolen och Europarådets övriga övervakningsorgan. Byrån behandlar inte heller klagomål från enskilda angående eventuella kränkningar av de grundläggande rättigheterna.

Byrån för grundläggande rättigheter utarbetar och publicerar årligen en rapport om hur de grundläggande rättigheterna beaktas inom EU. Den har ett nära samarbete med enskilda organisationer, för vilket ändamål en samverkansplattform för grundläggande rättigheter har inrättats.

Byrån ska genomföra sina uppgifter inom de temaområden som anges i ett flerårigt ramprogram. Byrån kan även arbeta med tematiska ämnen som ligger utanför ramprogrammet efter önskemål från Europaparlamentet, rådet eller kommissionen, under förutsättning att byråns resurser tillåter det. Ramprogrammet omfattar fem år och fastställer temaområdena för byråns verksamhet, bland vilka kampen mot rasism, främlingsfientlighet och därmed sammanhängande intolerans ska ingå. Det ramprogram för byrån som, enligt rådets beslut den 28 februari 2008, gäller för perioden 2007–2012 omfattar följande områden

- a) Rasism, främlingsfientlighet och därmed sammanhängande intolerans.

- b) Diskriminering på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionsnedsättning, ålder, sexuell läggning eller tillhörighet till en minoritet, eller på grund av en kombination av dessa skäl (diskriminering på flera grunder).
- c) Ersättning åt offer.
- d) Barnets rättigheter, inbegripet skydd av barn.
- e) Asyl, invandring och integrering av invandrare.
- f) Viseringsfrågor och gränskontroller.
- g) Unionsmedborgarnas deltagande i unionens demokratiska process.
- h) Informationssamhället, särskilt respekt för privatlivet och skydd av personuppgifter.
- i) Tillgång till en effektiv och oberoende rättslig prövning.

Under 2007 och 2008 genomförde byrån en studie av den sociala situationen beträffande homofobi och diskriminering på grund av sexuell läggning i EU (*Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States*) efter en resolution från Europaparlamentet.

Enligt förslag till rådets beslut om ändring av beslut (2008/203/EG) om det fleråriga ramprogrammet för byrån ska denna kunna även utföra sina uppgifter inom området för polisiärt och straffrättsligt samarbete. När förordningen byrån förhandlades gjordes försök att ge byrån mandat att agera inom ramen för det straffrättsliga och polisiära samarbetet, dvs. tredje pelaren. Sverige ansåg att byråns mervärde skulle öka väsentligt om den gavs mandat att verka även inom ramen för det polisiära och straffrättsliga samarbetet. Enighet kunde dock inte nås. Genom Lissabonfördragets ikraftträdande har emellertid den tidigare pelarstrukturen fallit, vilket har aktualiserat frågan om byråns mandat på nytt.

Sverige är aktivt i byråns arbete, bl.a. i ett projekt som byrån genomför under titeln *Joined Up Governance*. Syftet med projektet är att finna modeller och mekanismer för hur aktörer på olika nivåer inom offentlig förvaltning, på både nationell och lokal nivå, kan förbättra samarbetet i frågor om mänskliga rättigheter.

EU:s anslutning till Europakonventionen

Av Lissabonfördraget artikel 6.2 följer att EU ska ansluta sig till Europakonventionen. Så snart fördraget hade trätt i kraft uppmanades kommissionen av Europeiska rådet att skyndsamt lägga fram ett förslag om anslutningen. Rådet fattade i juni 2010 beslut om förhandlingsmandat för kommissionen när det gäller anslutningen. Från EU:s sida sköts förhandlingarna av kommissionen i samråd med den ovan nämnda rådsarbetsgruppen för grundläggande rättigheter (FREMP), i egenskap av särskild kommitté enligt artikel 218.4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), och för Europarådets del av Styrkommittén för mänskliga rättigheter (CDDH). I mandatet ingår att förhandla ett avtal med villkor som ger EU möjlighet att ansluta sig både till konventionen och till såväl befintliga som framtida ändrings- och tilläggsprotokoll till konventionen.

Förhandlingarna har rört bl.a. formerna för och omfattningen av EU:s anslutning, anslutningsavtalets tillämpningsområde, EU:s möjlighet att

träda in som part och bli bundet av domar i mål som rör tillämpningen av unionsrätten samt hur EU-domstolens exklusiva tolkningsrätt när det gäller unionsrätten ska värnas. En mekanism övervägs t.ex. för att ge EU-domstolen en möjlighet att i vissa fall, när den inte prövat frågan genom ett förhandsavgörande eller i samband med en ogiltighetstalan, ge tolkningsbesked om unionsrättsakters förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter inom unionsrätten, innan Europadomstolen prövar frågan om förenligheten med konventionen. Andra centrala frågor rör t.ex. utseendet av en av EU-föreslagen EU-domare vid Europadomstolen och EU:s roll i Europarådets ministerkommitté.

Sveriges övergripande målsättning har genomgående varit att anslutningen av EU till Europakonventionen ska ske så snart som möjligt och att den ska bidra till att stärka såväl den enskildes ställning som Europakonventionen och Europadomstolen.

Förslag till EU-direktiv mot diskriminering

Kommissionen lade i juli 2008 fram ett förslag om ett direktiv om skydd mot diskriminering på grund av religion eller övertygelse, funktionsnedsättning, ålder eller sexuell läggning, det s.k. antidiskrimineringsdirektivet. Det EU-rättsliga skyddet mot diskriminering på grund av kön eller etnisk tillhörighet är än så länge mer långtgående. Förslaget innebär att diskrimineringsgrunderna ska ges ett i stort sett likvärdigt skydd.

Diskrimineringslagens skydd mot åldersdiskriminering omfattar utbildningsverksamhet och arbetslivet i vid mening. En utredning har lämnat förslag om att utvidga skyddet mot åldersdiskriminering (*Ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering*, SOU 2010:60). Utredningens förslag har remissbehandlats och frågan bereds inom Regeringskansliet.

Förslaget till antidiskrimineringsdirektiv lämnar utrymme för särbehandling på grund av ålder. Bl.a. uttalas att direktivet inte utgör hinder mot bestämda åldersgränser när det gäller tillgång till sociala förmåner, utbildning samt vissa varor och tjänster. I det nämnda betänkandet *Ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering* finns förslag med samma innebörd, dock med vissa undantag vid tillhandahållande av varor och tjänster.

Kraven på att vidta rimliga anpassningsåtgärder för personer med funktionsnedsättning är i diskrimineringslagen begränsat till arbetslivet och högskolan. Frågan om bristande tillgänglighet som en form av diskriminering har utretts (*Bortom fagert tal – om bristande tillgänglighet som diskriminering*, Ds 2010:20). Förslagen har remissbehandlats, en kostnads- och konsekvensanalys är framtagen av Statskontoret (*Kostnads- och konsekvensanalys av lagförslaget om bristande tillgänglighet*, rapport 2010:26) och frågan bereds inom Regeringskansliet.

Det krävs enhällighet i rådet för att direktivet ska kunna antas, men vissa medlemsländer har motsatt sig förslaget. Även Europaparlamentet ska godkänna förslaget till antidiskrimineringsdirektiv och behandlade direktivförslaget i plenum i april 2009. Parlamentet är positivt inställt till förslaget och har i det sammanhanget betonat bl.a. vikten av tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

EU:s arbete med frågor om romers rättigheter

I Europa finns mellan 10 och 12 miljoner romer, varav cirka 50 000 är bosatta i Sverige. Utbildningsnivån och sysselsättningen är låg i gruppen. Många har också dålig hälsa. I vissa länder bor romer under miserabla förhållanden, ofta utan rinnande vatten och avlopp. Romer utsätts också för rasism och omfattande diskriminering.

I september 2008 hölls för första gången ett EU-toppmöte om romer. Mötet följde på en EU-rapport som visat att romerna fortfarande utsätts för diskriminering och social utslagning. Målet med toppmötet var att öka kunskapen om romernas behov, hitta de bästa sätten att förbättra deras situation och att utkräva löften om handling. Det andra toppmötet hölls 2010 i Spanien. Syftet var att följa upp vad som hänt sedan det förra mötet och att hitta metoder och arbetssätt för att fortsätta att utveckla arbetet. Ett särskilt fokus lades på att diskutera några av de tio principer för inkludering av romer som kan användas av medlemsstaterna och kommissionen för att utveckla, genomföra och följa upp politiken.

Den 5 april 2011 presenterade kommissionen ett meddelande om ett EU-ramverk för nationella strategier för integrering av romer. I ramverket föreslår kommissionen mål för EU för att förbättra romernas livskvalitet och socioekonomiska situation och minska klyftorna i samhället. Bland dessa mål kan exempelvis nämnas att alla romska barn ska gå ut grundskolan. Enligt en undersökning i sex EU-länder är det endast 42 procent av barnen som gör det. Vidare kan nämnas att en prioritering i ramverket är tillgång till yrkesutbildning, arbetsmarknaden och hjälp att starta eget, då sysselsättningsgraden bland romer ligger långt under EU-genomsnittet, särskilt bland kvinnorna.

EU-länderna uppmanas att före årsskiftet 2011/2012 utarbeta sina egna strategier för romer med hjälp av dessa riktlinjer. Kommissionen ska med hjälp av EU:s byrå för grundläggande rättigheter följa upp hur de nationella strategierna genomförs och varje år rapportera om detta till Europaparlamentet och rådet. Ramverket innehåller också förslag på hur EU:s finansiering bättre ska tillgodose romernas behov. I dag använder medlemsländerna inte EU-medel till projekt för romer i den utsträckning som är möjlig.

Inom rådet diskuteras för närvarande ett utkast till rådsslutsatser om ett ramverk för nationella strategier för romers integrering. Rådsslutsatserna kan förväntas antas av rådet för sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor (EPSCO) i maj 2011 och gälla fram till 2020.

EU:s byrå för grundläggande rättigheter har publicerat flera rapporter om romer. Det framgår bl.a. av en rapport från 2009 (*EU-MIDIS Data in Focus Report 1: The Roma*) att romer är den grupp som är mest utsatt för diskriminering bland de grupper som byrån har studerat särskilt. I genomsnitt uppgav varannan svarande i studien att de utsätts för diskriminering under det senaste året. Rapporten visade också att en stor majoritet av de romer som deltog i undersökningen hade bristande förtroende för rättsväsendet.

Funktionsnedsättningsstrategi

Kommissionens meddelande (KOM (2010) 636 slutlig) om EU:s funktionsnedsättningsstrategi syftar till att ge personer med funktionsnedsättning möjlighet att delta i samhället på lika villkor i hela EU. Strategin ska göra det lättare för personer med funktionsnedsättning att leva sina liv som alla andra och att utnyttja sina rättigheter som EU-medborgare. Stöd till tillgänglighetsinitiativ och upplysningskampanjer är några exempel på insatser. EU-länderna uppmuntras också att samarbeta för att skapa ett tillgängligt samhälle. Strategin är ett led i arbetet med att genomföra FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som EU och medlemsländerna undertecknade 2007.

Strategins mål för de första fem åren är följande.

- Alla ska få tillgång till bra utbildning.
- Europeiska plattformen mot fattigdom ska särskilt inriktas på stöd till personer med funktionsnedsättning. Plattformen är ett expertforum för att utbyta erfarenheter och goda lösningar.
- Intyg om funktionsnedsättning bör kunna erkännas i hela EU så att alla kan bo, arbeta och resa i EU på lika villkor.
- Det ska finnas tillgänglighetsnormer för vallokaler och kampanjmaterial.
- EU:s utvecklingsprogram och program för kandidatländerna ska främja rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Strategi för jämställdhet

EU:s strategi för jämställdhet mellan kvinnor och män utgörs av kommissionens arbetsprogram för jämställdhet under perioden 2010–2015 (KOM (2010) 491 slutlig). Strategin kombinerar specifika initiativ med integreringen av jämställdhet mellan kvinnor och män i all EU-politik och i alla åtgärder. Denna integrering av jämställdhetsfrågor har blivit kännetecknet för EU:s jämställdhetsarbete. I strategin ingår åtgärder inom fem prioriterade områden som fastställdes i kvinnostadgan. Åtgärdsförslagen omfattar både jämställdhetsintegrering och särskilda åtgärder. De fem prioriterade områdena är:

- lika möjlighet till ekonomisk självständighet för kvinnor och män,
- lika lön för lika arbete av lika värde,
- jämställdhet i beslutsfattande,
- värdighet, integritet och ett slut på könsbaserat våld, samt
- jämställdhet i EU:s yttre åtgärder.

Därutöver lyfts övergripande frågor fram, bl.a. könsstereotypa mönster, lagstiftning samt åtgärder för att förbättrad styrning av jämställdhetsarbete på EU-nivå.

EU-agenda för barnets rättigheter

Kommissionen har i februari 2011 publicerat meddelandet *En EU-agenda för barnets rättigheter* (KOM 2011(60) slutlig). Syftet med

meddelandet är att bekräfta att EU:s institutioner har ett tydligt engagemang i främjandet av barnets rättigheter i all relevant EU-politik och vill åstadkomma konkreta resultat på området.

Meddelandets utgångspunkt är att barnets rättigheter alltid ska beaktas i alla åtgärder på EU-nivå som påverkar barn. Meddelandet innehåller allmänna principer som ska genomsyra arbetet med frågor som berör barn och deras rättigheter. Meddelandet pekar också ut vissa prioriterade områden och aviserar också konkreta insatser för barn.

En grundläggande princip för det framtida arbetet är att barnets rättigheter är en del av strategin för EU:s tillämpning av stadgan om de grundläggande rättigheterna. Barnets rättigheter garanteras i artikel 24 i denna stadga. Kontrollen av respekten för de grundläggande rättigheterna som kommissionen utför på relevanta förslag till EU-lagstiftning kommer att innefatta även dessa rättigheter.

Två andra principer i meddelandet är att politiken ska baseras på kunskap om faktiska förhållanden om barnets levnadsvillkor och att kommissionen ska samarbeta på området med berörda aktörer inklusive medlemsstaterna.

Kommissionen aviserar även konkreta insatser på följande områden:

- a) Ett rättsväsende som tar hänsyn till barns behov.
- b) Starkare skydd för utsatta barn med fokus på bl.a. ensamkommande barn, barnens behov inom EU:s ramverk för nationella roma-strategier, försvunna barn och larmsystemet för försvunna barn, att motverka mobbning, exponering för skadligt innehåll och andra risker för barn på nätet.
- c) Insatser för ett barnperspektiv i EU:s yttre åtgärder med fokus på bl.a. att bekämpa våld mot barn, barnarbete, förekomsten av barn i väpnade konflikter och barnsexturism.

Kommissionen planerar också insatser för att öka barns delaktighet och deras kunskap om EU och vill skapa en enda ingång på webbportalen Europa för information till barn om EU och om barnets rättigheter.

Översyn av EU:s dataskyddsreglering

Kommissionen har inlett en översyn av EU:s dataskyddsreglering, dvs. framför allt det s.k. dataskyddsdirektivet (95/46/EG), genomfört genom personuppgiftslagen (1998:204), och det s.k. dataskyddsrambeslutet (2008/977/JHA) inom f.d. tredje pelaren. Den 4 november presenterade kommissionen ett meddelande med en strategi för översynen (KOM(2010) 609 slutlig). I kommissionens meddelande konstateras bl.a. att den teknologiska utvecklingen och globaliseringen har medfört att det finns skäl att se över EU:s dataskyddsregelverk för att stärka skyddet av personuppgifter inom EU:s alla politikområden. Strategin planeras omsättas i konkreta lagstiftningsförslag under 2011. Vid rådet för rättsliga och inrikes frågor den 2–3 december 2010 var meddelandet föremål för en riktlinjedebatt.

Skapandet av ett gemensamt europeiskt asylsystem

EU har som mål att skapa en gemensam politik för invandring, vilket också stärker unionens konkurrenskraft. I Stockholmsprogrammet har Europeiska rådet bekräftat målsättningen att upprätta ett gemensamt område för skydd, som har sin grund i ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status för dem som beviljas skydd.⁴

Under 2010 togs flera steg på vägen mot ett gemensamt europeiskt asylsystem. Förhandlingar har förts i rådet om kommissionens förslag till ändringar i Dublinförordningen, asylprocedurdirektivet, mottaganddirektivet och skyddsgrundsdirektivet. Sverige har verkat för att förhandlingarna om dessa rättsakter ska gå framåt. I fråga om mottaganddirektivet och asylprocedurdirektivet finns det en samsyn bland medlemsstaterna om att omfattande förändringar behöver göras i dessa förslag.

Kommissionen meddelade i november 2010 att nya förslag vad gäller mottaganddirektivet och asylprocedurdirektivet kommer att presenteras under 2011.

I april 2011 gjorde Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter ett uttalande om att Europa bör skapa en mer human migrationspolitik. EU och Europarådet bör samarbeta mer på detta område för att säkerställa att EU respekterar konventionerna om de mänskliga rättigheterna fullt ut, menade kommissarien. Han framförde också att det är ett problem att europeiska stater har ingått återvändandeavtal med länder som inte respekterar de mänskliga rättigheterna och flyktingrätten. Vidare betonade han vikten av att den europeiska gränskontrollmyndigheten, Frontex, är medveten om flyktingars skyddsbehov och ser till att respekten för de mänskliga rättigheterna, inklusive rätten att söka och få asyl, respekteras fullt ut vid gränskontrollverksamheter.⁵

2.3 Utvecklingen inom Europarådet

Europadomstolen

Europadomstolens arbetsbörda har de senaste tio åren blivit allt mer omfattande. Den stora tillströmningen av nya klagomål i takt med att Europakonventionen blivit mer känd, framförallt i de senast tillkomna medlemsstaterna, har medfört att antalet mål som väntar på att bli avgjorda av domstolen har vuxit kraftigt. Vid årsskiftet 2010/2011 uppgick antalet klagomål under behandling hos Europadomstolen till ca. 140 000, vilket kan jämföras med 120 000 ett år tidigare. Fler än hälften av dessa klagomål rörde fyra länder; Ryssland, Turkiet, Rumänien och Ukraina. Av de domar som meddelades under 2010, totalt 1 499 domar, rörde en tredjedel samma länder. I över 85 procent av de domar som meddelades under 2010 fann domstolen att åtminstone en konventionsrättighet hade kränkts av svarandestaten.

⁴ EUT C 115, 4 maj 2010, s. 1.

⁵ Uttalandet gjordes den 14 april 2011 i samband med att slutsatserna från en Europarådskonferens i Istanbul (17–18 februari 2011) om mänskliga rättighetsdimensionen i migrationspolitiken presenterades.

Ändringsprotokoll 14 till Europakonventionen antogs av Europarådets ministerkommitté 2004. Protokollet innehåller flera processuella ändringar som syftar till att öka Europadomstolens effektivitet. Det ges bl.a. behörighet till en respektive tre domare att avgöra mål i enklare fall där det tidigare har krävts tre respektive sju domare. Vidare innehåller protokollet en ny grund för att avvisa klagomål. Protokollet trädde i kraft den 1 juni 2010, sedan Ryssland som sista medlemsstat ratificerat det i februari 2010. Protokollet innebär att domstolens arbete kan bedrivas mer effektivt än tidigare, men det har länge stått klart att det behövs ytterligare åtgärder för att säkerställa övervakningssystemets effektivitet i framtiden.

I februari 2010, under det schweiziska ordförandeskapet i Europarådets ministerkommitté, hölls en högnivåkonferens i Interlaken, Schweiz, om Europadomstolens framtid. Konferensen antog en deklaration med en handlingsplan, den s.k. Interlakendeklarationen, som används som en grund för det fortsatta arbetet med att reformera Europadomstolen. I deklarationen framhålls betydelsen av den enskildes rätt att vända sig till Europadomstolen när hans eller hennes rättigheter enligt Europakonventionen inte har respekterats på nationell nivå. Samtidigt understryks att det i första hand är medlemsstaterna som ansvarar för att den enskilde tillförsäkras sina rättigheter enligt konventionen. Medlemsstaterna är bl.a. skyldiga att se till att det finns effektiva nationella rättsmedel, att nationell lagstiftning är förenlig med konventionen, att nationella domare och andra berörda yrkeskategorier har tillräckliga kunskaper om konventionen och Europadomstolens praxis samt att domstolens domar verkställs snabbt och effektivt. Senast i slutet av 2011 ska medlemsstaterna informera ministerkommittén om hur de har genomfört relevanta delar av Interlakendeklarationen. I april 2011 hölls en uppföljningskonferens i Izmir, Turkiet, under det turkiska ordförandeskapet i ministerkommittén där det antogs en deklaration och en uppföljande handlingsplan till den från Interlakenkonferensen.

Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp

I oktober 2007 beslutade regeringen att underteckna Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp. Konventionens syfte är att förebygga och bekämpa sexuell exploatering av och sexuella övergrepp mot barn, att skydda brottsoffrens rättigheter samt att främja nationellt och internationellt samarbete i frågan. Konventionen innehåller bl.a. bestämmelser om förebyggande åtgärder, åtgärder om hjälp till och skydd för offer, behandling av sexualbrottsförövare, materiell straffrätt, jurisdiktion, brottsutredning, åtal och andra processrättsliga regler. Konventionen har ett brett anslag och angriper s.k. grooming och barnsexturism samtidigt som den ställer upp krav på att ett barnvänligt synsätt ska genomsyra hela rättsprocessen. Vidare ställer konventionen krav på förlängd preskriptionstid avseende de allvarligaste sexualbrotten.

I juli 2008 tillsattes en utredning med uppdrag att bl.a. utvärdera 2005 års sexualbrottsreform (Ju 2008:12, dir. 2008:94). I uppdraget ingick

även att analysera frågan om Sveriges tillträde till Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp samt om vilka lagändringar som i så fall kan krävas. Utredningen redovisade sitt uppdrag i oktober 2010 i betänkandet *Sexualbrottslagstiftningen – utvärdering och reformförslag* (SOU 2010:71). Utredningen har bl.a. föreslagit att Sverige ska tillträda Europarådets konvention. Förslagen har remissbehandlats och förslagen bereds i Regeringskansliet.

Europarådets konvention om förebyggande och bekämpande av våld mot kvinnor och våld i nära relationer

I april 2011 antog Europarådets ministerkommitté en ny konvention om förebyggande och bekämpande av våld mot kvinnor och våld i nära relationer (*domestic violence*). Konventionen är det första bindande internationella instrumentet som skapar ett sammanhängande regelverk för att förebygga sådant våld, att skydda offren och att motverka att förövarna undgår straff. Konventionen definierar flera typer av våld mot kvinnor, inklusive påtvingade äktenskap, könsstympning, stalkning, fysiskt och psykiskt våld samt sexuellt våld. Enligt konventionen ska en internationell expertgrupp inrättas för att granska hur konventionen efterlevs på nationell nivå.

Konventionen öppnades för undertecknande den 11 maj 2011.

Rekommendation om rättigheter för homo- och bisexuella samt personer med könsöverskridande identitet eller uttryck

Europarådets medlemsstater antog efter en längre tids förhandling den 31 mars 2010 en rekommendation om rättigheter för homo- och bisexuella personer samt personer med könsöverskridande identitet eller uttryck. Sverige spelade en pådrivande roll i både framtagandet av rekommendationen och förhandlingsarbetet för att få ett slutligt antagande. Genom rekommendationen har för första gången alla Europarådets medlemsstater enats om ett dokument som uttryckligen bekräftar att homo- och bisexuella personer samt personer med könsöverskridande identitet eller uttryck har rätt att åtnjuta samma mänskliga rättigheterna som alla andra. Rekommendationen innebär i korthet att dessa personers rättigheter görs mer synliga och tydliga. Därigenom blir det enklare för enskilda att påtala de rättigheter som gäller avseende exempelvis privat- och familjeliv, utbildning, arbete, hälsa och organisationsfrihet.

3 Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna

3.1 Sveriges anslutning till konventioner om de mänskliga rättigheterna

Sverige har tillträtt de flesta centrala internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter.⁶ Nedan redovisas konventioner och protokoll som Sverige har tillträtt sedan regeringen i mars 2006 fattade beslut om den senaste nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter.

Riksdagen fattade i mars 2006 beslut enligt regeringen proposition om svensk ratifikation av det fakultativa protokollet till barnkonventionen om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi (prop. 2005/06:68). Riksdagen antog samtidigt de föreslagna lagändringar som ansågs nödvändiga för att Sverige skulle kunna tillträda protokollet. Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2006. Sverige ratificerade protokollet i december 2006 och det trädde i kraft för Sveriges del den 19 februari 2007.

Den 6 februari 2007 undertecknade Sverige FN-konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden (försvinnandekonventionen). Sverige har inte ratificerat konventionen. Inför en ratifikation behöver en översyn av svensk lagstiftning göras för att bedöma hur den överensstämmer med konventionen. Konventionen träder i kraft 30 dagar efter att den har ratificerats av 20 stater. Detta har skett i november 2010, vilket innebär att konventionen trädde i kraft den 23 december 2010.

Som nämnts i avsnitt 2.1 antog FN:s generalförsamling i december 2006 en konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Sverige undertecknade konventionen och fakultativt protokoll om individuell klagorätt den 30 mars 2007 och ratificerade dessa instrument den 15 december 2008 (prop. 2008/09:28). Konventionen och protokollet trädde i kraft för Sveriges del den 14 januari 2009. Tidigare konventioner om mänskliga rättigheter gäller fullt ut även för människor med funktionsnedsättning. Den nya konventionen är tillkommen för att undanröja hinder för personer med funktionsnedsättning att åtnjuta samma mänskliga rättigheter som alla andra. Regeringskansliet har översatt konventionen till svenska, bearbetat texten till lättläst svenska, gjort en överföring till punktskrift, framställt en ljudinspelning samt gjort en teckentolkning av den lättlästa versionen. Konventionstexten inklusive anpassningarna i olika format har publicerats på regeringens webbplats.

I maj 2010 ratificerade Sverige Europarådets konvention mot människohandel, som antogs inom Europarådet 2005. Konventionen trädde i kraft för Sveriges del den 1 september 2010. Syftet med konventionen är att förebygga människohandel, skydda offren för människohandel och lagföra dem som ägnar sig åt människohandel.

⁶ En lista över dessa konventioner och protokoll finns på regeringens webbplats för mänskliga rättigheter, www.manskligarattigheter.se (se sidan ”Konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige har undertecknat”).

Enligt artikel 36 i konventionen har en expertgrupp (*Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, GRETA*) tillsatts med uppdrag att bl.a. utvärdera hur konventionsstaterna genomför konventionens bestämmelser. Som huvudregel kommer varje stat att utvärderas vart fjärde år.

3.2 FN och granskningen av Sverige

3.2.1 FN:s råd för mänskliga rättigheter

Såsom nämnts i avsnitt 2.1 ersattes FN:s kommission för mänskliga rättigheter av FN:s råd för mänskliga rättigheter i mars 2006. Rådet genomför en periodisk granskning av situationen för mänskliga rättigheter i alla länder inom ramen för proceduren *universal periodic review* (UPR). Sverige granskades under 2010 och mottog då en rad rekommendationer, vilka beskrivs i kapitel 4 i anslutning till de rättighetsfrågor som togs upp.

FN:s råd för mänskliga rättigheter har också ett flertal oberoende tematiska och landsspecifika specialrapportörer. Tre av FN:s specialrapportörer har granskat Sverige sedan den nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter 2006–2009 beslutades i mars 2006, nämligen specialrapportören för bästa möjliga hälsa, specialrapportören mot våld mot kvinnor och specialrapportören för urfolkens rättigheter och grundläggande friheter. Även dessa slutsatser beskrivs i kapitel 4 i anslutning till de rättighetsfrågor som behandlats.

3.2.2 Sveriges rapportering till FN:s konventionskommittéer

Det finns för närvarande nio centrala konventioner om mänskliga rättigheter inom FN-systemet, nämligen

- den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (antagen 1966, nedan kallad FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter),
- den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (antagen 1966, nedan kallad FN-konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter),
- den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (antagen 1965, nedan kallad FN-konventionen mot rasdiskriminering),
- konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (antagen 1984, nedan kallad FN-konventionen mot tortyr),
- konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (antagen 1979, nedan kallad FN-konventionen mot diskriminering av kvinnor),
- konventionen om barnets rättigheter (antagen 1989, nedan kallad barnkonventionen),
- konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (antagen 2006),

- internationella konventionen om migrerande arbetares rättigheter (antagen 1990) samt
- internationella konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden (antagen 2006).

I anslutning till var och en av dessa konventioner har en kommitté inrättats med uppgift att övervaka hur de anslutna staterna uppfyller sina förpliktelser enligt konventionen. Granskningen görs bl.a. utifrån periodiska rapporter som konventionsstaterna lämnar till kommittéerna med några års intervall. Utifrån rapporten och den dialog som förs med representanter för den berörda staten vid ett särskilt förhör skapar sig kommittén en bild av situationen i landet. Inför förhöret uppmuntras även andra aktörer, som organisationer inom det civila samhället, att inkomma med skriftliga rapporter om sin syn på situationen avseende de mänskliga rättigheterna i det aktuella landet. Efter förhöret gör kommittén sin samlade bedömning (*concluding observations*), som innehåller både kritik och beröm samt rekommendationer till den berörda staten. Dessa yttranden återspeglar experternas syn på frågorna och är inte bindande för konventionsstaterna. De har dock stor betydelse som vägledning för staternas arbete med konventionerna på nationell nivå.

Sverige har ratificerat de nämnda konventionerna med undantag för de två sistnämnda. Sedan den andra nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter överlämnades till riksdagen i mars 2006 har regeringen lämnat rapporter om genomförandet av fem av konventionerna till konventionskommittéerna.

I december 2006 lämnades den 17:e och 18:e rapporten om FN-konventionen om avskaffande av rasdiskriminering. I juli 2009 lämnades också en kort rapport om hur Sverige följt upp vissa av de rekommendationer som lämnades 2008 av kommittén mot rasdiskriminering. Nästa rapport om konventionen ska preliminärt lämnas 2012.

I juni 2007 lämnades Sveriges 6:e rapport om genomförandet av konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Nästa rapport ska preliminärt lämnas 2014.

I september 2007 lämnade Sverige sin fjärde rapport till kommittén för barnets rättigheter om förverkligande av barnkonventionen. Nästa rapport ska lämnas i september 2012. I februari 2006 rapporterade regeringen för första gången till kommittén om genomförandet av tilläggsprotokollet till barnkonventionen om indragning av barn i väpnade konflikter, vilket Sverige ratificerade i december 2002. Tilläggsprotokollet till barnkonventionen om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi ratificerades av Sverige i december 2006. Första rapporten om genomförandet av det protokollet lämnades i februari 2009 till kommittén för barnets rättigheter.

Sveriges femte rapport om konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter lämnades i maj 2008. Nästa rapport om den konventionen ska preliminärt lämnas 2013.

Sverige har i januari 2011 lämnat sin första rapport om genomförandet av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Såsom har beskrivits i *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006–2009* (skr. 2005/06:95) lämnade Sverige sin sjätte

och sjunde rapport om konventionen om avskaffande av diskriminering av kvinnor i augusti 2005. Nästa rapporteringstillfälle planeras till 2014. I skrivelsen har även nämnts att Sveriges lämnade sin femte rapport om konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling i december 2005. Nästa rapport om den konventionen ska enligt planen lämnas 2013.

När en konventionskommitté granskat en periodisk rapport om hur en konventionsstat genomfört konventionen lämnar den sammanfattande slutsatser (*concluding observations*) om staten i fråga. Kommittéernas slutsatser om Sveriges genomförande av FN-konventionerna beskrivs i anslutning till de olika rättighetsfrågor som behandlas nedan.

I anslutning till att de svenska rapporterna har sammanställts har möten hållits för samråd med organisationer inom det civila samhället. Syftet med mötena har varit att diskutera organisationernas uppfattning och erfarenheter om respekten och arbetet för de mänskliga rättigheterna i Sverige samt att informera om regeringens inställning och rapporternas innehåll.

3.2.3 Klagomål mot Sverige inför FN:s konventionskommittéer

Flera konventionskommittéer granskar också klagomål från enskilda under förutsättning att staterna har erkänt kommittéernas behörighet att motta och pröva sådana klagomål. För närvarande har klagomålsprocedurer inrättats och trätt i kraft i anslutning till fem av de nio konventionerna, nämligen konventionen mot rasdiskriminering, konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, tortyrkonventionen, konventionen mot diskriminering av kvinnor och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I anslutning till konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter finns sedan den 10 december 2008 ett fakultativt protokoll för enskild klagorätt, men detta måste ratificeras av tio stater för att träda i kraft, vilket ännu inte skett. Även konventionen om migrerande arbetares rättigheter och konventionen om påtvingade försvinnanden har bestämmelser om klagomålsprocedurer som ännu inte har trätt i kraft. Barnkonventionen är således den enda av konventionerna som saknar klagomålsprocedur. Beträffande denna pågår dock ett arbete med att utarbeta ett protokoll om enskild klagorätt.

Sverige ratificerade både konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och dess fakultativa protokoll om individuell klagorätt 1971. Konventionen mot rasdiskriminering och tortyrkonventionen ratificerades av Sverige 1971 respektive 1986. Vid samma tidpunkter erkände Sverige konventionskommittéernas behörighet att motta och pröva klagomål från enskilda. Konventionen mot diskriminering av kvinnor och dess fakultativa protokoll om individuell klagorätt ratificerades av Sverige 1980 respektive 2003. Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och dess fakultativa protokoll om individuell klagorätt ratificerades av Sverige i slutet av 2008 och trädde i kraft för Sveriges del den 15 januari 2009.

Konventionen om migrerande arbetares rättigheter och konventionen mot påtvingade försvinnanden har inte ratificerats av Sverige. Sverige

har heller inte ratificerat det fakultativa protokollet till konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter om individuell klagorätt.

De allra flesta individuella klagomål mot Sverige som prövas av FN:s konventionskommittéer gäller konventionen mot tortyr. I stort sett alla klagomål mot Sverige avseende konventionen mot tortyr rör utlänningsärenden där klagandena har gjort gällande att de riskerar tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning i hemlandet om de avvisas eller utvisas från Sverige. I vissa fall har klagandena även gjort gällande att deras hälsotillstånd varit sådant att själva verkställigheten av avvisnings- eller utvisningsbeslutet i sig skulle utgöra grym, omänsklig eller förnedrande behandling. De första besluten från kommittén mot tortyr i ärenden mot Sverige meddelades 1996. Under perioden 1998–2001 framställdes mellan två och fem nya klagomål per år mot Sverige avseende denna konvention. Det genomsnittliga antalet klagomål mot Sverige har därefter ökat. Under perioden 2002–2008 kommunicerades i genomsnitt cirka tio ärenden per år med regeringen. Under 2009 kommunicerades nio nya klagomål. Kommittén har hittills behandlat 61 klagomål mot Sverige, varav 12 klagomål har avvisats utan prövning i sak. I 35 fall har kommittén kommit fram till att Sverige inte har åsidosatt rättigheterna i konventionen, och i 15 fall ansågs kränkning ha ägt rum. Fyra av de avgöranden som inneburit att Sverige har åsidosatt sina förpliktelser enligt konventionen mot tortyr har meddelats sedan mars 2006, när regeringens andra nationella handlingsplan för de mänskliga rättigheterna (skr. 2005/06:95) lämnades till riksdagen.

Kommittén för mänskliga rättigheter, som övervakar konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, har hittills behandlat sammanlagt tolv klagomål mot Sverige, varav sju har prövats i sak. I ett av dessa fall fann kommittén att Sverige hade kränkt konventionen (*Alzery*, avgörande den 10 november 2006).

Kommittén mot rasdiskriminering, som övervakar konventionen mot rasdiskriminering, har hittills behandlat tre klagomål mot Sverige, alla från samma person. Samtliga dessa klagomål har avvisats med hänvisning till att klaganden inte uttömt de inhemska rättsmedlen.

Hittills har inget klagomål enligt konventionen mot diskriminering av kvinnor kommunicerats med den svenska regeringen.

Det första klagomålet enligt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som har kommunicerats med Sverige inkom till regeringen i början av 2011.

De ärenden där konventionskommittéerna kommit fram till att Sverige kränkt en rättighet i konventionen mot tortyr eller konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter beskrivs i kapitel 4 i anslutning till de rättighetsfrågor som aktualiseras.

Ärenden under handläggning hos regeringen per den 1 januari 2011

Vid årsskiftet 2010/2011 pågick handläggning av 21 ärenden hos regeringen. Ett av dessa var ett klagomål inför kommittén för mänskliga rättigheter medan resterande ärenden rörde klagomål inför kommittén mot tortyr. Samtliga klagomål under handläggning gällde utvisning eller

avvisning av personer som nekats uppehållstillstånd i Sverige och, i ett fall, en person som utvisats från Sverige till följd av att han dömts för brott och som även utlämnats till sitt hemland enligt beslut av regeringen.

3.3 Internationella arbetsorganisationen (ILO)

Enligt ILO:s stadga, artikel 22, ska de medlemsstater som tillträtt en konvention rapportera till Internationella arbetsbyrån om tillämpningen av konventionens bestämmelser. Sverige har ratificerat de åtta ILO-konventioner som anses grundläggande (*fundamental conventions*) och som åsyftas i ILO:s deklaration om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet. Beträffande dessa konventioner ska rapport lämnas vartannat år. Sverige har sedan mars 2006 lämnat två rapporter om vardera konventionerna (nr 29) om tvångs- eller obligatoriskt arbete, (nr 87) om föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten, (nr 98) om organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten, (nr 100) om lika lön (mellan män och kvinnor), (nr 111) om diskriminering vad avser anställning och yrkesutövning och (nr 138) om minimiålder för tillträde till arbete samt en rapport om vardera konventionerna (nr 105) om avskaffande av tvångsarbete och (nr 182) om förbud mot och omedelbara åtgärder för avskaffande av de värsta formerna av barnarbete. I sedvanlig ordning har rapporterna underställts arbetsmarknadens parter för eventuella synpunkter. Rapporterna innehåller bl.a. kommentarer till frågor och observationer från ILO:s expertkommitté med anledning av tidigare rapporter.

3.4 Europeiska unionen; domar från EU-domstolen och rapporter från EU:s byrå för grundläggande rättigheter

3.4.1 Domar från EU-domstolen rörande frågor om grundläggande rättigheter i Sverige

Genom Lissabonfördraget, som trädde i kraft den 1 december 2009, förändrades reglerna om EU:s eget domstolssystem på så sätt att domstolen numera som utgångspunkt är behörig på samtliga politikområden. EG-domstolen bytte därmed namn till EU-domstolen. Uttryckliga undantag från domstolens behörighet görs dock dels för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, där domstolen i stort sett saknar behörighet, dels för området med frihet, säkerhet och rättvisa, där domstolen inte ska vara behörig att pröva giltigheten eller proportionaliteten av insatser som polis eller andra brottsbekämpande organ gör i en medlemsstat. Detsamma gäller när medlemsstaterna utövar sitt ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten.

EU-domstolen ska se till att unionens institutioner handlar inom sina respektive behörighetsområden och i enlighet med EU-rätten, inklusive stadgan om grundläggande rättigheter. Det är också EU-domstolen som ytterst avgör om medlemsstaterna och unionens institutioner följer och

tillämpar EU-rätten korrekt. EU och dess medlemsstater ska även respektera de rättigheter som garanteras i Europakonventionen. I praktiken hänvisar också EU-domstolen ofta till konventionen i sina domar.

Nedan beskrivs två domar från EU-domstolen som meddelats sedan 2006 och som rört frågor om grundläggande rättigheter i Sverige.

Kommissionen mot Sverige i målet C-322/08

Sverige fälldes genom dom den 14 maj 2009 i målet C-322/08 för fördragsbrott. Bakgrunden var att kommissionen yrkat att domstolen skulle fastställa att Sverige inte hade uppfyllt sina skyldigheter enligt direktiv 2004/83/EG (skyddsgrundsdirektivet). Direktivet stadgar miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet. Underlåtenheten bestod i att Sverige inte hade antagit de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att genomföra direktivet eller, i vart fall, inte hade underrättat kommissionen om detta.

Sverige anförde i svaromål att svensk lagstiftning och rättstillämpning redan i allt väsentligt motsvarade skyddsgrundsdirektivets bestämmelser, men att vissa ändringar av lagteknisk karaktär emellertid krävdes för att full överensstämmelse med direktivet skulle uppnås. Eftersom de nya reglerna skulle träda i kraft i april 2009, bestred regeringen inte kommissionens talan. I dom den 14 maj 2009 fällde EU-domstolen Sverige för fördragsbrott i enlighet med detta medgivande.

Yassin Abdullah Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen (målen C-402/05 P och C-415/05 P) samt Yassin Abdullah Kadi mot kommissionen (mål / 85/09)

I en dom den 3 september 2008 ogiltigförklarade (dåvarande) EG-domstolen rådets förordning om frysning av Yassin Abdullah Kadis och Al Barakaat Foundations tillgångar. Genom domen upphävde EG-domstolen förstainstansrättens domar i mål T-306/01, Yusuf och Al Barakaat Foundation mot rådet, och i mål T-315/01, Kadi mot rådet och kommissionen. Al Barakaat International Foundation är etablerad i Sverige.

Bakgrunden var att Yassin Abdullah Kadi och Al Barakaat International Foundation hade pekats ut av FN:s säkerhetsråds sanktionskommitté som associerade med Usama bin Ladin, al-Qaida eller talibanerna. Samtliga stater som är medlemmar i FN är i enlighet med ett antal resolutioner från säkerhetsrådet skyldiga att frysa penningmedel och andra finansiella tillgångar som direkt eller indirekt kontrolleras av personer eller enheter som är associerade med Usama bin Ladin, al-Qaida och talibanerna.

Rådet antog en förordning i syfte att genomföra dessa resolutioner. Enligt den förordningen skulle penningmedel och andra finansiella tillgångar tillhöriga personer och enheter vars namn fanns införda i en

bilaga till förordningen frysas. Bilagan ändrades regelbundet för att överensstämma med en lista sammanställd av FN:s sanktionskommitté, som är ett organ under säkerhetsrådet. I oktober 2001 togs Yassin Abdullah Kadis respektive Al Barakaats namn upp på sanktionskommitténs lista och fördes därefter in i bilagan till rådets förordning.

I sin dom slog EG-domstolen fast att gemenskapsdomstolarna är behöriga att kontrollera de åtgärder som gemenskapen antar för att genomföra resolutioner från FN:s säkerhetsråd. Domstolen ansåg att rådets förordning inneburit ett åsidosättande av Yassin Abdullah Kadis och Al Barakaats grundläggande rättigheter enligt gemenskapsrätten. Rådets förordning om frysning av Yassin Abdullah Kadis och Al Barakaats tillgångar upphävdes.

EG-domstolen uttalade också att det i den aktuella förordningen inte föreskrivits något som helst förfarande för att, vid tidpunkten för införandet i bilagan eller efter det att införandet har skett, upplysa berörda personer om de omständigheter som motiverade att deras namn förtecknats i bilagan. Rådet hade inte vid något tillfälle upplyst Yassin Abdullah Kadi eller Al Barakaat om de omständigheter som lagts dem till last och som motiverat att deras namn förtecknats i bilagan. Detta åsidosättande av Yassin Abdullah Kadis och Al Barakaats rätt till försvar hade också lett till ett åsidosättande av rätten till ett rättsmedel inför domstol, eftersom de inte under tillfredsställande förhållanden har kunnat försvara sina rättigheter inför domstolen. Domstolen konstaterade också att frysningen av tillgångar utgjort en omotiverad inskränkning av Yassin Abdullah Kadis och Al Barakaats äganderätt.

EG-domstolen gav rådet tre månader att åtgärda bristerna. Inom denna tidsram erhöll kommissionen, som efter den ursprungliga EG-listningen hade fått rådets generella uppdrag att genomföra sanktionskommitténs beslut, sammanfattningar från sanktionskommittén av skälen till att Yassin Abdullah Kadi respektive Al Barakaat en gång hade utpekats av sanktionskommittén. Sådana sammanfattningar hade börjat utfärdas och publiceras enligt en resolution från säkerhetsrådet i juni 2008. Kommissionen delgav Yassin Abdullah Kadi respektive Al Barakaat de från FN erhållna skälen och erbjöd dem att inkomma med observationer. Sådana insändes av båda. Kommissionen utfärdade, efter granskning av skälen samt observationerna, en EG-förordning som bekräftade att Yassin Abdullah Kadi och Al Barakaat skulle kvarstå förtecknade i bilagan till EG:s förordning. Båda anförde då klagomål till förstainstansrätten över detta nya beslut.

Al Barakaats klagan kom aldrig att fullföljas eftersom det målet avskrevs sedan sanktionskommittén, och därefter kommissionen, beslutat att stryka organisationen från förteckningen. Vad gäller EG-förordningen om Yassin Abdullah Kadi så fullföljdes målet (T-85/09) och tribunalens (f.d. förstainstansrättens) dom föll den 30 september 2010. Förordningen ogiltigförklarades. Med hänvisning till EG-domstolens dom konstaterade tribunalen att den är skyldig att säkerställa en i princip fullständig kontroll av förordningen i förhållande till de grundläggande rättigheterna och att förordningen inte är undantagen domstolsprövning bara för att den är avsedd att genomföra en tvingande resolution från FN:s säkerhetsråd. I vart fall ansåg tribunalen detta gälla så länge som

sanktionskommitténs omprövningsförfarande uppenbart inte erbjöd de garantier som ett effektivt domstolsskydd innebär. Tribunalen fann att de nya procedurer som kommissionen hade använt inte i sig var tillräckliga för att underlätta en fullständig kontroll av sakomständigheter och bevisning. Ingen bevisning annat än de från sanktionskommittén erhållna skälen hade företetts för Yassin Abdullah Kadi eller i förhandlingarna inför tribunalen, varför dennes rätt till effektivt domstolsskydd åsidosatts och lagenligheten i kommissionens förordning inte hade kunnat prövas. Detta föranledde att förordningen måste ogiltigförklaras. Tribunalen förde samtidigt resonemang som antydde att man fann det önskvärt att EU-domstolen (f.d. EG-domstolen) ånyo skulle överväga sin inställning från den tidigare domen som man konstaterade hade förorsakat diskussion i juristkretsar. Tribunalens dom har överklagats av kommissionen och ministerrådet.

EG-domstolens dom från 2008 och den utveckling som skett i sanktionskommitténs procedurer föranledde ministerrådet att i december 2009 anta ändringar i den EG-förordning som genomför säkerhetsrådets resolutioner om åtgärder mot personer som är associerade med Usama bin Laden, al-Qaida och talibanerna. Ändringarna innebär för EU:s vidkommande bl.a. krav på motivering för att någon ska förtecknas i bilagan till rådets förordning och lägger fast vilka procedurer som ska användas för att bereda den utpekade möjlighet att kommentera motiveringen samt för att genomföra ett särskilt översynsförfarande i fall av invändningar från denne.

3.4.2 Rapporten från EU:s byrå för grundläggande rättigheter

EU:s byrå för grundläggande rättigheter publicerar varje år ett stort antal rapporter om olika rättighetsfrågor eller -områden.⁷ De flesta rapporter har en tematisk inriktning som illustreras med exempel från olika länder i EU, men i vissa görs även jämförelser mellan medlemsstaterna. Bland dessa rapporter kan t.ex. nämnas *European Union Minorities and Discrimination Survey* (EU-MIDIS), som är en serie studier som beskriver upplevelser av diskriminering i EU:s medlemsstater. Den senaste rapporten (2011), som är den femte i serien, fokuserar på diskriminering på flera grunder (s.k. multipel diskriminering) och redovisar jämförelser i flera avseenden, bl.a. med hänsyn till diskrimineringsgrund och mellan länder. Av rapporten framgår bl.a. att det i Sverige är personer från Somalia som i högst grad upplever att diskriminering är väldigt eller ganska utbredd i Sverige. Somalier är också, tillsammans med irakier, den grupp som i högst grad uppger att de själva upplevt multipel diskriminering i Sverige under det senaste året.⁸

⁷ Rapporterna finns tillgängliga på <http://fra.europa.eu/fra>.

⁸ 05 EU-MIDIS, *European Union Minorities and Discrimination Survey*, European Union Agency for Fundamental Rights, 2011.

En annan rapport (2010) som kan nämnas behandlar frågor om ensamkommande flyktingbarn i EU:s medlemsstater. Rapporten beskrivs närmare i avsnitt 4.16.⁹

Ytterligare rapporter behandlar t.ex. rätten till politiskt deltagande för personer med mentala hälsoproblem eller psykisk funktionsnedsättning (2010), förvarstaggande av tredjelandsmedborgare i återsändande-procedurer (2010), homofobi, transfobi och diskriminering på grund av sexuell läggning och könsidentitet (2010), samt nationella institutioner för mänskliga rättigheter (2010).

EU:s byrå för grundläggande rättigheter publicerar även årsrapporter som beskriver utvecklingen vad gäller grundläggande rättigheter i EU:s medlemsstater på en övergripande nivå.

3.5 Europarådet; Sveriges rapportering samt individuella klagomål mot Sverige

3.5.1 Europarådets konventionskommittéer

Sedan regeringens senaste nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter överlämnades till riksdagen i mars 2006 har Sverige lämnat sin sjätte, sjunde, åttonde, nionde och tionde rapport till Europarådet om genomförandet av den (reviderade) europeiska sociala stadgan. De rapporter som lämnas avser olika delar i stadgan olika år och har således en tematisk indelning. Europarådets kommitté för sociala rättigheter har lämnat årliga kommentarer om Sveriges genomförande av den sociala stadgan i anslutning till de rapporter som Sverige lämnat. Även dessa har således en tematisk indelning.

Under 2006 lämnade Sverige sin andra rapport om genomförandet av ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter. Den rådgivande kommittén för ramkonventionen lämnade kommentarer om Sverige i november 2007. I juni 2008 antog Europarådets Ministerkommitté en resolution om Sveriges genomförande av ramkonventionen.

Sverige lämnade i oktober 2007 sin tredje rapport om genomförandet av Europarådets stadga om landsdels- eller minoritetsspråk. Expertkommittén för stadgan antog i november 2008 antog, i anledning av rapporten, en utvärderingsrapport om Sverige. Ministerkommittén antog en rekommendation i maj 2009 i anledning av samma rapport.

I anslutning till att de svenska rapporterna om ramkonventionen och språkstadgan har sammanställts har möten hållits för samråd med de nationella minoriteternas organisationer. Syftet med mötena har varit att diskutera organisationernas uppfattning och erfarenheter om respekten och arbetet för Sveriges internationella åtaganden vad avser de nationella minoriteterna samt att informera om regeringens inställning och rapporternas innehåll.

Sveriges lämnade sin fjärde rapport om språkstadgan i oktober 2010. Expertkommittén besökte Sverige i mars 2011. Expertkommittén och Ministerkommittén har ännu inte uttalat sig om Sveriges rapport.

⁹ *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States*, European Union Agency for Fundamental Rights, 2010.

Europarådets kommitté mot tortyr (CPT) besökte Sverige i juni 2009 och utfärdade en rapport om besöket i december samma år.

Europarådets kommission mot rasism och intolerans (ECRI) har inte lämnat någon rapport om Sverige under tiden sedan den andra nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter överlämnades till riksdagen. Sverige kommer att lämna sin fjärde rapport till ECRI i maj 2011 och ECRI kommer att besöka Sverige i september 2011.

Som nämnts i avsnitt 3.1 trädde Europarådets konvention mot människohandel i kraft för Sveriges del den 1 september 2010. Sverige har ännu inte utvärderats av den expertgrupp som ska övervaka konventionens genomförande i konventionsstaterna.

De dokument som nämnts ovan finns tillgängliga på regeringens webbplats om mänskliga rättigheter www.manskligarattigheter.se. Innehållet i yttrandena och rapporterna beskrivs nedan i anslutning till de olika frågor som behandlas i avsnitt 4 och 5.

3.5.2 Europadomstolens domar avseende Sverige

Sedan sin tillkomst 1959 och till och med 2010 hade domstolen totalt meddelat 13 697 domar, varav 95 rör Sverige. I 47 av målen har Sverige fällts för brott mot konventionen.

Domstolens tolkning av vissa av konventionens bestämmelser har fått till följd att svensk rätt och svensk rättstillämpning i vissa avseenden fått anpassas till de åtaganden som följer av konventionen. Detta har bl.a. gällt tillämpningen av konventionens artikel 6 om rätten till domstolsprövning vad avser förvaltningsbeslut som angår ”civila rättigheter och skyldigheter”. År 1988 antogs en lag om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut (SFS 1988:205) som gav en vidare möjlighet till domstolsprövning av förvaltningsbeslut. Denna lag ersattes från och med den 1 juli 2006 av en ny lag om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (SFS 2006:304). Samtidigt infördes i förvaltningslagen (1986:223) nya bestämmelser om rätt till domstolsprövning som bl.a. innebär att lagens bestämmelser om överklagande ska gälla i vissa fall även om det finns föreskrifter om överklagandeförbud. I såväl den nya rättsprövningslagen som i förvaltningslagen finns en direkt koppling till artikel 6 i Europakonventionen och den enskildes rätt att få sina ”civila rättigheter och skyldigheter” prövade av domstol.

Också i andra hänseenden har svenska rättsregler behövt anpassas i syfte att åstadkomma en harmonisering med konventionen. Lagändringar har under åren gjorts t.ex. vad avser anhållande och häktning (lagändringar 1987), vård av unga (1990) och skattetillägg (2003).

En principiellt viktig förändring av svensk rätt i förhållande till konventionen kom till stånd när lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna trädde i kraft den 1 januari 1995 (prop. 1993/94:117). Genom denna lag inkorporerades konventionen med svensk rätt och konventionstexten antogs som svensk lag.

På senare år har Högsta domstolen (HD) haft anledning att i flera fall ta ställning till hur konstaterade överträdelser av Europakonventionen ska gottgöras i Sverige i de fall där skadestånd är påkallat (se bl.a. HD:s

avgöranden i NJA 2005 s. 462, NJA 2007 s. 295, NJA 2007 s. 584). Avgörandena har tagit sin utgångspunkt i artikel 13 i konventionen som innefattar en förpliktelse för konventionsparterna att tillhandahålla ett effektivt rättsmedel på nationell nivå för den som på rimliga grunder påstår sig ha blivit utsatt för ett konventionsbrott. Genom sina avgöranden har HD formulerat en princip som innebär att skadestånd kan dömas ut som gottgörelse för en överträdelse av Sveriges förpliktelser enligt Europakonventionen, även om stöd inte finns i den svenska skadeståndsrätten. Mot den bakgrunden har HD dömt ut ideellt skadestånd för kränkningar av artiklarna 6 (rätten till domstolsprövning) och 8 (rätten till privatliv) i konventionen. HD har även förklarat att staten kan åläggas att betala skadestånd på grund av brott mot artikel 5 (rätt till frihet och säkerhet). Även underinstanserna och Justitiekanslern har tillerkänt enskilda skadestånd med hänvisning till den princip som HD har slagit fast. I maj 2009 beslutade regeringen om direktiv till en utredning om statens skadeståndsansvar vid överträdelser av Europakonventionen (dir. 2009:40). Utredningen om det allmännas ansvar enligt Europakonventionen (Ju 2009:08) lämnade i betänkandet *Skadestånd och Europakonventionen* (SOU 2010:87) förslag om att nya bestämmelser ska införas i skadeståndslagen (1972:207) som ger möjlighet för enskilda fysiska och juridiska personer att få skadestånd av staten eller en kommun vid överträdelser av Europakonventionen från statens eller kommunens sida (se närmare avsnitt 4.5).

Som framgår nedan har flera domar under senare år rört rätten till rättegång inom skälig tid. Den 1 januari 2010 trädde lagen (2009:1058) om förtursförklaring i domstol i kraft. Enligt lagen gäller att om handläggningen av ett mål eller ärende har oskäligt fördröjts, så ska domstolen efter skriftlig ansökan från en enskild part förklara att målet eller ärendet ska handläggas med förtur i domstolen (förtursförklaring). En ansökan om förtursförklaring kan göras beträffande alla typer av mål och ärenden i de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, Marknadsdomstolen, Arbetsdomstolen och Patentbesvär-rätten

Domar i mål mot Sverige under perioden 2006–2010

Under perioden 2006 till och med 2010 har Europadomstolen meddelat dom i 26 mål mot Sverige. I sex fall avskrev domstolen målet, varav i de flesta fall efter förlikning. I fem mål fann domstolen ingen kränkning av Europakonventionen. I femton mål fälldes Sverige för kränkning av konventionen. De olika avgörandena fördelade sig enligt följande.

Under 2006 meddelades åtta lagakraftvunna domar avseende Sverige. I två av fallen (*Danell m.fl.* och *Sali*) avskrev domstolen klagomålen efter förlikning. I ett fall (*Svenska Transportarbetareförbundet*) avskrevs klagomålet sedan regeringen efter förhandlingar förklarat sig villig att utge skadestånd och ersättning för rättegångskostnader till klaganden. Bakgrunden var att regeringen redan tidigare hade medgett att avsaknaden av möjlighet till domstolsprövning stred mot artikel 6 i konventionen och informerat domstolen om att den relevanta lagbestämmelsen höll på att ses över. I två mål, som båda rörde klagomål

enligt artikel 8 om rätt till skydd för privat- och familjelivet, fann domstolen ingen kränkning av konventionen. I det första fallet (*Elli Poluhas dödsbo*) ansåg domstolen att det inte stred mot artikel 8 att en anhörig nekats lov att flytta en avlidens gravsatta aska från en familjegrav till en annan. Inte heller i det andra fallet (*White*) fann domstolen någon kränkning av artikel 8. Målet rörde två tidningar vars ansvariga utgivare frikänkts från ansvar för förtal sedan klaganden i flera artiklar utpekats som Olof Palmes mördare.

I övriga tre domar från 2006 fälldes Sverige helt eller delvis för brott mot konventionen. I fallet *Hellborg*, som rörde en rad olika processer med anknytning till ett bygglovsärende, fälldes Sverige för brott mot rätten till en rättegång inom skälig tid och rätten till muntlig förhandling enligt artikel 6 samt mot egendomsskyddet i artikel 1 i första tilläggsprotokollet. I fallet *Segerstedt-Wiberg m.fl.*, som rörde fem personers ansökningar att få ta del av information i Säkerhetspolisens register, fann domstolen kränkningar bl.a. av rätten till skydd för privatlivet enligt artikel 8 och rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13. I fallet *Klemeco Nord AB* fälldes Sverige för långsam handläggning av ett skadeståndsmål. Däremot fann domstolen inget brott mot artikel 6 till följd av att hovrätten fastställt tingsrättens dom utan egen motivering.

Under 2007 meddelades sju lagakraftvunna domar i mål mot Sverige. I ett av fallen (*Valin*) avskrev domstolen målet efter förlikning. Ett annat mål (*Ahmed*) avskrevs sedan klaganden fått tidsbegränsat uppehållstillstånd och återkallat klagomålet. I övriga fem mål (*Lilja, Wassdahl, Evaldsson, Dödsboet Nitschke* och *Rey m.fl.*) fälldes Sverige för brott mot konventionen. I samtliga fall utom Evaldsson, som rörde egendomsskyddet, var det fråga om brott mot kravet på rättegång inom skälig tid.

Två domar meddelades i mål mot Sverige under 2008. I båda målen fälldes Sverige för brott mot konventionen. I målet *Iselsten* handlade det om brott mot kravet i artikel 6 på rättegång inom skälig tid i skadeståndsmål och i målet *Khurshid Mustafa* om brott mot den enskildes rätt enligt artikel 10 att kunna ta del av information från utländska TV-stationer.

Tre lagakraftvunna domar avseende Sverige meddelades under 2009. Ett av målen skrev domstolen av genom dom efter förlikning. I ett annat mål fälldes Sverige för brott mot artikel 6 vad gäller rätten till domstolsprövning. I det tredje fallet fann Europadomstolen att det inte skulle utgöra någon kränkning av konventionen att verkställa en utvisning av klaganden till hemlandet Irak.

Under 2010 meddelade domstolen sex domar i mål mot Sverige. I fyra av dessa domar konstaterades Sverige ha kränkt konventionen och i två fall ansågs ingen kränkning ha ägt rum. De domar där Sverige ansågs ha kränkt Europakonventionen avsåg artikel 6 om rätt till en rättvis rättegång, rätten till rättegång inom skälig tid enligt samma artikel samt, i två fall, artikel 3 om förbud mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Referat av Europadomstolens domar rörande Sverige publiceras fortlöpande på regeringens webbplats om mänskliga rättigheter, www.mänskligarättigheter.se. Fällande domar som Europadomstolen

meddelat i mål mot Sverige beskrivs även i kapitel 4 i anslutning till den rättighetsfråga som målet rör.

3.5.3 Kollektiva klagomål mot Sverige inför Europarådets kommitté för ekonomiska och sociala rättigheter

Enligt ett protokoll till den europeiska sociala stadgan som trädde i kraft 1998 kan organisationer lämna in klagomål till Europarådets kommitté för sociala rättigheter om de anser att en stat har brutit mot stadgan. Endast ett klagomål har lämnats in avseende Sverige. Detta behandlades av kommittén 2003, såsom beskrivits i den nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter 2006–2009 (skr. 2005/06:95, s. 214).

4 Särskilda rättighetsområden

Ett stort antal frågor om respekten och arbetet för specifika rättigheter behandlas av de olika övervakningsorganen, bl.a. i deras sammanfattande slutsatser angående staternas periodiska rapporter om genomförandet av konventionerna och i deras domar eller yttranden i anledning av enskilda klagomål. Nedan ges en översikt över de frågor som övervakningsorganen tagit upp avseende Sverige under de senaste åren. Översikten är inte en fullständig redovisning, utan en sammanfattning av de många domar, synpunkter och rekommendationer som har lämnats.

4.1 Icke-diskriminering och jämställdhet

Principerna om icke-diskriminering och jämställdhet kommer till uttryck i ett flertal konventioner och andra instrument. Följaktligen har flera internationella övervakningsorgan lämnat synpunkter och rekommendationer i dessa frågor.

När FN:s råd för mänskliga rättigheter granskade Sverige i maj 2010 berörde ett flertal rekommendationer diskriminering.¹⁰ Som exempel kan nämnas att Sverige rekommenderades att samla in och ta fram statistik om faktiska uttryck för rasism och diskriminering. En annan rekommendation var att Sverige särskilt borde uppmärksamma s.k. multipel diskriminering, dvs. diskriminering som avser flera diskrimineringsgrunder. Vidare rekommenderades Sverige att intensifiera sitt arbete mot diskriminering på grund av etnisk tillhörighet. Ytterligare en rekommendation var att Sverige bör bedriva ett aktivt arbete för att främja lika rättigheter och möjligheter, oberoende av kön eller sexuell läggning.

I sina sammanfattande slutsatser om Sverige 2008 uttryckte FN:s kommitté mot rasdiskriminering oro över att den nya diskrimineringslagen (2008:567) i stort sett inte lämnar något utrymme för särskilda åtgärder avseende utsatta etniska grupper. Kommittén uppmanade

¹⁰ A/HRC/15/11, 16 juni 2010.

Sverige att se över sin inställning i frågan om särskilda åtgärder med tanke på den bristande jämlikhet som minoriteter, utlandsfödda och personer som tillhör urfolk upplever. Vidare uppmanade kommittén Sverige att utveckla och stärka åtgärdsprogram med syfte att motverka diskriminering inom rättsväsendet. Kommittén noterade vidare Sveriges ansträngningar för att integrera utlandsfödda. Trots dessa ansträngningar fortsätter dock diskriminering av personer med utländsk bakgrund inom en rad områden, framförde kommittén, som var oroad över den lägre anställningsgraden bland personer med invandrabakgrund, särskilt kvinnor. Kommittén beklagade avsaknaden av information om vilka konkreta åtgärder som vidtagits för att motverka diskriminering inom hälso- och sjukvårdsområdet. Den var också oroad över den fortsatta diskrimineringen på bostadsmarknaden. Kommittén rekommenderade Sverige att intensifiera sina ansträngningar för att bekämpa diskriminering av personer med utländsk bakgrund.¹¹

FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter framförde i sitt yttrande 2008 om Sverige oro över fortsatt etnisk diskriminering, särskilt av den romska minoriteten och personer med utländsk bakgrund vad avser tillgång till anställning och arbetsliv, utbildning, allmänna platser och inom rättsväsendet, trots de ansträngningar som Sverige gjort för att förstärka sitt rättsliga och institutionella ramverk mot diskriminering. Sverige rekommenderades att utöka sina ansträngningar och ta ytterligare steg för att motverka diskriminering på grund av etnisk tillhörighet i alla delar av samhällslivet. Kommittén bad Sverige att i sin nästa rapport lämna detaljerad information om arbetet för att bekämpa och förebygga etnisk diskriminering, särskilt med avseende på verksamhet som bedrivs enligt den nya diskrimineringslagen. Kommittén uttryckte också oro över att diskriminering av personer med funktionsnedsättning fortgår. Den konstaterade att bristande tillgänglighet inte ses som en form av diskriminering enligt diskrimineringslagen. Kommittén uppmanade Sverige att säkerställa effektivt genomförande av gällande regelverk och åtgärder mot diskriminering av personer med funktionsnedsättning och att genomföra positiva åtgärder för att se till att dessa personer kan åtnjuta de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna på samma sätt som den övriga befolkningen, inklusive tillgänglighet till allmänna platser.¹²

Kommittén för barnets rättigheter uttryckte i sitt yttrande 2009 oro över att principen om icke-diskriminering, trots ny lagstiftning mot diskriminering, inte respekteras fullt ut i praktiken, se vidare avsnitt 4.17.¹³

FN:s kommitté mot tortyr välkomnade i sitt yttrande 2008 att Sverige antagit en ny och samlad diskrimineringslagstiftning, men uttryckte sin oro över uppgifter om fortsatt diskriminering av utsatta grupper, särskilt romer. Kommittén framhöll att Sverige bör intensifiera sina

¹¹ CERD/C/SWE/CO/18, 23 september 2008.

¹² E/C.12/SWE/CO/5, 1 december, par. 16–17.

¹³ CWC/C/SWE/CO/4, 26 juni 2009, par. 25–26.

ansträngningar för att bekämpa diskriminering av utsatta grupper, inklusive romer.¹⁴

Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter framförde i sin uppföljningsrapport 2007 om Sverige att det rättsliga skyddet mot diskriminering förstärktes i vissa avseenden sedan kommissariens besök 2004. Han konstaterade också att det utredningsförslag om en samlad diskrimineringslagstiftning (*En sammanhållen diskrimineringslagstiftning*, SOU 2006:22) som då bereddes inom Regeringskansliet verkade svara mot många av den tidigare lagstiftningens svagheter. Han framförde att många klagomål lämnats till den tidigare Handikappombudsmannen avseende avsaknad av tillfredsställande bostad. Kommissarien ansåg därför att en rätt till sådan bostad borde införas i den nya diskrimineringslagstiftningen, i enlighet med bl.a. FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Kommissarien uttryckte sitt fulla stöd för att ålder och könsöverskridande identitet eller uttryck införts som diskrimineringsgrunder i den nya lagstiftningen (diskrimineringslagen 2008:567), men noterade att artikel 14 i Europakonventionen stadgar ett än bredare diskrimineringsförbud, liksom protokoll 12 till denna konvention. Kommissarien uppmanade Sverige att överväga att i lagstiftningen införa en icke-uttömmande lista över diskrimineringsgrunder för att säkerställa att lagen är väl utformad för att effektivt skydda mot alla former av diskriminering.¹⁵

I juni 2008 antog riksdagen regeringens proposition *Ett starkare skydd mot diskriminering* (prop. 2007/08:95, bet. 2007/08:AU7, rskr. 2007/08:219). En ny diskrimineringslag (2008:567) och en ny lag om Diskrimineringsombudsmannen (2008:568) trädde i kraft den 1 januari 2009. Diskrimineringslagen ersatte jämställdhetslagen (1991:433) och sex andra civilrättsliga lagar vilket medförde bl.a. att skyddet mot diskriminering i stort sett blivit likartat för de olika diskrimineringsgrunderna samtidigt som två nya diskrimineringsgrunder har tillkommit; ålder och könsöverskridande identitet eller uttryck. Diskrimineringslagen innehåller förbud mot diskriminering som gäller i princip inom alla samhällsområden. Förbudet mot åldersdiskriminering är dock begränsat till utbildningsverksamhet och arbetslivet i vid mening (se vidare nedan om åldersdiskriminering). Myndigheten Diskrimineringsombudsmannen inrättades med uppgift att utöva tillsyn över att diskrimineringslagen följs.

Särskilt om jämställdhet och diskriminering på grund av kön

Jämställdhetsfrågor har tagits upp av flera konventionskommittéer. I sina avslutande kommentarer 2009 rekommenderade t.ex. FN:s kommitté för mänskliga rättigheter Sverige att försöka hitta vägar för att främja kvinnors tillgång till högre positioner, inklusive genom särskilda åtgärder. Vidare borde Sverige, enligt rekommendationen, öka sina

¹⁴ CAT/C/SWE/CO/5, 4 juni 2008, par. 21.

¹⁵ CommDH(2007)10, 16 maj 2007, par. 53.

ansträngningar för att minska lönegapet mellan män och kvinnor och för att underlätta heltidsanställningar av kvinnor.¹⁶

FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter noterade med oro att lönegapet mellan män och kvinnor består, trots Sveriges ansträngningar på jämställdhetsområdet. Kommittén bad Sverige att fortsätta att stärka sina ansträngningar för att öka jämställdheten mellan kvinnor och män i arbetslivet, särskilt vad gäller lika lön för likvärdigt arbete och för att öka andelen kvinnor på ledande poster. Kommittén uppmanade också Sverige att fortsätta att stärka rätten till heltidsanställning genom att utveckla proaktiva åtgärder.¹⁷ Se närmare nedan om den svenska diskrimineringslagens (2008:567) bestämmelser om aktiva åtgärder.

FN:s kommitté mot diskriminering av kvinnor yttrade sig 2008 över Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport om genomförandet av FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor.¹⁸ I yttrandet påminde kommittén Sverige om skyldigheten att systematiskt och fortlöpande tillämpa alla bestämmelser i konventionen, och framhöll att Sverige bör ägna särskild uppmärksamhet åt de förbättringsområden och rekommendationer som kommittén angivit när nästa periodiska rapport ska lämnas.

Kommitténs yttranden och rekommendationer berörde flera områden. Den var bl.a. oroad över att Grundlagsutredningens förslag till ny regeringsform (*En reformerad grundlag*, SOU 2008:125) var könsneutralt, inte könsmedvetet, och uppmanade Sverige att göra en noggrann översyn av alla de fyra grundlagarna ur ett jämställdhetsperspektiv för att säkerställa att de är förenliga med bestämmelserna i konventionen. I propositionen *En reformerad grundlag* (prop. 2008/09:80) anförde regeringen att språket i regeringsformen genom reformen skulle göras könsneutralt. Ändringarna i regeringsformen trädde i kraft den 1 januari 2011.

Kommittén uppmanade Sverige att överväga att använda den nya lagen mot diskriminering till att bl.a. införliva begreppet reell jämställdhet i nationell lagstiftning. Den rekommenderade Sverige att använda den nya diskrimineringslagen för att stärka det nationella regelverket för att främja, skydda och förverkliga kvinnors åtnjutande av de mänskliga rättigheterna. Kommittén uppmanade regeringen att se till att diskriminering av kvinnor, liksom denna diskriminerings övergripande karaktär, synliggörs och uppmärksammas. Kommittén uppmanade också Sverige att införa effektiva mekanismer för övervakning och ansvarsskyldighet på alla nivåer inom ramen för arbetet med jämställdhetsintegrering.

Kommittén bad även Sverige att prioritera förverkligandet av reell jämställdhet mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden i enlighet med artikel 11 i konventionen. Kommittén framförde att den var oroad över att mindre än 20 procent av föräldraledigheten tas ut av pappor och att kvinnor till stor del dominerar när det gäller deltidsarbete. Den var även

¹⁶ CCPR/C/SWE/CO/6, 7 maj 2009, par. 7.

¹⁷ E/C.12/SWE/CO/5, 1 december, par. 18.

¹⁸ CEDAW/C/SWE/CO/7, 8 april 2008.

bekymrad över den stora yrkessegregationen och den bestående löneklyftan mellan kvinnor och män. Kommittén uppmanade Sverige att dels följa utvecklingen genom att bl.a. samla in och analysera uppgifter uppdelade på kön, kompetens och deltids- respektive heltidsarbete inom olika sektorer, dels kartlägga konsekvenserna av de åtgärder som har vidtagits och resultat som har uppnåtts. Sverige uppmanas också att vidta nödvändiga korrigerande åtgärder. Kommittén rekommenderade Sverige att fortsätta sitt arbete för att göra det möjligt att förena ansvaret för familjen med yrkeslivet och att verka för att hem- och omsorgsarbetet i hemmet fördelas lika mellan kvinnor och män, bl.a. genom att öka incitamenten för män att utnyttja rätten till föräldraledighet. Sverige uppmanades att vidta aktiva och konkreta åtgärder för att komma till rätta med yrkessegregationen, både horisontellt och vertikalt, och utjämna löneskillnaderna mellan kvinnor och män (se närmare nedan om aktiva åtgärder).

Kommittén uttryckte oro över den låga andelen kvinnor på höga befattningar, bl.a. inom näringslivet men särskilt inom den akademiska världen, där andelen kvinnor minskar ju högre upp i hierarkin man kommer. Kommittén uppmanade Sverige att vidta fler åtgärder för att uppmuntra en ökning av antalet kvinnor på höga befattningar, särskilt inom den akademiska världen. Kommittén rekommenderade förebyggande åtgärder för att uppmuntra fler kvinnor att söka höga befattningar och uppmanade Sverige att effektivt genomföra särskilda åtgärder för att påskynda förverkligandet av reell jämställdhet mellan kvinnor och män inom alla områden.

I anslutning till kommitténs synpunkter om jämställdhet på arbetsmarknaden och i näringslivet kan nämnas att regeringen i juni 2009 till riksdagen överlämnade skrivelsen *En jämställd arbetsmarknad – regeringens strategi för jämställdhet på arbetsmarknaden och i näringslivet* (skr. 2008/09:198, se vidare avsnitt 4.11).

Kommittén rekommenderade också Sverige att i sin jämställdhetslagstiftning införa bestämmelser som påbjuder användning av tillfälliga särskilda åtgärder, bl.a. mål eller kvoter samt incitamentssystem, inom både den offentliga och privata sektorn (se även nedan om aktiva åtgärder).

Kommittén uppmanade vidare Sverige att vidta föregripande och hållbara åtgärder för att få bort de stereotypa attityderna till kvinnors och mäns roller och ansvar, bl.a. genom informations- och utbildningskampanjer som riktar sig till både kvinnor och män och till medier.

Kommittén noterade de åtgärder som har vidtagits för att förbättra integreringen av invandrar-, flykting- och minoritetskvinnor i det svenska samhället och för att inkludera dem på arbetsmarknaden, men framförde att den fortfarande var oroad över dessa kvinnors situation när det gäller mänskliga rättigheter och över att de fortfarande utsätts för flera former av diskriminering. Kommittén var även bekymrad över att samiska och romska kvinnor fortfarande diskrimineras i olika sammanhang. Kommittén bad Sverige att anstränga sig ytterligare för att komma till rätta med diskrimineringen av invandrar-, flykting- och minoritetskvinnor. Sverige uppmanades att vara förebyggande i sina åtgärder för att förhindra diskriminering av dessa kvinnor, både inom deras samhällsgrupper och i samhället i stort, bekämpa våldet mot dessa

kvinnor och öka deras medvetenhet om tillgången till socialtjänst och rättsmedel samt göra dem medvetna om sina rättigheter när det gäller jämställdhet och icke-diskriminering. Kommittén bad också Sverige att vidta effektiva åtgärder för att integrera dem på den svenska arbetsmarknaden. Kommittén uppmanade Sverige att se över reglerna från 2007 om id-handlingar. Sverige uppmanades dessutom att genomföra regelbundna och omfattande undersökningar om diskriminering av invandrar-, flykting- och minoritetskvinnor för att samla in statistik om deras situation när det gäller arbete, utbildning och hälsa samt om alla former av våld de eventuellt utsätts för. Kommittén framförde att uppgifterna bör tas med i Sveriges nästa periodiska rapport.

Ytterligare ett område som kommittén var bekymrad över var att kvinnor med funktionsnedsättning utsätts för flera former av diskriminering, bl.a. när det gäller tillgång till utbildning, arbete, hälso- och sjukvård och skydd mot våld, och att de, enligt kommittén, inte betraktas som en grupp med särskilda behov. Kommittén beklagade att det inte finns tillräcklig information och tillräckliga uppgifter, däribland statistiska uppgifter, om sociallagstiftningens och socialpolitikens konsekvenser för kvinnor med funktionsnedsättning samt att det saknas uppgifter om våldet mot dessa kvinnor. Kommittén bad Sverige att anstränga sig ytterligare för att komma till rätta med diskrimineringen av kvinnor med funktionsnedsättning, bekämpa våldet mot dessa kvinnor och erkänna dem som en särskild grupp med särskilda behov. Kommittén uppmanade också Sverige att vidta effektiva åtgärder för att integrera kvinnor med funktionsnedsättning på den svenska arbetsmarknaden och att genomföra regelbundna och omfattande undersökningar om diskrimineringen av dem, samla in statistik om deras situation när det gäller arbete, utbildning och hälso- och sjukvård samt om alla former av våld de eventuellt utsätts för.

Särskilt om aktiva åtgärder

Som framgått ovan har konventionskommittéen rekommenderat Sverige att använda sig av aktiva åtgärder mot diskriminering, bl.a. på grund av kön. I anslutning till den frågan kan påpekas att bestämmelser om aktiva åtgärder i dag finns i diskrimineringslagen (2008:567) dels på arbetslivsområdet när det gäller diskrimineringsgrunderna kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, dels inom utbildningsområdet när det gäller diskrimineringsgrunderna kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder och sexuell läggning. Av lagen framgår bl.a. att arbetsgivare och arbetstagare ska samverka om aktiva åtgärder för att uppnå lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, och särskilt motverka diskriminering i arbetslivet på sådana grunder. Som exempel på en aktiv åtgärd kan nämnas att arbetsgivare och arbetstagare enligt diskrimineringslagen särskilt ska verka för att utjämna och förhindra skillnader i löner och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt.

I oktober 2008 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppdrag att se över frågor om aktiva åtgärder (dir. 2008:130). I uppdraget ingick att undersöka hur krav på aktiva åtgärder kan göras tydliga och kopplas till en verkningsfull sanktion samt att överväga om krav på aktiva åtgärder bör utvidgas till fler diskrimineringsgrunder och fler samhällsområden. I februari 2010 presenterade utredaren sina förslag i betänkandet *Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden* (SOU 2010:7).

Statskontoret fick i uppdrag att undersöka effekterna av bestämmelserna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen (2008:567) och i motsvarande bestämmelser enligt de numera upphävda lagarna mot diskriminering. Statskontorets redovisades sin rapport *Aktiva åtgärder mot diskriminering – effekter och kostnader* (2011:4) i mars 2011.

Inom Regeringskansliet pågår en beredning av utredningens betänkande och Statskontorets rapport.

Särskilt om diskriminering på grund av ålder

Utredningen om stärkt skydd mot åldersdiskriminering överlämnade i augusti 2010 sitt betänkande *Ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering* (SOU 2010:60). I svensk lagstiftning finns i dag inget heltäckande förbud mot åldersdiskriminering. För att stärka skyddet mot sådan diskriminering föreslår utredningen att ett förbud mot diskriminering som har samband med ålder införs på följande samhällsområden: varor, tjänster och bostäder, allmän sammankomst och offentlig tillställning, hälso- och sjukvården, socialtjänsten, socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, studiestöd och offentlig anställning. Utredningens förslag innebär att ålder får samma grundskydd som övriga diskrimineringsgrunder i diskrimineringslagen. Betänkandet har remissbehandlats och frågan bereds inom Regeringskansliet.

Särskilt om tillgänglighet som en form av diskriminering

När Sverige granskades av FN:s råd för mänskliga rättigheter rekommenderades Sverige att genomföra en noggrann kartläggning av författningar för att identifiera bestämmelser som inte står i överensstämmelse med rätten till icke-diskriminering och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.¹⁹ I juni 2010 publicerades departementspromemorian *Bortom fagert tal – om bristande tillgänglighet som diskriminering* (Ds 2010:20). I promemorian föreslås att det i diskrimineringslagen (2008:567) ska införas en ny bestämmelse om förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Den föreslagna bestämmelsen omfattar situationer där någon missgynnas genom underlåtenhet att vidta skäliga åtgärder för tillgänglighet så att personer med en funktionsnedsättning kommer i en situation som är jämförbar med den för personer utan sådan funktionsnedsättning.

¹⁹ A/HRC/15/11, 16 juni 2010, s. 13.

Diskrimineringsförbudet föreslås gälla för i princip de samhällsområden där diskrimineringslagens övriga regler gäller i dag.

Promemorian har remissbehandlats, en kostnads- och konsekvensanalys är framtagen av Statskontoret (*Kostnads- och konsekvensanalys av lagförslaget om bristande tillgänglighet*, rapport 2010:26) och förslagen bereds inom Regeringskansliet.

4.2 Rasism, hatbrott och intolerans

FN:s kommitté mot rasdiskriminering granskade senast Sverige 2008. Kommittén betonade då inledningsvis behovet av statistik om befolkningens sammansättning med avseende på bl.a. bakgrund, modersmål och andra indikatorer som utvisar etnisk mångfald, tillsammans med annan information som kan visa på befolkningens situation inom de ekonomiska, sociala och kulturella områdena. Kommittén har upprepade gånger uppmanat Sverige att införa ett förbud mot rasistiska organisationer i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 4(b) i FN-konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. I sina avslutande kommentarer 2008 uppmanade kommittén Sverige att ompröva sin inställning i denna fråga. Kommittén rekommenderade Sverige att ändra lagstiftningen så att den överensstämmer med konventionens bestämmelse om att konventionsstaterna ska förbjuda deltagande i eller bildande av rasistiska organisationer. Kommittén betonade i detta sammanhang att konventionens bestämmelse om sådant förbud är tvingande för konventionsstaterna.²⁰ När FN:s råd för mänskliga rättigheter granskade Sverige 2010 rekommenderade lämnades också flera rekommendationer om att Sverige bör införa ett förbud mot rasistiska organisationer.²¹

Hatbrott är ett annat område som varit föremål för synpunkter och rekommendationer från flera internationella organ. I sina kommentarer 2008 rekommenderade FN:s kommitté mot rasdiskriminering Sverige att intensifiera sina ansträngningar att förebygga, bekämpa och åtala yttranden som uttrycker hets mot folkgrupp och andra hatbrott. FN:s kommitté för mänskliga rättigheter lämnade motsvarande rekommendation 2009.²² Även FN:s råd för mänskliga rättigheter lämnade rekommendationer om att Sverige bör stärka sitt arbete mot hatbrott. Sverige rekommenderades också att fästa större uppmärksamhet vid frågor om islamofobi, hat mot muslimer och uppmaningar till hat mot islam och muslimer.²³

Europarådets rådgivande kommitté om ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter uttryckte oro i sitt yttrande 2008 om Sverige över statistik som visar att främlingsfientliga brott ökar i Sverige, något som påverkar många olika minoritetsgrupper. Kommittén rekommenderade

²⁰ CERD/C/SWE/CO/18, 23 september 2008.

²¹ A/HRC/15/11.

²² CCPR/C/SWE/CO/6, 7 maj 2009.

²³ A/HRC/15/11, 16 juni 2010.

Sverige att komplettera övervakningen av hatbrott med mer omfattande spårning av sådana fall som rapporteras till polisen.²⁴

Som närmare framgår av avsnitt 4.22 har OSSE:s ordförandes personlige representant för bekämpning av antisemitism genomfört ett besök i Sverige 2010 och därefter lämnat flera rekommendationer.²⁵ Bl.a. har representanten rekommenderat att Sverige omedelbart bör uppmärksamma de omfattande säkerhetskostnader som nu bärs av den judiska gruppen. Vidare har representanten rekommenderat att Regeringskansliet bör fortsätta sitt arbete med att utarbeta en rapport som fokuserar på den judiska gruppen och den växande antisemitismen för att öka allmänhetens medvetenhet och identifiera konkreta åtgärder som kan genomföras för att lösa problemen.

Arbete mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans

Regeringen har i mars 2011 givit Forum för levande historia i uppdrag att sammanställa den kunskap som finns om förekomsten av antisemitiska och islamofobiska föreställningar i Sverige och om de judiska och muslimska gruppernas utsatthet och benägenhet att tillvarata sina rättigheter. I uppdraget ingår även att redovisa den kunskap som finns om tänkbara orsaker till antisemitiska och islamofobiska föreställningar. Forum för levande historia har också i uppdrag att kartlägga det arbete som bedrivs i Sverige mot antisemitism och islamofobi samt kartlägga och värdera forskningen inom området, liksom att sammanställa erfarenheter, forskning och goda exempel från andra relevanta länder inom EU. Uppdraget ska redovisas den 28 augusti 2011.

Forum för levande historia har under 2010 även inlett ett tioårigt arbete med att kartlägga intoleransen hos ungdomar. Syftet är bl.a. att kartlägga negativa, positiva och ambivalenta värderingars styrka och utbredning, samt analysera om och var det finns oroande tendenser och hur dessa ska bemötas. En första delrapport, *Den mångtydiga intoleransen*, presenterades under hösten 2010.

Regeringen har vidare i maj 2011 beslutat om en utredning med uppgift att föreslå hur arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans kan effektiviseras (dir 2011:39). Syftet med utredningen är att få en samlad bild av den kunskap som finns om främlingsfientlighet och liknande former av intolerans och att kunna identifiera brister som bör åtgärdas i det fortsatta arbetet. Arbetet ska slutredovisas senast den 26 oktober 2012.

4.3 Rättigheter i samband med frihetsberövanden m.m.

Flera internationella organ har i sina kommentarer om Sverige tagit upp frågor som rör frihetsberövade personer och deras rättigheter. Frågorna omfattar förhållanden vid häkten och fängelser, vid tvångsvård samt vid särskilda ungdomshem. Dessa frågor behandlas nedan. Därutöver har

²⁴ A/CFC/OP/II(2007)006, 30 januari 2008.

²⁵ CIO.GAL/175/10, 18 oktober 2010, s. 5.

kommentarerna om Sverige även rört förvarstagande av personer som ska avvisas eller utvisas från Sverige. Dessa frågor beskrivs i avsnitt 4.16.

Information om rättigheter samt kontakt med läkare och anhöriga

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter uttryckte i sina kommentarer 2009 oro över att brottsmisstänkta som anhållits eller häktats inte är garanterade rätten att få träffa en läkare och att det ligger på polisen att ta ställning till den misstänktes begäran om att få träffa läkare. Kommittén rekommenderade Sverige att vidta effektiva åtgärder för att säkerställa att grundläggande rättssäkerhetsgarantier garanteras alla frihetsberövade, särskilt rätten att få träffa en läkare, samt att snabbt få informera en nära släkting eller annan person om frihetsberövandet. Sverige borde också tillse att skriftlig information om den enskildes rättigheter i samband med frihetsberövanden finns tillgänglig på alla platser där sådana frihetsberövanden verkställs. Vidare var kommittén bekymrad över antalet självmord i svenska fängelser. Sverige rekommenderades erbjuda utbildning för personal om hur självmord förebyggs samt om FN:s *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* och *Basic Principles for the Treatment of Prisoners*.²⁶

FN:s kommitté mot tortyr lämnade 2008 liknande synpunkter och rekommendationer vad gäller rätten att träffa en läkare och att vikten av att en frihetsberövad persons anhöriga snabbt informeras om frihetsberövandet.²⁷ Enligt kommittén skjuts lämnandet av sådan information ofta upp med hänvisning till att det bedöms finnas en risk för att utredningen försvåras. Kommittén tog vidare upp att den var bekymrad över att offentlig försvarare förordnas först när formell misstanke riktas mot en enskild. Kommittén betonade att alla frihetsberövade personer bör ha rätt till offentlig försvarare från det frihetsberövandet tar sin början, under hela polisutredningen och eventuella rättegångar, inklusive på överklagandestadiet. Vidare framförde kommittén att den broschyr som tagits fram om den enskildes rättigheter vid frihetsberövande så snart som möjligt bör översättas till olika språk och spridas till alla platser där sådana frihetsberövanden sker.

Enligt en lagändring som trädde i kraft den 1 april 2008 har alla som förhörs under en förundersökning rätt att ha ett biträde närvarande vid förhöret, om det kan ske utan men för utredningen. Vid samma tillfälle ändrades också reglerna om underrättelse till närstående vid frihetsberövande på så sätt att underrättelse ska lämnas tidigare och i flera fall än enligt den dittills gällande ordningen.

Användning av restriktioner

Frågan om användningen av restriktioner för häktade personer har tagits upp av flera FN-kommittéer och av Europarådets kommitté mot tortyr (CPT). Att en häktad person har restriktioner innebär att han eller hon har

²⁶ CCPR/C/SWE/CO/6, 7 maj 2009.

²⁷ CAT/C/SWE/CO/5, 4 juni 2008.

inskränkningar i sin rätt till kontakter med omvärlden. Exempel på restriktioner som kan komma i fråga för häktade är inskränkningar i hans eller hennes rätt att vistas tillsammans med eller förvaras i samma rum som andra, att sända eller ta emot brev eller andra försändelser, att ta emot besök, att ringa eller ta emot telefonsamtal samt att ha tillgång till tidskrifter, tidningar, radio och television.

FN:s kommitté mot tortyr framförde 2008 sin oro över att restriktioner gällde för mellan 40 och 50 procent av dem som då var häktade och att det, enligt kommittén, i praktiken är omöjligt för häktade personer att ifrågasätta och överklaga beslut om restriktioner. Vidare beklagade kommittén avsaknaden av statistik över användningen restriktioner. Kommittén konstaterade dock att den var medveten om att frågor sammanhängande med restriktioner var under utredning.

I sammanhanget kan nämnas att regeringen ålade Åklagarmyndigheten i regleringsbrev för 2008 och 2009 att redovisa hur många personer som häktats och i hur många fall tillstånd till restriktioner hade lämnats. Myndigheten skulle även beskriva och analysera väsentliga skillnader i användningen av restriktioner mellan olika delar av landet. I regleringsbrev för år 2010 och 2011 ålades Åklagarmyndigheten att inkomma med en mer detaljerad redogörelse, framför allt genom att antalet häktade i åldersgrupperna 15–17 år och 18–21 år skulle särredovisas samt att det av redovisningen skulle framgå hur många av de häktade som varit ålagda restriktioner i respektive åldersgrupp.

Europarådets kommitté mot tortyr genomförde en granskningsresa i Sverige 2009 och besökte då bl.a. häkten. I sin rapport noterade kommittén bl.a. att den andel av de häktade som var föremål för restriktioner vid det aktuella häktet hade minskat sedan kommitténs föregående resa (från cirka 70 procent i mars 2008 till cirka 46 procent i juni 2009). Kommittén var dock oroad över att alla unga som kommitténs delegation hade intervjuat var föremål för restriktioner (se vidare avsnitt 4.17) samt att de anställda som delegationen träffat uttryckt oro för de negativa effekter som restriktioner har på de häktades hälsa i form av bl.a. självskaðebeteende och självmordsbenägenhet. Enligt kommitténs rapport gjordes 113 självmordsförsök i svenska häkten under 2008, och 21 under det första halvåret 2009. Kommittén framhöll att fortsatta ansträngningar behövde göras för att motverka de negativa effekter som isolering har på häktade personers hälsa. Vidare påtalade kommittén att majoriteten av de häktade som delegationen hade träffat hade uppgivit att de inte fått någon förklaring till varför restriktioner gällde för dem.²⁸ Kommittén rekommenderade Sverige att bl.a. se över regelverket vad gäller isolering av fångar, liksom för placering i högsäkerhetsanstalter.²⁹

Kritik mot användningen av restriktioner riktades även mot Sverige i samband med att Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter genomförde en granskningsresa i Sverige 2004. I kommissariens uppföljningsrapport från 2007 uppmanade kommissarien Sverige att anta lagstiftning som stärker domstolars roll vad gäller beslut om restriktioner

²⁸ CPT/Inf(2009)34, 11 december 2009, s. 25–26 och 37.

²⁹ CPT/Inf (2009)34, s. 28–29 och 64.

och gör det möjligt för den häktade att överklaga beslut om restriktioner. Vidare anförde kommissarien att ytterligare åtgärder verkar krävas för att minska användningen av isolering som ett sätt att skydda intagna från att utsättas från våld av andra intagna.³⁰

En underkommitté till FN:s kommitté mot tortyr, *Subcommittee on Prevention of Torture* (SPT) överlämnade efter ett besök i Sverige i mars 2008 en rapport med rekommendationer, bl.a. i fråga om restriktioner för häktade. SPT rekommenderade bl.a. att beslutanderätten för restriktioner av visst slag bör överföras till tingsrätten och att ett beslut att ålägga sådana restriktioner ska vara överklagbart. I anslutning till det kan konstateras att en ny häkteslag har trätt i kraft fr.o.m. den 1 januari 2011. De nya reglerna innebär bl.a. att tingsättens prövning av åklagares beslut om restriktioner av visst slag numera kan överklagas.

Förhållandena vid häkten och fängelser

Efter sitt uppföljningsbesök i Sverige 2007 framförde Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter att de problem med överbeläggning vid häkten och fängelser som han tidigare påpekat inte längre verkade vara ett problem. Samtidigt påpekade han dock att möjligheten till utomhusvistelse vid vissa anstalter är begränsade och att personer som hålls frihetsberövade under en längre tid därför bör flyttas till anstalter där dessa förhållanden är bättre.³¹ Efter sitt besök 2009 rekommenderade Europarådets kommitté mot tortyr (CPT) Sverige att förbättra förhållandena vid vissa häkten eller ta dessa ur bruk.³²

Tillsyn över platser där enskilda hålls frihetsberövade

Enligt artikel 18 i det fakultativa tilläggsprotokollet till tortyrkonventionen ska de stater som ratificerat protokollet utse eller inrätta ett eller flera oberoende övervakande organ för att förebygga de handlingar som konventionen förbjuder. FN:s kommitté mot tortyr tog i sina kommentarer upp att den svenska regeringen angett att Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK) i Sverige har funktionen att utgöra nationellt övervakningsorgan (*national preventive mechanism*) i enlighet med protokollet. Kommittén ifrågasatte den inställning regeringen redovisade och framhöll att ingen av dessa myndigheter har några förebyggande uppgifter utan endast arbetar reaktivt. Kommittén rekommenderade därför Sverige 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. Frågor om tillsyn av platser där enskilda hålls frihetsberövade har tidigare även tagits upp andra internationella övervakningsorgan, bl.a. Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter.³³

³⁰ CommDH(2007)10, 16 maj 2007.

³¹ CommDH(2007)10, 16 maj 2007.

³² CPT/Inf (2009)34, s. 22.

³³ CommDH(2007)10, 16 maj 2007.

JO har sedan 2011 tilldelats ökade resurser för att kunna fullgöra uppgiften som nationellt övervakningsorgan. Beslut har även fattats om ändringar i lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Lagändringen träder i kraft den 1 juli 2011.

Tvångsvård

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter framförde 2009 att Sverige borde skapa ett system för övervakning och rapportering av användningen av elbehandling inom den psykiatriska vården i syfte att förebygga felaktig användning.³⁴ FN:s kommitté mot tortyr beklagade 2008 att Sverige inte hade försett kommittén med statistik över användningen av tvångsåtgärder och isolering vid psykiatriska institutioner och sjukhus. Kommittén noterade dock samtidigt att Svenska folkhälsoinstitutet arbetade med att skapa ett internetbaserat register, bl.a. i syfte att ta fram tillförlitlig statistik inom detta område. Kommittén rekommenderade Sverige att se över användningen av tvångsåtgärder och att ytterligare begränsa användningen av isolering till att bli en sista utväg som begagnas för så kort tid som möjligt och under noggrann övervakning.³⁵

I juni 2009 besökte Europarådets kommitté mot tortyr bl.a. flera inrättningar för psykiatrisk vård i Sverige. I rapporten från dessa besök framförde kommittén rekommendationer bl.a. om att utöka möjligheterna till utomhusvistelse vid vissa sådana inrättningar, att tillse att användningen av tvångsåtgärder och isolering dokumenteras bättre vid vissa angivna inrättningar samt att undvika att använda sådana åtgärder så långt det är möjligt. Kommittén rekommenderade också Sverige att sammanställa information om den enskildes rättigheter i samband med tvångsvård och se till att den som vårdas samt dennes anhöriga eller representanter får denna information på ett sätt som den vårdade kan förstå. Vidare rekommenderade kommittén Sverige att inrätta ett oberoende organ som kan besöka platser där enskilda genomgår psykiatrisk tvångsvård.³⁶

I juli 2008 beslutade regeringen att tillsätta en utredning med uppdrag att genomföra en totalöversyn av psykiatrins tvångsvårdslagstiftning (Psykiatrilagsutredningen, dir. 2008:93). Uppdraget omfattar lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. Utredningen ska exempelvis behandla frågor om vilka förutsättningar som ska gälla för intagning till psykiatrisk tvångsvård och hur lagstiftningens struktur kan förenklas och förtydligas. Utredaren ska även överväga om de tvångsåtgärder som finns reglerade i dag är adekvata och står i proportion till de syften som de avser att uppnå. Utredaren ska vidare analysera om det finns ett behov av andra eller ytterligare tvångsåtgärder som på ett bättre sätt skulle kunna uppfylla syftet med vården samt under vilka förutsättningar

³⁴ CCPR/C/SWE/CO/6, 7 maj 2009.

³⁵ CAT/C/SWE/CO/5, 4 juni 2008.

³⁶ CPT/Inf (2009)34, s. 70-71.

tvångsåtgärder bör få vidtas. Utredningen ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 15 december 2011.

Förhållanden på ungdomshem

Under sin granskningsresa i Sverige 2009 besökte Europarådets kommitté mot tortyr (CPT) Fagareds särskilda ungdomshem. De som kommer till Fagared är pojkar i åldrarna 16 till 20 år som är omhändertagna med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller som är dömda enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. I rapporten från sin granskningsresa rekommenderade kommittén bl.a. Sverige att vidta åtgärder för att förbättra dokumentationen och rapporteringen av våldsamma incidenter vid särskilda ungdomshem. I sin rapport med svar på CPT:s synpunkter och rekommendationer har Sverige bl.a. framfört att ett sådant system redan finns vid Statens institutionsstyrelse och att systemet håller på att utvecklas vidare.³⁷

Kommittén besökte även häkten, såsom också har beskrivits i avsnitt 4.3. När det gällde användningen av restriktioner för häktade personer framförde kommittén att den var särskilt bekymrad över att alla unga personer som var häktade i Göteborg och som kommittén hade intervjuat hade restriktioner under två eller tre månader. Restriktionerna handlade främst om att de unga inte fick ha kontakter med andra fångar eller med sina anhöriga. Kommittén betonade att det framstod som omänskligt att utsätta personer som är så unga som femton år för förhållanden som liknar isolering. Anställda som kommittén hade intervjuat framhöll att de var oroad över de skadliga verkningar som restriktioner använda under lång tid har på de intagna, bl.a. koncentrations- och minnessvårigheter, post-traumatisk stress, depression, självskadebeteende och självmordsbenägenhet. Ju yngre de frihetsberövade personerna är, desto värre effekter kan restriktioner ha för deras hälsa, framförde kommittén.³⁸

Synpunkter och rekommendationer rörande förhållanden vid ungdomshem m.m. som framförts av kommittén för barnets rättigheter beskrivs i avsnitt 4.17.

4.4 Rätten till en rättvis rättegång, m.m.

Som även framgått i avsnitt 3.5.2 har Sverige fällt flera gånger sedan 2006 för kränkning av Europakonventionens artikel 6 om rätten till en rättvis rättegång. De flesta fällande domar har rört kränkningar av rätten till rättegång inom skälig tid. Målen *Klemeco Nord AB, Lilja, Wassdahl, Dödsboet Nitschke, Rey m.fl., Iselsten* samt *Handölsdalens sameby m.fl.* gällde alla denna rättighet. I fallet *Hellborg* konstaterade domstolen brott mot både rätten till rättegång inom skälig tid och rätten till muntlig förhandling. Även i målet *Andersson mot Sverige* fann domstolen att Sverige kränkt rätten till muntlig förhandling. I *Mendel* konstaterades

³⁷ CPT/Inf(2010)18, s. 40.

³⁸ CPT/Inf(2009)34, s. 25–26.

brott mot rätten till domstolsprövning då det i ett myndighetsbeslut angivits att detta inte gick att överklaga, vilket var felaktigt.

Därutöver har Sverige även ingått förlikningar med klaganden i mål inför Europadomstolen avseende rätten till domstolsprövning. Övriga internationella övervakningsorgan har inte tagit upp rätten till domstolsprövning som sådan i sina kommentarer om Sverige.

Nedan lämnas sammanfattningar av avgöranden där Europadomstolen konstaterat att Sverige kränkt artikel 6 i Europakonventionen samt vissa mål där parterna har ingått förlikning.

Sali mot Sverige (dom den 10 oktober 2006); Bakgrunden till målet var en process om rätt till arbetslöshetsersättning. Inför Europadomstolen gjorde klaganden bl.a. gällande att hon inte fått en rättegång inom skälig tid i enlighet med artikel 6 i Europakonventionen. Processen pågick i nära sex år. I domen avskrev Europadomstolen målet sedan regeringen och klaganden träffat en förlikning. Genom förlikningen utfäste sig regeringen att betala ett sammanlagt belopp om 70 000 kr till klaganden.

Klemeco Nord AB mot Sverige (dom den 19 december 2006); Bakgrunden till målet var två tvistemålsprocesser. I den första förde Klemeco Nord AB (Klemeco) skadeståndstalan mot ett annat bolag under påstående om kontraktsbrott. Käromålet ogillades slutligen av Högsta domstolen (HD). I den andra processen väckte Klemeco skadeståndstalan mot den advokat som företrätt bolaget i underinstanserna i den första processen under påstående om att hon gjort sig skyldig till försurmlig processföring. Käromålet ogillades av både tingsrätten och hovrätten. I hovrätten tilläts Klemeco åberopa ny bevisning. Hovrätten fastställde tingsrättens dom utan egen motivering. Högsta domstolen meddelade ej prövningstillstånd. Processen tog totalt drygt sju år och fyra månader.

Domstolen kom fram till att Sverige hade kränkt klagandens rätt till en rättegång inom skälig tid. Domstolen noterade därvid bl.a. att klaganden visserligen varit ansvarig för en del av fördröjningen men att det också funnits perioder av inaktivitet i handläggningen, särskilt i hovrätten. Däremot delade domstolen regeringens bedömning att det inte stred mot artikel 6 att hovrätten inte motiverat sin dom och avisade detta klagomål som uppenbart ogrundat. Domstolen påpekade bl.a. att det under vissa förhållanden kan godtas att en överinstans enbart fastställer underinstansens dom och ansluter sig till dess motivering. Domstolen noterade att tingsrätten i detta fall hade gett detaljerade skäl för sin dom, att klaganden hade tillåtits att åberopa ny bevisning i hovrätten och att hovrätten hållit muntlig förhandling. Genom att hovrätten fastställde tingsrättens dom och bifogade den till sin egen dom framgick det att hovrätten delade tingsrättens bedömning och att den nya bevisningen inte ändrade utgången.

För kränkningen av rätten till en rättegång inom skälig tid tillerkändes klaganden ett ideellt skadestånd samt ersättning för rättegångskostnader.

Svenska Transportarbetareförbundet (dom den 18 juli 2006); Svenska Transportarbetareförbundet är en facklig organisation som bl.a. företräder tidningsutbärare. På initiativ av förbundet infördes 1976 i ett kollektivavtal mellan förbundet och Svenska Tidningsutgivareföreningen ett avtalsvillkor om att tidningsutbärare inte fick anlitas på entreprenad. Efter klagomål från en näringsidkare förklarade Konkurrensverket i beslut den 19 februari 1999 att Svenska Tidningsutgivareföreningens och dess medlemsföretags beslut att ta in avtalsvillkoret stred mot 6 §

konkurrenslagen. De ålades därför att inte tillämpa avtalsvillkoret. Av konkurrenslagen i dess dåvarande lydelse följde att endast företag som berördes av beslutet kunde överklaga det till Marknadsdomstolen. Förbundet gjorde bl.a. gällande inför Europadomstolen att dess rätt till tillgång till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i konventionen kränkts i och med att organisationen inte kunnat överklaga Konkurrensverkets beslut trots att det påverkade förbundet och dess medlemmar negativt.

Europadomstolen beslutade att ta upp klagomålet om rätt till domstolsprövning till prövning i sak. Förlikningsförhandlingar fördes mellan parterna, men någon överenskommelse kunde inte nås. I ett brev till domstolen vidhöll regeringen ett tidigare medgivande av brott mot artikel 6.1 och åtog sig att till klaganden utge ideellt skadestånd jämte ersättning för rättegångskostnader.

Av domen framgår att Europadomstolen uppfattat regeringens brev som en ensidig förklaring (*unilateral declaration*) samt att särskilda principer etablerats i domstolens praxis rörande sådana förklaringar. Domstolen konstaterade att regeringen hade medgett att det förelåg en kränkning av klagandens rätt till domstolsprövning redan innan målet tagits upp till prövning i sak. Domstolen noterade vidare att det pågick en översyn av den för målet relevanta bestämmelsen i konkurrenslagen som knöt an till klagomålet ifråga. I det sammanhanget erinrade man om att Sverige i flera tidigare mål rörande rätten till domstolsprövning visat sig villig att vidta generella åtgärder mot bakgrund av domar från Europadomstolen och som exempel nämndes rättsprövningslagen. Därutöver ansåg domstolen att de belopp som regeringen förklarat sig villig att betala till klaganden i skadestånd och som ersättning för rättegångskostnader var acceptabla. Mot denna bakgrund kom domstolen fram till att det inte längre var motiverat att fortsätta prövningen av klagomålet enligt artikel 6.1 och att inte heller respekten för mänskliga rättigheter såsom de definierats i konventionen eller dess tilläggsprotokoll krävde en sådan prövning. Domstolen avskrev därför målet från vidare handläggning.

Lilja mot Sverige (dom den 23 januari 2007); Klaganden, som var styrelseledamot och firmatecknare för ett aktiebolag, häktades i maj 1996 misstänkt för bl.a. grovt skattebedrägeri avseende mervärdesskatt och arbetsgivaravgifter. Han släpptes en och en halv månad senare men förundersökningen fortsatte för att avslutas i april 1998. Åtal väcktes därefter i oktober 2002 sedan åklagaren beviljats förlängning av fristen för åtals väckande ett femtiotal gånger. Klaganden frikändes helt av Stockholms tingsrätt i december 2003. I ett parallellt förfarande beslutade skattemyndigheten under 1997 och 1998 att vägra klagandens bolag avdrag för ingående mervärdesskatt, att höja underlaget för arbetsgivaravgifter samt att påföra skatte- och avgiftstillägg. Bolagets överklagande av besluten avsågs av länsrätten i en dom meddelad i november 1999, som fastställdes av kammarrätten i mars 2003. Regeringsrätten beslutade i oktober 2003 att inte meddela prövningstillstånd. Brottmålsprocessen tog totalt drygt sju år och fem månader och skatteprocessen fem år och tio månader.

Inför Europadomstolen gjorde klaganden bl.a. gällande att artikel 6 i Europakonventionen kränkts i och med att såväl brottmåls- som skatteprocessen tagit oskälig lång tid. Domstolen kom fram till att Sverige hade kränkt klagandens rätt till rättegång inom skälig tid. Visserligen hade processerna varit komplicerade både i sak och till sin omfattning. Vad avsåg brottmålet delade dock domstolen Ekobrottsmyndighetens bedömning att det inte funnits skäl för åklagaren att

avvakta utgången av skatteprocessen och att det var oacceptabelt att låta klaganden vänta i mer än fyra år på beslut i åtalsfrågan. Oavsett om klaganden samtyckt till anstånd i den frågan hade det ålegat tingsrätten att se till att processen fortskred i rimlig takt. Mot bakgrund av den nämnda fyraårsperioden och att processen tagit över sju år i en instans var det tydligt, menade domstolen, att målet inte avgjorts inom skälig tid.

Vad gällde skatteprocessen ansåg domstolen att en handläggningstid i kammarrätten om mer än tre år också var oskälig och att det därför förelåg ett brott mot artikel 6 även i den delen. För den konstaterade kränkningen tillerkändes klaganden ett ideellt skadestånd samt ersättning för rättegångskostnader.

Wassdahl mot Sverige (dom den 6 februari 2007); I sin självdeklaration för 1995 års taxering yrkade klaganden avdrag för vad som uppgavs vara skuldräntor för lån upptagna med anledning av en större aktieaffär. Han underrättades i maj 1996 om att skattemyndigheten var av uppfattningen att den påstådda affären saknade verklighetsunderlag och att man därför övervägde att vägra det yrkade avdraget samt påföra skattetillägg. Skattemyndigheten fattade i september 1996 beslut i enlighet med underrättelsen. Klaganden överklagade beslutet. Sedan skattemyndigheten den 30 april 1997 beslutat att inte ändra sitt beslut avslog länsrätten överklagandet i dom den 29 maj 2000. I dom den 15 april 2002 fastställde kammarrätten länsrättens dom. Regeringsrätten beslutade den 11 september 2003 att inte meddela prövningstillstånd. Skatteprocessen tog totalt cirka sju år och tre månader.

I november 2003 väckte klaganden skadeståndstalan mot staten varvid han, under åberopande bl.a. av att handläggningen av skattemålet tagit för lång tid, gjorde gällande att staten genom fel och försummelse vållat honom såväl ekonomisk som ideell skada. Staten, genom Justitiekanslern, bestred klagomålet. I dom den 21 december 2004 lämnade tingsrätten käromålet utan bifall. Domen fastställdes av hovrätten den 2 november 2005. Klaganden överklagade, men vid tiden för Europadomstolens prövning hade HD ännu inte meddelat beslut i frågan om prövningstillstånd.

Inför Europadomstolen gjorde klaganden gällande att artikel 6 i Europakonventionen kränkts i och med att skatteprocessen tagit oskäligt lång tid.

Domstolen kom fram till att Sverige kränkt klagandens rätt till rättegång inom skälig tid. Domstolen konstaterade att skatteprocessen inte rört särskilt komplexa frågor och att klaganden inte kunde hållas ansvarig för någon mer betydande tidsutdräkt. Snarare kunde de längre perioder av inaktivitet som förekommit särskilt i länsrätten tillskrivas de nationella domstolarna, och deras hantering av målet ansågs inte ha främjat ett avgörande inom rimlig tid. I sammanhanget noterade domstolen att skatteprocessen rört ett betydande belopp för klaganden (147 000 kronor). För den konstaterade kränkningen tillerkändes klaganden ett ideellt skadestånd samt ersättning för rättegångskostnader.

Valin mot Sverige (dom den 22 februari 2007); Sedan skattemyndigheten i maj 1993 beslutat om en taxeringsrevision av ett bolag som delvis ägdes av klaganden, påfördes bolaget mervärdesskatt samt skattetillägg. Bolaget försattes därefter i konkurs på grund av skatteskulden. I mars 1994 inledde åklagaren en förundersökning mot klaganden till följd av vad som framkommit vid taxeringsrevisionen. I maj 1999 åtalades klaganden för grovt bokföringsbrott, alternativt försvårande av skattekontroll, grovt brott. I dom den 28 mars 2001 ogillade tingsrätten åtalet mot klaganden.

Tingsrätten fann att handläggningstiden inte varit förenlig med artikel 6 i Europakonventionen. Anledningen till att åtalet ogillades var emellertid att brotten, som inte bedömdes som grova, befanns vara preskriberade enligt svensk lag.

Inför Europadomstolen gjorde klaganden bl.a. gällande brott mot artikel 6 i Europakonventionen på grund av den långa handläggningstiden. Sedan domstolen beslutat att ta upp klagomålet till prövning i den delen, ingicks en förlikning mellan klaganden och regeringen, som innebar att regeringen utfäste sig att utge ett belopp om 15 000 euro till klaganden. Europadomstolen avskrev målet från vidare handläggning på grund av den träffade förlikningen.

Dödsboet Nitschke mot Sverige (dom den 27 september 2007); Klaganden var ett dödsbo efter Alfred Nitschke, född i Tyskland 1940 och avliden i Sverige 2003. Av dödsboets uppgifter framgick bl.a. följande. Nitschke drev bl.a. restaurangverksamhet i Sverige. Målet hade sin upprinnelse i en taxeringsrevision av Nitschkes rörelse som skattemyndigheten genomförde 1994, vilken ledde till en granskningspromemoria daterad i november 1994. I promemorian angavs bl.a. att Nitschke lämnat bristfälliga eller oriktiga uppgifter i sina deklarationer på ett antal punkter och påfördes därför ytterligare skatt för inkomståren 1992 och 1993. Därutöver påfördes Nitschke ett skattetillägg om 40 procent. Nitschke anmälde erinringar mot skattemyndighetens beslut i november 1994 och begärde därvid anstånd med att betala den påförda skatten. Då dessa inte föranledde någon reaktion, överklagade Nitschke beslutet i februari 1995. I april 1997 undanröjde skattemyndigheten ett mindre delbelopp. I augusti samma år meddelade skattemyndigheten att han nekats det begärda anståndet. Nitschke överklagade beslutet till Länsrätten i Stockholms län, som i oktober lämnade överklagandet utan bifall i anståndsdel. Bolaget försattes i konkurs i maj 1997. Nitschke överklagade därefter i sak till länsrätten, som i februari 2000 avslog överklagandet. Processen fortsatte i Kammarrätten i Stockholm, som avslog överklagandet i september 2003. Under handläggningen av målet i kammarrätten, närmare bestämt i januari 2003, avled Nitschke. Dödsboet överklagade till Regeringsrätten, som i augusti 2004 beslutade att inte meddela prövningstillstånd, dvs. ungefär tio år efter skattemyndighetens granskningspromemoria och beslut om ytterligare skatt och skattetillägg.

Dödsboet gjorde gällande inför Europadomstolen att kränkningar av artikel 6.1 och 6.2 förelåg på följande punkter: 1. rätten till en rättvis rättegång, 2. rätten till ett avgörande inom skälig tid, 3. rätten till en opartisk rättegång, 4. otillräckligt motiverade domar, samt 5. kränkning av oskuldspresumtionen.

Europadomstolen beslutade i juni 2006 att ajournera målet och ställa frågor till regeringen för att kunna avgöra frågan om vissa av klagomålen skulle upptas till prövning i sak (om de var *admissible*). Det gällde följande klagomål: rätten till ett avgörande inom skälig tid, rätten till en tillräckligt motiverad dom i kammarrätten och underlåtenheten av överdomstolarna att efterskänka det påförda skattetillägget efter det att Nitschke avlidit. I yttrande i januari 2007 bestred regeringen flertalet klagomål och överlämnade till domstolen att avgöra om kränkning förelåg i fråga om rätten till rättegång inom skälig tid.

Europadomstolen fann med hänsyn till skatteprocessens utdragna tid att Sverige kränkt klagandens rätt till rättegång inom skälig tid enligt artikel 6.1 i konventionen. I fråga om rätten till en tillräckligt motiverad dom i kammarrätten fann domstolen att länsrättens dom varit utförligt motiverad och att det varit acceptabelt att kammarrätten efter prövning i

sak fastställt länsrättens dom utan ytterligare motivering. Därför förelåg ingen kränkning av rätten till en rättvis rättegång. När det gällde underlåtenheten av överdomstolarna att efterskänka det påförda skatte-tillägget efter det att Nitschke avlidit fäste domstolen särskild vikt vid att varken dödsboet eller arvingarna hade hållits personligen betalnings-ansvariga för detta. Domstolen fann således att oskuldspresumtionen inte hade kränkts. För kränkningen av rätten till en rättegång inom skälig tid tillerkände klaganden ideellt skadestånd jämte ersättning för rättegångskostnader.

Rey m.fl. mot Sverige (dom den 20 december 2007); Sedan en bank inlett en tvistemålsprocess angående fordran mot klagandena, väckte klagandena i februari 1995 talan mot banken om skadestånd på grund av kontraktsbrott. Målen handlades i samma rättegång efter beslut av Högsta domstolen (HD). Genom dom den 27 april 2001 biföll Stockholms tingsrätt bankens talan och ogillade klagandenas talan. Domen fastställdes av Svea hovrätt den 5 februari 2002. Den 29 november samma år beslutade HD att inte meddela prövningstillstånd. Processen tog totalt cirka sju år och nio månader.

Inför Europadomstolen gjorde klagandena bl.a. gällande att den långa handläggningstiden i domstolarna stred mot artikel 6 i Europakonventionen i fråga om rätt till domstolsprövning inom skälig tid. Regeringen bestred klagomålet.

Europadomstolen fann att klagomålet inte var uppenbart ogrundat och att Sverige kränkt klagandenas rätt till rättegång inom skälig tid. Domstolen hade inga invändningar mot handläggningen i de högre instanserna. Såvitt avsåg tingsrättens handläggning konstaterades att en del av tidsutdräkten kunde tillskrivas parterna, bl.a. genom att de begärt anstånd och framställt processuella yrkanden vid ett flertal tillfällen, och att målet komplicerats till följd av detta. Domstolen påpekade dock att det åvilat tingsrätten att se till att målet avgjordes skyndsamt och att den omständigheten att målet pågått i mer än sex år vid tingsrätten talade för att handläggningen inte varit tillräckligt skyndsamt. Vid en samlad bedömning fann domstolen att processens längd inte uppfyllde kraven i artikel 6.

Iselsten mot Sverige (dom den 1 november 2008); Våren 1997 väckte klaganden talan vid Stockholms tingsrätt om skadeståndsansvar för staten på grund av vårdslöshet vid handläggning av hans konkurs. Rätten höll två muntliga förberedelser och en huvudförhandling. Genom dom i februari 2001 ogillade tingsrätten käromålet. Domen överklagades. I december 2003 beslutade hovrätten bl.a. att inte höra klaganden eller de vittnen som hörts vid tingsrätten.

I juni 2004 beslutade hovrätten vidare att inte hålla huvudförhandling på den grunden att målet rörde frågor av rättslig karaktär, att enbart skriftlig bevisning skulle prövas och att det därför var uppenbart obehövligt att hålla förhandling. Hovrätten prövade målet i sak samma dag och avslog överklagandet. Den 14 september 2004 beslutade Högsta domstolen att inte meddela prövningstillstånd.

Klaganden gjorde gällande inför Europadomstolen att det förelåg kränkningar av artikel 6 i Europakonventionen bl.a. på grund av att handläggningstiden i de inhemska domstolarna varit oskäligt lång samt att hovrätten avslagit hans begäran om muntlig förhandling. Europadomstolen avvisade klagomålet rörande rätten till muntlig förhandling som uppenbart ogrundat. Europadomstolen fann bl.a. att det var av betydelse att tingsrätten hållit två muntliga förberedelser i målet

samt en två dagar lång huvudförhandling. Därmed hade klagande fått tillfälle att lägga fram sin bevisning muntligen, att kalla och höra egna vittnen och även att ställa frågor till motpartens vittnen. Således hade hovrätten haft tillgång till ett fullständigt material. Parterna hade också fått tillfälle att skriftligt slutföra sin talan.

Sammanfattningsvis fann Europadomstolen att rättvisekravet i artikel 6 var tillgodosett och att, med hänsyn till de specifika omständigheterna, det inte var nödvändigt med en muntlig förhandling i hovrätten. Klagomålet i denna del togs därför inte upp av domstolen till prövning i sak. Vad gällde frågan om långsam handläggning konstaterade Europadomstolen att den aktuella processen pågått i ungefär sju och ett halvt år i tre instanser. Visserligen hade processen rört frågor av viss komplexitet och dessutom kunde klaganden till viss del hållas ansvarig för att processen dragit ut på tiden genom att han begärt anstånd vid upprepade tillfällen. Även domstolarna hade dock bidragit till den långa handläggningstiden. Mot denna bakgrund fann domstolen att det förelåg en kränkning av artikel 6.1 av konventionen.

Genom en enhällig dom tillerkändes klaganden ideellt skadestånd och ersättning för rättegångskostnader.

Mendel mot Sverige (dom den 7 april 2009); Klaganden, som under en längre tid hade varit arbetslös, anvisades till aktivitetsgarantin (numera jobb- och utvecklingsgarantin). Efter en tid återkallades dock anvisningen till aktivitetsgarantin med hänvisning till att klaganden hade misskött sig. Klagandens överklagande till Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS, numera Arbetsförmedlingen), avslogs. I beslutet från AMS angavs att beslutet inte kunde överklagas. Domstolen fann att det fick godtas att klaganden litat på upplysningen i beslutet, även om det enligt rättspraxis fanns en möjlighet att överklaga beslut gällande civila rättigheter. Hon hade därför inte haft en effektiv tillgång till domstol vilket innebar en kränkning av artikel 6.

Synnelius och Edsbergs Taxi AB mot Sverige (dom den 30 juni 2009); Efter en taxeringsrevision av Edsbergs Taxi AB, som ägdes av Synnelius, beslutade skattemyndigheten i december 1997 att skönmässigt höja Synnelius inkomst av tjänst och påföra honom skattetillägg för inkomstären 1993 och 1994. Samtidigt påfördes bolaget mervärdesskatt och arbetsgivaravgifter samt skatte- och avgiftstillägg. Tilläggen uppgick sammanlagt för de båda klagandena till drygt 400 000 kr. Klagandena vägrades anstånd med betalningen. Vissa mindre belopp utmättes. Bolaget försattes i konkurs. Konkursen avslutades i september 1999 utan överskott, varvid bolaget upplöstes. I mars 1997 delgavs Synnelius misstanke om grovt bokföringsbrott. I december 2000 dömdes han för grovt bokföringsbrott till villkorlig dom. Brottmålsprocessen avslutades i juni 2002 i och med Högsta domstolens beslut att inte meddela prövningstillstånd. I taxeringsprocessen begärde Synnelius rättshjälp med biträdesförordnande i kammarrätten. Hans ansökan avslogs och Regeringsrätten, som meddelade prövningstillstånd, avslog överklagandet. Skattemyndighetens beslut om taxering samt skatte- och avgiftstillägg ändrades inte. Taxeringsprocessen avslutades för Synnelius del i januari 2007 och för bolagets del i februari 2005.

Inför Europadomstolen återopade klagandena artikel 6.1, 6.2 och 6.3 (c) samt artikel 4 i tilläggsprotokoll nr 7. De gjorde bl.a. gällande brott mot artikel 6.1 på den grunden att de inte fått en rättegång inom skälig tid i taxeringsprocessen. Detta klagomål togs upp till prövning i sak av domstolen medan övriga klagomål avvisades. Klagandena och regeringen

ingick därefter en förlikning, som innebar att regeringen utfäste sig att betala ett sammanlagt belopp om 10 000 euro till klagandena. Europadomstolen skrev av målet från vidare handläggning till följd av förlikningen.

Handölsdalens sameby m.fl. mot Sverige (dom den 30 mars 2010, se även avsnitt 4.22); En tvist mellan ett flertal samebyar och fastighetsägare i Härjedalen om rätt att bedriva renbete tog över 13 år i tre domstolsinstanser och utmynnade i att samebyarna inte hade rätt till renbete på fastighetsägarnas mark utan giltigt avtal. Samebyarna fick därmed betala fastighetsägarnas rättegångskostnader på omkring sju miljoner kronor. Målet inför Europadomstolen rörde frågorna om Sverige kränkt samebyarnas rätt till skydd för egendom (artikel 1 i första tilläggsprotokollet till konventionen) samt deras rätt till en rättvis rättegång och till ett effektivt rättsmedel (artiklarna 6 och 13 i konventionen).

Genom beslut den 17 februari 2009 avvisade Europadomstolen klagomålet rörande artikel 1 i första tilläggsprotokollet och frågan om klagandena haft en för tung bevisbörda i strid med artikel 6. Domstolen avvisade även klagomålet avseende frågan om klagandena haft tillgång till ett effektivt rättsmedel i enlighet med artikel 13. Därefter återstod för domstolen att i sak pröva frågorna huruvida rättegångskostnadernas storlek medfört att klagandenas rätt till effektiv tillgång till domstol kränkts samt om tvistemålsprocessens längd utgjort kränkning av rätten till domstolsprövning inom skälig tid.

I domen fällde Europadomstolen enhälligt Sverige för kränkning av artikel 6 såvitt avsåg rätten till rättegång inom skälig tid då domstolen fann att en rättsprocess som pågått i över 13 år i tre instanser har tagit för lång tid, även om målet är komplicerat. Domstolen fann dock med majoritet att, även om samebyarna fick bära höga rättegångskostnader i tvisten med fastighetsägarna, så innebar det inte att de blivit sämre ställda än fastighetsägarna på ett sådant sätt att det förelåg någon kränkning av artikel 6 avseende rätten till en effektiv tillgång till domstol. Europadomstolen tillerkände klagandena gemensamt skadestånd för ekonomisk och ideell skada. Vidare tillerkände domstolen klagandena gemensamt ersättning för rättegångskostnader.

Andersson mot Sverige (dom den 7 december 2010); Klaganden anmälde till Försäkringskassan att hans höftledsskada förorsakats genom hans arbete och därmed berättigade honom till ersättning enligt lagen om arbetsskadeförsäkring. Försäkringskassan avslog begäran. I länsrätten ingav klaganden läkarintyg och begärde muntlig förhandling i syfte att beskriva sin arbetssituation. Länsrätten avslog begäran, liksom själva överklagandet, då klaganden inte visat att hans arbete med hög grad av sannolikhet hade orsakat höftledsskadan. I kammarrätten begärde klaganden förhandling och åberopade artikel 6 i Europakonventionen. Kammarrätten avslog begäran och därefter, genom dom, själva överklagandet. Efter att ha avslagit klagandens begäran om muntlig förhandling beslutade Regeringsrätten att inte meddela prövnings-tillstånd.

Inför Europadomstolen gjorde klaganden bl.a. gällande att domstolarnas beslut att inte hålla muntlig förhandling, trots hans uttryckliga begäran härom, utgjorde en kränkning av artikel 6 i Europakonventionen. Regeringen bestred klagomålet.

Europadomstolen fann att klagomålet inte var uppenbart ogrundat och att Sverige kränkt klagandens rätt till muntlig förhandling. Inledningsvis konstaterade domstolen att klaganden hade begärt muntlig förhandling i

samtliga instanser, inklusive den instans där det var mest lämpligt att göra detta, dvs. i länsrätten. Domstolen underströk att både kammarrätten och länsrätten hade full prövningsrätt i målet och att ingivna läkarintyg snarare talade till klagandens fördel. Frågan om hans höftledsskada hade förorsakats av arbetet i slakthuset var därför inte okomplicerad. Vidare fann domstolen att ”rättvisans intresse” hade tillgodosetts på ett bättre sätt om klaganden getts möjlighet att berätta om sin personliga situation vid en förhandling. Mot den bakgrunden fann Europadomstolen att de rättsliga och faktiska frågorna i målet inte var av en sådan karaktär att de svenska domstolarna kunde befrias från sin skyldighet att hålla förhandling. Avsaknaden av muntlig förhandling innebar därmed en kränkning av artikel 6. Domstolen tillerkände klaganden skadestånd för ideell skada och ersättning för rättegångskostnader. Domen har vunnit laga kraft.

Från och med den 1 januari 2011 finns en bestämmelse i 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen om att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid. Regeringen anförde i propositionen *En reformerad grundlag* (prop. 2008/09:80) bl.a. att den svenska regleringen inte innehöll någon generell regel på konstitutionell nivå om rätten till domstolsprövning och ett rättvist rättegångsförfarande. Den överordnade bestämmelsen på området var i stället artikel 6 i Europakonventionen, vilken bestämmelse haft stor betydelse för rättegångsförfarandet vid svenska domstolar. I särskilt hög grad torde detta ha gällt i fråga om rätten till muntlighet och kravet på att mål och ärenden ska avgöras inom skälig tid, anförde regeringen. Vidare anfördes att de grundläggande rättssäkerhetskrav som ställs upp i artikel 6 i fråga om rätten till en rättvis rättegång grundar sig på fundamentala rättsstatsprinciper som redan utgör del av svensk rätt. Genom den nya bestämmelsen införs inte någon generell rätt till domstolsprövning, men däremot grundlagsfästs den grundläggande rätten till ett rättvist förfarande i rättegången och ett genomförande inom skälig tid.

Den 1 januari 2010 trädde lagen (2009:1058) om förtursförklaring i domstol i kraft. Enligt lagen gäller att om handläggningen av ett mål eller ärende har oskäligt fördröjts, så ska domstolen efter skriftlig ansökan från en enskild part förklara att målet eller ärendet ska handläggas med förtur i domstolen (förtursförklaring). Enligt regeringens proposition om lagen (*Förtursförklaring i domstol*, prop. 2008/09:213) syftar denna till att förbättra den enskildes möjligheter att påskynda handläggningen av ett mål eller ärende i domstol. En ansökan om förtursförklaring kan göras beträffande alla typer av mål och ärenden i de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, Marknadsdomstolen, Arbetsdomstolen och Patentbesvärslagen.

Enskild klagorätt enligt det första tilläggsprotokollet till FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (fallet Alzery)

I ett avgörande i oktober 2006 i fallet Alzery kom FN:s kommitté för mänskliga rättigheter fram till att Sverige hade kränkt bl.a. den enskilda klagorätten enligt det första tilläggsprotokollet till FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Ärendet beskrivs närmare i avsnitt 4.6. Bakgrunden till ärendet var i korthet att regeringen hade fattat

beslut om att klaganden, som var egyptisk medborgare, skulle avvisas dit. Avvisningsbeslutet mot klaganden verkställdes av Säkerhetspolisen samma dag som det fattats. Klaganden gjorde gällande inför FN:s kommitté för mänskliga rättigheter att regeringens avvisningsbeslut och dess verkställighet hade inneburit kränkningar i flera avseenden av Sveriges förpliktelser enligt FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. I sitt beslut kom kommittén fram till att Sverige hade åsidosatt sina förpliktelser enligt konventionen bl.a. på grund av att regeringens beslut verkställts så snabbt att klaganden inte på ett effektivt sätt kunnat begagna sig av den enskilda klagorätten enligt det fakultativa tilläggsprotokollet.

4.5 Rätten till ett effektivt rättsmedel

Den 6 juni 2006 meddelade Europadomstolen dom i målet *Segerstedt Wiberg m.fl. mot Sverige*. I målet fann domstolen bl.a. att Sverige kränkt artikel 13 i Europakonventionen om rätten till ett effektivt rättsmedel. Målet gällde lagring av personuppgifter i Säkerhetspolisens register. Domstolen fann att Registernämnden och Datainspektionens effektivitet som rättsmedel inte hade kunnat beläggas. Då klagandena inte hade haft direkt tillgång till ett rättsmedel med befogenhet att besluta om radering av de uppgifter som bedömts konventionsstridiga ansågs en kränkning av artikel 13 ha förelegat. Övriga internationella övervakningsorgan har inte tagit upp frågor om rätten till ett effektivt rättsmedel som sådan i sina kommentarer om Sverige.

Högsta domstolen har i en serie avgöranden (NJA 2005 s. 462, 2007 s. 295, 2007 s. 584 och 2009 s. 463) konstaterat att den svenska skadeståndslagens (1972:207) regler om statens skadeståndsansvar inte fullt ut motsvarar Sveriges åtaganden enligt artikel 13 i Europakonventionen. Det har särskilt gällt möjligheterna att få ersättning för icke-ekonomisk eller ideell skada. Genom Högsta domstolens avgöranden utvidgades rätten till ersättning för ideell skada i fall där skadeståndsgrundande fel eller försummelse från det allmännas sida har konstaterats innefatta även en överträdelse av Europakonventionen.

Som även nämnts i avsnitt 3.5.2 gav regeringen 2009 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 konstaterades att det bör vara lagstiftarens uppgift att i den utsträckning det är möjligt anpassa lagstiftningen så att den stämmer överens med Europakonventionen såsom denna uttolkats av Europadomstolen.

I betänkandet *Skadestånd och Europakonventionen* (SOU 2010:87) har utredningen om det allmännas ansvar enligt Europakonventionen lämnat förslag om att nya bestämmelser ska införas i skadeståndslagen som ger möjlighet för enskilda fysiska och juridiska personer att få skadestånd av staten eller en kommun vid överträdelser av Europakonventionen från statens eller kommunens sida. En konsekvens av förslaget att regeln ska placeras i skadeståndslagen är att en talan mot det allmänna som förs

med stöd av den nya regeln ska prövas av allmän domstol enligt reglerna för dispositiva tvistemål. För att det allmänna ska kunna åläggas skadeståndsskyldighet enligt den föreslagna regeln krävs att domstolen konstaterar att det förekommit en ”överträdelse” av kärandepartens rättigheter enligt konventionen. Regeln omfattar befintliga skadetyper i skadeståndslagen, dvs. personskada, sakskada, ren förmögenhetsskada och kränkning på grund av brott samt den särskilda ideella skada som kan uppstå vid överträdelser av mänskliga rättigheter. Betänkandet remissbehandlas under våren 2011.

Även en annan utredning, Förvaltningslagsutredningen (Ju 2008:08), har lämnat förslag som syftar till att tillgodose de krav som artikel 13 ställer. Enligt sina direktiv (dir. 2008:36) skulle utredningen bl.a. överväga om vissa svenska förvaltningsrättsliga regler behövde anpassas till den internationella utvecklingen, t.ex. till (den dåvarande) EG-rätten, för att underlätta samarbetet inom EU (dir. 2008:36). I direktiven lyftes också Sveriges skyldigheter enligt Europakonventionen fram vad avsåg handläggningstider och skyldigheten att tillhandahålla ett effektivt rättsmedel mot långsam handläggning. I betänkandet *En ny förvaltningslag* (SOU 2010:29) lämnade utredningen förslag om 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, enligt utredningens förslag, kunna förelägga myndigheten att inom viss tid avgöra ärendet. Betänkandet har remissbehandlats (Ds 2010:47) och förslagen bereds inom Regeringskansliet.

4.6 Förbudet mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning

Domar från Europadomstolen

Europadomstolen meddelade under 2010 två fällande domar mot Sverige avseende kränkning av artikel 3 i Europakonventionen om förbud mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Målet *N. mot Sverige* (dom den 20 juli 2010) rörde utvisning av en ensamstående kvinna till Afghanistan. Klaganden reste tillsammans med sin make in i Sverige i augusti 2004 och ansökte om asyl. Som grund för ansökan anfördes bl.a. att maken blivit arresterad och utsatt för dödshot på grund av sin politiska verksamhet och att klaganden, genom att arbeta som lärare för kvinnor, gjort ett politiskt ställningstagande som uppfattades som kontroversiellt. Sedan de inhemska instanserna avslagit klagandens ansökan framkom att hon hade ansökt om skilsmässa från sin man. Detta återopades inför svenska myndigheter, men klaganden beviljades inte någon ny prövning av sin ansökan. Därefter vände sig klaganden till Europadomstolen och gjorde därvid bl.a. gällande att hennes släktingar i Afghanistan uppgett att de inte längre ville ha kontakt med henne med anledning av att hon numera separerat från sin make. Hon återopade även ett intyg av en svensk man i vilket det uppgavs att han och klaganden haft ett förhållande under en tid och att de bott tillsammans sedan april 2009.

Europadomstolen anförde i sina domskäl bl.a. att kvinnor i Afghanistan löper särskild risk att bli utsatta för behandling i strid med artikel 3 om de anses bryta mot rådande sociala normer. Enligt domstolen kan klaganden uppfattas ha gjort detta redan genom att ha vistats i Sverige sedan augusti 2004. Av större betydelse var dock klagandens uttalade vilja att leva åtskild från sin make, som Europadomstolen bedömde vara allvarligt menad (*real and genuine*), bl.a. med hänsyn till att klaganden ansökt om skilsmässa och att hon obesträtt påstått att hon inte haft kontakt med sin make under flera års tid. Europadomstolen beaktade även viss landinformation om vad ensamstående kvinnor löper för risker i Afghanistan. Vidare tog Europadomstolen fasta på att det inte framkommit någon information som gav upphov till starka skäl för att ifrågasätta klagandens uppgifter om att hon inte haft kontakt med sin familj på nästan fem år, vilket i sig gav stöd till hennes påstående att hon saknade ett socialt nätverk i hemlandet. Med hänsyn till dessa omständigheter ansåg Europadomstolen att det förelåg en välgrundad anledning att anta att klaganden, om hon utvisades till Afghanistan, löpte ett flertal kumulativa risker att utsättas för behandling som omfattas av artikel 3 i Europakonventionen, härrörande från hennes make och dennes familj, hennes egen familj och det afghanska samhället. En verkställd utvisning av klaganden skulle därför utgöra en kränkning av artikel 3 i konventionen. Europadomstolen avsåg klagandens yrkande om ideellt skadestånd. Domen vann laga kraft i oktober 2010. Migrationsverket har därefter beslutat att bevilja klaganden permanent uppehållstillstånd i Sverige.

Målet *R.C. mot Sverige* (dom den 9 mars 2010) rörde en asylsökande man från Iran. Mannen anförde i huvudsak att han varit politiskt aktiv i hemlandet, att han arresterats av iranska säkerhetstjänsten i samband med en demonstration i juli 2001, att han hållits fängslad i drygt 2 år utan att ställas inför domstol och att han utsatts för tortyr under tiden. Han lyckades fly i samband med en inställelse inför den iranska revolutionsdomstolen och ta sig till Sverige. Efter avslag i de inhemska instanserna vände sig klaganden till Europadomstolen med ett klagomål enligt artikel 3. Domstolen fann, till skillnad från Migrationsverket och Migrationsdomstolen, att även om det förekom vissa oklarheter så kunde inte klagandens allmänna trovärdighet ifrågasättas. Klagandens berättelse vann stöd av den medicinska bevisning som åberopats angående hans tortyrskador och av oberoende rapporter om situationen för regimkritiker i Iran. Klaganden hade därmed styrkt sitt påstående om att han arresterats och utsatts för tortyr i samband med demonstrationen i juli 2001. I det läget ansåg domstolen att det ålåg svenska staten att visa att det inte förelåg någon risk för framtida tortyr efter ett återvändande. Med hänsyn till det försämrade läget avseende mänskliga rättigheter i Iran och att klaganden lämnat Iran illegalt, och därmed sannolikt skulle komma att uppmärksammas vid en inresa, fann domstolen att det fanns välgrundad anledning att tro att han skulle komma att behandlas i strid med artikel 3 om han tvingades återvända till Iran. En verkställighet av utvisningsbeslutet skulle därför innebära en kränkning av artikel 3 i konventionen. Klaganden tillerkändes ersättning för rättegångskostnader.

Domen vann laga kraft i juni 2010. Migrationsverket har därefter beslutat att bevilja klaganden permanent uppehållstillstånd i Sverige.

I ytterligare ett fall, *Ahmed mot Sverige*, avskrev domstolen (den 22 februari 2007) ett mål mot Sverige som rörde artikel 3. Målet rörde utvisning av en man till Kenya. Mannen dömdes i Sverige för bl.a. försök

till mord till fängelse samt utvisades ur riket med förbud att återvända. Mannen var HIV-smittad. Sedan klaganden blivit villkorligt frigiven har regeringen vid flera tillfällen avslagit ansökningar om upphävande av utvisningsbeslutet och samtidigt beviljat honom tidsbegränsade uppehållstillstånd. Klaganden gjorde inför Europadomstolen gällande att en verkställighet av utvisningsbeslutet skulle utgöra en kränkning av artikel 3 i konventionen på grund av att han efter utvisningen inte skulle kunna erhålla för honom livsnödvändig behandling för sitt medicinska tillstånd. Efter att klaganden begärt att beslutet skulle upphävas beslutade regeringen den 26 oktober 2006 att bevilja klaganden ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Regeringen begärde därför att målet i Europadomstolen skulle skrivas av varpå klaganden återkallade sitt klagomål. Europadomstolen beslutade därefter att avskriva målet.

Klagomål som behandlats i sak av FN:s konventionskommittéer

I följande fem ärenden där enskilda klagomål har prövats i sak sedan mars 2006 har FN:s konventionskommittéer kommit fram till att Sverige kränkt förbudet mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Alzery (FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, avgörande 2006-10-25); Klaganden, en man född 1968, är medborgare i Egypten. Han anlände till Sverige i augusti 1999 och ansökte hos Migrationsverket om asyl. Som asylskäl angavs huvudsakligen att han riskerade tortyr i hemlandet på grund av sin verksamhet i Muslimska brödrskapet. Efter kontakt med Säkerhetspolisen (SÄPO) överlämnade Migrationsverket ärendet till regeringen. Genom beslut i december 2001 avlog regeringen hans begäran om asyl. När det gällde risken för att klaganden skulle komma att utsättas för tortyr eller grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning i Egypten hänvisade regeringen till en skriftlig garanti som inhämtats från en hög företrädare för den egyptiska regeringen (en s.k. diplomatisk garanti). Med hänsyn till garantin fann regeringen att det inte förelåg sådan grund för uppehållstillstånd som angavs i 3 kap. 3 § första stycket i den numera upphävda utlänningslagen från 1989. Sveriges folkrättsliga förpliktelser enligt bl.a. FN:s konvention om medborgerliga och mänskliga rättigheter föranledde ingen annan bedömning.

Avvisningsbeslutet mot klaganden verkställdes av SÄPO samma dag som det fattades av regeringen. Alzery greps omedelbart vid sin ankomst till Egypten och placerades i fängsligt förvar. Han frigavs den 27 oktober 2003.

Klaganden gjorde gällande inför FN:s kommitté för mänskliga rättigheter bl.a. att han trots den lämnade garantin utsatts för tortyr i fängelset och att regeringens avvisningsbeslut och dess verkställighet därmed inneburit en kränkning av Sveriges förpliktelser enligt FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.

I sitt beslut kom kommittén fram till att Sverige hade åsidosatt sina förpliktelser enligt FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Som skäl för sin bedömning angav kommittén sammanfattningsvis följande.

Sverige visste, eller borde ha vetat, att tortyr av frihetsberövade är vanligt förekommande i Egypten. Särskilt hög är risken när det gäller personer som frihetsberövats av politiska eller säkerhetsmässiga skäl. Den svenska säkerhetspolisen ansåg att klaganden varit inblandad i

terroristaktiviteter och utgjorde ett hot mot nationell säkerhet. Kommittén fann att verkställigheten av klaganden till Egypten innebar en kränkning av artikel 7 i konventionen (förbud mot tortyr eller grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning). De diplomatiska garantierna, som inte omfattade någon övervakningsmekanism för att säkerställa garantiernas efterlevnad, ansågs inte tillräckliga för att skydda klaganden mot den uppenbara tortyrrisken. Det sätt på vilket verkställigheten av avvisningen på Bromma flygplats genomfördes ansågs också i sig utgöra en kränkning av artikel 7 i förening med artikel 2, som beskriver konventionsstaternas skyldigheter. Eftersom regeringens beslut verkställdes så snabbt att Alzery inte på ett effektivt sätt kunnat begagna sig av den enskilda klagorätten fann kommittén även att kraven enligt det första tilläggsprotokollet om den enskildes rätt till en effektiv, oberoende och opartisk omprövning inte hade uppfyllts. Kommittén ansåg däremot inte att Sverige hade kränkt artikel 13, då avvisningsbeslutet ansågs ha fattats i laga ordning. Vid denna utgång i ärendet fann kommittén inte skäl att pröva huruvida artikel 14 om rätten till en rättvis rättegång hade kränkts.

Kommittén har därefter övervakat verkställigheten av sitt beslut genom en uppföljningsprocedur.

Alzery ansökte på nytt om uppehållstillstånd i Sverige. Efter omprövning beslöt den nuvarande regeringen den 16 maj 2007 att det tidigare avvisningsbeslutet skulle upphävas. Alzerys nya ansökan om uppehållstillstånd överlämnades till Migrationsverket för prövning i sak enligt den nya utlänningslag (2005:716) som trädde i kraft den 31 mars 2006. Migrationsverket avsåg Alzerys nya ansökan om uppehållstillstånd i beslut den 9 oktober 2007. Beslutet överklagades och i beslut den 19 november 2009 fann regeringen, efter hörande av Migrationsöverdomstolen, att det förelåg synnerliga skäl att inte bevilja Alzerys nya ansökan om uppehållstillstånd.

Såväl Migrationsöverdomstolen som regeringen fann att det inte fanns grund för att bevilja Alzerys förnyade ansökan om uppehållstillstånd. Motiveringarna för ställningstagandena var dock olika. Migrationsöverdomstolen bedömde att bestämmelsen i 5 kap. 4 § utlänningslagen (2005:716) om att en utlänning har rätt till uppehållstillstånd om ett behörigt internationellt organ har funnit att ett beslut om avvisning eller utvisning strider mot ett svenskt konventionsåtagande, om det inte föreligger synnerliga skäl, inte var tillämplig eftersom Alzery inte befinner sig i Sverige. Regeringen ansåg för sin del att bestämmelsen var tillämplig.

Efter beslut av Justitiekanslern den 19 september 2008 tillerkändes Alzery ersättning med 3 160 000 kronor i enlighet med ett mellan Alzery och staten träffat förlikningsavtal.

C.T. och K.M. (FN:s kommitté mot tortyr, avgörande 2006-11-17); Ärendet rör avvisning av en kvinna och hennes son till Rwanda. Klagandena gjorde gällande inför FN:s kommitté mot tortyr att de i hemlandet riskerade att utsättas för tortyr eller annan behandling i strid med artikel 3 i konventionen. Kvinnan uppgav bl.a. att hon efter att ha deltagit i ett möte blivit medlem i partiet PDR-Ubuyanja, att hon tillfångtagits av soldater på grund av detta samt att hon blivit våldtagen upprepade gånger under fångenskapen och därefter blivit gravid. Kommittén noterade att varken de svenska myndigheterna eller regeringen hade bestritt att kvinnan utsatts för upprepade våldtäkter under fångenskapen och att myndigheterna i sina beslut inte verkade ha kommenterat den medicinska utredningen i målet. Inte heller hade

myndigheterna klargjort om de övervägt den omständigheten att kvinnan blivit våldtagen och vilka konsekvenser det medfört för henne och sonen. Angående kvinnans trovärdighet fann kommittén att det inte kunde krävas att ett offer för tortyr skulle kunna lämna en i alla delar fullständig berättelse om sina upplevelser. Kommittén anförde vidare att utredningen i målet visade att det fortfarande förekommer etniska spänningar i Rwanda, vilket ansågs öka risken för att kvinnan skulle utsättas för tortyr vid ett återsändande dit. Kommittén fann därför att det fanns grundad anledning att tro att klagandena riskerade att utsättas för tortyr vid återsändande till Rwanda. En avvisning av klagandena till Rwanda skulle således innebära en kränkning av artikel 3 i konventionen.

Njamba m.fl. (FN:s kommitté mot tortyr, avgörande 2010-05-14); Klagandena, en kvinna och hennes minderåriga dotter, var båda medborgare i Demokratiska Republiken Kongo (DRK), vilka fått avslag på sina ansökningar om asyl och uppehållstillstånd i Sverige. Till stöd för asylansökan hade klagandena åberopat att de var i behov av skydd på grund av den rådande situationen i deras hemland, där de riskerade att drabbas av attacker från olika beväpnade grupper och sexuella övergrepp. Modern gjorde även gällande att hon riskerade att dö av HIV vid ett återsändande. I beslut i november 2008 avvisade kommittén mot tortyr den del av klagomålet som avsåg artikel 16 (dvs. risken att dö av HIV vid ett återsändande), men beslutade att klagomålet beträffande artikel 3 skulle prövas i sak. I beslut fattat den 14 maj 2010 fann kommittén att det skulle strida mot artikel 3 om Sverige skulle utvisa klagandena till DRK. Till stöd för sin slutsats framhöll kommittén i huvudsak att det utbredda sexuella våldet mot kvinnor, vilket inte är begränsat till de områden där det råder väpnad konflikt och vilket regeringen i DRK inte gjort tillräckligt för att förhindra, innebär att det finns en välgrundad anledning att tro att klagandena löper en risk att utsättas för tortyr om de återsänds till sitt hemland.

Güclü (FN:s kommitté mot tortyr, avgörande 2010-11-11); Klaganden var en kvinna från Turkiet som gjorde gällande att hon på grund av sitt engagemang inom Kurdistans arbetarparti (PKK) riskerade behandling i strid med konventionen om hon utvisades. FN:s kommitté mot tortyr konstaterade att klaganden hade varit medlem i PKK under 15 års tid och att hon – även om hon hade varit verksam på låg nivå – stundtals hade arbetat för ledande PKK-profiler. Vidare konstaterades att klaganden var efterlyst i Turkiet samt att hon skulle komma att ställas inför rätta enligt turkisk terroristlagstiftning och därför sannolikt komma att arresteras vid sin ankomst till hemlandet. Kommittén observerade också att flera källor rapporterat om förekomst av tortyr från polisens och säkerhetsstyrkornas sida under förhör och i häkten och fängelser, särskilt gentemot misstänkta terrorister. Mot den bakgrunden fann kommittén att klagandens bevisning med tillräcklig styrka visade att det fanns en verklig och förutsebar risk för att hon personligen skulle riskera att utsättas för tortyr vid återsändande till Turkiet. Det skulle därför strida mot artikel 3 i konventionen att verkställa utvisningen av klaganden.

Aytulun och Güclü (FN:s kommitté mot tortyr, avgörande 2010-11-19); Klagandena, en man och hans minderåriga dotter, anlände enligt egen uppgift till Sverige den 20 oktober 2005 och ansökte om asyl. Som grund för ansökan anförde klagandena att fadern varit aktiv i PKK sedan 1991, bl.a. genom att ha arbetat som lärare inom organisationen. Regeringen medgav inför FN:s kommitté mot tortyr att fadern varit aktiv på en låg

nivå inom PKK och att det fanns risk för att han, om han eftersöktes av de turkiska myndigheterna, skulle komma att arresteras och dömas till fängelse. Med hänsyn till detta och till att klagandena åberopat viss bevisning om att åtal väckts mot fadern, ansåg kommittén att det var sannolikt att han skulle komma att arresteras om han utvisades. Kommittén tog även fasta på landinformation som tyder på att det förekommer att enskilda tjänstemän vid polisen och säkerhetstjänsten i Turkiet utövar tortyr, bl.a. vid förhör. Mot denna bakgrund fanns det enligt kommittén en verklig och förutsebar risk för att fadern skulle komma att utsättas för sådan behandling om han utvisades till Turkiet. Det skulle därför strida mot artikel 3 i konventionen att verkställa utvisningen av honom och hans dotter, vars klagomål hängde samman med faderns och därför inte bedömdes separat.

Övriga synpunkter och rekommendationer från internationella övervakningsorgan

FN:s kommitté mot tortyr beklagade i sina avslutande slutsatser 2008 att Sverige i sin lagstiftning inte har inkorporerat den definition av tortyr som finns i FN-konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Kommittén rekommenderade att Sverige inför brottet tortyr i svensk lagstiftning och definierar tortyr i enlighet med konventionen. Enligt kommittén bör Sverige också se över preskriptionsreglerna avseende brott som kan hänföras under tortyrkonventionens bestämmelser så att sådana brott kan lagföras utan tidsgränser. Vidare bör Sverige införa en lagbestämmelse som säkerställer att uttalanden som gjorts under tortyr inte kan åberopas som bevisning i rättegång.³⁹ Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter underströk i samband med sitt uppföljningsbesök i Sverige 2007 att uttalanden som framkommit genom användning av metoder som strider mot internationell rätt inte kan användas som bevisning i domstol.⁴⁰

När FN:s råd för mänskliga rättigheter granskade Sverige 2010 rekommenderade ett flertal stater Sverige att i svensk lagstiftning införa ett förbud mot tortyr.⁴¹

Kommittén mot tortyr behandlade också frågor om principen om *non-refoulement*, dvs. förbudet mot att utvisa, återföra eller utlämna en person till en stat där det finns anledning att tro att han eller hon skulle riskera att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller till ett land från vilket personen riskerar att skickas vidare till ett sådant land. Kommittén uppmanade Sverige att vidta alla nödvändiga åtgärder för att genomföra kommitténs beslut i fallet Agiza mot Sverige samt de rekommendationer kommittén för mänskliga rättigheter lämnat avseende de egyptiska medborgarna Agiza och Alzery. Rekommendationerna omfattade bl.a. att utge skadestånd till dem samt att noggrant undersöka de händelser som ledde fram till att Agiza och Alzery utvisades till Egypten samt att åtala de ansvariga.

³⁹ CAT/C/SWE/CO/5, 4 juni 2008.

⁴⁰ CommDH(2007)10, 16 maj 2007, par. 32.

⁴¹ A/HRC/15/11, 16 juni 2010.

Vidare rekommenderades Sverige att säkerställa att liknande händelser inte inträffar i framtiden.

I sina kommentarer 2009 noterade FN:s kommitté för mänskliga rättigheter den information Sverige lämnat om fallet Alzery och välkomnade den förlikning som träffats mellan Alzery och Justitiekanslern.⁴² Kommittén noterade dock att Sverige inte helt uteslutit en framtida användning av diplomatiska garantier. Kommittén rekommenderade Sverige att utöva yttersta försiktighet vid användningen av s.k. diplomatiska garantier och att anta tydliga och transparenta procedurer för rättslig översyn innan enskilda avvisas eller utvisas till andra länder. Kommittén rekommenderade också Sverige att utarbeta effektiva metoder för att följa upp hur dessa personer behandlas i det land de kommer till.⁴³

Även Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter har tagit upp synpunkter rörande s.k. diplomatiska garantier i anslutning till förbudet mot tortyr och principen om *non-refoulement*. Mot bakgrund av vad som skett i fallet med de två egyptiska medborgarna Ahmed Agiza och Mohammed Alzery uppmanade kommissarien Sverige att avstå från att använda diplomatiska garantier i framtiden, eftersom dessa inte utgör tillräckligt skydd mot att enskilda utsätts för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Redan det faktum att en stat begär diplomatiska garantier från en annan stat visar, enligt kommissariens uppfattning, att det finns risk för att den enskilde utsätts för sådan behandling i det mottagande landet.⁴⁴

Kommittén mot tortyr rekommenderade Sverige att stärka sina insatser för att säkerställa snabba, opartiska och effektiva utredningar av alla anklagelser om att personal inom rättsväsendet gjort sig skyldig till tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Kommittén framförde sin bedömning att sådana utredningar inte bör utföras av en avdelning inom Polisen, utan av ett fristående organ. Sverige borde också, enligt kommittén, se till att sådana anklagelser som gäller svenska internationella insatser utreds snabbt och effektivt. Vidare borde Sverige utöka sina ansträngningar för att erbjuda skadestånd, upprättelse och rehabilitering av offer för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Ytterligare en rekommendation från FN:s kommitté mot tortyr var att Sverige bör utarbeta utbildningsprogram för att säkerställa att anställda inom rättsväsendet och vid fängelser är fullt medvetna om konventionens bestämmelser, att brott mot dessa inte kommer att tolereras och kommer att utredas samt att överträdelser kommer att bli föremål för åtal. All relevant offentliganställd personal bör få kompetensutveckling i frågor om tortyr och omänsklig behandling eller bestraffning.⁴⁵ Vidare borde Sverige, enligt kommittén, inrätta ett effektivt system för att samla in statistik och andra data om konventionens genomförande i Sverige, inklusive om klagomål, utredningar och åtal om tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

⁴² CCPR/C/SWE/CO/6, 7 maj 2009.

⁴³ CCPR/C/SWE/CO/6, 7 maj 2009.

⁴⁴ CommDH(2007)10, 16 maj 2007, par. 36 och 37.

⁴⁵ CAT/C/SWE/CO/5, 4 juni 2008.

FN:s kommitté mot tortyr tog också upp frågan om en nationell mekanism som enligt det fakultativa protokollet till konventionen ska ha uppgiften att regelbundet besöka och övervaka platser där enskilda hålls frihetsberövade samt att ge rekommendationer till berörda myndigheter. Justitieombudsmannen kommer att ha denna uppgift fr.o.m. juli 2011 i enlighet med en ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

Europarådets kommitté mot tortyr (CPT) lämnade kommentarer i juni 2009 avseende Sverige. En övergripande kommentar var att kommittén betonade att den princip om samarbete mellan kommittén och konventionsstaten, som råder enligt Europarådets konvention mot tortyr, inte endast innebär att konventionsstaten ska underlätta kommitténs besök, utan även vida konkreta åtgärder för att förbättra situationen utifrån kommitténs rekommendationer.⁴⁶ CPT:s övriga rekommendationer, bl.a. avseende behandlingen av frihetsberövade personer, behandlas i avsnitt 4.3.

4.7 Utredning av klagomål mot polisen

Frågan om formerna för utredning av misstankar om att poliser har begått brott eller på annat sätt förfarit felaktigt i tjänsten har tagits upp av flera internationella övervakningsorgan i deras kommentarer om Sverige. Det har framförts ett flertal gånger att sådana misstankar bör utredas av ett från polisen fristående och oberoende organ. FN:s kommitté för mänskliga rättigheter framförde 2009 att den var bekymrad över att den avdelning vid Rikspolisstyrelsen som utreder klagomål mot polisen saknar den ställning som behövs för att effektivt kunna genomföra objektiva utredningar om sådana klagomål.⁴⁷ FN:s kommitté mot tortyr framförde 2008 att Sverige bör förstärka sina insatser för att säkerställa att anklagelser mot anställda inom rättsväsendet om tortyr eller övervåld utreds snabbt, opartiskt och effektivt. Kommittén framförde också som sin uppfattning att sådana undersökningar inte bör utföras inom ramen för polisens egen organisation, utan av ett fristående organ.⁴⁸

Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter upprepade i samband med sitt uppföljningsbesök i Sverige 2007 den standpunkt som framförts 2004, att det är centralt att ha ett system för att genomföra opartiska och oberoende utredningar om fel begångna av poliser för att ansvarsutkrävande och allmänhetens förtroende för polisen ska kunna säkerställas. Kommissarien för mänskliga rättigheter ansåg därför att det är att föredra att sådana anklagelser utreds av ett oberoende organ.⁴⁹

I sin rapport 2009 om Sverige diskuterade Europarådets kommitté mot tortyr ingående frågan om utredning av anklagelser mot polisen. Kommittén noterade att frågan om organisationen för denna typ av ärenden setts över av en utredning i Sverige. Utredningen rekommenderade att ärendena även fortsättningsvis skulle hanteras inom

⁴⁶ CPT/Inf(2009)34, 11 december 2009.

⁴⁷ CCPR/C/SWE/CO/6, 7 maj 2009, par. 15.

⁴⁸ CAT/C/SWE/CO/2, 4 juni 2008, par. 18.

⁴⁹ CommDH(2007)10, par. 15.

polisväsendet och föreslog att en ny enhet skulle bildas inom Rikspolisstyrelsen (RPS) för att ta hand om denna typ av ärenden. Kommittén framförde dock att den trots detta vidhöll sin tidigare framförda uppfattning att anklagelser av detta slag bör utredas av en mekanism som är och uppfattas som oberoende och opartisk, för att kunna vara effektiv och åtnjuta allmänhetens förtroende. Detta är, enligt kommitténs mening, särskilt angeläget i fråga om anklagelser om att frihetsberövade personer har skadats av poliser. Kommittén uppmanade Sverige att vidareutveckla systemet för att utreda anklagelser om att polisen begått fel i ljuset av dessa påpekanden.⁵⁰

Genom förordningsändringar som beslutades sommaren 2010 gjordes ändringar i organisationen av polisens internutredningsverksamhet, vilka trädde i kraft den 1 januari 2011. Ärenden som gäller anmälningar mot polisanställda för brott eller felaktigt handlande i tjänsten har flyttats från de lokala polismyndigheterna till RPS. Verksamheten utvidgades också till att omfatta även ärenden om polisens brott som inte har samband med tjänsten. Vid RPS har det inrättats en ny avdelning för internutredningsverksamheten. Avdelningen består av sex enheter som är lokaliserade regionalt ute i landet i egna lokaler, utan anslutning till övriga polisens lokaler på respektive ort.

4.8 Rätt till skydd för privat- och familjelivet

Rekommendationer från organ inom FN

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter framförde i sin kommentar i maj 2010 att, även om den förstod att säkerhetsåtgärder vidtas för att förebygga våld och terrorism, så ger lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet vida befogenheter åt den verkställande makten i fråga om elektronisk övervakning. Kommittén framförde att Sverige bör vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att insamlandet, lagringen och användningen av personuppgifter inte missbrukas, inte används för syften som står i strid med konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och inte bryter mot statens skyldigheter i fråga om rätten till privat- och familjeliv. Av det skälet bör staten garantera att insamlandet och användningen av information blir föremål för översyn och övervakning av ett oberoende organ som uppvisar alla nödvändiga garantier för opartiskhet och effektivitet.⁵¹

Vid den granskning av Sverige som FN:s råd för mänskliga rättigheter genomförde i maj 2010 rekommenderades Sverige att noggrant följa tolkningen och tillämpningen av lagen om signalspaning för att förebygga inskränkningar av rätten till privatliv.⁵²

Det kan konstateras att det inom ramen för lagstiftningsarbetet har vidtagits en rad åtgärder för att stärka integritetsskyddet. Den 1 december 2009 inrättades Försvarsunderrättelsedomstolen. Domstolen har till uppgift att pröva ansökningar från signalspaningsmyndigheten

⁵⁰ CPT/Inf/2009)34, s. 17 och 61.

⁵¹ CCPR/C/SWE/CO/6, 7 maj 2009, par. 18.

⁵² A/HRC/15/11, 16 juni 2010, s. 18.

(Försvarets radioanstalt) om tillstånd till signalspaning. Samma datum ombildades Försvarets underrättelsenämnd (FUN) till Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (SIUN). Myndigheten har till uppgift att granska på vilket sätt försvarsunderrättelsemyndigheterna bedriver sin verksamhet. Vidare har SIUN som uppgift att kontrollera efterlevnaden av lagstiftningen på området samt säkerställa att signalspaningsmyndigheten endast får tillgång till de signalbärare som omfattas av tillstånd från Förvarsunderrättsedomstolen.

Regeringen vidtog även under 2009 åtgärder för att följa upp tillämpningen av lagen. En parlamentarisk kommitté tillsattes med uppgift att bl.a. utvärdera signalspaningslagstiftningen ur ett integritetsskyddsperspektiv och Datainspektionen fick regeringens uppdrag att ur ett integritetsskyddsperspektiv följa den personuppgiftsbehandling som tillämpningen av signalspaningslagstiftningen föranleder hos Försvarets radioanstalt. Uppdraget redovisades i februari 2011 respektive december 2010.

Regeringen kommer att fortsätta följa upp tillämpningen genom en årlig skrivelse till riksdagen om signalspaning. Under 2011 kommer också en kontrollstation om signalspaning att genomföras.

Domar från Europadomstolen

Europadomstolen har sedan mars 2006 meddelat dom i fyra fall där klaganden hävdade att Sverige brutit mot artikel 8 om rätt till skydd för privat- och familjelivet enligt Europakonventionen. I ett av dessa fall, *Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige* (dom 2006), kom domstolen fram till att Sverige kränkt konventionen.

I målet fälldes Sverige för kränkning av bl.a. artikel 8 (se även avsnitt 4.9 om yttrandefriheten). Fallet rörde klagomål från fem svenska medborgare som hade begärt att få ta del av all information som fanns om dem i Säkerhetspolisens (SÄPO:s) register. Klagandena – Segerstedt-Wiberg, Nygren, Ehnebom, Fejd och Schmid – hade i varierande utsträckning beviljats tillgång till sådana uppgifter efter prövning av svenska myndigheter och domstolar. Klagandena gjorde bl.a. gällande att den eventuella lagring av personuppgifter i SÄPO:s register som de hade förvägrats att ta del av hade inverkat på ett negativt sätt på deras karriärmöjligheter och kränkt deras rätt till skydd för privat- och familjelivet enligt artikel 8 i konventionen. Domstolen fann att den information som lagrats var av sådan art att den föll inom tillämpningsområdet för artikel 8, dvs. under konventionens begrepp "private life". Lagringen ansågs ha skett med stöd av lag och för ett legitimt ändamål, närmare bestämt för att skydda mot brottslighet (klaganden Segerstedt-Wiberg) resp. för att skydda statens säkerhet (övriga klaganden). Domstolen gick därefter in på frågan om lagringen varit nödvändig i förhållande till dessa ändamål. Domstolen fann på denna punkt att ingen kränkning hade skett vad avsåg den första klaganden, då den varit nödvändig för att förebygga brott mot henne. Däremot hade lagringen av uppgifter i fråga om övriga klaganden inte varit proportionerlig och därför skett i strid med artikel 8 i konventionen.

I fråga om klagandena Nygren och Schmid hade lagringen inte varit proportionerlig i förhållande till deras politiska aktiviteter. Enbart medlemskap i en politisk organisation, KPML (r), hade heller inte i sig

utgjort tillräcklig grund för att förvara den information som lämnats ut till klagandena Ehnebo och Fejd.

När det gällde vägran att lämna fullständig information till klagandena om samtliga eventuella uppgifter som lagrats om dem fann domstolen att ingen kränkning av konventionen förelegat. Vägran att upplysa klagandena om förekomsten sådan information ansågs ha skett för att skydda legitima ändamål och låg inom ramen för statens bedömningsmarginal.

Till följd av de olika kränkningar som domstolen konstaterade tilldömdes klagandena skadestånd och ersättning för rättegångskostnader.

I målen *White mot Sverige* (dom 2006) och *Dolhamre mot Sverige* (2010) fann domstolen ingen kränkning av konventionen. I målet *Gillberg* har en av domstolens kammare meddelat dom under 2010 och då kommit fram till att Sverige inte kränkt konventionen. Domstolen har dock beviljat prövning av domstolen i stor sammansättning (*Grand Chamber*). Målet kommer därmed att bli föremål för ny prövning i Europadomstolen. Klaganden har i målet gjort gällande att Sverige kränkt artikel 8 och artikel 10.

En ny bestämmelse har tagits in i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen om att var och en, utöver vad som tidigare gällt enligt paragrafen, gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten som sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (*En reformerad grundlag*, prop. 2009/10:80). Till grund för förslaget låg Integritetsskyddskommitténs förslag i slutbetänkandet *Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag* (SOU 2008:3) och Grundlagsutredningens bedömning i betänkandet *En reformerad grundlag* (SOU 2008:125). Regeringen ansåg i propositionen, i likhet med både Integritetsskyddskommittén och Grundlagsutredningen, att det fanns ett behov av att stärka skyddet för den personliga integriteten i grundlag och att en reglering som ger ett stärkt integritetsskydd därför borde införas i regeringsformen. Den nya bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 2011.

4.9 Yttrandefriheten

I målet *Khurshid Mustafa m.fl. mot Sverige* (dom den 16 december 2008) fann Europadomstolen att Sverige kränkt rätten till yttrandefrihet.

Klagandena, som var makar, och deras barn var bosatta i en hyreslägenhet i Stockholm. Hyresavtalet sades upp av hyresvärden i april 2004 på grund av att klagandena installerat och därefter inte låtit montera ner en parabolantenn i enlighet med värdens begäran. Genom slutligt beslut fann hovrätten att klagandena i och med installationen åsidosatt sina förpliktelser i så hög grad att hyresavtalet inte borde förlängas samt fastställde att familjen skulle beviljas tre månaders uppskov med att avflytta. Därefter erbjöd hyresvärden klagandena att bo kvar under förutsättning att de monterade ner antennen. Klagandena flyttade dock till en ny bostad.

Klagandena gjorde gällande inför Europadomstolen bl.a. att deras rätt att erhålla information enligt artikel 10 i Europakonventionen hade kränkts.

Europadomstolen konstaterade att klagomålet omfattades av artikel 10 och att hovrätens beslut att hyresavtalet skulle avslutas på grund av att klagandena inte monterat ner parabolantennen utgjorde en inskränkning i deras rätt enligt artikel 10 av det slag som beskrivs i artikelns andra stycke. För att en sådan inskränkning ska vara förenlig med konventionen krävs att den har stöd i lag, att den tjänar ett legitimt syfte och att den är nödvändig i ett demokratiskt samhälle i förhållande till det angivna syftet.

Domstolen fann att intrånget uppfyllde de två förstnämnda kriterierna. Däremot ansågs det tredje kriteriet inte vara uppfyllt, eftersom en rimlig proportionalitetsavvägning inte gjorts av hovrätten. Domstolen fann således att avhysningen av klagandena inte kunde anses nödvändig i ett demokratiskt samhälle och att Sverige därmed inte uppfyllt sin positiva förpliktelse att skydda klagandenas rätt till information enligt artikel 10. Klagandena tillerkändes ett visst ekonomiskt skadestånd, ideellt skadestånd samt ersättning för rättegångskostnader.

I målet *Segerstedt Wiberg m.fl. mot Sverige*, som har beskrivits ovan (avsnitt 4.8), fann Europadomstolen också att lagring av personliga uppgifter avseende politisk uppfattning, medlemskap och aktiviteter som har bedömts oberättigad i den mening som avses i artikel 8.2 enbart på grund av detta också utgör oberättigade intrång i rätten till yttrandefrihet enligt artikel 10 och rätten till föreningsfrihet enligt artikel 11.

I målet *Gillberg* har dom meddelats (den 2 november 2010) av en av Europadomstolens kammare. I målet har klaganden gjort gällande att Sverige kränkt artikel 8 om rätt till skydd för privat- och familjelivet och artikel 10 om yttrandefrihet. Kammaren kom fram till att Sverige inte kränkt konventionen. Målet kommer dock att bli föremål för förnyad prövning i Europadomstolen sedan denna beviljat prövning av domstolen i stor sammansättning (*Grand Chamber*).

4.10 Religionsfriheten

I samband med att Sverige granskades av FN:s råd för mänskliga rättigheter i maj 2010 rekommenderades Sverige att fortsätta att säkerställa att främjandet och skyddandet av rätten till åsikts- och yttrandefrihet inte inverkar negativt på andra grundläggande rättigheter, bl.a. rätten till religionsfrihet. Sverige rekommenderades också att vidta rättsliga och administrativa åtgärder mot förespråkandet av rasistiskt och religiöst hat i medier och på Internet.⁵³

⁵³ A/HRC/15/11, 16 juni 2010, s. 17.

4.11 Rättigheter med anknytning till arbetslivet och migrantarbetares rättigheter

I sina slutsatser 2008 om Sverige framförde FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter att den ville uppmuntra Sverige att utöka sina ansträngningar för att minska arbetslösheten, särskilt bland utlandsfödda kvinnor. Kommittén rekommenderade Sverige att utvärdera de åtgärder som vidtagits hittills i syfte att identifiera vilka ytterligare ansträngningar som kan vara nödvändiga för att förbättra utlandsföddas, särskilt kvinnors, tillgång till arbetsmarknaden samt att i sin nästa periodiska rapport lämna detaljerad information om vilka åtgärder som vidtagits.⁵⁴

Kommittén var även bekymrad över att arbetslösheten bland personer med funktionsnedsättning är högre än för befolkningen i övrigt. Den uppmanade Sverige att se över och utvärdera sina åtgärder för att personer med funktionsnedsättning ska ha lika möjligheter till meningsfull anställning, liksom att se över genomförandet av dessa åtgärder.⁵⁵

Kommittén rekommenderade också Sverige att överväga att ratificera ILO:s konvention (nr 131) om minimilöner. I det sammanhanget kan nämnas att regeringen i en proposition (prop. 1971:5) som behandlade ILO:s konvention (nr 131) om minimilöner anfört att konventionen saknar direkt intresse för svenska förhållanden, eftersom Sverige sedan länge haft ett fungerande system för löneförhandling mellan arbetsmarknadens parter. Vidare rekommenderade kommittén Sverige att ratificera FN:s konvention om migrantarbetares rättigheter.⁵⁶ I samband med att Sverige granskades av FN:s råd för mänskliga rättigheter 2010 framförde även flera länder rekommendationen att Sverige borde ratificera denna konvention. Sverige accepterade inte dessa rekommendationer.⁵⁷ Även andra internationella övervakningsorgan, däribland FN:s kommitté mot rasdiskriminering och FN:s specialrapportör mot våld mot kvinnor, har framfört att Sverige bör överväga att ratificera konventionen.⁵⁸

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter framförde 2009 i sina slutsatser om Sverige att den var bekymrad över att arbetslösheten ökat bland personer med funktionsnedsättning under senare år. Sverige uppmanades att vidta effektiva åtgärder för att öka andelen personer med funktionsnedsättning som har en anställning, inklusive bland dem som har nedsatt arbetsförmåga.⁵⁹ I ett svar till kommittén har den svenska regeringen informerat kommittén om att olika program har utarbetats för att fler personer med funktionsnedsättning ska komma in på arbetsmarknaden.⁶⁰

FN:s kommitté mot rasdiskriminering rekommenderade 2008 Sverige att förbättra sin lagstiftning och politik mot diskriminering på arbets-

⁵⁴ E/C.12/SWE/CO/5, 1 december 2008, par. 20.

⁵⁵ E/C.12/SWE/CO/5, 1 december 2008, par. 17 och 19.

⁵⁶ E/C.12/SWE/CO/5, 1 december 2008, par. 31 och 36.

⁵⁷ A/HRC/15/11, 16 juni 2010, s. 22.

⁵⁸ A/HRC/4/34/Add. 3, 6 februari 2007, par. 71.

⁵⁹ CCPR/C/SWE/CO/6, 7 maj 2009, par. 10.

⁶⁰ CCPR/C/SWE/CO/6/Add. 1, 11 maj 2010, par. 3.

marknaden. Kommittén uppmanade också Sverige att lämna ytterligare information om sitt projekt med anonyma jobbansökningar.⁶¹

Såsom även har beskrivits i avsnitt 4.1 lämnade FN:s kommitté mot diskriminering av kvinnor rekommendationer avseende arbetsmarknaden i sina slutsatser från 2008. Kommittén uppmanade Sverige att prioritera förverkligandet av kvinnors faktiska jämlikhet med män på arbetsmarknaden för att uppnå fullständig överensstämmelse med FN: konvention om avskaffande av diskriminering av kvinnor, artikel 11, som handlar om jämställdhet på arbetsmarknaden.⁶² När Sverige granskades av FN:s råd för mänskliga rättigheter rekommenderades Sverige att fortsätta att vidta åtgärder för att uppnå full jämställdhet vad gäller löner.⁶³

Kommittén för barnets rättigheter rekommenderade 2009 Sverige att utöka och förstärka sina åtgärder till stöd för att ungdomar ska få den yrkesutbildning och de kvalifikationer som krävs för att få ett arbete, se vidare avsnitt 4.17.⁶⁴

I sin rapport 2010 om Sverige framförde Europarådets kommitté för sociala rättigheter att situationen i Sverige inte står i överensstämmelse med artikel 4 i Europeiska sociala stadgan (reviderad) angående rätten till skälig ersättning med avseende på att vissa anställda under 30 år som varit anställda i mer än fem år endast har en månads uppsägningstid.⁶⁵

Europarådets rådgivande kommitté om ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter framförde 2008 vissa kommentarer när det gäller positiva åtgärder, bl.a. inom arbetslivet. Kommittén rekommenderade Sverige att utveckla åtgärder för att främja etnisk mångfald, bl.a. för att arbetsgivare ska utveckla och genomföra mångfaldsplaner, då personer som tillhör de nationella minoriteterna fortsätter att rapportera problem med att få arbete. Den rådgivande kommittén rekommenderade också Sverige att fortsätta att vidta särskilda åtgärder inom arbetslivsområdet.⁶⁶

I ett brev i september 2010 framförde FN:s specialrapportör för migranters mänskliga rättigheter frågor avseende de personer som kommit till Sverige från andra länder under sommaren 2010 för att arbeta som bärplockare. Specialrapportören betonade statens ansvar för att skydda alla enskilda inom statens jurisdiktion mot att andra privata aktörer förhindrar att de kommer i åtnjutande av sina mänskliga rättigheter, samt om att staten också ska tillförsäkra den enskilde tillgång till ett effektivt rättsmedel för att kunna utkräva sina rättigheter. Rapportören ställde frågor om bl.a. vilka åtgärder Sverige genomfört för att utreda klagomål som bärplockarna framställt om löner, inkvartering, arbetsförhållanden och missförhållanden i andra avseenden. Rapportören frågade också hur Sverige avser att säkerställa att det finns nationell lagstiftning som överensstämmer med internationella konventioner om mänskliga rättigheter och som implementeras på ett sätt som skyddar migranternas

⁶¹ CERD/C/SWE/CO/18, 23 september 2008, par. 17.

⁶² CEDAW/C/SWE/CO/7, 8 april 2008, par. 27.

⁶³ A/HRC/15/11, 16 juni 2010, s. 14.

⁶⁴ CRC/C/SWE/CO/4, 26 juni 2009, par. 57.

⁶⁵ Council of Europe, European Committee of Social Rights, Conclusions 2010 (Sweden), december 2010, s. 8.

⁶⁶ ACFC/OP/II(2007)006, 30 januari 2008, par. 49–52.

mänskliga rättigheter.⁶⁷ Sverige har svarat på specialrapportörens frågor.⁶⁸

Som nämnts i avsnitt 4.1. har regeringen i juni 2009 till riksdagen överlämnat skrivelsen *En jämställd arbetsmarknad – regeringens strategi för jämställdhet på arbetsmarknaden och i näringslivet* (skr. 2008/09:198). I skrivelsen redovisar regeringen sina bedömningar av vilka som är de viktigaste utmaningarna för jämställdhet på arbetsmarknaden och i näringslivet samt vilken inriktning politiken bör ha för att möta dessa. Regeringen bedömer att det behövs en samlad strategi som anger övergripande och långsiktiga inriktningar för politiken. Insatser för jämställdhet inom arbetsmarknadsområdet och näringslivsområdet bör enligt regeringen ha följande inriktningar.

1. Motverka könsuppdelning på arbetsmarknaden och i näringslivet.
2. Främja jämställda villkor för entreprenörskap.
3. Jämställt deltagande i arbetslivet.
4. Jämställda arbetslivsvillkor.

I skrivelsen redovisas 68 olika insatser som syftar till att främja jämställdhet på arbetsmarknaden och i näringslivet.

4.12 Rätten till egendomsskydd

Europadomstolen har sedan 2006 fällt Sverige i två fall för kränkning av rätten till egendomsskydd enligt artikel 1 i protokoll nr 1 till Europakonventionen.

Bakgrunden till målet *Hellborg mot Sverige* (dom den 28 februari 2006) var en byggnadsnämnds beslut att avslå klagandens ansökan om bygglov trots att klaganden tidigare erhållit ett positivt förhandsbesked samt ansökt om bygglov inom den stadgade tvåårsfristen. Omständigheterna i målet var komplicerade och det hade förekommit en rad processer i olika instanser. Förutom bygglov och förhandsbesked om bygglov gällde processerna frågor om detaljplan, fastighetsplan och skadeståndsansvar för kommunen. Klaganden gjorde inför Europadomstolen gällande att Sverige hade kränkt hans rätt till muntlig förhandling och rättegång inom skälig tid enligt artikel 6 i Europakonventionen samt hans rätt till egendomsskydd enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till konventionen. Domstolen noterade att svensk rätt stadgar att ett positivt förhandsbesked är bindande om ansökan om bygglov görs inom två år från beslutet om förhandsbesked. Den fann att klagandens rätt till egendomsskydd enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet hade kränkts eftersom byggnadsnämndens beslut att avslå hans begäran om bygglov stred mot svensk lag. Domstolen fann vidare att artikel 6 hade kränkts i två avseenden. Klaganden tillerkändes skadestånd samt ersättning för rättegångskostnader.

Fallet *Evaldsson m.fl. mot Sverige* (dom den 13 februari 2007) väcktes av fem byggnadsarbetare som under tiden 3 mars – 30 juli 1999 var anställda av byggnadsföretaget LK Mässinteriör AB (företaget).

⁶⁷ Communication from Special Procedures, Allegation Letter AL G/SO 124 (106-10), 27 september 2010.

⁶⁸ Brevsvar från Justitiedepartementet den 26 november 2010.

Företaget var medlem i Byggingustrier och bundet av kollektivavtal slutet mellan Byggingustrier och Svenska Byggnadsarbetareförbundet (Byggnads). Den lokala fackföreningen var Byggettan. Klagandena var inte fackligt anslutna. Enligt kollektivavtalet hade Byggettan rätt till granskningsarvode motsvarande 1,5 procent av de anställdas löner. Enligt ett avtal som slutits 1978 mellan Byggingustrier och Byggnads kunde en anställd som var medlem i annan fackförening på begäran bli undantagen från granskningsarvodet. Klagandena begärde att få bli undantagna från systemet med lönegranskning. Företaget gick med på det och erlade därför inte granskningsarvoden till Byggettan. Den senare krävde dock att arvoden betalades också för klagandena. Resultatlösa lokala och centrala förhandlingar ägde rum om denna fråga. Byggingustrier väckte därefter talan inför Arbetsdomstolen (AD) under hänvisning till att företaget inte varit skyldigt att göra avdrag för granskningsarvoden på de oorganiserade anställdas löner. Detta skulle tvärtom ha varit oförenligt med deras negativa föreningsfrihet. I dom den 7 mars 2001 ogillade AD kärandens talan.

Klagandena gjorde gällande inför Europadomstolen att deras äganderätt kränkts genom att granskningsarvodena hade tagits ut som löneavdrag samt att, när det gällde skyddet för äganderätten, de hade diskriminerats jämfört med medlemmar i Byggnads, liksom jämfört med medlemmar i andra fackföreningar.

Europadomstolen konstaterade att uttagandet av granskningsarvodena genom löneavdrag inneburit att de fem klagandena frånhänts egendom. Domstolen konstaterade att detta varit lagenligt men fann att en kränkning av egendomsskyddet ändå hade ägt rum eftersom åtgärden inte kunde anses stå i proportion till de allmänna syften som systemet med den kollektivavtalskyddade rätten att debitera avgiften avsåg att skydda. Staten ansågs här ha en positiv skyldighet att skydda klagandenas intressen. Domstolen fäste stort avseende vid att det inte gått att reda ut hur de aktuella granskningsarvodena i praktiken hade använts av fackföreningen och att klagandena inte heller haft full insyn i detta.

Klagandena tillerkändes ideellt skadestånd samt ersättning för rättegångskostnader. Domstolen fann det inte nödvändigt att pröva övriga klagomål med hänsyn till bedömningen av äganderättsfrågan.

Den svenska domaren, Elisabeth Fura, var skiljaktig. Hon framförde att en kränkning av den negativa föreningsfriheten borde ha konstateras i stället för en kränkning av egendomsskyddet, bl.a. med hänsyn till de relativt små belopp som klaganden frånhänts.

Det kan nämnas att de s.k. organisationsklausulerna utmönstrades under 2005 ur Svenska byggnadsarbetareförbundets kollektivavtal efter dialog mellan regeringen och arbetsmarknadens parter.

Det kan även nämnas att bestämmelsen i 2 kap. regeringsformen om egendomsskyddet har ändrats så att huvudprincipen om full ersättning vid expropriation och annat sådant förfogande tydliggjorts. Ändringen trädde i kraft den 1 januari 2011.

4.13 Rätten till utbildning

När Sverige granskades av FN:s råd för mänskliga rättigheter 2010 rekommenderades Sverige att vidta lagstiftningsåtgärder för att garantera rätten till utbildning för alla migrerande flickor och pojkar.

I sina kommentarer 2008 rekommenderade FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter Sverige att fortsätta att vidta effektiva åtgärder för att förbättra romska barns närvaro i skolan, bl.a. att rekrytera romsk personal. Kommittén var också oroad över diskriminering av romska barn med avseende på deras tillgång till utbildning inom utbildningsväsendet. Kommittén uppmanade Sverige att vidta omedelbara åtgärder för att förebygga trakasserier och mobbning av romska barn i skolor. Den inbjöd Sverige att i sin nästa periodiska rapport informera kommittén om den undersökning som Statens skolverk har gjort om etnisk diskriminering i skolor, liksom om vilka förslag Delegationen för romska frågor lämnat rörande utbildningsfrågor.⁶⁹

Delegationen för romska frågor arbetade under perioden 2007–2010 (dir. 2006:101). I sitt slutbetänkande *Romers rätt – en strategi för romer i Sverige* (SOU 2010:55) lämnade delegationen förslag om en strategi för romernas mänskliga rättigheter i Sverige, omfattande bl.a. förslag om åtgärder rörande utbildning för romska barn. Betänkandet har remissbehandlats och delegationens förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter rekommenderade vidare Sverige att vidta omedelbara åtgärder för att säkerställa tillämpningen av lagstiftning som ger tillgång till utbildning för s.k. gömda barn, dvs. barn till flyktingar eller asylsökande som har fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd.⁷⁰ Även kommittén för barnets rättigheter har lämnat rekommendationer avseende rätt till utbildning, bl.a. för barn utan uppehållstillstånd, se vidare avsnitt 4.17.⁷¹

Regeringen beslutade i augusti 2009 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att komplettera förslagen i betänkandet *Skolgång för alla barn som ska avvisas eller utvisas* (SOU 2007:34) genom att bl.a. analysera förutsättningarna för och lämna förslag på hur rätten till skolgång samt tillgång till förskoleverksamhet och skolbarnomsorg kan utsträckas till att gälla för fler grupper av barn som vistas i landet utan tillstånd (dir. 2009:71). Utredningen överlämnade betänkandet *Skolgång för alla barn* (SOU 2010:5) till regeringen i januari 2010. I betänkandet föreslås i princip att rätten till utbildning ska utsträckas till att gälla alla barn och ungdomar, vars vistelsetid i Sverige, med eller utan tillstånd, inte kan förväntas bli helt tillfällig. Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

I sina kommentarer om Sverige 2008 upprepade FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter en tidigare rekommendation om att Sverige bör säkerställa att alla barn som har rätt till modersmålsundervisning också får denna undervisning i praktiken, bl.a. genom att se till att tillgången och tillgängligheten till sådan undervisning är adekvata.⁷²

FN:s specialrapportör för situationen för urfolkens mänskliga rättigheter och grundläggande friheter framförde i en rapport 2011 flera synpunkter avseende situationen i Sverige, bl.a. vad gäller undervisning

⁶⁹ E/C.12/SWE/CO/5, 1 december 2008, par. 25.

⁷⁰ E/C.12/SWE/CO/5, 1 december 2008, par. 27.

⁷¹ CRC/C/SWE/CO/4, 26 juni 2009, par.

⁷² E/C.12/SWE/CO/5, 1 december 2008, par. 26.

på samiska. Specialrapportören rekommenderade t.ex. de nordiska länderna och sametingen att samarbeta för att fördubbla sina ansträngningar för att revitalisera de samiska språken och stärka utbildningsprogrammen i samiska språk och samisk kultur. Staterna bör också ge omedelbar och tillräcklig finansiering till sametingen för att bistå vid genomförandet av åtgärder i dessa syften. Bland dessa åtgärder bör vara att utöka antalet lärare som är kunniga i de samiska språken och deras kapacitet, framförde specialrapportören.⁷³

I juni 2010 gav regeringen Högskoleverket i uppdrag att göra en översyn av högskoleutbildningar i nationella minoritetsspråk (dnr U2010/3886/UH). Inom ramen för uppdraget ska Högskoleverket föreslå åtgärder för hur Sverige på ett bättre sätt kan uppfylla åtagandena i Europarådets minoritetskonventioner avseende tillgång på lärare som kan undervisa i och på de nationella minoritetsspråken. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 31 oktober 2011.

I sitt utlåtande om Sverige 2007 lämnade också Europarådets rådgivande kommitté om ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter ett flertal rekommendationer avseende skolor och utbildning.⁷⁴ Dessa synpunkter samt vissa åtgärder som vidtagits inom området beskrivs i avsnitt 4.22.

4.14 Rätten till bostad

FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter framförde i sina slutsatser 2008 om Sverige att den var bekymrad över den tilltagande hemlösheten i Sverige. Kommittén beklagade bristen på information om vilka personer och grupper som är mest drabbade av fattigdom och hemlöshet.⁷⁵

I samband med den granskning av Sverige som FN:s råd för mänskliga rättigheter genomförde 2010 rekommenderades Sverige att genomföra en nationell kartläggning för att kartlägga antalet hemlösa barn och orsakerna till hemlösheten samt utarbeta en nationell handlingsplan för att lösa problemet. Sverige rekommenderades också att intensifiera sitt arbete rörande hemlösa migrerade barn genom att kartlägga antalet hemlösa barn och deras speciella behov och genom att garantera bl.a. deras rätt till bostad.⁷⁶

Regeringens strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden (*Hemlöshet, många ansikten mångas ansvar*) löpte under åren 2007–2009. Syftet med strategin var att skapa en struktur som gör det tydligt att många aktörer på såväl nationell, regional som lokal nivå har ett ansvar och en roll att spela i arbetet mot hemlösheten. En slutrapport om hur strategin genomförts lämnades av Socialstyrelsen i juni 2010 (*Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar. Genomförande*

⁷³ A/HRC/18/XX/Add.Y (Advance Unedited Version), 12 januari 2011, par. 66–70 och 87.

⁷⁴ ACFC/OP/II(2007)006, 30 januari 2008.

⁷⁵ E/C.12/SWE/CO/5, 1 december 2008, par. 22.

⁷⁶ A/HRC/15/11, 16 juni 2010, s. 13 och 22.

av regeringens strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden 2007–2009. Slutrapport 2010).

4.15 Rätten till bästa uppnåeliga hälsa och rätten till social trygghet, m.m.

Synpunkter som framförts avseende rätten till bästa uppnåeliga hälsa

I samband med att Sverige granskades av FN:s råd för mänskliga rättigheter i maj 2010 framfördes att Sverige bör garantera rätten till bästa möjliga hälsa i lika hög grad, utan någon form av diskriminering, såväl för sina egna medborgare som för utländska medborgare som vistas i Sverige, i enlighet med FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.⁷⁷

FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter framförde i sina slutsatser 2008 om Sverige att den var bekymrad över att övervikt och barnfetma blivit vanligare bland den svenska befolkningen, liksom över ökningen av sexuellt överförbara sjukdomar, den ökade användningen av snus samt det ökade antalet självmord bland unga män. Kommittén rekommenderade Sverige att förstärka sina ansträngningar att analysera orsakerna och bakgrunden till samt att bekämpa dessa fenomen.⁷⁸

FN:s kommitté mot diskriminering av kvinnor uttryckte oro över rapporter från Socialstyrelsen som pekar på brister när det gäller jämställdheten inom hälso- och sjukvården, vilka kan medföra att kvinnor och män får olika tillgång till avancerade medicinska behandlingar och att det utformas standarddiagnoser som används inom hälso- och sjukvården.⁷⁹ Kommittén ansåg också att det var oroväckande att kvinnor lider av stressrelaterade sjukdomar, söker sjukvård, konsumerar läkemedel och är sjukskrivna i högre utsträckning än män. Vidare uttryckte kommittén sin oro över unga flickors allt sämre psykiska hälsa, med bl.a. ökad konsumtion av alkohol och narkotika, fler självmordsförsök och andra former av självförvårdad skada. Kommittén uppmanade Sverige att genomföra ytterligare undersökningar och forskning för att få en uppfattning om problemets omfattning och förstå orsakerna. I anslutning till denna rekommendation kan nämnas att Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS) på regeringens uppdrag har lämnat stöd till forskning om kvinnors hälsa i form av bidrag till forskningsprojekt, gästforskare och forskarnätverk.

Sverige uppmanades också att fortsätta sitt arbete med att förbättra hälso- och sjukvården och att integrera ett jämställdhetsperspektiv i alla hälso- och sjukvårdsprogram, tjänster och reformer i enlighet med kommitténs allmänna rekommendation nr 24, så att alla kvinnor och män i alla delar av landet har lika tillgång till lämplig och fullgod hälso- och sjukvård.

⁷⁷ A/HRC/15/11, 16 juni 2010, s. 18.

⁷⁸ E/C.12/SWE/CO/5, 1 december 2008, par. 23.

⁷⁹ CEDAW/C/SWE/CO/7, 8 april 2008, par. 34 och 35.

Kommittén bad Sverige att vidta nödvändiga åtgärder för att få bukt med den allt sämre psykiska hälsan hos unga flickor, förebygga och bekämpa alkohol- och narkotikamissbruk, förebygga självmord och stärka programmen för psykisk hälsa, både de förebyggande och ingripande programmen. Vidare framförde kommittén att Sverige bör avsätta tillräckliga ekonomiska medel för att sådana program ska kunna genomföras på ett effektivt sätt

Kommittén för barnets rättigheter framförde ett antal synpunkter och rekommendationer avseende barnets rätt till hälsa i sina slutsatser om Sverige 2009, se vidare avsnitt 4.17.⁸⁰

FN:s specialrapportör för bästa uppnåeliga hälsa besökte Sverige 2006 och utfärdade sedan en rapport om Sverige.⁸¹ I sin rapport framförde specialrapportören sammanfattningsvis följande synpunkter och rekommendationer.

Specialrapportören var oroad över rapporter om otillräcklig samordning mellan landsting och kommuner vad gäller hälsa och hälsorelaterad service. Han uppmanade nationella, regionala och lokala myndigheter att vidta åtgärder för att förbättra koordineringen för att på ett bättre sätt förverkliga rätten till bästa uppnåeliga hälsa.⁸²

Specialrapportören rekommenderade Sverige att vidta åtgärder för att bekämpa ojämlikheter vad gäller hälsa och tillgång till hälsovård bland befolkningen, inte endast med avseende på diskriminering, utan även vad gäller andra hinder, såsom kostnader som kan göra att grupper saknar tillgång till vissa typer av hälsovård.⁸³

Sverige rekommenderades att säkerställa att rättigheter för personer med psykosociala funktionsnedsättningar förverkligas fullt ut. Specialrapportören uppmanade Sverige att vidta åtgärder för att möta orsakerna till psykosociala funktionsnedsättningar bland utsatta och marginaliserade grupper, inklusive barn, ungdomar, hemlösa, kvinnor, asylsökande samt homosexuella, bisexuella och personer med könsöverskridande identitet eller uttryck. Specialrapportören uppfordrade även Sverige att säkerställa att den psykiatriska vården ska göras mer tillgänglig för utsatta grupper samt föreslog att regeringen, landstingen och kommunerna ska förbättra sin samordning mellan olika typer av service.⁸⁴

Vidare lämnade specialrapportören rekommendationer avseende samernas hälsa (se även avsnitt 4.22). Bl.a. framförde han att Sverige bör överväga att inrätta ett centrum för forskning om samernas hälsa samt att en svensk politik och handlingsplan för samisk hälsa bör formuleras.⁸⁵

Specialrapportören tog upp frågor om att minimera skador bland drogmissbrukare, bl.a. att Sverige borde prioritera utarbetandet av en samordnad politik på detta område, inklusive rådgivning och tillhandahållandet av rena sprutor och nålar.

⁸⁰ CRC/C/SWE/CO/4, 26 juni 2009, par. 42–47, 51 och 61.

⁸¹ A/HRC/4/28/Add.2, 28 februari 2007.

⁸² Par. 20.

⁸³ Par. 41.

⁸⁴ Par. 47–50.

⁸⁵ Par. 55–58.

Vad gäller asylsökande och utländska medborgare som befinner sig i landet utan tillstånd ("undocumented foreign nationals") framförde specialrapportören att han uppmanar den svenska regeringen att på nytt överväga sin inställning i frågan om att erbjuda sjukvård för dessa personer på samma villkor som för den övriga befolkningen i Sverige. Genom att göra det kan Sverige politik bringas i överensstämmelse med landets internationella åtaganden om mänskliga rättigheter, menade rapportören. Vidare lämnade specialrapportören ett flertal rekommendationer om de s.k. apatiska flyktingbarnen. Utgångspunkten i dessa frågor måste enligt rapportörens mening vara barnens hälsa, inte migrationspolitiska ställningstaganden. Han rekommenderade bl.a. att mer forskning genomförs om orsakerna till barnens tillstånd och om hur de kan ges adekvat vård. Han rekommenderade också att de mänskliga rättigheterna och principen om barnets bästa tydligare och utan diskriminering får leda politiken och åtgärderna inom området samt att Barnombudsmannen ges en särskild roll i att övervaka situationen och lämna rapporter och rekommendationer.⁸⁶

Specialrapportören lämnade också rekommendationer avseende avvísningar av utländska medborgare som har livshotande sjukdomar eller hälsoproblem. Specialrapportören rekommenderade att de bedömningar som görs i frågor om uppehållstillstånd och verkställighet beaktar hälsofrågor, såsom tillgången till vård och mediciner i det land personen eventuellt ska avvisas till.⁸⁷

Vidare lämnade specialrapportören rekommendationer avseende Sveriges utrikespolitik. Dessa redovisas inte i denna sammanställning, som endast omfattar frågor om mänskliga rättigheter i Sverige.

Som sammanfattande rekommendationer framförde specialrapportören slutligen att Sverige borde integrera ett människorättsperspektiv i sina uppföljningar inom hälsopolitiken och då bryta ned data med avseende på bl.a. diskrimineringsgrunder. Vidare rekommenderade specialrapportören att Sverige regelbundet ska göra utvärderingar av hur rätten till bästa uppnåeliga hälsa förverkligas inom olika politik- och samhällsområden (s.k. "health impact assessments").⁸⁸

Även FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har, i sina slutsatser 2008 om Sverige, föreslagit att Sverige ska utarbeta mål och indikatorer i relation till rätten till bästa uppnåeliga hälsa, i enlighet med kommitténs allmänna rekommendation nr 14.⁸⁹

Regeringens insatser avseende hälso- och sjukvård

Regeringen har under senare år genomfört flera insatser för att stärka patientens ställning och säkerställa att patienterna ges möjlighet till delaktighet och självbestämmande i kontakterna med hälso- och sjukvården. Bland dessa kan särskilt följande nämnas.

⁸⁶ Par. 75 och 82–85.

⁸⁷ Par. 90–91.

⁸⁸ Par. 117–123.

⁸⁹ E/C.12/SWE/CO/5, par. 35.

- Reformen för ökad valfrihet för patienten, lagstadgad vårdgaranti, skärpt tillsyn av hälso- och sjukvården, samordnad tillsyn av hälso- och sjukvården och socialtjänsten med särskilt fokus på de mest sjuka äldre samt ökade satsningar på kvalitetsregister i landsting och kommuner. Även insatser som utvidgad rätt till förnyad medicinsk bedömning och rätt till fast vårdkontakt kan lyftas fram.
- På psykiatriområdet är personalen numera skyldig att ta hänsyn till barns behov av bl.a. stöd om föräldern är psykiskt sjuk eller har en psykisk funktionsnedsättning. För kommuner och landsting har det tillkommit skyldigheter i fråga om samarbete och individuella planer när det gäller personer med psykisk sjukdom och psykisk funktionsnedsättning.
- Arbetet med öppna jämförelser inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten har varit ett viktigt verktyg för att synliggöra skillnader i kvalitet och effektivitet och har därmed bidragit till att skapa förutsättningar för en god vård på lika villkor för hela befolkningen.

Sverige saknar dock en lagstiftning som samlat beskriver patientens ställning i vården. Vidare anger lagstiftningen i princip genomgående vårdgivarnas och personalens skyldigheter gentemot patienten, inte vilka rättigheter och möjligheter patienten har. Regeringen har under våren 2011 beslutat om direktiv till en utredning som ska lämna förslag om hur patientens ställning inom och inflytande över hälso- och sjukvården kan stärkas genom en ny patientlagstiftning (dir. 2011:25). En utgångspunkt för utredarens arbete ska vara att förbättra förutsättningarna för en god och jämlik vård. Utredaren ska bl.a. ta ställning till hur en samlad patientlagstiftning bör utformas och vilka bestämmelser med betydelse för patientens ställning som den bör innehålla, och göra lagstiftningen så lättillgänglig, överskådlig och pedagogisk som möjligt för såväl patienter och allmänhet som för hälso- och sjukvårdspersonal. Utredaren ska också föreslå hur regionala skillnader i vårdinnehåll och vårdresultat kan uppmärksammas och hanteras så att kvinnor och män i alla åldrar i hela befolkningen erbjuds en likvärdig och jämlik tillgång till vård av god kvalitet. Vidare ska utredaren föreslå hur berörda myndigheter kan tillhandahålla information och vägledning i frågor kopplade till patientens ställning på ett enkelt och lättillgängligt sätt, anpassat till olika kategorier av patienter, som t.ex. barn, äldre kvinnor och män, personer med funktionsnedsättning och personer som talar ett annat språk. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 januari 2013.

Den 1 januari i år trädde en ny patientsäkerhetslag (2010:659) i kraft. Syftet med den nya lagstiftningen är att minska antalet vårdskador, oavsett om bristerna beror på systemfel hos vårdgivaren eller på att vårdpersonalen har begått misstag. Lagen innehåller bestämmelser om att vårdgivare ska bedriva ett systematiskt patientsäkerhetsarbete. Det innebär bl.a. att vårdgivare ska utreda händelser i verksamheten som medfört eller hade kunnat medföra en vårdskada, att ge patienter och närstående information och möjligheter att bidra till patientsäkerhetsarbetet samt att rapportera legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal som bedöms utgöra en fara för patientsäkerheten till Socialstyrelsen.

När det gäller insatser för att bekämpa alkohol- och narkotikamissbruk kan nämnas att riksdagen har antagit en samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopning- och tobakspolitik för perioden 2011–2015 (prop.

2010/11:47). Strategin innehåller ett övergripande och sju långsiktiga mål som omfattar tillgångs- och tillgänglighetsbegränsande arbete, skydd av barn och ungdomar, förebyggande arbete, tidiga insatser, vård och behandling samt riktlinjer för samarbetet med andra länder inom EU och internationellt. Till dessa mål finns ett antal nationellt prioriterade mål knutna som ska uppnås under strategiperioden.

Arbetet med att förebygga övervikt och fetma omfattar många områden och aktörer. Åtgärder genomförs också på ett flertal områden, bl.a. för att stärka hälso- och sjukvårdens sjukdomsförebyggande arbete. Skolan utgör en annan viktig arena där reformer genomförts bl.a. för att stärka elevhälsan och för att säkerställa att de obligatoriska skolmåltiderna är näringsriktiga. Därutöver har regeringen, bl.a., genomfört åtgärder som stödjer en fysisk planering som möjliggör fysisk aktivitet i vardagen och ett idrotts- och friluftsliv som främjar fysisk aktivitet och hälsa hos barn och unga. Regionala undersökningar visar på en utplaning av andelen överviktiga barn under 2000-talet och i några fall en minskning.

Regeringen beslutade i januari 2010 om direktiv till en utredning om hälso- och sjukvård åt asylsökande, personer som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning samt personer som befinner sig i Sverige utan att ha ansökt om nödvändiga tillstånd för att vistas i landet (dir. 2010:7). Utredaren ska lämna förslag om hur den reglering som avser hälso- och sjukvård åt dessa personer kan göras mer ändamålsenlig än i dag. Vidare ska utredaren, mot bakgrund av Sveriges internationella åtaganden, överväga och lämna förslag på hur en utvidgad skyldighet för landstingen att erbjuda subventionerad hälso- och sjukvård åt de berörda grupperna kan utformas i förhållande till nuvarande reglering. Utredarens förslag ska innefatta såväl vilken omfattning som på vilka villkor de berörda grupperna ska erhålla sådan vård. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2011.

Synpunkter som framförts avseende rätten till social trygghet

I sin rapport 2009 om Sverige framförde Europarådets kommitté för sociala rättigheter att Sverige inte uppfyller kraven i artikel 12 i den europeiska sociala stadgan (reviderad) angående rätt till social trygghet med avseende på ersättningsnivåerna inom A-kassan. Kommittén ansåg att lägstanivåerna ligger under fattigdomsgränsen och att de därmed är för låga. Kommittén bad också om mer information om nivåerna på pensioner och hur dessa kan kombineras med andra behovsprövade ersättningssystem för att kommittén ska kunna bedöma om beloppen ligger på en tillräcklig nivå.⁹⁰

Regeringens arbete inom det sociala området

Regeringen arbetar inom det sociala området kontinuerligt med insatser som syftar till att stärka den enskildes rättsäkerhet, minska ojämlikhet i tillgänglighet att garantera alla ett grundläggande skydd samt att

⁹⁰ Council of Europe, European Committee of Social Rights, Conclusions 2009 (Sweden), januari 2010, s. 18–20.

förebygga att diskriminering förekommer. Att öka valfriheten för den enskilde är ett viktigt led i förändringsarbetet. Lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) trädde i kraft den 1 januari 2009. I april 2011 hade samtliga landsting samt cirka 90 kommuner ett valfrihetssystem på plats. Ytterligare ett 70-tal kommuner hade fattat beslut om att införa valfrihetssystem. Syftet med reformen är att skapa ökad valfrihet för den enskilde brukaren genom att öka mångfalden av aktörer samt mångfalden i utbudet inom primärvården, äldreomsorgen och i stödet till personer med funktionsnedsättning.

Som nämnts ovan arbetar regeringen också för att genom öppna jämförelser skapa bättre förutsättningar för bl.a. den enskilde att bedöma kvalitet och utbud inom olika områden inom sociala tjänster och hälso- och sjukvård.

4.16 Frågor om asyl, flyktingar och personer som vistas i Sverige utan tillstånd

Förbud mot återsändande i vissa fall (principen om non-refoulement), m.m.

Principen om *non-refoulement* innebär ett förbud mot att utvisa, återföra eller utlämna en person till en stat där det finns anledning att tro att han eller hon skulle riskera att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller till ett land från vilket personen riskerar att skickas vidare till ett sådant land. Inom ramen för den granskning av Sverige som genomfördes i FN:s råd för mänskliga rättigheter i juni 2010 framfördes att Sverige bör säkerställa att nationell lagstiftning och praxis effektivt skyddar principen om *non-refoulement* samt att principen bör ges företräde när asylansökningar behandlas.⁹¹

Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter framförde efter sitt uppföljningsbesök i Sverige 2007 synpunkter avseende principen om *non-refoulement* och användningen av s.k. diplomatiska garantier, såsom beskrivits i avsnitt 4.6. Kommissarien välkomnade det asyلفörfarande som införts som ett resultat av utlänningslagen (2005:716) med dess utvidgade definition av flyktingbegreppet, omfattande även förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning. Viss oro kunde dock, enligt kommissarien, uttryckas över den restriktiva tillämpningen av denna bestämmelse. Han rekommenderade att beslutsfattare vidareutbildas för att säkerställa att utlänningslagen tillämpas korrekt.⁹²

Enligt myndighetsförordningen (2007:515) ska varje myndighet ha kompetens inom sitt ansvarsområde. Regeringen har i regleringsbrev uppdragit åt Migrationsverket att bl.a. i utbildningshänseende uppmärksamma frågor som rör mänskliga rättigheter och analysera kompetensbehovet i särskilda frågor.

⁹¹ A/HRC/15/11, 16 juni 2010, s. 17 och 18.

⁹² CommDH(2007)10, 16 maj 2007, par. 24 och 25.

Flyktingbarn m.m.

När Sverige granskades i FN:s råd för mänskliga rättigheter i maj 2010 rekommenderades Sverige bl.a. att vidta lagstiftningsåtgärder för att garantera att ensamkommande barn tas om hand. Sverige rekommenderades också att säkerställa att principen om barnets bästa ges en framträdande roll och utgör basen för alla beslut som rör barn, särskilt i asylprocessen. Ytterligare en rekommendation var att anta ett rättsligt ramverk för att säkerställa att alla migrerade barn får bästa möjliga sjukvård och lämplig bostad. Sverige rekommenderades vidare att intensifiera sitt arbete rörande hemlösa migrerade barn genom att kartlägga antalet hemlösa barn och deras speciella behov och genom att garantera deras rätt till utbildning, bostad och bästa uppnåeliga hälsa. Såsom nämns i avsnitt 4.13 rekommenderades Sverige även att vidta lagstiftningsåtgärder för att garantera rätten till utbildning för alla migrerade flickor och pojkar.⁹³

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter framförde 2009 att Sverige bör säkerställa att effektiva åtgärder genomförs för att förebygga att ensamkommande flyktingbarn försvinner. Kommittén noterade samtidigt att en handlingsplan utarbetats för att skydda ensamkommande flyktingbarn från att falla offer för människohandel.⁹⁴

Såsom beskrivs i avsnitt 4.17 omfattade de slutsatser som kommittén för barnets rättigheter lämnade om Sverige 2009 också synpunkter och rekommendationer rörande ensamkommande flyktingbarn.⁹⁵

Frågor om ensamkommande flyktingbarn togs även upp i samband med att Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter under 2007 sammanställde en uppföljningsrapport om Sverige. I rapporten välkomnade kommissarien de ansträngningar som gjorts i Sverige för att stärka skyddet för ensamkommande flyktingbarn och förebygga att barn försvinner. Han uppmanade regeringen och kommunerna i Sverige att göra gemensamma insatser för att säkerställa att ensamkommande barn ges omvårdnad, lämplig och säker logi samt att barnen får kompetenta företrädare så snabbt som möjligt.⁹⁶

EU:s byrå för grundläggande rättigheter publicerade en rapport om ensamkommande flyktingbarn i EU:s medlemsstater i november 2010.⁹⁷ Rapporten beskriver en jämförande studie byggd på bl.a. intervjuer avseende de ensamkommande barnens levnadsförhållanden vad gäller t.ex. boende, socialt stöd, hälsa, religion, kultur och värderingar, sociala kontakter samt rättsligt skydd och ställföreträdarskap. Slutsatserna i rapporten, som dras på en för EU:s medlemsstater övergripande nivå, omfattar bl.a. att barnen inte alltid bor på platser som är lämpliga för barn, att de inte alltid informeras om vilka rättsliga möjligheter de har, att deras egna synpunkter ofta inte tas i beaktande samt att deras liv är beroende av beslut som myndigheterna kan ta väldigt lång tid på sig för

⁹³ A/HRC/15/11, 16 juni 2010, s. 18.

⁹⁴ CCPR/C/SWE/CO/6, 7 maj 2009, par. 12.

⁹⁵ CRC/C/SWE/CO/4, 26 juni 2009, par. 62–63.

⁹⁶ CommDH(2007)10, 16 maj 2007, par. 41.

⁹⁷ *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States*, European Union Agency for Fundamental Rights, 2010.

att fatta. På grundval av de slutsatser som dras lämnas rekommendationer om hur dessa barns behov kan mötas, för att underlätta respekten för och genomförandet av deras rättigheter enligt barn konventionen och EU:s stadga för grundläggande rättigheter.

Frihetsberövanden av asylsökande m.m.

Inom ramen för den granskning av Sverige som genomfördes i FN:s råd för mänskliga rättigheter i juni 2010 framfördes att Sverige endast bör tillåta att asylsökande hålls frihetsberövade i exceptionella fall, och att begränsa perioden för sådana frihetsberövanden.⁹⁸

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter framförde 2009 att Sverige bör tillåta att asylsökande endast frihetsberövas i exceptionella fall, begränsa tiden för frihetsberövandena samt undvika att asylsökande hålls frihetsberövade i häkten. Kommittén framförde också att asylsökande inte bör avvisas förrän deras ärende utretts. Vidare bör Sverige säkerställa att asylsökande har tillgång till tillräcklig information för att kunna besvara påståenden och bevis som åberopas i deras ärende.⁹⁹

Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter framförde efter sitt uppföljningsbesök i Sverige 2007 att placering av asylsökande i häkten inte är en lämplig lösning ens i fall där det finns en risk för att den asylsökande skadar sig själv eller andra. Kommissarien uppmanade Sverige att överväga alternativa lösningar, inklusive slutna avdelningar, för sådana asylsökande som är i behov av vård.¹⁰⁰

I juni 2009, när Europarådets kommitté mot tortyr (CPT) besökte Sverige, besökte kommittén även två av Migrationsverkets förläggningar. I sin rapport från besöket i Sverige rekommenderade CPT Sverige att förbättra tillgången till sjukvård för utländska medborgare vid de berörda förläggningarna. Detta borde bl.a. omfatta att se till att anställda inte sällar bland de asylsökandes begäranden om att få träffa en läkare eller sjuksköterska, att säkerställa adekvat psykisk och psykiatrisk hjälp ges, samt att utarbeta program för att utvärdera risken för självmord, som ett alternativ till att flytta den enskilde till ett häkte. Vad gäller enskilda som hålls frihetsberövade i enlighet med utlänningslagstiftningen framförde kommittén att det framstod som att tillgången till juridiskt ombud var alltför begränsad i vissa avseenden, bl.a. till följd av att en asylsökande som ska avvisas eller utvisas från Sverige och som hålls frihetsberövad inte har rätt till juridiskt ombud förrän när frihetsberövandet varat i tre dygn.¹⁰¹

Regeringen beslutade i februari 2009 att tillsätta en utredning med uppdrag att göra en översyn av utlänningslagens förvarsregler. Förvarsutredningen presenterade sitt slutbetänkande (SOU 2011:17) den 15 februari 2011. Bl.a. har frågan om placering av asylsökande i häkten behandlats i betänkandet. Betänkandet har skickats på remiss till ett flertal myndigheter och organisationer till den 20 juni 2011.

⁹⁸ A/HRC/15/11, 16 juni 2010, s. 17.

⁹⁹ CCPR/C/SWE/CO/6, 7 maj 2009, par. 17.

¹⁰⁰ CommDH(2007)10, 16 maj 2007, par. 29.

¹⁰¹ CPT/Inf(2009)34, 11 december 2009, s. 41–45.

Övriga frågor

Frågor om vård för asylsökande m.fl. beskrivs i avsnitt 4.15. Frågor om utbildning för barn som vistas i Sverige utan tillstånd beskrivs i avsnitt 4.13.

4.17 Barnets rättigheter

Frågor om barnets rättigheter har tagits upp av flera internationella övervakningsorgan. De synpunkter och rekommendationer som kommittén för barnets rättigheter (barnrättskommittén) har framfört beskrivs samlat nedan. Därefter beskrivs synpunkter och rekommendationer som lämnats av andra internationella övervakningsorgan avseende barnets rättigheter.

Som har framgått i avsnitt 3.5.1 ska barnrättskommittén granska de framsteg som konventionsstaterna har gjort i fråga om förverkligandet av FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Sverige lämnade sin fjärde rapport till kommittén i september 2007. I juni samma år lämnade barnrättskommittén sina preliminära rekommendationer om hur Sverige ytterligare kan stärka barnets rättigheter. Regeringen kommer i september 2012 att lämna sin femte rapport till kommittén och där redovisa hur regeringen ställer sig till rekommendationerna samt vilka åtgärder som regeringen har vidtagit med anledning av dessa.

För att bidra till ökad dialog i frågor som rör barnets rättigheter har regeringen tagit initiativ till tematiska dialoger utifrån barnrättskommitténs senaste rekommendationer. Socialdepartementet har tillsammans med ett antal ideella organisationer som arbetar för barnets rättigheter identifierat ett antal särskilt angelägna temaområden. Dit hör att stärka barnets rättigheter genom lagstiftning, barns kunskaper om sina rättigheter, yrkesgruppers kunskaper om barnets rättigheter och den praktiska tillämpningen av dessa rättigheter samt uppföljning av barns levnadsvillkor. Andra områden är våld mot barn, sexuell exploatering av barn samt barns ekonomiska utsatthet. I dialogerna deltar Barnombuds- mannen, ideella organisationer, myndigheter och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Dialogerna kommer att fortsätta under hösten 2011 och våren 2012.

Barnrättskommitténs rekommendationer till Sverige 2009

Mot bakgrund av Sveriges fjärde periodiska rapport lämnade barnrättskommittén i juni 2009 sammanfattningsvis följande preliminära synpunkter och rekommendationer.¹⁰²

Allmänna åtgärder för genomförandet

Barnrättskommittén rekommenderade en fortsatt förstärkning av samordningen av arbetet för barnets rättigheter och av åtgärderna för att

¹⁰² CRC/C/SWE/CO/4, 26 juni 2009.

övervaka och följa upp beslut som fattas inom kommuner och landsting för att komma till rätta med skillnader mellan olika kommuner, landsting och regioner. Vidare rekommenderades utarbetandet av en övergripande nationell handlingsplan om barnets rättigheter.

Kommittén rekommenderade en förstärkt samordning mellan organ som samlar in statistiska uppgifter om barn. Kommittén noterade de rapporter och sammanställningar som görs av Socialstyrelsen och Statistiska centralbyrån (SCB), men efterlyste, liksom vid tidigare rapporteringar, samordning mellan statistikansvariga myndigheter samt förbättrade rutiner för insamling av data. Sådana data bör kunna brytas ner i olika grupper för att kunna ge en bild av situationen för alla barn, i synnerhet barn med funktionsnedsättning, och barn (15–18 år) som utsatts för övergrepp och barn som utsatts för sexuellt utnyttjande. Vidare ansåg kommittén att Sverige bör tillhandahålla statistik och information om s.k. barnsexturism, människohandel och prostitution samt om förövarna, inklusive om utredningar, åtal och utdömda straff, samt att Sverige systematiskt bör samla in dessa data.

Vidare rekommenderade kommittén Sverige att säkerställa att systematiska och kontinuerliga utbildningsprogram genomförs om mänskliga rättigheter, inklusive barnets rättigheter, för alla som arbetar för och med barn, såsom domare, advokater, anställda inom brottsbekämpande myndigheter, statsanställda, kommunalanställda, lärare, socialarbetare, sjukvårdspersonal och, särskilt, barnen själva. Kommittén rekommenderade också att principen om barnets bästa läggs till grund för alla beslut som rör barn, speciellt de som gäller asylansökningar, och att principen ingår i återkommande utbildningar för anställda vid Migrationsverket och sociala myndigheter. Personer som arbetar med barn bör också utbildas så att de iakttar barnets rätt att bli hörd och utbildningar om barnets rätt till lämplig information bör genomföras för föräldrar. Kommittén uppmanade även Sverige att utbilda personer inom rättsväsendet och domstolar om hur ett barnperspektiv kan tillämpas, särskilt när det gäller prostitution och människohandel. Kommittén påtalade vidare vikten av att sprida kommitténs kommentarer till riksdagen, departementen och kommuner för vidare åtgärder.

Kommittén framförde att den var bekymrad över att barn inte kan vända sig med individuella klagomål till Barnombudsmannen och ansåg också att ombudsmannens roll på ett tydligt sätt bör vara fristående från regeringen, i enlighet med FN:s Parisprinciper om nationella institutioner för mänskliga rättigheter.

Kommittén uppmanade Sverige att utöka sina åtgärder för att se till att alla barn är medvetna om konventionen och dess två fakultativa protokoll och kan använda sig av dessa dokument för att försvara sina intressen. Kommittén rekommenderade också åtgärder för att höja förståelsen för och den praktiska tillämpningen av principen om barnets bästa samt att Sverige ska säkerställa att artikel 3 om barnets bästa återspeglas i svensk lagstiftning och rättstillämpning. Vidare uppmanade kommittén Sverige att vidta alla de åtgärder som krävs för att den nationella lagstiftningen ska bringas i full överensstämmelse med konventionen. Kommittén rekommenderade Sverige att fortsatt förstärka sina insatser för att konventionen formellt ska erkännas som svensk lag

och att konventionen alltid ska vara rådande i de fall där nationella bestämmelser skiljer sig från konventionen.

Allmänna principer

Barnrättskommittén upprepade sin tidigare uttryckta oro över att principen om icke-diskriminering inte till fullo respekteras i praktiken, trots lagstiftningen mot diskriminering. Kommittén ansåg att det var särskilt bekymmersamt med diskriminering, främlingsfientlighet och rasistiska attityder mot barn som tillhör etniska minoriteter, flyktingbarn, asylsökande barn samt barn som tillhör migrerade familjer, och framhöll att barnets rättigheter ska tillförsäkras alla barn inom statens jurisdiktion. Den rekommenderade Sverige att övervaka och säkerställa efterlevnaden av det förbud mot diskriminering som finns i barnkonventionen och se till att existerande lagstiftning mot diskriminering garanterar icke-diskriminering för alla barn inom svensk jurisdiktion.

Kommittén välkomnade åtgärder som vidtagits för att öka barnets rätt att höras, men ansåg att det var bekymmersamt att regionala skillnader och brister kvarstår vad beträffar barns aktiva deltagande inom skolor, institutioner och den sociala barn- och ungdomsvården. Kommittén lämnade förslag på flera åtgärder inom detta område mot bakgrund med hänvisning till allmänna rekommendationer som kommittén antagit 2006.

Medborgerliga och politiska rättigheter

Barnrättskommittén uppmanade Sverige att fortsätta att vidta alla nödvändiga åtgärder, inklusive lagstiftning där så är lämpligt, för att erbjuda föräldrautbildning, utbildning i skolor och höja medvetenheten bland barn i syfte att skydda dem från information och material som kan skada barnets välbefinnande. Kommittén lämnade också flera rekommendationer med hänvisning till FN:s generalsekreterares studie om våld mot barn, bl.a. att genomföra förebyggande åtgärder, att säkerställa barns deltagande och att skapa tillgängliga och barnanpassade tjänster och metoder för rapportering av våld mot barn.¹⁰³

Familjemiljö och alternativ vård

Barnrättskommittén lämnade också flera rekommendationer rörande barn som lever utanför den egna familjen.¹⁰⁴ Sverige rekommenderades bl.a. att vidta åtgärder som angriper orsakerna till att barn flyttas från sina familjer, rymmer hemifrån eller tvingas lämna sitt hem samt att ytterligare utveckla och genomföra handlingsprogram och metoder som förebygger placering av barn på institutioner. Kommittén rekommenderade också Sverige att säkerställa adekvat tillsyn och kontroll över situationen för de barn som placerats i familjehem eller på institutioner, inklusive privata vårdalternativ eller hem för vård och boende. Vidare

¹⁰³ A/61/299, 29 augusti 2006.

¹⁰⁴ CRC/C/SWE/CO/4, 26 juni 2009, par. 34–37 och 70–72.

rekommenderades Sverige att vidta nödvändiga åtgärder för att tillhandahålla effektiva och oberoende kanaler för klagomål från barn som saknar föräldraomsorg, samt att erbjuda adekvat uppföljning, stöd och hjälp till återintegrering för barn efter det att vården har upphört.

Kommittén uttryckte sin oro över att det enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1998:603) om verkställighet av slutna ungdomsvård är möjligt att under vissa förutsättningar isolera barn som lever på slutna ungdomsvårdshem. Kommittén var också oroad över rapporter om att denna isolering även används som bestraffning. Kommittén framförde sin uppfattning att inlåsning i avskildhet inte ska användas såvida det inte bedöms som absolut nödvändigt och att isoleringsperioden inte får överstiga 24 timmar. Sverige rekommenderades att med hög prioritet se över den nuvarande tillämpningen av isolering, begränsa tillämpningen av denna åtgärd till mycket sällsynta undantagsfall, minska tidsperioden som är tillåten för isolering och att eftersträva att så småningom sluta helt med att använda isolering. Slutligen rekommenderas Sverige att säkerställa att alla barn som har blivit omhändertagna ges rättsligt biträde.

Grundläggande hälsa och välfärd

Barnrättskommittén lämnade flera rekommendationer om barnets rätt till hälsa. Sverige rekommenderades bl.a. att förstärka den psykiska hälsovården, både vad gäller förebyggande och ingripande program, för att säkerställa att alla barn som behöver detta får adekvat behandling och vård utan onödig fördröjning. Kommittén rekommenderade också Sverige att ägna stor uppmärksamhet åt barn- och ungdomshälsa, med hänsyn tagen till kommitténs Allmänna kommentar nr 4 om ungdomshälsa och utveckling i samband med barnkonventionen. Kommittén rekommenderade vidare Sverige att utöka sina åtgärder för att analysera och bekämpa spridningen av sexuellt överförda infektioner och att stärka utbildningen för ungdomar om sexuell och reproduktiv hälsa.

Ytterligare en rekommendation var att Sverige bör garantera alla barn, inklusive papperslösa barn, rätt till hälso- och sjukvård på samma villkor som barn som lagligen vistas i landet. Kommittén uppmanade också Sverige att stärka sina åtgärder för att säkerställa att adekvat stöd och tillsyn ges till barn som bor på flyktingmottagningar, liksom adekvat psykologisk och psykiatrisk vård för traumatiserade asylsökande barn.

Vad gäller levnadsstandard noterade kommittén att det totala antalet barn som lever i fattigdom har minskat under senare år, men uttryckte samtidigt sin oro över att det finns stora nivåskillnader vad gäller barnfattigdom inom och mellan kommuner och stadsdelar. Kommittén noterade också med oro den höga andel invandrabarn som bor i hushåll med en ständigt låg inkomst, liksom den fortsatta försämringen av den ekonomiska situationen för barn med icke-svensk bakgrund och barn som lever i hushåll med ensamföräldrar. Kommittén rekommenderade Sverige att vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att inga barn lever under existensminimum.

Kommittén välkomnade Sveriges ratifikation av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och det fakultativa

protokollet till konventionen. Kommittén var dock bekymrad över att barn med funktionsnedsättning i begränsad omfattning deltar i kulturella aktiviteter och fritidsaktiviteter. Kommittén rekommenderade Sverige att utforma en heltäckande politik för barn med funktionsnedsättning och deras lika tillgång till utbildning och sociala och andra tjänster. Vidare rekommenderade kommittén Sverige att tillhandahålla utbildningsmöjligheter för barn med funktionsnedsättning, inklusive genom att ge dem tillräckligt stöd och säkerställa att lärare utbildas i att undervisa barn med funktionsnedsättning i vanliga skolor.¹⁰⁵

Utbildning, fritid och kulturverksamhet

Vad gäller barnets rätt till utbildning rekommenderade barnrättskommittén bl.a. att Sverige ska fortsätta sitt arbete för att garantera att alla barn kan tillförsäkras denna rättighet, inklusive barn utan uppehållstillstånd, såsom s.k. gömda och papperslösa barn.

Kommittén rekommenderade också Sverige att förstärka åtgärderna för att bekämpa mobbning och ägna särskild uppmärksamhet åt barn med funktionsnedsättning och barn med utländsk bakgrund.

Kommittén rekommenderade även Sverige att utöka och förstärka sina åtgärder till stöd för att ungdomar ska få den yrkesutbildning och de kvalifikationer som krävs för att få ett arbete. Skolor och institutioner som utbildar ungdomar som har svårigheter att komma ut på arbetsmarknaden bör få tillräckliga finansiella och personella resurser för att effektivt kunna stödja dessa ungdomar att ta steget från skola till arbetsmarknad.

Särskilda skyddsåtgärder

Barnrättskommittén upprepade en tidigare rekommendation om att Sverige bör fortsätta att förstärka sina åtgärder för att säkerställa att flyktingars ansökningar om familjeåterförening behandlas på ett positivt, rättvist, humant och effektivt sätt och att behandlingen inte riskerar att bryta mot barnets rättigheter enligt barnkonventionen

Kommittén välkomnade att ansvaret för att ta emot ensamkommande barn och för deras boende förts över från Migrationsverket till kommunerna. Inte desto mindre var kommittén fortsatt bekymrad över det stora antalet ensamkommande barn som försvinner från flyktingmottagningarnas boendeenheter och ansåg det vara särskilt oroande att dessa barn är sårbara för utnyttjande och exploatering. Kommittén framförde också att den var fortsatt bekymrad över att den svenska lagstiftningen inte ställer krav på att en tillfällig vårdnadshavare eller god man utses inom 24 timmar för varje ensamkommande barn efter det att barnet anlant till Sverige. Kommittén rekommenderade också att ännu större ansträngningar görs för att säkerställa lämplighet och adekvata kvalifikationer hos sådana vårdnadshavare. Kommittén ville vidare rikta Sveriges uppmärksamhet mot kommitténs allmänna kommentar nr 6

¹⁰⁵ CRC/C/SWE/CO/4, 26 juni 2009, 40–41.

(2005) om behandling av ensamkommande och separerade barn utanför deras ursprungsland. (Synpunkter och rekommendationer som lämnats av andra internationella övervakningsorgan avseende ensamkommande flyktingbarn beskrivs i avsnitt 4.16.)

Sverige rekommenderades också att fullt ut genomföra de nationella handlingsplanerna mot sexuell exploatering av barn och mot prostitution och handel med människor för sexuella ändamål i syfte att skydda barn mot att bli offer för människohandel. Kommittén uttryckte sin oro över förekomsten av människohandel med barn för sexuella och ekonomiska ändamål, liksom över bristen på uppgifter om förekomsten av sexuellt utnyttjande, prostitution och människohandel och om vilka mönster som dessa företeelser uppvisar. Kommittén rekommenderade ytterligare och mer kraftfulla åtgärder inom dessa områden. Vidare rekommenderade den Sverige att utöka sina insatser för att förebygga och bekämpa s.k. barnsexturism, bl.a. genom att åtala förövare till brott utomlands när de återvänder till Sverige och genom att upprätta ett system för att samla in data om barnsexturism. Sverige rekommenderades också att överväga att se över sin lagstiftning för att undanröja alla kvarstående krav på dubbel straffbarhet för att åtal ska kunna föras i Sverige för sexbrott mot barn och liknande brott som begåtts utomlands.

Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige

Riksdagen har i december 2010 godkänt en strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige i enlighet med regeringens förslag i propositionen *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige* (prop. 2009/10:232). Strategin syftar till att stärka barnets rättigheter inom alla berörda områden och verksamheter på statlig och kommunal nivå. Den ersätter en tidigare strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige som gällt sedan 1999.

Strategin består av ett antal principer. Dessa uttrycker grundläggande förutsättningar för att stärka barnets rättigheter i Sverige. Strategin utgår från de mänskliga rättigheter som varje barn upp till 18 år ska tillförsäkras enligt internationella överenskommelser, särskilt de åtaganden som följer av barnkonventionen.

Strategin ska vara en utgångspunkt för offentliga aktörer på statlig och kommunal nivå som i sina verksamheter ska säkerställa barnets rättigheter. Den vänder sig således till riksdag, regering, statliga myndigheter, landsting och kommuner. Regeringen anför i propositionen att rättsväsendet i detta sammanhang har en viktig roll i att säkerställa barnets rättigheter utifrån gällande lagstiftning.

De insatser som regeringen initierar och genomför inom ramen för barnrättspolitiken kommer att utgå från strategin. I propositionen redogör regeringen för ett antal initiativ utifrån strategin.

Regeringen har ingått en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) med syfte att intensifiera och utveckla arbetet med barnets rättigheter i verksamheter inom kommuner och landsting. Överenskommelsen gäller för åren 2010–2013. SKL har inom ramen för överenskommelsen genomfört en kartläggning av behovet av fortbildnings- och andra stödinsatser för att stärka barnets rättigheter på

kommunal och landstingskommunal nivå. SKL kommer att under våren 2011 tillsammans med Barnombudsmannen ta fram en handlingsplan som tar sin utgångspunkt i strategins principer.

Regeringen anför också i propositionen att det finns ett behov av samlad kunskap inför framtida överväganden och beslut för att genomföra regeringens barnrättspolitik. Regeringen har därför tagit initiativ till en kartläggning för att belysa svensk lagstiftnings och praxis överensstämmelse med de i barnkonventionen fastslagna rättigheterna.

I strategin betonas att aktuell kunskap om barns levnadsvillkor ska ligga till grund för beslut och prioriteringar som rör barn. Regeringen har därför uppdragit åt Barnombudsmannen att utveckla ett uppföljningssystem för att följa barns levnadsvillkor inom olika områden utifrån barnkonventionen. Uppföljningssystemet ska kunna användas av aktörer på nationell, regional och lokal nivå.

I propositionen redogör regeringen även för de insatser som har genomförts inom några prioriterade områden. En samlad bild av genomförda och pågående insatser för att bekämpa våld mot barn i olika sammanhang samt en uppföljning av åtgärderna i den nationella handlingsplanen från 2007 mot sexuell exploatering av barn redovisas som bilagor till propositionen. Regeringen har också i enlighet med propositionen tagit initiativ till flera insatser för att bekämpa våld mot barn.

Regeringen kommer fortlöpande att se över prioriteringar och behov av insatser inom barnrättspolitik. De dialoger som regeringen har inlett med ideella organisationer och andra berörda aktörer och som tar sin utgångspunkt i barnrättskommitténs rekommendationer, vilka beskrivits ovan, är i det sammanhanget särskilt viktiga, liksom kunskap om barns levnadsvillkor.

Nationell handlingsplan mot sexuell exploatering av barn

I december 2007 presenterade regeringen den andra uppdaterade versionen av den nationella handlingsplanen mot sexuell exploatering av barn. Den första handlingsplanen tillkom 1998 som ett resultat av 1996 års världskongress mot kommersiell sexuell exploatering av barn, och den första uppdateringen av handlingsplanen gjordes 2001. Handlingsplanen från 2007 innehåller dels en beskrivning av det arbete som genomförts på området sedan 2001, dels ett antal åtgärder som regeringen har valt att initiera för att ytterligare driva på arbetet med att förebygga och bekämpa sexuell exploatering av barn.

Handlingsplanen innehåller målområdena samverkan och samarbete, förebyggande arbete, skydd, rehabilitering och återanpassning samt barns och ungas delaktighet.

Ett åtagande i handlingsplanen är att, liksom tidigare, följa upp handlingsplanen i sin helhet i samband med att Sverige rapporterar till barnrättskommittén. Nästa uppföljning ska göras 2012. Regeringen har i propositionen *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige* (2009/10:232) också gjort en uppföljning av åtgärderna i handlingsplanen.

4.18 Våld mot kvinnor, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck

Sverige har fått synpunkter och rekommendationer avseende våld mot kvinnor, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck, från ett flertal internationella övervakningsorgan. Vid den granskning av Sverige som genomfördes 2010 av FN:s råd för mänskliga rättigheter rekommenderades Sverige t.ex. att förstärka sina åtgärder för att motverka våld mot kvinnor, bl.a. att utarbeta en nationell handlingsplan på området samt att ge ekonomiskt stöd till skyddade boenden. Sverige rekommenderades också att bl.a. förbättra insamlingen av data och statistik om våld mot kvinnor.¹⁰⁶

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter rekommenderade Sverige 2009 att intensifiera sina ansträngningar för att få våldet mot kvinnor att upphöra, bl.a. genom att öka medvetenheten på området och effektivt genomföra den handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer som den regeringen antagit för 2007–2010. Sverige bör också, enligt dessa rekommendationer, säkerställa att det finns ett tillräckligt antal skyddade boenden för kvinnor och barn som utsätts för våld i hemmet, inklusive för dem som har särskilda behov, särskilt kvinnor och barn med funktionsnedsättning. Vidare framförde kommittén att Sverige bör intensifiera sitt arbete för att förebygga och utplåna förekomsten av könsstymning, särskilt genom arbete för att höja medvetenheten bland poliser och åklagare samt bland de familjer och flickor som kan vara berörda.¹⁰⁷

Även FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter tog upp frågan om våld mot kvinnor i sina kommentarer från 2008. Kommittén framförde bl.a. att Sverige i sin lagstiftning bör införa våld i nära relationer (*domestic violence*) som ett särskilt brott och utöka sina ansträngningar för att lagföra fall av sådant våld. Sverige ombads återkomma i sin nästkommande periodiska rapport med uppgifter om antal och typ av anmälda fall av våld i nära relationer, om domar i sådana fall och om vilka straff som dömts ut för de skyldiga, liksom om vilken hjälp och rehabilitering som offren har fått.¹⁰⁸

Kommittén för barnets rättigheter lämnade 2009 rekommendationer avseende Sverige i frågor om sexuell exploatering av barn, människohandel med barn samt s.k. barnsexturism, se vidare avsnitt 4.17.¹⁰⁹

FN:s kommitté mot diskriminering av kvinnor lämnade senast kommentarer om Sverige 2008. Kommittén lämnade då sammanfattningsvis följande synpunkter och rekommendationer avseende våld mot kvinnor.¹¹⁰

Sverige lovordades för de ansträngningar som gjorts för att få bukt med våldet mot kvinnor sedan den föregående periodiska rapporten lämnades, bl.a. genom handlingsplanen mot våld mot kvinnor från 2007 (se vidare

¹⁰⁶ A/HRC/15/11, 16 juni 2010, s. 16.

¹⁰⁷ CCPR/C/SWE/CO/6, 11 maj 2010, par. 8–9.

¹⁰⁸ E/C.12/SWE/CO/5, 1 december 2008, par. 21.

¹⁰⁹ CRC/C/SWE/CO/4, 12 juni 2009.

¹¹⁰ CEDAW/C/SWE/CO/7, 8 april 2008, par. 28 och 29.

nedan om regeringens handlingsplaner), sexualbrottslagstiftningen från 2005 och utvidgningen av lagen om besöksförbud. Kommittén var dock fortfarande oroad över att våldet mot kvinnor och flickor är så pass vanligt förekommande, särskilt över våld i nära relationer och hedersrelaterat våld. Kommittén var också bekymrad över det låga antalet åtal och fällande domar i samband med våldsbrott. Vidare var kommittén oroad över att socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor varierar mellan kommunerna och att vissa kommuner inte kan erbjuda skyddat boende för alla våldsutsatta kvinnor, bl.a. kvinnor med särskilda behov, såsom kvinnor med funktionsnedsättning. Kommittén beklagade slutligen bristen på statistik över hur många kvinnor och flickor i Sverige som har blivit könsstympade.

Kommittén bad Sverige att, i enlighet med kommitténs allmänna rekommendation nr 19, genomföra kraftfulla åtgärder för att bekämpa alla former av våld mot kvinnor, däribland våld i nära relationer och hedersrelaterat våld. Kommittén uppmanade Sverige att bl.a. studera och analysera alla fall av våld mot kvinnor, särskilt fall av dödligt våld, och att genomföra åtgärder för att förebygga våld mot kvinnor, erbjuda brottsoffren skydd och stöd samt att straffa och återanpassa gärningsmännen. Sverige uppmanades också att samla in statistik uppdelad på kön, ålder, typ av våld och förhållandet mellan gärningsmannen och brottsoffret. Kommittén bad Sverige att i sin nästa periodiska rapport tillhandahålla statistik över hur många kvinnor och flickor som har blivit könsstympade. Kommittén bad också Sverige att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa ett närmare samarbete mellan staten, länsstyrelserna och kommunerna. Vidare uppmanades Sverige att övervaka tillhandahållandet av sociala tjänster för att se till att det finns tillräckligt många kvinnojouurer i hela landet som kan ta hand om kvinnor med funktionsnedsättning och att dessa kvinnojouurer har tillräcklig finansiering.

FN:s specialrapportör avseende våld mot kvinnor besökte Sverige under 2006 och lämnade då en rapport avseende frågor om våld mot kvinnor i Sverige. Rapportörens slutsatser kan sammanfattas enligt följande.¹¹¹

Rapportören framförde att regeringen och det svenska samhället överlag framstår som fast beslutet att motverka och få våldet mot kvinnor att upphöra. Det straffrättsliga ramverket är mycket bra, men den låga andelen anmälda fall som leder till åtal och dom visar att lagstiftningens tillämpning fortfarande behöver förbättras, enligt specialrapportören. Det finns även brister i skyddet av kvinnor som utsätts för våld och ett antal kommuner behöver höja nivån på sitt skyddande arbete. Sverige rekommenderades bl.a. mot denna bakgrund att förstärka det institutionella ramverket för jämställdhet genom att utöka sina ansträngningar för att jämställdhetsintegrera budgetprocesser (*gender budgeting practices*) i alla delar av statlig förvaltning, att ge Diskrimineringsombudsmannen (dåvarande Jämställdhetsombudsmannen) befogenhet att pröva enskilda klagomål från kvinnor som är utsatta för könsbaserat våld samt att utarbeta riktlinjer och indikatorer för att

¹¹¹ A/HRC/4/34/Add.3, 6 februari 2007.

förbättra den institutionella kapaciteten bland kommuner att fullfölja sin skyldighet att skydda kvinnor. Sverige rekommenderades också att angripa de grundläggande orsakerna till våld mot kvinnor bl.a. genom insatser i skolan och förskolan och genom att motverka etnisk diskriminering och underlätta jämlikt deltagande av kvinnor och män med utländsk-, flykting- eller minoritetsbakgrund inom utbildningsväsendet och på arbetsmarknaden.

Specialrapportören rekommenderade även Sverige att tillämpa nolltolerans mot könsbaserat våld och sexuella trakasserier och att arbeta proaktivt med att utreda och dokumentera våld i nära relationer. Polisen, medicinsk personal och andra som i sin tjänsteutövning kan ha den första kontakten med kvinnor som utsatts för våld bör få specialutbildning i att samla in och säkra bevisning, och internationellt samarbete bör främjas i fall av brottslighet av gränsöverskridande karaktär.

Vidare rekommenderades Sverige att skydda kvinnor som riskerar att utsättas för våld, bl.a. genom att utfärda besöksförbud mot potentiella förövare av våld mot kvinnor utifrån en grundlig och framåtblickande bedömning för att förebygga våld innan det utövas.

Specialrapportören framförde att stat och kommun bör erkänna de ideella organisationernas viktiga roll för att erbjuda skyddade boenden samt tillhandahålla tillräckligt finansiellt stöd för organisationernas kärnverksamhet. En strategi för långsiktigt skydd och stöd för kvinnor som fortlöpande hotas att utsättas för våld bör utarbetas och bostäder med särskilda säkerhetsarrangemang tillhandahållas för dem. Prostituerade kvinnor bör ges särskilt skydd och stöd.

Kunskaperna om könsbaserat våld bör enligt specialrapportören utvecklas, bl.a. genom att all offentlig statistik könsuppdelas när det inte finns särskilda skäl som talar däremot.

Specialrapportören framförde också att en studie bör utarbetas om den svenska politiken mot sexköp och dess effekter för människohandel och våld som utövas i samband prostitution (se vidare avsnitt 4.19).

Vidare framförde specialrapportören att en studie bör utarbetas om våld mot samiska kvinnor i samarbete med regeringarna i andra länder som har en samisk befolkning.

Slutligen lämnade specialrapportören rekommendationer riktade till andra aktörer, bl.a. kommunerna. Dessa bör, enligt specialrapportören, utarbeta handlingsplaner mot våld mot kvinnor i samarbete med länsstyrelserna. Handlingsplanerna bör vara utformade för att passa den lokala situationen och kopplas till tillräckliga resurser för deras genomförande.

I samband med sin uppföljningsresa till Sverige 2007 kommenterade Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter vad som skett sedan kommissarien granskade Sverige 2004. I uppföljningsrapporten välkomnade kommissarien de ansträngningar som regeringen gjort för att förebygga våld mot kvinnor, inklusive hedersrelaterat våld, och det stöd som givits till offren. Kommissarien lyfte fram den viktiga roll som ideella organisationer spelar på området, men betonade samtidigt landstingens och kommunernas ansvar. Kommissionären underströk att det är särskilt viktigt att möta behoven hos kvinnor med utländsk

bakgrund, kvinnor med funktionsnedsättning och kvinnor med drogmissbruk eller -problem.¹¹²

Regeringens arbete inom området

I syfte att särskilt prioritera arbetet mot alla former av mäns våld mot kvinnor har regeringen under de senaste åren bl.a. fattat beslut om tre handlingsplaner; *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer* (skr. 2007/08:39), *Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål* (skr. 2007/08:167, se vidare avsnitt 4.19) och *Handlingsplan för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja* (skr. 2009/10:229). Som exempel på åtgärder som vidtagits mot bakgrund av dessa kan följande nämnas.

Socialnämndens ansvar för att beakta brottsoffers behov av stöd och hjälp har tydliggjorts i socialtjänstlagen (2001:453). Socialstyrelsen har också haft regeringens uppdrag att utreda och analysera förutsättningarna för att införa ett system för utredningar avseende kvinnor som avlidit med anledning av brott i nära relationer. Socialstyrelsen har även fått i uppdrag att fortsätta stimulera utvecklingen av socialtjänstens verksamhet för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnar våld. Socialstyrelsen har vidare fått i uppdrag att ta fram en förstudie inför utveckling av kunskapsstöd, metodutveckling och vägledning för socialtjänstens arbete med våldsutövare.

Regeringen har uppmärksammat kvinnor med särskilda behov, såsom kvinnor med funktionsnedsättning genom att bl.a. ge Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram ett utbildningsmaterial som belyser problematiken med våld som riktas mot funktionshindrade kvinnor samt stöd till handikapporganisationernas arbete inom detta område.

Regeringen har förstärkt det organisationsanslag som Socialstyrelsen fördelar till organisationer som arbetar med mäns våld mot kvinnor. Socialstyrelsen har på regeringens uppdrag också fördelat särskilda medel till organisationer som arbetar för att utveckla brottsofferverksamhet riktad till homosexuella, bisexuella och personer med könsöverskridande identitet och uttryck som utsatts för våld i nära relation.

Rikspolisstyrelsen har på regeringens uppdrag genomfört en satsning för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer, bl.a. genom utbildningsinsatser och kompetensutveckling, lokalt utvecklingsarbete i polismyndigheterna och särskilda insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Länsstyrelserna har fått regeringens uppdrag att stödja samordningen i länet av insatser som syftar till att motverka mäns våld mot kvinnor, att barn bevittnar våld, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Länsstyrelserna i Stockholms, Skåne och Västra Götalands län har fått i uppdrag att redovisa hur platserna i skyddat boende finansieras och i vilken mån driftkostnaderna täcks av kommunerna eller andra aktörer. Redovisningen ska även

¹¹² CommDH(2007)10, 16 maj 2007, par. 73–74.

innehålla information om utslussningsarbete och eventuellt arbete med medling samt fördelningen av placeringar från det egna länet och andra län.

Som en del i ett förebyggande arbete har Ungdomsstyrelsen fått i uppdrag att ta fram ett kunskapsstöd som är inriktat på attityder och värderingar kring jämställdhet, maskulinitet och våld i syfte att bekämpa mäns våld mot kvinnor genom att förebygga pojkars och unga mäns utsatthet för och användning av våld.

Statistiska centralbyrån (SCB) har fått i uppdrag av regeringen att utveckla tillgängligheten till jämställdhetsstatistiken. En samlad ingång för jämställdhetsstatistiken ska skapas på SCB:s webbplats. Jämställdhetsstatistiken ska även innehålla indikatorer för jämställdhetspolitiken, inklusive området mäns våld mot kvinnor.

Brottsförebyggande rådet (Brå) har på regeringens uppdrag gjort en uppföljning och utvärdering och gav i december 2010 ut rapporten *Mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer. Slutredovisning av ett regeringsuppdrag* (Rapport 2010:18). I rapporten konstaterade Brå sammanfattningsvis att handlingsplanen har bidragit till ökad kunskap i arbetet med målgrupperna, nya lättillgängliga källor, en mängd olika lokala projekt, nya verksamhetsmodeller samt mer strukturerade hot- och riskbedömningar inom polisen. Det är däremot, enligt Brå, mer osäkert i vilken utsträckning utbildningar kommer ges även i fortsättningen, om de lokala projekten med nya verksamheter kommer att överleva samt om polisens hot- och riskbedömningar har lett till fler och bättre skyddsåtgärder. Brå konstaterade vidare att antalet anmälningar och personupplärande brott har ökat, men att andelen anmälningar som personupplärande ligger kvar på ungefär samma nivå. I en särskild analys av handlingsplanens åtgärder mot hedersrelaterat våld och förtryck, konstaterar Brå att frågan är förhållandevis ny i Sverige i jämförelse med arbetet mot mäns våld mot kvinnor. De utbildningar som genomförs är grundläggande och det saknas kunskap om vilka åtgärder som fungerar bäst för att åtgärda de problem som finns. Skälet till detta är att det varken finns europeiska eller svenska utvärderingar som kan ge vägledning.

Under 2011 presenterade Allmänna arvsfonden en utvärdering av 22 projekt som fått stöd för att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck. Projekten har pågått mellan åren 1997 och 2009. Rapporten (*Heder och det civila samhällets metoder*) visar bl.a. att organisationer i det civila samhället har drivit projekt för att ge enskilda utsatta stöd och skydd, för vidga flickors handlingsutrymme, för att förändra värderingar hos bröder och fäder samt för att sprida information. En av utvärderingens viktigaste slutsatser är att organisationer under denna tid har utvecklat sitt arbete, men att det behövs en samverkan med offentliga myndigheter för att denna kunskap ska tas tillvara och en metodutveckling ska ske. Detta gäller särskilt insatser som riktas till unga som är i skyddat boende, men också när det gäller det förebyggande arbetet, där organisationer har genomfört nyskapande projekt både när det gäller idéer och metoder.

Handlingsplanen för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja (skr. 2009/10:229) visar att det finns ett samband mellan att bli gift mot sin vilja och att bli utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck. Handlingsplanen fokuserar på fyra insatsområden, stärkt förebyggande

arbete, förstärkt stöd och skydd, förbättrad samverkan mellan myndigheter samt ökad kunskap. Bland handlingsplanens 15 åtgärder kan särskilt nämnas den utredning som är tillsatt med uppdrag att bl.a. göra en samlad översyn av relevant straffrättslig, civilrättslig och internationellt privaträttslig lagstiftning i syfte att stärka skyddet mot tvångsäktenskap och barnäktenskap (*Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap*, dir. 2010:54). Utredningen ska presentera sitt betänkande i maj 2012. Under innevarande mandatperiod fortsätter regeringen arbetet med att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja. Arbetet kommer att vara en fortsättning på det som inleddes med handlingsplanen.

I oktober 2010 lämnade regeringen över propositionen *Förbättrat skydd mot stalking* (prop. 2010/11:45) till riksdagen om. I propositionen föreslås ändringar i reglerna om besöksförbud. Förslagen är ett led i regeringens strävanden att förbättra situationen för de personer som på olika sätt riskerar att utsättas eller har utsatts för våld, hot eller trakasserier, ofta vid upprepade tillfällen, s.k. stalking. Förslagen syftar till att stärka förbudets brottsförebyggande funktion och förbättra det skydd som förbudet avser att ge. Bland de förändringar som föreslås i propositionen kan nämnas att uttrycket besöksförbud ersätts med kontaktförbud, att de omständigheter som åklagaren särskilt ska beakta vid riskbedömningen förtydligas och att elektronisk övervakning ska få användas för att kontrollera efterlevnaden av ett särskilt utvidgat kontaktförbud. I propositionen föreslås också att ett särskilt brott, olaga förföljelse, ska införas i brottsbalken, med syfte att förstärka det straffrättsliga skyddet mot trakasserier och förföljelse. Ändringarna kommer att träda i kraft den 1 oktober 2011.

4.19 Prostitution och människohandel

När FN:s råd för mänskliga rättigheter granskade Sverige 2010 lämnades flera rekommendationer om Sveriges arbete mot människohandel, bl.a. att Sverige bör vidta åtgärder för att stoppa s.k. barnsexturism, straffa dem som gör sig skyldiga till människohandel samt för att underlätta för utländska personer som fallit offer för människohandel att anmäla brott så att offrens migrationssituation inte används av gärningsmännen för att utnyttja dem. Vidare rekommenderades Sverige att samarbeta nära med EU för att utforma ett heltäckande nätverk mot människohandel.¹¹³

I sina slutsatser om Sverige 2008 framförde FN:s kommitté mot diskriminering av kvinnor att den med oro noterade att det förekommer handel med kvinnor och flickor till Sverige. Kommittén framförde att den inte hade fått tillräckliga uppgifter om hur många kvinnor och flickor som har utsatts för människohandel. Den framförde också sin oro över handeln med flickor, prostitution och liknande handlingar som begås av svenska medborgare utomlands. Kommittén uppmanade Sverige att vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa alla former av handel med kvinnor. Sverige ombads att i sin nästa rapport lämna utförlig information och

¹¹³ A/HRC/15/11, 16 juni 2010, s. 16.

uppgifter om handeln med kvinnor och flickor, om effekterna av de åtgärder som har vidtagits och om vilka resultat som har uppnåtts, inbegripet inom ramen för den nationella handlingsplanen mot människohandel. Kommittén framförde även att Sverige bör skärpa lagstiftningen mot sexuellt utnyttjande av flickor utomlands, bl.a. genom att förbjuda utfärdande av nya pass till personer som har släppts mot borgen. Vidare uppmanade kommittén Sverige att i sin nästa periodiska rapport lämna fullständig information och fullständiga uppgifter om utnyttjandet av kvinnor och om prostitution, inbegripet dold prostitution. Sverige uppmanades att fortsätta att utarbeta strategier och program för att förhindra att kvinnor börjar ägna sig åt prostitution samt att inrätta återanpassnings- och stödprogram för kvinnor och flickor som vill lämna prostitutionen.¹¹⁴

I sin rapport om Sverige 2007 framförde FN:s specialrapportör om våld mot kvinnor att särskilt skydd och stöd bör erbjudas alla prostituerade kvinnor. De projekt som finns för att stödja prostituerade kvinnor med drogproblem bör fortsätta och utökas. Kvinnor som vill det bör få omedelbar tillgång till program för drogavvänjning. Specialrapportören framförde också att en studie bör utarbetas om den svenska politiken mot sexköp och dess effekter för människohandel och våld som utövas i samband prostitution (se även avsnitt 4.19).¹¹⁵

Såsom har beskrivits i avsnitt 4.17 lämnade kommittén för barnets rättigheter 2009 rekommendationer rörande skydd mot sexuell exploatering, prostitution och människohandel.¹¹⁶

I sin uppföljningsrapport från 2007 om Sverige framförde Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter att han välkomnade att den svenska brottsbalkens bestämmelser om människohandel har vidgats i vissa avseenden. Han framhöll samtidigt att det, med hänsyn till offrens rättigheter och för rättssäkerhetens skull, var önskvärt att klargöra vilka kriterier och tidsperioder som gäller för tillfälliga uppehållstillstånd samt de villkor som gäller för att utfärda, förlänga respektive dra tillbaka sådana tillstånd. Samtidigt som det är ytterst viktigt att gärningsmännen lagförs, är det lika angeläget att skydda och stödja offren. Kommissarien rekommenderade också Sverige att ratificera Europarådets konvention mot människohandel, vilket Sverige gjorde i maj 2010. Vidare ansåg kommissarien att Sverige bör ha en generös politik och tillåta utfärdandet av uppehållstillstånd enligt konventionens artikel 14 (1), inte endast när myndigheterna anser att ett offers närvaro i landet är nödvändig för en brottsutrednings skull utan även när det är viktigt att offret stannar för sin egen skull.¹¹⁷

Regeringens arbete inom området

I april 2008 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utvärdera tillämpningen av förbudet mot köp av sexuell tjänst

¹¹⁴ CEDAW/C/SWE/CO/7, 8 april 2008, par. 30–33.

¹¹⁵ A/HRC/4/34/Add.3, 6 februari 2007, s. 24.

¹¹⁶ CRC/C/SWE/CO/4, 26 juni 2009, par. 66–67.

¹¹⁷ CommDH(2007)10, 16 maj 2007, par. 47.

och de effekter förbudet har fått. Utredningen överlämnade i juli 2010 betänkandet *Förbud mot köp av sexuell tjänst. En utvärdering 1999–2008* (SOU 2010:49).

Regeringen beslutade i juli 2008 om en nationell handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål (skr. 2007/08:167). Det övergripande målet med handlingsplanen var att bekämpa prostitution och människohandel för sexuella ändamål och att ge ökat skydd och stöd till dem som utsätts för detta. Handlingsplanen, som löpte under perioden 2008–2010, innehöll 36 åtgärder. Åtgärderna inriktades på fem särskilda insatsområden; ökat skydd och stöd till utsatta, stärkt förebyggande arbete, stärkt kvalitet och effektivitet i rättsväsendet, ökad nationell och internationell samverkan, samt ökad kunskap. I handlingsplanen understryks att barn och unga är en viktig grupp att skydda och stödja då de på grund av sin beroendeställning gentemot vuxna är speciellt sårbara för utnyttjanden av olika slag. Utöver de åtgärder som specifikt har barn och unga i fokus, finns ett barnperspektiv integrerat också i många övriga åtgärder i handlingsplanen. Under innevarande mandatperiod fortsätter regeringen arbetet mot människohandel för sexuella ändamål genom nya åtgärder som en fortsättning på arbetet som inleddes med handlingsplanen.

Den 1 juli 2010 trädde ny svensk lagstiftning i kraft gällande människohandelsbrottet. Regeringens syfte med den förändrade lagstiftningen är att göra brottsbeskrivningen tydligare och mer ändamålsenlig så att tillämpningen av straffbestämmelsen blir mer effektiv och det straffrättsliga skyddet mot människohandel förstärks. Ändringarna innebär bl.a. att kravet på att gärningsmannen ska ta kontroll över offret – det så kallade kontrollrequisitet – tas bort. Vidare har kravet på dubbel straffbarhet för att svensk domstol ska kunna döma över människohandel som begåtts utomlands tagits bort. I maj 2010 ratificerade Sverige också Europarådets konvention mot människohandel.

Brottsoffermyndigheten utformade och genomförde under 2008–2010 ett utbildningsprogram för att öka kompetensen i frågor som rör prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Utbildningsprogrammet riktades till personal inom polisen, Åklagarmyndigheten, domstolsväsendet och Migrationsverket. Uppdraget ingick i regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel (skr. 2007/08:167) och slutredovisades i december 2010.

Beträffande barnsexturism genomför Rikskriminalpolisen sedan början av 2009 en satsning mot sexuella övergrepp mot barn begångna av svenskar utomlands, bl.a. genom att förenkla för allmänheten att lämna tips, bl.a. via Internet, i samband med att iakttagelser görs. Satsningen avses leda till flera konkreta ärenden och fällande domar samt en tydligare underrättelsebild av fenomenet barnsexturism.

I anslutning till de synpunkter som framförts om uppehållstillstånd kan nämnas att ändringar har gjorts i utlänningslagen (2005:716) i syfte att anpassa den svenska lagstiftningen till EU-direktivet (2004/81/EG) om uppehållstillstånd för tredjelandmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med myndigheterna. Ändringarna trädde i kraft den 1 juli 2007. Enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas en utlänningsansökan på ansökan av en förundersökningsledare

om det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmålska kunna genomföras. Ett kortare tillstånd kan också ges under en betänketid för att offret ska kunna återhämta sig och ta ställning till samarbete. Ett offer för människohandel har därutöver möjlighet att söka asyl och få stanna i Sverige av bl.a. skyddsskäl.

4.20 Rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Sverige har i januari 2011 lämnat sin första rapport om genomförandet av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Den kommitté som övervakar genomförandet av konventionen har ännu inte kommenterat Sveriges rapport. Nedan beskrivs sammanfattningsvis de synpunkter och kommentarer som andra internationella övervakningsorgan lämnat om efterlevnaden i Sverige av mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

När Sverige granskades av FN:s råd för mänskliga rättigheter rekommenderades Sverige att genomföra en noggrann kartläggning av författningar för att identifiera bestämmelser som inte står i överensstämmelse med rätten till icke-diskriminering och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.¹¹⁸

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter framförde 2009 i sina slutsatser om Sverige att den var oroad över rapporter om fysiska övergrepp på personer med funktionsnedsättning på institutioner och särskilda boenden. Den var också bekymrad över de svårigheter som personer med funktionsnedsättning ofta möter när det gäller att få rätt service och bostad genom kommunen, liksom när de vill flytta till en annan kommun. Kommittén var även bekymrad över att arbetslösheten ökat bland personer med funktionsnedsättning under senare år. Sverige uppmanades att vidta effektiva åtgärder för att öka andelen personer med funktionsnedsättning som har en anställning, inklusive bland dem som har nedsatt arbetsförmåga.¹¹⁹ I ett svar till kommittén har den svenska regeringen informerat kommittén om att olika program har utarbetats för att fler personer med funktionsnedsättning ska komma in på arbetsmarknaden.¹²⁰

Kommittén för mänskliga rättigheter rekommenderade också Sverige att genomföra åtgärder för att stärka medvetenheten bland människor med funktionsnedsättning om deras rättigheter och om deras möjligheter att söka skydd mot och upprättelse för kränkningar. Sverige uppmanades att i sin nästa periodiska rapport lämna information bl.a. om hur tillgängligheten till varor och tjänster för personer med funktionsnedsättning ska säkerställas i praktiken, inklusive på kommunal nivå.¹²¹

FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter lämnade flera synpunkter och rekommendationer avseende rättigheter för personer med funktionsnedsättning i sina sammanfattande slutsatser 2008 om Sverige. Kommittén uttryckte sin oro över att bristande tillgänglighet

¹¹⁸ A/HRC/15/11, 16 juni 2010, s. 13.

¹¹⁹ CCPR/C/SWE/CO/6, 7 maj 2009, par. 10.

¹²⁰ CCPR/C/SWE/CO/6/Add. 1, 11 maj 2010, par. 3.

¹²¹ CCPR/C/SWE/CO/6/Add. 1, 11 maj 2010, par. 3.

till offentliga platser inte ses som en form av diskriminering enligt diskrimineringslagen (2008:567). Kommittén uppmanade också Sverige att säkerställa effektivt genomförande av åtgärder för att motverka diskriminering av personer med funktionsnedsättning samt att vidta positiva åtgärder för att garantera att dessa personer åtnjuter sina rättigheter i lika hög grad som den övriga befolkningen, inklusive tillgänglighet till offentliga platser.

Såsom har beskrivits i avsnitt 4.1. publicerades departementspromemorian *Bortom fagert tal – om bristande tillgänglighet som diskriminering* (Ds 2010:20) i juni 2010. I promemorian föreslås att det i diskrimineringslagen (2008:567) ska införas en ny bestämmelse om förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Promemorian har remissbehandlats, en kostnads- och konsekvensanalys är framtagna av Statskontoret (*Kostnads- och konsekvensanalys av lagförslaget om bristande tillgänglighet*, rapport 2010:26) och förslagen bereds inom Regeringskansliet.

Vad gäller tillgänglighet kan även nämnas att det i plan- och bygglagen (2010:900) och Boverkets föreskrifter och allmänna råd (BFS 2003:19 HIN) finns krav om att enkelt avhjälpna hinder ska undanröjas till och i lokaler dit allmänheten har tillträde, liksom på allmänna platser. Regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tog 2008 fram en strategi för genomförandet av handikappolitiken som omfattade tre områden; tillgänglig kollektivtrafik, tillgänglig statsförvaltning och enkelt avhjälpna hinder. Boverket fick i anslutning till strategin i uppdrag att, i samverkan med SKL och i samråd med länsstyrelserna, genomföra en uppsökande informationsverksamhet i kommunerna om enkelt avhjälpna hinder under åren 2009 och 2010. Uppdraget slutredovisades i december 2010 i form av en rapport. De slutsatser som redovisades var bl.a. att andelen åtgärdade hinder har ökat, att frågan om enkelt avhjälpna hinder är bättre förankrad i kommunerna och att tillsynen av de privata fastighetsägarna har ökat. Kunskapen behöver dock fördjupas och spridas bland framför allt små privata fastighetsägare och tillgänglighetsarbetet behöver fogas in i de ordinarie verksamheterna. Även kommunernas tillsyn över de privata fastighetsägarna behöver öka. Förändringarna i plan- och bygglagen (2010:900) som trädde i kraft den 2 maj 2011 och olika insatser i samband med dessa innebär dock förbättrade förutsättningar för kommunerna att arbeta med tillsynen. Den nya lagstiftningen innebär t.ex. att en bedömning ska göras av byggnadens tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga redan i bygglovsskedet.

Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter var även bekymrad över att arbetslösheten bland personer med funktionsnedsättning är högre än för befolkningen i övrigt. Den uppmanade Sverige att se över och utvärdera sina åtgärder för att personer med funktionsnedsättning ska ha lika möjligheter till meningsfull anställning, liksom att se över genomförandet av dessa åtgärder.¹²²

¹²² E/C.12/SWE/CO/5, 1 december 2008, par. 17 och 19.

Kommittén för barnets rättigheter tog i sina slutsatser 2009 om Sverige upp frågor om barn med funktionsnedsättning. Kommittén välkomnade att Sverige ratificerat konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och dess fakultativa protokoll och lämnade rekommendationer, se vidare avsnitt 4.17.¹²³

I sina sammanfattande slutsatser 2008 om Sverige bad FN:s kommitté mot diskriminering av kvinnor Sverige att anstränga sig ytterligare för att komma till rätta med diskrimineringen av kvinnor med funktionsnedsättning, bekämpa våldet mot dessa kvinnor och erkänna dem som en särskild grupp med särskilda behov. Kommittén uppmanade Sverige att vidta effektiva åtgärder för att integrera kvinnor med funktionsnedsättning på den svenska arbetsmarknaden och att genomföra regelbundna och omfattande undersökningar om diskrimineringen av dem, samla in statistik om deras situation när det gäller arbete, utbildning och hälso- och sjukvård samt om alla former av våld de eventuellt utsätts för. Sverige ombads ta med dessa uppgifter i sin nästa periodiska rapport.¹²⁴

Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter framförde i sin uppföljningsrapport om Sverige att det rättsliga skyddet mot diskriminering förstärktes i vissa avseenden sedan kommissariens besök 2004. Han konstaterade också att det utredningsförslag om en samlad diskrimineringslagstiftning (*En sammanhållen diskrimineringslagstiftning*, SOU 2006:22) som bereddes inom Regeringskansliet verkade svara mot många av den tidigare lagstiftningens svagheter. Han framförde också att många klagomål lämnats till den tidigare Handikappombudsmannen avseende avsaknad av tillfredsställande bostad. Kommissarien ansåg därför att en rätt till sådan bostad borde införas i lag, i enlighet med bl.a. FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Han uppmanade även Sverige att överväga att i lagstiftningen införa en icke-uttömmande lista över diskrimineringsgrunder för att säkerställa att lagen är väl utformad för att effektivt skydda mot alla former av diskriminering.¹²⁵

Såsom har beskrivits i avsnitt 4.18 om våld mot kvinnor har flera internationella övervakningsorgan också rekommenderat Sverige att säkerställa att det finns skydd och stöd för kvinnor med funktionsnedsättning som utsätts för sådant våld.

4.21 Äldre personers rättigheter

I sina slutsatser 2008 uppmanade FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter Sverige att i sin nästa periodiska rapport förse kommittén med detaljerad information om resultat och uppföljning av de åtgärdsprogram som antagits för att förbättra de äldres livskvalitet. Den bad också Sverige om mer information om lagen (2008:962) valfrihets-system.¹²⁶

¹²³ CRC/C/SWE/CO/4, 26 juni 2009, 40–41.

¹²⁴ CEDAW/C/SWE/CO/7, 8 april 2008, par. 41.

¹²⁵ CommDH(2007)10, 16 maj 2007, par. 53.

¹²⁶ E/C.12/SWE/CO/5, 1 december 2008, par. 34.

I sin rapport 2009 om Sverige framförde Europarådets kommitté för sociala rättigheter att situationen i Sverige inte står i överensstämmelse med den europeiska sociala stadgans (reviderad) artikel 23 om äldres rätt till socialt skydd. Kommittén noterade att den svenska diskrimineringslagen (2008:567) innehåller ett förbud mot diskriminering som endast gäller inom vissa samhällsområden, såsom arbetsliv, arbetsmarknadspolitik, utbildning och näringsliv, medan andra områden, t.ex. socialt stöd och socialförsäkring inte omfattas. Med hänsyn till dessa begränsningar ansåg kommittén att den svenska lagstiftningen mot åldersdiskriminering inte är tillräckligt omfattande.¹²⁷

Kommittén bad Sverige om ytterligare information om nivåerna på ålderspension och hur sådan pension kan kombineras med annat ekonomiskt stöd för äldre. I avvaktan på denna information avstod kommittén från att bedöma huruvida Sverige uppfyller stadgans bestämmelse om att äldre ska ha tillgång till tillräckliga resurser för att kunna leva ett värdigt liv.¹²⁸

Såsom har beskrivits i avsnitt 4.1 finns det i dag inget heltäckande förbud mot åldersdiskriminering i svensk lagstiftning. Utredningen om stärkt skydd mot åldersdiskriminering har i augusti 2010 överlämnat betänkandet *Ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering* (SOU 2010:60). Betänkandet har remissbehandlats och frågan bereds inom Regeringskansliet.

Sverige deltar i arbetet i den arbetsgrupp som beslutats av FN:s generalförsamling (2010) och som har till uppgift att överväga om och i vilken form rättigheter för äldre bör förstärkas inom systemet för mänskliga rättigheter.

4.22 Rättigheter för nationella minoriteter och urfolk

Synpunkter och rekommendationer om de nationella minoriteterna generellt

Sverige har fått kommentarer från flera internationella övervakningsorgan vad avser de nationella minoriteternas åtnjutande av mänskliga rättigheter enligt FN:s och Europarådets centrala konventioner på området. Därutöver har en rad synpunkter och rekommendationer lämnats vad gäller Sveriges efterlevnad av Europarådets två instrument som mer specifikt avser nationella minoriteter, nämligen ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter (ramkonventionen) och Europarådets stadga för landsdels- eller minoritetsspråk (språkstadgan).

Vid granskningen i FN:s råd för mänskliga rättigheter 2010 rekommenderades Sverige att fortsätta sitt arbete med att genomföra sin minoritetspolitiska strategi, *Från erkännande till egenmakt* (prop. 2008/09:158). Sverige rekommenderades också att fortsätta att arbeta proaktivt för att bekämpa diskriminering av samer och romer och för att

¹²⁷ Council of Europe, European Committee of Social Rights, Conclusions 2009 (Sweden), januari 2010, s. 28–29.

¹²⁸ Council of Europe, European Committee of Social Rights, Conclusions 2009 (Sweden), januari 2010, s. 29.

skydda deras ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter i samråd med grupperna själva.¹²⁹ Flertalet rekommendationer rörde mer specifikt samerna, såsom beskrivs närmare nedan.

Efter att ha granskat Sverige 2007 publicerade den rådgivande kommittén om Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter i januari 2008 en rapport om hur rättigheterna enligt denna konvention respekteras i Sverige. Kommitténs rapport är omfattande, men kan sammanfattas enligt följande.¹³⁰

Kommittén framförde att skyddet av minoriteter är väl utvecklat i Sverige och att Sverige under de senaste åren har vidtagit ett antal värdefulla åtgärder för att förbättra skyddet för nationella minoriteter. Kommittén anförde att Sverige bl.a. har utvecklat den institutionella kapaciteten för att bekämpa diskrimineringen av romer och andra minoriteter och att andra åtgärder har genomförts i enlighet med vad som aviserades i den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna (2006–2009). Trots dessa initiativ har utvecklingen av minoritetspolitiken och minoritetslagstiftningen försvårats av ofta förekommande förändringar av det institutionella ansvaret, menade kommittén. Åtagandet hos vissa lokala myndigheter är begränsat och det finns en brist på relevanta data om nationella minoriteter. Kommittén påpekade även att den dåvarande lagstiftningen om användningen av minoritetsspråken endast omfattade sju nordliga kommuner och att förslag för att utöka tillämpningsområdet för detta skydd hade försenats. Förvaltningsområdena för de nationella minoritetsspråken har sedermera utökats, såsom beskrivs närmare nedan.

Vidare framförde kommittén att tillgången till undervisning på minoritetsspråk fortfarande är alltför begränsad inom det allmänna skolväsendet samt att myndigheterna behöver förstärka regelverket och stödet för tvåspråkig utbildning.

Kommittén påpekade också att den rättsliga osäkerheten om markrättigheter i norra Sverige fortsätter att påverka den samiska befolkningen negativt. Sametinget roll kan stärkas ytterligare, menade kommittén.

Vidare noterade kommittén att de svenska myndigheterna inte samlar in detaljerade statistiska data om nationella minoriteter. Kommittén uppmanade Sverige att vidta lämpliga åtgärder för att samla in tillförlitliga data om nationella minoriteter, utan att åsidosätta internationella regler för skyddet av personuppgifter och artikel 3 i ramkonventionen, enligt vilken var och en som tillhör en nationell minoritet ska ha rätt att fritt välja att behandlas eller inte behandlas som sådan.¹³¹

Mot bakgrund av den rådgivande kommitténs rapport, och den svenska regeringens kommentarer om rapporten, antog Europarådets ministerkommitté i juni 2008 en resolution om Sveriges genomförande av ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter.¹³² I resolutionen uttryckte ministerkommittén bl.a. oro för att de lokala myndigheternas

¹²⁹ A/HRC/15/11, s. 17.

¹³⁰ ACFC/OP/II(2007)006, 30 januari 2008.

¹³¹ ACFC/OP/II(2007)006, 30 januari 2008, par. 33–34.

¹³² Resolution CM/Res/CMN(2008)4, 11 juni 2008.

engagemang i frågor om nationella minoriteter fortfarande framstår som begränsat, även om det finns framstående undantag, och att det t.ex. behövs mer arbete för att utöka de nationella minoriteternas deltagande i beslutsfattande. Ministerkommittén ansåg också att bristen på tillförlitliga data om de nationella minoriteterna försvårar utformningen, genomförandet, utvärderingen och förbättringen av minoritetspolitiska åtgärder. Undervisningen i nationella minoritetsspråk i allmänna skolor är fortsatt begränsad och, i vissa fall, dåligt organiserad. Personer som tillhör de nationella minoriteterna, särskilt romer, utsätts fortfarande för diskriminering, enligt ministerkommittén.

Vidare framförde kommittén att den rättsliga osäkerheten om samernas landrättigheter fortsätter att påverka deras sedvänjor, såsom renskötseln, negativt. Ministerkommittén rekommenderade Sverige att bl.a. vidta ytterligare steg för att säkerställa att politiken för de nationella minoriteterna hanteras på ett samlat och samordnat sätt på både nationell och lokal nivå, och att det finns tydlighet och stabilitet vad gäller olika myndigheters och samhällsnivåers ansvar. Sverige borde också se till att personer från de nationella minoriteterna involveras i beslutsfattande på både nationell och lokal nivå och fortsätta sitt arbete med att stärka det rättsliga ramverket för skydd av de nationella minoriteterna. Vidare rekommenderades Sverige att förbättra tillgången till information om de nationella minoriteterna genom att stödja insamlandet av data, med beaktande av de nationella minoriteternas egna synpunkter och med hänsyn till skydd av insamlade uppgifter. Ytterligare rekommendationer var att Sverige bör vidta effektiva åtgärder för att förbättra tillgången till minoritetsspråkundervisning, bekämpa diskriminering av personer som tillhör de nationella minoriteterna och överväga att konsultera Same-tinget i fler frågor än angående renskötsel. Slutligen rekommenderade ministerkommittén Sverige att genomföra ytterligare åtgärder för att stödja massmedier på minoritetsspråk och de nationella minoriteternas kulturutövning.

Den expertkommitté som granskar konventionsstaternas genomförande av den europeiska stadgan för landsdels- eller minoritetsspråk publicerade sin tredje övervakningsrapport om Sverige i maj 2009. I rapporten drog expertkommittén sammanfattningsvis följande slutsatser.

Även om den allmänna utvecklingen var positiv, förelåg fortfarande flera redan tidigare framkomna brister vad avsåg de nationella minoritetsspråken, enligt kommittén. Bristen på nödvändigt statistisk information om antalet personer som talar minoritetsspråken är ett hinder, menade kommittén, och genomförandet av stadgan försvåras av att de som talar minoritetsspråken inte konsulteras på ett systematiskt sätt i frågor som rör minoritetsspråk. Kommittén påtalade flera brister vad gäller undervisning och utbildning i nationella minoritetsspråk inom förskolan, grundskolan, på lärarutbildningen och inom högre utbildning. Vidare ansåg kommittén att finansieringen av sameskolstyrelsen är otillräcklig. När det gäller rätten att använda nationella minoritetsspråk i kontakter med myndigheter och inom rättsväsendet framförde kommittén att det finns praktiska hinder som försvårar att denna rätt utövas.

Slutligen framförde kommittén att tillgången till dagstidningar på samiska och meänkieli inte har förbättrats.¹³³

I maj 2009 antog Europarådets ministerkommitté en resolution där Sverige rekommenderades att bl.a. aktivt stärka undervisningen på minoritetsspråken avseende såväl modersmålsundervisning och tvåspråkig undervisning, som genom att utveckla grundutbildningen och vidareutbildningen för lärare. Sverige rekommenderades också att inrätta en politik för att uppmuntra att universitetsundervisning eller annan högre undervisning tillhandahålls i samiska, finska och meänkieli, samt att anta flexibla och innovativa åtgärder för att upprätthålla sydsamiskan. Vidare rekommenderade ministerkommittén Sverige att inrätta en politik och vidta åtgärder för att uppmuntra användningen av samiska, finska och meänkieli i tal och skrift i kontakten med rättsväsende och offentliga myndigheter inom de definierade förvaltningsområdena. Slutligen rekommenderades Sverige att underlätta grundandet av dagstidningar på samiska och meänkieli.¹³⁴

Såsom även har beskrivits i avsnitt 4.13 om rätten till utbildning uppdrog regeringen i juni 2010 åt Högscoleverket att föreslå åtgärder för hur Sverige på ett bättre sätt kan uppfylla åtagandena i Europarådets minoritetskonventioner när det gäller tillgång på lärare som kan undervisa i och på de nationella minoritetsspråken. I uppdraget ingår att göra en översyn av högskoleutbildningar i nationella minoritetsspråk. Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2011.

Regeringens minoritetspolitiska reform

Mot bakgrund av de synpunkter som internationella övervakningsorgan har framfört på det minoritetspolitiska området bör nämnas att en minoritetspolitisk reform har genomförts i Sverige sedan den senaste handlingsplanen för mänskliga rättigheter beslutades i mars 2006. I juni 2009 antog riksdagen propositionen *Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna* (prop. 2008/09:158, bet. 2008/09:KU23, rskr. 2008/09:272). Strategin genomförs från och med januari 2010.

I minoritetsstrategin konstateras bl.a. att det av riksdagen beslutade erkännandet av de nationella minoriteterna i december 1999 inte åtföljts av tillräckligt beslutsamma åtgärder för att de nationella minoriteterna ska kunna åtnjuta sina rättigheter fullt ut och att det behövdes förbättringar inom en rad områden. Ett syfte med reformen har varit att skapa en struktur som får minoritetspolitiken att förverkligas på ett bättre sätt. En viktig utgångspunkt har också varit att stärka de nationella minoriteternas egenmakt och förutsättningar att bevara och revitalisera sina språk och sin kultur. Strategin innehåller åtgärder för att säkerställa en bättre efterlevnad av Europarådets minoritetskonventioner, bättre följa upp genomförandet av minoritetspolitiken, motverka diskriminering av, och utsatthet för, de nationella minoriteterna, stärka de nationella

¹³³ ECRML(2009)3, 5 juni 2009, s. 44–45.

¹³⁴ RecChL(2009)3, 5 juni 2009.

minoriteternas egenmakt och inflytande samt främja bevarandet av de nationella minoritetsspråken.

En ny sammanhållen lag, lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk, har ersatt tidigare lagar om rätt att använda samiska, finska och meänkieli. Lagen trädde i kraft den 1 januari 2010 och gäller i hela landet. I lagen omnämns samtliga nationella minoriteter och att de betraktas som sådana i enlighet med Sveriges åtaganden enligt ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk. Lagen tydliggör även de nationella minoriteternas särställning i Sverige i förhållande till åtagandena i både ramkonventionen och del II i språkstadgan. Dessa åtaganden, som inte har reglerats närmare i svensk rätt tidigare, ska enligt lagen genomföras och efterlevas i hela landet för samtliga nationella minoriteter.

I syfte att förbättra styrningen och genomförandet har ett statligt uppföljningssystem införts för efterlevnaden av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk och effekterna av minoritetspolitiken. Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget har fått nationellt uppföljningsansvar för minoritetspolitikens genomförande. Dessa två myndigheter ska dessutom genom rådgivning, information och liknande verksamhet bistå andra förvaltningsmyndigheter vid tillämpningen av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Syftet är att underlätta arbetet på kommunal nivå. Därutöver ska ett antal myndigheter till Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget följa upp, analysera och redovisa sina insatser utifrån minoritetspolitikens mål under en treårsperiod.

De nationella minoriteternas möjligheter till inflytande är av avgörande betydelse för att synliggöra gruppernas behov i samhälle och en förutsättning för att Sverige ska kunna leva upp till åtagandena i minoritetskonventionerna. Regeringen har i den minoritetspolitiska strategin gjort bedömningen att de åtgärder som tidigare vidtagits för att säkerställa de nationella minoriteternas inflytande i linje med Europarådets ramkonvention inte har varit tillräckliga. Det har därför klargjorts i lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk att förvaltningsmyndigheter ska ge de nationella minoriteterna inflytande i frågor som berör dem och så långt det är möjligt samråda med representanter för minoriteterna i sådana frågor.

Det ekonomiska stödet till organisationer som företräder de nationella minoriteterna har höjts. Stödet är bl.a. avsett att ge bättre förutsättningar för de nationella minoriteterna att skapa fungerade samrådsmodeller inom förvaltningsområdena, där förstärkta minoritetsrättigheter gäller för samiska, finska respektive meänkieli. Det ökade ekonomiska stödet till minoriteterna ger också bättre förutsättningar för samråd och att öka kunskapen om minoritetsrättigheter inom grupperna.

Genom den nya lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk har förvaltningsområdena utvidgats geografiskt så att fler enskilda får tillgång till förstärkt minoritetsskydd. Förvaltningsområdena för finska respektive samiska språk utvidgades den 1 januari 2010 med ytterligare 18 respektive 13 kommuner. Därutöver har en möjlighet för kommuner att frivilligt ansluta sig till ett förvaltningsområde införts. Under 2010 har regeringen beviljat ansökningar om frivillig anslutning från 10

kommuner. Antalet kommuner som ingår i ett förvaltningsområde har därmed utökats från 7 före reformen till att omfatta 48 kommuner. Inför 2012 har ytterligare 9 kommuner ansökt om frivillig anslutning. Statsbidraget till kommuner och landsting inom förvaltningsområdena har höjts.

Statliga medel har avsatts för särskilda revitaliseringsinsatser för de nationella minoritetsspråken. Medlen fördelas av Institutet för språk och folkminnen efter ansökan av organisationer. Intresset för att söka sådana medel har varit stort.

Två samiska språkcenter har inrättats i det sydsamiska området, i Östersund och Tärnaby. Med samiska avses i detta sammanhang samtliga varieteter av språket inom den svenska delen av Sápmi. Syftet är att stärka revitaliseringen av samiskan. Sametinget är huvudman för dessa språkcenter.

I sammanhanget kan också nämnas att regeringen i propositionen *En reformerad grundlag* (prop. 2009/10:80) föreslog att regeringsformens målsättningsstadgande rörande minoriteter (1 kap. 2 § regeringsformen) skulle ändras. Det föreslogs att målsättningen rörande minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla sitt kultur- och samfundsliv ska utgöra en obligatorisk målsättning för samhällsverksamheten. Vidare föreslogs att det samiska folket särskilt skulle omnämnas i detta stadgande. Riksdagen antog förslagen (bet. 2009/10:KU19 och 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21) och lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2011.

Särskilt om romerna

FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter framförde 2008 att den fortfarande var bekymrad över att diskriminering på grund av etnisk bakgrund, särskilt av romer och personer med av utländsk härkomst, fortsätter att finnas i Sverige, bl.a. vad gäller tillgång till anställning och arbetsliv, utbildning, offentliga platser samt inom rättsväsendet. Kommittén uppmanade Sverige att utöka sina ansträngningar för att motverka diskriminering och att lämna detaljerad information om sådana åtgärder i sin nästa periodiska rapport.¹³⁵ Såsom har nämnts i avsnitt 4.13. uttryckte kommittén också oro över diskriminering av romska barn vad gäller deras tillgång till utbildning och i utbildningsväsendet, bl.a. i form av mobbning och trakasserier. Kommittén uppmanade Sverige att vidta omedelbara åtgärder för att förhindra trakasserier och mobbning av barn av romska barn. Den rekommenderade också Sverige att vidta effektiva åtgärder för att öka romska barns närvaro i skolan, bl.a. genom att rekrytera personer med romsk bakgrund till skolan. Kommittén bad Sverige att återkomma i nästa periodiska rapport med information om den undersökning om diskriminering som genomförts av Statens skolverk samt om vilka förslag som lämnats av Delegationen för romska frågor (se vidare nedan). Kommittén upprepade sin tidigare rekommendation till Sverige

¹³⁵ E/C.12/SWE/CO/5, 1 december 2008, par. 16.

om att säkerställa att alla barn som har rätt till modersmålsundervisning också får sådan undervisning i praktiken.¹³⁶

I sitt yttrande 2008 om Sverige framförde FN:s kommitté mot rasdiskriminering att den noterade Sveriges ansträngningar för att bekämpa diskrimineringen av romer, t.ex. genom inrättandet av Delegationen för romska frågor 2006. Kommittén var dock fortfarande oroad över att det fanns begränsningar i hur den romska befolkningen åtnjuter sina rättigheter enligt konventionen, särskilt rätten till utbildning, arbete, bostad och tillgång till allmänna platser. Kommittén rekommenderade Sverige att förstärka sina ansträngningar att höja utbildningsnivån bland personer tillhörande den romska befolkningen, t.ex. genom att öka medvetenheten om möjligheten för romska barn att få modersmålsundervisning och genom att ytterligare främja rekryteringen av romska lärare. Kommittén uppmuntrade också Sverige att utöka antalet arbetstillfällen för romer och att säkerställa att de har lika tillgång till bostäder och till allmänna platser. Sverige borde också utöka sina ansträngningar för att bekämpa negativa attityder och kvardröjande stereotyper rörande romer.¹³⁷

Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter behandlade frågor om romernas mänskliga rättigheter i sin rapport om Sverige 2004 och i sin uppföljningsrapport 2007. I uppföljningsrapporten välkomnade kommissarien de åtgärder som vidtagits i Sverige sedan 2004 för att bekämpa diskrimineringen av och fördomarna om romer, bl.a. inrättandet av Delegationen för romska frågor. Han påpekade dock att diskriminering och intolerans fortsätter att finnas, vilket kräver fortsatta och intensifierade ansträngningar. Kommissarien rekommenderade också fortsatta ansträngningar för att öka medvetenheten och kunskapen bland majoritetsbefolkningen om romernas kultur och traditioner.¹³⁸

En statlig utredning, Delegationen för romska frågor, har arbetat under perioden 2007–2010 (dir. 2006:101). Delegationens uppdrag har varit att utreda romers situation i Sverige och att främja och stödja kommunala projekt och verksamheter i olika delar av landet som syftar till att förbättra romers situation. Uppdraget har också omfattat att informera och sprida kunskap till allmänheten, myndigheter och kommuner om romer och romers situation i Sverige. Delegationen har i sitt slutbetänkande *Romers rätt – en strategi för romer i Sverige* (SOU 2010:55) lämnat förslag om en strategi för romernas mänskliga rättigheter i Sverige. Betänkandet har remissbehandlats och delegationens förslag bereds inom Regeringskansliet.

Regeringen har inför 2011 gett Forum för levande historia i uppdrag att utifrån ett förslag i betänkandet utreda hur romernas kultur och språk kan få en starkare ställning än i dag. I arbetet ska Forum för levande historia samråda med berörda organisationer och institutioner. Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2011.

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har under 2011 gett ut rapporten *Romers rättigheter. Diskriminering, vägar till upprättelse och hur*

¹³⁶ E/C.12/SWE/CO/5, 1 december 2008, par. 25.

¹³⁷ CERD/C/SWE/CO/18, 23 september 2008, par. 18.

¹³⁸ CommDH(2007)10, 16 maj 2007, par. 63–66.

juridiken kan bidra till en förändring av romers livsvillkor. I rapporten framför myndigheten att diskriminering av romer och den marginalisering som den gett upphov till synliggör att åtgärder måste vidtas för att öka romers möjligheter att påverka de egna livsvillkoren. Rapporten beskriver DO:s erfarenheter av att främja romers rättigheter i syfte att se hur långt detta arbete sträcker sig och vilka ytterligare insatser som myndigheten bedömer behövs.

Särskilt om judarna

Ordföranden för Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) har en personlig representant för bekämpning av antisemitism. Representanten genomförde ett besök i Sverige i juni 2010 och publicerade därefter en rapport med rekommendationer.¹³⁹ Bland de rekommendationer som lämnades kan följande nämnas.

Omedelbar uppmärksamhet bör riktas mot de omfattande säkerhetskostnader som nu bärs av den judiska gruppen. De av regeringens myndigheter som arbetar med frågor om hatbrott bör ha tätare kontakter med den judiska gruppen så att kan vara bättre underrättade om gruppens oro och behov. Brottsförebyggande rådet (Brå) bör se över hur de kategoriserar data som samlas in om antisemitiska incidenter för att bättre avspegla utvecklingen.

Utbildningen och kompetensutvecklingen för att bekämpa antisemitism bör utökas. Utbildningen bör inte endast behandla frågor om Förintelsen utan även ta upp t.ex. judisk historia och kultur samt den judiska gruppens bidrag till det svenska samhället. Polisen bör ges mer och förbättrad utbildning om hatbrott med antisemitiska motiv.

Särskilda åtgärder bör genomföras i Malmö för att vända den negativa utvecklingen vad gäller antisemitism och intolerans. Regeringskansliet bör fortsätta sitt arbete med att utarbeta en rapport som fokuserar på den judiska gruppen och den växande antisemitismen för att öka allmänhetens medvetenhet och identifiera konkreta åtgärder som kan genomföras för att lösa problemen.

Som även nämnts i avsnitt 4.2 har Forum för levande historia i mars 2011 fått i uppdrag att sammanställa den kunskap som finns om förekomsten av antisemitiska och islamofobiska föreställningar i Sverige och om de judiska och muslimska gruppernas utsatthet och benägenhet att tillvarata sina rättigheter. I uppdraget ingår även att redovisa den kunskap som finns om tänkbara orsaker till antisemitiska och islamofobiska föreställningar. Myndigheten ska också kartlägga det arbete som bedrivs i Sverige mot antisemitism och islamofobi samt kartlägga och värdera forskningen inom området, liksom att sammanställa erfarenheter, forskning och goda exempel från andra relevanta länder inom EU. Uppdraget ska redovisas den 28 augusti 2011.

Regeringen har vidare i maj 2011 beslutat om en utredning med uppgift att föreslå hur arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans kan effektiviseras (dir. 2011:39). Syftet med utredningen är att få en samlad bild av den kunskap som finns om

¹³⁹ CIO.GAL/175/10, 18 oktober 2010, s. 5.

främlingsfientlighet och liknande former av intolerans och att kunna identifiera brister som bör åtgärdas i det fortsatta arbetet. Arbetet ska slutredovisas senast den 26 oktober 2012.

Särskilt om urfolket samerna

Övervakningsorgan inom FN

Frågor om samernas rättigheter har behandlats av flertal internationella övervakningsorgan. Vid granskningen av Sverige i FN:s råd för mänskliga rättigheter 2010 framfördes ett flertal rekommendationer rörande samerna. Sverige rekommenderades bl.a. att fortsätta att utforma och genomföra effektiva åtgärder för dialog och samråd med det samiska folket i alla delar av regeringens politik som rör samerna, liksom vid utarbetandet av ny lagstiftning. Sverige rekommenderades också att effektivt genomföra FN:s urfolksdeklaration och etablera mekanismer för detta i samarbete med det samiska folket. Sverige rekommenderades vidare att ta initiativ till fler studier av metoder för att klarlägga samernas rätt till land, vatten och naturresurser samt att utforma åtgärder för att säkerställa att samerna kan delta aktivt i samråd på både nationell och kommunal nivå i sådana frågor.¹⁴⁰ Ytterligare ett antal rekommendationer framfördes vid granskningen, men dessa accepterades inte av Sverige. Bland dessa var bl.a. att Sverige bör ratificera ILO:s konvention (nr 169) om urfolkens rättigheter, att förvaltningen av nyttjanderättigheter och markanvändning bör överföras till samerna, att representanter för det samiska folket bör inkluderas i alla politiska, ekonomiska och sociala beslut som rör dem samt att all nödvändig hjälp bör tillhandahållas samerna för att de ska kunna försvara sina rättigheter.¹⁴¹

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter framförde i sina sammanfattande slutsatser 2009 om Sverige bl.a. att Sverige bör intensifiera sitt arbete för att involvera samerna i beslutsprocesser som rör miljön och det samiska folkets försörjningsmöjligheter. Sverige rekommenderades också att se till att tvister om samernas anspråk på land och naturresurser kan lösas snabbt och rättvist genom att lämplig lagstiftning införs i samråd med de samiska grupperna. Kommittén framförde även att den var oroad över diskriminering mot samer i samband med rättsprocesser, där bevisbördan för äganderätt till land helt och hållet åvilar samerna. Kommittén påpekade att medan enskilda kan beviljas rättshjälp i samband med tvistemålsprocesser, så kan inte samebyar tillerkännas sådan hjälp, samtidigt som det endast är samebyarna som kan föra talan i tvister rörande samernas markrättigheter och frågor om rätt till renbete. Kommittén rekommenderade att samebyar ges rättshjälp i mål som handlar om landrättigheter och renbete. Den uppmuntrade också Sverige att överväga andra sätt att lösa tvister, såsom genom medling.¹⁴² I det sammanhanget kan nämnas att regeringen i april 2011 har lämnat över en proposition till riksdagen där det föreslås lagändringar om bl.a. medling

¹⁴⁰ A/HRC/15/11, 16 juni 2010, s. 17.

¹⁴¹ A/HRC/15/11, 16 juni 2010, s. 21.

¹⁴² CCPR/C/SWE/CO/6, 7 maj 2009, par. 20–21.

som syftar till att öka möjligheterna att lösa tvister på frivillig väg (prop. 2010/11:128).

FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter framförde 2008 att den fortfarande var bekymrad över att frågorna om samernas landrättigheter ännu inte har lösts i Sverige. Detta påverkar samernas rätt att bevara och utveckla sin traditionella kultur och livsstil negativt, särskilt vad gäller renskötsel, framförde kommittén. Kommittén uppmanade Sverige att säkerställa att en nordisk samekonvention antas och att överväga att ratificera ILO:s konvention 169 om urfolkens rättigheter. Den rekommenderade också Sverige att på ett snabbt sätt lösa frågorna om samernas rätt till land och naturresurser genom att utarbeta relevant lagstiftning i samarbete med samerna själva.¹⁴³

FN:s kommitté mot rasdiskriminering rekommenderade Sverige 2008 att vidta effektiva åtgärder för att säkerställa, i samråd med de berörda grupperna, att utredningar om samernas rättigheter resulterar i konkret handling, inklusive ny lagstiftning. Sverige rekommenderades också att initiera ytterligare utredningar om metoder för att fastställa samernas rätt till land och naturresurser, med beaktande av muntlig tradition om samisk kultur samt skriftlig dokumentation om samernas markrättigheter. Kommittén framförde också att den var bekymrad över de rättsprocesser som ägt rum rörande samernas renskötsel, särskilt över domar som har frångått samebyars deras vinterbetesområden. I likhet med FN:s kommitté för mänskliga rättigheter framförde kommittén mot rasdiskriminering att den var oroad över diskriminering mot samer i samband med rättsprocesser, då bevisbördan för äganderätt till land helt och hållet åvilar samerna. Den uppmanade också Sverige att överväga andra sätt att lösa tvister, såsom medling. Vidare framförde kommittén att den var bekymrad över den långsamma utvecklingen vad gäller arbetet med en nordisk samekonvention samt över att Sverige skjutit upp frågan om ratifikation av ILO:s konvention (nr 169) om urfolkens rättigheter.¹⁴⁴

I januari 2011 publicerade FN:s specialrapportör för urfolkens mänskliga rättigheter och grundläggande friheter en rapport om situationen för samerna i Sapmiområdet i Norge, Sverige och Finland. Bland rapportörens slutsatser kan följande nämnas.¹⁴⁵

Norge, Finland och Sverige fäster ett relativt stort avseende vid urfolksfrågor jämfört med andra länder, ansåg specialrapportören. Trots detta behöver mer göras för att säkerställa att det samiska folket kan utöva sin rätt till självbestämmande och utveckla gemensamma mål som ett folk som lever i flera stater, såväl som för att inom respektive stat åtnjuta alla de rättigheter som nutida internationella dokument tillerkänner urfolk.

Specialrapportören berömde Norge för att ha ratificerat ILO:s konvention (nr 169) om urfolkens rättigheter, bad Finland att slutföra arbetet med att ratificera konventionen samt uppmanade Sverige att överväga ratifikation, i samråd med det samiska folket.

¹⁴³ E/C.12/SWE/CO/5, 1 december 2008, par. 15.

¹⁴⁴ CERD/C/SWE/CO/18, 23 september 2008, par. 19–22.

¹⁴⁵ A/HRC/18/XX/Add.Y (Advance Unedited Version), 12 januari 2011, par. 71–88.

Specialrapportören noterade det viktiga arbete som har bedrivits i avsikt att utarbeta en nordisk samekonvention och välkomnade de nordiska staternas och sametingens avsikt att slutföra förhandlingarna under 2011. Han uppmanade staterna att säkerställa att förhandlingarna ger sametingen utrymme att delta som jämlika parter. I sammanhanget kan nämnas att förhandlingarna om en nordisk samekonvention har inletts med ett möte den 14 och 15 mars 2011 mellan de finska, norska och svenska förhandlingsdelegationerna.

Specialrapportören rekommenderade de nordiska staterna att fortsätta och utöka sina ansträngningar för att genomföra samernas rätt till självbestämmande och på ett mer genuint sätt kunna påverka beslutsfattande i frågor som rör dem. Detta mål kan skulle i viss mån kunna uppnås genom mer effektiva samrådsprocedurer som säkerställer att beslut som direkt berör samerna inte fattas innan de lämnat sitt fria och informerade samtycke, ansåg specialrapportören. Dessutom bör staterna överväga att ge sametingen rätt att ensamma besluta om vissa frågor som rör samerna, såsom i frågor om samiska marker, språk, traditionella sedvänjor och kultur.

Specialrapportören rekommenderade Sverige att göra en översyn över det svenska Sametingets ställning och funktion i relation till regeringen och dess myndigheter, i syfte att utöka sametingets självständiga beslutanderätt.

Specialrapportören rekommenderade också Sverige att utöka sina ansträngningar att dra gränserna för samernas traditionella markanvändning. Han uppmanade även Sverige att genom lagstiftning se över den omfattande bevisbördan som krävs i domstolsprocesser för att påvisa samernas sedvanerättsliga markrättigheter och att ge de samiska parterna rättshjälp i sådana processer.

Sverige bör också, i samråd med Sametinget, utöka sina ansträngningar för att utarbeta lagstiftning som rör det samiska folket, bl.a. avseende mark och naturresurser, framförde specialrapportören. Lagstiftningsprocedurer och administrativa processer som tillåter att naturresurser tas från samiska markområden bör överensstämma med internationell rätt, inklusive de som kräver samråd med de berörda urfolksgrupperna, att deras fria och informerade samtycke ges samt att det finns medlingsprocedurer och kompensation och att vinsterna fördelas.

Specialrapportören rekommenderade de nordiska länderna och sameetingen att samarbeta för att fördubbla sina ansträngningar för att revitalisera de samiska språken och stärka utbildningsprogrammen i samisk språk och kultur. Staterna bör ge omedelbar och tillräcklig finansiering till sametingen för att bistå vid genomförandet av åtgärder i dessa syften, enligt specialrapportören. En av dessa åtgärder bör vara att utöka antalet lärare som är kunniga i de samiska språken och deras kapacitet. Staterna bör också vidta åtgärder för att stärka de samiska språkens användning vid domstolar och myndigheter samt för att fortsätta att förbättra tillgången till offentlig service på de samiska språken, framförde specialrapportören.

Såsom även nämnts i avsnitt 4.15 lämnade FN:s specialrapportör för rätten till bästa uppnåeliga hälsa rekommendationer avseende samerna i sin rapport om Sverige 2007. Specialrapportören framförde att det finns tydliga hälsoproblem bland samerna, varav vissa problem är

gemensamma för befolkningen i Sverige i stort, medan andra problem är specifika för samerna. Med tanke på samernas speciella status som urfolk ansåg specialrapportören att Sverige omedelbart bör överväga inrättandet av ett centrum för forskning om samernas hälsa samt att en politik och handlingsplan för samisk hälsa bör formuleras.¹⁴⁶

FN:s specialrapportör avseende våld mot kvinnor rekommenderade i sin rapport om Sverige 2006 att en studie bör utarbetas om våld mot samiska kvinnor i samarbete med regeringarna i andra länder som har en samisk befolkning. I anslutning till det kan nämnas att Statens folkhälsoinstitut fick i uppdrag av regeringen 2008 att undersöka hur våldsutsatta kvinnor som tillhör nationella minoriteter bemöts och stöds av myndigheter.

Europadomstolens dom i målet Handölsdalens sameby m.fl.

I anslutning till de synpunkter rörande rättsprocesser som framförts av FN:s övervakningskommittéer bör Europadomstolens beslut och dom i målet *Handölsdalens sameby m.fl. mot Sverige* nämnas (beslut den 17 februari 2009 och dom den 30 mars 2010, det s.k. Härjedalsmålet, se även avsnitt 4.4).

Bakgrunden till domen var en tvist mellan fastighetsägare och fem samebyar i Härjedalen om rätten att använda fastighetsägarnas mark till vinterbete för renar. Handölsdalens, Mittådalens, Tåssåsens och Ruvhten Sijtes (Tännäs) samebyar väckte talan vid Europadomstolen och gjorde gällande att Sverige brutit mot flera artiklar i Europakonventionen. Europadomstolen avvisade dock i ett separat beslut flera delar av klagomålet, bl.a. frågorna om samebyarna haft en för tung bevisbörda i strid med artikel 6 och om deras rätt till skydd för egendom hade kränkts genom att de inhemska domstolarna funnit att samebyarna inte hade rätt till vinterbete på fastighetsägarnas mark. I den efterföljande domen gjorde Europadomstolen således en sakprövning endast av frågorna om huruvida rättegångskostnadernas storlek medfört att klagandena inte haft en effektiv tillgång till domstol samt om tvistemålsprocessens längd utgjort en kränkning av rätten till domstolsprövning inom skälig tid enligt artikel 6. Som angetts ovan i avsnitt 4.4 fann Europadomstolen att tvistemålsprocessens längd innebar en kränkning av artikel 6. Vad beträffar rättegångskostnadernas storlek angav domstolen i korthet följande. En central fråga för en rättvis rättegång är att parterna har en verklig möjlighet att lägga fram sin sak inför domstolen och att parterna har tillgång till 'jämbördiga vapen' (*equality of arms*). Artikel 6 lämnar emellertid till konventionsstaterna att fritt välja hur parterna ska garanteras dessa rättigheter och rättshjälp kan vara en metod för detta. Bedömningen av ifall rättshjälp är nödvändig för en rättvis rättegång måste dock göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och beror på bl.a. på hur komplex den relevanta lagstiftningen och processen är och vad parten har för möjligheter att representera sig själv effektivt. Rätten till domstolsprövning är emellertid inte absolut utan kan inskränkas under vissa förutsättningar. Det kan därför vara acceptabelt att begränsa möjligheten att få rättshjälp. Domstolen fann, med majoritet, att även om samebyarna fick bära höga rättegångskostnader i tvisten med

¹⁴⁶ A/HRC/4/28/Add.2, 28 februari 2007, par. 55–58.

fastighetsägarna så innebar det inte att de blivit sämre ställda än fastighetsägarna på ett sådant sätt att det förelåg någon kränkning av artikel 6 avseende rätten till en effektiv tillgång till domstolsprövning.

Det kan tilläggas att de samebyar och majoriteten av de markägare som var aktuella i målet nyligen har tecknat avtal om arrende för renbete. Kostnaderna ska delas mellan samebyarna och Samefonden. Avtalet har kommit till stånd bl.a. genom medling.

I sammanhanget kan vidare nämnas att Högsta domstolen (HD) den 27 april 2011 meddelade dom i ett mål där ett hundratal fastighetsägare i Nordmalings kommun fört talan mot Rans sameby, Umbyns sameby och Vapstens sameby (dom T 4028–07). Fastighetsägarna hade begärt att det skulle slås fast att samebyarna saknade rätt att bedriva renskötsel på deras fastigheter. HD fastställde att samebyarna har rätt till vinterbete med sina renar på de fastigheter i Nordmaling som var aktuella i målet. Fastighetsägarnas talan lämnades därför utan bifall. I 3 § rennäringslagen (1971:437) anges att renskötsel får bedrivas den 1 oktober – den 30 april inom sådana trakter utanför lappmarkerna och renbetesfjällen där renskötsel av ålder bedrivs vissa tider av året. I domen tar HD ställning till ett antal frågor rörande tillämpningen av denna bestämmelse. HD fastställer bl.a. att vad som ska prövas i ett mål om renskötselrätt är om samerna efter gammal sedvana bedriver renskötsel på de områden där renskötselrätten är tvistig och att denna prövning ska göras med utgångspunkt i hur renskötsel faktiskt bedrivs. I domen slår HD också fast att det inte är motiverat att i mål av detta slag generellt gå ifrån gängse beviskrav för dispositiva tvistemål och t.ex. ge någon av parterna lättnad i bevisbördan. De särskilda förhållandena i målet, såsom renskötselns olika särdrag, har dock betydelse vid bevisvärderingen.

Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter

Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter tog upp frågor om samernas mänskliga rättigheter i sin rapport om Sverige 2004, liksom i sin uppföljningsrapport 2007. I uppföljningsrapporten angav kommissarien att samiska organisationer framfört sin oro över att de har bristande inflytande över användningen av naturresurser, såsom genom gruvdrift och skogsbruk, vilket är negativt för deras möjligheter att utöva sin traditionella livsstil. Kommissarien för mänskliga rättigheter framförde också att situationen för det samiska språket fortfarande är problematisk. Dålig tillgång på läromedel, svårigheter att rekrytera samiska lärare, liksom bristande tillgång på modersmålsundervisning är fortfarande problem utanför de samiska områdena. Kommissarien noterade att den svenska regeringen genomförde åtgärder för att komma tillrätta med dessa problem. Ytterligare åtgärder behövdes dock för att garantera att alla samiska barn får tillgång till modersmålsundervisning och bra läromedel, enligt kommissarien.¹⁴⁷

Kommissarien för mänskliga rättigheter uppmanade Sverige att prioritera frågan om ratifikation av ILO:s konvention (nr 169) om

¹⁴⁷ CommDH(2007)10, 16 maj 2007, par. 57–59.

urfolkens rättigheter och att snabba på sitt arbete för att nå en lösning i samarbete med berörda parter. Han framförde också att Sametingets befogenheter fortfarande är begränsade och uppmanade Sverige att utöka samernas inflytande i beslutsfattande i frågor om användningen av naturresurser och samernas traditionella försörjningar. Vidare uppmanade kommissarien Sverige att genomföra ytterligare åtgärder för att stärka jämställdheten inom de samiska grupperna.¹⁴⁸

Flera av de synpunkter som framförts av internationella övervakningsorgan har regeringen avsett att ta om hand i en proposition om samepolitiken. Propositionen var ursprungligen planerad att överlämnas till riksdagen under våren 2010, men beredningsprocessen har dragit ut på tiden.

5 Strukturella frågor om skyddet för de mänskliga rättigheterna

5.1 Bakgrund

Det finns flera frågor om mänskliga rättigheter som är av strukturell karaktär och som internationella övervakningsorgan tagit upp beträffande Sverige. Flera av dessa frågor, bl.a. om vilken ställning konventioner om de mänskliga rättigheterna har i svensk rätt, i vilken mån det finns myndigheter med uttalade uppdrag att skydda och främja de mänskliga rättigheterna samt frågor om statistik, har behandlats i två nyligen publicerade utredningsbetänkanden, dels slutbetänkandet från Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige (SOU 2010:70), dels utvärderingen av den nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter 2006–2009 (SOU 2011:29). De synpunkter som internationella organ har lämnat i dessa strukturella frågor beskrivs därför nedan relativt kortfattat.

5.2 Sveriges anslutning och reservationer till konventioner om mänskliga rättigheter

Sveriges anslutning till konventioner om mänskliga rättigheter

När FN:s råd för mänskliga rättigheter granskade Sverige i maj 2010 lämnades flera rekommendationer om att Sverige bör ratificera sådana konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige ännu inte tillträtt, främst ILO:s konvention (nr 169) om ursprungsfolkens rättigheter (1989) och FN:s konvention om migrerande arbetares och deras familjers rättigheter (1990).¹⁴⁹

Angående ILO-konvention (nr 169) har regeringen anført i Sveriges rapport till rådet att den fortsätter att arbeta på den komplicerade frågan om ratifikation av konventionen. Svensk lagstiftning överensstämmer inte med konventionens bestämmelser om markrättigheter. En

¹⁴⁸ CommDH(2007)10, 16 maj 2007, par. 60–62.

¹⁴⁹ A/HRC/15/11, 16 juni 2010, s. 12 och 22.

ratifikation av konventionen skulle påverka markrättigheter för ett område som utgör en tredjedel av Sveriges geografiska område. Innan riksdagen överväger en ratifikation måste alla frågor som rör de juridiska följderna ha klargjorts. Det finns också olösta konflikter mellan renägare och markägare vad gäller bl.a. det arrende som krävs för vinterbetesområdet.

Vad gäller konventionen om migrerande arbetares och deras familjers rättigheter har regeringen anfört inför rådet att den inte har för avsikt att Sverige ska ratificera denna konvention. Sverige uppfyller redan de flesta förpliktelser som följer av konventionen och fortsätter sitt arbete för att effektivt implementera de bestämmelser som finns i de sex av FN:s kärnkonventioner om mänskliga rättigheter som Sverige har tillträtt. Detta överensstämmer också med de rekommendationer som lämnades 2005 av den globala kommissionen om internationell migration (GCIM). Migrerande arbetare åtnjuter redan i dag samma rättigheter som svenska medborgare i alla viktiga avseenden.

Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter inbjöd Sverige i sin uppföljningsrapport 2007 att på nytt överväga sin inställning vad avser ratifikation av tilläggsprotokoll 12 till Europakonventionen. Protokollet innehåller ett generellt förbud mot diskriminering avseende alla rättigheter som erkänns i nationell lag. Vidare stadgas att ingen ska diskrimineras av offentliga myndigheter. Listan över förbjudna diskrimineringsgrunder i protokollet nämner uttryckligen kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, egendom, födsel eller annan ställning. Listan är dock inte uttömmande. Protokollet trädde i kraft den 1 april 2005.

Sverige har inte undertecknat eller ratificerat protokollet. I regeringens andra nationella handlingsplan för de mänskliga rättigheterna (skr. 2005/06:95, s. 25) uttalade regeringen att den avsåg att under perioden 2006–2009 se över sin inställning i frågan om en anslutning till protokollet, men att den för tillfället inte hade för avsikt att tillträda det. I regeringens uppföljningsrapport från april 2010 om de olika åtgärderna i handlingsplanen uttalade regeringen återigen att den för tillfället inte hade för avsikt att arbeta för att Sverige ansluter sig till protokollet.¹⁵⁰ Frågan om ett generellt diskrimineringsförbud har även omnämnts i regeringens proposition *Ett starkare skydd mot diskriminering* (prop. 2007/08:95). I propositionen anges att det på sikt kan vara av intresse att undersöka om det är lämpligt och möjligt att utforma ett generellt och heltäckande diskrimineringsförbud med utgångspunkt i principen om alla människors lika värde och rättigheter.

Sveriges reservationer till konventioner om mänskliga rättigheter

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter uppmanade Sverige i sina avslutande kommentarer 2009 att dra tillbaka sina reservationer till FN-

¹⁵⁰ Uppföljning av den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna, april 2010, s. 4.

konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.¹⁵¹ Också när FN:s råd för mänskliga rättigheter granskade Sverige i maj 2010 inom ramen för den s.k. UPR-processen rekommenderades Sverige att dra tillbaka sina reservationer till FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.¹⁵² Regeringen anförde i det sammanhanget att de svenska reservationerna till konventioner om mänskliga rättigheter regelbundet ses över och att Sveriges inställning är att det finns starka skäl för att behålla de nuvarande reservationerna, vilka har en begränsad omfattning och inte är oförenliga med konventionernas ändamål och syfte.

I regeringen senaste nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter (skr. 2005/06:95) redovisades Sveriges reservationer till centrala konventioner om de mänskliga rättigheterna samt skälen för dessa reservationer (s. 274). Av handlingsplanen framgick att regeringen avsåg att se över reservationerna och överväga om de kunde dras tillbaka (åtgärd 7). Såsom redovisats i regeringens uppföljning av hur handlingsplanen genomförts (april 2010, s. 5) har inga förändringar skett avseende reservationerna sedan 2006.

5.3 Konventionernas ställning i svensk rätt

Internationella övervakningsorgan har vid flera tillfällen lämnat rekommendationer om att konventionerna om de mänskliga rättigheterna bör ges en mer framträdande ställning i svensk rätt. Som en bakgrund kan nämnas att Sverige har ett dualistiskt förhållningssätt till sina internationella överenskommelser, vilket innebär att konventioner som Sverige ratificerar inte automatiskt blir en del av den nationella rätten. Sveriges folkrättsliga åtaganden måste införlivas för att bli en del av svensk rätt som kan tillämpas direkt av domstolar och förvaltningsmyndigheter. Detta sker antingen genom transformering eller genom inkorporering. Inkorporering innebär att det i en lag eller annan författning anges att konventionens bestämmelser gäller direkt i Sverige. Konventionens autentiska text ligger då till grund för tillämpningen. Transformering är den metod som, med undantag för avtal på området för dubbelbeskatning, oftast tillämpas i Sverige. Det finns delar av konventionerna om mänskliga rättigheter som utgörs av politiska målskrivningar och som saknar den precision och utfyllnad som svensk lagtext i allmänhet har.

Europakonventionen utgör dock ett undantag från traditionen att använda transformering, eftersom konventionen inkorporerades i svensk rätt 1995 och konventionstexten alltså som sådan gäller som svensk lag. I propositionen om inkorporering av Europakonventionen (prop. 1993/94:117, s. 34) anförde regeringen att Europakonventionen har en särställning i förhållande till andra konventioner om mänskliga rättigheter genom att Europakonventionens tillämpning bygger på en utpräglat juridisk grund med prövning i domstol på talan av enskilda. Genom konventionsorganens kontinuerliga praxisbildande verksamhet

¹⁵¹ CCPR/C/SWE/CO/6, 7 maj 2009, par. 6.

¹⁵² A/HRC/15/11, 16 juni 2010, s. 19.

har konventionens bestämmelser kommit att preciseras på ett sätt som skiljer den från andra konventioner.

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. I fall där det finns en direkt konflikt mellan bestämmelser i svensk författning och en konvention har den nationella rätten företräde. Enligt principen om fördragskonform tolkning ska dock rättstillämparen, så långt detta är möjligt inom ramen för lagens ordalydelse, tolka den nationella rätten på ett sätt som är förenligt med Sveriges konventionsåtaganden. Det bör också i detta sammanhang framhållas att Europakonventionen intar en särställning bland de internationella överenskommelserna om mänskliga rättigheter mot den bakgrunden att det i regeringsformen finns ett uttryckligt förbud mot att anta föreskrifter som strider mot konventionen (2 kap. 19 § regeringsformen). Till följd av detta förbud, och med stöd av regeringsformens bestämmelser om lagprövning (11 kap. 14 § och 12 kap. 10 §), ges domstolar och förvaltningsmyndigheter ett utrymme att underlåta att tillämpa författningsbestämmelser som är oförenliga med konventionen.

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 EU-rätten givits företräde framför den interna svenska rättsordningen, inklusive grundlagens regler, för det fall att innehållet i de två rättsordningarna skulle vara motstridiga.

När Sverige granskades av FN:s råd för mänskliga rättigheter framfördes ett flertal rekommendationer som på olika sätt rör förhållandet mellan konventionerna om de mänskliga rättigheterna och svensk intern rätt. Bl.a. rekommenderades Sverige att inkorporera fler av sina skyldigheter enligt internationella konventioner om mänskliga rättigheter i svensk rätt samt att genomföra en noggrann kartläggning av författningar för att identifiera bestämmelser som inte står i överensstämmelse med rätten till icke-diskriminering och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.¹⁵³

FN:s konventionskommittéer har flera gånger framfört att FN-konventioner om mänskliga rättigheter bör kunna tillämpas direkt av rättstillämparen och därmed få ett större genomslag i svensk rätt. FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter uttalade t.ex. 2008 att det var bekymmersamt att Sverige inte har givit konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter tillräckligt genomslag i svensk lagstiftning. Kommittén betonade vikten av att konventionsstaten vidtar 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

¹⁵³ A/HRC/15/11, 16 juni 2010, s. 13.

hänvisade också till sin allmänna kommentar nr 9 (1998), som handlar om nationell tillämpning av konventionen.¹⁵⁴

I sina avslutande kommentarer 2009 rekommenderade FN:s kommitté för mänskliga rättigheter Sverige att se till att alla rättigheter i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter får genomslag i svensk rätt. Kommittén framförde också att konventionen i vissa fall ger ett mer långtgående skydd än Europakonventionen, som har inkorporerats i svensk rätt.¹⁵⁵

FN:s kommitté mot diskriminering av kvinnor uppmanade Sverige 2008 att se till att FN-konventionen mot diskriminering av kvinnor får nödvändigt genomslag i den svenska lagstiftningen samt att göra en noggrann översyn av de svenska grundlagarna ur ett jämställdhetsperspektiv för att säkerställa att de är förenliga med bestämmelser i konventionen.¹⁵⁶

Kommittén för barnets rättigheter uppmanade Sverige 2009 att vidta alla åtgärder som krävs för att se till att den nationella lagstiftningen bringas i full överensstämmelse med konventionen. Kommittén rekommenderade Sverige att förstärka sina insatser för att konventionen formellt ska erkännas som svensk lag. Dessutom rekommenderades Sverige att vidta åtgärder som garanterar att barnkonventionen ges företräde vid eventuell konflikt mellan svensk lag och konventionernas bestämmelser, se vidare avsnitt 4.17.¹⁵⁷

Vad avser den sistnämnda rekommendationen kan nämnas att regeringen i propositionen *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige* (prop. 2009/10:232) angett att den ser ett behov av samlad kunskap inför framtida överväganden och beslut för att genomföra regeringens barnrättspolitik. Regeringen har därför initierat en kartläggning för att belysa svensk lagstiftnings och praxis överensstämmelse med de i barnkonventionen fastslagna rättigheterna.

5.4 Sveriges uppföljning av rekommendationer från internationella organ

Några konventionskommittéer har påtalat i sina kommentarer att det är viktigt att Sverige i sin nästa periodiska rapport särskilt åtgärdar och återkopplar om de brister som kommittén lyft fram i sina slutsatser.

FN:s kommitté mot diskriminering av kvinnor påminde Sverige 2008 om skyldigheten att systematiskt och fortlöpande tillämpa alla bestämmelser i konventionen. Kommittén ansåg att Sverige bör ägna särskild uppmärksamhet åt de förbättringsområden och rekommendationer som anges i kommitténs sammanfattande slutsatser innan nästa periodiska rapport lämnas. Den uppmanade Sverige att fokusera på dessa områden i sitt arbete samt att i nästa periodiska rapport redovisa vilka åtgärder som har vidtagits och vilka resultat som har uppnåtts.¹⁵⁸

¹⁵⁴ E/C.12/SWE/CO/5, 1 december 2008, par. 13.

¹⁵⁵ CCPR/C/SWE/CO/6, 7 maj 2006, p. 5.

¹⁵⁶ CEDAW/C/SWE/CO/7, 8 april 2008, par. 15.

¹⁵⁷ CRC/C/SWE/CO/4, 12 juni 2009, par. 10.

¹⁵⁸ CEDAW/C/SWE/CO/7, 8 april 2008, par. 13.

Kommittén för barnets rättigheter noterade med tillfredsställelse i sina slutsatser om Sverige att ett antal frågeställningar och rekommendationer som uttrycktes efter genomgången av den tredje periodiska rapporten hade behandlats genom lagstiftande, administrativa eller andra åtgärder. Samtidigt beklagade kommittén att ett antal frågeställningar och rekommendationer som den lyft vid sin föregående granskning inte i tillräcklig utsträckning hade åtgärdats eller genomförts. Kommittén uppmanade därför Sverige att göra allt i sin makt för att behandla de punkter i de tidigare rekommendationerna som hittills hade blivit endast delvis genomförda, eller inte genomförda alls, samt att även åtgärda den lista med rekommendationer som ingick i kommitténs föreliggande sammanfattande slutsatser.¹⁵⁹

Efter sitt besök 2009 uppmanade Europarådets kommitté mot tortyr (CPT) Sverige att vidta konkreta åtgärder för att förbättra situationen i ljuset av kommitténs rekommendationer, i enlighet med den princip om samarbete som är central i Europarådets konvention mot tortyr.¹⁶⁰

5.5 En nationell institution för mänskliga rättigheter

Ett flertal internationella övervakningsorgan har rekommenderat Sverige att inrätta en nationell institution för mänskliga rättigheter i enlighet med de s.k. Parisprinciperna, som antogs av FN:s generalförsamling 1993.¹⁶¹ Frågan har belysts mer ingående i SOU 2010:70, *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter*, och i SOU 2011:29, *Samlat, genomtänkt och uthålligt?* De förslag som lämnats av dessa utredningar avseende inrättandet av en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Regeringen har ännu inte tagit ställning i frågan.

När Sverige i maj 2010 granskades av FN:s råd för mänskliga rättigheter rekommenderade fjorton länder Sverige att inrätta en nationell institution för mänskliga rättigheter i enlighet med Parisprinciperna. I sitt senaste yttrande om Sverige uttryckte också 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.¹⁶² Vidare kan nämnas att FN:s specialrapportör om rätten till bästa uppnåeliga hälsa framförde 2007 i sin rapport om Sverige att han starkt rekommenderade Sverige att inrätta en nationell institution för mänskliga rättigheter i enlighet med Parisprinciperna, på ett sätt som inte äventyrar existerande ombudsmäns viktiga arbete. En sådan institution kan bidra till att säkerställa att Sverige behåller sin framträdande position i arbetet för de mänskliga rättigheterna nationellt och internationellt, anförde specialrapportören.¹⁶³

¹⁵⁹ CRC/C/SWE/CO/4, par. 7 och 8.

¹⁶⁰ CPT/Inf (2010),18, 1 juli 2010, s. 60.

¹⁶¹ A/RES/ 48/134, dokumentdatum 4 mars 1994.

¹⁶² CCPR/C/SWE/CO/6, 7 maj 2009, par. 4.

¹⁶³ A/HRC/4/28/Add.2, 28 februari 2007, par. 33.

Även kommittén för barnets rättigheter har tagit upp frågan i anslutning till en rekommendation om Barnombudsmannens roll och mandat. Kommittén framförde att det är viktigt att ombudsmannens roll på ett tydligt sätt är fristående från regeringen, i enlighet med FN:s Parisprinciper, se vidare avsnitt 4.17.¹⁶⁴

Frågan om ett organ med övervakande uppgifter (en s.k. *national preventive mechanism*) i enlighet med det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr behandlas i avsnitt 4.6.

Mer generella rekommendationer och synpunkter på området, utan koppling till något särskilt land, har lämnats av bl.a. FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter samt EU:s byrå för grundläggande rättigheter (se vidare SOU 2010:70 och SOU 2011:29).

5.6 Statistik och uppföljning

Ett annat område som flera konventionskommittéer har tagit upp är bristen på statistik inom flera områden som är av relevans för uppföljning av hur Sverige uppfyller sina konventionsförpliktelser.

FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter uppmanade i sin slutsatser 2008 Sverige att ta fram årlig jämförbar och nedbruten statistik och detaljerad information om resultaten av de åtgärder som Sverige vidtagit för att ge konventionen effekt på nationell nivå. Kommittén efterlyste också statistik om diskriminering med avseende på antal klagomål, åtal och fällande domar för diskriminering och brott som utförs på grund av etnisk tillhörighet. Dessutom begärde kommittén statistik om kvinnors deltagande i arbetslivet uppdelad på bl.a. ålder, lön och etnicitet. Vidare bad kommittén Sverige att i nästa rapport redovisa statistik om program för frivilligt återvändande av flyktingar och asylsökande och uppdelade hälsoindikatorer och lämpliga nationella s.k. *benchmarks*.¹⁶⁵

I sina slutsatser 2008 om Sverige återkom FN:s kommitté mot rasdiskriminering till bristen på nedbrytbara statistisk data. Kommittén noterade Sveriges ovilja att samla data som speglar befolkningens etniska sammansättning, men underströk ändå sin oro över bristen på data, vilken försvårar övervakningen av konventionen. Kommittén påpekade att den i sina riktlinjer för rapportering rekommenderat den rapporterande staten att tillhandahålla information om befolkningens sammansättning, användningen av olika modersmål, vanliga språkgrupper eller andra indikatorer avseende den etniska mångfalden, tillsammans med annan information från riktade enkäter genomförda på frivillig basis med full respekt för anonymiteten hos de inblandade. Detta behövs, menade kommittén, för att en utvärdering av befolkningens ekonomiska, sociala och kulturella situation ska kunna göras. Kommittén pekade också på

¹⁶⁴ CRC/C/SWE/CO/4, 12 juni 2009 par. 15–16

¹⁶⁵ E/C.12/SWE/CO/5, 1 december 2008.

behovet av information om etnisk tillhörighet bland dem som är intagna på fängelser.¹⁶⁶

FN:s kommitté mot diskriminering av kvinnor rekommenderade Sverige 2008 att ta fram statistik, uppdelad på kön och arbetsområde, över antalet personer med deltids- respektive heltidsanställning. Kommittén efterfrågade även statistik avseende våld mot kvinnor uppdelad på kön, ålder och form av våld samt relationen mellan förövaren och offret, liksom information och data om människohandel. Kommittén bad vidare om information om antalet kvinnor och flickor som bor i Sverige och som utsatts för könsstympning, liksom om information och statistik om invandrar-, flykting- och minoritetskvinnors deltagande på arbetsmarknaden. Kommittén betonade även vikten av uppgifter om situationen för funktionshindrade kvinnor.¹⁶⁷

Mot bakgrund av kommitténs rekommendation om jämställdhetsstatistik kan nämnas att regeringen har gett Statistiska centralbyrån (SCB) i uppdrag att utveckla tillgängligheten till jämställdhetsstatistiken. En samlad ingång för jämställdhetsstatistiken ska skapas på SCB:s webbplats. Jämställdhetsstatistiken ska även innehålla indikatorer för jämställdhetspolitiken vilket inkluderar området mäns våld mot kvinnor.

I sina slutsatser 2009 rekommenderade kommittén för barnets rättigheter Sverige att stärka samordningen av statistikinsamling, särskilt avseende barn med funktionsnedsättning, barn mellan 15 och 18 år som varit utsatta för övergrepp och barn som utsatts för sexuellt utnyttjande, se vidare avsnitt 4.17.¹⁶⁸

FN:s kommitté mot tortyr lyfte i sina rekommendationer 2008 fram vikten av att Sverige upprättar ett effektivt system för att samla all relevant statistik i syfte att övervaka konventionens genomförande på nationell nivå. Systemet bör bl.a. omfatta klagomål, förundersökningar, åtal och fällande domar avseende tortyr och förnedrande behandling samt våld mot kvinnor och barn.¹⁶⁹

FN:s specialrapportör för rätten till bästa möjliga hälsa konstaterade i sin rapport 2007 att det inom hälsoområdet i Sverige är vanligt att samla in statistiska data som är nedbrytbara i vissa kategorier, som kön och ålder, medan att detta inte görs med avseende på etnicitet. Specialrapportören menar att detta visserligen är ett känsligt område, eftersom uppgifter av det slaget kan missbrukas, men pekade samtidigt på att andra länder har löst frågan på lämpligt sätt. För att belysa vikten av sådan statistik lyfte specialrapportören fram att etniska minoriteter i Sverige anses ha en jämförelsevis sämre hälsa än majoritetssamhället. Specialrapportören ställde flera frågor om bristen på statistik i relation till detta förhållande, t.ex. hur myndigheter kan informera sig om problemets omfattning och karaktär utan statistiska data som speglar den etniska bakgrunden, hur de kan utforma de mest lämpliga åtgärderna för att komma åt problem om de inte har kunskap om problemens omfattning

¹⁶⁶ CERD/C/SWE/CO/18, 23 september 2008.

¹⁶⁷ CEDAW/C/SWE/CO/7, 8 april 2008.

¹⁶⁸ CRC/C/SWE/CO/4, 26 juni 2009.

¹⁶⁹ CAT/C/SWE/CO/5, 30 januari 2009.

och karaktär samt – om en åtgärd genomförs – hur myndigheterna då kan veta om åtgärden ifråga har varit effektiv.¹⁷⁰

Europarådets rådgivande kommitté för ramkonventionen om skydd av nationella minoriteter noterade i sin rapport 2008 att de svenska myndigheterna inte samlar in detaljerade statistiska data om nationella minoriteter. Kommittén uppmuntrade Sverige att vidta lämpliga åtgärder för att samla in tillförlitliga data om nationella minoriteter, utan att åsidosätta internationella regler för skyddet av personuppgifter och artikel 3 i ramkonventionen, enligt vilken var och en som tillhör en nationell minoritet ska ha rätt att fritt välja att behandlas eller inte behandlas som sådan.¹⁷¹

Europarådets ministerkommitté påtalade 2008 i sina kommentarer om Sveriges andra rapport om ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter att Sverige bör förbättra sin statistik om de nationella minoriteterna genom att stödja statistikinsamlingsrutiner som beaktar de nationella minoriteternas åsikter och som fullt ut respekterar uppgiftsskydd och andra relevanta hänsyn.¹⁷²

Expertkommittén om den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk framförde i sina rekommendationer 2009 att bristen på statistisk information om antalet personer som talar de olika minoritetsspråken och deras fördelning utgör ett hinder för ett effektivt genomförande av stadgan.¹⁷³

5.7 Kommunala frågor och ojämlikheter vid åtnjutandet av de mänskliga rättigheterna

Frågor om kommunala ojämlikheter och skillnader när det gäller förverkligandet av mänskliga rättigheter, liksom om samordning mellan kommuner, har varit föremål för synpunkter och rekommendationer från flera konventionskommittéer.

FN:s kommitté mot diskriminering av kvinnor tog 2008 upp frågan om regionala skillnader, t.ex. i fråga om hälso- och sjukvården och tillgången till skyddat boende för våldsutsatta kvinnor.¹⁷⁴

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter framförde i sina slutsatser från samma år att det finns svårigheter i Sverige för personer med funktionsnedsättning att erhålla service när de flyttar mellan olika kommuner.¹⁷⁵

Kommittén för barnets rättigheter tog i sina slutsatser 2009 om Sverige upp frågan om olikheter vad gäller barns situation i olika delar av landet och mellan olika grupper, se vidare avsnitt 4.17.¹⁷⁶

Europarådets kommitté för sociala rättigheter efterfrågade i sin rapport 2009 om Sverige ytterligare information om huruvida det finns geografiska ojämlikheter vad avser rätten till social och medicinsk assistans.¹⁷⁷

¹⁷⁰ A/HRC/4/28/Add.2, 28 februari 2007.

¹⁷¹ ACFC/OP/II(2007)006, 30 januari 2008, par. 33–34.

¹⁷² Resolution CM/Res/CMN(2008)4, 11 juni 2008.

¹⁷³ ECRML(2009)3, 6 maj 2009.

¹⁷⁴ CEDAW/C/SWE/CO/7, 8 april 2008.

¹⁷⁵ CCPR/C/SWE/CO/6, 7 maj 2009, par. 10.

¹⁷⁶ CRC/C/SWE/CO/4, 26 juni 2009.

Europarådets rådgivande kommitté för ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter, liksom Europarådets ministerkommitté, påtalade i sina kommentarer om Sveriges andra rapport om ramkonventionen att Sverige bör vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att skyddet för de nationella minoriteterna hanteras på ett konsekvent och koordinerat sätt på både statlig och lokal nivå samt att tydlighet och kontinuitet föreligger vad beträffar myndigheters ansvarsfördelning.¹⁷⁸

Även FN:s specialrapportör avseende våld mot kvinnor tog i sin rapport 2006 om Sverige upp frågor om skillnader mellan olika kommuner vad gäller skyddet för kvinnor som utsatts för våld.¹⁷⁹

5.8 Utbildning samt spridning av information om konventionerna och rekommendationer från FN-kommittéerna

Flera övervakningsorgan inom FN har tagit upp frågor om utbildning om de mänskliga rättigheterna och informations spridning om de olika konventionerna, framför allt inom den offentliga förvaltningen.

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter framförde 2009 att Sveriges sjätte rapport om FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter samt kommitténs kommentarer om rapporten borde översättas till svenska och spridas.¹⁸⁰

FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter anförde 2008 att kommitténs avslutande kommentarerna borde översättas till svenska samt publiceras och spridas i hela det svenska samhället.¹⁸¹ Även FN:s kommitté mot rasdiskriminering, FN:s kommitté mot tortyr och barnrättskommittén har framfört att kommittéernas avslutande kommentarer bör översättas och spridas.¹⁸² FN:s kommitté mot diskriminering av kvinnor har också påtalat också vikten av att sprida de avslutande kommentarerna, särskilt till departement, riksdagen och rättsväsendet.¹⁸³

Såsom har beskrivits i avsnitt 4.20 lyfte FN:s kommitté för mänskliga rättigheter i sina slutsatser 2009 fram vikten av att personer med funktionsnedsättning får ökade kunskaper om sina rättigheter. Kommittén framförde också att en broschyr om grundläggande rättigheter bör finnas tillgänglig på alla platser där människor hålls frihetsberövade. Vidare uttalade kommittén att den var orolig över antalet självmord i svenska fängelser och framhöll att alla som är anställda vid fängelser bör få tillräcklig utbildning om hur självmord kan förebyggas samt om FN:s minimiregler och grundläggande principer för behandling av fångar.¹⁸⁴

¹⁷⁷ European Committee of Social Rights, Conclusions 2009 (Sweden), januari 2009.

¹⁷⁸ ACFC/OP/II(2007)006, 30 januari 2008, Resolution CM/Res/CMN(2008)4, 11 juni 2008.

¹⁷⁹ A/HRC/4/34/Add.3, 6 februari 2007.

¹⁸⁰ CCPR/C/SWE/CO/6, 7 maj 2009.

¹⁸¹ E/C.12/SWE/CO/5, 1 december 2008.

¹⁸² CERD/C/SWE/CO/18, 23 september 2008, CAT/C/SWE/CO/5, 4 juni 2008, CRC/C/SWE/CO/4, 26 juni 2009.

¹⁸³ CEDAW/C/SWE/CO/7, 8 april 2008.

¹⁸⁴ CCPR/C/SWE/CO/6, 7 maj 2009.

FN:s kommitté mot tortyr uttalade i sina kommentarer 2008 om Sverige att en broschyr om grundläggande rättigheter snarast bör göras tillgänglig på alla platser där människor hålls frihetsberövade. Kommittén rekommenderade också Sverige att utveckla utbildningsprogram för att fullt ut säkerställa att alla anställda inom brottsbekämpande myndigheter och vid fängelser är medvetna om tortyrkonventionen, om att överträdelse av bestämmelserna inte 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 vidare att en utvärderingsmetod utarbetas för att bedöma om utbildningen påverkar antalet fall av tortyr, våld och kränkande behandling.¹⁸⁵

Kommittén för barnets rättigheter rekommenderade 2009 Sverige att säkerställa systematiska och kontinuerliga utbildningsprogram om mänskliga rättigheter, inklusive barnets rättigheter, se vidare avsnitt 4.17.¹⁸⁶

FN:s kommitté mot diskriminering av kvinnor uttalade 2008 att den var oroad över den bristande medvetenheten om konventionen mot diskriminering av kvinnor och dess fakultativa protokoll om individuell klagorätt, särskilt på kommunal nivå. Kommittén rekommenderade Sverige att öka sina ansträngningar för att öka 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 som utarbetats på svenska om konventionen ska spridas mer.¹⁸⁷

FN:s specialrapportör om rätten till bästa möjliga hälsa lämnade i sitt yttrande om Sverige 2007 rekommendationen att den andra nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter borde leda till utbildning om de mänskliga rättigheterna, inklusive om rätten till bästa uppnåeliga hälsa, för anställda vid Socialdepartementet, såväl som andra organ på nationell nivå samt inom landsting och kommuner. Rapportören framförde att sådan utbildning är en förutsättning för att de mänskliga rättigheterna, inklusive rätten till bästa uppnåeliga hälsa, ska kunna integreras i alla relevanta policyprocesser. För att handlingsplanen skulle kunna bli effektiv var det nödvändigt att arbetet med den skulle ledas på en hög politisk nivå och tilldelas tillräckligt med personal och resurser, ansåg specialrapportören.¹⁸⁸

Vid sitt senaste besök i Sverige, i juni 2009, poängterade Europarådets kommitté mot tortyr vikten av utbildning om mänskliga rättigheter för poliser.¹⁸⁹

¹⁸⁵ CAT/C/SWE/CO/5, 4 juni 2008.

¹⁸⁶ CRC/C/SWE/CO/4, 26 juni 2009.

¹⁸⁷ CRC/C/SWE/CO/4, 26 juni 2009.

¹⁸⁸ A/HRC/4/28/Add.2, 28 februari 2007.

¹⁸⁹ CPT/Inf (2010), 18, 1 juli 2010.