

Regeringens skrivelse

2016/17:29



2016/17:29 Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter

Skr.
2016/17:29

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 13 oktober 2016

Stefan Löfven

Alice Bah Kuhnke
(Kulturdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för sin strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter (*del I*) och lämnar en lägesrapport om Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter (*del II*).

Strategin tar sin utgångspunkt i det nya målet för politiken för mänskliga rättigheter som riksdagen antagit, nämligen att säkerställa full respekt för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

Strategins innebörd är att efterlevnaden av Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter inte kan tas för given, vare sig på kort eller lång sikt. I stället måste även i fortsättningen steg tas mot en sammanhållen struktur för att främja och skydda de mänskliga rättigheterna på en övergripande nivå. En sådan struktur bör bestå av

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

I lägesrapporten redovisas de internationella instrument om mänskliga rättigheter som Sverige har tillträtt sedan 2006 och det pågående arbetet med att konkret säkerställa full respekt för Sveriges konventionsåtaganden. Sveriges genomförande av de mänskliga rättigheterna granskas av Europadomstolen, FN:s granskningskommittéer för de mänskliga rättigheterna och Europarådets kommittéer. Denna skrivelse har som utgångspunkt 2015 års granskning av Sverige i FN:s råd för mänskliga rättigheter.

Innehållsförteckning

1	Del I – En strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter	4
2	Ärendet och dess beredning	5
3	En politik utifrån Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter	6
4	Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter	9
4.1	En sammanhållen struktur för främjande och skydd	9
4.2	Fortsatta steg mot en sammanhållen struktur	12
4.3	En strategi i stället för en handlingsplan	13
5	Ett starkt rättsligt och institutionellt skydd av de mänskliga rättigheterna	14
5.1	En nationell institution för mänskliga rättigheter	14
5.2	Förstärkt rättsligt skydd genom inkorporering av barnkonventionen	22
5.3	Översyn av tillämpningen i Sverige av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna	25
6	Ett samordnat och systematiskt arbete med mänskliga rättigheter inom offentlig verksamhet	25
6.1	Myndigheters ansvar för mänskliga rättigheter	25
6.2	Arbetet på nationell nivå	26
6.2.1	Förbättrat arbete med konventionsgranskningar	26
6.2.2	Kompetensutveckling för statligt anställda	27
6.2.3	Översättning av Europadomstolens avgöranden	28
6.3	Arbetet på kommunal och regional nivå	29
6.3.1	Överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting	29
6.3.2	Mänskliga rättigheter som en integrerad del av länsstyrelsernas arbete	31
6.4	Arbetet i skola och högskola samt folkbildning	33
6.4.1	Översyn av tillgången till utbildningsmaterial i skolan	33
6.4.2	Översyn av hur mänskliga rättigheter beaktas i vissa av högskolans yrkesutbildningar	34
6.4.3	Utbildningsinsats inom folkbildningen	34
7	Ett starkt stöd för arbete med mänskliga rättigheter inom det civila samhället och inom näringslivet	35
7.1	Förbättrat samråd med det civila samhället	35
7.2	Regeringens handlingsplan för företagande och mänskliga rättigheter	36
7.3	Bolag med statligt ägande	38
8	Regeringen kommer att följa upp och utvärdera strategin	39

9	Del II – Lägesrapport om Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.....	40	Skr. 2016/17:29
10	Utvecklingen av Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.....	41	
10.1	Tillträdna konventioner och tilläggsprotokoll sedan 2006.....	41	
10.1.1	FN-konventioner och fakultativa protokoll.....	41	
10.1.2	Europarådets konventioner och ändringsprotokoll.....	42	
10.1.3	ILO-konventioner.....	43	
10.2	Överväganden när det gäller konventioner och tilläggsprotokoll som inte tillträtts.....	44	
10.2.1	FN-konventioner och fakultativa protokoll.....	44	
10.2.2	Tilläggsprotokoll till Europakonventionen.....	45	
10.2.3	ILO-konventioner.....	46	
10.3	Sveriges reservationer till konventioner om mänskliga rättigheter.....	46	
11	Granskningen av Sverige i FN:s råd för mänskliga rättigheter 2015.....	47	
11.1	Om granskningen i FN:s råd för mänskliga rättigheter.....	47	
11.2	Ett utvecklat arbete mot diskriminering.....	47	
11.3	Förstärkt arbete med att bekämpa rasism och hatbrott.....	49	
11.4	Säkerställande av effektivt skydd för de nationella minoriteterna.....	49	
11.5	En fördjupad dialog med Sametinget.....	50	
11.6	Minskade löneskillnader mellan kvinnor och män.....	51	
11.7	Förbättrad tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.....	52	
11.8	Tortyr som ett särskilt brott.....	53	
11.9	Säkerställande av rättigheter för frihetsberövade.....	54	
Bilaga 1	Sammanfattning av slutbetänkandet Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter (SOU 2010:70).....	55	
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser.....	63	
Bilaga 3	Sammanfattning av betänkandet Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009 (SOU 2011:29).....	66	
Bilaga 4	Sveriges reservationer till centrala FN-konventioner om mänskliga rättigheter.....	84	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 oktober 2016.....	90	

1 Del I – En strategi för det nationella
arbetet med mänskliga rättigheter

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

Som ett led i genomförandet av den senare av de två handlingsplanerna inrättade regeringen Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige (Delegationen) med uppdraget att bland annat lämna förslag om hur det fortsatta stödet till arbetet för full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige borde utformas (dir. 2006:27). Delegationen lämnade i oktober 2010 sitt slutbetänkande Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter (SOU 2010:70). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandet har remissbehandlats och en remissammanställning finns tillgänglig i Kulturdepartementet (Ku2015/00006/DISK). En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*.

Efter handlingsplanens genomförandetid utsåg regeringen en utredare (Utvärderaren) med uppdraget att utvärdera handlingsplanen och att med utgångspunkt från utvärderingen lämna rekommendationer inför det fortsatta systematiska arbetet med mänskliga rättigheter på nationell nivå (dir. 2009:118). Utvärderaren lämnade i mars 2011 sitt betänkande Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009 (SOU 2011:29). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 3*. Betänkandet, som inte innehåller några förslag utan endast rekommendationer för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter, har inte remitterats.

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

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

3 En politik utifrån Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter

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

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

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

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

Samarbetet inom den europeiska unionen har inneburit ytterligare en dimension för skyddet av de mänskliga rättigheterna i Europa. Inom unionsrätten introducerades tidigt bestämmelser om skydd för mänskliga rättigheter. I och med Lissabonfördragets ikraftträdande framgår det nu explicit av EU-fördraget att unionen ska bygga på respekt för de mänskliga rättigheterna. Vidare framgår att de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella

traditioner, ska ingå i unionsrätten som allmänna principer. Genom Lissabonfördraget blev EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna rättsligt bindande. Skr. 2016/17:29

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

Sveriges konventionsefterlevnad är en fråga för hela den offentliga verksamheten

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

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

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

Ett betydande arbete pågår

Ett strukturerat och systematiskt arbete med mänskliga rättigheter är på intet sätt nytt. Inom statlig, regional och kommunal verksamhet har det under en längre tid bedrivits ett aktivt arbete med såväl metodutveckling och kvalitetssäkring som kompetensutveckling och utbildning. Detta arbete har i centrala delar beskrivits i, och fördjupats genom, regeringens två tidigare handlingsplaner för mänskliga rättigheter.

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

Sveriges konventionsefterlevnad kan inte tas för given

Sveriges konventionsefterlevnad kan dock inte tas för given. De rekommendationer som Sverige får när det gäller Sveriges konventionsefterlevnad innebär en fingervisning om att säkerställandet av full respekt för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter är en aktuell fråga. Myndigheters granskningar och rapporter och den beskrivning av verkligheten som det civila samhället förmedlar

visar också på att rättighetskränkningar förekommer. Exempelvis har Barnombudsmannen ett lagstadgat uppdrag att driva på genomförandet och bevaka efterlevnaden av konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen) och rapporterar årligen till regeringen.

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

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

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

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

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

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

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

Ett nytt mål för politiken för mänskliga rättigheter

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2016 att politiken för mänskliga rättigheter skulle ges ett självständigt, riksdagsbundet mål,

nämligen att säkerställa full respekt för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Riksdagen har fastställt målet (prop. 2015/16:1 utgiftsområde 1, bet. 2015/16:KU1, rskr. 2015/16:62).

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

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

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

4 Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter

4.1 En sammanhållen struktur för främjande och skydd

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

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

Delegationens bedömning: Överensstämmer i sak med regeringens. Delegationen anser att ett helhetsgrepp saknas i arbetet med mänskliga

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

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

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

Skälen för regeringens bedömning

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

Ett starkt rättsligt och institutionellt skydd

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

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

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

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

finns en direkt konflikt mellan bestämmelser i nationell rätt och en internationell konvention har den nationella rätten företräde.

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

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

Ett samordnat och systematiskt arbete inom offentlig verksamhet

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

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

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

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

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

Många av det civila samhällets organisationer bevakar aktivt att de mänskliga rättigheterna respekteras inom den offentliga verksamheten samt dokumenterar och påtalar kränkningar av rättigheterna. Vissa av organisationerna företräder enskilda, grupper och intressen, såväl

nationellt som internationellt. Organisationerna kanaliserar på så vis en stor kunskap om hur de mänskliga rättigheterna tillgodoses i praktiken.

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

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

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

4.2 Fortsatta steg mot en sammanhållen struktur

Som framhållits i avsnitt 3 har det under en längre tid bedrivits ett aktivt arbete med mänskliga rättigheter i stora delar av den offentliga förvaltningen, parallellt med en rättsutveckling som inneburit ett ökat genomslag för internationella normer om mänskliga rättigheter.

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

I syfte att stärka *det rättsliga och institutionella skyddet för de mänskliga rättigheterna* gör regeringen bedömningen att en nationell institution för de mänskliga rättigheterna, enligt de så kallade Parisprinciperna, bör inrättas med riksdagen som huvudman. Vidare har regeringen aviserat att konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen) ska inkorporeras och beredning av frågan pågår. En uppföljning och utvärdering av effekterna av en inkorporering och fortsatt transformering av barnkonventionen kan bidra till viktig kunskap om hur man bäst säkerställer efterlevnaden av Sveriges konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter och uppnår ett förstärkt rättsligt skydd för de mänskliga rättigheterna. Dessa båda processer beskrivs närmare i avsnitt 5.

I avsnitt 6 beskrivs regeringens åtgärder för *ett samordnat och systematiskt arbete med mänskliga rättigheter inom offentlig verksamhet*. Åtgärderna innefattar bland annat en förbättrad ordning för regeringens eget arbete med internationell konventionsgranskning, som i högre grad

bygger på transparens och samråd med det civila samhället. Regeringen stärker kompetensen om mänskliga rättigheter hos statligt anställda genom ett pågående särskilt uppdrag till Uppsala universitet. Regeringen har en strategisk överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting om gemensamma åtgärder för att stärka arbetet för de mänskliga rättigheterna på kommunal och regional nivå. Länsstyrelserna har i uppdrag att i sin verksamhet särskilt belysa, analysera och beakta mänskliga rättigheter och Länsstyrelsen i Dalarnas län har ett särskilt samordnande uppdrag. En översyn har genomförts av utbildningsinslagen om mänskliga rättigheter på vissa särskilt relevanta utbildningar i högskolan samt av tillgången på utbildningsmaterial om mänskliga rättigheter i skolan. En utbildningssatsning om mänskliga rättigheter genomförs inom folkbildningen.

I syfte att bidra till *ett starkt stöd för arbete med mänskliga rättigheter inom det civila samhället och inom näringslivet* vidtas ett antal åtgärder, vilka beskrivs i avsnitt 7. Regeringen håller på att utveckla nya former för sitt samråd med det civila samhället. Regeringen har beslutat en handlingsplan för företagande och mänskliga rättigheter. Inom ramen för planen ska bland annat en genomlysning av svensk lagstiftning göras för att se om det finns luckor i relation till FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter. Därtill är mänskliga rättigheter en viktig fråga inom regeringens ägarpolitik inom näringslivet.

4.3 En strategi i stället för en handlingsplan

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

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

Denna strategi är i stället avgränsad till att behandla övergripande och strukturella frågor. Skälet till detta är att omhändertagandet av ett områdesspecifikt konventionsåtagande sker inom respektive politikområde. Omhändertagandet bör därmed också redovisas inom ramen för det området. Som exempel kan nämnas FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Sveriges åtaganden enligt denna konvention utgör en central utgångspunkt för regeringens funktionshinderspolitik. I denna politik bildar den granskning av Sveriges konventionsåtaganden som genomförs av FN:s kommitté för

rättigheter för personer med funktionsnedsättning ett angeläget underlag (se t.ex. budgetpropositionen för 2016, prop. 2015/16:1 utgiftsområde 9 avsnitt 6.4).

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

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

5 Ett starkt rättsligt och institutionellt skydd av de mänskliga rättigheterna

5.1 En nationell institution för mänskliga rättigheter

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

Delegationens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

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

En majoritet av remissinstanserna avstyrker eller är tveksamma till Delegationens förslag att den nationella institutionen för mänskliga rättigheter inrättas i form av en ny, fristående myndighet. Till dessa hör *Rikspolisstyrelsen*, *Migrationsverket*, *Statskontoret*, *Stockholms universitet*, *Diskrimineringsombudsmannen* (DO) och *Ungdomsstyrelsen*

(numera *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor*). Riksdagens ombudsmän (JO) anser att de danska och norska exemplen visar att flera andra alternativ står till buds och att det är lämpligare att utgå från någon av de befintliga myndigheter som redan har näraliggande uppgifter. Denna synpunkt har även framförts av flera andra remissinstanser, däribland åtskilliga enskilda kommuner och landsting, organisationen *Sveriges Kommuner och Landsting* (SKL), *Centrum för rättvisa* och *Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige* (SIOS). *Barnombudsmannen* och *Landsorganisationen i Sverige* (LO) förordar att, i likhet med vad som skett i Finland, den nationella institutionen för mänskliga rättigheter inrättas som en enhet vid JO:s kansli.

Bland de remissinstanser som tillstyrker Delegationens förslag att uppgifterna bör läggas på en ny myndighet kan nämnas *Justitiekanslern* (JK), *Länsstyrelsen i Uppsala län*, *Myndigheten för delaktighet*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten*, *Forum för levande historia*, *Göteborgs kommun* och *Svenska FN-förbundet*. Bland annat anförs att en sådan lösning behövs för att tillgodose behovet av helhetsgrepp, samordning och systematik.

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

Utvärderarens rekommendation: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Om nationella institutioner för mänskliga rättigheter

Parisprinciperna

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

År 1993 antogs en deklaration vid världskonferensen om mänskliga rättigheter i Wien med en handlingsplan där medlemsstaterna uppmanades att inrätta nationella institutioner för mänskliga rättigheter med beaktande av Parisprinciperna (A/CONF.157/23, 1993). Sedan Parisprinciperna och Wiendeklarationen antogs har Parisprinciperna

återkommande upprepats och bekräftats inom FN samt, under senare år, även inom Europarådet och EU.

Enligt Parisprinciperna bör en nationell institution för mänskliga rättigheter ha en bred befogenhet att främja och skydda dessa rättigheter och ges ett självständigt mandat som är tydligt formulerat i grundlag eller annan lag, där också institutionens sammansättning och verksamhetsområde specificeras. Härutöver behandlar principerna institutionens uppgifter, sammansättning, garantier för institutionens oberoende och mångfald och frågor om dess arbetsmetoder.

Enligt Parisprinciperna bör uppgifterna inkludera att

- på eget initiativ eller på uppdrag av regeringen, parlamentet eller annat behörigt organ lämna rådgivande yttranden, rekommendationer, förslag och rapporter i alla frågor som rör främjandet och skyddet av mänskliga rättigheter,

- lämna synpunkter både på befintlig lagstiftning och på författningsförslag, i syfte att säkerställa att nationell lagstiftning och praxis står i överensstämmelse med de internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter som landet har anslutit sig till och verka för att de tillämpas effektivt,

- uppmärksamma regeringen på situationer där de mänskliga rättigheterna kränks och lägga fram förslag för att komma till rätta med dem, samt vid behov ge synpunkter på regeringens ställningstaganden till sådana förslag,

- föreslå att staten ansluter sig till internationella överenskommelser om de mänskliga rättigheterna och verka för att dessa tillämpas effektivt,

- bidra till de rapporter som staten ska lämna till FN:s organ och till regionala organ samt göra oberoende uttalanden med anledning av dessa,

- ha kontakter med organ inom FN-systemet, regionala organ och nationella institutioner i andra länder som arbetar med frågor om mänskliga rättigheter,

- bistå vid utarbetandet av program för utbildning och forskning om mänskliga rättigheter och medverka vid genomförandet av sådana program, och

- vidta andra åtgärder, framför allt genom information och utbildning, för att bidra till en ökad medvetenhet om de mänskliga rättigheterna.

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

Enligt Parisprinciperna bör ledningen för en nationell institution för mänskliga rättigheter utses genom ett officiellt beslut där det också framgår under vilken tid mandatet för institutionens ledning varar. Institutionen bör enligt Parisprinciperna tillförsäkras tillräckliga medel för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Inom ramen för sitt ansvarsområde bör den nationella institutionen själv kunna bestämma sin organisation och sitt arbetssätt.

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

Det internationella organet *International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights* (ICC) bedömer, efter ansökan från en nationell institution, i vilken mån nationella institutioner i olika länder kan anses uppfylla Parisprinciperna och tilldelar dem då A-, B- respektive C-status. De organ som anses uppfylla Parisprinciperna fullt ut tilldelas A-status och blir då röstande medlemmar i ICC. Medlemmar med A-status får även delta aktivt i de möten som FN:s råd för mänskliga rättigheter håller.

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

Nationella institutioner för mänskliga rättigheter i andra länder

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

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

I Finland inrättades 2012 en institution för mänskliga rättigheter i anslutning till Justitieombudsmannens kansli. Institutionen består av ett människorättscenter, en människorättsdelegation och riksdagens Justitieombudsman. Institutionen har fått A-status vid ICC.

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

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

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

Norge inrättade 2015 en nationell institution för mänskliga rättigheter, Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter. Institutionen är oberoende och utför sina uppgifter självständigt. Den bestämmer själv

hur den ska vara organiserad och hur arbetet ska bedrivas. Institutionen ersatte det tidigare norska centret för mänskliga rättigheter som hade B-status.

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

Sverige har ingen institution som svarar mot Parisprinciperna

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

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

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

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

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

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

I FN:s granskning av Sverige 2015 inom ramen för *Universal Periodic Review* (UPR) (se avsnitt 11) fick Sverige rekommendationer från nitton

länder om att inrätta en institution för mänskliga rättigheter i enlighet med Parisprinciperna. Skr. 2016/17:29

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

Skälen för regeringens bedömning

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

En oberoende granskning av Sveriges efterlevnad av samtliga konventionsåtaganden möjliggörs

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

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

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

Inte heller de internationella övervakningsmekanismernas granskning bidrar i tillräcklig utsträckning till en heltäckande granskning av Sveriges konventionsefterlevnad. Sådana mekanismer saknas för ett flertal rättighetsområden, men framför allt har de mekanismer som finns inte den kontinuitet, effektivitet eller nationella förankring som krävs för att säkerställa en grundlig granskning.

En angelägen resurs etableras även i andra avseenden

Som framgått ovan föreskriver Parisprinciperna ett antal uppgifter, vid sidan av den att granska landets konventionsefterlevnad och lämna

rekommendationer, för en nationell institution för mänskliga rättigheter. I dessa ingår bland annat att ha kontakter med internationella organ och att bistå vid utarbetandet av program för utbildning och forskning.

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

Sveriges utrikespolitik och utvecklingssamarbete stärks

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

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

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

Samtidigt har Sverige återkommande fått synpunkter från internationella organ och andra länder om att vi själva bör inrätta en nationell institution enligt Parisprinciperna. De synpunkter Sverige fick inom ramen för 2015 års UPR-granskning har nämnts ovan. Även FN:s kommitté för konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning framförde i sitt senaste yttrande 2014 motsvarande rekommendation. Liknande synpunkter har förts fram 2013 av FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering och senast av FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna i mars 2016.

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

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

Institutionens självständighet och oberoende är centrala

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

I Parisprinciperna understryks därför vikten av att sådana institutioner har en oberoende och självständig ställning. Detta framgår bland annat av

principen om att institutionens mandat bör vara fastslaget i grundlag eller lag och av att flera andra principer är utformade för att garantera oberoende, framför allt från landets regering.

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

Institutionen bör ha riksdagen som huvudman

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

Regeringen anser, i likhet med såväl Delegationen och Utvärderaren som majoriteten av remissinstanserna, att vikten av att tillförsäkra institutionen största möjliga grad av oberoende innebär att institutionen bör ha riksdagen som huvudman. Ett tungt vägande skäl för det är att det är regeringen som har det yttersta ansvaret för att Sveriges konventionsåtaganden infrias. I praktiken kommer stora delar av institutionens granskning därmed att avse myndigheter under regeringen.

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

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

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

Institutionens oberoende måste värnas även med riksdagen som huvudman

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

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

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

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

5.2 Förstärkt rättsligt skydd genom inkorporering av barnkonventionen

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

Metoder för att införliva konventioner om mänskliga rättigheter

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

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

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

Oavsett om det kan finnas tveksamheter om effekterna och konsekvenserna av en inkorporering ansåg Delegationen att avgörandet om vilken ställning människorättskonventioner ska ha i svensk rätt bör bygga på en grundlig och förnyad analys. Också det faktum att rättstillämpare i Sverige numera genom EU-rättens och Europakonventionens inflytande är mer vana vid att tillämpa även andra regler

än traditionellt svenska talade enligt Delegationens mening för att frågan om inkorporering av konventioner om mänskliga rättigheter bör övervägas på nytt. Delegationen föreslog att lämpligheten av inkorporering av fler konventioner om mänskliga rättigheter i svensk rätt bör utredas. Utvärderaren anslöt sig till det förslaget. Regeringen har för närvarande inga planer på en sådan utredning.

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

Barnrättighetsutredningen och inkorporering av barnkonventionen

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

I betänkandet föreslås att artiklarna 1–43.1 och 44.6 i barnkonventionen, i originaltexternas lydelse, ska gälla som svensk lag. I syfte att underlätta för olika aktörer bland annat vid rättstillämpning och lagstiftning, redogörs i betänkandet för rättsliga och praktiska frågor som rör tolkningen av barnkonventionen. Genom en inkorporering blir barnkonventionen enligt utredningen tillämplig på samtliga rättsområden. Utredningen lyfter bland annat fram att det genom en inkorporering blir tydligt att konventionen ska tolkas som en helhet och att artiklarna i konventionen ska tolkas i relation till varandra. Vidare bedöms att en inkorporering kan förväntas påverka regelgivningen i övrigt, främst genom att transformeringen av barnkonventionens bestämmelser påskyndas. En annan väsentlig fördel är enligt utredningen att barnkonventionen kan fungera som utfyllnad i de fall annan lagstiftning inte till fullo tar tillvara barnets rättigheter enligt konventionen. Svårigheter som lyfts fram i betänkandet är bland annat att konventionen har en annan rättssystematik och att en del artiklar innehåller allmänna och vaga formuleringar. Utredningen anser dock att genom EU-rättens och Europakonventionens inflytande är rättstillämparna sedan årtionden vana att hantera regelverk avfattade på ett annat sätt än de traditionellt svenska som har en relativt hög grad av detaljreglering.

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

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

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

Kartläggningen visar på en rad brister när det gäller genomslaget för barns rättigheter enligt barnkonventionen. Tydligast är bristerna i fråga om principen om barnets bästa och barns rätt att få uttrycka sina åsikter. Trots att det finns uttryckliga bestämmelser om barnets bästa i svensk lagstiftning på tre av kartläggningsområdena är det vanligt att bedömningen inte tar sin utgångspunkt i det enskilda barnets situation. I stället bedöms barnets bästa utifrån generella uttalanden i förarbeten, policydokument och andra riktlinjer. Utredningen föreslår mot denna bakgrund förtydliganden i utlänningslagen (2005:716) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kring barnets bästa och barnets möjligheter att få komma till tals. Vidare föreslås att motsvarande bestämmelser förs in i förvaltningslagen (1986:223) och förvaltningsprocesslagen (1971:291). När det gäller barn som utsatts för våld inom familjen är utredningens bedömning att det finns brister i det straffrättsliga skyddet för barn i förhållande till barnkonventionen, både i lagstiftningen och i tillämpningen.

Utredningen lyfter också fram att barnkonventionen bör komma till uttryck i förarbeten i högre utsträckning och föreslår att en bestämmelse tas in i kommittéförordningen (1998:1474) med innebörden att om förslag i ett betänkande har betydelse för barnets rättigheter ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet.

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

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

Skr. 2016/17:29

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

Delegationen och utvärderaren: Berör inte frågan.

Skälen för regeringens bedömning: Som nämns i avsnitt 4.1 har EU-rätten företrädare framför medlemsstaternas nationella rätt.

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

Bestämmelser i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna riktar sig till EU:s institutioner men även till medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten. Stadgan innebär inte en utvidgning av tillämpningsområdet för unionsrätten. Det finns dock rättspraxis från EU-domstolen som gett en vid innebörd åt vad som utgör tillämpning av unionsrätten, vilket är betydelsefullt för omfattningen av medlemsstaternas EU-rättsliga skyldigheter avseende mänskliga rättigheter.

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

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

6 Ett samordnat och systematiskt arbete med mänskliga rättigheter inom offentlig verksamhet

6.1 Myndigheters ansvar för mänskliga rättigheter

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

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

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

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

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

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

6.2 Arbetet på nationell nivå

6.2.1 Förbättrat arbete med konventionsgranskningar

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

Delegationen: Berör inte frågan.

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

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

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

Som närmare beskrivs i avsnitt 6.3.1 har regeringen en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Enligt

överenskommelsen ska Regeringskansliet vid behov samråda med SKL om Sveriges rapportering till internationella granskningsorgan samt hålla SKL informerat om arbetet med att analysera de synpunkter och rekommendationer som rör kommuner och landsting.

Regeringen har därutöver utvecklat arbetsformer som innebär att det rutinmässigt hålls samråd med berörda organisationer inför annalkande konventionsgranskningar, under arbetet med att upprätta den svenska rapporten eller inför det att Sverige ska delta i dialogmöten med granskningsorganet.

Regeringen anser att det finns skäl att fördjupa samrådet ytterligare i syfte att på ett mer strukturerat sätt omhänderta resultatet. Som nyss framgått ingår det i regeringens hantering av synpunkter och rekommendationer att dessa analyseras och behovet av ett åtgärds- eller handlingsprogram övervägs. Regeringen anser att det finns skäl att vidga samrådet med berörda aktörer till att omfatta även detta arbete. Syftet är tvåfaldigt: dels att presentera och förklara regeringens analys och förslag på åtgärder, dels att inhämta synpunkter och annan information. Samrådsförfarandet förväntas därmed bidra till att flera aktörer involveras i uppföljningsarbetet. Den information som inhämtas genom sådana samråd skapar också ett bättre underlag för, och förhoppningsvis en större samsyn kring, det fortsatta arbetet.

6.2.2 Kompetensutveckling för statligt anställda

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

Uppsala universitets uppdrag

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

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

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

Universitetets inventering och programförslag

Arbetet med kompetensutvecklingsprogrammet bedrivs utifrån en inledande inventering som Uppsala universitet redovisade för regeringen

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

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

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

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

Det fortsatta arbetet

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

6.2.3 Översättning av Europadomstolens avgöranden

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

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

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

Domstolsverket slutredovisade uppdraget den 30 augusti 2016. I slutredovisningen framgår att nyttan av översättningarna är begränsad bland annat mot bakgrund av att flertalet domare i dag är så pass

förtroga med det engelska språket att de kan tillgodogöra sig Europadomstolens praxis genom de engelska originaltexterna. Skr. 2016/17:29

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

6.3 Arbetet på kommunal och regional nivå

6.3.1 Överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting

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

Regeringens överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting

Som har framhållits i avsnitt 4.1 är en stor del av Sveriges konventionsefterlevnad avhängig verksamheten i kommuner och landsting. Rätten till exempelvis hälsa, utbildning, delaktighet och inflytande konkretiseras i mötet mellan dessa aktörer och medborgarna.

Kommunerna ska enligt regeringsformen sköta lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Den kommunala självstyrelsen innebär att kommunerna och landstingen har en långtgående självständighet i hur verksamheten ska utformas och vilka åtgärder som ska vidtas för att säkerställa respekt för de mänskliga rättigheterna. En viktig del i regeringens arbete för konventionsefterlevnad bör därför vara en systematisk samverkan med kommuner och landsting.

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

Resultatet av SKL:s kartläggning

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

Det anses i dag vara en självklarhet bland de allra flesta kommuner och landsting att relatera sin verksamhet till mänskliga rättigheter, något som

inte var fallet när Delegationen gjorde sin undersökning 2006. Detta visar att kunskapen om mänskliga rättigheter och insikten om den lokala och regionala nivåns betydelse för att säkerställa lika rättigheter och möjligheter har ökat. Många av SKL:s medlemmar pekar exempelvis på att det inte skulle vara möjligt att bedriva en bra skola eller bra vård och omsorg utan respekt för de mänskliga rättigheterna.

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

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

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

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

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

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

SKL:s handlingsplan

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

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

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

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

De planerade insatserna omfattar fyra områden:

- Dialog, samarbete och omvärldsbevakning. Detta inkluderar forskning på området.

- Utbildning och kompetensutveckling. Insatser kan ske dels genom nya utbildningar, dels genom att frågorna vävs in i andra utbildningar och aktiviteter. Vidare kan insatserna omfatta webbaserat utbildningsmaterial, kunskapsnätverk, seminarier och regionala konferenser.

- Utvecklingsarbete. Detta kan handla om hur mänskliga rättigheter införs i styrdokument eller hur uppföljning och granskningar görs för att säkerställa implementering och resultat. Ett arbete planeras för att ta fram kriterier för vad som kännetecknar ett tillfredsställande arbete med mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå.

- Spridning av information, erfarenheter och goda exempel.

Det fortsatta arbetet

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

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

6.3.2 Mänskliga rättigheter som en integrerad del av länsstyrelsernas arbete

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

Länsstyrelsernas generella uppdrag

Länsstyrelserna har en viktig roll i arbetet med att säkerställa att konventionsåtaganden beaktas på regional och lokal nivå. Länsstyrelserna ska enligt förordningen (2007:825) med länsstyrelse-

instruktion verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelserna är således en viktig länk mellan den statliga och regionala nivån.

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

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

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

Uppdrag till Länsstyrelsen i Dalarnas län

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

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

Länsstyrelsen i Dalarnas län återrapporterar årligen till regeringen om uppdragets genomförande. Av rapporterna framgår att alla 21 länsstyrelser har samlats kring uppdragets innehåll och att länsstyrelsernas nätverk för mänskliga rättigheter har återupptagits. Nätverket har bland annat påbörjat arbetet med att ta fram en gemensam vägledning för ett rättighetsbaserat arbetssätt. Grundprincipen är att det är myndigheternas

ansvar att ge företrädare åt lösningar som respekterar Sveriges åtaganden om mänskliga rättigheter. Metodstödet ska bidra till ett systematiskt förhållningssätt i arbetet med mänskliga rättigheter.

Skr. 2016/17:29

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

Det fortsatta arbetet

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

6.4 Arbetet i skola och högskola samt folkbildning

6.4.1 Översyn av tillgången till utbildningsmaterial i skolan

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

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

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

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

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

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

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

Det är av särskild vikt att de som bedriver myndighetsutövning eller arbetar med särskilt utsatta grupper har kunskap om de mänskliga rättigheterna och de skyldigheter dessa rättigheter medför för den offentliga verksamheten. Detta har betonats av både Delegationen och Utvärderaren, liksom av internationella organ och de aktörer som har deltagit i samråd med regeringen om politiken för mänskliga rättigheter.

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

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

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

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

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

6.4.3 Utbildningsinsats inom folkbildningen

Åtgärd: Folkbildningsrådet har regeringens uppdrag att genomföra en utbildningssatsning om mänskliga rättigheter. Insatsen riktar sig främst till deltagare med behov av ökade kunskaper om mänskliga rättigheter

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

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

Såsom framhållits i avsnitt 6.2.2 och 6.3.1 är det av vikt att de som arbetar med särskilt utsatta grupper har kunskap om de mänskliga rättigheterna och vilka skyldigheter dessa rättigheter innebär för den offentliga verksamheten. Detta har betonats av både Delegationen och Utvärderaren, liksom av internationella organ och vid regeringens samråd med det civila samhället.

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

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

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

7.1 Förbättrat samråd med det civila samhället

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

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

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

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

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

Sakrådsmodellen syftar till att

- höja kvaliteten i regeringens underlag genom att fördjupa och bredda regeringens kunskap och perspektiv i sakfrågor,
- underlätta och effektivisera kunskapsinhämtning och annan kommunikation i sak mellan regeringen och det civila samhällets organisationer, och
- bättre samordna departementens kontakter med det civila samhällets organisationer för en ökad samstämmighet inom Regeringskansliet.

7.2 Regeringens handlingsplan för företagande och mänskliga rättigheter

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

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

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

Handlingsplanen är uppdelad efter de tre grundpelarna i FN:s vägledande principer: Skr. 2016/17:29

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

Statens skyldighet att skydda de mänskliga rättigheterna

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

Företags ansvar att respektera de mänskliga rättigheterna

I handlingsplanen uttrycks en tydlig förväntan på att svenska företag som är verksamma i Sverige eller utlandet ska respektera de mänskliga rättigheterna i all sin verksamhet. Det innebär att företagets verksamhet inte ska orsaka, bidra eller vara kopplade till kränkningar av mänskliga rättigheter, och att de ska agera för att förhindra sådana kränkningar.

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

I handlingsplanen uppmanar regeringen företaget att

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

I syfte att stödja företagets arbete kommer regeringen att

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

Möjligheten att få sin sak prövad

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

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

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

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

7.3 Bolag med statligt ägande

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

Regeringens ägarpolicy ställer krav på ansvarstagande

Bolag med statligt ägande ska enligt statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande (N2015:25) agera föredömligt, vilket bland annat innebär att bolagen ska arbeta för efterlevnad av internationella riktlinjer som FN:s Global Compact, FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter samt OECD:s riktlinjer för multinationella företag (se om dessa kortfattat i avsnitt 7.2). Policyn anvisar även att företagen ska agera transparent och rapportera enligt GRI (Global Reporting Initiative), en internationell standard för hållbarhetsredovisning.

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

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

Ett samordnande och kunskapshöjande arbete pågår

Regeringen har genomfört seminarier för styrelseordförande och verkställande direktörer i samtliga bolag med statligt ägande kring regeringens förväntningar på bolagens arbete med FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter. En studie om de

internationella riktlinjerna från FN och OECD i syfte att underlätta bolagens tillämpning av statens ägarpolicy genomfördes 2013. Skr. 2016/17:29

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

En modell för bolagsanalys har utvecklats

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

8 Regeringen kommer att följa upp och utvärdera strategin

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

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

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

Del II – Lägesrapport om Sveriges
internationella åtaganden om mänskliga
rättigheter

10 Utvecklingen av Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter

Skr. 2016/17:29

I detta avsnitt ges en lägesrapport när det gäller utvecklingen av Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

I avsnitt 10.1 redogörs för de konventioner och tilläggsprotokoll som Sverige har tillträtt sedan den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna 2006–2009 beslutades. I avsnitt 10.2 redovisas regeringens överväganden när det gäller vissa konventioner och tilläggsprotokoll som Sverige ännu inte har tillträtt. I avsnitt 10.3 redovisar regeringen sin förnyade bedömning när det gäller Sveriges tidigare gjorda reservationer till konventioner om mänskliga rättigheter.

Information om konventioner, granskningar och regeringens arbete finns på webben

Regeringens webbplats om mänskliga rättigheter (www.manskligarattigheter.se) är ett verktyg för att främja kunskaps- och informationsspridning om de mänskliga rättigheterna i enlighet med Sveriges konventionsåtaganden. På webbplatsen publiceras bland annat information om regeringens arbete med mänskliga rättigheter i Sverige och information om hur Sverige arbetar med mänskliga rättigheter i utrikespolitiken. Där finns information om av Sverige tillträdde konventioner om mänskliga rättigheter. Där finns även information om Sveriges rapportering till internationella granskningsorgan samt olika granskningsorgans synpunkter och rekommendationer som gäller situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige.

Webbplatsen innehåller även sammanfattningar av de domar och beslut som Europadomstolen meddelat mot Sverige samt en länk till de svenska översättningarna av dessa domar och beslut.

Webbplatsen har närmare en miljon sidvisningar per år.

10.1 Tillträdde konventioner och tilläggsprotokoll sedan 2006

10.1.1 FN-konventioner och fakultativa protokoll

Det fakultativa protokollet till konventionen om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi

Protokollet trädde i kraft i januari 2002. Sverige ratificerade protokollet den 19 januari 2007. Det avser att motverka försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi och ställer krav på att sådana handlingar kriminaliseras och bestraffas av de fördragsslutande staterna.

Sveriges tillträde till protokollet krävde vissa ändringar i brottsbalken.

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt dess fakultativa protokoll

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning trädde i kraft den 3 maj 2008. Samma dag trädde ett fakultativt protokoll

om enskildas klagorätt i kraft. Sverige ratificerade både konventionen och det fakultativa protokollet den 15 december 2008.

Konventionsstaterna åtar sig i konventionen att utan diskriminering säkerställa och främja fullt förverkligande av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättning.

Sveriges tillträde till konventionen och det fakultativa protokollet föranledde inte några författningsändringar.

10.1.2 Europarådets konventioner och ändringsprotokoll

Ändringsprotokoll 14 till Europakonventionen

Europarådet antog protokoll 14 till Europakonventionen i maj 2004. Sverige ratificerade protokollet i november 2005 och det trädde i kraft i juni 2010.

Protokollet påverkar inte de rättigheter som enskilda tillerkänns enligt konventionen. Det avser i stället att effektivisera processen inför Europadomstolen, bland annat genom ändringar i domstolens domförhållningsregler. Som ett exempel på en sådan ändring kan nämnas att det enligt det nya protokollet ges behörighet till en respektive tre domare att avgöra mål i vissa fall där det tidigare krävts tre respektive sju domare. Vidare ges Europarådets ministerkommitté möjlighet att väcka talan inför Europadomstolen mot en medlemsstat för bristande efterlevnad av en tidigare dom från domstolen.

De ändringar som protokollet innebär införlivades i svensk rätt genom en ändring i lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Ändringsprotokoll 14 a till Europakonventionen

På grund av att Ryssland, som den enda av Europarådets medlemsstater, inte hade ratificerat ändringsprotokoll 14 tog Sverige under 2008 initiativ till en provisorisk lösning som innebar att vissa av bestämmelserna i protokoll 14 skulle tillämpas i avvaktan på en rysk ratifikation. Detta resulterade i ett nytt protokoll, ändringsprotokoll 14 a, som antogs i maj 2009. I och med att ändringsprotokoll 14 trädde i kraft den 1 juni 2010 upphörde dock protokoll 14 a att gälla.

Ändringsprotokoll 15 till Europakonventionen

Protokoll 15 till Europakonventionen bygger på den så kallade Brightondeklarationen om Europadomstolens framtid som antogs i april 2012. Protokollet öppnades för undertecknande den 24 juni 2013 och kommer att träda i kraft tre månader efter att samtliga fördragsslutande parter har ratificerat protokollet. Sverige ratificerade protokollet den 29 mars 2016.

Protokollet rör främst domstolens inre verksamhet men innebär även ett förtydligande av subsidiaritetsprincipen och staternas så kallade bedömningsmarginal (eng. margin of appreciation). Det innebär även att tidsfristen för att lämna in ett klagomål till domstolen minskas från sex till fyra månader. Även detta protokoll syftar till att domstolens verksam-

het ska effektiviseras och att på sikt bidra till en minskad arbetsbörda för domstolen. Skr. 2016/17:29

Sveriges tillträde till konventionens ändringsprotokoll krävde att de ändringar som protokollet innebär införlivas med svensk rätt genom en ändring i lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet

Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet, även känd som Istanbulkonventionen, antogs den 11 maj 2011. Sverige ratificerade konventionen i juli 2014 och den trädde i kraft den 1 augusti 2014.

Konventionen innehåller ett flertal åtaganden som syftar till att bekämpa våld mot kvinnor och våld i hemmet och anger att våld mot kvinnor är ett uttryck för historiskt ojämlika maktförhållanden mellan kvinnor och män. Åtgärderna rör bland annat datainsamling, förebyggande åtgärder, skydd och stöd för brottsoffer, utredning, lagföring, processrätt, skyddsåtgärder, migration och asyl.

I samband med Sveriges tillträde till konventionen infördes två nya brott i brottsbalken, äktenskapstvång och vilseledande till tvångs-äktenskapsresa.

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

Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp, även känd som Lanzarote-konventionen, trädde i kraft i juli 2010. Sverige ratificerade konventionen i juni 2013 och den trädde i kraft i oktober 2013.

Konventionen innehåller bestämmelser om bland annat förebyggande åtgärder, skyddsåtgärder och hjälp till brottsoffer, förebyggande eller behandlande program, materiell straffrätt, utredningar, åtal och processrätt samt om internationellt samarbete. I samband med att Sverige tillträdde konventionen infördes bland annat en skärpt sexualbrottslagstiftning.

10.1.3 ILO-konventioner

2006 års sjöarbetskonvention

Sjöarbetskonventionen antogs av den internationella arbetsorganisationen (ILO) i februari 2006. Sverige ratificerade konventionen i juni 2012 och den trädde i kraft den 20 augusti 2013.

Sjöarbetskonventionen ersätter ett antal ILO-konventioner på sjöfartens område och syftar till att tillförsäkra sjömän drägliga arbets- och levnadsförhållanden ombord på fartyg. Konventionen reglerar frågor om bland annat arbetsmiljö, löner och social trygghet.

Sveriges tillträde till konventionen krävde vissa författningsändringar.

Konventionen om ett ramverk för främjande av arbetsmiljö

Konventionen om ett ramverk för främjande av arbetsmiljö antogs av ILO i juni 2006. Sverige ratificerade konventionen i juli 2008 och den trädde i kraft den 20 februari 2009.

Konventionen syftar till att främja en fortlöpande förbättring av arbetsmiljön för att förhindra arbetsolyckor, arbetssjukdomar och arbetsolyckor med dödlig utgång genom att i samråd med arbetsgivarnas och arbetstagarernas mest representativa organisationer utveckla en nationell politik, ett nationellt system och ett nationellt program.

Sveriges tillträde till konventionen krävde inte några författningsändringar.

10.2 Överväganden när det gäller konventioner och tilläggsprotokoll som inte tillträtts

Nedan följer regeringens överväganden när det gäller ett antal konventioner och tilläggsprotokoll som inte tillträtts.

10.2.1 FN-konventioner och fakultativa protokoll

Konventionen gällande skydd för migrantarbetares rättigheter

Konventionen gällande skydd för migrantarbetares rättigheter trädde i kraft den 1 juli 2003.

De länder som i dag har valt att ratificera konventionen är främst sådana varifrån migrantarbetare kommer. Varken Sverige eller någon annan medlemsstat i EU har anslutit sig till konventionen. Det skydd som stadgas i konventionen följer i huvudsak redan av de sex centrala FN-konventionerna om mänskliga rättigheter och ILO-konventionerna.

Konventionen till skydd för alla människor mot påtvingande försvinnanden

Konventionen till skydd för alla människor mot påtvingande försvinnande trädde i kraft den 23 december 2010.

Sverige undertecknade konventionen den 6 februari 2007 men har inte ratificerat konventionen. Inför en ratificering av konventionen bedömer regeringen att det krävs en analys av eventuellt lagstiftningsbehov. Frågan bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Det fakultativa protokollet till FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

Tilläggsprotokollet till FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen) trädde i kraft den 5 maj 2013.

Protokollet ger den FN-kommitté som bevakar staters efterlevnad av konventionen kompetens att ta emot och granska klagomål från enskilda individer. Sverige har inte ratificerat protokollet. Frågan om en eventuell ratificering analyseras för närvarande i Regeringskansliet.

Det fakultativa protokollet till barnkonventionen om ett individuellt klagomålsförfarande antogs den 19 december 2011 och öppnades för undertecknande den 28 februari 2012. Protokollet trädde i kraft den 14 april 2014.

Enligt protokollet kan enskilda som anser sig ha blivit utsatta för en kränkning av bestämmelser i barnkonventionen göra en framställning till kommittén. Framställningen kan även gälla kränkningar enligt det fakultativa protokollet angående handel med barn, barnprostitution och barnpornografi eller det fakultativa protokollet om barns indragning i väpnade konflikter.

Sverige har inte undertecknat protokollet. Regeringen tar sina åtaganden när det gäller mänskliga rättigheter på största allvar och vill vara säker på att det är görligt att leva upp till de åtaganden som görs. Oavsett om Sverige ratificerar tilläggsprotokollet eller inte så är det av största vikt att det finns nationella system för att se till att rättigheterna är tillvaratagna.

10.2.2 Tilläggsprotokoll till Europakonventionen

Tilläggsprotokoll 12 till Europakonventionen

Tilläggsprotokoll 12 till Europakonventionen trädde i kraft den 1 april 2005. Protokollet innehåller ett generellt förbud mot diskriminering avseende alla rättigheter som erkänns i nationell lag. Sverige har inte tillträtt protokollet.

De huvudsakliga skäl som Sverige har framfört mot en ratificering är att protokollet är för allmänt hållet och har ett alltför brett tillämpningsområde. I uppföljningen av den senaste nationella handlingsplanen om mänskliga rättigheter (IJ2010/00922/DISK) redovisade regeringen att den inte hade för avsikt att tillträda protokollet, men att det på sikt kan vara av intresse att undersöka om det är lämpligt och möjligt att utforma ett generellt och heltäckande diskrimineringsförbud.

Utvärderaren anförde att regeringen bör inleda ett arbete med sikte på att Sverige så snart som möjligt ska tillträda protokollet. Som skäl anfördes i huvudsak att Sverige redan har en folkrättslig förpliktelse av det slag som protokoll 12 innebär. Även Europakommissionen mot rasism och intolerans (ECRI) rekommenderade i sin senaste rapport från 2012 att Sverige ratificerar protokollet.

Det finns endast ett fåtal avgöranden från Europadomstolen gällande protokoll 12. Det är därför fortsatt svårt att bedöma protokollets omfång och innebörd. Med detta som bakgrund är regeringens fortsatta inställning att Sverige i dagsläget inte bör tillträda protokollet.

Tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen

Protokoll 16 till Europakonventionen öppnades för undertecknande i oktober 2013 och hade vid tidpunkten för denna skrivelse ännu inte trätt i kraft. Sverige har inte undertecknat protokollet.

Protokollet möjliggör för de högsta domstolarna i de fördragsslutande staterna att begära ett rådgivande yttrande från Europadomstolen i frågor som gäller tolkningen eller tillämpningen av Europakonventionens fri- och rättigheter. Protokollet föreskriver dock ingen skyldighet för domstolarna att i något visst läge begära sådant rådgivande yttrande.

I begreppet ”högsta domstolarna” inbegrips specialdomstolar som är högsta instans inom ett visst område.

Regeringens bedömning är att avvakta hur protokollet tillämpas i praktiken och vilken effekt protokollet har på domstolens arbetsbörda innan beslut fattas om ett eventuellt tillträde till protokollet.

10.2.3 ILO-konventioner

ILO-konventionen 169 om ursprungsfolk och stamfolk

Konvention 169 om ursprungsfolk och stamfolk trädde i kraft 1991. Sverige har inte tillträtt konventionen.

Utvärderaren rekommenderade regeringen att anta en plan med angivna delmål för hur eventuella hinder mot en ratifikation av ILO-konventionen 169 ska kunna undanröjas.

Frågan om tillträde har varit under fortlöpande övervägande sedan konventionens tillkomst. I betänkandet Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige (SOU 1999:25) gjordes bedömningen att Sverige i de allra flesta avseenden uppfyller konventionens krav men att åtgärder måste vidtas för att Sverige ska nå upp till kraven gällande samernas rättigheter till mark. En utredning om gränserna i renskötselområdet har gjorts och resulterat i betänkandet Samernas sedvanemarkar (SOU 2006:14). Samernas jakt- och fiskerätt har utretts genom betänkandet Jakt och fiske i samverkan (SOU 2005:116).

I UPR-granskningen av Sverige 2015 (se avsnitt 11.5) erhöll Sverige rekommendationer om att ratificera ILO-konvention 169. Sverige accepterade inte dessa. I syfte att stärka samernas rättigheter arbetar regeringen i riktning mot en ratifikation, som dock ytterst är en fråga för riksdagen.

10.3 Sveriges reservationer till konventioner om mänskliga rättigheter

Alla reservationer bör kvarstå

I handlingsplanen för mänskliga rättigheter 2006–2009 redogjordes för den översyn som då hade gjorts av Sveriges reservationer till de mest centrala konventionerna om mänskliga rättigheter.

I samma handlingsplan aviserade regeringen att den senare ånyo skulle se över dessa reservationer, i avsikt att överväga om några av dessa kan dras tillbaka samt att till riksdagen redovisa resultatet av översynen.

Regeringen anser att skälen för samtliga tidigare reservationer till nämnda konventioner äger fortsatt giltighet. Reservationerna samt skälen till att de ursprungligen gjordes redovisas i *bilaga 4*.

11 Granskningen av Sverige i FN:s råd för mänskliga rättigheter 2015

Skr. 2016/17:29

I detta avsnitt redovisas översiktligt de rekommendationer som Sverige fick inom ramen för den granskning som FN:s råd för mänskliga rättigheter genomförde 2015 (Universal Periodic Review, UPR), tillsammans med de åtgärder som regeringen vidtar som har betydelse för att efterkomma dessa rekommendationer.

UPR-granskningen är en bred granskning som i stora drag omfattar Sveriges samtliga centrala konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter. Eftersom den genomfördes 2015 är arbetet med att efterkomma de rekommendationer som Sveriges accepterat därtill högst aktuellt. Redogörelsen bildar således en övergripande lägesrapport avseende det konkreta arbete som pågår med att säkerställa full respekt för Sveriges konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter.

Redovisningen ska inte ses som en uttömmande beskrivning av regeringens arbete inom de rättighetsområden som aktualiseras. För en sådan hänvisas till respektive politikområde.

I de fall Sverige har fått liknande rekommendationer i andra nyligen genomförda granskningar nämns dessa.

11.1 Om granskningen i FN:s råd för mänskliga rättigheter

UPR-granskningarna genomförs sedan 2006 med en cykel som medför att varje land granskas vart fjärde år.

UPR-granskningen utförs, till skillnad från sedvanlig konventionsgranskning i FN:s granskningskommittéer, inte av opolitiska experter utan av andra stater. Alla frågor med bäring på mänskliga rättigheter kan lyftas under granskningen.

Granskningen av Sverige, som var den andra i ordningen, skedde i januari 2015. Sverige mottog 208 rekommendationer (se Human Rights Council Reports no. A/HRC/15/11 och A/HRC/29/13/Add.1). Ett flertal av rekommendationerna var överlappande. Av rekommendationerna accepterade Sverige 154.

Rekommendationerna är inte bindande men regeringen lägger stor vikt vid att följa de som accepterats.

11.2 Ett utvecklat arbete mot diskriminering

Rekommendationer Sverige har fått

Sverige fick ett antal rekommendationer avseende diskriminering. Innebörden av dessa var att Sverige bör utveckla arbetet mot diskriminering genom att bredda Diskrimineringsombudsmannens

mandat, stärka relevant lagstiftning och vidta andra åtgärder mot diskriminering. Sverige accepterade rekommendationerna.

Sverige erhöll i mars 2016 liknande rekommendationer inom ramen för granskningen av efterlevnaden av FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR).

Åtgärder av betydelse för att efterkomma rekommendationerna

Sedan den 1 januari 2015 utgör bristande tillgänglighet en ny form av diskriminering i diskrimineringslagen (2008:567), se prop. 2013/14:198, bet. 2013/14:AU8, rskr. 2013/14:367. Regeringen har aviserat att den kommer att se över hur diskrimineringslagens skydd mot bristande tillgänglighet kan stärkas ytterligare. I mars 2016 överlämnade regeringen till riksdagen propositionen Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter (prop. 2015/16:135). I propositionen föreslås ändringar i diskrimineringslagen som bland annat innebär att arbetet med aktiva åtgärder inom arbetslivet och utbildningsområdet ska omfatta samtliga diskrimineringsgrunder i diskrimineringslagen. Lagändringarna kommer att träda i kraft den 1 januari 2017.

I januari 2014 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att föreslå hur arbetet mot diskriminering kan organiseras och effektiviseras (dir. 2014:10). Syftet med utredningen är att ge förslag som säkerställer goda förutsättningar för personer som utsätts för diskriminering att ta till vara sina rättigheter. Bland annat ska utredaren analysera vilka typer av individanmälningar hos Diskrimineringsombudsmannen som myndigheten inte utreder samt, i den mån det är möjligt, bedöma vilka konsekvenser detta får. Utredaren ska dessutom analysera rättsliga möjligheter och mandat för Diskrimineringsombudsmannen i fråga om handläggning av anmälningar, förlikningsförfarande och talerätt samt ta ställning till behovet av förtydliganden i dessa avseenden. Därutöver ska utredaren ta ställning till om länsstyrelserna bör få ett utökat ansvar för arbetet mot diskriminering samt analysera tillämpningen av diskrimineringslagens bestämmelse med den så kallade bevisbörderegeln och ta ställning till behovet av ändring av bestämmelsen. Utredaren ska även ta ställning till om användandet av det statliga stödet till diskrimineringsbyråer enligt förordningen (2002:989) om statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering är den mest ändamålsenliga metoden för att förebygga och motverka diskriminering på regional och lokal nivå. I december 2015 fick utredaren ett förlängt och utvidgat uppdrag (dir. 2015:129). I uppdraget ingår att bland annat analysera och ta ställning till om en annan ordning än den nuvarande för tillsyn över och främjande av likabehandling kan bidra till att säkerställa ett effektivt arbete mot diskriminering och om det finns ett behov av ändring i regleringen om skydd mot diskriminering i offentlig verksamhet. Uppdraget ska redovisas senast den 16 december 2016.

11.3 Förstärkt arbete med att bekämpa rasism och hatbrott

Skr. 2016/17:29

Rekommendationer Sverige har fått

Sverige fick ett antal rekommendationer avseende arbetet mot rasism. Innebörden av dessa var att arbetet för att bekämpa rasism bör förstärkas genom att bland annat anta en nationell plan för att bekämpa hatbrott, rasism och främlingsfientlighet. Sverige accepterade rekommendationerna.

Sverige fick i mars 2016 liknande rekommendationer inom ramen för granskningen av efterlevnaden av FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR). Sverige rekommenderades då bland annat att genomföra informationskampanjer som syftar till att främja respekten för mänskliga rättigheter och motverka stereotypiska föreställningar om etniska och religiösa grupper.

Åtgärder av betydelse för att efterkomma rekommendationerna

Regeringen har i budgetpropositionen för 2017 aviserat att en nationell plan mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott kommer att beslutas under hösten 2016 (prop. 2016/17:1, utgiftsområde 13, avsnitt 4.7).

Den nationella planens övergripande mål kommer vara ett samlat, effektivt och strategiskt arbete mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott i Sverige. Planen kommer att utgå från en samordnings- och uppföljningsstruktur samt förebyggande och motverkande insatser inom olika utpekade fokusområden. Sammantaget kommer detta att lägga en grund för ett långsiktigt strategiskt arbete mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott. Inom ramen för den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott avser regeringen att tillföra ytterligare resurser för att säkerställa ett långsiktigt och systematiskt arbete.

11.4 Säkerställande av effektivt skydd för de nationella minoriteterna

Rekommendationer Sverige har fått

Sverige fick ett antal rekommendationer avseende de nationella minoriteterna. Innebörden av dessa var att Sverige bör säkerställa ett effektivt skydd för personer som tillhör de nationella minoriteterna och överväga ytterligare åtgärder för att främja deras rättigheter. Rekommendationerna avsåg även att Sverige bör vidta specifika åtgärder för att skydda och främja romernas ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Sverige accepterade rekommendationerna.

Sverige fick i mars 2016 liknande rekommendationer inom ramen för granskningen av efterlevnaden av FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR).

I budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1, utgiftsområde 1, avsnitt 10.5) aviserade regeringen en översyn av lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk och förtydliganden av vissa övriga åtgärder som aviserades inom ramen för propositionen Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna (prop. 2008/09:158). Inom ramen för detta arbete har regeringen beslutat direktiv till en särskild utredare som ska göra en översyn och analys av lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk samt angränsande frågor (dir. 2016:73). Med utgångspunkt i översynen, Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter och regeringens strategi för de nationella minoriteterna (prop. 2008/09:158) ska utredaren föreslå åtgärder i syfte att säkra efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter.

För att säkerställa tillgången till utbildning i de nationella minoritetsspråken avser regeringen att se över eventuella behov inom ramen för undervisning i modersmål och tvåspråkig undervisning.

Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget har vidare genomfört en översyn av statsbidragen till kommuner som ingår i förvaltningsområdena för samiska, finska och meänkieli. Vilka åtgärder som föranleds av översynen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Regeringen avser att fortsätta arbetet med att främja kännedomen om de nationella minoriteterna genom statlig samordning och uppföljning av det minoritetspolitiska uppdraget samt genom uppdrag till sektorsansvariga myndigheter.

I syfte att säkerställa långsiktighet i myndigheters och kommuners arbete med romsk inkludering har regeringen avsatt 58 miljoner kronor för ändamålet under 2016–2019. Regeringen kommer att ta ställning till de förslag som Kommissionen mot antiziganism i sitt slutbetänkande har lämnat till regeringen i juni 2016 (SOU 2016:44).

11.5 En fördjupad dialog med Sametinget

Rekommendationer Sverige har fått

Sverige fick ett antal rekommendationer avseende samernas rättigheter. Innebörden av dessa var att Sverige bör genomföra en fördjupad dialog med Sametinget och stärka samernas självbestämmande. Rekommendationerna avsåg även att Sveriges bör vidta åtgärder för att berörda samer ska ha möjlighet att bli konsulterade i frågor som gäller mark-, vatten och näringsrättigheter. Sverige accepterade rekommendationerna.

Sverige fick i mars 2016 liknande rekommendationer inom ramen för granskningen av efterlevnaden av FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR). Sverige rekommenderades bland annat att aktivt bidra till antagandet av en nordisk samekonvention, tillförsäkra att Sametinget har adekvata resurser för att kunna fullgöra sitt mandat effektivt samt se över existerande lagstiftning som kan inverka på samernas rättigheter och intressen.

I budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1, utgiftsområde 1, avsnitt 6.5) framgår att regeringen avser att fortsätta arbetet med en höjd ambitionsnivå för att främja det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv och stärka samernas rätt till självbestämmande. Regeringen värnar ett samiskt samhällsliv med framtidstro. Den särskilda ställning som det samiska folket har som Sveriges urfolk ska respekteras och efterlevnaden av deras rättigheter ska säkerställas. För att stärka samiskt självbestämmande och samiskt inflytande avser regeringen bland annat att fortsätta arbetet med att införa en konsultationsordning, det vill säga hur samråd ska ske med representanter för samerna.

Arbetet med en nordisk samekonvention pågår i form av förhandlingar mellan Finlands, Norges och Sveriges regeringar och sameting. Arbetet är centralt för regeringens politik för det samiska folket. Konventionen syftar till att stärka och förtydliga det samiska folkets rättigheter att bevara och utveckla sitt språk, sin kultur, sina näringar och sitt samhällsliv. I konventionen behandlas bland annat rätten till självbestämmande och frågan om konsultation med företrädare för det samiska folket. Konventionsarbetet driver således på utvecklingen i de nordiska länderna. Regeringen arbetar för att slutföra förhandlingarna med möjlighet att konventionen kan ratificeras under mandatperioden.

11.6 Minskade löneskillnader mellan kvinnor och män

Rekommendationer Sverige har fått

Sverige fick ett antal rekommendationer avseende jämställdhet mellan kvinnor och män. Innebörden av dessa var att Sverige bör vidta konkreta åtgärder i syfte att minska löneskillnader mellan kvinnor och män och fortsätta det förebyggande arbetet för att förhindra våld mot kvinnor. Sverige accepterade rekommendationerna.

Åtgärder av betydelse för att efterkomma rekommendationerna

Såsom nämndes i avsnitt 11.2 överlämnade regeringen i mars 2016 en proposition (prop. 2015/16:135) till riksdagen om ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter. I propositionen föreslås ändringar i diskrimineringslagen som bland annat innebär att lönekartläggning för jämställda löner ska genomföras årligen istället för vart tredje år som hittills varit fallet. När det gäller formerna för dokumentationen av arbetet föreslås att dagens krav på särskilda planer ersätts med ett allmänt krav på skriftlig dokumentation. Kravet på skriftlig dokumentation vid lönekartläggningen ändras till att omfatta företag med minst 10 arbetstagare i stället för dagens 25. Lagändringarna kommer att träda i kraft den 1 januari 2017.

Huvudansvaret för lönebildningen ligger hos parterna på arbetsmarknaden, men staten har ett övergripande samhällsekonomiskt

ansvar. Löneskillnader kan minskas genom att föräldraledighet och ledighet för vård av sjukt barn blir mer jämställd mellan könen. För att öka jämställdheten avseende det obetalda hem- och omsorgsarbetet och på arbetsmarknaden har reglerna ändrats så att ytterligare en månad inom föräldrapenningen reserveras för vardera föräldern. Det innebär att antalet dagar med föräldrapenning som är reserverade för en förälder och inte kan avstås till den andra föräldern, ökar från 60 till 90 dagar (prop. 2014/15:124, bet. 2015/16:SfU5, rskr. 2015/16:31). De nya reglerna började gälla den 1 januari 2016.

Regeringen utreder för närvarande föräldraförsäkringen (dir. 2016:10). Syftet är att identifiera problem och föreslå åtgärder för att försäkringen i högre grad än i dag ska bidra till jämställdhet på arbetsmarknaden, ett jämställt föräldraskap och även fortsatt bidra till goda uppväxtvillkor för barn. Föräldraförsäkringen ska vara anpassad till en modern arbetsmarknad och de krav en sådan ställer samt ge förutsättningar för en god balans mellan familjeliv och arbetsliv. Föräldraförsäkringen ska också utformas så att den fungerar väl oavsett familjekonstellation.

Vidare har regeringen gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att verka för en mindre könsuppdelad arbetsmarknad och förtydligade jämställdhetsuppdrag till andra myndigheter som kan påverka utbildnings- och yrkesval, såsom Statens skolverk. Regeringen satsar också särskilda medel på arbetslivsforskning för 2016–2018 om bland annat arbetsmiljön och kvinnodominerade sektorer och kvinnors arbetsrelaterade ohälsa.

Utvecklingen inom det privata näringslivet går framåt med fler kvinnor i bolagens styrelser (från 16,1 procent 2005 till 30 procent 2016). Departementspromemorian Jämn könsfördelning i bolagsstyrelser (Ds 2016:32) har tagits fram inom Regeringskansliet. I promemorian föreslås en ändring av aktiebolagslagen som innebär att minst fyrtio procent av styrelseledamöterna i ett aktiemarknadsbolag ska vara av vardera kön. Enligt förslaget i promemorian ska bolagen ha en jämn könsfördelning i styrelserna senast vid de årsstämmor som hålls 2019.

Fortsatta och stärkta åtgärder mot mäns våld mot kvinnor är en jämställdhetspolitisk prioritering för regeringen. Särskilt angeläget är att utveckla våldsförebyggande insatser. Det våldsförebyggande arbetet behöver nå alla grupper i samhället och utvecklas på flera arenor såsom i skolan, idrotten och inom hälso- och sjukvården. Regeringen avser därför att presentera en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor under 2016.

11.7 Förbättrad tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning

Rekommendationer Sverige har fått

Sverige fick rekommendationer avseende personer med funktionsnedsättning. Innebörden av dessa var bland annat att åtgärder bör vidtas för att förbättra sådana personers situation med avseende på tillgänglighet och delaktighet. Bland annat framhölls vikten av att kunna erbjuda en anställning. Sverige accepterade rekommendationerna.

Regeringen har gett Myndigheten för delaktighet i uppdrag att ta fram förslag avseende genomförande och uppföljning av funktionshinderspolitiken samt förslag på inriktning inom funktionshindersområdet (S2015/3797/FST). Förslagen ska kunna utgöra underlag för en ny funktionshinderspolitik som ska ersätta den nuvarande strategin, som avser 2011–2016. Uppdraget ska genomföras utifrån de övergripande målen och inriktningen för funktionshinderspolitiken och utgå från FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, inklusive de rekommendationer som Sverige fick 2014 från kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Många arbetslösa har någon form av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Det är viktigt att deras kompetens och färdigheter tas tillvara. Regeringen vidtar därför en rad åtgärder i syfte att möjliggöra för personer med funktionsnedsättning att få en anställning. Som exempel kan nämnas möjligheten till lönestöd i syfte att öka chanserna för personer med nedsatt arbetsförmåga att få jobb, en satsning på 300 miljoner kronor 2016 för att få fler människor att få jobb på Samhall AB. Inom Regeringskansliet bedrivs ett arbete för att se över lönestöden för personer med funktionsnedsättning i syfte att stärka möjligheterna till arbete. Regelverket behöver förtydligas och insatserna förstärkas med ett tydligt fokus på alla individers möjlighet till utveckling av sin arbetsförmåga.

Regeringen har gett flertalet statliga myndigheter i uppdrag att ta emot personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga för praktik 2016–2018.

11.8 Tortyr som ett särskilt brott

Rekommendationer Sverige har fått

Sverige fick rekommendationer om att införa tortyr som ett särskilt brott i den svenska strafflagstiftningen. Sverige har också vid åtskilliga tillfällen fått samma rekommendation av FN:s kommitté som följer upp efterlevnaden av konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Sverige accepterade inte UPR-rekommendationerna med hänvisning till att regeringen inte ville föregå den pågående utredningen av frågan.

Åtgärder av betydelse för att efterkomma rekommendationerna

Den ovannämnda utredningen presenterade sitt förslag i september 2015 i departementspromemorian *Ett särskilt tortyrbrott?* (Ds 2015:42).

I promemorian konstateras att svensk rätt i huvudsak uppfyller de krav som tortyrkonventionen ställer på nationell lagstiftning. Det finns emellertid anledning att i viss utsträckning ifrågasätta om de svenska jurisdiktions- och medverkansbestämmelserna är tillräckligt omfattande för att svara mot konventionens krav. Därutöver finns det också anledning att fråga sig om psykisk tortyr, dvs. tortyr som orsakar svårt lidande, är straffbar i svensk rätt i den omfattning som tortyrkonventionen kräver, liksom om tortyrgärningar kan bestraffas med

tillräckligt kännbara straff. Genom att kriminalisera tortyr som ett särskilt brott kan de eventuella tveksamheter som finns i dessa frågor undanröjas.

Promemorians förslag innebär att en ny lag om straff för tortyrbrott införs, där tortyr kriminaliseras som ett särskilt brott. I den föreslagna lagen regleras även överordnades ansvar för underlydandes tortyr särskilt.

Enligt förslaget kommer tortyrbrottet att omfattas av universell jurisdiktion. Det innebär att svenska domstolar har rätt att döma i mål om tortyrbrott oberoende om brottet har begåtts i Sverige eller i utlandet och oavsett gärningsmannens eller målsägandens nationalitet.

Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

11.9 Säkerställande av rättigheter för frihetsberövade

Rekommendationer Sverige har fått

Sverige fick rekommendationer rörande personer som frihetsberövats. Deras innebörd var att Sverige bör säkerställa att sådana personer bereds tillgång till grundläggande rättssäkerhetsgarantier enligt internationell standard. Sverige accepterade rekommendationerna.

Sverige fick i mars 2016 liknande rekommendationer inom ramen för granskningen av efterlevnaden av FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) liksom vid granskningen av efterlevnaden av FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CAT) i november 2014. Sverige uppmanades att säkerställa att häktnings- och restriktionsanvändningen är förenlig med konventionerna, bland annat genom att införa tidsfrister för häktning och restriktioner och att vidta åtgärder för att mildra isolering, särskilt för unga frihetsberövade.

Åtgärder av betydelse för att efterkomma rekommendationerna

Regeringen har i proposition 2015/16:187 Genomförande av EU:s försvarardirektiv lämnat förslag i syfte att stärka några av de grundläggande rättsgarantierna för frihetsberövade. Förslagen innebär exempelvis att frihetsberövade misstänkta redan vid gripandet ska ha rätt att träffa och tala i enrum med sin försvarare och att den misstänkte ska ha en ovillkorlig rätt att ha sin offentlige försvarare, eller privata försvarare som uppfyller motsvarande krav, närvarande vid förhör under förundersökningen.

Regeringen gav i juli 2015 en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag som syftar till att minska användningen av häktning och restriktioner. I augusti 2016 redovisades utredningen Färre i häkte och minskad isolering (SOU 2016:52). Utredningens förslag innebär bland annat nya alternativ till häktning, begränsning av häktningstiderna, utökad restriktionsprövning av domstolarna, lagstiftad rätt till mänsklig kontakt och särskilda regler för frihetsberövade barn. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Sammanfattning av slutbetänkandet Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter (SOU 2010:70)

Skr. 2016/17:29
Bilaga 1

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

Delegationens överväganden och förslag

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

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

Sverige har, i likhet med övriga skandinaviska länder, ett dualistiskt förhållningssätt till relationen mellan nationell och internationell rätt. Det innebär att det krävs att de internationella överenskommelser som Sverige tillträder införlivas i nationell rätt för att bestämmelserna ska bli gällande i den nationella rättsordningen. Införlivande kan ske genom inkorporering eller genom transformering. Att en internationell överenskommelse inkorporeras innebär att konventionen som sådan blir del av den nationella rättsordningen. Transformering däremot sker genom att konventioner helt eller delvis görs om till nationell författningstext. Införlivande sker i Sverige som huvudregel genom transformering. Trots att Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna är bindande för det allmänna är de sällan tydliga i lagstiftningen som just åtaganden om mänskliga rättigheter.

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

konventionerna om de mänskliga rättigheterna och till konventionsorganens praxis och yttranden.

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

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

Mot denna bakgrund föreslår delegationen insatser inom flera områden.

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

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

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

Enligt delegationens bedömning finns det således anledning att nu tydligare lyfta fram de mänskliga rättigheterna under lagstiftningsprocessen liksom för rättstillämpningen. För att full respekt för de mänskliga rättigheterna ska säkerställas och kränkningar av rättigheterna förebyggas behöver arbetet med att skydda de mänskliga rättigheterna

pågå kontinuerligt och genomföras på varje stadium av lagstiftnings- och rättstillämpningsprocessen.

Skr. 2016/17:29
Bilaga 1

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

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

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

För att ansvaret för att beakta de mänskliga rättigheterna även ska förtydligas på ett övergripande sätt i styrningen och tillsynen av offentlig verksamhet föreslår delegationen att bestämmelser som hänvisar till de mänskliga rättigheterna ska föras in i förvaltningslagen och myndighetsförordningen. Delegationen föreslår också att bestämmelser som innebär en skyldighet att beakta de mänskliga rättigheterna vid regelgivning och inom ramen för statliga utredningar ska föras in i

förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning respektive kommittéförordningen. Vidare föreslår delegationen att kommunernas och landstingens ansvar för att respektera de mänskliga rättigheterna förtydligas i kommunallagen. Den föreslagna bestämmelsen är av vägledande karaktär och inkräktar inte på den kommunala självstyrelsen.

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

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

En nationell institution för de mänskliga rättigheterna

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

Antalet länder som har inrättat nationella institutioner för mänskliga rättigheter blir allt fler. I juni 2010 fanns sådana institutioner som motsvarar Parisprinciperna i 67 länder. FN:s högkommissarie och Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter samt EU:s byrå för grundläggande rättigheter betonar alla vikten av att medlemsstaterna har nationella institutioner som främjar och skyddar de mänskliga rättigheterna på nationell nivå. Sverige har vid ett flertal tillfällen rekommenderats att inrätta en nationell institution för mänskliga rättigheter av FN:s övervakningskommittéer, samt även vid granskningen i FN:s råd för mänskliga rättigheter.

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

- undersöka och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna respekteras i Sverige samt lämna förslag om hur situationen kan förbättras,

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

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

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

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

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

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

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

Utbildning, forskning och kunskapsutveckling

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

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

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

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

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

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

Satsningar bör också göras på att utveckla statistik om de mänskliga rättigheterna som grunddata för både kunskapsutveckling och uppföljning. Indikatorssystem som bl.a. omfattar redovisning av kvantitativa data i form av statistik har införts eller håller på att utarbetas inom en rad politikområden. Det främsta syftet med sådana system är att på ett strukturerat sätt kunna följa utvecklingen och på så sätt kunna utforma träffsäkra insatser. Ytterligare ett syfte är att tydligt kunna redovisa utvecklingen för riksdagen. Delegationen anser att även utvecklingen av situationen för de mänskliga rättigheterna bör följas upp och redovisas på detta sätt. Delegationen föreslår därför att regeringen inom ramen för nästa nationella handlingsplan eller motsvarande strategi för de mänskliga rättigheterna ska utveckla nationella mål och indikatorer för de mänskliga rättigheterna i samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting samt med beaktande av det arbete med sådana indikatorer som bedrivs inom internationella organisationer.

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

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

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

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

Delegationen föreslår också att regeringen ska genomföra åtgärder för att aktivt sprida den kommande internationella standarden för socialt

Skr. 2016/17:29
Bilaga 1

ansvar, ISO 26000, och stimulera till att den används av organisationer inom civilsamhälle, näringsliv och offentlig sektor.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av Riksdagens ombudsmän (JO), Riksrevisionen, Svea hovrätt, Göteborgs tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Göteborg, Justitiekanslern, Hyresnämnden och arrendenämnden i Linköping, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvården, Migrationsverket, Styrelsen för internationellt utvecklings-samarbete (Sida), Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut (FHI), Statens institutionsstyrelse (SiS), Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam), Barnombudsmannen, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS), Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Arbetsgivarverket, Bokföringsnämnden (BFN), Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Statskontoret, Statistiska centralbyrån (SCB), Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus), Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskollstyrelsen, Högskoleverket, Stockholms universitet, Kungliga Tekniska högskolan, Uppsala universitet, Lunds universitet, Malmö högskola, Linnéuniversitetet, Göteborgs universitet, Vetenskapsrådet, Svenska Unescorådet, Sametinget, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), Boverket, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Diskrimineringsombudsmannen (DO), Ungdomsstyrelsen, Institutet för språk och folkminnen, Statens museer för världskultur (Världskulturmuseet i Göteborg), Forum för levande historia, ILO-kommittén, Eskilstuna kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Jönköpings kommun, Karlstad kommun, Kristinehamns kommun, Landskrona kommun, Linköpings kommun, Malmö kommun, Mölndals kommun, Stockholms kommun, Strömsunds kommun, Södertälje kommun, Tranås kommun, Trollhättans kommun, Upplands-Bro kommun, Värmdö kommun, Västerås kommun, Öckerö kommun, Örebro kommun, Örnsköldsviks kommun, Östergötlands läns landsting, Jönköpings läns landsting, Värmlands läns landsting samt Norrbottens läns landsting, Amnesty Sverige (svenska sektionen av Amnesty International), Centrum för rättvisa, Civil Rights Defenders, Demokratiakademin, Folkbildningsförbundet, Folkbildningsrådet, Fonden för mänskliga rättigheter, Föreningen Ordfront, Handikappförbunden, Hjälpmedels-institutet (HI), Humanisterna, Hörselskadades riksförbund, IOGT/NTO, Landsorganisationen i Sverige (LO), Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Neurologiskt handikappades riksförbund (NHR), Pensionärernas Riksorganisation (PRO), Raoul Wallenberginstitutet för mänskliga rättigheter och internationell rätt (RWI), Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter (RFSL), Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU), Riksförbundet för Social och Mental Hälsa (RSMH), Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (ROKS), Roma International (innefattande flera andra romska organisationer), Rädda Barnen, Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO), Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige

(SIOS), Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Svenska FN-förbundet, Svenska Röda Korset, Svenska Samernas Riksförbund, Svenska Tornedalingars Riksförbund (STR-T), UN Women nationell kommitté Sverige (UN Women Sverige), Svenskt näringsliv, Sverigefinländarnas Delegation, Sverigefinska Riksförbundet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)1, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Swedish Standards Institute (SIS), Synskadades Riksförbund (SRF), The English International Association of Lund, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Svenska kyrkan, Svenska missionsrådet (SMR), Sveriges Buddhistiska Samarbetsråd, Sveriges Kristna Råd (SKR), Lika Unika, Peter Nobel, Broderskapsrörelsen – Sveriges kristna socialdemokrater, Västra Götalandsregionen, Sensus studieförbund, Studieförbundet vuxenskolan och Sveriges antidiskrimineringsbyråer.

Följande har avstått från att yttra sig: Riksdagsförvaltningen, Myndigheten för yrkeshögskolan och Chalmers Tekniska Högskola, Arvika kommun, Bodens kommun, Härnösands kommun, Kalix kommun, Kalmarkommun, Karlskoga kommun, Kungsbacka kommun, Lerums kommun, Luleå kommun, Nacka kommun, Sandvikens kommun, Sundsvalls kommun, Uppsala kommun och Övertorneå kommun, 512-rörelsen, Advokater utan Gränser, Afrosvenskarnas riksförbund, Aktiebolaget Svenska Miljöstyrningsrådet, Arbetsgivaralliansen, Branschorganisationen för revisorer och rådgivare, Centrum mot rasism, Diakonia, ECPAT Sverige, Finlandssvenskarnas Riksförbund i Sverige, Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd, Folkuniversitetet, Forum för Frivilligt Socialt Arbete, Forum Syd, Förbundet dövblindas riksförbund, Föreningen Fredsmuseum på Uppsala Slott, Föreningen Gemensam Framtid, Hela Människan, Hyresgästföreningen, IBN Rushd Studieförbund, IDEA – Arbetsgivarförbundet för ideella organisationer, Ideellt forum, Individuell Människohjälp, Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet, Barns rätt till lek (IPA), KFUK-KFUM, Kollegiet för svensk bolagsstyrning, Kontaktnätet – riksorganisation för ideella kulturföreningar, Kristna Fredsrörelsen, Kvinna till Kvinna, Kvinnor För Fred, Kvinnorättsforum, Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU), Lutherhjälpen, Medborgarrättsrörelsen, Nordiska Kommittén för Mänskliga Rättigheter (NKMR), Nätverket för barnkonventionen c/o PLAN-Sverige, Olof Palmes Internationella Center, Resande Romers Riksförening, Resandefolkets Romanoa Riksförbund, Riksbankens Jubileumsfond, BRIS – Barnens Rätt i Samhället, Riksförbundet Frivilliga Samhällsarbetare, Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar, Riksidrottsförbundet (RF), Riksorganisationen för vård och omsorg utan vinstsyfte (Famna), Romernas riksförbund, Romskt kulturcentrum i Stockholm, Rådet för finansiell rapportering, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, SISU Idrotts-utbildarna, Sociala Missionen, Stiftelsen Allmänna Barnhuset, Stiftelsen Friends, Svenska Fredskommittén, Svenska OCD-förbundet Ananke, Sverigefinska Riksförbundet, Sveriges Dövas Riksförbund, Sveriges elevråd (SVEA), Sveriges Elevråds Centralorganisation (SECO), Sveriges förenade studentkårer (SFS), Sveriges Konsumenter, Sveriges Konsumenter i Samverkan, Sveriges Kvinno-

lobby, Sveriges Pensionärsförbund (SPF), Sveriges universitets- och högskoleförbund, Teologiska högskolan och UNICEF Sverige.

Skr. 2016/17:29
Bilaga 2

Följande trossamfund har avstått från att yttra sig: Evangeliska Frikyrkan, Frälsningsarmén, Judiska Centralrådet i Sverige, Metodistkyrkan i Sverige, Metodistkyrkans Ungdomsförbund, Pingst – fria församlingar i samverkan, Romersk-katolska kyrkan i Sverige, Svenska Baptistsamfundet, Svenska Missionskyrkan, Sveriges Muslimska Förbund och Sveriges muslimska råd.

Sammanfattning av betänkandet Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009 (SOU 2011:29)

Jag har haft uppdraget att utvärdera regeringens nationella handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006-2009, som överlämnades till riksdagen i mars 2006 genom regeringens skrivelse skr. 2005/06:95. Uppdraget har innefattat att lämna rekommendationer i syfte att ge regeringen ett underlag för dess fortsatta systematiska arbete med frågor om mänskliga rättigheter på nationell nivå i Sverige (i betänkandet ofta benämnt endast som *systematiskt MR-arbete*).

I det här betänkandet, som till stor del utgör resultatet av ett omfattande konsultationsarbete, redovisar jag mina synpunkter på bl.a. processen för handlingsplanens tillkomst, handlingsplanens utformning och innehåll, liksom på dess genomförande och, i den utsträckning det varit möjligt, dess resultat.

Med utgångspunkt från de slutsatser jag anser mig kunnat dra av det arbete som hittills bedrivits, lämnar jag i betänkandet ett antal rekommendationer och förslag på hur regeringens fortsatta systematiska arbete med mänskliga rättigheter bör utformas. Jag har huvudsakligen valt att fokusera på två områden.

Det ena berör *principiella frågor av processkaraktär*, som användningen av handlingsplaner som metod, en förbättrad styrning och samordning av arbetet med de mänskliga rättigheterna, samt stöd till och samordning av arbete med frågor om mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå.

Det andra rör vad jag valt att kalla en förbättrad *infrastruktur för mänskliga rättigheter* och omfattar bl.a. en indikatorbaserad uppföljning av situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige, frågan om inkorporering av fler konventioner om mänskliga rättigheter i svensk rätt och tillskapandet av ett nationellt organ för mänskliga rättigheter.

Härutöver har jag valt att behandla *några särskilda sakområden*, nämligen vissa rättsstatliga frågor, några frågor om diskriminering, romernas situation samt urfolket samerna.

Handlingsplaner som metod i ett systematiskt MR-arbete

Världens stater är i dag bundna av omfattande, i första hand konventionsbaserade, internationella förpliktelser att upprätthålla respekten för de mänskliga rättigheterna. Tillsammans utgör dessa rättigheter ett komplext system av normer som har omedelbar betydelse inte bara för konkreta beslut och åtgärder som direkt berör enskilda individer utan också för långsiktiga politiska ställningstaganden, t.ex. om utformningen av samhällets institutioner, fördelning av resurser och de avvägningar som måste göras mellan olika gruppers rättigheter och intressen.

Samtidigt är det ett faktum att alla stater, i större eller mindre utsträckning, uppvisar brister när det gäller det sätt på vilket rättigheterna i praktiken respekteras eller säkerställs. Frågan hur arbetet för de mänskliga rättigheterna på nationell nivå bäst bör utformas har därför kommit att mötas av ett allt större intresse. Uppmärksamhet har särskilt kommit att riktas mot behovet av att på ett mer systematiskt sätt vidta åtgärder för att komma till rätta med såväl specifika rättighetsproblem som mer generella förhållanden som kan leda till att de mänskliga rättigheterna åsidosätts.

Det sätt att arbeta systematiskt med mänskliga rättigheter som ägnats mest uppmärksamhet och som kommit att få störst spridning är användningen av s.k. nationella MR-handlingsplaner. Ett trettio-tal stater, däribland Sverige, har hittills antagit någon typ av sådan plan. En grundläggande frågeställning under mitt arbete har också varit om en handlingsplan i sig är ett bra verktyg för ett systematiskt arbete för de mänskliga rättigheterna, eller om det finns skäl som talar för att låta det systematiska arbetet för mänskliga rättigheter i Sverige utvecklas i en helt annan riktning. Min slutsats är att en handlingsplan, eller motsvarande samlat dokument, har förutsättningar att utgöra ett bra redskap för ett systematiskt MR-arbete.

Processen kring handlingsplanens utarbetande och genomförande

Ett fördjupat samråd

Att en nationell handlingsplan utarbetas genom en öppen, inkluderande och transparent process med bredast möjliga deltagande av samtliga berörda samhällsliga aktörer har stor betydelse för möjligheterna att planen får brett stöd och effektivt genomslag. Det breda och öppna samråd som också användes vid den senaste handlingsplanens tillkomst bör därför fortsätta. Det bör emellertid kompletteras med särskilda samråd som specifikt behandlar sakfrågor som bedöms vara av särskild betydelse. Syftet med dessa samråd bör vara att ge utrymme för en fördjupad diskussion om dessa frågor. Under samrådsprocessen bör regeringen vidare särskilt prioritera möjligheterna för särskilt utsatta grupper att komma till tals och få sina synpunkter beaktade.

Ett tydligare ägarskap

Jag har under utvärderingen kommit till den slutsatsen att själva begreppet nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter kan ge upphov till oklarheter i fråga om vem som "äger" planen och därmed också om på vilket sätt planen är avsedd att användas. För att minska osäkerheten om regeringens avsikter och risken för felaktiga förväntningar bör regeringen såväl vid samrådsprocessen som vid själva planens utformning, sträva efter att tydligare klargöra förutsättningarna för de olika aktörernas medverkan, liksom handlingsplanens syfte och det sätt på vilken den är avsedd att användas.

Ett ökat politiskt ansvarstagande

Under mina konsultationer inom Regeringskansliet har en delvis splittrad bild framkommit av den roll som den politiska nivån i Regeringskansliet – i huvudsak statsråden och statssekreterarna – spelat i arbetet med handlingsplanen. Några har framhållit att delaktigheten från den politiska nivån i det arbetet varit ovanligt hög. Urvalet och utformningen av handlingsplanens åtgärder tycks dock i hög grad ha hanterats på tjänstemannanivå och den politiska ledningen har inte uppfattats som att den deltagit i det arbetet på nära håll.

Oavsett dessa delvis motstridiga uppgifter har jag dragit slutsatsen att en högre grad av direkt och synligt politiskt ansvar för, och delaktighet och engagemang i, arbetet med utformningen, genomförandet och uppföljningen av en ny nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter är nödvändig. Det skulle skapa en mer dynamisk process med högre krav på aktivt ansvarstagande från regeringens olika medlemmar och alla delar av Regeringskansliet och därigenom också öka möjligheterna för att planen får ett effektivt genomslag. Arbetet med en eventuell kommande handlingsplan bör därför ledas av en grupp på statssekreterarnivå.

En mer levande handlingsplan och en förbättrad uppföljning

Det tydliga intryck jag erhållit genom mina konsultationer är att medan handlingsplanen vid tiden för dess utformning och antagande var föremål för uppmärksamhet och intresse, så har den under sin genomförandeperiod inte i någon större utsträckning uppfattats som relevant för det dagliga arbetet inom Regeringskansliet, inom myndigheter eller på den lokala eller regionala nivån.

I syfte att skapa en mer levande handlingsplan bör den enligt min mening göras till föremål för ett regelbundet återkommande samråd med representanter för både myndigheter och särskilt relevanta delar av det civila samhället. En på detta sätt genomförd kontinuerlig dialog kring handlingsplanens genomförande skulle bidra till att stärka en bredare känsla av delaktighet i det systematiska MR-arbetet och öka dess legitimitet även utanför Regeringskansliet.

För att bibehålla handlingsplanens aktualitet krävs också att det löpande görs förändringar i handlingsplanen. Nya väsentliga initiativ inom MR-området under handlingsplanens löptid bör dessutom tydligt kopplas till planen. På så sätt kan en bättre samordning uppnås mellan olika initiativ och det blir också tydligare vilken roll sådana åtgärder har i förhållande till Sveriges åtaganden när det gäller att säkerställa de mänskliga rättigheterna på nationell nivå. För att en sådan regelbundet återkommande uppdatering ska kunna bidra till en mer levande handlingsplan bör regeringen årligen följa upp handlingsplanens genomförande. Denna uppföljning bör innehålla ett tydligt utvärderande inslag.

En tydligare roll för riksdagen

Regeringen bör årligen till riksdagen lämna en skrivelse där den redovisar arbetet under det senaste året för handlingsplanens genomförande, vilket resultat som uppnåtts och vilka eventuellt nya eller förändrade åtgärder som regeringen avser att vidta framöver. Genom en sådan skrivelse skulle skapas ett tillfälle till en årligen återkommande

riksdagsdebatt om situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige. Att på detta sätt öka det politiska engagemanget kring planens genomförande skulle på ett avgörande sätt kunna bidra till att skapa en mer levande handlingsplan och därmed också ett fördjupat och mera aktivt offentligt samtal över huvud taget om situationen när det gäller de mänskliga rättigheterna i Sverige.

Synpunkter och rekommendationer från internationella organ bör integreras i det fortlöpande arbetet med handlingsplanen

Olika internationella övervakningsorgan lämnar regelbundet synpunkter och rekommendationer till regeringen i fråga om hur Sverige uppfyller sina internationella åtaganden om respekt för de mänskliga rättigheterna. Någon fast och samlad struktur för att på ett mer systematiskt sätt hantera och följa upp övervakningsorganens synpunkter finns för närvarande inte inom Regeringskansliet. Detta framstår som en brist.

Ett sådant arbete bör så långt det är möjligt integreras med det fortsatta systematiska arbetet för mänskliga rättigheter på nationell nivå och därmed också med arbetet med en MR-handlingsplan. På så sätt kan regeringen analysera bl.a. hur de handlingsplanens problembeskrivningar och åtgärder förhåller sig till lämnade rekommendationer från de internationella övervakningsorganen och vilken eller vilka typer av kompletterande åtgärder som bör vidtas. I de fall där regeringen inte delar övervakningsorganens bedömning i något visst avseende bör detta tydligt redovisas och skälen för det ställningstagandet anges med särskild noggrannhet.

Handlingsplanens utformning och innehåll

Medan det förtjänar att framhållas att planens 135 åtgärder tillsammans representerar ett betydande åtagande och engagemang från regeringens sida, är min sammantagna bedömning att handlingsplanen inte kommit att spela den roll för regeringens systematiska arbete för mänskliga rättigheter som varit avsedd.

Ett problem med planens utformning har varit att det inte tillräckligt tydligt framgått hur de åtgärder som utgjort den egentliga handlingsplanens innehåll förhåller sig till de olika delarna av kartläggningen av situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige 2005. Åtgärderna varierar stort till sin räckvidd och ambitionsnivå, och det är svårt att i handlingsplanen följa de prioriteringar och övriga överväganden som legat till grund för åtgärdernas urval och utformning, liksom hur dessa överväganden förhåller sig till kartläggningens resultat.

Samtidigt medför bl.a. avsaknaden av tydliga effektmål att det måste ifrågasättas om planen i tillräckligt hög grad kunnat fungera som styrdokument eller vägbeskrivning för regeringens MR-arbete under perioden. En tillkommande svårighet är att det är svårt att se hur handlingsplanens innehåll närmare förhåller sig till andra mer specialiserade handlingsplaner, strategier och åtgärdsprogram som regeringen antagit inom olika områden och som har tydlig relevans för regeringens långsiktiga mål att uppnå full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige.

En tydligare redovisning av regeringens egen analys av situationen för mänskliga rättigheter i Sverige

Ett grundläggande krav för att ett arbete med att uppnå full respekt för mänskliga rättigheter ska kunna betecknas som systematiskt är att de insatser som genomförs är ett resultat av medvetna överväganden som tar sin utgångspunkt i en bred kartläggning och nulägesanalys, en s.k. *baseline study*. En handlingsplans själva syfte är att komma tillrätta med vissa missförhållanden, eller i vart fall att förbättra en given situation.

En betydande svaghet med den kartläggning av situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige 2005 som ingått som en del av den nu aktuella handlingsplanen, är att den inte innehåller någon tydlig analys av och slutsatser om på vilka områden Sverige, enligt regeringens egen uppfattning, har svårigheter att uppfylla sina åtaganden i fråga om de mänskliga rättigheterna, och vilka brister som är allvarligast. Regeringen bör därför i det fortsatta systematiska MR-arbetet utförligt presentera sin egen bedömning av vilka de identifierade huvudproblemen är, vilka tänkbara alternativa lösningar som övervägts, samt de överväganden som slutligen kommit att avgöra valet av åtgärder.

Handlingsplanens åtaganden bör vara tydligt framåtsyftande

Handlingsplanen innehåller ett flertal åtgärder som inte innebär några framåtsyftande åtaganden. Vid de kontakter jag haft med företrädare för olika delar av Regeringskansliet har också framkommit att utformningen av handlingsplanens åtgärdsdel till stor del styrts av vilka aktiviteter eller initiativ som – oberoende av kartläggningens resultat – redan pågick eller som planerades inom olika departement vid tidpunkten för planens utarbetande.

Det är, enligt min mening, visserligen naturligt att som en del av bakgrundsbeskrivningen till åtgärden i en handlingsplan redovisa de olika typer av insatser som tidigare beslutats eller som vid tiden för handlingsplanens antagande pågår för att komma till rätta med brister som konstaterats. För att en handlingsplan ska kunna utgöra ett verktyg som skapar ett påtagligt mervärde i ett fortsatt systematiskt MR-arbete bör den emellertid fokusera på åtaganden som är tydligt framåtsyftande, och i princip inte innehålla sådana åtgärder som redan tidigare har beslutats eller pågår.

Handlingsplanen bör innehålla effektmål

En genomgång av handlingsplanens innehåll visar att inte någon av de 135 åtgärder som ingår i planen har utformats som ett åtagande att genom olika insatser under handlingsplanens löptid söka uppnå ett visst resultat eller en viss effekt, uttryckt i någorlunda preciserade termer, det vill säga s.k. effektmål. Den bild som samstämmigt kommit fram vid de konsultationer som jag genomfört med företrädare för Regeringskansliet är också att det vid utformningen av handlingsplanens innehåll inte funnits något stöd för att inkludera åtgärder av detta slag.

Jag anser att regeringen i sitt fortsatta systematiska MR-arbete, bör identifiera ett antal områden som är av särskild betydelse och för vart och ett av dessa formulera den konkreta förbättring av situationen i form av

en viss effekt eller ett visst resultat som den åtar sig att söka uppnå under handlingsplanens löptid.

Uppställandet av denna typ av mål och delmål skulle enligt min mening flytta fokus från genomförandet av enskilda aktiviteter till i vilken mån en insats faktiskt haft någon positiv effekt. Genom att bygga handlingsplanen kring åtaganden av detta slag skulle det alltså kunna skapas ett tydligare incitament att under handlingsplanens löptid bättre följa upp resultaten, och att vid behov fatta beslut om ytterligare åtgärder för att nå de uppställda målen.

Ett tydligare integrerat jämställdhetsperspektiv

Handlingsplanen innehåller ett antal åtgärder som tar sikte på jämställdheten mellan kvinnor och män. Det varierar i vilken utsträckning som de olika åtgärderna verkligen blivit genomförda. En större fråga är emellertid att det synbarligen saknats ett tydligt integrerat jämställdhetsperspektiv i handlingsplanen som helhet. Vid mina samråd har den frågan också tagits upp på olika sätt. Den vanligaste uppfattningen har då varit att jämställdhetsperspektivet inte haft någon framträdande plats under arbetet med att utarbeta handlingsplanen. Det tycks ha funnits olika synsätt på hur frågorna om jämställdhet mellan kvinnor och män förhåller sig till arbetet med mänskliga rättigheter, vilket i vissa fall resulterat i ett motstånd mot att tydligt inkludera frågor om jämställdhet i handlingsplansarbetet; i stället borde de frågorna behandlas för sig.

Det fortsatta systematiska MR-arbetet bör emellertid inte tillåtas hindras av den typen av revir- eller hierarkigrundade resonemang. Frågan om jämställdhet mellan kvinnor och män är en oundgänglig del av arbetet med att säkerställa de mänskliga rättigheterna på alla områden på nationell nivå. Jämställdhetsperspektivet bör därför integreras tydligare i det fortsatta handlingsplansarbetet för de mänskliga rättigheterna i Sverige.

En mer strategisk handlingsplan

Regeringens fortsatta systematiska arbete för mänskliga rättigheter bör enligt min mening ta sin utgångspunkt i ett dokument som i högre grad än den senaste handlingsplanen utformas som ett strategiskt verktyg på en mer övergripande nivå. I den mån regeringen under handlingsplanens löptid avser att genomföra viktiga reformer som berör säkerställandet av de mänskliga rättigheterna på nationell nivå, genom ändrad lagstiftning, särskilda kompetensutvecklingsinsatser eller på annat sätt, så hör naturligtvis en redovisning av dessa hemma i handlingsplanen. Men i övrigt bör planens tyngdpunkt enligt min uppfattning mera ligga på att "leda och fördela arbetet", snarare än på en förteckning av enskilda åtgärder inom en rad samhällsområden.

Regeringen bör alltså i handlingsplanen ställa upp mål, fördela ansvarsområden, utpeka relevanta aktörer, samt avisera uppdrag som kommer att ges åt dessa att inom det egna ansvarsområdet vidta åtgärder för att uppnå de uppställda målen, alternativt att utarbeta förslag till ytterligare insatser. Denna typ av beställningar bör kopplas till tydliga tidsramar och återrapporteringskrav.

Regeringen bör vid behov också i planen kunna åta sig att utarbeta mer konkreta åtgärder inom ett visst område t.ex. i form av en specialiserad åtgärdsplan för att nå mål och delmål som angetts i MR-handlingsplanen. På detta sätt skapas också en ökad tydlighet kring hur sådana åtgärdsplaner, strategier och liknande instrument inom olika områden förhåller sig till regeringens systematiska arbete för att uppnå det långsiktiga målet – full respekt för de mänskliga rättigheterna på nationell nivå i Sverige.

Styrning och samordning av MR-arbetet

Medan regeringen är skyldig att säkerställa Sveriges internationella åtaganden när det gäller de mänskliga rättigheterna, är målet om full respekt för de mänskliga rättigheterna i praktiken något som till stor del ytterst måste förverkligas av andra än regeringen själv, närmare bestämt i många olika statliga och kommunala organs dagliga verksamhet. Hur styrningen och samordningen av denna verksamhet ser ut är därför viktigt för att regeringens arbete med de mänskliga rättigheterna ska kunna bli verkligt systematiskt.

Ett förstärkt arbete med mänskliga rättigheter inom Regeringskansliet

För att styrning och samordning av arbetet för de mänskliga rättigheterna ska bli mer verkningsfull krävs att Regeringskansliets organisation för hantering av frågor om mänskliga rättigheter på nationell nivå förstärks. I denna del föreslår jag bl.a. att ett arbete bör inledas i Regeringskansliet med sikte på att åstadkomma en MR-integrerad budgetprocess. Sveriges åtaganden när det gäller mänskliga rättigheter på nationell nivå bör också ges större betydelse i Regeringskansliets ordinarie beredningsprocesser. Därutöver bör en särskild MR-enhet inrättas med uppgift att samordna och utveckla Regeringskansliets arbete med frågor om mänskliga rättigheter på nationell nivå.

Jag anser vidare att det övergripande arbetet i Regeringskansliet med planering, samordning och utveckling av frågor om mänskliga rättigheter på nationell nivå bör ledas av en statssekreterare som har detta område som sitt huvudsakliga ansvar.

Väsentligt större utbildningsinsatser än hittills bör också göras i förhållande till såväl handläggare som chefer inom Regeringskansliet för att säkerställa den kompetens som krävs för ett effektivt systematiskt arbete med att skydda och främja mänskliga rättigheter på nationell nivå i Sverige.

En större tydlighet med regeringens avsikter med MR-arbetet och ett större genomslag för principen om fördragskonform lagtolkning

I mina kontakter med sådana myndigheter som inom handlingsplanens ram erhållit särskilda regeringsuppdrag eller i vilkas instruktioner införts hänvisningar till de mänskliga rättigheterna, har det under utvärderingsarbetet framkommit att det inte sällan funnits en osäkerhet kring vad det är som regeringen ytterst velat uppnå med uppdraget respektive med instruktionens krav. I flera fall har det också framförts att dialogen med Regeringskansliet i fråga om regeringens avsikter kunde varit bättre.

Regeringen bör i sitt fortsatta systematiska MR-arbete tydligare kommunicera vad den vill uppnå. Regeringen bör i det avseendet genom åtgärder för styrning och samordning bl.a. tydligare förmedla att domstolar, förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting, samt andra som fullgör uppgifter inom offentlig förvaltning, i sin verksamhet ska uppmärksamma Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter och tillämpa principen om fördragskonform lagtolkning.

En översyn av MR-uppdrag till myndigheter

En översyn bör göras av hur vissa myndigheters ansvar för förverkligandet av Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter i dag är formulerat. Översynen bör syfta till en mer genomtänkt utformning av kraven på myndigheterna och en bättre samordning med andra s.k. tvärsektoriella uppdrag. Översynen bör omfatta myndighetsinstruktioner, regleringsbrev och uppdrag som getts till myndigheterna genom särskilda beslut.

Regeringskansliets dialog med myndigheterna angående deras ansvar för säkerställandet av de mänskliga rättigheterna bör förbättras så att osäkerhet om regeringens avsikter så långt möjligt kan undvikas.

Regeringen bör i samband med översynen överväga vilka ytterligare myndigheter som bör ges ett särskilt ansvar för säkerställandet av de mänskliga rättigheterna. En utgångspunkt bör vara att de som i dag har eller har haft ett sådant särskilt ansvar även fortsättningsvis bör ha det. I övrigt bör i första hand prioriteras sådana myndigheter vars ansvarsområde och befogenheter innebär en särskilt stor risk för åsidosättanden av enskildas grundläggande rättigheter, samt myndigheter med omfattande kontakter med allmänheten.

För myndigheter som har tillsynsansvar bör kraven i fråga om ansvar för mänskliga rättigheter generellt formuleras så att de uttryckligen inbegriper också tillsynsverksamheten. För länsstyrelsernas del bör instruktionen utformas så att det, på det sätt som gällde före den 1 januari 2009, blir tydligt att länsstyrelserna också i sin tillsynsverksamhet och på andra sätt ska uppmärksamma kommuner och landsting på deras ansvar för förverkligandet av de mänskliga rättigheterna.

De lagar som styr JO:s och JK:s verksamheter bör förtydligas så att det där framgår att deras kontroll innefattar också hur de som utövar den offentliga makten efterlever sina skyldigheter i förhållande till Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter.

Myndighetsinstruktionen som huvudsakligt styrinstrument

Grundläggande krav när det gäller myndigheternas ansvar i fråga om förverkligandet av Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter, bör regleras i förordning med myndighetsinstruktion, inte i regleringsbrev eller särskilda uppdrag. Det på dessa visa förordningsreglerade ansvaret bör vid behov kompletteras genom uppdrag i regleringsbrevet eller i särskilda regeringsbeslut, t.ex. att närmare analysera på vilket sätt frågor om mänskliga rättigheter aktualiseras i den egna verksamheten, samt att utveckla metoder och

hjälpmedel för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt instruktionen i det här avseendet.

MR-ansvaret bör tydliggöras i en sammanhängande författningskedja

I syfte att skapa förutsättningar för ett verkligt systematiskt arbete för de mänskliga rättigheterna på nationell nivå bör de grundläggande byggstenarna för myndighetsstyrningen på ett tydligare sätt än i dag bilda en sammanhängande författningsreglerad kedja.

Denna kedja bör omfatta både det offentlig- och förvaltningsrättsliga regelverk som mer allmänt styr myndigheternas verksamhet, som förvaltningslagen (1986:223), myndighetsförordningen (2007:515) och kommunallagen (1991:900), och vissa materiella författningar inom områden där det finns en mera påtaglig risk för att enskildas mänskliga rättigheter träds för när, eller där enskilda annars befinner sig i en utsatt situation.

I det senare fallet handlar det framförallt om bestämmelser som ger stöd för beslut om frihetsberövanden av olika slag, men också om hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), socialtjänstlagen (2001:453), plan- och bygglagen (2010:900), vallagen (2005:837), vissa författningar inom skolområdet som tar sikte på elever med behov av särskilt stöd, liksom vissa andra författningar som har betydelse för att öka delaktigheten i samhället på likvärdiga villkor för personer med funktionsnedsättning.

De författningsreglerade kraven på att förvaltningsmyndigheter och domstolar motiverar sina beslut bör göras tydligare och då särskilt när det gäller hur en myndighet eller en domstol bedömt påståenden eller invändningar som tar sikte på enskildas mänskliga rättigheter.

Ett tydligare fokus på mänskliga rättigheter i lagstiftningsprocessen

En bestämmelse bör föras in i kommittéförordningen (1998:1474) om att kommittéer och särskilda utredare särskilt ska uppmärksamma och analysera hur deras utredningsuppdrag och överväganden förhåller sig till Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter och att de förslag som lämnas ska vara utformade så att skyddet för rättigheterna enligt dessa åtaganden respekteras och vid behov förstärks.

Regeringen bör alltid i lagrådsremisser, propositioner och skrivelser tydligt redovisa hur innehållet närmare förhåller sig till Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter.

I samband med regeringens aviserade översyn av Lagrådets organisation bör övervägas hur Lagrådets roll och uppgifter kan tydliggöras när det gäller hur lagförslag förhåller sig till Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter.

MR-arbetet på lokal och regional nivå

Regeringen bör i sitt fortsatta MR-arbete ge hög prioritet åt en systematisk samverkan med kommuner och landsting om deras roll för att säkerställa förverkligandet av Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter. Vid utarbetandet av en eventuell kommande handlingsplan för de mänskliga rättigheterna bör kommuner

och landsting också aktivt involveras i processen på ett så tidigt stadium som möjligt.

Skr. 2016/17:29
Bilaga 3

Regeringen bör söka få till stånd en formaliserad överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, om samverkan mellan staten och den kommunala och regionala nivån när det gäller det systematiska MR-arbetet. Inom ramen för en sådan överenskommelse bör regeringen tillsammans med SKL söka identifiera de viktigaste svårigheterna med att på lokal nivå förverkliga de MR-åtaganden som gjorts nationellt, för att sedan i samverkan också kunna finna sätt att lösa de problemen.

En sådan samverkan mellan regeringen och SKL bör involvera även länsstyrelserna. Dessa kan spela en betydelsefull roll både när det gäller tillsyn över och stöd till kommunerna i deras arbete med de mänskliga rättigheterna.

Regeringen bör också initiera en aktiv, systematisk och kontinuerlig dialog med länsstyrelserna om hur deras eget arbete kan bli mera effektivt när det gäller att integrera förverkligandet av Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter i den ordinarie verksamheten, inklusive tillsynsverksamheten. Dialogen bör syfta till bl.a. en förstärkt samverkan mellan länsstyrelserna sinsemellan och tätare samråd mellan länsstyrelsekollektivet och Regeringskansliet i frågor om de mänskliga rättigheterna.

En förstärkt infrastruktur för mänskliga rättigheter på nationell nivå

Under denna rubrik i betänkandet behandlar jag ett antal frågor av metodologisk och institutionell karaktär som jag bedömer är av betydelse för att uppnå regeringens långsiktiga mål om full respekt för de mänskliga rättigheterna.

En indikatorbaserad uppföljning av MR-situationen i Sverige

Regeringen åtog sig i handlingsplanen att under perioden 2006-2009 dels identifiera uppföljningsbara nationella mål för de mänskliga rättigheterna, dels utarbeta indikatorer för att kunna utvärdera och följa upp arbetet mot dessa mål. Några samlade sådana mål har emellertid inte lagts fram och handlingsplanens genomförande har endast i mycket begränsad omfattning bidragit till utvecklingen av ett sådant indikatorbaserat uppföljningssystem.

Regeringen bör som en del i det fortsatta systematiska arbetet för de mänskliga rättigheterna bedriva ett strukturerat arbete som syftar till att få till stånd en indikatorbaserad uppföljning av MR-situationen i Sverige. En grundläggande förutsättning för att ett sådant arbete ska kunna bli framgångsrikt är att regeringen fastställer nationella mål som ska uppnås för ett antal av de mänskliga rättigheterna.

Regeringen bör följa upp och utvärdera arbetet med att utveckla indikatorer för att mäta effekterna av gjorda insatser för att förverkliga FN:s barnkonvention och följa upp barnpolitiken, i syfte att dra slutsatser som kan komma till användning för att utveckla ett indikatorbaserat uppföljningssystem för regeringens hela systematiska MR-arbete i Sverige.

För närvarande saknas till stor del statistiska uppgifter fördelade på olika diskrimineringsgrunder, vilket skapar svårigheter vid arbetet med att utveckla indikatorer. Regeringen bör ägna det problemet särskild uppmärksamhet i ett fortsatt arbete med indikatorbaserad uppföljning av de mänskliga rättigheterna.

Inkorporering av konventioner om mänskliga rättigheter i svensk rätt

Jag föreslår att frågan om flera konventioner om de mänskliga rättigheterna än Europakonventionen bör inkorporeras i svensk rätt bör utredas i särskild ordning. En sådan utredning bör analysera för- och nackdelar med en inkorporering, ta ställning till om en inkorporering bör ske, vilka konventioner som i så fall är lämpliga att inkorporera samt i vilken utsträckning de då också ska ges företräde framför annan lag. Utredningen bör även omfatta en undersökning av hur svenska domstolar förhåller sig i sin rättstillämpning till olika konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige förbundit sig att följa.

Ett nationellt organ för mänskliga rättigheter

I betänkandet rekommenderar jag regeringen att snarast påbörja ett arbete med att inrätta ett oberoende nationellt organ med uppgiften att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, i enlighet med de s.k. Parisprinciperna. Ett sådant organ bör enligt min mening inrättas som en ny myndighet, exempelvis i form av en kommission för mänskliga rättigheter.

Kommissionen för mänskliga rättigheter bör ha sitt uppdrag reglerat i lag, i första hand i grundlag. Det fortsatta arbetet med att inrätta kommissionen bör ta sin uppgångspunkt i att den ska vara en myndighet under riksdagen.

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

Stärkt kunskap och medvetenhet om mänskliga rättigheter

En viktig del i arbetet för att uppnå målet full respekt för de mänskliga rättigheterna är att öka kunskapen och medvetenheten om de mänskliga rättigheterna. Informations- och utbildningsåtgärder för att säkerställa förverkligandet av Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter är dessutom i sig en del av Sveriges konventionsåtaganden om de mänskliga rättigheterna.

Personer som är verksamma inom den offentliga sektorn bär i sin yrkesroll Sveriges skyldigheter i förhållande till den enskildes mänskliga rättigheter. För att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter i den delen krävs att de har tillräcklig kunskap om de mänskliga rättigheterna för att kunna

identifiera när en konventionsrättighet aktualiseras i verksamheten i allmänhet och inför ett beslut som medger tolkningsutrymme i synnerhet.

Det är därför av central betydelse för att säkerställa förverkligandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige att en mångfald olika yrkesutbildningar tydligt innehåller verksamhetsanpassad utbildning om innebörden av Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter och dessas konsekvenser i form av krav som ställs i den aktuella yrkesutövningen. Därmed blir det också nödvändigt att examenskraven omfattar sådana kunskaper och färdigheter.

Regeringen bör med hjälp av Högskoleverket följa upp och vidareutveckla arbetet med att säkerställa att olika yrkesutbildningar på högskolenivå ger sådana kunskaper och färdigheter om de mänskliga rättigheterna som kan ha stor betydelse för den framtida yrkesutövningen.

Många både offentliganställda och förtroendevalda anser att det är viktigt att ha kunskap om de mänskliga rättigheterna. Samtidigt uttrycker de ofta att det är oklart för dem hur deras specifika verksamhet och arbetsuppgifter är kopplade till Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter.

Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) har ett myndighetsuppdrag som har beröring med frågor om mänskliga rättigheter, t.ex. i fråga om hur nyanställda i staten ska introduceras i värdegrundsfrågor. Däremot finns det inte, såvitt kunnat utrönas, något samlat program för hur anställda på olika nivåer inom statsförvaltningen ska ges utbildning om Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter. Sådan kunskap är nödvändig för att respekten för de mänskliga rättigheterna ska kunna säkerställas. Regeringen bör därför uppdraga åt Krus att utforma ett program för hur personal på olika nivåer inom statsförvaltningen långsiktigt och systematiskt ska få verksamhetsanpassad utbildning om de mänskliga rättigheterna.

Domstolarna har en central roll i förverkligandet av de mänskliga rättigheterna. Såsom en självständig och oberoende makt i förhållande till den offentliga förvaltningen utgör de den yttersta möjligheten för den enskilde att utkräva sina rättigheter. Domare måste därför särskilt ha tillräcklig kunskap om Sveriges internationella MR-åtaganden för att kunna säkerställa en tillämpning av svensk rätt i enlighet med dessa åtaganden. Jag föreslår att regeringen i samråd med Domstolsverket överväger ytterligare åtgärder för att säkerställa en hög kompetens i domstolarna i fråga om Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter.

Bland sådana åtgärder som bör vidtas ingår en inventering och analys av kunskapsläget och behovet av utbildning bland domarna. Det bör bl.a. övervägas om det går att införa obligatoriska minimikrav på fortbildning också för de ordinarie domarna.

En ökad kunskap om Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter stärker alla människors förutsättningar för att kunna forma sin egen framtid, det vill säga vad regeringen valt att kalla för ”egenmakt”. En enskild individ som inte känner till sina rättigheter och inte förstår i vilket sammanhang hon eller han kan hävda dem, kommer knappast heller att försöka göra det. Information om de mänskliga rättigheterna måste därför också ses som en grundläggande

och integrerad del av regeringens fortsatta systematiska MR-arbete i Sverige.

Inom ramen för det arbete med att inrätta en MR-kommission eller motsvarande nationellt organ för de mänskliga rättigheterna, som jag föreslår bör inledas, bör regeringen även överväga hur ansvarsfördelningen mellan ett sådant organ, Regeringskansliet, Forum för levande historia och andra relevanta förvaltningsmyndigheter bör se ut när det gäller att sprida kunskap till allmänheten om Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter.

Några särskilda sakområden

Utredningar av misstankar om övervåld av polis m.m.

Formerna för utredningar av brottsmisstankar mot polisanställda, och då särskilt det lämpliga i att ”polisen utreder polisen”, är en fråga som regelbundenhet aktualiserats i den svenska samhällsdebatten. Frågeställningen har också uppmärksamats av ett antal av de internationella övervakningsorgan som övervakar Sveriges efterlevnad av internationella åtaganden till skydd för de mänskliga rättigheterna. Dessa har vid flera tillfällen rekommenderat att ett från polisen fristående och oberoende organ bör inrättas för handläggning av ärenden om brottsmisstankar mot polisanställda.

Frågan har varit föremål för utredning i några olika sammanhang. Regeringen har dock hittills valt att reformera hanteringen av polisens internutredningar inom ramen för den hittills gällande ordningen. En viss nyordning har emellertid trätt i kraft den 1 januari 2011 som innebär att det, i förhållande till vad som gällt tidigare, åstadkommit en mer markerad åtskillnad mellan polisens internutredningsverksamhet och övrig polisverksamhet. Verksamheten bedrivs organisatoriskt vid Rikspolisstyrelsen i stället för som tidigare inom de lokala polismyndigheterna. Den ska dessutom vara inhytt i särskilda lokaler. Det utgör utan tvekan en förbättring i förhållande till den tidigare rådande ordningen.

Jag föreslår att regeringen när det gått en tid grundligt följer upp och utvärderar effekterna av reformen. Utvärderingen bör framförallt bygga på en empirisk studie, det vill säga en närmare granskning av hur internutredningar faktiskt har genomförts i praktiken.

Såväl JO och JK som flera utredningar har genom åren föreslagit att ett obligatoriskt utredningsförfarande bör införas för att säkerställa en effektiv, rättssäker och trovärdig utredning i samtliga fall då en person avlidit eller skadats allvarligt i samband med ett polisingripande. Förslagen har dock inte lett till någon ny lagstiftning på området. Jag delar den uppfattning som dessa instanser tidigare har redovisat och rekommenderar att regeringen vidtar åtgärder för att tillskapa en ordning som innebär att samtliga fall då en person avlidit eller skadats allvarligt i samband med ett polisingripande eller som annars varit omhändertagen av polisen, oberoende av om misstanke om brott föreligger, blir föremål för ett obligatoriskt och skyndsamt utredningsförfarande.

Situationen för personer som är häktade har återkommande kritiserats av internationella övervakningsorgan, främst när det gäller användandet av restriktioner för deras kontakter med andra intagna och omvärlden i övrigt. Vissa förbättringar har gjorts genom införandet av den nya häkteslagen (2010:611). Regeringen bör dock planera för en noggrann uppföljning och utvärdering av effekterna av denna med avseende på tillämpningen av reglerna om inskränkningar i häktades möjligheter till kontakter med omvärlden.

Beroende på resultatet av utvärderingen bör regeringen överväga om ytterligare lagstiftnings- eller andra åtgärder bör vidtas, t.ex. när det gäller åklagarnas skyldighet att i samband med en begäran om tillstånd till restriktioner också precisera vilka restriktioner som avses komma till användning, och i normalfallet också skälen för dessa, liksom i fråga om en tydligare reglerad skyldighet för domstolarna att motivera sina beslut om häktning och tillstånd till restriktioner.

Regeringen bör vidare vidta åtgärder för att säkerställa att tillförlitlig statistik regelbundet samlas in över i vilken utsträckning häktning tillgrips och tillstånd till restriktioner meddelas, liksom över den faktiska användningen av sådana restriktioner – allt nedbrutet på t.ex. olika delar av landet, enskilda typer av restriktioner och hur länge de är i kraft – liksom att denna statistik blir föremål för återkommande och grundliga analyser, allt i syfte att säkerställa regeringens uttalade ambition att sådana tvångsmedel verkligen används med största möjliga restriktivitet.

Förvar enligt utlänningslagen

Även användningen av möjligheterna att ta utlänningar i förvar, bl.a. i avvaktan på att ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas, har kritiserats av internationella övervakningsorgan för de mänskliga rättigheterna. Detsamma gäller placeringen av sådana personer i häkte, kriminalvårdsanstalt eller i polisarrest.

Regeringen bör ta initiativ till en ändring av bestämmelserna om möjligheterna att besluta om förvar enligt utlänningslagen (2005:716), så att det framgår tydligt att sådana beslut endast får fattas om det verkligen är nödvändigt.

Regeringen bör också skyndsamt ta initiativ till ändringar i utlänningslagen med sikte på att beslut om förvar alltid ska underställas domstolsprövning. I samband med en sådan ändring bör också övervägas om en absolut tidsgräns kan införas för hur länge någon kan behållas i förvar och hur en sådan då bör vara utformad.

Vidare föreslår jag att regeringen skyndsamt vidtar åtgärder för att säkerställa att personer som tagits i förvar enligt utlänningslagen inte placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller i polisarrest på den grunden att de anses utgöra en fara för sig själva eller andra och därför inte bedöms kunna vistas i sådana särskilt iordningsställda lokaler där förvarstagna personer normalt ska vistas.

Hot och våld mot frihetsberövade från andra intagna

I sådana situationer där användandet av statens s.k. våldsmonopol tar sig uttryck i att människor frihetsberövas, t.ex. genom att placeras i

kriminalvårdsanstalt med stöd av en dom i brottmål, vilar ansvaret också tungt på det allmänna för att skydda de intagna från övergrepp, också från andra intagnas sida. Den som är frihetsberövad har små möjligheter att själv värja sig mot hot och våld. Ett effektivt skydd mot sådana angrepp förutsätter i stället åtgärder av olika slag från Kriminalvårdens sida.

Jag har dragit slutsatsen att det funnits brister i Kriminalvårdens arbete med att säkerställa de intagnas rätt till personlig säkerhet, liksom att det finns behov av en tydlig styrning och uppföljning från regeringens sida när det gäller det arbetet. Regeringen bör därför ge Kriminalvården i uppdrag att ta fram en uttalad säkerhetsstrategi innefattande bl.a. preciserade mål för arbetet när det gäller incidenter i form av hot och våld mot intagna från andra intagnas sida, och ett incidentrapporterings-system för en effektiv rapportering och uppföljning av hur de målen uppnås.

En utgångspunkt i det arbetet måste vara att åtgärder för att komma till rätta med våld eller hot mellan intagna ska ta sikte primärt på förövaren och inte på den som utsatts för ett sådant övergrepp.

Tillgång till rättsligt biträde och information om rättigheter, m.m.

Rätten att få tillgång till en försvarare eller annat rättsligt biträde utgör en grundläggande rättssäkerhetsgaranti som kan vara av avgörande betydelse för säkerställandet i praktiken av rätten till frihet och personlig säkerhet, liksom av rätten till en rättvis rättegång. Den rätten liksom övriga processuella rättigheter som tillkommer den som berövats friheten, t.ex. efter att ha gripits av polisen, kan emellertid bara utnyttjas effektivt om den som berövas sin frihet också känner till att rättigheterna finns. Så är inte alltid fallet och även svenska förhållanden har i dessa avseenden uppmärksamats av internationella övervakningsorgan.

Jag har dragit den slutsatsen att regeringen bör ta initiativ till en lagändring som klargör att även den som utan angiven misstanke ska höras upplysningsvis under en förundersökning, har en laglig rätt att biträdas av försvarare. Inom ramen för ett sådant lagstiftningsinitiativ bör vidare övervägas om också möjligheterna att förordna offentlig försvarare bör utvidgas på liknande sätt.

En lagstadgad skyldighet bör vidare införas att lämna information om rätten att ha juridiskt biträde vid förhör, oavsett förekomst av misstanke om brott. I samband med en sådan författningsändring bör även övervägas om, efter förebild i den s.k. Mirandapricipen, en allmän skyldighet att lämna viss annan information bör införas, främst om rätten att inte uttala sig och om de möjliga rättsliga konsekvenser som ett beslut att uttala sig eller inte uttala sig kan få i en senare rättegång.

Regeringen bör också på nytt överväga bl.a. om det behövs ett förtydligande direkt i lagtext av att informationen till bl.a. gripna och anhållna om vissa grundläggande rättigheter ska lämnas direkt vid frihetsberövandet.

Jag föreslår också att regeringen överväger frågan om att i rätts-hjälpslagen föra in en uttrycklig bestämmelse med innebörden att rättshjälp alltid får beviljas om det behövs för att Sverige ska uppfylla sina åtaganden enligt Europakonventionen.

Regeringen bör, enligt vad jag föreslår här, vidta åtgärder för att säkerställa att det finns organ för en ordinär, kontinuerlig, organisatoriskt fristående och rättsligt inriktad tillsyn inom vissa särskilt väsentliga samhällsområden, alternativt för vissa områden förstärka den tillsyn som redan finns.

Vid bedömningen av vilka verksamheter som bör omfattas av ett eller flera sådana organs tillsynsansvar bör regeringen rent allmänt överväga sådana samhällsområden där JO och JK kontinuerligt får in särskilt många klagomål, eller där JO och JK genom sin granskning på eget initiativ uppmärksammat särskilt frekventa eller allvarliga problem.

Särskilt bör säkerställas att det finns en på rättssäkerhetsfrågor inriktad och väl fungerande sådan tillsyn över polisväsendet, åklagarväsendet och kriminalvården, över användningen av beslut om förvar enligt utlänningslagen, över behandlingen av förvarstagna personer, inklusive placering i kriminalvårdsanstalt, häkte eller i polisarrest, över den psykiatriska vård som bedrivs med tvång, liksom över verksamheten vid Statens institutionsstyrelses institutioner.

Översynen bör också inbegripa att överväga om ett särskilt Barnombud, efter förebild i Barn- och elevombudet vid Skolinspektionen, bör inrättas inom den myndighet som har ansvar för tillsynen över Statens institutionsstyrelses institutioner, med behörighet att företräda enskilda barn som är intagna där och vars rättigheter trätts för när.

Diskriminering

Sedan den 1 januari 2009 gäller en ny samlad diskrimineringslag (2008:567) i Sverige. Härutöver gäller Europakonventionens diskrimineringsförbud också som lag i Sverige. Härtill kommer att Sverige folkrättsligt är bundet av sitt åtagande enligt FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter att upprätthålla ett diskrimineringsförbud som är mera generellt utformat. Någon svensk rättsregel som till sitt innehåll motsvarar det diskrimineringsförbudet finns inte för närvarande. Ett sådant ingår i ett tilläggsprotokoll, nr 12, till Europakonventionen, vilket Sverige dock hittills inte har vare sig undertecknat eller ratificerat. Allt detta får, enligt min mening, vissa negativa konsekvenser för enskilda människors möjligheter att använda sig av skyddet mot diskriminering i svensk rätt.

Regeringen bör enligt mitt förslag inleda ett arbete med sikte på att Sverige så snart som möjligt ska tillträda protokoll 12 till Europakonventionen.

Diskrimineringsförbudet i den svenska diskrimineringslagen bör dessutom ges en utformning som motsvarar den icke uttömmande förteckning över förbjudna diskrimineringsgrunder som finns i artikel 14 i Europakonventionen.

Jag föreslår vidare i den här delen att regeringen, när det gått någon tid, genomför en uppföljning och utvärdering av hur domstolarna tillämpar diskrimineringslagens nya regel om diskrimineringsersättning som huvudsaklig sanktion mot diskriminering, i stället för skadestånd. Syftet

med den regeln har varit att ersättningsnivåerna i diskrimineringsfall ska vara klart högre än skadestånden enligt skadeståndslagen för kränkning på grund av brott.

Ett förbud mot diskriminering i form av underlåtenhet att vidta skäliga åtgärder för tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning bör också införas i diskrimineringslagen.

Romernas situation i Sverige

Ett viktigt syfte med att arbeta systematiskt med frågor om mänskliga rättigheter är att sätta fokus på behovet av åtgärder för att främja de mänskliga rättigheterna för människor som tillhör särskilt utsatta grupper. Det kan inte råda någon tvekan om att den romska minoriteten i Sverige är just en sådan grupp. Romerna i Sverige har historiskt utsatts för allvarliga och systematiska övergrepp från det allmännas sida. Även i nutid är romer förmodligen den grupp människor i det svenska samhället som är allra mest utsatt för fördomar, diskriminering och andra former av utestängning på de flesta samhällsområden.

Oavsett regeringens ställningstagande till de olika enskilda förslag som lämnats av Delegationen för romska frågor i dess betänkande *Romers rätt – en strategi för romer i Sverige* (SOU 2010:55), måste vad som redovisas där om romernas livsvillkor i Sverige bli utgångspunkt för en samordnad, långsiktigt uthållig och rättighetsbaserad ansträngning för att göra det möjligt för romer, både kvinnor och män, flickor och pojkar, att delta på lika villkor som andra på alla områden i det svenska samhället.

En sådan ansträngning – en strategi, en särskild handlingsplan, en nationell kraftsamling, ett ”handslag” eller något annat – måste planeras och genomföras i nära och kontinuerlig konsultation med och med ett aktivt deltagande från romerna själva.

Det fortsatta systematiska MR-arbetet när det gäller romernas situation i Sverige måste innehålla tydliga effektmål i olika frågor, det vill säga en nulägesanalys och en precisering av vilken förbättring som regeringen åtar sig att söka uppnå till en viss angiven tidpunkt.

Den överenskommelse som jag i det här betänkandet föreslår att regeringen bör söka få till stånd med Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, om samverkan mellan staten och den kommunala och regionala nivån när det gäller det systematiska MR-arbetet i Sverige, bör inkludera ett särskilt fokus på åtgärder för att säkerställa romers rätt till utbildning.

Urfolket samerna

Samerna är Sveriges enda urfolk. Den svenska nationalstatens främsta representanter – riksdagen och regeringen – har sedan i vart fall 35 år tillbaka officiellt erkänt att samerna mot den bakgrunden också har rätt till en särställning, inte minst i förhållande till majoritetsbefolkningen. Detta förhållande måste då också, naturligtvis, få konsekvenser, både för hur statens representanter förhåller sig till samerna som folk och deras företrädare, och för vilka åtgärder som vidtas för att säkerställa denna samernas särställning i praktiken.

Regeringen bör därför göra förnyade och utökade ansträngningar i syfte att göra en samlad, tydlig och rättighetsbaserad urfolkspolitik till en betydelsefull del av det framtida systematiska arbetet för mänskliga

rättigheter i Sverige. Arbetet med att utforma en sådan politik bör genomföras i nära konsultation med och med aktivt deltagande från företrädare för det samiska folket, och med beaktande av de synpunkter och rekommendationer som regeringen får från internationella övervakningsorgan för de mänskliga rättigheterna, däribland särskilt FN:s särskilda rapportör för urfolksrättigheter.

Skr. 2016/17:29
Bilaga 3

En sådan politik måste innefatta också en överenskommelse med företrädare för det samiska folket om en formaliserad ordning för hur samerna ska konsulteras i alla frågor som rör deras livsbetingelser.

Regeringen bör, enligt min mening, som en del av en sådan urfolkspolitik redovisa en tydlig plan med angivna delmål för hur eventuella hinder mot en ratifikation av ILO-konventionen nr 169 om bl.a. urfolks rättigheter, ska kunna undanröjas. Här ingår bl.a. frågan om att få till stånd gränsdragningar som tydliggör samernas traditionella renskötselområden.

Regeringen bör vidare göra särskilda ansträngningar för att säkerställa att förhandlingarna om en nordisk samekonvention genomförs på ett sätt som innebär ett reellt deltagande och inflytande för samerna själva, och att den tidsplan om fem år som uppställts verkligen hålls.

Sveriges reservationer till centrala FN-konventioner om mänskliga rättigheter

Sverige har lämnat reservationer eller förbehåll till följande centrala FN-konventioner:

- den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ICESCR),
- den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR),
- det fakultativa protokollet om enskild klagorätt till internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter,
- den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (CERD), och
- det fakultativa protokollet till konventionen om barnets rättigheter om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi.

Till de övriga centrala FN-konventionerna – konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CAT), konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW), konventionen om barnets rättigheter (CRC) samt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) – har inga reservationer gjorts.

Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ICESCR)¹

I samband med att Sverige ratificerade den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter 1971, valde man att reservera sig mot artikel 7 (d) som lyder:

Konventionsstaterna erkänner rätten för var och en att åtnjuta rättvisa och gynnsamma arbetsvillkor, som i synnerhet skall tillgodose

[...]

d) vila, fritid och skälig begränsning av arbetstiden, återkommande betald semester samt lön på allmänna helgdagar.

Regleringen i artikel 7 (d), gällande rätten till lön på allmänna helgdagar gav upphov till en reservation från Sveriges sida då konventionsbestämmelsen reglerar frågor som i Sverige inte fastställs i lag. Generella bestämmelser finns inte, utan arbetsmarknadens parter avgör själva dessa frågor genom kollektivavtal. Lösningar kan därför i enskilda fall komma att stå i strid med artikel 7 (d) (se prop. 1971:125, sid. 27).

¹ Reservationstexten till ICESCR lyder: Sweden enters a reservation in connexion with article 7 (d) of the Covenant in the matter of the right to remuneration for public holidays.

Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR)²

Skr. 2016/17:29
Bilaga 4

Till den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter har Sverige valt att reservera sig mot artiklarna 10 (3), 14 (7) samt 20 (1).

Artikel 10 (3) lyder:

Kriminalvårdssystemet skall innefatta behandling av intagna och dess huvudsakliga syfte skall vara deras bättring och återanpassning i samhället. Unga lagöverträdare som dömts för brott skall hållas åtskilda från vuxna och ges en behandling som är anpassad efter deras ålder och rättsliga ställning.

Ett svenskt förbehåll mot kravet på att hålla ungdomsbrottslingar åtskilda från vuxna har ansetts motiverat eftersom det vid vissa tillfällen kan vara mer fördelaktigt för en ung lagöverträdare att placeras tillsammans med dem som är äldre. En tillämpning av 10 (3) skulle kunna innebära att unga lagöverträdare placeras vid centrala institutioner långt ifrån familj och sociala myndigheter vilket skulle kunna påverka ungdomarna negativt. Alternativet att avskärma ungdomar under arton år på vanliga fängelser innebär en risk för isolering då det är få under arton år som dömts till frihetsberövande straff. Sverige har istället valt att placera personer under arton år på institutioner särskilt avsedda för behandling av unga brottslingar fram till ungefär 25 års ålder.

Sverige har även ratificerat konventionen om barnets rättigheter enligt vilken barn vid frihetsberövande ska hållas åtskilt från vuxna om det inte anses vara till barnets bästa att inte göra det (artikel 37 c).

I en allmän kommentar har FN:s kommitté för mänskliga rättigheter understrukit att det viktigaste när det gäller unga lagöverträdare är att de får en särskild behandling som är anpassad efter deras unga ålder. Syftet med artikeln är att skydda unga människor och med hänsyn till deras ålder rätta sig efter hur man på bästa sätt kan nå en förbättring (se CCPR General Comment nr 9).

Artikel 14 (7) lyder:

Ingen får lagföras eller straffas på nytt för ett brott för vilket han eller hon tidigare blivit slutligt fälld till ansvar eller frikänd i enlighet med varje lands lag och rättegångsordning.

² Reservationstexten till ICCPR lyder: Sweden reserves the right not to apply the provisions of article 10, paragraph 3, with regard to the obligation to segregate juvenile offenders from adults, the provisions of article 14, paragraph 7, and the provisions of article 20, paragraph 1, of the Covenant.

Ett förbehåll på denna punkt har ansetts nödvändigt med hänvisning till möjligheten att begära resning enligt bestämmelserna i 58 kap. 3 § rättegångsbalken. Sverige har hävdad att det svenska rättssystemets trovärdighet skulle påverkas om man inte ges tillfälle till resning i fall där nytt bevismaterial tillkommit. Detta gäller även i fall där ett sådant förfarande skulle vara till den tilltalades nackdel (se CCPR/C/SR.636 s. 25). FN:s kommitté för mänskliga rättigheter har dock i en allmän kommentar till artikel 14 (7) förklarat att artikeln inte utgör ett hinder för att man i undantagsfall kan ta upp ett redan avslutat fall på nytt (se CCPR General Comment nr 13).

Artikel 20 (1) lyder:

All propaganda för krig skall vara förbjuden i lag.

Ett förbehåll till ovanstående artikel har motiverats av tre skäl. För det första skulle lagstiftning mot krigspropaganda innebära en begränsning i yttrandefriheten och åsiktsfriheten, vilka är reglerade i konventionens artikel 19. För det andra måste bestämmelsens effekt på den fria samhällsdebatten beaktas. Slutligen finns det svårigheter med att avgränsa det straffbara området.

I tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen anges uttryckligen de undantag som finns från tryck- och yttrandefriheten i grundlagsskyddade medier. Något undantag som motsvarar artikel 20 (1) finns inte. Ett sådant undantag skulle kräva grundlagsändring och skulle kunna leda till att yttrandefriheten inskränks på ett omotiverat sätt, bl.a. eftersom det finns svårigheter att avgränsa det straffbara området. Detta kan ha oönskade konsekvenser för samhällsdebatten.

År 1961 röstade Sverige och andra nordiska länder på samma grunder emot denna bestämmelse då frågan togs upp i FN: s Generalförsamlings tredje utskott (se prop. 1971:125, sid. 37).

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter har framfört kritik på grund av förbehållet till konventionens bestämmelser (se CCPR/C/SR.638 p. 27). I en allmän kommentar har kommittén även förklarat att förbudet i artikel 20 (1) är förenligt med yttrandefriheten i artikel 19, eftersom paragraf 3 i denna artikel reglerar att yttrandefriheten medför särskilda skyldigheter och särskilt ansvar. Vidare är förbudet begränsat till propaganda för krig som kan komma att innebära ett hot mot internationell fred och säkerhet i enlighet med Förenta nationernas stadga (se CCPR General Comment nr 11).

Fakultativt protokoll till internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter³

Skr. 2016/17:29
Bilaga 4

I det fakultativa protokollet har Sverige reserverat sig mot artikel 5 (2) som lyder:

Kommittén skall inte pröva en framställning från en klagande utan att ha försäkrat sig om att

a) samma ärende inte är föremål för en internationell prövning eller reglering i annan form,

b) klaganden har uttömt alla tillgängliga nationella rättsmedel. Detta skall dock inte gälla om ianspråktagandet av rättsmedlen är oskäligt tidskrävande.

Ovanstående artikel har tagits med i det fakultativa protokollet för att klagorätten inte skall missbrukas genom att samma klagomål behandlas av olika instanser samtidigt. Sveriges reservation innebär att FN-kommittén inte kan ta upp klagomål som är, eller har varit, föremål för internationell prövning tidigare. Detta har motiverats med att det skulle vara otillfredsställande om en klagande som inte har haft framgång i den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna⁴ skulle ges möjlighet att framföra samma klagomål hos FN-kommittén. Vidare har bestämmelsen ansetts innebära en risk för att FN-kommittén framstår som en instans för överklagande av Europakommissionens domslut (se prop. 1971:125, sid. 41 f).

Internationella konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (CERD)⁵

Till den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering har Sverige lämnat en förklaring enligt artikel 14 (1) som innebär ett erkännande av behörigheten för kommittén mot rasdiskriminering att pröva framställningar från enskilda eller grupper av enskilda (se prop. 1970:87 s. 56). Artikel 14 (1) lyder:

³ Reservationstexten till det fakultativa protokollet lyder: On the understanding that the provisions of article 5, paragraph 2, of the Protocol signify that the Human Rights Committee provided for in article 28 of the said covenant shall not consider any communication from an individual unless it has ascertained that the same matter is not being examined or has not been examined under another procedure of international investigation or settlement.

⁴ 1998 ersattes Europakommissionen och Europadomstolen av en permanent domstol med heltidsanställda ledamöter.

⁵ Tolkningsförklaringen till CERD lyder: Sweden recognizes the competence of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination to receive and consider communications from individuals or groups of individuals within the jurisdiction of Sweden claiming to be victims of a violation by Sweden of any of the rights set forth in the Convention, with the reservation that the Committee shall not consider any communication from an individual or a group of individuals unless the Committee has ascertained that the same matter is not being examined or has not been examined under another procedure of international investigation or settlement.

Artikel 14 (1)

En konventionsstat får när som helst förklara att den erkänner kommitténs behörighet att ta emot och pröva framställningar från enskilda personer eller grupper av personer inom sin jurisdiktion, som hävdar att de har blivit utsatta för kränkning från den statens sida av någon av de rättigheter som omfattas av konventionen. Kommittén skall avvisa framställningar som gäller en konventionsstat som inte har gjort en sådan förklaring.

Sverige har även valt att göra en reservation till artikel 14 (1) som innebär att kommittén endast kan pröva en framställning från enskild, eller grupper av enskilda såvida det har framkommit att samma ärende inte är, eller har varit föremål för annan internationell undersökning eller prövning. Avsikten med reservationen är att förhindra möjligheten till dubbla klagomål på samma sätt som enligt det fakultativa protokollet till ICCPR (se ovan). Frågan om förbehållet till CERD artikel 14 (1) behandlades i samband med förbehållet till artikel 5 (2) i det fakultativa protokollet till ICCPR (se prop. 1971:125 s. 42 ff.).

Fakultativt protokoll till konventionen om barnets rättigheter om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi⁶

Vid undertecknandet av protokollet lämnade Sverige en förklaring avseende artikel 2 c.

Artikel 2c lyder:

I detta protokoll avses med

[...]

c) Barnpornografi: framställning, av vilket som helst slag, av ett barn som deltar i verkliga eller simulerade oförblommerade sexuella handlingar eller varje framställning av ett barns könsorgan för huvudsakligen sexuella syften.

Såväl åtagandena i barnkonventionen som i det fakultativa protokollet syftar till att skydda barn från att bli sexuellt utnyttjade. Så kallad anspelningspornografi, där vuxna agerar barn, omfattas därmed inte av åtagandena i barnkonventionen (prop. 2005/06:68). Av den anledningen lämnade Sverige en förklaring gällande tolkningen av artikel 2 (c). I förklaringen hänvisades till EU:s tolkningsuttalande att ”any representation” ska omfatta enbart ”visual representation” samt Sveriges tidigare uttalande om att ordet ”representation” ska avse endast visuell representation. Dessutom tillades vid samma tillfälle att Sverige tolkar

⁶ Reservationstexten till det fakultativa protokollet lyder: Reference is made to earlier statements submitted by the EU in connection with the Working group’s ad-referendum adoption of the Optional Protocol on 4 February 2000 and the national statement submitted by Sweden at the same occasion as well as the Swedish statement submitted in connection with the adoption of the Protocol by the General Assembly on 25 May 2000. Furthermore Sweden interprets the words ‘any representation’ in article 2 c) as ‘visual representation.’

uttrycket i 2 (c) som visuell representation, dvs. bilder. Sverige har
således godkänt det fakultativa protokollet med förklaringen att det
enbart avser bilder av barn. Skr. 2016/17:29
Bilaga 4

Övrigt

Sverige har i enlighet med konventionsbestämmelserna angivit
deklarationer och därmed:

- erkänt respektive kommittés kompetens att ta emot och pröva fram-
ställningar, samt
- godkänt de konventionsbestämmelser som sedan ikraftträdandet har
ändrats, CERD art. 8 (6), CEDAW art. 20 (1), samt CRC art. 43 (2).

Litteraturhänvisningar

CCPR General Comment nr 9, 1982

CCPR General Comment nr 11, 1983

CCPR General Comment nr 13, 1984

Proposition 1971:125

Proposition 1970:87

Proposition 2005/06:68

Summary record of the 66th meeting, 1985 (CCPR/C/SR. 636) Summary
record of the 68th meeting, 1985 (CCPR/C/SR.638)

Kulturdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 oktober 2016

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Regnér, Andersson, Hellmark Knutsson, Ygeman, A Johansson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Wikström, Eriksson, Linde, Skog, Ekström

Föredragande: statsrådet Bah Kuhnke

Regeringen beslutar skrivelse 2016/17:29 Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter