

”Bra början, men bara en början”

En utvärderande kommentar om den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna– Justitiedepartementet (Ju2004/6673/D)

Januari 2005

Thomas Hammarberg och Anna Nilsson

Förord

En svensk handlingsplan för de mänskliga rättigheterna lades fram inför riksdagen i januari 2002 (skr 2001/02:83). Den beskrev regeringens planerade åtgärder för åren 2002-2004 för att stärka skyddet för den enskildes mänskliga rättigheter i vårt land. En ny handlingsplan ska utarbetas under 2005 för åren 2006-2009.

Som ett led i förberedelserna för arbetet med den andra handlingsplanen fick jag, Thomas Hammarberg, hösten 2004 i uppdrag av Justitiedepartementet att utvärdera handlingsplanen för 2002-2004 (Ju2004/6673/D). Den 1 september 2004 förordnades Anna Nilsson som sekreterare åt mig och har bistått mig i mitt arbete. I uppdraget ingick även att lämna slutsatser och rekommendationer inför nästa handlingsplan. I denna promemoria redovisas utvärderingen med mina slutsatser och rekommendationer.

Tiden för denna granskning var mycket knapp och vi koncentrerade oss på att fånga in synpunkter som kan vara relevanta för uppläggningsprocessen av den kommande planeringsprocessen. Vi har förlitat oss i hög utsträckning på kommentarer från ombudsmännen, representanter för myndigheterna, intresserade akademiker och aktivister inom de frivilliga organisationerna. Någon djupare utvärdering av vad som faktiskt hänt inom alla de sakområden som berörs i handlingsplanen är inom den tidsramen inte möjlig. En sådan prövning bör i stället vara en viktig del av den kartläggning som kommer att inleda arbetet med den nya handlingsplanen.

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Uppdraget och dess syfte	6
1.2 Metod	7
1.3 Avgränsningar	9
2 EN SAMMANFATTNING AV DEN NATIONELLA HANDLINGSPLANEN	10
3 PROCESSEN ATT UTARBETA PLANEN	13
3.1 Mänskliga rättigheter i Sverige - en kartläggning (Ds 2001:10)	13
3.2 Det fortsatta arbetet med att utarbeta planen	14
4 BEDÖMNING AV PROCESSEN OCH PLANEN SOM INSTRUMENT	16
4.1 Processen	16
4.2 Handlingsplanen som instrument	17
5 GENOMFÖRANDET AV HANDLINGSPLANEN	21
5.1 Regeringens arbete	21
5.1.1 Åtgärder för att initiera arbetet med handlingsplanen	21
5.1.2 Genomförandet av handlingsplanen	22
5.1.3 Uppföljning av arbetet	22
5.1.4 Arbetet med internationella åtaganden	23
5.1.4.1 Översyn av konventioner som inte ratificerats	24
5.1.4.2 Översyn av reservationer	26
5.1.4.3 Rapportering till internationella övervakningsorgan och uppföljning av internationell kritik	26
5.1.5 Informationsstrategi	28
5.2 Myndigheternas arbete	29
5.3 Kommunernas arbete	30
6 PRIORITERADE OMRÅDEN I HANDLINGSPLANEN	33

6.1	Internationellt skydd mot tortyr och förföljelse	33
6.2	Skydd mot diskriminering och vissa anslutande frågor	35
6.3	Funktionshindrades rättigheter	38
6.4	Barnets rättigheter	39
6.5	Frihetsberövanden m.m.	40
6.6	Andra frågor att prioritera	41
7	UTBILDNING I MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER	44
7.1	Grundskola, högskola och universitet	44
7.2	Utbildning inom den statliga förvaltningen	46
8	REKOMMENDATIONER INFÖR DEN NYA HANDLINGSPLANEN	49
BILAGOR		54
	Utvärdering av regeringens skrivelse En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna (skr. 2001/02:83) - Instruktioner för uppdraget (bilaga 1)	
	Aktörer som beretts möjlighet att lämna synpunkter under utvärderingen av den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna (bilaga 2)	
	Integration av Mänskliga Rättigheter i svensk utbildning 2002-2004 - en kommentar med fokus på den obligatoriska skolan, Ola Florin, Rädda Barnens och Nina Thelander, Karlstads Universitet (bilaga 3)	
	Resultat Wzupfråga (bilaga 3:1)	
	Thomas Hammarbergs brev till statsrådet Jens Orback med kommentarer kring fallet med de avvisade egyptierna Ahmed Agiza och Mohammed Al Zery (bilaga 4)	
	Skrivelse från Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen om mänskliga rättigheter och terrorism (bilaga 5)	
	Berlin Deklarationen (bilaga 5:1)	
	Utdrag ur "Diskriminering av romer i Sverige- rapport från DO:s projekt åren 2002 och 2003 om åtgärder för att förebygga och motverka etnisk diskriminering av romer" (bilaga 6)	

Sammanfattning

Det följande är ett sammandrag av våra konklusioner.

- Själva ambitionen att utarbeta en handlingsplan för de mänskliga rättigheterna och att öppet redovisa regeringens prioriteringar är värdefull och uppskattad.
- Det faktum att det finns en handlingsplan om mänskliga rättigheter uppfattas också som en signal om att detta område är prioriterat i regeringens politik och att rättigheterna behöver skyddas också i vårt eget land.
- En utgångspunkt i arbetet är de internationella normerna. Det behövs en tydlig markering från regeringens sida om att de av Sverige ratificerade traktaten för de mänskliga rättigheterna på ett bindande sätt ska påverka myndighetsutövning och rättskipning i landet.
- Regeringskansliet konsulterade brett och ingående med många olika intressenter under själva utarbetandet av handlingsplanen. Det var positivt och bör upprepas i nästa omgång.
- Nästa handlingsplan bör vara mer konkret, mer handlingsinriktad och tydligare om ansvar, tidsgränser och återrapportering.
- Ett strategiskt instrument i uppföljningen av handlingsplanen är regeringens regleringsbrev till myndigheterna – framgent bör precisa skrivningar om handlingsplanens genomförande göras i dessa brev, inklusive krav om återrapportering.
- Vi har konstaterat att verksamhetschefens intresse och engagemang är av avgörande betydelse. I myndigheternas instruktioner och/eller andra relevanta styrdokument bör det markeras att rättighetsperspektivet är viktigt.
- Den kartläggning av nuläget som inleder arbetet med nästa handlingsplan måste bli djupgående. Den bör innefatta en seriös probleminventering och behovsanalys. Det är logiskt att strukturella aspekter får dominera även nästa handlingsplan, detta särskilt som Regeringskansliet till stor del har en katalytisk roll.
- I nästa handlingsplan bör också utrymme ges för de kränkta och drabbades perspektiv och frågan om kompensation och skadestånd bör uppmärksammas. En viktig aspekt är hänsynen till dem som av olika skäl har svårt att föra sin talan.
- Den kommande handlingsplanen bör innehålla en analys av behovet av en bredare strategi om språk och mänskliga rättigheter. I den bör även punktskrift och teckenspråk inkluderas.
- De sakfrågor som nämndes som särskilt prioriterade i handlingsplanen för 2002–2004 bör också tas upp i nästa plan, det finns behov av ytterligare planering och åtgärder på de sakområdena.
- Nästa handlingsplan bör ha ett konsekvent jämlikhets- och jämställdhetsperspektiv och lyfta fram barnets rättigheter liksom den funktionshindrades rättigheter. Fördjupningar bör kunna ske om de

äldres rättigheter och frågan om boendesegregation. Det händer åtskilligt i vårt land om de nationella minoriteternas rättigheter och förväntningar finns nu om att ILO-konventionen nr 169 till slut ska ratificeras. Det beslutet kommer att kräva åtgärder för genomförande och för information om vad ratificeringen innebär.

- Trots ambitioner om motsatsen fick de ekonomiska och sociala rättigheterna en förhållandevis blygsam plats i den första handlingsplanen. En särskild genomgång behövs inför nästa handlingsplan om vilka krav som ställs för ett genomförande av de internationella normerna om ekonomiska och sociala rättigheter. Den bör baseras på en klar analys av vad rättighetsbaserade program innebär.
- Att Sverige blivit allt mer mångkulturellt och att många invånare har rötter i andra länder ställer särskilda krav på lyhördhet om dessa människors rättigheter. Åtskilligt har gjorts - t.ex. för att översätta väsentliga texter om mänskliga rättigheter till invandrar- och minoritetsspråk - men tiden har kommit för en bredare studie om i vilken mån de nya svenskarna får del av sina rättigheter. Det handlar inte bara om risken för ett allmänt utanförskap utan också om mer konkreta språkliga och andra hinder att kräva sin rätt.
- Från ombudsmännen har kommit reformförslag som bör följas upp. HO har påpekat behovet av lagligt skydd för funktionshindrades möjligheter att delta i samhällslivet på lika villkor som andra medborgare. HomO har visat att det inom statsförvaltningen behövs starkare åtgärder för att bygga upp kompetens om diskriminering som har samband med sexuell läggning. DO har föreslagit en serie åtgärder för att motverka diskriminering av romer i det svenska samhället som också måste följas upp.
- Terrorismen måste motverkas effektivt, men det är viktigt att den kampen sker inom ramen för normerna om de mänskliga rättigheterna. Månaderna efter den 11 september 2001 vidtogs repressiva åtgärder som också drabbade personer i vårt land. En särskild översyn av de lärdomar som kan dras av de åtgärder som då vidtogs, inklusive avvisningen av de två egyptierna i december 2001 föreslås genomföras. Översynen bör vara allomfattande och bör även inkludera rättighetsaspekten av hanteringen av hemlig utländsk underrättelseinformation och problemet om hur juridiska ombud ska kunna få möjlighet att agera i sina klienters intresse för att t.ex. hindra risken för tortyr eller grym, omänsklig eller förnedrande behandling.
- Utbildning om mänskliga rättigheter är av största betydelse i strävan att åstadkomma verklig förändring. Det gäller såväl rättigheternas plats i det ordinarie utbildningssystemet som fortbildning och vidareutveckling för de yrkespersoner som är särskilt relevanta för främjandet av de mänskliga rättigheterna. Detta kräver en omfattande utvärdering av den nuvarande situationen. Reformen på detta område bör vara en tydlig prioritet i nästa handlingsplan.

- Mer behöver göras för att uppmuntra fortbildningen om rättigheterna inom myndigheterna, inte minst på ledningsnivå. Här behövs stöd till respektive myndighet. Det är viktigt att Regeringskansliet ger särskild prioritet till detta problem och söker organisatoriska former för att göra en sådan stödfunktion effektiv.
- Primärkommunernas och landstingens ansvar för att skydda och främja rättigheterna är viktigt - men inte tydligt definierat. Kommunerna är skyldiga att respektera de internationella normer som Sverige ställt sig bakom. Respekten för det kommunala självstyret kräver nya grepp för att uppmuntra beslutsfattare i alla kommuner att bidra till den nationella politiken för de mänskliga rättigheterna. Det är därför viktigt att företrädare för kommunerna konsulteras under utarbetandet av nästa handlingsplan och att Regeringskansliet utarbetar förslag om hur enskilda kommuner ska kunna få stöd för utbildning av personal om hur mänskliga rättigheter konkret ska kunna främjas.

Förkortningar

barnkonventionen	FN:s konvention om barnets rättigheter
BO	Barnombudsmannen
DO	Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
Ds	Departementsserien
EG	Europeiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
europakonventionen	Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FN	Förenta Nationerna
HO	Handikappombudsmannen
HomO	Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning
ILO	International Labour Organization
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän
JämO	Jämställdhetsombudsmannen
LSS	Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
prop.	proposition
RFSL	Riksförbundet för sexuellt likaberättigande
skr.	skrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar
tortyrkonventionen	FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning

1 Inledning

Vid världskonferensen om mänskliga rättigheter i Wien 1993 rekommenderades regeringarna att utarbeta och anta nationella handlingsplaner för åtgärder att säkerställa att de mänskliga rättigheterna respekterades i respektive land. Med en viss försening beslöt den svenska regeringen att utarbeta en sådan plan. Den första versionen skulle gälla för tre år, åren 2002-2004. Det är den och dess effekter som vi granskat. Planen handlar om förhållandena i *Sverige*. Det finns en kvarsläpande missuppfattning i vårt land att frågan om de mänskliga rättigheterna handlar om andra länder men inte om oss. Visst har vårt land under lång tid förskonats från den typ av brutala och massiva kränkningar som drabbat människor i t.ex. Sovjetunionen, Kina, Kambodja, Irak och Colombia. Men enskildas rättigheter har kränkts också i vårt land, trots fred och välstånd. Romerna och samerna har diskriminerats även i modern tid. Tvångssteriliseringarna ända in på femtiotalet är en skamfläck. Behandlingen av utvecklingsstörda och rörelsehindrade var länge omänsklig. Kvinnors rättigheter har först på senare tid börjat erkännas fullt ut och kvinnomisshandel är alltjämt en brutal verklighet för många.

Det ingår i själva idén om de mänskliga rättigheterna att de ständigt måste försvaras. Det i sin tur kräver en självkritisk, närmast ödmjuk hållning. Föreställningen om att vi själva inte skulle ha några problem på detta område framstår därför som dubbelt olycklig.

Rättigheterna har definierats under långa diskussioner inom inte minst Förenta Nationerna och gjorts till en del av folkrätten genom en serie bindande konventioner, som Sverige i de flesta fall ratificerat. De omfattar ekonomiska, kulturella, medborgerliga, politiska och sociala rättigheter. En viktig distinktion är att det inte räcker med att statens egna representanter själva *undviker att kränka* medborgarnas rättigheter, staten har också ett ansvar att *skydda* den enskilde från kränkningar av andra och att *vidta åtgärder* som gör att den enskilde verkligen kan få del av sina rättigheter. Det senare gäller också de ekonomiska och sociala rättigheterna, något som ibland inte tycks ha förståtts av en del debattörer här i landet.

En handlingsplan har inget egenvärde i sig, den blir meningsfull endast om den påverkar verkligheten positivt. I bästa fall kan en sådan plan bidra till att hela Regeringskansliet utvecklar en gemensam helhetsanalys av problemen och vad som bör göras.

Arbetet med handlingsplanen och dess genomförande kan underlätta samordningen mellan departementen. Berörda myndigheter kan få tydligare instruktioner om vad de förväntas bidra med på detta område. Kommunikationen med kommunerna kan underlättas liksom samspelet med berörda frivilligorganisationer.

Handlingsplanen kan vidare bli ett instrument i dialogen mellan de folkvalda i riksdagen och den exekutiva makten. Med en tydlig handlingsplan underlättas granskningen av huruvida vidtagna åtgärder varit i nivå med behov och utfästelser. Med ett system av tidsbundna handlingsplaner garanteras en återkommande granskning av situationen i en regelbunden planeringsprocess.

Kort sagt, beslutet om den nationella handlingsplanen återspeglar en avsikt: att de mänskliga rättigheterna ges prioritet och detta bör genomsyra alla relevanta politikområden. För att detta ska bli något mer än retorik krävs en serie koordinerade åtgärder för att säkerställa att lagstiftningen är präglad av ett rättighetstänkande; att rättsväsendet verkligen fungerar i den andan; att de politiska processerna ger utrymme för de hänsyn som rättigheterna kräver (också i budgetarbetet); att tjänstemän på alla nivåer är informerade och utbildade om rättighetsnormerna; att utbildningssystemet ger utrymme för meningsfullt lärande kring rättigheterna; att det etableras relevanta system för datainsamling; samt att vi utvecklar ett system för övervakning av att rättigheterna inte kränks.

Rättigheterna har såväl en etisk som en juridisk dimension. Det formella ansvaret för att de respekteras ligger hos myndigheterna, såväl de kommunala som de statliga, och i slutändan hos de valda politikiska församlingarna. Det är regeringen som är ytterst ansvarig för att de internationella normerna förverkligas.

1.1 Uppdraget och dess syfte

Regeringen överlämnade skrivelsen *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna* (skr. 2001/02:83) till riksdagen i januari 2002. Den gällde för åren 2002-2004. Den interdepartementala arbetsgrupp för mänskliga rättigheter som inrättades i enlighet med handlingsplanen hade som uppgift att säkerställa att planen följdes upp och utvärderades.

Arbetsgruppen sammanställde mot slutet av 2004 en promemoria i vilken åtgärderna i handlingsplanen kommenteras med en kortfattad beskrivning av hur åtgärderna genomförts. Promemorian är en faktasammanställning och innehåller ingen värdering av åtgärderna, hur de genomförts eller deras effekter.

I uppdraget att utvärdera handlingsplanen, ingick även att lämna slutsatser och rekommendationer inför nästa handlingsplan och därmed att öka förutsättningarna för att kommande planer på området utarbetas på ett ändamålsenligt sätt (se bilaga 1). Tiden för denna utvärdering var kort men i mån av möjlighet ingick också att utvärdera handlingsplanens genomförande och resultat.

1.2 Metod

Utvärderingen skulle enligt uppdraget innehålla en bedömning av metod och process för handlingsplanens tillkomst samt av handlingsplanens utformning och innehåll. Den skulle fokusera på de metoder som använts för att genomföra handlingsplanen samt på valet av aktörer. Relevans, resurseffektivitet, tidseffektivitet, ägandeskap, delaktighet, hållbarhet, inverkan, täckning/räckvidd samt samordning är bedömningskriterier som skulle ingå i utvärderingsarbetet.

Under arbetet gång har vi konstaterat svårigheter med att använda sig av flera av dessa bedömningskriterier eftersom de förutsätter en jämförelse mellan de mål som anges i planen och dess resultat. Handlingsplanen innehåller inga enkelt mätbara mål. Den uppföljning som gjorts av Regeringskansliet innehåller främst en redovisning av i vilken mån de åtgärder som aviserats i planen genomförts (eller inte) och hur det pågående arbete som beskrivs i planen fortskridit. Eftersom planen inte innehåller några egentliga indikatorer så har det varit svårt att mäta resultaten i praktiken.

För att få en bild av vilken inverkan handlingsplanen haft på arbetet inom Regeringskansliet, den statliga och kommunala förvaltningen och på den rådande situationen för mänskliga rättigheter i Sverige har vi i stället fått använda en stor del av vår tid till möten med de aktörer som var involverade vid utarbetandet av planen och som är verksamma inom de områden som är prioriterade i planen. Det ingick också i vårt uppdrag att vända oss till dem som har formulerat och genomfört handlingsplanen och till dem som insatserna har riktat sig till. Det har naturligtvis inte varit möjligt att ta kontakt med samtliga aktörer.

En utgångspunkt för vårt arbete har varit att uppmuntra så många som möjligt att lämna synpunkter på handlingsplanen. Vi har i första hand vänt oss till de aktörer som ingick i den interdepartementala arbetsgruppens referensgrupper under utarbetandet av handlingsplanen. Samtliga som ingick i referensgrupperna har fått en skriftlig inbjudan att lämna synpunkter på handlingsplanen (bilaga 2). Många svar har inkommit och har beaktats i utvärderingsarbetet. Det har också öppnats en möjlighet att lämna synpunkter via regeringen webbplats för mänskliga rättigheter www.manskligarattigheter.gov.se.

Vi har vidare bjudit in till två större möten med de referensgrupper som bestod av representanter från olika myndigheter m.m. och den grupp som bestod av forskare, representanter från olika enskilda organisationer, fackliga representanter och personer med lång erfarenhet av eget arbete med mänskliga rättigheter. Vi har träffat och diskuterat handlingsplanen med riksdagens ombudsmän (JO), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO),

Handikappombudsmannen (HO), Barnombudsmannen (BO) samt med Justitiekanslern (JK). Detsamma gäller representanter från ett antal myndigheter såsom Utlänningsnämnden, Kriminalvårdsstyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Polishögskolan och Integrationsverket. Valet av myndigheter har i huvudsak gjorts utifrån de områden som är prioriterade i planen.

Med hjälp av Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga Rättigheter och Svenska avdelningen för Internationella Juristkommissionen har vi genomfört två möten med representanter för frivilligorganisationer. Vid de möten som genomförts har i huvudsak följande frågeställningar diskuterats: Har ni känt er delaktiga i processen och haft möjlighet att påverka innehållet i planen? Vad anser ni om den probleminventering som föregick planen och de prioriteringar som gjorts i planen? Har ni använt planen i ert arbete och vad upplever ni som planens för- och nackdelar? Anser ni att planen har uppnått sina långsiktiga respektive kortsiktiga mål inom ert verksamhetsområde? Har ni några övriga synpunkter på handlingsplanens genomförande och resultat?

Vi har också haft ett möte med den interdepartementala arbetsgruppen och stor hjälp av medarbetarna på Justitiedepartementets demokratienhet.

Slutligen kan tilläggas att vi deltagit i en av de tre regionala konferenser om mänskliga rättigheter och nationella minoriteter i kommunal verksamhet som är ett resultat av handlingsplanen och som genomförts under 2003 och 2004 i samarbete med bl.a. flera av ombudsmännen samt Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

En viktig dimension av handlingsplanen är strävan att låta de mänskliga rättigheterna få en framträdande plats i det svenska utbildningssystemet. Vi hade ett särskilt möte om mänskliga rättigheter inom utbildningsväsendet med statssekreterare Johnny Nilsson på Utbildningsdepartementet. Av tidsskäl var det emellertid inte möjligt för oss att själva granska detta i den omfattning som varit önskvärd. Därför välkomnade vi det särskilda bidrag som inlämnades om detta av Ola Florin på Rädde Barnens huvudkontor och adjunkten Nina Thelander vid Karlstads Universitet. (bilaga 3)

Frågan om hur man säkerställer att de mänskliga rättigheterna respekteras i åtgärderna mot terrorism har förstås också en svensk dimension. Inte heller på det området var det möjligt för oss att göra en djupare analys. Jag, vill här dock nämna att jag, Thomas Hammarberg, tillställde statsrådet Jens Orback ett brev med kommentarer kring fallet med de avvisade egyptierna Ahmed Agiza och Mohammed Al Zery i december 2004 och de lärdomar som kan dras. (bilaga 4) Vidare välkomnade vi en skrivelse från Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen om mänskliga rättigheter och terrorism. Den återfinnes som bilaga 5.

1.3 Avgränsningar

Handlingsplanen täcker stora delar av det svenska samhället och involverar ett stort antal aktörer. Med hänsyn till den tid och de resurser som följt med uppdraget har det inte varit möjligt att göra en heltäckande utvärdering av handlingsplanens genomförande. Fokus har legat på metod och process, vi har koncentrerat oss på att utvärdera hur olika aktörer arbetat med planen och på att identifiera de problem som försvårat arbetet. Vi har valt ut några prioriterade områden att granska närmare. Urvalet har gjorts med hänsyn till det utrymme området ges i planen och synpunkter som framkommit under konsultationerna.

Vi har undvikit att gå in på områden där grundliga utvärderingar genomförs eller planeras. Vi har exempelvis inte funnit det befogat för oss att granska verksamheten inom Forum för Levande Historia. Flera av de frågor som restes i handlingsplanen utreds nu av Diskrimineringskommittén (N 2002:06) vilket gjort att vi inte behandlat dem mer ingående.

2 En sammanfattning av den nationella handlingsplanen

I detta kapitel följer en sammanfattning av handlingsplanen för att underlätta för läsaren.¹

Bakgrund

Vid FN:s världskonferens om mänskliga rättigheter som ägde rum i Wien 1993 uppmanades alla stater att överväga att upprätta nationella handlingsplaner i syfte att identifiera åtgärder för att förbättra främjandet och skyddet av de mänskliga rättigheterna. FN har också förklarat 1995–2004 som FN:s årtionde för utbildning om mänskliga rättigheter. En interdepartemental arbetsgrupp tillsattes i Sverige i maj 2000 med uppgift att utarbeta förslag till en nationell handlingsplan. Flera referensgrupper bjöds in att delta i arbetet genom att lämna synpunkter och förslag. Bland dem fanns olika ombudsmän och andra myndigheter, enskilda och fackliga organisationer, forskare samt en grupp bestående av representanter från de olika riksdagspartierna. Under våren 2001 presenterades en del av arbetet i form av rapporten Mänskliga rättigheter i Sverige – en kartläggning (Ds 2001:10). Ett av syftena med rapporten var att ge en övergripande bild av mänskliga rättigheter i Sverige. I januari 2002 överlämnade regeringen skrivelsen En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna (skr. 2001/02:83) till riksdagen.

Syfte

Genom den nationella handlingsplanen lägger regeringen grunden för ett mer samlat synsätt på frågor om mänskliga rättigheter i Sverige. Det övergripande syftet är att främja och skydda de mänskliga rättigheterna. Ett annat syfte är att skapa ökad medvetenhet kring frågor om mänskliga rättigheter. Ytterligare ett syfte är att främja samordningen av arbetet med mänskliga rättigheter inom främst statlig förvaltning. Ett fjärde syfte med handlingsplanen är att förbättra utbildningen om mänskliga rättigheter.

Handlingsplanen

Den nationella handlingsplanen är treårig och gäller 2002–2004. Utgångspunkten för handlingsplanen är Sveriges internationella åtaganden vad gäller de mänskliga rättigheterna; såväl medborgerliga och politiska som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. I handlingsplanen redogörs bland annat för de svenska förpliktelserna på området, för Regeringens långsiktiga mål samt för olika aktörers roll avseende arbetet med de mänskliga rättigheterna på nationell nivå. Vidare redogörs för hur regeringen avser att förbättra kunskapen och medvetenheten om mänskliga

1. _____

¹ En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna, F A K T A B L A D, Justitiedepartementet, Ju 03.24 • November 2003

rättigheter samt för prioriterade frågor i arbetet. Slutligen behandlas uppföljning och utvärdering av handlingsplanen.

Vissa prioriterade frågor

Regeringen avser att arbeta med vissa prioriterade frågor under de närmaste tre åren. Flera av de prioriterade frågorna tillhör sådana områden som har lyfts fram i sammanhang när det svenska skyddet för de mänskliga rättigheterna har granskats i internationella fora. Bland de prioriterade frågorna är internationellt skydd mot förföljelse och tortyr, skydd mot diskriminering och vissa anslutande frågor, funktionshinderade rättigheter, barnets rättigheter, äldres rättigheter samt boendefrågor och segregation. Som prioriterade frågor nämns också nationella minoriteter, samerna och frihetsberövanden m.m. samt rätten till domstolsprövning och andra frågor som rör domstolarna. Slutligen behandlas yttrandefriheten och religionsfriheten. För varje fråga redovisas såväl pågående beredningsarbete och beslutade propositioner som nya åtgärder m.m. mot bakgrund av de internationella reglerna på området.

Ökad samordning och medvetenhet

I handlingsplanen framhålls att organisationen inom Regeringskansliet behöver stärkas och samordningen förbättras i syfte att säkerställa att respekten för de mänskliga rättigheterna upprätthålls inom alla delar av den statliga förvaltningen. En interdepartemental arbetsgrupp för mänskliga rättigheter har därför inrättats inom Regeringskansliet. Arbetsgruppen samordnar arbetet inom området på ett mer övergripande plan och ska ses som ett stöd och komplement till den befintliga strukturen. Myndigheter med särskilt ansvar för mänskliga rättigheter har också ytterligare uppmärksamats på detta ansvar. Regeringen avser att med jämna mellanrum återkomma till riksdagen för att redovisa arbetet med mänskliga rättigheter på nationell nivå.

Utbildning om mänskliga rättigheter

Regeringen anser att utbildningen om mänskliga rättigheter behöver förbättras och få större utrymme i det svenska samhället. Kunskapen om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna behöver särskilt stärkas. I handlingsplanen redogörs för vissa av de åtgärder som regeringen vidtagit eller avser att vidta rörande utbildning om mänskliga rättigheter. Det är viktigt att anställda i den offentliga förvaltningen får del av utbildningar om mänskliga rättigheter. Under perioden 2002–2004 uppmärksammas olika myndigheter på frågor om mänskliga rättigheter. Regeringen har givit ett antal myndigheter och allmänna försäkringskassor i uppdrag att utbilda sin personal om mänskliga rättigheter. Arbetet med de organisatoriska aspekterna på hur Regeringskansliet arbetar med mänskliga rättigheter har visat att kunskapen om de mänskliga rättigheterna kan förbättras även inom Regeringskansliet. Regeringen låter därför genomföra utbildningar om mänskliga rättigheter för personalen.

Informationsstrategi

Regeringen utarbetar en informationsstrategi för att sprida kunskap om de mänskliga rättigheterna. En särskild webbplats har inrättats och en rad internationella dokument har översatts till svenska för spridning i samhället. Handlingsplanen sprids i samhället och har gjorts tillgänglig på lätt svenska. En sammanfattning av innehållet har översatts till engelska, de erkända minoritetsspråken samt gjorts tillgänglig på talkasset.

Uppföljning och utvärdering

Den interdepartementala arbetsgruppen för mänskliga rättigheter som har inrättats har fått till uppgift att följa upp handlingsplanen och se till att den utvärderas.

3 Processen att utarbeta planen

I maj 2000 tillsattes en interdepartemental arbetsgrupp inom Regeringskansliet för att utarbeta ett förslag till en nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna. Arbetsgruppen leddes av Justitiedepartementets demokratienhet och i gruppen ingick företrädare från andra departement. I uppdraget ingick att:

- kartlägga och analysera hur svenska myndigheter i dag arbetar för att förbättra skyddet av de mänskliga rättigheterna i Sverige;
- kartlägga och klargöra olika modeller för utformandet av en nationell handlingsplan; och att
- granska de organisatoriska aspekterna av Regeringskansliets arbete med frågor om mänskliga rättigheter och vid behov föreslå förändringar.

Utarbetandet av handlingsplanen skedde i två steg. Först genomfördes en kartläggning av hur arbetet med mänskliga rättigheter fungerade i Sverige, därefter och mot bakgrund av vad som framkommit i kartläggningen utarbetades själva handlingsplanen.

3.1 Mänskliga rättigheter i Sverige - en kartläggning (Ds 2001:10)

Den interdepartementala arbetsgruppens första uppgift var att kartlägga och analysera hur svenska myndigheter då arbetade för att förbättra skyddet av de mänskliga rättigheterna. En utgångspunkt för arbetet var att det skulle ske på ett öppet sätt med aktivt deltagande från flera av aktörer i samhället som arbetar med mänskliga rättigheter. För att involvera dessa skickade arbetsgruppen ut en inbjudan till 120 olika myndigheter och enskilda, bl.a. ombudsmän, enskilda och fackliga organisationer samt forskare vid universitet och högskolor, att delta i arbetet med att ta fram ett förslag till en nationell handlingsplan. Fyra referensgrupper bildades. Den första gruppen bestod av representanter för DO, JämO, HomO, HO, JO och BO. Den andra referensgruppen av representanter från olika myndigheter m.m., såsom Migrationsverket, Integrationsverket, Utlänningsnämnden, Rikspolisstyrelsen och Svenska Kommunförbundet. Den tredje gruppen av forskare, fackliga representanter och personer med lång erfarenhet av eget arbete med mänskliga rättigheter. Den fjärde och största gruppen bestod av ett 70-tal enskilda organisationer som arbetade med mänskliga rättigheter av vilka de flesta ingick i det svenska FN-förbundets speciella s.k. MR-nätverk.

De olika referensgrupperna var öppna och nya representanter gavs möjlighet att delta under arbetets gång. Under hösten 2000 genomfördes flera större

möten med alla referensgrupperna. Dessa bereddes tillfälle att muntligen eller skriftligen lämna synpunkter på hur arbetet med att utarbeta en plan borde läggas upp, var problemen i det svenska samhället fanns, vilka frågor som borde prioriteras och vad som i övrigt borde beaktas i en nationell handlingsplan. Under arbetet med kartläggningen genomfördes också flera möten inom den interdepartementala arbetsgruppen.

Ett utkast till kartläggningen bereddes gemensamt inom Regeringskansliet och skickades ut för synpunkter till de olika referensgrupperna i december 2000, varefter den åter cirkulerade inom Regeringskansliet med anledning av referensgruppernas synpunkter.

I mars 2001 publicerades kartläggningen i Mänskliga rättigheter i Sverige – en kartläggning (Ds 2001:10) och en presskonferens genomfördes. Ds 2001:10 skickades därefter ut till 1 100 olika myndigheter, enskilda organisationer, kommuner, ambassader m.m.

Kartläggningen utgår från Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter inom FN, Internationella arbetsorganisationen (ILO) och Europarådet. I Ds 2001:10 redovisas Sveriges åtaganden och internationell kritik. Vidare redovisas vilka kontrollmekanismer på internationell och nationell nivå som finns för att bevaka de mänskliga rättigheterna. I det som kan betecknas som kartläggningens huvudkapitel redogörs för vissa prioriterade områden samt för hur svenska myndigheter arbetar för att främja och stärka skyddet av mänskliga rättigheter. Redovisningen är inte uttömmande utan exemplifierande. Områdena valdes dels med hänsyn till vilka frågor som har varit i fokus när Sveriges internationella åtaganden har granskats och blivit föremål för internationell kritik, dels med hänsyn till de synpunkter som lyfts fram av referensgrupperna om vad som borde finnas med i en kommande handlingsplan för mänskliga rättigheter.

3.2 Det fortsatta arbetet med att utarbeta planen

Efter det att kartläggningen var genomförd påbörjade den interdepartementala arbetsgruppen sitt arbete med att granska de organisatoriska aspekterna på Regeringskansliets arbete med mänskliga rättigheter. Bl.a. skickades frågeformulär ut till de anställda inom Regeringskansliet och enhetschefer för vissa enheter intervjuades. I syfte att hitta en för Sverige fungerande modell för handlingsplanen studerade arbetsgruppen andra länders handlingsplaner samt träffade FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter och diskuterade frågan.

Handlingsplanen utarbetades av arbetsgruppen och bereddes gemensamt inom Regeringskansliet. Den 1 augusti 2001 bildades en ny referensgrupp med representanter från de olika riksdagspartierna för att säkerställa en bred politisk förankring av handlingsplanen. I december 2001 skickades ett

förslag till handlingsplan ut för synpunkter till referensgrupperna som numera bestod av cirka 240 olika aktörer. Med anledning av inkomna synpunkter från de olika referensgrupperna, genomfördes därefter en mindre delning av förslaget inom Regeringskansliet.

Den 24 januari 2002 beslutade regeringen om skrivelsen *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna* (skr. 2001/02:83). I april 2002 behandlades planen av riksdagen. Samma månad skickades handlingsplanen ut till 1 400 olika myndigheter, kommuner, domstolar, enskilda organisationer m.m.

Regeringen hade ansvaret för att arbetet med de mänskliga rättigheterna fortskred i enlighet med utfästelserna i planen och aviserade åtgärder genomfördes. Genom sina styrinstrument, främst regleringsbrev, har regeringen givit berörda myndigheter uppdrag knutna till planen med krav på återrapportering.

4 Bedömning av processen och planen som instrument

Handlingsplanen var resultatet av en process. Vilka krav kan ställas på en sådan planeringsprocess? Väsentligt är förstås att den leder fram till ett styrdokument som fungerar för att åstadkomma de förändringar som eftersträvas. Det i sin tur kräver att relevanta problem identifieras, att rimliga prioriteringar fastställs, att meningsfulla mål definieras och att medel ställs till förfogande för målens uppfyllande.

Relevans och *delaktighet* är två nyckelbegrepp för en sådan process. En handlingsplan kan vara tekniskt fulländad men likafullt meningslös om den inte tacklar de relevanta problemen. En handlingsplan skulle teoretiskt kunna skrivas av en enda skribent men den skulle knappast påverka de olika aktörerna eftersom dessa inte skulle känna något "ägarskap". De två aspekterna samspelar, genom att många aktörer involveras i planeringsprocessen ökar också sannolikheten för att denna kommer att fokuseras på de viktigare aspekterna. Uppfyllde processen rimliga krav på bred konsultation?

4.1 Processen

Samtliga vi varit i kontakt med under vår granskning uppgav att de tyckte att det var positivt att regeringen utarbetat en nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna och öppet redovisat sina mål och vilka åtgärder de har för avsikt att vidta för att nå målen. De var med andra ord positiva till själva idén om en sådan plan, liksom till att planeringsarbetet inleddes med en kartläggning av rådande situation.

Majoriteten var vidare mycket nöjd med själva utarbetandeprocessen. De upplevde sig som delaktiga och att de hade möjlighet att bli hörda. Flera av dem vi konsulterade uttryckte också ett intresse av att bli delaktiga i utarbetandet av nästa plan.

Men vi mötte också kritiska kommentarer. Flera uppgav att de fick intrycket att regeringens utgångspunkt inte främst varit att öppet och kritiskt granska samhället och dess strukturer för att identifiera problem utan snarare att dokumentera de goda förhållandena i Sverige. Såväl ombudsmännen som de konsulterade frivilligorganisationerna framförde kritik av det slaget. Några ansåg att det var en brist att inte riksdagen involverades tidigare och mer aktivt i processen samt att dialogen med kommunerna fungerat mindre bra.

Det är vårt bestämda intryck att Regeringskansliet lagt ned stor möda på att genomföra utarbetandeprocessen med öppenhet och involvera ett stort antal

aktörer. Sammanlagt har omkring 240 aktörer beretts möjlighet att delta i arbetet. Flertalet av dem upplevde processen som meningsfull.

En del av kritiken handlade om processens första steg, själva kartläggningen. Av kritikerna ansågs den vara *alltför litet problemorienterad*. En mer djupgående granskning borde ha gjorts av hur t.ex. myndigheterna faktiskt arbetar i frågor som berör de mänskliga rättigheterna².

Vi rekommenderar att kommande planeringsprocess blir lika ambitiös som den tidigare när det gäller att konsultera och involvera många olika intressenter i processens olika faser. Samtidigt vill vi rekommendera närmare kontakter med riksdagen under planeringsarbetet. Relationerna med kommunerna kräver en särskild prövning (mer om detta i kap.5.3).

4.2 Handlingsplanen som instrument

En av de viktigare aktörerna för handlingsplanens genomförande har förstås varit myndigheterna. Våra kontakter har visat att planen som sådan inte var ett särskilt viktigt instrument i det dagliga arbetet på de olika myndigheterna – den har mer setts som ett referensdokument i bokhyllan. I varierande grad har den emellertid påverkat verksamheten mer indirekt. Kanske viktigast var att departementen i regleringsbrevet till myndigheterna tagit upp prioriteringar uttryckta i handlingsplanen.

Några av myndigheterna, särskilt ombudsmännen, har haft större stöd av andra mer specialiserade planer om frågor som rör mänskliga rättigheter, såsom den nationella handlingsplanen mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering³, strategin för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige⁴ och den nationella handlingsplanen för handikappolitiken⁵. Ingen av dem vi varit i kontakt med drog emellertid slutsatsen att arbetet med den nationella handlingsplanen var onödigt. Att det fanns ett dokument som redovisade regeringens samordnade hållning i dessa viktiga frågor sågs som mycket väsentligt i sig. Den fråga som väcktes var om planen kunde utformas så att den blev tydligare och mer effektiv som ett instrument för förändring.

1. _____

² En bidragande orsak till att kartläggningen inte i första hand var problemorienterad kan vara att det i arbetsgruppens instruktioner stod följande: *"Att anta en nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter för svenskt vidkommande innebär inte att kränkningar av mänskliga rättigheter skulle vara vanligt förekommande i Sverige och att därmed behovet av en nationell handlingsplan är stort. Det bidrar snarare till att visa att Sverige, liksom flertalet andra stater med redan antagna handlingsplaner, tar sina internationella åtaganden inom området mänskliga rättigheter på största allvar."* Se Bilaga 1 till Mänskliga rättigheter i Sverige - en kartläggning (Ds 2001:10)

³ En nationell handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering (skr. 2000/01:59)

⁴ Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige (prop. 1997/98:182)

⁵ Från patient till medborgare - en nationell handlingsplan för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79).

Här är några av de kritiska kommenterarna från referensgrupperna till handlingsplanens utformning:

- Handlingsplanen är otydlig om prioriteringar.
- Handlingsplanen beskriver mest pågående arbete och initiativ som regeringen redan vidtagit. De deskriptiva delarna ger dessutom en skönmålade bild av verkligheten.
- Det är oklart hur den förhåller sig till andra mer specialiserade handlingsplaner som berör frågor om mänskliga rättigheter.
- De initiativ som aviseras i handlingsplanen är vagt beskrivna. Detta gör instrumentet trubbigt och svårt att följa upp. Handlingsplanen borde vara tydligare om mål, tidsramar och ansvarsfördelning för att arbetet ska bli effektivt.

Samtliga dessa kritiska kommentarer bör tas på allvar, de fördes fram i konstruktiv anda. De reser flera frågor varav några kommenteras här.

1. Vilken typ av handlingsplan bör Regeringskansliet utarbeta? Vad bör den täcka?

- Handlingsplanens karaktär och status bör preciseras så att orealistiska förväntningar undviks. I förhållande till våra internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna är regeringen ansvarig för allt som sker i landet. Samtidigt har vi en tradition av självständiga ämbetsverk och kommunalt självstyre. Det gör att handlingsplanens fokus måste ligga på vad regeringen kan göra. För myndigheter och kommuner innebär det att handlingsplanen oundvikligen kommer att använda indirekta formuleringar av typ ”uppmärksamma dem på deras ansvar” respektive ”erbjuda anställda och politiker utbildning om de mänskliga rättigheterna”. Detta bör inte ses som ett problem i sig. Även sådana ambitioner kan formuleras med precision.

2. Hur säkerställs att rättigheterna får utrymme inom de relevanta myndigheterna?

- Det är önskvärt att myndigheterna själva ger de mänskliga rättigheterna prioritet i sin planering. Här spelar instruktioner och regleringsbrev från regeringen en roll. Under vår konsultation med företrädare för myndigheterna föreslogs från flera av dem att regeringen skulle ställa tydligare krav på återrapportering av de uppdrag rörande mänskliga rättigheter som lämnats i regleringsbreven.

3. Hur kombineras kommunalt självstyre och planer om mänskliga rättigheter?

- Riksdagen kan självfallet säkerställa mänskliga rättigheter genom lagstiftning. Men det finns i vårt land en god tradition att lita till kommunalt beslutsfattande i en rad viktiga frågor, inklusive sådana som berör mänskliga rättigheter. I vissa kommuner har lokala handlingsplaner antagits med anknytning till de mänskliga rättigheterna. Det har gällt

funktionshinderades rättigheter, jämställdhet, barnets rättigheter, likabehandling oberoende av sexuell läggning samt åtgärder för mångfald eller mot etnisk diskriminering. Det vore önskvärt om sådana beslut togs i samtliga kommuner. Det tre konferenser som Justitiedepartementet har organiserat i samarbete med Kommunförbundet och ombudsmännen för kommunanställda och politiker har säkert bidragit till att aktualisera sådana diskussioner i kommunerna - men uppföljning behövs.

4. Bör handlingsplanen innehålla en verklighetsbeskrivning?

- Det är viktigt att planen bygger på en faktainsamling och en analys av dagens situation för de mänskliga rättigheterna i landet. Den genomgången bör vara probleminriktad. Redan inför utarbetandet av den första handlingsplanen genomfördes först en kartläggning av vilka problem om mänskliga rättigheter som kunde identifieras och som borde vara en utgångspunkt för åtgärderna i handlingsplanen. Det är en vettig uppläggning. Om sedan kartläggningen ska publiceras separat eller som en del av själva nationalplanen är snarast en smaksak. Vi menar att planen under alla omständigheter bör innehålla en definition av de problem som regeringen vill tackla. Åtgärder som inletts men inte avslutats bör självfallet också redovisas i planen.

5. Hur bör handlingsplanen förhålla sig till andra, mer specialiserade planer om mänskliga rättigheter?

- Planer finns om rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering, om barnets rättigheter och om handikappolitiken⁶. Det är naturligt att t.ex. respektive ombudsman hämtar stöd från en sådan plan snarare än från handlingsplanen för mänskliga rättigheter. De är mer precisa och ger därför bättre vägledning. Det vore oklokt att försöka strömlinjeformera planeringen så att specialplanerna försvann till förmån för den bredare handlingsplanen. Däremot bör säkerställas att respektive plan är kongruenta med varandra. I praktiken skulle det innebära att huvudtankarna i de specialiserade planerna finns återgivna i den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna.

6. Kan handlingsplanen göras mer precis?

- Handlingsplanen kan säkerligen göras mer precis i nästa omgång om prioriteringar, mål, tidsramar och ansvarsfördelning. Erfarenheten av utarbetandet av den första handlingsplanen kommer att underlätta den strävan.

Kravet på tydligare prioritering döljer ett dilemma. Det är mycket svårt att prioritera så skarpt att vissa i och för sig angelägna frågor inte tas upp därför att andra problem ses som viktigare. Om någon minoritetsgrupp vars

1. _____

⁶ Se fotnoterna 3, 4 och 5. Utöver detta finns det andra handlingsplaner för frågor som rör mänskliga rättigheter. Som exempel kan nämnas Jämt och ständigt – Regeringens jämställdhetspolitik med handlingsplan för mandatperioden (skr. 2002/03:140); Sveriges handlingsplan mot fattigdom och social utestängning 2003-2005; Nationell handlingsplan mot kvinnlig könsstympning och Handlingsplan mot kommersiell sexuell exploatering.

rättigheter togs upp i förra planen skulle strykas i nästa omgång så skulle det uppfattas som om regeringen bedömer att problemen inte längre kvarstår. Urvalet av vissa prioriterade frågor i förra handlingsplanen (kap. 7) var högst rimligt och är alltjämt så. Vi föreslår att samtliga de områdena tas upp också i nästa handlingsplan.

Mycket av arbetet med de mänskliga rättigheterna låter sig svårligen mätas mekaniskt eftersom det i så hög grad handlar om kvalitativa aspekter. En del av de kvantitativa mål som antagits i FN-församlingar har inte varit utan problem. Ändå vill vi rekommendera att Regeringskansliet låter genomföra en studie om möjligheten att använda *indikatorer* om de mänskliga rättigheterna. Här finns internationella erfarenheter att lära av.

Sammanfattningsvis förefaller det oss som om de kritiska kommentarerna bottnade i en känsla av att handlingsplanen borde utstråla mer energi och handlingskraft i dessa så fundamentalt viktiga frågor. Det förutsätter ett starkt engagemang av högre beslutsfattare inom Regeringskansliet.

5 Genomförandet av handlingsplanen

Processen att utarbeta handlingsplanen kan – om klokt och seriöst genomförd – vara av stort värde i sig, inte minst för att medvetandegöra och samordna de inblandade. Ändå är förstås det huvudsakliga syftet att det ska bli konkreta, positiva resultat. Trovärdigheten för framtida processer är också beroende av att tidigare handlingsplaner faktiskt fått en konkret betydelse. Just när det gäller mänskliga rättigheter finns föga utrymme för ett gap mellan ord och handling.

5.1 Regeringens arbete

Handlingsplanen föreläggs riksdagen men är till sin karaktär en plan för Regeringskansliet. Eftersom mycket av det konkreta arbetet för mänskliga rättigheter i vårt land utförs av statliga myndigheter, landsting och kommuner kommer viktiga aspekter av handlingsplanen att handla om hur Regeringskansliet ska relatera till dessa aktörer för att dessa verkligen ska ge prioritet åt rättighetsfrågorna. De svenska förpliktelserna inför de internationella normerna gäller inte enbart Regeringskansliet utan alla offentliga institutioner i landet.

Det ingår också i regeringens ansvar att finna vägar att uppmuntra de frivilliga organisationernas arbete för mänskliga rättigheter – med bibehållen respekt för deras oberoende och integritet.

5.1.1 Åtgärder för att initiera arbetet med handlingsplanen

När den färdiga handlingsplanen sändes ut till myndigheter och andra intressenter bifogades ett följebrev från dåvarande demokratiminister Britta Lejon med kort information om planens bakgrund och syfte. Brevet berättade också om den webbsida om mänskliga rättigheter som regeringen låtit inrätta som en del av handlingsplanens informationsstrategi.

Riktade krav till myndigheterna har därefter ställts genom särskilda uppdrag och återrapporteringskrav i regleringsbrev från regeringen. Vår bedömning är att just regleringsbrev är det väsentliga instrumentet att använda för att klargöra för myndigheterna vilka initiativ de förväntas ta kring mänskliga rättigheter. Det faktum att regleringsbrev innehåller andra krav behöver inte vara en nackdel, det ger tvärtom regeringen en möjlighet att sätta in rättighetsfrågorna i ett sammanhang.

Den kritik vi mött är att regleringsbrev kunde vara tydligare och innehålla mer precisa krav. Representanter för myndigheterna efterlyste också mer bestämda krav på återrapportering om just åtgärder för de mänskliga rättigheterna.

5.1.2 Genomförandet av handlingsplanen

Den arbetsgrupp som utarbetade den första handlingsplanen fann att organisationen inom Regeringskansliet behövde stärkas och samordningen förbättras för arbetet med de mänskliga rättigheterna. I planen aviseras att en interdepartemental arbetsgrupp skulle inrättas. Denna skulle ha ansvar för att följa upp när och hur de åtgärder som aviseras i planen blir genomförda och se till att den utvärderas.

En sådan arbetsgrupp inrättades 2002. Den 21 januari 2003 beslutade Regeringskansliet att arbetsgruppen även skall utgöra ett forum för information och diskussion om det internationella MR-arbetet samt att gruppen vid behov skall kunna medverka i samordning och planering inför förhandlingar i internationella fora. Arbetsgruppen skulle därefter fortsättningsvis ledas av Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet. Gruppen har emellertid inte ansvar för frågor om mänskliga rättigheter som annars ligger på fackdepartementen i deras ordinarie verksamhet utan ska ses som ett komplement och stöd vid behov.

Två undergrupper till arbetsgruppen har inrättats. Den ena diskuterar frågor om utbildning i mänskliga rättigheter inom Regeringskansliet. Den andra granskar Sveriges relation till de internationella instrumenten för de mänskliga rättigheterna: den prövar möjligheten av att Sverige ratificerar internationella instrument om mänskliga rättigheter som ännu inte ratificerats liksom möjligheten att dra tillbaka de reservationer som Sverige gjort i samband med ratificeringen av vissa konventioner (se kap 5.1.4). Det arbete som görs inom båda dessa undergrupper är, enligt vår mening, väsentligt.

Arbetsgruppen utgör ett värdefullt kontaktnät mellan de olika fackdepartementen. Det förefaller viktigt att denna grupp får fortsätta att utvecklas och att det ges starkt stöd uppifrån i hierarkin, inklusive från statsråd och statssekreterare. För en regering som prioriterar frågan om de mänskliga rättigheterna bör ett sådan interdepartemental arbetsgrupp vara av central betydelse.

5.1.3 Uppföljning av arbetet

För att arbetet med handlingsplanen ska bli effektivt krävs uppföljning av de specifika åtgärdernas genomförande och resultat. Detsamma gäller planen som helhet.

Under den tid planen varit i kraft har de särskilda myndighetsuppdragen rapporterats till regeringen. Regeringen har i sin tur rapporterat till riksdagen, handlingsplanens formella mottagare, om hur arbetet har fortskridit. Det generella arbetet med planen har redovisats i de årliga budgetpropositionerna och rapportering i de prioriterade sakfrågorna har skett genom olika skrivelser och propositioner. Mot slutet av 2004 har den interdepartementala arbetsgruppen sammanställt en promemoria med en kortfattad beskrivning av hur arbetet fortskridit och aviserade åtgärder genomförts. Promemorian innehåller dock få uppgifter om resultat.

För att undvika att krav och uppdrag i om mänskliga rättigheter uppfattas som retoriska symbolfrågor måste de formuleras så att de upplevs relevanta för respektive myndighets verksamhet. Alltför generellt hållna uppdrag som inte är tydligt knutna till myndighetens kärnverksamhet riskerar att främst resultera i ökad arbetsbörda, både för myndigheter och Regeringskansli vid återrapportering.

Uppföljning och återrapportering bör präglas av ett medborgarperspektiv med fokus på vilket resultat som uppnåtts och inte stanna vid ett konstaterande av att uppdraget genomförts. Om myndigheterna haft svårt att hantera sina uppdrag eller förväntat resultat inte uppnåtts bör anledningen till detta utredas och nya åtgärder för att komma till rätta med problemet utarbetas. Ett gott exempel på detta tillvägagångssätt är det pilotprojekt där sju länsstyrelser i sina regleringsbrev uppdragits att ta fram handlingsplaner för hur kunskapen om de mänskliga rättigheterna skall öka bland de anställda under 2004 och 2005. Samt där Justitiedepartementet fungerar som stöd i processen.

5.1.4 Arbetet med internationella åtaganden

Handlingsplanen slår fast att Sveriges internationella åtaganden ligger till grund för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter. Sverige har också ratificerat flertalet av de centrala internationella konventionerna som rör mänskliga rättigheter. Regeringen har markerat att det är angeläget att Sverige även i fortsättningen finns med bland de stater som undertecknar och ratificerar sådana konventioner och att det därför finns skäl att fortlöpande positivt pröva om Sverige kan ratificera nya konventioner men också tidigare utarbetade fördrag som Sverige av någon anledning inte bundit sig till.

Det är möjligt att reservera sig i samband med ratificeringen av vissa konventioner mot någon eller några av normerna. Om detta accepteras av övriga parter till fördraget så befrias man därmed från skyldigheten att genomföra just de artiklarna. Regeringens uppfattning är att reservationer ska användas i så liten utsträckning som möjligt. När en reservation inte längre anses nödvändig ska den dras tillbaka.

Viktigt är också att Sverige konstruktivt samverkar med de institutioner som satts upp för att främja och kontrollera att de överenskomna normerna respekteras i praktiken. För FN-konventionerna om de mänskliga rättigheterna krävs regelbundna rapporter om tillämpningen. De rapporterna bör förberedas seriöst för att möjliggöra en ingående diskussion med respektive FN-kommitté. De rekommendationer som blir resultatet av denna granskning bör diskuteras och prövas konstruktivt.

Under våra konsultationer har vi fått synpunkter på att Sverige borde ratificera ytterligare några konventioner eller liknande instrument inom FN-systemet, Europarådet och ILO. Vi har också mött krav om en förbättring av processen för rapporter till kommittéerna.

5.1.4.1 Översyn av konventioner som inte ratificerats

Sverige bör bidra till att stärka folkrätten för de mänskliga rättigheterna genom att binda sig till de normer som blivit frukten av överläggningar i de multilaterala församlingarna. Om detta finns en spridd medvetenhet i vårt land. Det naturliga är att Sverige ratificerar – först om det finns särskilda och starka skäl att *inte* ratificera bör vi kunna avstå.

När beslut fattats om att avstå bör svenska representanter kunna presentera goda skäl för den positionen så att vi inte bidrar till att underminera trovärdigheten i det internationella system som utvecklats för att skapa bättre skydd för de mänskliga rättigheterna.

Det betyder inte att regering och riksdag bör slarva med besluten. Traditionen i vårt land är att de internationella fördragen analyseras mot bakgrund av svensk lag och verklighet. Innan beslut tas om ratificering brukar de förhållanden rättas till som skulle kunna anses stå i strid mot den aktuella fördragstexten, t.ex. via en lagändring. Först därefter beslutar riksdagen som regel att en ratificering ska ske.

Vissa andra länder kan ratificera snabbare och brukar genomföra de nödvändiga ändringarna i efterhand, ofta med ambitionen att ha dem gjorda före den första rapporten till den internationella övervakningskommittén. Vi ser emellertid inga övertygande skäl för Sverige att övergå till en sådan praxis.

Sveriges hållning till några av de internationella fördragen har blivit omdiskuterad. En gäller ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk⁷, en konvention som i vårt land är särskilt relevant för samerna. Det framstår nu som klart att ratificeringen inte kommer att beslutas under denna riksdagsperiod, de förberedande utredningarna kommer inte att vara klara.

1. _____

⁷ Convention (No. 169) concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, 27 June 1989

Handlingsplanen anger att regeringen ska tillsätta en gränsdragningskommission för att utreda de gränser för renskötselområdet som avses i art. 14 i ILO-konventionen, vilket också har skett. Gränsdragningskommissionen skulle ha redovisat sitt uppdrag den 31 december 2002 men har begärt ytterligare tid. Regeringen har också tillsatt en utredning om omfattningen av samebymedlemmars respektive markägares rätt till jakt och fiske inom lappmarkerna och renbetesfjällen. Den utredningen ska redovisas i december 2005. Enligt jordbruksministern är ambitionen fortfarande att konventionen ska ratificeras men utredningsarbetet måste avvaktas.

FN:s konvention för skydd av migrantarbetares och deras familjemedlemmars rättigheter⁸ har inte ratificerats av något land inom EU. Den har ansetts för långtgående genom att den medger att även personer som inte har legal rätt att vistas i landet har vissa rättigheter. Men att såväl asylsökande som de personer som - med en högst olycklig term - kallats "illegala invandrare" har vissa rättigheter har slagits fast av såväl FN-kommittéer och ILO.

Det finns onekligen ett behov att ge bättre skydd för migrantarbetare. Det behovet kommer säkerligen att poängteras när den Internationella kommissionen om migration (tillsatt på svenskt initiativ) lägger fram sin rapport. Om Sverige efter förnyad prövning finner att det inte är möjligt att ratificera den konventionen vore det rimligt att detta inte bara förklarades utan att nya förslag fördes fram om hur problemet – migrantarbetarnas rättslöshet – ska kunna mötas. Tystnad i en så viktig fråga blir svår att förklara.

Handlingsplanen tar upp andra instrument: bl.a. det fakultativa tilläggsprotokollet om enskild klagorätt till FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, de två fakultativa protokollen till barnkonventionen (det ena avser barns inblandning i väpnad konflikt och det andra handel med barn, barnpornografi och barnprostitution) samt Europarådets konvention om utövande av barns rättigheter.⁹ Vidare redovisas regeringens ställningstagande att inte ratificera europakonventionens tilläggsprotokoll 12 om rätten att skyddas mot diskriminering¹⁰.

1. _____

⁸ International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, A/RES/45/158, 18 december 1990

⁹ Optional Protocol to the Convention on the Elimination of Discrimination against Women, A/RES/54/4 on 6 October 1999; Optional protocols to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict and on the sale of children, child prostitution and child pornography, A/RES/54/263, 25 maj 2000, Annex I-II; European Convention on the Exercise of Children's Rights, CETS No 160, 25 januari 1996.

¹⁰ Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, CETS No 177, 4 november 2000.

Av dessa har Sverige ratificerat tilläggsprotokollet till kvinnokonventionen och det fakultativa protokollet till barnkonventionen som gäller barns inblandning i väpnad konflikt. Däremot har det andra tilläggsprotokollet om handel med barn, barnpornografi och barnprostitution ännu inte presenterats till riksdagen för beslut om ratificering. För detta pågår arbete inom Regeringskansliet.

Den undergrupp inom Regeringskansliet som prövar frågor om ratificering tycks fungera effektivt. De problem som uppstått har varit politiska. Det ligger inte inom vårt mandat att ifrågasätta de politiska bedömningar som gjorts att processerna försenats eller att beslut tagits om att avstå från ratificering. Däremot menar vi att skälen för sådana positioner inte presenterats på ett övertygande sätt. Det gäller också europakonventionens tilläggsprotokoll 12 som bl.a. DO rekommenderat skulle ratificeras.

Vi menar också att det bör ske en återkoppling mellan ”inrikespolitiska” diskussioner om svårigheter att ratificera och regeringens agerande i de relevanta internationella församlingarna. Självklart bör svenska representanter vara aktiva i de internationella diskussionerna om nya normer och verka för att dessa, om de alls bör utarbetas, bör vara meningsfulla och tydliga.

Det är också viktigt att respektera den *avsikt* som legat bakom arbetet att utarbeta en konvention, det handlar nästan alltid om att försöka åtgärda verkliga problem. Det kräver att Sverige – om en ratificering av något skäl anses omöjlig – försöker agera konstruktivt för andra åtgärder med samma avsikt. Det gäller både FN-konventionen om migrantarbetarnas rättigheter och Europarådets protokoll om diskriminering.

5.1.4.2 Översyn av reservationer

I handlingsplanen anges att regeringen ser över de reservationer som finns antecknade till olika konventioner och tilläggsprotokoll och överväger om dessa kan dras tillbaka. Det arbetet görs i ett förberedande skede av den ena undergruppen till den interdepartementala arbetsgruppen. Ansvar för ett beslut om att föreslå att en reservation ska dras tillbaka ligger emellertid på departementet för de sakfrågor som den internationella konventionen gäller. Det är positivt att regeringen i princip önskar undvika reservationer till de internationella fördragen. Den granskning som nu görs av redan gjorda reservationer är väsentlig. En sådan genomgång bör ske regelbundet och efter en etablerad rutin. Vi ser det som viktigt att riksdagen hålls informerad om detta arbete.

5.1.4.3 Rapportering till internationella övervakningsorgan och uppföljning av internationell kritik

Processen att utarbeta rapporter till de internationella organ som övervakar genomförandet är viktig. Det handlar om att se över hur normerna har tillämpats i det svenska samhället. Detta är ett tillfälle för sammanställning av relevanta data och för analys. Väsentligt är att synpunkter samlas in från

intressenter utanför Regeringskansliet – från myndigheter, landsting, kommuner och frivilligorganisationer. Socialdepartementets arbete med FN:s barnkonvention har i det avseendet varit ett föredöme.

Rapporterna efterfrågas också i syfte att möjliggöra en internationell dialog. Ofta sker det på möten med en övervakningskommitté med experter från andra länder. Enligt handlingsplanen följer regeringen noga upp den kritik som riktas mot Sverige i dessa övervakningsorgan.

Under 2004 har det inom den interdepartementala arbetsgruppen för mänskliga rättigheter utarbetats en ny ansvarsfördelning för rapporteringen till FN:s olika övervakningskommittéer för mänskliga rättigheter. Nya riktlinjer för rapporteringsprocessen har fastställts.

Den nya ansvarsfördelningen innebär i huvudsak att huvudansvaret för rapportering och uppföljning av internationell kritik flyttats från Utrikesdepartementet till det departement som har ansvar för de sakfrågor som berörs i respektive konvention. Enligt riktlinjerna för rapporteringsprocessen ska detta departement inför varje rapporteringstillfälle arrangera ett förberedande möte med övriga berörda enheter inom departementet och andra departement, samla information och sammanställa själva rapporten samt se till att den publiceras på svenska och engelska på regeringens webbplats för mänskliga rättigheter. Även ansvaret för att delta i övervakningskommitténs möte och motta kommitténs kommentarer, låta översätta kommentarerna till svenska, publicera dem på webbplatsen och överväga att anordna en presskonferens ligger på respektive fackdepartement. Slutligen ska en uppföljning ske av vilka åtgärder som bör vidtas med anledning av kommitténs kommentarer.

Flera frivilligorganisationer har framfört att det behövs en större spridning av kommentarerna från FN:s övervakningskommittéer och en mer systematisk debatt kring kommittéernas kommentarer och rekommendationer. Några efterlyste en mer aktiv roll av riksdagen i detta. Flera frivilligorganisationer har välkomnat regeringens vilja att konsultera dem vid utarbetandet av rapporterna. Men organisationerna menar att detta på intet vis innebär att deras s.k. parallellrapporter därmed blivit onödiga.

Ett par av ombudsmännen efterlyser ett tydligare mandat att bevaka genomförandet av Sveriges internationella åtaganden; betoningen i deras uppdrag i dag ligger nästan uteslutande på att bevaka tillämpningen av svensk lag. Ombudsmännen saknar resurser och formell behörighet att rapportera till internationella organ.

Vår uppfattning är att kopplingen mellan de internationella normerna och ombudsmännen bör vara nära. Ombudsmännens oberoende ställning bör markeras också i förhållande till de internationella kommittéerna; de bör därför inte representera Sverige vid de ”hearings” som kommittéerna organiserar med de politiskt ansvariga.

Ett annat problem som kom upp under våra konsultationer var att informationen till myndigheterna om övervakningskommittéernas synpunkter och rekommendationer inte alltid fungerat. Det är i så fall en brist. Den nya ansvarsfördelningen, som innebär att det departement som har ansvaret för implementeringen av en konvention också ska ha ansvar för rapportering och uppföljning, tillsammans med och de nya riktlinjerna, borde säkerställa att kritiken når dem som arbetar med frågorna i praktiken.

5.1.5 Informationsstrategi

Handlingsplanen betonar vikten av en strategi för att sprida kunskap i Sverige om de mänskliga rättigheterna. I detta har Regeringskansliets särskilda hemsida fått en central *roll*. Den inrättades i maj 2002. Webbplatsen <www.manskligarattigheter.gov.se> ska vara en betydelsefull informationskanal för regeringen i sin helhet i dess arbete för de mänskliga rättigheterna. Den ska löpande synliggöra relevant regeringsarbete och visa på dess kopplingar till de mänskliga rättigheterna. Den ska vidare utgöra en kunskapsbank om mänskliga rättigheter nationellt och internationellt. På webbplatsen finns, förutom information om handlingsplanen, internationella konventioner, domar från Europadomstolen och Sveriges rapporter till FN:s övervakningskommittéer liksom kommittéernas kommentarer, relevant riksdagstryck, samt aktuell information om regeringens pågående arbete. Webbplatsen gör däremot inte anspråk på att kunna ge en heltäckande bevakning av mänskliga rättigheter i Sverige eller utomlands. Viss information riktar sig direkt till lärare och det finns möjlighet att lämna synpunkter och få svar på frågor om mänskliga rättigheter. Webbplatsen har ca 14 000 besökare per månad som stannar mer än 20 minuter.

Klart är att hemsidan är central för Regeringskansliets ambitioner för de mänskliga rättigheterna. Investeringar för att hålla den aktuell och tillgänglig för fördjupningar kommer att vara viktiga.

Regeringskansliet har också låtit sprida handlingsplanen i sin helhet till kommuner, landsting, myndigheter, domstolar och enskilda organisationer. Planen finns tillgänglig på talkasset. En skriftlig sammanfattning finns på engelska och ett faktablad om den finns på de erkända minoritetsspråken. Planen har vidare distribuerats till olika nyckelpersoner i riktade utskick. Även annonsering har gjorts för att sprida information om handlingsplanen. Trots de ansträngningar som gjorts att sprida handlingsplanen vore det en överdrift att hävda att den blivit brett känd. Det blir sällan ett arbetsinstrument av det slaget. Vi menar ändå att det varit meningsfullt att försöka på så sätt som gjorts, nå de mest intresserade och berörda.

Inom Regeringskansliet har nu en informationsstrategi för att sprida kunskap om de mänskliga rättigheterna utarbetats. Strategin är inte antagen än men förväntas bli så i januari 2005. Den innehåller både interna och externa insatser för att öka kunskapen på området. Målgrupperna är breda

och omfattar både politiker, tjänstemän, lärare, barn och nyanlända invandrare liksom journalister och näringsliv. De insatser som föreslås inom Regeringskansliet omfattar både den politiska ledningen och chefstjänstemän, liksom handläggare och anställda med personalansvar. Aktiviteterna omfattar bl. a. debatter (även i riksdagen), deltagande vid konferenser och s.k. hearings.

Vårt intryck är att strategin visar ambition och engagemang att få till stånd en bred och öppen debatt. Genomförd på ett bra sätt finns goda förutsättningar för att lyckas med den viktiga uppgiften att öka kunskapen om mänskliga rättigheter i samtliga målgrupper.

Den tredje satsningen har varit att främja tillgängligheten av viktiga internationella dokument om de mänskliga rättigheterna. Det gäller bl.a. rekommendationer, fördrag, kommentarer till fördrag, rättsfall m.m. som är av intresse för Riksåklagaren, Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvårdsstyrelsen. Översättning av relevanta dokument pågår för närvarande. Relevant dokumentation för kommunerna avses också göras tillgänglig. Svenska rapporter till de sex FN-konventioner som berör mänskliga rättigheter liksom de efterföljande kommentarerna från de olika övervakningsorganen översätts till svenska numera och finns tillgängliga på regeringens webbplats. Detta är ett nödvändigt arbete i vilket webbplatsen kommer att bli än mer central. Referat av Europadomstolens domar mot Sverige har redan lagts ut på regeringens webbplats. Vi anser att även andra dokument såsom t ex FN:s övervakningskommittéers allmänna kommentarer, rapporter från den europeiska kommitté som har att övervaka den europeiska konventionen till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning¹¹ kan vara av intresse att publicera och översätta till svenska.

5.2 Myndigheternas arbete

Inom myndigheterna ska kraven på mänskliga rättigheter samordnas med övriga legitima krav på verksamheten. Särskilt i tider med minskade resurser och när olika krav ökar i antal kan det vara angeläget med en dialog för att undvika oklarhet om vad som ska prioriteras i myndigheternas verksamhet. Detta i sin tur kräver en samordning bland dem som formulerar kraven inom Regeringskansliet.

Det är regleringsbrev från regeringen som fungerar som det egentliga styrinstrumentet för myndigheterna i fråga om de mänskliga rättigheterna. Flera representanter för myndigheterna som vi talat med menar att de utbildningsuppdrag som följt med regleringsbrev varit vagt formulerade. Detsamma gäller återrapporteringskraven. Några efterfrågade tydligare och mer verksamhetsanpassade uppdrag, för att få bättre styreffekt.

1. _____

¹¹ European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CETS No 126, 26 november 1987

Andra föreslog en annan modell än de temporära uppdragen: att ansvaret för att respektera och tillgodose mänskliga rättigheter skrivs in i verksamförordningen (1995:1322). Detta skulle på ett tydligare sätt visa att frågan alltid är relevant och prioriterad och att kontinuerligt arbete med mänskliga rättigheter är en del av myndigheternas verksamhet. Uppdragen riskerar, menade dessa representanter, att resultera i enbart tillfälliga satsningar som inte följs upp och därför inte blir en del av den ordinarie verksamheten.

De kontakter vi har haft med representanter från olika myndigheter visar att det i en rad fall inte är tydligt vem som arbetar med frågor om mänskliga rättigheter inom myndigheten. Om den person som tidigare ingick i regeringens referensgrupp hade slutat övergick inte ansvaret automatiskt till någon annan. Detta betyder förstås inte att myndigheterna försummar arbetet om mänskliga rättigheter, men det antyder möjligen att organisationen och informationstekniken inte fulländats för det syftet.

Vårt intryck är att kunskap och medvetenhet om de mänskliga rättigheternas krav skiftar betydligt mellan myndigheterna. En central aspekt är huruvida den högsta ledningen förstår och verkligen prioriterar denna aspekt. Utbildningen på denna nivå är en av de ambitioner i handlingsplanen som inte kunnat förverkligas. Detta är något som bör ges hög prioritet i nästa omgång.

5.3 Kommunernas arbete

Handlingsplanen slår fast att ”kommunernas och landstingens roll för att förverkliga de mänskliga rättigheterna är viktig”. Regeringskansliet planerade därför insatser för att sprida vissa dokument till kommuner och landsting i syfte att förbättra kunskapen om olika konventioner om mänskliga rättigheter. De skulle därigenom få del av den kritik som Sverige ibland får internationellt och därmed hoppades man ansträngningarna att rätta till problemen skulle intensifieras.

Vidare skulle Regeringskansliet verka för att anställda och politiker i kommunerna och landstingen erbjuds utbildning om de mänskliga rättigheterna. En diskussion skulle tas upp med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet om utbildningens närmare utformning och finansiering samt om hur förbunden kan bidra till genomförandet av utbildningen.

Under 2003 och 2004 hölls totalt tre regionala konferenser om mänskliga rättigheter och nationella minoriteter i kommunal verksamhet i samarbete med bl.a. Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Inbjudna var anställda och förtroendevalda inom kommuner och landsting. Justitiedepartementet prövar nu hur konferenserna kan följas upp.

Vårt intryck är att deltagarna vid dessa konferenser uppskattade tillfället att fördjupa kunskaperna i dessa frågor. Men det är viktigt att det blir en fortsättning, både i meningen att fler intressenter kan genomgå liknande utbildningar och att de deltagande får ytterligare stöd och tillfällen att fullfölja diskussionen.

En risk med sådana konferenser är förstås också att det är de redan intresserade som kommer. Det behöver inte vara en nackdel om deltagarna ges instrument att föra budskapen vidare i sina miljöer. Klart är att det finns ett behov av markering från ledande kommunalpolitiker och tjänstemän att detta är viktigt område.

Det förefaller av handlingsplanen som om regeringen hoppats på ett närmare samarbete med Kommunförbundet och Landstingsförbundet när det gäller att stötta lokala myndigheter i arbetet för de mänskliga rättigheterna. Vårt intryck är emellertid att de förbunden inte svarat på de signalerna. Vid våra kontakter med Kommunförbundet var det svårt att ens identifiera någon ansvarig för dessa frågor. Intresset att diskutera dem verkade minimalt.

Möjligen kan detta sammanhålla med en oro för att det kommunala självstyret skulle undermineras av krav kring de mänskliga rättigheterna. Detta tycks vara en utmaning inför det fortsatta arbetet att planera och säkerställa effektiva åtgärder för rättigheterna på alla nivåer i vårt samhälle. Vi rekommenderar att ansvarigt statsråd reser detta problem med ledningarna för såväl Kommun- som Landstingsförbundet.

Samtidigt ska konstateras att det tas många lovvärda initiativ i en rad kommuner för att just skydda rättigheterna. Enligt Teologiska Högskolans kartläggning av kommunernas arbete för mänskliga rättigheter under perioden 1997-2001 har flertalet kommuner antagit handlingsplaner för jämställdhet, integration, barns rättigheter och tillgänglighet för personer med funktionshinder. Få kommuner hade dock initiativ relaterade till diskriminering på grund av sexuell läggning och minoritetsspråk. Tio kommuner kunde visa upp övergripande handlingsplaner för mänskliga rättigheter. Handlingsplanerna har i majoriteten av fallen tagits fram av tjänstemän utan djupare konsultation av dem som berörs. Ett undantag är handlingsplaner för ökad tillgänglighet i samhället som oftare utarbetats i samarbete med representanter från handikapprörelsen.

Det vore önskvärt att samtliga kommuner antog sådana planer. Och det helst efter faktainsamling och analys kring de lokala förhållandena så att prövningen blir seriös. Utarbetandet av planerna bör ske i dialog med dem som berörs.

Ett mycket positivt inslag i flera kommuner är de byråer som på frivillig väg startats för att motverka diskriminering och stödja personer som drabbats. Här finns frön till meningsfullt lokalt arbete för mänskliga rättigheter som också fångar upp det frivilliga engagemanget.

De politiska partierna har självfallet en viktig roll att verka pådrivande för att rättighetsfrågorna görs levande i kommunerna. Frågan borde tas upp vid de centrala konferenser som arrangeras för lokalpolitiker inom respektive parti.

6 Prioriterade områden i handlingsplanen

En stor del av handlingsplanen handlar om strukturella åtgärder för att stärka skyddet för rättigheterna. Men planen innehåller också ett kapitel om ”vissa prioriterade frågor” (kap. 7). Det innehåller frågor som regeringen avsåg att prioritera under treårsperioden.

Identifieringen av sakområdena var ett resultat bl.a. av den kartläggning (Ds 2001:10) som inledde planeringsprocessen och av rekommendationer från FN-kommittéerna. Det är viktigt att regeringen gör och redovisar sådana prioriteringar. Det ger också planen som helhet mer konkretion och de strukturella åtgärderna ett tydligare sammanhang.

Ett dilemma är förstås att avgöra *vilka* områden som bör prioriteras. Risk finns för missuppfattningar om att de frågor som inte tas upp i det kapitlet betraktas som nedprioriterade. Vår bedömning är att urvalet av prioriterade frågor för handlingsplanen 2002-2004 var högst rimligt.

Vi har rekommenderat tidigare att dessa frågor bör tas upp också i den kommande handlingsplanen. Därutöver finns skäl att ta upp nya frågor. Det innebär att denna aspekt av framtida planer kommer att behöva byggas ut. Det i sin tur kommer att aktualisera möjligheten av en annan struktur i texten för att klargöra att prioriteringarna har olika karaktär. Avsnitten om de prioriterade områdena bör utmynna i konkreta åtgärder, något som inte var fallet över hela linjen i handlingsplanen 2002-2004.

6.1 Internationellt skydd mot tortyr och förföljelse

Migrationspolitiken står under ständig debatt och är en oundviklig del av en handlingsplan för mänskliga rättigheter. Ett mål är att ge skydd mot förföljelse och tortyr. Migrationspolitiken som helhet bör präglas av rättssäkerhet, humanitet och respekt för individens mänskliga rättigheter. En viktig faktor är strävan att harmonisera flykting- och invandringspolitiken inom EU – vilket påverkar det svenska agerandet. Handlingsplanen informerar om att regeringen ökat förvaltningsanslaget till Migrationsverket och Utlänningsnämnden för att korta ned handläggningstiderna. Vidare aviseras att regeringen skall aktivt följa hur dessa myndigheter levde upp till visioner och verksamhetsmål om att låta mänskliga rättigheter genomsyra riktlinjer för handläggning och beslutsfattande.

Av Migrationsverkets och Utlänningsnämndens redovisningar framgår att de ökade förvaltningsanslagen haft effekt i den meningen att de genomsnittliga handläggningstiderna minskat. Långa handläggningstider

förefaller emellertid fortfarande vara ett problem. I vårt fall Utlänningsnämnden uppgav att dialogen med Utrikesdepartementet om hur rättigheterna ska skyddas i asylprocessen var kontinuerlig och fungerade bra.

Enligt handlingsplanen skall den svenska lagstiftningen anpassas till resultatet av de förhandlingar som pågår i ministerrådet om könsrelaterad förföljelse. Migrationsverket och Utlänningsnämnden har därför fått uppdrag i respektive regleringsbrev att ta fram riktlinjer för hur kvinnors asylskäl bättre ska uppmärksammas i asylprocessen och hur ärenden om tortyr eller förföljelse p.g.a. sexuell läggning ska handläggas. De uppdragen har genomförts och redovisats. Dessa myndigheter har också genomfört en rad utbildningsinsatser kring dessa frågor t.ex. Migrationsverket inom ramen för sin internutbildning. Särskilt Utlänningsnämnden förefaller ha gett utbildning om mänskliga rättigheter en tydlig prioritet.

Av handlingsplanen framgår också att regeringen tar allvarligt på den kritik som FN:s tortyrkommitté riktat mot Sverige och gör en noggrann analys av varje ärende där kritik har uttalats. Syftet är att därmed att förbättra rutinerna för handläggning och bedömning av asylärenden. Principen är att Sverige rättar sig efter beslut som fattas av tortyrkommittén och Europadomstolen. Det är en positiv hållning.

Fallet med Ahmed Agiza och Mohammed Al Zery som avvisades i december 2001 kräver en systematisk utvärdering. Det var djupt olyckligt att svenska myndigheter medverkade till att dessa två personer kom att utsättas för en behandling som strider mot tortyrkonventionen. Direkt pinsamt är att misshandeln började redan på Bromma flygplats där amerikanska säkerhetsagenter tog kommandot. Den överenskommelse som slöts med egyptiska myndigheter var oklar och kontrollerades dåligt från svensk sida. Beslutet om avvisningen genomfördes så att de juridiska ombuden inte skulle få en möjlighet att reagera (något som indirekt kritiserades av FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, Louise Arbour). Lärdomar måste dras av detta fall. På det här området är det särskilt svårt att dra en gräns mellan inrikes- och utrikespolitiken. Detta inte bara för att samordningen inom EU blir allt viktigare utan också för att de internationella ansträngningarna att bekämpa terrorismen tyvärr kommit att underminera viktiga normer för de mänskliga rättigheterna. Det är viktigt att svenska representanter i internationella församlingar verkar för att återupprätta skyddet mot tortyr – och då blir det ännu viktigare att de kan göra detta mot bakgrund av en självkritisk hållning när misstag begåtts i vårt eget land.

Asylsökandes mänskliga rättigheter kommer att förbli en huvudfråga trots att den diskuterats så ofta och så länge. Långa väntetider är av ondo och drabbar de enskilda människorna. Samtidigt är det svårt att beakta skälen i varje enskilt fall utan ordentliga utredningar. Det finns knappast någon annan lösning på denna konflikt än att utöka resurserna, att förbättra kunskaper och kompetens i handläggningen och att kontrollera att

rättigheterna respekteras. Det gör debatten särskild nödvändig och kräver en lyhördhet från de politiska beslutsfattarnas sida. Viktigt är att de enskilda handläggarna inte kommer i kläm.

En aspekt som kräver en särskild genomgång inför nästa handlingsplan gäller *europoliseringen* av flyktingpolitiken och dess konsekvenser för svensk del.

6.2 Skydd mot diskriminering och vissa anslutande frågor

Stort utrymme ges i handlingsplanen åt skyddet mot diskriminering. Det är naturligt mot bakgrund av att diskrimineringsförbudet är genomgående i alla instrument om mänskliga rättigheter. De nya åtgärder som aviseras i handlingsplanens avsnitt är däremot få. En förklaring till detta är säkerligen det pågående arbetet inom den s.k. Diskrimineringskommittén, som utreder möjligheterna till en gemensam diskrimineringslagstiftning som skulle ge ett likvärdigt skydd för alla eller flertalet diskrimineringsgrunder och samhällsområden. Kommittén ska också utreda frågan om en sammanslagning av några eller samtliga av de ombudsmän som är underställda regeringen. Den utredningen blir viktig och vi rekommenderar att uppföljningen ges prioritet. En annan förklaring till att få nya åtgärder aviseras är att En nationell handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering (skr. 2000/2001:59) presenterades ungefär vid samma tidpunkt med en rad olika nya åtgärder. För att undvika upprepningar i handlingsplanen görs tydliga hänvisningar till handlingsplanen mot rasism m.m.

Att handlingsplanen innehåller få nya åtgärder inom detta område innebär inte att regeringen varit passiv under tiden planen varit i kraft. Merparten av avsnittet innehåller en beskrivning av det arbete som pågår och vi har kunnat konstatera att arbetet gått framåt. Bland annat har två diskrimineringslagar trätt i kraft, en som omfattar studenter vid högskola och universitet och en som omfattar vissa andra samhällsområden.¹² Vidare har Sexualbrottskommitténs betänkande resulterat i en proposition (*En ny sexualbrottslagstiftning* – regeringens prop. 2004/05:45) och nya riktlinjer har antagits om att svenska registrerade partnerskap likställs med äktenskap i anställningsvillkoren vid EU:s institutioner. En verksamhet med lokala diskrimineringsombud har startat.

Mycket återstår för att nå målen om jämställdhet och jämlikhet i det svenska samhället. Ombudsmännen har en särskilt betydande roll i arbetet mot diskriminering i landet. Vid våra kontakter med ombudsmännen har

1. _____

¹² Lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan och lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering

samtliga uppgett att handlingsplanen fungerat som en bekräftelse på att de frågor de arbetar med utgör mänskliga rättigheter. För ingen av dem har planen varit ett dagligt verktyg i deras verksamhet att bekämpa diskriminering. Handlingsplanen har inte heller medfört någon egentlig förändring inom deras verksamhetsområde. Till en del beror det på att planen inte är tillräckligt handlingsinriktad. En annan förklaring är att det finns mer specialiserade handlingsplaner som täcker flera av ombudsmännens område, såsom den nationella handlingsplanen mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering samt den nationella handlingsplanen för handikappolitiken.

En annan synpunkt som framförts av samtliga ombudsmän mot diskriminering är att diskrimineringsskyddet i Sverige måste ha sin utgångspunkt i de mänskliga rättigheterna och därför bör täcka samtliga skyddade grunder, oavsett om grunden är uttryckligen uppräknad i ett internationellt instrument eller framgår av praxis eller andra internationella tolkningsinstrument. Följande förtjänar också att nämnas:

DO menar att mångfaldsarbetet måste ges ett människorättsperspektiv där individens rättigheter och möjligheter sätts i centrum. Genom att förhindra alla former av diskriminering i rekryteringsprocessen kommer troligtvis våra arbetsplatser att spegla samhället. Detta är ett resultat av arbetet mot diskriminering och bör inte behandlas som ett mål i sig, där man ägnar sig åt att räkna huvud på antal arbetstagare med annan etnisk bakgrund.

DO:s rapport om diskriminering av romer i Sverige visar att diskrimineringen är omfattande och att frågan är komplex. Romer har svårt att få bostad och är ofta hänvisade till vissa bostadsområden. Nekat tillträde till restauranger, affärer, hotell och campingplatser är en annan svårighet romer möter. Även på myndigheter vars uppgift är att utreda, motverka och förebygga diskriminering är förståelsen bristfällig. Romer känner sig utsatta i kontakten med statliga och kommunala myndigheter och står i stor utsträckning utanför den demokratiska processen. På arbetsmarknaden befinner sig många romer i en utsatt och missgynnad ställning. Unga romer kan inte alltid tillgodogöra sig rätten till utbildning på lika villkor.

Vad gäller minoritetsfrågan i övrigt har Sverige ratificerat Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk men idag finns det ingen institution att vända sig till för den som anser sina rättigheter kränkta.¹³ I viss mån kan han eller hon vända sig till JO eller DO om det är fråga om diskriminering. De internationella åtagandena går längre än så och innehåller s.k. kollektiva rättigheter. Här finns ett behov av tydligare skyddslagstiftning.

1. _____

¹³ Framework Convention for the Protection of National Minorities, CETS No 157, 2 januari 1995; European Charter for Regional or Minority Languages, CETS No 148, 5 november 1995

HomO:s erfarenhet är att det ofta ifrågasätts om diskriminering som har samband med sexuell läggning verkligen förekommer och att intern kompetens om frågan saknas inom den svenska förvaltningen, inklusive regeringen. Ombudsmannens uppföljning av de utbildningsuppdrag som följt med handlingsplanen visar att endast ett fåtal behandlade rätten till likabehandling oavsett sexuell läggning, vilket visar att också intresset för att bygga upp intern kompetens brister. Istället vänder man sig till HomO alternativt Riksförbundet för sexuellt likaberättigande (RFSL) när frågan skulle diskuteras. Det homofobiska våldet har ökat konstant sedan 2000 och gärningsmännen tillhör inte enbart extremistiska grupper utan agerar oberoende. HomO anser det oacceptabelt att föreningar, samfund och organisation som kränker mänskliga rättigheter även fortsättningsvis får bidrag från regeringen.

HO menar att mycket återstår innan vi har ett samhälle där personer med funktionshinder har möjlighet att delta i samhällslivet på lika villkor som övriga medborgare. Många människor utestängs idag på grund av att samhället är otillgängligt, vilket majoriteten av anmälningarna till ombudsmannen vittnar om. Det bör enligt HO införas ett lagligt skydd mot detta. HO:s rapport "Hur tillgänglig är statsförvaltningen?" visar också att tillgängligheten på landets myndigheter är dålig. Stora insatser behövs för att myndigheternas information, verksamhet och lokaler ska bli tillgängliga för människor med funktionshinder.

JämO visar på sambandet mellan könsdiskriminering i arbetslivet och graviditet och föräldraledighet. Även kvinnor som inte skaffar barn missgynnas. Rätten till hälsa bör ges utrymme i planeringsarbetet med den nya handlingsplanen. Undersökningar från bl. a. Socialstyrelsens visar att den psykiska hälsan är större bland kvinnor än män, att ohälsan ökar främst bland unga kvinnor och att fler kvinnor än män är långtidssjukskrivna.

Vi anser att samliga dessa synpunkter från ombudsmännen bör beaktas i den kommande planeringsprocessen. DO:s rapport "Diskriminering av romer i Sverige" (se dess sammanfattning i bilaga 6) bör noggrant studeras, liksom andra relevanta rapporter från ombudsmännen.

Att Sverige blivit allt mer mångkulturellt och att många invånare har rötter i andra länder ställer särskilda krav på lyhördhet om dessa människors rättigheter. Åtskilligt har gjorts - t.ex. för att översätta väsentliga texter om mänskliga rättigheter till invandrar- och minoritetsspråk - men tiden har kommit för en bredare studie om i vilken mån de nya svenskarna får del av sina rättigheter. Det handlar inte bara om risken för ett allmänt utanförskap utan också om mer konkreta hinder, språkliga och andra hinder som försvårar möjligheten att kräva sin rätt.

Vi vill också föreslå en särskild granskning av språkfrågan i ett perspektiv av mänskliga rättigheter. Rättigheterna gäller förstås för alla oberoende av språk. Språket är också ett viktigt redskap för den enskilde för att kunna hävda sina rättigheter och delta i det offentliga samtalet. Och omvänt: en

nedvärdering av en persons språk är en nedvärdering av individen. Att särskild status givits fem minoritetsspråk är viktigt liksom att en utredning tillsatts om rätten och möjligheterna att använda det svenska teckenspråket. Åtgärder för att stödja blindskriften vore en annan aspekt av en rättighetsbaserad språkstrategi.

6.3 Funktionshindrades rättigheter

I handlingsplanen anges att regeringen avser att fortsätta arbetet med den särskilda handlingsplanen för handikappolitiken för att motverka diskriminering och göra det möjligt för personer med funktionshinder att delta i samhällslivet.

Vi har konstaterat att nya regler med syfte att motverka kommunalt domstolstrots har trätt i kraft. Reglerna innebär i korthet att kommuner och landsting kan tvingas betala sanktionsavgifter om de inte ger den hjälp som personer har rätt till enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) eller socialtjänstlagen (1980:620). Även kommunallagen (1991:900) innehåller numera en regel om att kommuner och landsting ska verka för att förtroendevalda med funktionshinder kan delta i handläggningen av ärenden på samma sätt som andra förtroendevalda.

För personer med funktionshinder är ofta de s.k. medborgerliga och politiska rättigheterna beroende av att de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna verkligen är uppfyllda. För att personer med vissa funktionshinder ska kunna åtnjuta sina mänskliga rättigheter, kan insatser enligt LSS eller socialtjänstlagen bli nödvändiga.

HO:s erfarenhet är att de mänskliga rättigheternas odelbarhet och ömsesidiga beroende av varandra inte fått genomslag i praktiken. I sina kontakter med den statliga och kommunala förvaltningen ses personer med funktionshinder fortfarande inte i första hand som bärare av mänskliga rättigheter utan som patienter eller mottagare av samhällets välfärdsinsatser. Brister i de stöd och anpassningsåtgärder som är nödvändiga för att personer med funktionshinder ska kunna vara delaktiga i det svenska samhället behandlas i dag som brister i den sociala välfärden och inte som brott mot deras mänskliga rättigheter.

Det är särskilt viktigt att det på det här området görs kopplingar till de internationella instrumenten för mänskliga rättigheter. Det behövs också för att markera att den nationella handlingsplanen för handikappolitiken handlar om rättigheter, inte gammaldags välgörenhet. Ett konkret exempel kan illustrera. Den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter¹⁴ stipulerar (art. 25) om allas rätt att få rösta och bli vald i

1. _____

¹⁴ International Covenant on Civil and Political Rights, A/RES/2200A (XXI), 16 december 1966

allmänna val. Att förtroendevalda med funktionshinder verkligen ska kunna delta i överläggningarna i t.ex. kommuner och landsting är därför inte enbart en "handikappfråga" utan en fråga om verklig demokrati.

6.4 Barnets rättigheter

I Handlingsplanen anförts att barn och ungdomar ska växa upp under goda och trygga förhållanden. Barn ska kunna åtnjuta sina mänskliga rättigheter på lika villkor och deras rätt till grundläggande välfärd ska garanteras oberoende av vilken del av landet barnet bor i och oberoende av barnets föräldrar.

Regeringen utlovade en fortlöpande kontroll av att lagändringar med anledning av FN:s konvention om barnets rättigheter fick avsedd effekt, den skulle reagera konstruktivt på rekommendationer från FN:s barnkommitté och överlämna en barnskrivelse till riksdagen våren 2002.

Vi har kunnat konstatera att regeringen regelbundet sammanställer bedömningar för att teckna en helhetsbild av hur barnkonventionen kommer till uttryck inom olika politikområden. Två redogörelser för barnpolitiken och arbetet med att genomföra barnkonventionen har under perioden lämnats till riksdagen. Vidare har Sexualbrottskommitténs betänkande *Sexualbrott - Ett ökat skydd för den sexuella integriteten och angränsande frågor* (SOU 2001:14) resulterat i en proposition där det bl.a. föreslås nya bestämmelser om barns skydd mot sexuella övergrepp.

Enligt BO går arbetet i kommunerna långsamt framåt. Idag har 173 kommuner fattat ett principbeslut om att genomföra barnkonventionen. En del kommuner har vidtagit åtgärder för att öka barns inflytande i den politiska processen. Flera kommuner har skapat mötesplatser för möten mellan barn och kommunalanställda vars arbete har konsekvenser för barnen. Däremot är det få kommuner som har tagit fram konsekvensbeskrivningar för beslut som berör barn. Ombudsmannens rapport om barnperspektivet i statliga myndigheter visar att myndigheterna behöver arbeta mer med frågor om barns rättigheter.¹⁵

BO framhåller också att det behövs mer och bättre undervisning om mänskliga rättigheter i allmänhet och barns rättigheter i synnerhet till barn och ungdomar i grundskolan. Den största positiva förändringen har BO sett hos länsstyrelserna som arbetat med frågan hur barn som befinner sig på institution ska tillförsäkras rätten att få komma till tals och kunna påverka sin situation.

Även övriga ombudsmän pekar på den särskilda utsatthet som gäller för flickor, barn med viss etniskt tillhörighet eller sexuell läggning samt barn

1. _____

¹⁵ Mer plats för mindre medborgare – Barnperspektivet i statliga myndigheter 2003, Barnombudsmannens rapport BR2004:07

med funktionshinder. Vår utvärdering har funnit att handlingsplanen inte innehåller något bemötande av den kritik om otillgängliga skolor som redovisas i kartläggningen.

6.5 Frihetsberövanden m.m.

Kapitlet i handlingsplanen som behandlar frihetsberövande m.m. behandlar den enskildes rättigheter vid administrativa frihetsberövanden och frihetsberövanden i samband med brott. Det inleds med en redogörelse för de internationella regler som ger envar rätt att inte godtyckligt bli berövad friheten och att inte utsättas för tortyr, omänsklig eller kränkande behandling. Den som berövats friheten p.g.a. misstanke om brott har rätt att få besked om anledningen till frihetsberövandet samt att få dess laglighet prövad av domstol och friges om frihetsberövandet inte har stöd i lag.

Handlingsplanen innehåller inga nya åtgärder men en beskrivning av pågående arbete. Inom Regeringskansliet utarbetas förslag till författningsändringar som syftar till att förbättra och förtydliga straffprocessuella regler som gäller personer som har berövats friheten. Vidare sker en översyn av hur tillsynen av polis- och åklagarväsendet fungerar.

Handlingsplanen anger också att påtalade brister och rekommendationer från den europeiska kommittén för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning utgör ett viktigt underlag för regeringens strävanden att förbättra det svenska regelverket. Vidare sägs att kommitténs rekommendationer från 1998 ska beaktas vid de nya förslag som är under utarbetande.

Faktum är att samma kommitté besökt Sverige 2003 och då kritiserade att de svenska reglerna fortfarande brister bl.a. vad gäller slentrianmässiga beslut om restriktioner för frihetsberövade, deras rätt att underrätta sina anhöriga, att biträddas av försvarare vid ett tidigt skede i brottsutredningen och få tillgång till läkarvård.¹⁶ Samma brister påpekades 1998. Samtidigt har vikten av att anmälningar mot anställda inom polisen utreds av ett opartiskt och oberoende organ understrukits av kommittén. Även FN:s kommitté för mänskliga rättigheter och FN:s tortyrkommitté har tagit upp frågorna i sina kommentarer och lämnat rekommendationer vad gäller rätten att biträddas av försvarare, rätten till tolk, understrukit vikten av att påståenden om övervåld från polis eller kriminalvårdspersonal utreds snabbt och opartiskt samt vikten av bra utbildning i mänskliga rättigheter för denna personalkategori.¹⁷

1. _____

¹⁶ Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CTP) from 27 January to 5 February 2003.

¹⁷ Concluding observations of the Human Rights Committee, Sweden, 2002/04/24, CCPR/CO/74/SWE; Conclusions and recommendations of the Committee against Torture, Sweden, 2002/06/06, CAT/C/CR/28/6

Vi har konstaterat att frågorna fortfarande bereds inom Justitiedepartementet både de straffprocessuella reglerna och översynen av polis- och åklagarväsendet. Även utredningarna med anledning av Osmo Vallos dödfall och händelserna vid Europeiska rådets möte i Göteborg 2001 bereds inom departementet.

Flera av de vi varit i kontakt med under utvärderingen har sagt sig notera en kraftigare prioritering av säkerhetsfrågor och ett minskat intresse för frågor om mänskliga rättigheter inom de rättsvårdande myndigheterna. Flera lyfte också fram verksamhetsledningarnas ansvar. Om inte ledningen prioriterar och kraftfullt stödjer arbetet med mänskliga rättigheter får det inget genomslag i verksamheten. Det är viktigt att mänskliga rättigheter inte reduceras till en konjunktur- eller modefråga.

6.6 Andra frågor att prioritera

Även framtida handlingsplaner bör ange vilka sakområden som särskilt ska prioriteras. Men det måste medges att detta är svårt att göra på ett meningsfullt sätt. Normalt i handlingsplaner prioriteras de områden som kräver de största förändringarna eller nya resurser. Det fungerar inte så självklart på detta område.

Det ligger i sakernas natur att de särskilt viktiga frågorna redan är under åtgärd, likafullt är det viktigt att markera att de är prioriterade. En annan svårighet i detta sammanhang är att regeringens åtgärder i många fall är indirekta och mer handlar om att skicka signaler till andra intressenter än att genomföra en "handling".

Ytterligare ett problem när det gäller att organisera denna aspekt av handlingsplanen är att det ofta sker en sammanblandning mellan målgrupper och problem. Som bekant går rättigheterna in i varandra och är ömsesidigt beroende. I princip undviker vi att gradera rättigheterna sinsemellan. Detta påpekar vi för att understryka behovet inför nästa planeringsprocess att utarbeta en logisk struktur på detta kapitel.

Under utvärderingsarbetet lämnade många förslag om nya frågor som borde få utrymme i det kommande planeringsarbetet. Rätten till bästa uppnåeliga hälsa och skyddet mot heders- och könsrelaterat våld berördes av flera, liksom skyddet för den personliga integriteten. Flera ansåg att rättssäkerhet och terrorism behövde diskuteras. Det ansågs inte acceptabelt att regeringen är den instans som beslutar och överprövar användningen av tvångsmedel och frihetsberövanden enligt t. ex. lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll utan möjlighet till en oberoende och opartisk domstolsprövning. Behovet av att åtgärda bristen på insyn vid användningen av tvångsmedel framhölls, liksom behovet av en diskussion kring de

1. _____

karaktärsdåd som begåtts i kampen mot terrorismen där enskilda hängts ut i media utan egentliga skäl.

En grupp som lyftes fram under våra möten var personer som marginaliserats; inte minst de hemlösa och personer som nekats asyl, inklusive de s.k. gömda och apatiska barnen, men som av olika anledningar är kvar i Sverige. Åtgärder behövs för att säkerställa att de får vetskap om vilka rättigheter de har och vem de kan vända sig till för att kräva sina rättigheter.

Synpunkter av mer generell natur var önskan om en starkare betoning på de kränkta perspektiv och på åtgärder för att garantera att de får upprättelse. Flera nämnde att det finns behov av en översyn av den reparativa sidan, inklusive möjligheten till kompensation. Enligt JK, som bl.a. arbetar med skadeståndsanspråk mot staten, är möjligheten att få ersättning för själva kränkningen vid överträdelser av europakonventionen mycket begränsade i Sverige.

Även inrättandet av en kommission för mänskliga rättigheter diskuterades. Argument framfördes för att en kommission skulle innebära en effektivisering av diskrimineringsombudsmännens arbete och öka möjligheterna till upprättelse för kränkningar som inte faller under dessas nuvarande mandat.

Till sist framhölls att när det finns uppgifter som tyder på allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter bör nästa plan föreskriva att oberoende, sanningssökande utredningar tillsätts. Enligt vår mening finns det exempel på misslyckade och skadliga försök att undertrycka sanningen erbjuder fallen Osmo Vallo och de två utvisade egyptierna. Diskussionen om vad som ska prioriteras kan bli meningsfull i sig och bidra till att klargöra var de svårare problemen finns.

De ekonomiska och sociala rättigheterna blev inte markerade i handlingsplanen, trots föresatser om det. För nästa omgång behövs en fördjupad analys av de krav som ställs av de internationella normerna för dessa rättigheter. Precis som faktiskt gjorts inom ramen för biståndspolitiken behövs en genomgång av vad som egentligen kännetecknar rättighetsbaserade program.

Vi har redan föreslagit att de sakfrågor som togs upp i handlingsplanen 2002-2004 kommer upp igen. Några av dem – t.ex. rättigheter oberoende av sexuell läggning och kvinnors skydd mot våld – kräver dock fördjupning. Även känsliga frågor bör tas upp som t.ex. lärdomarna av avvisningen av de två egyptierna (bilaga 4) och andra synpunkter på hur terrorismen ska bekämpas utan att rättigheter kränks (bilaga 5). En särskilt svår fråga i det sammanhanget är hur det kan säkerställas att hemligstämplad information från andra länders underrättelseorgan granskas kritiskt innan de läggs till grund för beslut som potentiellt kränker en enskild persons rättigheter. På den punkten har det uppstått en förtroendekris som bör tas på allvar.

Överhuvudtaget har tiden kommit för en genomgång också i Sverige av metoderna i arbetet mot terrorismen.

7 Utbildning i mänskliga rättigheter

Ett seriöst arbete för de mänskliga rättigheterna kräver en bestämd satsning på utbildning. Det är först när människor är medvetna om sina rättigheter - vad de innebär och hur de kan utkrävas – som en kultur för rättigheterna kan utvecklas.

Det handlar om utbildning på alla nivåer – förskola, grundskola, gymnasium och högskola. Men det handlar också om den informella utbildningen och möjligheten att tillgodogöra sig väsentlig information via media. Vissa yrkesgrupper är särskilt viktiga för försvaret av rättigheterna och behöver därför erbjudas lämplig kompletterande skolning och vidareutbildning. Det handlar förstås inte bara om faktainläring, även om det är viktigt att veta något om de internationella normerna och hur de tillämpas. Mänskliga rättigheter handlar också om etik och utgör en väsentlig del av vår *värdegrund*. Ett verkligt lärande om de mänskliga rättigheterna handlar också om *förståelse*. Det är därför avgörande att skolan inte bara undervisar om rättigheterna utan också *praktiserar* rättigheterna i vardagen. Skolan bör vara demokratisk och uppmuntra kritiskt tänkande.

Samma gäller yrkespersoner som arbetar med problem med rättighetsdimension. Vad de behöver är inte främst korvstoppling om lagar och konventioner men möjlighet att diskutera och söka lösningar kring konkreta problem de kan möta i yrkesrollen. Nummer ett är förstås insikten om att de mänskliga rättigheterna är centrala och speglar en solidarisk, demokratisk människosyn.

7.1 Grundskola, högskola och universitet

Utbildning om mänskliga rättigheter är ett sätt att förhindra kränkningar, skriver regeringen i handlingsplanen. Skolan ses med andra ord som ett viktigt instrument för visionen om de mänskliga rättigheterna. Vi föreslår därför en omfattande granskning genomförs av utbildningen om mänskliga rättigheter och barnets rättigheter i skolan (inklusive särskolan, specialskolan, sameskolan och gymnasieskolan). En motsvarande genomgång av högskoleutbildningar bör göras med prioritet för de linjer där studenter i sin framtida yrkesroll kan förväntas få inflytande över situationer där rättigheterna är särskilt avgörande. Sådana granskningar måste inkludera en översyn av läromedlens innehåll.

Ola Florin, Rädda Barnen, och Nina Thelander vid Karlstad Universitet har för vår räkning skrivit en promemoria om integrationen av mänskliga rättigheter i den svenska skolutbildningen (bilaga 3). Vi rekommenderar att

den granskas och diskuteras under förberedelserna för nästa handlingsplan. Några av deras slutsatser nämns nedan.

Mänskliga rättigheter figurerar allt mer som fristående kurser och inslag i kurser vid landets universitet och högskolor. Det är emellertid svårt att få en bild av det inslagets omfattning och kvalitet i utbildningar för blivande lärare. Det förefaller vara ovanligt med delkurser som renodlat handlar om mänskliga rättigheter på lärarutbildningarna.

Såväl blivande som yrkesverksamma lärare har emellertid möjlighet att fortbilda sig i mänskliga rättigheter på lärarutbildningen vid Uppsala Universitet. Vid andra universitet och högskolor kan ämneslärare i samhällskunskap och historia fortbilda sig i mänskliga rättigheter med anknytning till internationell politik och historia, t ex Förintelsen, i samarbete med den nya myndigheten Forum för Levande Historia. Denna myndighet har stor bredd i sitt utbud för lärare som spänner från kunskap om historiska kränkningar till kunskap om diskrimineringsproblem i skolans vardag.

Information om mänskliga rättigheter till lärare och elever har också placerats på regeringens webbplats om mänskliga rättigheter, inklusive en lättläst version av handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna och möjlighet att beställa densamma som ljudkassett.

Myndigheten för Skolutveckling bedriver utvecklingsarbete tillsammans med ombudsmännen för att motverka diskriminering på olika grunder och främjande av jämställdhet. Denna samverkan har både breddats och fördjupats. Någon särskild satsning på utbildning om mänskliga rättigheter har myndigheten emellertid inte genomfört. Skolverket har heller inte utvecklat något sammanhållet rättighetsperspektiv i granskningen och uppföljningen av skolans verksamhet. Det har heller inte förekommit någon riktad kompetensutveckling om mänskliga rättigheter inom dessa två verk.

Samtalen i skolan om mänskliga rättigheter förs inte sällan inom ramen för undervisningen om ”värdegrunden”. Det är logiskt med tanke på den etiska dimensionen av de mänskliga rättigheterna. Tyvärr uppfattas själva begreppet ”värdegrunden” som oklar på de olika nivåerna inom utbildningssystemet. Frågan är om inte beteckningen skulle bli klarare om den formulerades som ”Demokrati och mänskliga rättigheter i skolan”. En mycket viktig aspekt är rättsskyddet för eleverna. Vi vet att flera förslag om att stärka det skyddet nu bereds och vill betona betydelsen av att detta fullföljes.

Några slutsatser som borde prövas särskilt inför nästa handlingsplan:

- Utbildning om mänskliga rättigheter och barnkonventionen bör tydligare skrivas in i läroplaner som ett uppdrag för skolan. Där bör också elevens rättigheter – inklusive de rättigheter en ny skollag och ny diskrimineringslagstiftning kan komma att medföra – tydliggöras.

- Vi föreslår också att läroplanerna för det obligatoriska skolväsendet skrivs på ett sätt som eleverna förstår och att det ställs krav på skolledning och lärare att elever ska känna till läroplanens innehåll och regelbundet använda läroplanen i arbetet med eleverna.
- Kraven bör skärpas gällande kompetens om såväl mänskliga rättigheter som specifikt barnets rättigheter vid landets lärar- och rektorsutbildningar. Vi föreslår också riktad utbildning om mänskliga rättigheter för kommuners skolansvariga.
- Ett särskilt kompetenscentrum för mänskliga rättigheter och barnets rättigheter i skolan bör inrättas vid en lärarutbildning i landet för utvecklingsfrämjande arbete gentemot övriga lärar- och rektorsutbildningar samt kommunala skolchefer.

7.2 Utbildning inom den statliga förvaltningen

I handlingsplanen anges kunskap om mänskliga rättigheter som särskilt viktiga för de anställda inom den statliga förvaltningen. Eftersom de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna tidigare fått mindre uppmärksamhet än de medborgerliga och politiska ansågs det särskilt viktigt att myndigheter som arbetar med ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter förbättrade personalens kunskap om dessa. De myndigheter som avsågs var Ungdomsstyrelsen, Riksförsäkringsverket, Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, Statens folkhälsoinstitut, Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor, Skolverket, Sameskolstyrelsen, Sametinget och Boverket samt samtliga allmänna försäkringskassor.

Även de rättsvårdande myndigheterna, såsom Riksåklagaren, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen ansågs som en viktig målgrupp liksom Rättsmedicinalverket, Statens räddningsverk, Kustbevakningen och Tullverket. Myndigheterna fick i sina regleringsbrev i uppdrag att utbilda sin personal om mänskliga rättigheter. Särskild fokus skulle läggas vid informationssökning, t.ex. hur man använder Internet för att finna information.

Socialstyrelsen fick i uppdrag att definiera sin roll som sektoransvarig myndighet för handikappolitiken och redovisa på vilket sätt barnperspektivet och hänsynen till barnets bästa borde beaktas. Myndigheten skulle också redovisa hur den särskilda handlingsplanen om genderfrågor genomförts.

Utlänningsnämnden och Migrationsverket fick i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som vidtagits när det gäller utbildning av personal om Europadomstolens och FN:s tortyrkommittés praxis och de konventioner som dessa instanser använder (se kap 6.1).

Under hösten 2003 redovisade myndigheterna sina uppdrag. Resultaten var varierade. Flertalet myndigheter rapporterade att de anordnat enstaka föreläsningar eller seminarier. Riksförsäkringsverket hade påbörjat

utarbetandet av en webbaserad utbildning med exempel på situationer där deras personal kan komma i kontakt med frågor om mänskliga rättigheter. Några hänvisade till att grundutbildningen för personalen innehöll undervisning om mänskliga rättigheter medan andra inte hade vidtagit någon åtgärd alls.

Mot den bakgrunden och med hänsyn till att någon myndighet efterfrågat stöd för att analysera sin verksamhet utifrån ett mänskorättsperspektiv, beslutade Regeringskansliet att prova ett nytt tillvägagångssätt.

Sju länsstyrelser valdes ut som pilotmyndigheter och fick i uppdrag att ta fram handlingsplaner bl.a. för hur kunskapen och medvetenheten om de mänskliga rättigheterna hos de anställda skulle öka under 2004 och 2005. Justitiedepartementet erbjöd sig samtidigt att vara ett stöd i processen och vid behov ge förslag om metoder för kunskapsinhämtning. Detta uppdrag ska redovisas i april 2005. Diskussioner pågår för närvarande inom Justitiedepartementet om att inrätta en mer permanent stödfunktion för myndigheterna i sådana situationer.

Personer i ledande ställning vid statliga myndigheter pekas ut i handlingsplanen som en särskild målgrupp för utbildningsinsatser. I enlighet med planen fick därför Statens kvalitets- och kompetensråd i uppgift att ta fram utbildningar för denna målgrupp. Vid åiterrapporteringen lämnade rådet förslag på hur sådan utbildning skulle kunna utformas men framhöll samtidigt att det saknade resurser för att själv erbjuda eller organisera sådan utbildning.

Vi har inte haft möjlighet att göra en systematisk genomgång av resultaten av de genomförda utbildningsinsatserna. Ett samtal med Regeringskansliets arbetsgrupp gav oss intrycket att effekten varit begränsad. Sannolikt är utbildningsbehovet alltför stort.

Följande synpunkter har framkommit från referensgrupperna om vad som är viktigt för att utbildningen ska få genomslag

- Utbildningen måste vara prioriterad och stödjas av myndighetens ledning.
- Utbildningen måste vara målgrupps- och verksamhetsanpassad så att den upplevs relevant och användbar i det dagliga arbetet.
- Utbildningen bör vara obligatorisk, följas upp och vara ett kontinuerligt inslag i den ordinarie verksamheten.

I diskussionen om pedagogiken har flera av representanterna i referensgrupperna framhållit att föreläsningar kanske inte är den mest lämpliga metoden för att förmedla kunskap om mänskliga rättigheter. Dialog om konkreta erfarenheter kan vara effektivare. Även dialog kring internationell kritik kan, om den utformas på ett lämpligt sätt, vara en meningsfull del av fortbildningen inom myndigheterna.

Det kan också vara en fördel att erbjuda nyckelpersoner inom en myndighet en mer djupgående utbildning som de sedan kan föra vidare inom myndigheten och fungera som handledare och stöd åt övrig personal i dessa frågor.

En utmaning för Regeringskansliet blir att finna en effektiv metod att erbjuda stöd till myndigheterna kring denna utbildning. Det verkar finnas ett klart behov av en stödfunktion med uppgift att bygga upp kompetens, förankra arbetet med handlingsplanen och uppmuntra utbildning av personer i ledande ställning och av nyckelpersoner som i sin tur skulle ansvara för internutbildning på respektive myndighet.

8 Rekommendationer inför den nya handlingsplanen

I vårt uppdrag ingick att lämna rekommendationer inför det kommande arbetet med nästa handlingsplan. Nedan sammanfattas de slutsatser vi tidigare redovisat i en rad rekommendationer. Våra rekommendationer bygger till stor del på de synpunkter som kommit från de aktörer vi kontaktat under utvärderingsarbetet.

1. Själva ambitionen att utarbeta en handlingsplan för de mänskliga rättigheterna och att öppet redovisa regeringens prioriteringar är värdefull och uppskattad. Arbetet med planen har lett till ökad medvetenhet bland de direkt berörda inom Regeringskansliet och lagt grunden för en bättre samordning mellan enheter och departement. Detta i sig är ett argument för att fortsätta att utarbeta tidsbestämda handlingsplaner om mänskliga rättigheter.
2. Det faktum att det finns en handlingsplan om mänskliga rättigheter uppfattas också som en signal om att detta område är prioriterat i regeringens politik. Det markerar att regeringen inte ser frågor om mänskliga rättigheter som enbart utrikespolitiska problem och som ett medgivande att rättigheterna behöver skyddas också i vårt eget land. För att arbetet med den kommande handlingsplanen ska bli meningsfullt och ge resultat måste rättigheterna ges utrymme i den politiska processen och medel ställas till förfogande för målens uppfyllande. Detta är en trovärdighetsfråga. När det gäller mänskliga rättigheter finns föga utrymme för ett gap mellan ord och handling.
3. Det behövs en tydlig, officiell markering – i regeringsförklaringen eller i annat sammanhang – om att de av Sverige ratificerade traktaten för de mänskliga rättigheterna på ett bindande sätt ska påverka myndighetsutövning och rättskipning i landet.
4. Det var positivt och uppskattat att Regeringskansliet konsulterade brett och ingående med många olika intressenter under själva planeringsprocessen. Förväntningar finns om en liknande aktiv öppenhet inför nästa omgång. Vi rekommenderar också en närmare kontakt med riksdagen under planeringsarbetet.
5. Nästa plan bör vara mer konkret, mer handlingsinriktad och tydligare om ansvar, tidsgränser och återrapportering. Den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna måste också vara kongruent med andra mer specialiserade handlingsplaner om mänskliga rättigheter.

6. Ett strategiskt instrument i verkställandet av planen är regeringens regleringsbrev till myndigheterna - precisa skrivningar om planens genomförande bör göras i dessa brev, inklusive om återrapportering. Uppföljning och återrapportering bör präglas av ett medborgarperspektiv med fokus på vilket resultat som uppnåtts. Regeringskansliet bör undersöka möjligheten att utarbeta indikatorer för att mäta resultatet av arbetet med de mänskliga rättigheterna. Om förväntat resultat uteblivit bör anledningen till detta utredas och nya åtgärder utarbetas. Vi rekommenderar dessutom att det i myndigheternas instruktioner och/eller andra relevanta styrinstrument markeras att rättighetsperspektivet är viktigt. Verksamhetschefernas engagemang och intresse är av avgörande betydelse.

7. Den kartläggning av nuläget som inleder arbetet med nästa handlingsplan måste bli djupgående. Den bör innefatta en seriös probleminventering och behovsanalys. Det är logiskt att strukturella aspekter får dominera även nästa handlingsplan, detta särskilt som Regeringskansliet till stor del har en katalytisk roll.

8. Utrymme bör också ges för de kränkta och drabbades perspektiv och frågan om kompensation och reparation bör uppmärksammas. En viktig aspekt är hänsynen till dem som av olika skäl har svårt att föra sin talan. Vi föreslår att en bredare strategi utarbetas om språk och mänskliga rättigheter och att även punktskrift och teckenspråk inkluderas i den satsningen.

9. Även nästa handlingsplan bör definiera sakområden som ges särskild prioritet. Det blir ett viktigt komplement till de mer strukturella åtgärder som i övrigt betonas i planen och kommer därmed att ge den nödvändiga konkretionen till planen som helhet.

10. För samtliga de frågor som nämndes som särskilt prioriterade i handlingsplanen finns behov av ytterligare planering och åtgärder. Det gäller också frågorna om diskriminering som behandlas i Diskrimineringskommittén.

11. Nästa plan bör ha ett konsekvent jämställdhetsperspektiv och lyfta barnets rättigheter liksom den funktionshindrades rättigheter. Fördjupningar bör kunna ske om de äldres rättigheter och frågan om boendesegregation. Det har hänt åtskilligt i vårt land om de nationella minoriteternas rättigheter och förväntningar finns nu om att ILO-konventionen nr 169 till slut ska ratificeras. Det beslutet kommer att kräva åtgärder för genomförande och för information om vad ratificeringen innebär. Nästa handlingsplan bör innehålla ett åtagande av regeringen att med jämna mellanrum redovisa arbetet att förbereda ratificeringar av internationella normer om de mänskliga rättigheterna och då också ange skäl till förseningar eller beslut att avstå från att föreslå ratificering. Rekommendationer från FN:s övervakningskommittéer bör granskas systematiskt och beslutade åtgärder redovisas. Det bör också säkerställas att myndigheter och andra berörda som arbetar med de frågor som övervakningskommittéerna tagit upp blir informerade om sådana rekommendationer.

12. Trots ambitioner om motsatsen fick de ekonomiska och sociala rättigheterna en förhållandevis blygsam plats i första handlingsplanen. En särskild analys behövs inför nästa plan om vilka krav som ställs för ett genomförande av den internationella konventionen om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna och Europarådets sociala stadga¹⁸. Lärdomar kan i det arbetet dras från erfarenheterna vid tillämpningen av barnkonventionen. Vad som krävs är djupare förståelse av den egentliga innebörden av rättighetsbaserade program (en analys om nått längre inom biståndspolitik).

13. Att Sverige blivit allt mer mångkulturellt och att många invånare har rötter i andra länder ställer särskilda krav på lyhördhet om dessa människors rättigheter. Åtskilligt har gjorts - t.ex. för att översätta väsentliga texter om mänskliga rättigheter till invandrar- och minoritetsspråk - men tiden har kommit för en bredare studie om i vilken mån de nya svenskarna får del av sina rättigheter. Det handlar inte bara om risken för ett allmänt utanförskap utan också om mer konkreta hinder, språkliga och andra hinder som försvårar möjligheten att kräva sin rätt.

14. De internationella åtgärderna mot terrorism har också berört Sverige. Terrorismen måste motverkas effektivt, men det är viktigt att den kampen sker inom ramen för normerna om de mänskliga rättigheterna. Månaderna efter den 11 september 2001 vidtogs repressiva åtgärder som också drabbade personer i vårt land. Vi föreslår en särskild översyn av de lärdomar som kan dras av de åtgärder som då vidtogs, inklusive avvisningen av de två egyptierna i december 2001. Översynen bör vara allomfattande och bör även inkludera rättighetsaspekten av hanteringen av hemlig utländsk underrättelseinformation och problemet om hur juridiska ombud ska kunna få möjlighet att agera i sina klienters intresse för att t.ex. hindra risken för tortyr eller grym, omänsklig eller förnedrande behandling. Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen har utarbetat en skrivelse (bilaga 5) om dessa frågor som bör tjäna som underlag för en sådan granskning. I ett brev i december 2004 till statsrådet Orback gav jag, Thomas Hammarberg, också några kommentarer till handläggningen av fallet med de två egyptierna som avvisades i december 2001 (bilaga 4).

15. Utbildning om mänskliga rättigheter är av största betydelse i strävan att åstadkomma verklig förändring. Det gäller såväl rättigheternas plats i det ordinarie utbildningssystemet som fortbildning och vidareutveckling för de yrkespersoner som är särskilt relevanta för främjandet av de mänskliga rättigheterna. Detta bör vara en tydlig prioritet i nästa handlingsplan. En omfattande genomgång av denna sektor bör genomföras och även omfatta läroplaner, läromedel, lärar- och rektorsutbildningar. Rädna Barnen har bidragit med en särskild analys om rättigheterna i skolsystemet (bilaga 3). Vi rekommenderar den för särskild granskning och diskussion.

1. _____

¹⁸ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights,

16. Mer behöver göras för att uppmuntra fortbildningen inom myndigheterna, inte minst på ledningsnivå om de mänskliga rättigheterna. Här behövs stöd till respektive myndighet. Det är viktigt att Regeringskansliet ger särskild prioritet till detta problem och söker organisatoriska former för att göra en sådan stödfunktion effektiv.

17. Primärkommunernas och landstingens roll för att skydda och främja rättigheterna är viktig - men inte tydligt definierad. Kommunerna är skyldiga att respektera de internationella normer som Sverige ställt sig bakom. Samtidigt slår vi i Sverige vakt om det kommunala självstyret, vilket gör att mer konkreta åtgärder för främja rättigheterna inte kan dikteras av centralmakten. Detta dilemma kräver nya grepp som uppmuntrar beslutsfattare också på kommunal nivå att bidra till den nationella politiken för rättigheterna. Vi noterade att många kommuner på eget initiativ ligger långt framme och har antagit lokala planer för att skydda vissa rättigheter, medan andra kommuner släpar efter. Det är därför viktigt att företrädare för kommunerna konsulteras under utarbetandet av nästa handlingsplan och att Regeringskansliet utarbetar förslag om hur enskilda kommuner ska kunna få stöd för utbildning av personal om hur mänskliga rättigheter konkret ska kunna främjas. Det tycks vara en utmaning inför det fortsatta arbetet att planera och säkerställa effektiva åtgärder för rättigheterna på alla nivåer i vårt samhälle. Vi rekommenderar att ansvarigt statsråd reser detta problem med ledningarna för såväl Kommun- som Landstingsförbundet.

18. Regeringen bör fullfölja arbetet med informationsstrategin med ambitionen att öka medvetenheten om de mänskliga rättigheterna och skapa en bred och öppen debatt. Regeringens hemsida för mänskliga rättigheter (www.manskligarattigheter.gov.se) har redan blivit ett viktigt instrument. Den används inte minst för skolbruk på ett meningsfullt sätt. Vi rekommenderar fortsatt satsning på denna webbplats.

19. Ombudsmännen är centrala för bevakningen av hur de mänskliga rättigheterna respekteras i vårt land. Det gäller både JO-ämbetet, BO och de ombud som är inriktade på diskrimineringsfrågorna - Jämo, HO, HomO och DO. Det är viktigt att deras synpunkter beaktas vid utarbetandet av nästa handlingsplan och att deras reformförslag följs upp med prioritet av lagstiftare, Regeringskansli och myndigheter. Ombudsmännens integritet bör respekteras och de bör ha resurser att fullgöra sina viktiga uppgifter. Det är aspekter som bör säkerställas i framtida diskussioner, t.ex. när Diskrimineringskommitténs slutrapport föreligger.

20. En annan garant för att rättighetsfrågorna står under debatt och att orättvisor påtalas är de frivilliga organisationerna – den fackliga rörelsen, MR-organisationerna, kvinnorganisationerna, invandrarföreningarna, de humanitära grupperna, m.fl. Regeringen bör fortsätta att samtala med dessa grupper - med fortsatt respekt för deras oberoende och integritet.

Bilagor

Utvärdering av regeringens skrivelse En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna (skr. 2001/02:83) - Instruktioner för uppdraget (bilaga 1)

Aktörer som beretts möjlighet att lämna synpunkter under utvärderingen av den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna (bilaga 2)

Integration av Mänskliga Rättigheter i svensk utbildning 2002-2004 - en kommentar med fokus på den obligatoriska skolan, Ola Florin, Rädde Barnens och Nina Thelander, Karlstads Universitet (bilaga 3)

Resultat Wzupfråga (bilaga 3:1)

Thomas Hammarbergs brev till statsrådet Jens Orback med kommentarer kring fallet med de avvisade egyptierna Ahmed Agiza och Mohammed Al Zery (bilaga 4)

Skrivelse från Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen om mänskliga rättigheter och terrorism (bilaga 5)

Berlin Deklarationen (bilaga 5:1)

Utdrag ur "Diskriminering av romer i Sverige- rapport från DO:s projekt åren 2002 och 2003 om åtgärder för att förebygga och motverka etnisk diskriminering av romer" (bilaga 6)