

Mänskliga rättigheter i länsstyrelsens myndighetsutövning

Maj 2007

Lärdomar
och material från
insatsen "Verksamhets-
anpassad utbildning i
mänskliga rättigheter för
länsstyrelserna i
Stockholms och
Värmlands
län"



Denna publikation är framtagen av Fonden för mänskliga rättigheter i samarbete med och finansiering från Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, Länsstyrelsen i Stockholms län och Länsstyrelsen i Värmlands län. Raoul Wallenberginstitutet för mänskliga rättigheter och humanitär rätt har bidragit med sakkunskap.

Redaktör/Projektledare Per Bjälkander

Författare Carin Laurin, Per Bjälkander

Medförfattare Pernilla Berlin

Layout Jenny Harler

Tryck Centrum Tryck Avesta, maj 2007

Materialet får kopieras med uppgivande av källa.

Ytterligare exemplar av detta material kan rekvireras mot fraktkostnad från Fonden för mänskliga rättigheter, info@humanrights.se.

Finns även att ladda ner som pdf på **www.humanrights.se**.

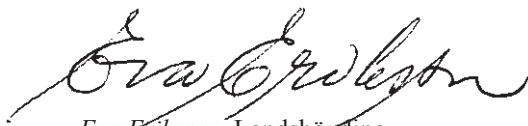
Kontakt: Fonden för mänskliga rättigheter

08-54 54 99 70 eller **info@humanrights.se**

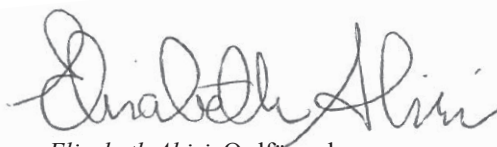
Förord

SVERIGE står sig väl internationellt vad gäller efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna. Ingen stat går dock fri från kritik och Sverige har fällts återkommande i internationella instanser för brott mot olika konventioner om mänskliga rättigheter. Det stämmer dock dåligt med den svenska självbilden att svenska myndigheter skulle kunna kränka de mänskliga rättigheterna – svensk lagstiftning ska ju vara anpassad efter de internationella överenskommelserna. För att förebygga potentiella kränkningar krävs det att företrädare för staten, bland dem länsstyrelserna och andra myndigheter, aktivt bedömer sin egen roll och sitt ansvar att främja mänskliga rättigheter och planerar sin verksamhet med mänskliga rättigheter i fokus.

Myndigheternas anställda är i sin egenskap av myndighetsutövare viktiga aktörer i arbetet med att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna. Men för att medvetet kunna arbeta med ett människorättsperspektiv behövs såväl kompetens i mänskliga rättigheter som arbetsrutiner som främjar efterlevnaden av dessa rättigheter.



Eva Eriksson, Landshövding
Värmlands län



Elisabeth Abiri, Ordförande
Delegationen för mänskliga rättigheter
i Sverige

Denna rapport sammanfattar insatsen *Verksamhetsanpassad utbildning i mänskliga rättigheter för länsstyrelserna i Stockholms och Värmlands län* som genomfördes under hösten 2006. Insatsen genomfördes som ett led i de regeringsuppdrag som länsstyrelserna har beträffande demokrati och mänskliga rättigheter.

Rapporten vänder sig framförallt till insatsens målgrupp - som var handläggare och chefer för förvaltningsfrågor (juridiska bedömningar) och sociala ärenden - och har till syfte att ytterligare höja kunskaperna om mänskliga rättigheter och rättigheters konsekvenser för verksamheten.

Rapporten skall ses dels som ett sammanfattande förslag på innehåll och metod för utarbetande av utbildningar i mänskliga rättigheter anpassade till länsstyrelsernas verksamhet, dels som ett verktyg för länsstyrelserna att arbeta med mänskliga rättigheter. Om den också kan vara till nytta för hur ett rättighetsperspektiv kan utvecklas i andra myndigheter och enskilda organisationer i syfte att stärka myndigheternas arbete för de mänskliga rättigheterna i Sverige, desto bättre.



Anita Klum, Generalsekreterare
Fonden för mänskliga rättigheter



Per Unckel, Landshövding
Stockholms län

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	4
Sammanfattning av insatsen	6
 1. Inledning	8
Regeringens arbete med mänskliga rättigheter i Sverige.....	8
Länsstyrelsernas arbete för mänskliga rättigheter i Sverige.....	9
 2. Beskrivning av insatsen – ett exempel på metod	11
Bakgrund.....	11
Regeringens arbete med mänskliga rättigheter i Sverige.....	11
En idé föds.....	11
Genomförandeprocessen.....	12
Referensgruppen.....	12
Resurser.....	13
Utbildningens utformning.....	13
Utbildningarnas genomförande.....	13
Resultat av kursutvärderingarna.....	14
Lärdomar och rekommendationer.....	15
 3. Grundläggande om de mänskliga rättigheterna	16
Vad är mänskliga rättigheter?.....	16
Centrala principer för mänskliga rättigheter.....	17
Vem har ansvaret för de mänskliga rättigheterna?.....	17
Får rättigheter begränsas?.....	18
 4. Att arbeta rättighetsbaserat	19
Inledning.....	19
Vad är rättighetsperspektivet?.....	19
Introduktion.....	19
Principer.....	20
Nyttan av ett rättighetsperspektiv.....	21
Fallstudie 1.....	22
Rätten till privat- och familjeliv	
Europadomstolens dom (2006-01-17) i målet Elli Poluhas dödsbo mot Sverige.....	22
Fallstudie 2.....	24
Rätten till bostad såsom definierad i <i>General Comment nr.4</i> från Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.....	24

Fallstudie 3	26
Miljöbalksprövningars konsekvenser för utövandet av äganderätten.....	26

Beslutsskrivningar från länsstyrelse med hänsyn till rättighetsperspektivet	28
A. Tillsyn av asylsökande barn i Grums kommun.....	29
B. Tillgänglighet till vallokal – Valnämnden i Vallentuna kommun.....	34
C. Tillstånd till allmän kameraövervakning – AB Operakällaren.....	36

5. Det internationella skyddet av mänskliga rättigheter.....

FN:s arbete för de mänskliga rättigheterna	40
---	----

De viktigaste dokumenten om mänskliga rättigheter inom FN	41
Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (CCPR).....	42
Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (CESCR).....	42
Konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller besträffning (CAT).....	43
Konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (CERD).....	43
Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW).....	44
Konventionen om barnets rättigheter (CRC).....	44

Kontrollmekanismerna för mänskliga rättigheter inom FN	45
Statsrapporter.....	45
General Comments/Recommendations...	45

Mellanstatliga klagomål.....	45
Enskilda klagomål.....	46
Inquiry procedure (Särskilt utredningsförfarande).....	46

6. Det regionala skyddet av mänskliga rättigheter.....

Översikt	48
-----------------------	----

Europarådets system för mänskliga rättigheter	48
Bakgrund.....	48
Europakonventionen och Europa- domstolen.....	48
Europadomstolen.....	49
Individuella klagomål.....	49
Mellanstatliga klagomål.....	49

EU:s arbete för mänskliga rättigheter	50
--	----

7. Det nationella skyddet av mänskliga rättigheter.....

Inledning	51
Fri- och rättigheterna enligt grundlagarna	51
Olika typer av fri- och rättigheter	51
Europakonventionens ställning	52
Normprövningsrätten	52
Ombudsmännen	52

Bilaga 1: Program steg 1	53
---------------------------------------	----

Bilaga 2: Övningsuppgifter för mellan steg 1 & 2	54
---	----

Bilaga 3: Program steg 2	55
---------------------------------------	----

Länkar	56
---------------------	----

Sammanfattning av insatsen

Insatsens namn

Verksamhetsanpassad utbildning i mänskliga rättigheter för länsstyrelserna i Stockholms och Värmlands län.

Tidsram

2006-08-01 – 2007-03-31 (8 månader)

Utförandeplatser

Karlstad och Stockholm

Finansiering

Länsstyrelsen i Stockholms län.....	50 000 kr
Länsstyrelsen i Värmlands län.....	50 000 kr
Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige.....	160 000 kr
Total kostnad för insatsen.....	260 000 kr

Bakgrund

Myndigheterna har behov av att utbilda sina handläggare i mänskliga rättigheter för att öka förutsättningarna för integrering av rättighetsperspektivet i myndighetsutövningen och på så sätt bidra till säkerställandet av full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige.

Samtidigt har ofta det civila samhället (t.ex. föreningar, stiftelser och frivilligorganisationer) inte alltid tillräckliga kunskaper om svenska myndigheters

verksamhet för att effektivt kunna erbjuda dem stöd i form av verksamhetsanpassade utbildningar i mänskliga rättigheter. Sådana insatser efterfrågas dock allt mera.

Under sommaren 2006 inleddes en dialog mellan Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige (Delegationen), Länsstyrelserna i Stockholms, Hallands och Värmlands län och Fonden för mänskliga rättigheter om att gemensamt formulera en insats för att höja kompetensen hos handläggare vid länsstyrelserna och genom insatsen även pröva en modell för en verksamhetsanpassad utbildning i mänskliga rättigheter.

Mål

Insatsens primära mål var att höja kunskaps- och kompetensnivån bland handläggare vid länsstyrelser i fråga om praktisk tillämpning av mänskliga rättigheter i verksamhet som rör myndighetsutövning, d.v.s. tillsyn och ärendehandläggning.

Insatsen hade också som mål att bygga upp kompetens hos Fonden för mänskliga rättigheter genom att bidra med kunskap om fungerande metoder för hur verksamhetsanpassad kompetenshöjning i mänskliga rättigheter kan utformas med och för länsstyrelser och potentiellt andra myndigheter.

Ett tredje mål var att utarbeta ett gediget utbildningsmaterial för verksamhetsanpassade utbildningar för länsstyrelserna i framtiden.

Insatsens aktörer

- Arbetsgrupp för insatsformulering och skrivande av ansökan: Länsstyrelserna i Stockholms, Hallands och Värmlands län, Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige samt Fonden för mänskliga rättigheter
- Referensgrupp för insatsplanering och utbildningsinnehåll: Länsstyrelserna i Hallands, Stockholms och Värmlands län, Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, Fonden för mänskliga rättigheter samt Raoul Wallenberginstitutet
- Samordning av insatsen: Fonden för mänskliga rättigheter
- Genomförande av utbildning: Raoul Wallenberginstitutet

Målgrupper

Målgrupp för insatsen var handläggare och chefer vid avdelningarna för juridiska, förvaltnings och sociala frågor vid Stockholms och Värmlands länsstyrelser. Hallands länsstyrelse fullföljde inte insatsens utbildningsmoment på grund av resursbrist. Eftersom ett syfte var att sprida lärdomar från insatsen vidare är även andra myndigheter med intresse i kompetenshöjning av handläggare i mänskliga rättigheter en målgrupp.

Aktiviteter

- Insatsformulering och skrivande av ansökan om finansiering
- Tre referensgruppmöten
- Framtagande av utbildningsunderlag
- Två utbildningstillfällen på respektive utförandeplats (steg 1 och 2)
- Samordning av gemensamma slutsatser
- Skrivande av manus till publikation/slutrapport
- Tryckning av publikation

Resultat

80 handläggare och chefer på de två länsstyrelserna har genomgått en gedigen grundutbildning i mänskliga rättigheter med verksamhetsanpassning. I snitt 69 procent rekommenderade hela kursen till andra.

Insatsen har visat att en verksamhetsanpassad utbildning av detta slag väcker intresse att lära mer, vilket antyder att utbildningarna har engagerat. Insatsen har bidragit till att producera ett omfattande utbildningsunderlag som sammanfattas i denna rapport tillsammans med fallexempel och kommentarer och som är tänkta att fungera som vägledning för handläggare på länsstyrelserna.

Flera lärdomar om hur utbildningar av detta slag kan göras effektivare och mer verksamhetsanpassade har dragits, se sidan 15.

1. Inledning

Regeringens arbete med mänskliga rättigheter i Sverige

Vid Världskonferensen om mänskliga rättigheter i Wien 1993 deltog 171 av världens stater. Konferensen resulterade i att staterna enades om en deklaration och ett handlingsprogram. I dessa rekommenderades staterna bland annat att ta fram handlingsplaner för att på så sätt tydliggöra och identifiera åtgärder för staternas främjande och skyddande av de mänskliga rättigheterna.¹

En första svensk nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter utarbetades för perioden 2002-2004². Den innebar bland annat att vissa statliga myndigheter fick i uppdrag att kartlägga mänskliga rättigheter inom sina verksamhetsområden, samt ta fram egna handlingsplaner.

Länsstyrelserna var bland de myndigheter som skulle få i uppdrag att utarbeta handlingsplaner för mänskliga rättigheter. Sju länsstyrelser³ valdes ut som pilotmyndigheter och fick i uppdrag att ta fram handlingsplaner bland annat för hur kunskapen och medvetenheten om de mänskliga rättigheterna hos de anställda skulle öka under 2004 och 2005.

Länsstyrelserna har utarbetat egna handlingsplaner men anser sig fortfarande sakna tillräckliga kunskaper i hur de mänskliga rättigheterna praktiskt tillämpas i deras verksamhet.

Efter att den första nationella handlingsplanen utvärderats⁴ utarbetades en andra handlingsplan för åren 2006–2009⁵. Den betonar att verksamhetsanpassad utbildning om mänskliga rättigheter inom bland annat den statliga offentliga förvaltningen är ett område som skall prioriteras:

”Regeringens långsiktiga mål är att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige. För att uppnå detta mål avser regeringen att öka kunskapen och medvetenheten om de mänskliga rättigheterna, förbättra samordningen av arbetet för de mänskliga rättigheterna och på andra sätt främja de mänskliga rättigheterna.”⁶

Regeringens handlingsplan 2006-2009

För att uppnå full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige framhåller alltså regeringen vikten av ökad kunskap och medvetenhet om rättigheterna hos såväl myndigheter som allmänheten.

För detta behöver arbetet med de mänskliga rättigheterna samordnas inom främst den statliga förvaltningen. På nationell nivå finns särskilda enheter för mänskliga rättigheter inom olika myndigheter och Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, inrättad 2006, har getts ett övergripande ansvar för statens samordning på detta område.

Länsstyrelsernas arbete för mänskliga rättigheter i Sverige

I egenskap av statens representanter på regional nivå har länsstyrelserna en mycket viktig roll att spela i arbetet för de mänskliga rättigheterna. Länsstyrelsernas tillsynsansvar över delar av kommunernas verksamhet på exempelvis de sociala och juridiska områdena medför att länsstyrelsernas beslut har direkt verkan på medborgarnas liv och vardag.

En utgångspunkt i denna insats var att respekten för de mänskliga rättigheterna i länsstyrelsernas agerande är en förutsättning för att de skall kunna garantera en rättssäker och legitim myndighetsutövning.

Länsstyrelserna arbetar med mänskliga rättigheter på olika sätt. Förutom folkrättsrådgivare och jämställdhets-handläggare, som enligt lag skall finnas på samtliga länsstyrelser, finns projektjänster för integration, barnets rättigheter och mänskliga rättigheter i övrigt. Som nämnt har sju länsstyrelser utarbetat handlingsplaner för mänskliga rättigheter.

I arbetet med handlingsplanerna har länsstyrelserna haft stöd från Justitiedepartementet och, från 2006, Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige. Under 2005 återskildrade länsstyrelserna behov av att fortsätta med att integrera främjandet av de mänskliga rättigheterna i verksamheten.

Att detta är en prioritering för regeringen återspeglas i 2006 års regleringsbrev (se nedan) där de sju länsstyrelserna gavs i uppdrag att redovisa genomförandet av de handlingsplaner för mänskliga rättigheter som tagits fram genom tidigare uppdrag.

I anslutning till genomförandet, och mot bakgrund av regeringens arbete för mänskliga rättigheter på nationell nivå, har länsstyrelserna även fått i uppdrag att uppmärksamma kommuner och landsting på deras ansvar att integrera perspektivet mänskliga rättigheter

i verksamheten – särskilt vad gäller de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna.⁷

Trots många viktiga initiativ för att stärka skyddet av de mänskliga rättigheterna i länsstyrelsernas verksamhet var utgångspunkten i den aktuella insatsen att mer kunskap behövdes bland handläggare från olika enheter i vad ett människorättsperspektiv konkret kan innebära för deras arbete. Sådan kunskap håller en del länsstyrelser på att utveckla på barnrättsområdet, bland annat genom barnkonsekvensanalyser; i vilken mån beslut och beslutsprocesser tar hänsyn till barnets rättigheter.

I egenskap av statens representant på regional nivå styrs länsstyrelsernas verksamhet ytterst av regeringen, bland annat via de årliga regleringsbreven. I regleringsbrevet för 2007 finns flera mål och uppdrag med uttalade återrapporteringskrav som direkt relaterar till de mänskliga rättigheterna. Nedan följer några exempel.

*"Länsstyrelserna skall tillsammans med andra aktörer verka för att samhället blir tillgängligare för alla."*⁸

*"Länsstyrelserna skall integrera ett jämställdhetsperspektiv genom att i all sin verksamhet belysa, analysera och beakta kvinnors respektive mäns villkor i förhållande till de jämställdhetspolitiska målen."*⁹

*"Länsstyrelserna skall upprätta antidiskrimineringsstrategier i enlighet med åtgärd 11 i En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006-2009"*¹⁰

Regleringsbrev från Regeringen

Dessa exempel från regleringsbreven vilar på principen om icke-diskriminering som är vägledande för allt effektivt människorättsarbete. Detta perspektiv behöver integreras på alla nivåer, inte minst på områden där åtgärder idag beskrivs utifrån behov snarare än rättigheter. (Läs mer om förhållandet om behov och rättigheter under avsnitt 4, s.19.)

I och med att medborgare blir mer och mer medvetna om sina rättigheter ökar kraven på att alla människor bemöts lika i kontakter med myndigheter. I skrivande stund har det också blivit klart att länsstyrelserna kommer att ta över kommunernas ansvar för flyktingar, en grupp vars rättigheter och behandling är ett ständigt aktuellt ämne. Detta ansvar kommer att ställa ytterligare krav på kunskap och kompetens bland länsstyrelsernas handläggare.

¹ *"The World Conference on Human Rights recommends that each State consider the desirability of drawing up a national action plan identifying steps whereby that State would improve the promotion and protection of human rights."* Vienna Declaration and Programme of Action A/CONF.157/23, 12 July 1993, para 71.

² En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna, Skr. 2001/02:83

³ Länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Skåne, Hallands, Värmlands, Västernorrlands och Norrbottens län.

⁴ "Bra början, men bara en början." En utvärderande kommentar om den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna– Justitiedepartementet (Ju2004/6673/D).

⁵ Skr. 2005/06:95

⁶ En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006-2009, skr. 2005/06:95

⁷ 2005/06:95 s. 264.

⁸ Regleringsbeslut 25 Länsstyrelserna, Mål 6, Utåtriktat sektorsövergripande arbete, Finansdepartementet, 2006-12-21, s. 5.

⁹ Regleringsbeslut 25, Mål 1, Organisationsstyrning, s. 20.

¹⁰ Regleringsbeslut 25 Länsstyrelserna, Uppdrag nr. 34, s. 30.

2. Beskrivning av insatsen -ett exempel på metod

Bakgrund

Statens ansvar för mänskliga rättigheter i Sverige

Det är regeringen som gentemot det övriga världssamfundet har ansvaret för att Sverige följer sina internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Detta folkrättsliga ansvar gäller statens alla nivåer; såväl nationell, regional som lokal nivå. Det är därför viktigt att samordningen dessa nivåer emellan fungerar.

Detta innebär likafullt att staterna inte kan skylla bristande efterlevnad av de mänskliga rättigheterna på interna organisations- och samordningsproblem. En mängd företrädare för den offentliga sektorn på olika nivåer i samhället, från regering till kommunalstyrelse och enskilda medarbetare, är involverade i arbetet med att skydda och främja mänskliga rättigheter. Därför finns behov av överblick, samordning och kunskapsspridning.

I regeringens andra handlingsplan för mänskliga rättigheter ¹¹ åtar sig regeringen sålunda att förtydliga den offentliga sektorns roll i arbetet med mänskliga rättigheter. Exempelvis skall staten vara ett föredöme och de mänskliga rättigheterna skall utgöra en viktig del av regeringens förvaltningspolitik.

Kommuner och landsting uppmanas ta fram lokala handlingsplaner för mänskliga rättigheter och statliga myndigheter skall styras på tydligare sätt.

För att underlätta detta arbete i myndigheter, kommuner och landsting beslöt det att inrättas en statlig stödfunktion – Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige.

Delegationens uppdrag är att stödja det långsiktiga arbetet med att säkerställa full respekt för mänskliga rättigheter i Sverige, bland annat genom att främja verksamhetsanpassad metodutveckling i samarbete med olika aktörer.

En idé föds

De sju länsstyrelser som fått regeringens uppdrag att göra en särskild insats för mänskliga rättigheter upptäckte under 2004-2005 att de var i behov av stöd i utformningen av verksamhetsanpassade utbildningsinsatser för att kunna tillämpa de handlingsplaner som de utarbetade. De tog då kontakt med Justitiedepartementet. Några länsstyrelser kontaktade Fonden för mänskliga rättigheter för att upphandla utbildningsinsatser. Fonden för mänskliga rättigheter var i sin tur i kontakt med Justitiedepartementet för att få stöd i att precisera hur verksamhetsanpassningen skulle kunna gå till.

I mars 2006 hade regeringen inrättat Delegationen för Mänskliga rättigheter i Sverige ¹² och denna kopplades nu in eftersom dess direktiv ¹³ var att bland annat stödja myndigheter och föreningsliv, främja

erfarenhets- och kunskapsutbyte samt utveckla metoder för verksamhetsanpassning av mänskliga rättigheter. Delegationen föreslog att en gemensam insats inleddes med syfte att ta fram och pröva både metod och material.

Det stod tidigt klart att länsstyrelserna i Hallands, Stockholms och Värmlands län var intresserade av att tillsammans med Fonden för mänskliga rättigheter och Delegationen gemensamt utforma och pröva en verksamhetsanpassad utbildningsmodell i mänskliga rättigheter för sina handläggare.

Förebild för insatsen var processer för verksamhetsanpassning och implementering av rättighetsperspektivet i myndigheter i andra länder genom det internationella utvecklingssamarbetet. Sådana processer förespråkade konkret samarbete mellan föreningsliv och myndigheter för att tillvarata respektive aktörers specifika kunskaper och erfarenheter.

Genomförandeprocessen

Referensgruppen

Vid ett planeringsmöte sommaren 2006 beslöts att bästa sättet att ta tillvara de olika intressenternas erfarenheter och önskemål var att inrätta en referensgrupp med uppgift att bidra till verksamhetsanpassningen av utbildningarna.

Referensgruppen bestod inledningsvis av en representant för Länsstyrelsen i Hallands län (folkrättslig rådgivare/förste länsassessor), Länsstyrelsen i Stockholms län (jurist/länsassessor), Länsstyrelsen i Värmlands län (projektledare för Mänskliga rättigheter i Värmland), Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige (kommittésekreterare), Fonden för mänskliga rättigheter (projekt- och utbildningshandläggare) samt Raoul Wallenberginstitutet (jurist). Hallands länsstyrelse drog sig ur projektet innan utbildningarna påbörjades på grund av resursskäl.

Referensgruppens roll var att förmedla kontakter och relevant utbildningsmaterial och komma överens om arbetssätt, utbildningsform och utbildningsinnehåll, d.v.s. gemensamt utarbeta utformningen och förutsättningarna för hela insatsen. Samtliga medlemmar av referensgruppen hade starkt intresse av att aktivt delta i processen och därmed känna ett ägande av insatsen. Referensgruppen ansåg detta arbetssätt vara den bästa formen för att säkra ett gott samarbete mellan myndigheter och civila samhället inom området mänskliga rättigheter, vilket hittills sett relativt få samarbetsprojekt av det slaget.

Sedan insatsen inleddes i augusti 2006 har tre möten ägt rum i Stockholm; två före och ett efter genomförandet av utbildningarna. Övrigt samarbete har skett genom e-post och telefonkontakt.

Referensgruppens medlemmar har olika mandat och roller. *Länsstyrelsernas* självklara roll i referensgruppen har varit att förankra insatsen inom respektive myndighet samt se till att utbildningens utformning och innehåll svarar mot respektive länsstyrelses behov samt att förse Fonden för mänskliga rättigheter med lämpliga beslutsärenden och information om arbetsrutiner och checklistor som skulle kunna användas som utgångspunkt i utbildningarna.

Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige å sin sida har som nämnt regeringens uppdrag att bland annat ”stödja statliga myndigheter, kommuner och landsting i det långsiktiga arbetet med att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna i verksamheten.”¹⁴ Detta uppdrag skall utföras framför allt genom att erbjuda sakkunskap och metodförslag.

I sin roll som samordnande insatsledare sökte *Fonden för mänskliga rättigheter* finansiering, utarbetade underlag och upplägg för utbildningarna, kallade till möten och samordnande kommunikationen i gruppen. För detaljutformningen och genomförandet av utbildningarna anlätades en jurist på Raoul Wallenberginstitutet som också ingick i referensgruppen.

Resurser

Insatsen förverkligades tack vare samfinansiering, vilket också bidrog till att säkra ägandeskapet av den metodutveckling som insatsen skulle bidra med. Samtliga parter bidrog med resurser i form av personal och tid. Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige var huvudfinansiär för projektet med 160 000 kr och länsstyrelserna i Stockholms respektive Värmlands län bidrog med 50 000 kr vardera utöver att bistå med utbildningslokaler. Fonden för mänskliga rättigheter bidrog med tid i utarbetandet av insatsidén och delar av utbildningsunderlaget.

Utbildningens utformning

Med hänsyn till insatsens mål och syfte bestämde referensgruppen att ett utbildningspaket om två steg var lämpligt. Steg 1 syftade till att säkerställa att alla kursdeltagare hade samma grundkunskaper om mänskliga rättigheter generellt och på så sätt förbereda för en andra, mer verksamhetsanpassad del, steg 2.

Steg 1

Steg 1 erbjöd en grundläggande men utförlig filosofisk, politisk och juridisk genomgång av de mänskliga rättigheterna. Utbildningssteget, som omfattade 3-4 timmar, behandlade både de europeiska och internationella människorättsystemen samt även i viss mån det nationella, svenska systemet. (För program se bilaga 1)

Mellan de båda utbildningsstegen gavs deltagarna hemuppgifter som syftade till att hålla engagemanget uppe och sporra till inläring av de viktiga grundkunskaperna. (Se bilaga 2)

Steg 2

Steg 2 syftade till att ge deltagarna insikter i hur mänskliga rättigheter kan tillämpas i konkreta fall och beslut med utgångspunkt i europeisk praxis och verkliga ärenden från länsstyrelsernas myndighetsutövning. Rättighetsperspektivet diskuterades dels allmänt, dels utifrån konkreta fall, som exempelvis utifrån en dom från Europadomstolen om rätten till privat- och familjeliv samt länsstyrelsebeslut rörande kameraövervakning och tillgänglighet till vallokal. (För program se bilaga 3)

Referensgruppen kom gemensamt fram till rubrikerna i det sakliga innehållet i båda utbildningsdelarna.

Fonden för mänskliga rättigheter och utbildaren utformade därefter talarmanus och övningsmomenten, som exempelvis handlade om innehållet i den Allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna.

Rättighetsområden med relevans för länsstyrelsernas verksamhet och som borde tas upp steg 2 diskuterades med hela referensgruppen.

När det gällde exempel på fall/beslut från länsstyrelsernas egen verksamhet togs sådana fram efter samråd mellan utbildaren och respektive länsstyrelse.

Utbildningarnas genomförande

Utbildningarna i Värmland hölls med tre veckors mellanrum i oktober-november 2006 och de i Stockholm hölls med två veckors mellanrum i november-december 2006. Utbildningarna i Värmland var helt genomförda innan den första utbildningen i Stockholm genomfördes. Detta gjorde det möjligt att dra lärdom av erfarenheterna från Karlstad inför den slutliga utformningen av utbildningen i Stockholm.

De senare utbildningstillfällena beaktade också lärdomar från de första; efter varje utbildningssteg ombads deltagarna utvärdera utbildningen genom att fylla i ett formulär. Av den anledningen såg utbildningsdelarna olika ut vid respektive länsstyrelse.

I Värmland varade den första delen en halvdag och den andra en heldag, medan utbildningsdelarna i Stockholm var mer jämnlånga, ungefär fyra timmar vardera. Anledningen till detta var att tre timmar för steg 1 i Karlstad upplevdes som något kort för introduktionen.

Deltagarna vid båda länsstyrelser var huvudsakligen handläggare vid sociala, förvaltnings-, juridiska, och trafikenheterna på förvaltnings- och samhällsbyggnadsavdelningarna. Några enhetschefer deltog också. Utbildningarna har uppfattats något annorlunda på de två utbildningsställena.

Resultat av kursutvärderingarna

Enligt utvärderingarna som kursdeltagarna fyllde i efter varje utbildningssteg ansåg sig deltagarna i Stockholm ha goda grundkunskaper; nära en femtedel (18%) ansåg att nivån varit något för lätt. Bara nio procent tyckte att så var fallet vid utbildningssteg 2.

I Stockholm var deltagarna genomgående nöjda med båda utbildningsstegen men den verksamhetsanpassade delen var mer uppskattad än den grundläggande. 69 procent rekommenderade kursen till andra efter steg 1 och 75 procent gjorde det efter steg 2. Likaledes tyckte två tredjedelar att svårighetsnivån var ”lagom” vid steg 1 medan motsvarande siffra efter steg 2 var 82 procent.

I Värmland var det mindre skillnad mellan de båda utbildningsstegen: 64-67 procent rekommenderade kursen till andra. Svårighetsnivån förefaller ha varit väl anpassad vid första steget men något för svår för en tredjedel vid steg 2. Av de fyra som inte uttryckligen rekommenderade kursen till andra efter steg 2, tyckte

tre att svårighetsnivån varit något för hög, även om de uttryckte uppskattning för fallstudierna.

De något olika utfallen de två utbildningsställena emellan bör dock betraktas med tillbörlig försiktighet eftersom svarsfrekvensen i Värmland var lägre än i Stockholm. En annan aspekt som kan ha bidragit till skillnader mellan de båda länsstyrelserna är det faktum att det andra utbildningssteget i Värmland inte innehöll några beslut/fall från den egna verksamheten, eftersom länsstyrelsen haft svårigheter att få fram sådana.

Fallstudierna baserades bland annat på domar från Europadomstolen och provningar av miljöbalken, vilka samtliga hade direkt relevans för länsstyrelsernas verksamhetsområde. I Stockholm studerades även vid steg 2 beslut från den egna verksamheten, och diskussionerna kring dessa var mycket uppskattade moment i utbildningen. Vidare infogades i Stockholm en fallstudie redan under steg 1, vilket var en erfarenhet från steg 1 i Värmland, där frånvaron av fallstudier saknats. Denna skillnad i upplägg verkar ha bidragit till uppskattningen för steg 1 i Stockholm.

Det som uppskattades mest i steg 2 i båda utbildningarna var falldiskussioner samt diskussioner om betydelsen av mänskliga rättigheter i länsstyrelsernas arbete samt hur ett rättighetsperspektiv kan anläggas i länsstyrelseärenden. Flera av de fallstudier som diskuterades under kursen återges i kapitel 4 (s. 22ff).

¹¹ Skr. 2005/06:95

¹² Ju 2006:02

¹³ Ju 2006:27

¹⁴ En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006-2009, Regeringens skrivelse 2005/06:95, s. 103.

Lärdomar och rekommendationer

Fler fallexempel

Ju fler konkreta exempel och fall att arbeta med under utbildningarna, desto bättre tycks förutsättningar vara för att förbättra den praktiska tillämpningen av rättighetsperspektivet. Framförallt bör så mycket tid som möjligt läggas på att studera och arbeta med verkliga fall och beslut från länsstyrelsen i fråga.

Ett tredje utbildningssteg

Utifrån återkopplingen från kursdeltagarna konstaterades det att ett tredje utbildningssteg kan med fördel läggas till nuvarande modell. Det tredje steget skulle genomföras på enhetsnivå utifrån fallstudier från den specifika enhetens egen verksamhet. Huvudaktiviteten skulle utgöras av grupparbeten och diskussioner kring ett specifikt beslut och handledning i hur en motivering utifrån ett rättighetsperspektiv skulle kunna se ut. Ett dylikt utbildningssteg på enhetsnivå skulle kunna utföras i form av åtminstone ett par halvdagspass med några månaders mellanrum.

Uppföljning

Framtida insatser skulle också kunna planera in uppföljning där deltagarna efter några månader ges möjlighet att diskutera hur olika ärenden lösts efter utbildningen och eventuellt mäta kunskap genom ett diagnostiskt prov. En sådan uppföljning skulle göra det möjligt att bättre utvärdera effekterna av utbildningen.

Förberedelser för bättre verksamhetsanpassning

Utbildningarna hade troligen gagnats av ett ännu närmare samarbete mellan utbildare och myndighet. Detta skulle kunna ske i form av intervjuer, samtal och studiebesök på myndigheten för att utbildaren på så sätt bättre skall känna till handläggarnas dagliga verksamhet och typiska ärenden. Detta skulle också bidra till att skapa förtroende och gott samarbete mellan de berörda parterna.

Fler möten med referensgruppen

Vid insatser som genomförs gemensamt av aktörer som inte tidigare samarbetat måste tid avsättas för att samarbete och kommunikation skall fungera smidigt. Fler möten än tre hade gett bättre möjlighet att skapa goda arbetsrelationer och komma överens om gemensamma arbetsrutiner. Detta blir viktigt inte minst med tanke på att insatsdeltagarna ofta måste vara beredda på att bidra med kommentarer och idéer med relativt kort varsel. Exempelvis kunde ett referensgruppsmöte med fördel ha lagts efter genomförandet av det första utbildningssteget för att möjliggöra gemensam analys av genomförandet och dra lärdomar under insatsens gång för eventuella justeringar inför kommande utbildningssteg.

3. Grundläggande om de mänskliga rättigheterna

Vad är mänskliga rättigheter?

Som en utgångspunkt för att beskriva och definiera mänskliga rättigheter används ofta de 30 artiklarna i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. Genom förklaringen erkänns medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.¹⁵ Sedan 1948 har rättigheterna utvidgats och preciserats i en rad konventioner och deklarationer som antagits av FN:s generalförsamling och av andra organ.

”Alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter.”

FN:s allmänna förklaring, artikel 1

Som utgångspunkt reglerar det internationella systemet förhållandet mellan staten och individer avseende ett rättighetsförverkligande och det är staterna som i detta åläggs vissa förpliktelser.

Regleringen av de mänskliga rättigheterna har under århundraden förbehållits enskilda stater och detta har bland annat medfört att rättigheterna har utvecklats på olika sätt i olika både tidsmässiga och regionala kontexter. Att de mänskliga rättigheter även fått ett internationellt skydd har sin grund i de avskyvärda kränkningar av dessa rättigheter som försiggick under andra

världskriget. Det visade sig att det inte var ett tillräckligt skydd att överlåta detta helt till enskilda stater som en del av den nationella suveräniteten.

Folkmorden som begicks under andra världskriget var inte en del av krigföringen utan var en helt nationell handlingsplan att utrota delar av den egna befolkningen. Att förbehålla nationella makthavare kontrollen över att ge rättigheterna skydd innebar att enskilda individer och grupper helt kunde förbises, beroende på makthavarnas vilja och politik.

För att förebygga kränkningar som dessa ansågs det nödvändigt att upprätta ett internationellt rättsskydd som dels definierade universella rättigheter, dels introducerade internationella kontrollmekanismer för att övervaka att staterna faktiskt tillämpade dessa rättigheter. FN utarbetade redan inom några år texten till den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, som antogs i Generalförsamlingen den 10 december 1948. Ingen av FN:s dåvarande 48 medlemsstater röstade emot antagandet av texten.¹⁶

Rättigheter motsvarande de som identifierades för den allmänna förklaringen har häfter fått oerhört genomslag världen över, även i länder som inte deltog vid framtagande eller beslutsfattandet, vilket fått sina tydliga avtryck i konstitutionellt rättighetsskydd. Förklaringen är i sig inte juridiskt bindande, även om flertalet av de principer den innehåller anses utgöra del av internationell sedvanerätt.

Tanken var redan från början att förklaringens rättigheter skulle regleras genom juridiskt förpliktande trakter. ¹⁷ Här kom dock det kalla kriget, och de politiska och ideologiska motsättningarna som efterkrigstiden präglades av, att lägga hinder i vägen för en enighet kring såväl den juridiska utkrävbarheten av rättigheterna som övervakningsmekanismer för en rättighetskonvention.

Resultatet lät vänta på sig nästan 20 år och slutade i ett antagande av två konventioner med skydd för motsvarande de rättigheter som introducerats genom den allmänna förklaringen: FN:s konvention om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna samt FN:s konvention om de medborgerliga och politiska rättigheterna. Som vi ska se nedan har de två konventionerna olika övervakningsmöjligheter, men många stater har visat på rättigheternas samhörighet över konventionsgränserna genom att ratificera de två konventionerna vid samma tillfälle och i ett sammanhang, dock att det givetvis finns undantag från detta. ¹⁸

Utifrån den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna har det formulerats 25 konventioner. Dessa har antagits av FN:s generalförsamling. Ett land ansluter sig till en konvention i två steg. Först undertecknas konventionen som ett viljeuttryck. När landet gjort det ska den se över sin nationella lagstiftning så att den överensstämmer med konventionen. Därefter ratificeras konventionen.

Centrala principer för mänskliga rättigheter

Vid Världskonferensen om de mänskliga rättigheterna i Wien 1993, uppmanades staterna att sluta upp bakom vissa centrala principer för ett rättighetsskydd och därmed betona de mänskliga rättigheternas enhet och inbördes samband. De numera internationellt vedertagna principerna är:

- ☐ **UNIVERSELLA RÄTTIGHETER**
- ☐ **ODELBARA RÄTTIGHETER**
- ☐ **ÖMSESIDIGT BEROENDE AV VARANDRA**
- ☐ **RELATERAR TILL VARANDRA**
- ☐ **KRAV PÅ LIKA BEHANDLING**

Vem har ansvaret för de mänskliga rättigheterna?

Ansvaret för att förverkliga skyddet för de mänskliga rättigheterna på det nationella planet åligger olika aktörer, från regeringen till den enskilde individen, dock gäller att enskilda individer inte kan utkrävas ansvar för sitt eget handlande under folkrätten förutom i de fall grund för åtal föreligger enligt stadgan för den internationella brottmålsdomstolen.

Det är regeringens ansvar att fullgöra statens skyldigheter gentemot det internationella samfundet. Dessa förpliktelser innebär inte desto mindre att alla statliga organ ska respektera konventionernas rättigheter i sin dagliga verksamhet. Detta gäller alla offentliga organ, när de uppträder i egenskap av såväl normgivare som myndighet. Enskilda tjänstemän har ett ansvar för att rättigheterna tillämpas och även ett tydligt ansvar att se till att enskilda görs medvetna om att deras rättigheter respekterats i handläggningen av ärenden, men också som ett led i att informera enskilda om vilka rättigheter de faktiskt är bärare av. Se vidare nedan i avsnitt 4 om att arbeta rättighetsbaserat.

I generella termer kan man tala om att det för varje rättighet som identifierats finns en skyldighet för staten att uppfylla. Denna skyldighet innefattar ett tredelat ansvar; att *respektera*, *skydda* och *uppfylla* rättigheterna.

Respektera

Staten ska avhålla sig själv från att kränka rättigheterna genom sitt eget agerande, exempelvis genom att respektera förbudet mot tortyr ska staten inte tortera någon men även respektera rätten till bostad genom att inte vräka någon från sitt hem.

Skydda

Staten ska skydda enskilda från att andra än staten kränker rättigheterna, exempelvis genom att se till att fredliga demonstrationer (demonstrationsfriheten) kan genomföras även om de hotas av motdemonstrationer eller att uppställa regelverk som skyddar enskilda arbetstagare från otillbörliga arbetsvillkor.

Uppfylla

Staten ska tillse att enskilda kan tillgodogöra sig sina rättigheter, exempelvis genom att se till att det finns ett fullgott rättssystem där rättighetskränkningar kan beivras, eller att tillse att även personer med funktionshinder kan uppnå en tillfredsställande levnadsstandard.

Får rättigheter begränsas?

De mänskliga rättigheterna bygger som tidigare framhävts på en universell grund och förutsätter tydligt varandra i många fall. Dock innebär ett rättighetsanspråk ofta att en rättighet hävdas på sätt som medför att andra rättigheter inskränks eller i vart fall påverkas. I många fall är detta inget som strider mot själva rättigheterna. De flesta rättigheter kan inskränkas eller begränsas under givna förutsättningar helt i enlighet med den internationella rätten.

Vissa rättigheter har dock ett så starkt skydd att de inte under några omständigheter får lov att inskränkas och man talar här om rättigheter som är *absoluta*. Exempel på en rättighet som är absolut är förbudet mot tortyr. Inte under några som helst omständigheter får denna rättighet inskränkas, varken i freds- eller krigstid. Skyddet är dessutom så starkt att om en enskild inte kan garanteras skydd i den egna staten har man rätt att med denna kränkning som grund ges skydd i andra stater.

Rättigheter som kan inskränkas benämner man istället relativa rättigheter och det framgår tydligt i vilken mån och under vilka förutsättningar rättigheter får inskränkas i den internationella rätten. En grundläggande förutsättning är att varje inskränkning måste vara grundad på nationell lagstiftning och vara, som det heter, "oundgängligen nödvändig i ett demokratiskt samhälle."

¹⁵ Antagen den 10 december 1948 G.A. Resolution 217 (III).

¹⁶ Dock att åtta stater lade ner sina röster (två av vilka ej närvarade) vid omröstningen; Jugoslavien, Polen, Saudi Arabien, Sydafrika, Sovjetunionen, Ukrainska SSR, Vitryska SSR samt Tjeckoslovakien.

¹⁷ För fördjupade kunskaper i hur folkrätten förpliktar stater i deras inbördes relationer se t.ex. Melander/Strömberg *Folkrätt*, (Studentlitteratur, Lund, 2006).

¹⁸ USA har t.ex. enbart ratificerat konventionen om medborgliga och politiska rättigheter, medan Kina enbart ratificerat konventionen om ekonomiska, social och kulturella rättigheter.

4. Att arbeta rättighetsbaserat

Inledning

Rättighetsperspektivet är ett numera välkänt, om än omdebatterat, begrepp inom det internationella utvecklingssamarbetet. Det utgör en del av riktlinjerna för de flesta bi- eller multilaterala organisationer för utvecklingssamarbete och har sanktion från högsta ort; att integrera ett rättighetsperspektiv i allt arbete vilket var en av grundsatserna i Kofi Annans reformprogram som presenterades kort efter hans tillträde som FN:s generalsekreterare 1997. Året därefter beslutade den svenska regeringen och riksdagen att dels integrera demokrati och mänskliga rättigheter i allt utvecklingssamarbete, dels att svenska myndigheter skulle arbeta utifrån ett barnperspektiv.

I nationella myndigheters verksamhet är talet om rättighetsperspektivet mer begränsat. På detta område är det kanske myndigheters föresats att tillämpa ett barnrättsperspektiv som slagit rot djupast.

Det är tvivelsutan så att länsstyrelserna och andra myndigheter är beredda att verka för en tydligare integrering av rättighetsperspektivet i deras verksamhet, men frågan är hur detta görs? Detta kapitel strävar inte efter att ge ett heltäckande svar på den frågan, men förhoppningsvis viss vägledning i arbetet.

Efter en kort introduktion till rättighetsperspektivet återger vi några fallstudier från både Europadomstolen och de två länsstyrelserna i projektet. En del av dessa

diskuterades under utbildningsinsatsens verksamhetsanpassade del. Förhoppningen är att ge en glimt av vad rättighetsperspektivet kan innebära för några av länsstyrelsernas verksamhetsområden. Innan fallstudierna presenteras följer här en kort introduktion till rättighetsperspektivet.

Vad är rättighetsperspektivet?

Introduktion

I korthet innebär rättighetsperspektivet att planering, genomförande, beslut och åtgärder ska grundas i och ta hänsyn till varje individs mänskliga rättigheter. Centralt är att en distinktion görs mellan rättigheter å den ena sidan och behov och intressen å den andra. Utgångspunkten är att individer inte skall vara passiva mottagare av statlig hjälp utan kapabla att själva leva ett värdigt liv. Sålunda behöver särskilda grupper som exempelvis äldre, handikappade och barn ofta visst stöd för att på samma villkor som andra leva värdiga liv.

En viktig utgångspunkt i länsstyrelsernas arbete med att stärka skyddet för de mänskliga rättigheterna i Sverige blir därför att det är rättigheter snarare än behov som bör styra agerandet.

Det handlar om en grundläggande inställning, en attityd, som påminner om de grundläggande rättigheter som varje individ har.

Att tillgodose behoven blir en del i att förverkliga en rättighet för en enskild och om såväl handläggning som beslutsfattande och verkställighet speglar detta rättighetsperspektiv, kommer rättigheterna att utgöra ett tydligt fokus för alla aktörer och inte minst för den enskilde.

Exempelvis betyder rätten till hälsa, inklusive rätten till adekvat sjukvård, olika för olika personer beroende på behoven. För en frisk person kanske det betyder tillgänglighet till akutsjukvård inom skäligt avstånd om något skulle hända. För en som är sjuk blir kanske direkt tillsyn av sjukvårdspersonal 24 timmar om dygnet nödvändig. Behoven är olika men rättigheterna de samma.

Rättighetsperspektivet såsom här definierat innebär alltså inte endast att en referens till ett människorättsinstrument tillfogas en beslutsskrivning, utan det måste påverka hela handläggningsprocessen.

Länsstyrelsernas arbete vägleds bland annat av förvaltningslagen som integrerar viktiga människorättsliga principer (se lista nedan), t.ex. att handläggningen skall ske utifrån ett individperspektiv. Att så också sker i praktiken kan vara en svår övning, men det har likafullt inflytande över hur ett ärende utvecklas, inte bara hur det avgörs.

Att handläggningen av ett ärende försenas kan vara allvarligt för individen, men om inte konsekvenserna som fördröjningen kan ha för individens rättigheter och situation i allmänhet tydliggörs i dokumentationen av ärendet, blir det svårt att över huvud taget tillämpa ett rättighetsperspektiv där medborgarens rättigheter står i centrum. Då riskerar ärendena mer se ut att handla om brott mot administrativa regler än bristande hänsyn till individens rättigheter.

För länsstyrelsernas verksamhet handlar alltså rättighetsperspektivet om att ha klart för sig vilka rättigheter som står på spel i ett ärende och att ägna dem tillbörlig uppmärksamhet i både dokumentation och beslut.

Då blir det också naturligt att hänvisa till relevanta internationella instrument, där så är lämpligt. Rättighetsperspektivet gäller hela processer, inte endast något enskilt steg i handläggningen.

Principer

Principer för människorättsperspektivet som används inom utvecklingssamarbetet kan också tillämpas i svenska myndigheters verksamhet. Exempel på några av de viktigaste av dessa principer är:

- **Det rättsliga ramverket för mänskliga rättigheter (internationellt erkända och bindande bestämmelser om vilka rättigheterna är)**
- **Transparens (relaterar till rätten till information, lika möjligheter till deltagande i det offentliga livet, rätten att yttra sig om brister i offentliga institutioner m.m.)**
- **Ansvarighet (myndigheterna kan ställas till svars för sina handlingar utifrån statens åtagande att respektera, skydda och uppfylla de mänskliga rättigheterna)**
- **Icke-diskriminering**

Dessa principer kan ge viss vägledning vid besluts-skrivningar. Nedan återges ett försök att utveckla principerna i form av frågor, ställda utan särskild ordning, i en checklista. Den skall endast ses som ett förslag till utgångspunkt i handläggningen, som måste prövas noga inom respektive verksamhet.

Checklista

- ✓ Rör ärendet en potentiell kränkning av en rättighet som är garanterad av någon av de konventioner som Sverige har ratificerat?
 - Vilken/vilka rättigheter rör det sig om?
 - Vilket/vilka instrument gäller det?
 - Hur relaterar den svenska lagstiftningen till dessa instrument?
 - Går det att infoga en referens till relevanta människorättsinstrument för att därmed markera att de mänskliga rättigheterna beaktats vid beslutet?
- ✓ Har individen/-erna i fråga getts effektiv möjlighet att göra sin röst hörd inför beslut som berör dem?
- ✓ Har individen getts möjlighet att överklaga eller att beslutet omprövas?
- ✓ Finns det något tecken på att individen behandlats annorlunda än en annan individ i samma situation på grund av t.ex. etnisk tillhörighet, ålder, kön, funktionshinder, sexuell läggning, språk, religion eller trosuppfattning, politisk åsikt eller nationell eller social bakgrund?
- ✓ Vad hade hänt eller vad händer om ett beslut eller verkställigheten av ett beslut dröjer ytterligare: finns det risk för att någon rättighet kränks?: är situationen i förenlighet med individens värdighet?

Nyttan av ett rättighetsperspektiv

Den främsta anledningen till varför ett rättighetsperspektiv skall tillämpas i länsstyrelsernas verksamhet är att Sveriges folkrättsliga åtaganden kräver det.

Men det finns även funktionella och andra fördelar med rättighetsperspektivet. Eftersom respekten för de mänskliga rättigheterna ofta kräver strukturella åtgärder syftar rättighetsperspektivet till **långsiktiga förbättringar**. Det kan också leda till att **värderingar och beteenden förändras** i grunden, vilket stärker samhället i stort. Som vi nämnt inledningsvis kan det också bidra till att **stärka rättssäkerheten** och **länsstyrelsens trovärdighet**. Slutligen, att ta sikte på rättigheter och alla människors inneboende värde är ett säkrare sätt att gå till roten med problem; det är naturligtvis bättre och mer **i linje med människans värdighet** att hjälpa henne till arbete än att ge henne socialbidrag.¹⁹

¹⁹ Några av idéerna är hämtade ur Fonden för mänskliga rättigheter (2006): "I rätt riktning", Stockholm, s. 9-10.

Fallstudie 1

Rätten till privat- och familjeliv

Europadomstolens dom (2006-01-17) i målet Elli Poluhas dödsbo mot Sverige

Sammanfattning av målet

Bakgrunden till målet är en ansökan om tillstånd att flytta gravsatt aska från en familjegrav i Fagersta till en familjegrav i Stockholm. Kyrkogårdsförvaltningen avslag ansökan med motiveringen att enligt begravningslagen får stoft eller aska som gravsatts på en begravningsplats inte flyttas för att gravsättas någon annanstans om det inte föreligger särskilda skäl.

Beslutet överklagades till länsstyrelsen som avslag överklagandet. Länsstyrelsens beslut överklagades i sin tur till länsrätten som också avslag överklagandet.

Varken kammarrätten eller Regeringsrätten beviljade prövningstillstånd. I klagomålet till Europadomstolen gjordes gällande att myndigheternas vägran att tillåta flyttning av askan utgjorde en kränkning av rätten till skydd för privat- och familjeliv i artikel 8 i Europakonventionen.

Frågeställningar

1. Har ett ingrepp i rätten till skydd för privat- och familjeliv skett? I vilken mån är detta tillåtet enligt Europakonventionen? Hur får inskränkningar göras, vilka krav uppställs i konventionen?
2. Om ingrepp skett, var detta ingrepp nödvändigt i ett demokratiskt samhälle?
3. Hur ska statens tolkningsmarginal förstås i prövningar som denna?

Artikel 8 . Rätt till skydd för privat- och familjeliv

1. Var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

2. Offentlig myndighet får inte ingripa i denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välbefinnande, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Diskussionsunderlag

Rätten till skydd för privat- och familjeliv skyddas i artikel 8 i Europakonventionen.

Det som blir föremål för diskussion i fallet ovan är i vilken mån den inskränkning som beslutet att inte tillåta flyttning av askan medfört för den enskilde uppfyller konventionens krav på inskränkningar; inskränkningen ska vara lagenlig; nödvändig i ett demokratiskt samhälle; för angivna syften ("den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välbefinnande, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter").

Konstateras kan att det varit fråga om en inskränkning och att den varit lagenlig. Det som utgjorde kärnfrågan var förhållandet om inskränkningens nödvändighet i ett demokratiskt samhälle. Vid denna bedömning måste man, enligt domstolen, väga den enskildes intresse av att få byta en avliden anhörigs gravplats mot samhällets roll att tillförsäkra gravfrid.

Europadomstolen menade att detta var en så viktig och känslig fråga att staterna måste ges en mycket vid bedömningsmarginal (det som benämns *margin of appreciation*).

Domstolen konstaterar vidare att inget tydde på att gravsättningen i detta fall inte hade skett i enlighet med den avlidnes önskan. Vid den tidpunkten hade det varit möjligt att använda familjegraven i Stockholm. Domstolen ansåg att de svenska myndigheterna hade beaktat alla relevanta omständigheter och gjort en noggrann intresseavvägning. Skälen för att inte tillåta flyttning av askan var relevanta och tillräckliga och myndigheterna hade hållit sig inom den vida bedömningsmarginal som de har rätt till i sådana frågor. Det förelåg därför inte någon kränkning av artikel 8 i konventionen. Sverige fälldes därmed inte av domstolen.

Det fanns skiljaktiga domare vid avgörandet som menade att beaktansvärt var även det intresse en enskild har att själv avgöra hur man vill förhålla sig till griftefriden. Det är något som enligt svensk lagstiftning anses medföra att graven ska åtnjuta frid, medan det i andra kulturer kan vara så att en griftefrid innebär att anhöriga ska ha möjlighet att på ett enkelt och naturligt sätt hedra den dödes minne genom att kunna besöka graven, något som inte tas i beaktande vid tillämpningen av den svenska lagen.

Fallstudie 2

Rätten till bostad såsom definierad i General Comment nr. 4 från Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

“Envar har rätt till en levnadsstandard, som är tillräcklig för hans egen och hans familjs hälsa och välbefinnande, däri inbegripet föda, kläder, bostad, hälsovård och nödvändiga sociala förmåner”

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, artikel 25

Artikel 25 i den allmänna förklaringen räknar upp vad som ingår i en internationellt godkänd skälig levnadsstandard. Förutom mat, ingår bland annat allas rätt till en bostad. Artikel 11 i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter slår fast att konventionsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa rätten till en tillfredsställande levnadsstandard. Men med ett växande antal hemlösa, även här hemma i Sverige, vet vi att målet är långt ifrån förverkligat. Ingen stat har hittills uppfyllt plikten att se till att alla invånare har tillgång till en lämplig bostad. Det kan bero på en otillräcklig socialpolitik, det kan i värsta fall bero på medvetna strategier i krig.

FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-kommittén) har kommenterat och definierat rätten till bostad (*General Comment no. 4*).²⁰

Rättigheten innebär:

- **skydd mot godtycklig avvisning** från sin bostad och mot trakasserier och hot,
- **tillgång till inrättningar och infrastrukturer** som är nödvändiga för att människor ska kunna leva säkert, ha god hälsa, äta näringsriktigt och leva någorlunda ”bekvämt”. Det betyder rent vatten, energi för matlagning, värme och ljus, sanitets- och tvättmöjligheter, möjlighet att förvara mat, göra sig av med sopor och avlopp,
- **att bostaden inte är så dyr** att man inte också klarar av att tillfredsställa andra grundläggande mänskliga behov,
- att den är **beboelig**, den ska klara regn, storm och kyla, värme etc,
- att den ska vara **möjlig att bo i även om man är funktionshindrad eller gammal**,
- att den är **uppförd på lämplig plats** och ger de boende tillgång till skola, sjukvård, barnomsorg med mera,
- att den är **anpassad efter den kultur och det klimat** där den ska användas.

Statens förpliktelser

ESK-kommittén visar i sin kommentar ett visst mått av förståelse för att alla stater inte har eller inte omedelbart kan uppfylla de krav på lämplig bostad för alla som artikeln ställer. Oavsett hur en stats ekonomiska utveckling ser ut, så finns det ändå vissa mått och steg som genast kan vidtas.

Framför allt kan staterna **respektera** rätten till bostad genom att avstå från att utföra, stödja eller tolerera sådana handlingar som kränker enskildas integritet eller gör intrång i individens frihet att använda de tillgångar som behövs för att uppfylla familjens, individens, hushållets eller samhällets bostadsförsörjning.

Människor ska inte godtyckligt avvisas från sina bostäder, de ska ha möjlighet att bygga sina egna hem och ordna sina levnadsförhållanden så att det passar deras kultur, färdigheter, personliga behov och önsksningar.

Statens plikt att **skydda** enskildas rätt till bostad kan till exempel uppfyllas genom ett starkare hyresrättsligt skydd, med regler som förhindrar övergrepp från hyresvärdar, och som ger de utsatta en möjlighet till kompensation om deras rättighet har kränkts.

Att **uppfylla** rätten till bostad är den mest långtgående av skyldigheterna. Det innebär ett åliggande för staten att vidta de åtgärder som behövs för att garantera rätten till lämplig bostad.

Det kan ske genom exempelvis skatteuttag, regleringar av hyresnivån, genom bidragssystem eller genom faktiskt byggande av bostäder. Staterna förpliktas att göra en nationell plan för bostadsförsörjningen och dessutom, om det behövs, ändra eller stifta ny lag.

Särskild hänsyn ska tas till särskilt utsatta grupper. Staterna mer eller mindre förbjuds att ändra lagar som gynnar de redan prioriterade på bekostnad av de svagare grupperna.

Internationell reglering

Att ha tillgång till en bostad där man kan leva i säkerhet, värdighet och fred, är förutsättningen för att man ska kunna åtnjuta en rad mänskliga rättigheter. Men enligt statistik från FN saknar en miljard människor världen över en lämplig bostad. Ytterligare 100 miljoner saknar bostad helt och hållet.

Rätten till bostad för alla finns nedtecknad i:

- Artikel 25.1 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna (UDHR);
- Artikel 11(1) i den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, (CESCR);

- Artikel 5 (e) (iii) i den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, (CERD);
- Artikel 14 (2)(h), i den internationella konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW);
- Artikel 27, i den internationella konventionen om barnets rättigheter (CRC);
- Artikel 31 i den europeiska sociala stadgan.

Frågeställningar

Diskutera hur rättigheten bäst uppfylls i Sverige, vem som har mandat och möjlighet att förbättra skyddet och vem som har ansvar för att tillse att rättigheten respekteras, skyddas och uppfylls.

Diskussionsunderlag

Som diskussionsunderlag för denna uppgift bör lämpligen beaktas ansvarsfördelning i samhället, främst mellan kommun och länsstyrelse och även länsstyrelsens övervakande funktion över kommunalt beslutsfattande i frågor om bostäder.

²⁰ Official Records of the General Assembly, Forty-third Session, Supplement No. 8, addendum (A/43/8/Add.1).

Fallstudie 3

Miljöbalksprövningars konsekvenser för utövandet av äganderätten

Fallet behandlar hur miljöbalksprövningar i ärenden rörande 3G-master kan innebära inskränkningar i enskildas äganderätt.

I fall där samråd sker med Länsstyrelsen avseende nyttjande av mark enligt Miljöbalken 12 kap. 6 § för att uppföra master och teknikstationer för att kunna uppfylla behovet av ett fungerande 3G-nät, uppkommer frågan i vad mån miljöbalkens bestämmelser innebär att markägare eller nyttjanderättsinnehavare inte till fullo kan utöva nyttjanderätten till egendomen. I fall där allmänna intressen bedöms göra inskränkningar av nyttjanderätten nödvändiga, måste en proportionalitetsprincip alltid vägas in i bedömningen av om det allmänintresse som står emot den enskildes intressen ska väga tyngre än det enskilda intresset. I sådana fall måste Artikel 1 i Europakonventionens första tilläggsprotokoll tillämpas och lydelsen är som följer:

"Envar fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom skall lämnas okränk. Ingen må berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som angivas i lag och av folkrättens allmänna grundsatser.

Ovanstående bestämmelser inskränka likväl icke en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner erforderlig för att reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter och andra pålagor eller av böter och viten."

Artikel 1 i Europakonventionens första tilläggsprotokoll

Frågeställningar

1. Vilka konsekvenser kan en miljöprövning få för enskildas rätt att nyttja sin mark på ett visst sätt och hur påverkas denna prövning av Europakonventionens bestämmelser? Ger Artikel 1 i Europakonventionens första tilläggsprotokoll någon rätt till ersättning till enskild som genom en miljöprövning fått se sin nyttjanderätt inskränkas?
2. Hur ska olika allmänna intressen bedömas och prioriteras i denna typ av bedömning? Vad har den internationella rätten för inverkan här, främst genom EG-rättsliga direktiv på området i eventuell strid med nationellt lagskyddade intressen?
3. Ger denna typ av ärenden en rätt till domstolsprövning? Om så, var i Europakonventionen finner man stöd för en sådan rätt?

I tillståndsärenden av denna art, kan motstridiga allmänna intressen finnas och en avvägning måste då göras hur dessa ska hanteras och prioriteras. Å ena sidan kan miljöhänsyn och skydd av områden vägas in, och å andra sidan det allmännas intresse av fungerande kommunikationer.

Diskussionsunderlag

Skyddet för rätten till privat ägande är en kontroversiell rättighet under den internationella rätten och det har inte varit helt tydligt hur denna ska kodifieras. Åsikterna om rättigheten varierar också inte bara mellan olika länder utan också i allra högsta grad mellan olika politiska grupperingar inom ett och samma land.

Ekonomiska och sociala ambitioner liksom den allmänna politiska inriktningen avgör hur skyddet kan se ut.

Under det första tilläggsprotokollet till Europa-konventionen anser Europadomstolen att äganderätten innefattar tre regler; den första att egendom ska respekteras, den andra uppställer villkor för att någon ska få berövas sin egendom och i den tredje behandlas frågan om hur ägarens rätt att utnyttja sin egendom får begränsas.

För miljöprövningsärendena berörs ju närmast den tredje regeln i ovanstående; hur nyttjanderätten får begränsas. Vad som här får tas i beaktande är en tillämpning av proportionalitetsprincipen, vilka allmänna intressen kan anses överväga i förhållande till det ingrepp som begränsningen medför för den enskilda ägaren.

Enligt sin lydelse ger sedan inte artikel 1 i det första tilläggsprotokollet någon rätt till ersättning för ingreppet genom en begränsad nyttjanderätt, dock att Europadomstolen i sin praxis konstaterat att det vore i vart fall oproportionellt att inskränka äganderätten till egendom utan att samtidigt betala någon form av ersättning för denna begränsning.

Motsvarande torde gälla även för begränsningar i nyttjanderätten, om än detta medför en mer begränsad rätt till ersättning.

Beroende på om den EG-rättsliga lagstiftningen, genom direktiv om telekommunikationer, ställer krav på viss utbyggnadstakt av t.ex. 3G-nätet, har svenska myndigheter tydliga allmännyttiga intressen att beakta.

I vart fall ger inskränkningar i nyttjanderätten ett tydligt ingrepp i enskildas rättighetssfär på ett sätt som tillerkänner den enskilde rätt till domstolsprövning under artikel 6 i Europakonventionen, dock att behandlingen redan i Länsstyrelsen ska beakta den enskildes rättighetsanspråk under artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Exempel på beslutsskrivningar från länsstyrelser

Nedan återges tre verkliga länsstyrelsebeslut som alla på något sätt berör de mänskliga rättigheterna, två av vilka diskuterades under utbildningarna. De utgör endast exempel eller efterhandsförslag på hur beslutsmotiveringen skulle kunna reflektera att hänsyn till de mänskliga rättigheterna tagits eller kunde ytterligare tydliggjorts. Som nämnts ovan handlar rättighetsperspektivet inte endast om beslutsmotiveringar, även om de kan vara ett viktigt sätt att markera att individens rättigheter står i centrum i myndighets handlande. Nedan behandlas följande fall:

A. Tillsyn av asylsökande barn i Grums kommun. Angående asylsökande barns rätt till skydd.

B. Tillgänglighet till vallokal – Valnämnden i Vallentuna kommun. Angående rätten att utöva sin rösträtt i kombination med rätten till icke-diskriminering.

C. Tillstånd till allmän kameraövervakning – AB Operakällaren. Angående enskildas rätt till privatliv.



**Länsstyrelsen
Värmland**

SOCIALA ENHETEN
LILLEMOR BRANTEFORS

BESLUT

2006-03-31 701-12175-2004

SOCIALNÄMNDEN
GRUMS KOMMUN
664 80 GRUMS

Tillsyn enligt 13 kap.2 § Socialtjänstlagen

Beslut

Länsstyrelsen riktar allvarlig kritik mot Socialnämnden i Grums för bristande skyndsamhet i handläggningen av en anmälan om misstänkt barnmisshandel av ett asylsökande barn.

Länsstyrelsen riktar inte kritik mot Socialnämnden i Grums avseende uppgifter om att Grums kommun avtalat bort sitt ansvar för stöd- och hjälpinsatser för asylsökande barn enligt socialtjänstlagen eller att asylsökande familjer med barn måste flytta till andra kommuner för att få sina hjälpbehov tillgodosedda.

Ärendet föranleder inga ytterligare åtgärder från Länsstyrelsen.

Ärendet avslutas härmed.

Anmälan

Länsstyrelsen har tagit emot klagomål på socialtjänsten i Grums kommun gällande bristande biståndsinsatser till asylsökande barn under 6 år som vistas i Grums kommun. Klagomålen inkom 041115 och anmälare är JF. Han är distriktsköterska och ansvarar för hälsoundersökningar och akutvård för asylsökande på vårdcentralen Kronoparken i Karlstad samt på vårdcentralen i Grums.

Anmälaren uppger att när hälso- och sjukvården påtalar behov och efterfrågar hjälp- och stödinsatser enligt Socialtjänstlagen för asylsökande barn hänvisar Socialnämnden i Grums kommun till ett undantagsavtal med Migrationsverket. Anmälaren frågar sig om en kommun kan skriva undantagsavtal och därmed undandra sig ansvar för stöd- och hjälpinsatser för asylsökande barn.

När behov av hjälp- och stödinsatser för asylsökande barn uppstår i Grums kommun måste Migrationsverket överväga om barnen/familjerna ska flyttas till annan kommun och förläggning för att få sina behov tillgodosedda. Anmälaren frågar sig om detta är förenligt med den svenska sociallagstiftningen. Ovanstående uppgifter bygger anmälaren JF på olika kontakter med Socialnämnden i Grums kommun under 2004. Dessa kontakter har berört olika barn.

I ett ärende, som rör en anmälan i juni 2004 om barn som far illa enl. 14:1 SoL tog det drygt fyra veckor innan familjen kontaktades. Efter att Socialnämnden gjort ett besök i familjen lades utredningen ner då inga uppgifter framkom om att barnet far illa samt att det inte framkom några behov av insatser.

Länsstyrelsen har funnit skäl att uttala sig på följande delar i klagomålen;

- Om Grums kommun undandragit sig ansvar för stöd- och hjälpinsatser för asylsökande barn.
- Om asylsökande familjer måste flytta till andra kommuner för att få sina behov tillgodosedda.
- Om socialnämnden brustit i sin handläggning avseende anmälan enl. 14:1 SoL i juni 2004.

Utredning

Länsstyrelsen har inhämtat Socialnämndens yttrande i ärendet inkommet 050201, kopia på Grums kommuns avtal med Migrationsverket avseende mottagande av asylsökande, samt protokollsutdrag från Socialnämndens sammanträde 050124.

I själva avtalet mellan Migrationsverket och Grums kommun framgår följande;

"Migrationsverket kommer att placera familjer eller ensamstående utan barn eller med yngre barn, det vill säga ej skolbarn i Grums kommun. Kommunen kommer därmed inte att ha något ansvar vad gäller att bedriva skolverksamhet"(§3 i avtalet). Avtalet gäller från januari 2003 t.o.m. december 2006 med tre månaders ömsesidig uppsägning.

I yttrandet från Socialnämnden i Grums framgår att det undantagsavtal som är upprättat mellan Grums kommun och Migrationsverket avser skolbarn. I avtalet finns den överenskommelsen att Grums kommun inte ska bedriva skolverksamhet för asylsökande barn.

Socialnämnden uppger vidare i sitt yttrande att det inte förekommit att Migrationsverket flyttat på barnfamiljer från Grums kommun till annan kommun då behov av stöd- och hjälpinsatser enligt socialtjänstlagen har påtalats. Vid anmälan till Socialnämnden om barn som far illa eller om behov av hjälp och stödinsatser finns för asylsökande barn inleds utredning enligt 11:1 SoL. Socialnämnden i Grums uppger att de är medvetna om att de har det yttersta ansvaret för dem som vistas i kommunen. Det framgår att Socialnämnden inte har några kostnader för stöd- och hjälpinsatser enligt SoL eller LVU för asylsökande barn i kommunen för tillfället.

Socialnämnden bekräftar att distriktsköterska JF inkommit med en skriftlig anmälan om misstänkt barnmisshandel av ett asylsökande barn 040712. Efter telefonkontakt med anmälare JF gjorde Socialnämnden den bedömningen att anmälan/ärendet inte var av akut karaktär.

Efter ny kontakt med JF 040818 besökte Socialnämnden i Grums familjen. Sex dagar senare 040824 beslutade Socialnämnden att inleda utredning enligt 11:1 SoL. Samma dag kontaktade Socialnämnden ansvarig handläggare på Migrationsverket. De uppgifter som Migrationsverket lämnade till Socialnämnden var att familjen hade en ansträngd situation men att det inte fanns någon oro för något av familjens barn. Det barn som anmälan avsåg bedömdes kunna vara understimulerat. Socialnämnden i Grums uppger att de sedan hade ytterligare ett samtal med modern och ett med fadern.

Efter samråd med åklagarmyndigheten beslutade åklagaren att inte inleda någon förundersökning då uppgifterna från Socialnämnden i Grums om barnmisshandel var för vaga.

Modern ansökte om barnomsorg under utredningstiden och kontakt förmedlades mellan barnomsorgen i kommunen och Migrationsverket.

040906 gjorde Socialnämnden den bedömningen att barnens och familjens behov inte föranledde några insatser från socialtjänsten. Därmed beslutade Socialnämnden att avsluta utredning enligt 11:1 SoL.

Bedömning

Angående undantagsavtal med Migrationsverket

Länsstyrelsen har inte funnit några uppgifter som bekräftar att Grums kommun avtalat bort sitt ansvar för stöd- och hjälpinsatser för asylsökande barn enligt socialtjänstlagen.

De uppgifter som framkommit är att det undantagsavtal som Grums kommun upprättat med Migrationsverket avser skolverksamhet och berör inte det yttersta ansvar som finns för kommunens alla innevånare enligt socialtjänstlagen.

Angående flyttning av asylsökande barnfamiljer från Grums kommun

Länsstyrelsen har inte funnit några uppgifter som bekräftar att asylsökande barnfamiljer har flyttats till andra

kommuner då de haft behov av stöd- och hjälpinsatser enligt Socialtjänstlagen.

Angående det yttersta ansvaret och utredningsskyldigheten när barn far illa

Av 11 kapitlet 1 § SoL framgår att socialnämnden utan dröjsmål ska inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Skyndsamt

När socialnämnden får in en anmälan om att ett barn far illa i hemmet ska den skyndsamt ta ställning till om någon åtgärd från nämndens sida kan vara påkallad s.k. förhandsbedömning.

Förhandsbedömning grundas i första hand på innehållet i anmälan och förvaltningens tidigare kännedom om den som avses med anmälan. Vid en förhandsbedömning får kontakt tas endast med de föräldrar och barn som berörs samt med anmälare om behov finns att förtydliga anmälan.

Skyddsbehov

Socialnämnden ska alltid överväga om det finns ett skyddsbehov för barnet vilket betyder att man ska göra en bedömning om vårdnadshavarna eller de som står barnet närmast skyddar barnet från våld eller andra övergrepp samt tillgodoser barnets grundläggande behov av mat, omsorg och tillsyn, vila och bostad.

Socialnämnden måste fatta beslut om utredning ska inledas eller inte

Vad som i det enskilda fallet föranleder Socialnämnden att inleda en utredning får avgöras efter en bedömning från fall till fall. Finner Socialnämnden att anledning saknas att inleda en utredning ska beslut om att inte inleda utredning fattas. Bedömning och beslut när utredning inleds/ inte inleds ska dokumenteras.

Angående skriftlig anmälan enl 14:1 SoL om misstänkt barnmisshandel av ett asylsökande barn

Sammanfattningsvis framgår att JF kontaktades samma dag som anmälan inkom. Efter samtalet gjorde Socialnämnden bedömningen att ärendet inte var av akut karaktär. Dock fattades inga beslut i ärendet. Socialnämnden tog kontakt med det berörda barnet och familjen först efter fem veckor genom hembesök. Berörda vårdnadshavare delgavs innehållet i anmälan vid detta tillfälle.

Det tog 6 veckor innan Socialnämnden fattade beslut om att inleda utredning efter inkommen skriftlig anmälan. Utredning enligt 11:1 SoL pågick sedan under två veckor. Socialnämnden var i kontakt med familjen vid tre tillfällen samt hade kontakt både med handläggare på Migrationsverket och med åklagare.

Det stöd som familjen fick genom Socialnämnden i Grums var en kontakt med barnomsorgen.

Det framgår inte i Socialnämndens yttrande i vilken utsträckning familjen fick barnomsorg och om detta avsåg familjens alla barn eller endast det barn som anmälan avsåg.

Det framgår heller inte av yttrandet om Socialnämnden fick klarhet i om barnet blivit misshandlat, om barnet behövde läkarundersökas eller om Socialnämnden övervägde eller tog ställning till om polis-anmälan skulle göras.

I ett utlåtande från JO (JO 1992/93 s 319) framgår att *i fall där det kan misstänkas att ett barn misshandlas i hemmet ankommer det på ansvarig handläggare att omedelbart göra sig underrättad om förhållandena i hemmet för en bedömning av om situationen är sådan att det till skydd för barnet är nödvändigt att ta barnet om hand omedelbart.*

I ett annat utlåtande från JO (JO 1996/97 s 262) framgår att vid misstanke om barnmisshandel är socialnämnden skyldig att se till att barnet får erforderligt skydd. JO uppger att *det ligger i sakens natur att det i fall misshandel av barnet förekommit föräldrarna vill bagatellisera skadorna och söka godtagbara förklaringar till deras uppkomst. JO anför att under inga förhållanden får barnets säkerhet äventyras.*

Frågan är om Socialnämnden i Grums kan anses ha handlagt anmälan om misstänkt barnmisshandel i enlighet med det som angivits ovan om skyldighet att fatta beslut utan dröjsmål samt att tillse barnets skyddsbehov.

Länsstyrelsen anser att Socialnämnden i Grums brister i skyndsamhetskravet i tre avseenden. För det första att Socialnämnden i Grums inte tillräckligt snabbt skaffade ett tillräckligt brett underlag för sin bedömning av barnets skyddsbehov i samband med att anmälan inkom. Ett telefonsamtal med anmälaren samma dag som anmälan inkom kan inte anses ge tillräckligt underlag för Socialnämnden att bedöma om barnet har ett skyddsbehov eller inte. Det är först efter 5 veckor när Socialnämnden sökte upp barnet och den övriga familjen som Socialnämnden fick ett bredare underlag för sin bedömning av barnets behov av skydd.

För det andra brister Socialnämnden i Grums i skyndsamhetskravet när de bedömde att en anmälan om misstänkt barnmisshandel inte var av akut karaktär och lät anmälan ligga i 4 veckor utan vidare handläggning.

För det tredje att det tog Socialnämnden 6 veckor att fatta beslut om utredning enligt 11:1 SoL skulle inledas eller inte.

Sammantaget är bristerna i skyndsamhet sådana att allvarlig kritik bör riktas mot Socialnämnden i Grums kommun.

Däremot finner Länsstyrelsen ingen anledning till kritik när väl beslut om att inleda utredning enl. 11:1 SoL fattats av Socialnämnden i Grums. Efter en ganska kort utredningstid på två veckor fann Socialnämnden att familjen inte hade något behov av stöd och hjälp från socialnämndens sida och därmed fattades beslut om att avsluta utredningen.

En redan inledd utredning bör avslutas när och om det är klarlagt att någon åtgärd inte är påkallad. Utredningen skall begränsas till att avse omständigheter som har betydelse för bedömningen av barnets och familjens behov av stöd och hjälp.

Beslut i ärendet har fattats av byrådirektör Madelaine Bergkvist med byrådirektör Lillemor Brantefors som föredragande.

Madelaine Bergkvist

Lillemor Brantefors

Kommentar

I detta fall skulle Länsstyrelsen med fördel kunna förklara att staten, här socialnämnden, har det yttersta ansvaret att tillförsäkra individen skydd mot tredje part, med tillägget i markerad text:

”Angående det yttersta ansvaret och utredningsskyldigheten när barn far illa.

Av 11 kapitlet 1 § SoL framgår att socialnämnden utan dröjsmål ska inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Vidare framgår av Europakonventionens artikel 3 att ingen må utsättas för, bland annat, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Detta innebär att staten har en skyldighet att göra vad den kan för att tillse att detta inte är något som förekommer i den privata sfären lika lite som i den offentliga. Statens skyldighet att skydda enskildas rättigheter mot angrepp från andra enskilda sträcker sig in i enskilda familjer och som i detta fall där barn kan ha farit illa i hemmet.”



LÄNSSTYRELSEN
I STOCKHOLMS LÄN

Allmänna enheten
Monica Malmqvist
08-785 40 68

BESLUT

Datum
2006-07-27

Beteckning
201-06-56557

Valnämnden i Vallentuna kommun
Kommunledningskontoret
Tuna Torg 1
186 86 VALLENTUNA

TILLGÄNGLIGHET TILL VALLOKAL

Beslut

Länsstyrelsen beslutar med stöd av 4 kap. 20 § tredje stycket vallagen (2005:837) att Vallentuna kommun får använda matsalen i Karbyskolan, i Vallentuna kommun som vallokal under det allmänna valet 2006.

Redogörelse för ärendet

Valnämnden i Vallentuna kommun har den 20 juli 2006 inkommit till Länsstyrelsen med en begäran om att få använda matsalen i Karbyskolan som vallokal under det allmänna valet 2006. Av handlingarna i ärendet framgår att lokalens huvudentré inte är tillgänglig för personer med rörelsehinder. Valnämnden har i sin begäran angett att man trots detta vill använda sig av lokalen och har som särskilda skäl angett dels att tillgängligheten är väl tillgodosedd genom den befintliga handikappingången på baksidan av lokalen samt att skyltningen kan förbättras så att bägge ingångarna blir likvärdiga. Skyltar med vallokal ska enligt valnämndens yttrande finnas tydligt vid båda ingångarna. Nämnden har också för avsikt att placera valsedlar lättåtkomligt och en handikappanpassad valskärm kommer att iordningsställas.

Valnämnden har också inhämtat yttrande från kommunens egna ”Handikapprådets och pensionärsrådets beredning- och granskningsgrupp”. Rådet har i sitt yttrande angivit att Karbyskolans lokaler kan godkännas som vallokaler ”då man som vid Karby-skolan har iordningsställt en entré som både nås med färdtjänstfordon och taxi och som har godtagbara ramper är tillfyllest.”

Länsstyrelsens motivering

Av 4 kap. 20 § samt 3 kap. 3 § vallagen framgår att om en kommun anser att det av särskilda skäl finns behov av att som vallokal använda en lokal som inte uppfyller kravet på tillgänglighet ska saken underställas länsstyrelsen. Länsstyrelsen beslutar sedan om kommunen får använda lokalen i fråga för det aktuella valet.

I regeringens proposition 2004/05:163 sägs bl.a. följande om kraven på tillgänglighet till vallokaler och röstningslokaler. Det är en grundläggande utgångspunkt för det allmännas verksamhet att denna skall vara tillgänglig för

verksamhet att denna skall vara tillgänglig för alla medborgare. I den nationella handlingsplanen för handikappolitiken framhålls att samhället skall utformas så att människor med funktionshinder blir fullt delaktiga i samhällslivet (prop. 1999/2000:79). Detta krav gör sig gällande med särskild styrka när det gäller förutsättningarna för deltagande i allmänna val. Som skäl för regeringens förslag framförs också i propositionen att det av 17 kap. 21 a § plan- och bygglagen (1987:10) framgår att i byggnader som innehåller lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser skall enkelt avhjälpta hinder mot lokalernas och platsernas tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga undanröjas i den utsträckning som följer av föreskrifter meddelade med stöd av plan- och bygglagen. Sådana föreskrifter har Boverket utarbetat.

Vidare sägs i propositionen att det är självklart att kommunerna måste vidta alla rimliga ansträngningar för att kunna tillhandahålla vallokaler och röstningslokaler som är tillgängliga för alla väljare. Trots detta kan det inte uteslutas att det i något enskilda fall visar sig nödvändigt att använda en lokal som inte uppfyller detta krav. Konsekvensen skulle annars kunna bli att valdistrikt måste slås samman eller att antalet röstningslokaler begränsas på sådant sätt som gör att möjligheten att rösta försämras för samtliga berörda väljare. En sådan ordning är inte godtagbar.

Av handlingarna i ärendet framgår inte på vilket sätt lokalens huvudentré är otillgänglig och vad som krävs för att avhjälpa befintliga hinder. Länsstyrelsen kan därför inte bedöma i vilken utsträckning kommunen har möjlighet att genomföra detta. Länsstyrelsen anser dock vid en sammantagen bedömning att de skäl som valnämnden angett i ärendet – främst det faktum att lokalen har en alternativ ingång som uppfyller kraven på tillgänglighet – är sådana skäl som motiverar att kommunen får använda Karbyskolans matsal som vallokal vid höstens val trots att lokalens huvudentrén inte är tillgänglig för alla väljare. Länsstyrelsen förväntar sig dock att valnämnden inför nästa val ser över möjligheten att göra huvudentrén tillgänglig för alla väljare.

Curt-Åke Karlson

Monica Malmqvist

Kommentar

I detta fall kunde Länsstyrelsen med fördel kunna ange att det är just enskildas skydd mot diskriminering p.g.a. funktionshinder som man tagit hänsyn till vid beslutsfattandet, med tillägget i markerad text i stycket nedan:

"Länsstyrelsens motivering

Av Europakonventionens första tilläggsprotokoll artikel 3 följer skyldigheten att tillförsäkra envar rätten att fritt ge uttryck åt sin mening beträffande sammansättningen av den lagstiftande församlingen. Tagen i förening med diskrimineringsförbudet i Konventionens artikel 14 ska denna rätt garanteras alla utan åtskillnad p.g.a. exempelvis funktionshinder. Detta skydd innebär att samtliga ska erbjudas

samma möjligheter att tillgodogöra sig sina rättigheter om det inte finns objektiv och godtagbar grund för åtskillnaden. Utgångspunkten i förevarande ärende måste vara att sådan objektiv och godtagbar grund inte föreligger för särbehandling av funktionshindrade avseende tillgängligheten till vallokal.

Av 4 kap. 20 § samt 3 kap. 3 § vallagen framgår att om en kommun anser att det av särskilda skäl finns behov av att som vallokal använda en lokal som inte uppfyller kravet på tillgänglighet ska saken underställas länsstyrelsen. Länsstyrelsen beslutar sedan om kommunen får använda lokalen i fråga för det aktuella valet."



LÄNSSTYRELSEN
I STOCKHOLMS LÄN

Företagsenheten

Anette Printz

08-785 43 62

BESLUT

Datum

4.2.2005

Delgivningskvitto

Beteckning

2112-2005-000968

Valnämnden i Vallentuna kommun

Kommunledningskontoret

Tuna Torg 1

186 86 VALLENTUNA

Tillstånd till allmän kameraövervakning

Ändamål, omfattning och plats för övervakningen

Tillståndet innefattar rätt att använda åtta övervakningskameror vid **Karl XII:s torg i Stockholm.**

Ändamålet med övervakningen är att förbättra kontrollen av väntande kö samt att skydda personal i kassa, entré och garderob.

Kamerornas placering, upptagningsområde och funktionssätt

Kamera 1 är fast monterad på vägg cirka 4 meter ovanför markplan. Kameran övervakar kö utanför restaurangen. Kameran är försedd med manuellt inställningsbart objektiv med brännvidden 3,5 - 8 mm.

Kamera 2 är fast monterad på vägg cirka 3,5 meter ovanför markplan. Kameran övervakar kö utanför restaurangen. Kameran är försedd med manuellt inställningsbart objektiv med brännvidden 3 - 8 mm.

Kamera 3 är fast monterad på vägg cirka 2 meter ovanför golv. Kameran övervakar vindfång innanför entrédörr. Kameran är försedd med objektiv med brännvidden 2,9 mm.

Kamera 4 är fast monterad på vägg cirka 3 meter ovanför golv. Kameran övervakar del av entré och kassaplats för entrékassa. Kameran är försedd med objektiv med brännvidden 10 mm.

Kamera 5 är fast monterad på vägg cirka 3 meter ovanför golv. Kameran övervakar del av entré och garderobsinlämning. Kameran är försedd med objektiv med brännvidden 10 mm.

Kamera 6 är fast monterad på vägg cirka 3 meter ovanför golv. Kameran övervakar del av entré och kassaplats för entrékassa. Kameran är försedd med objektiv med brännvidden 10 mm.

Kamera 7 är fast monterad på vägg cirka 3 meter ovanför golv. Kameran övervakar del av entré och garderobsinlämning. Kameran är försedd med objektiv med brännvidden 10 mm.

Kamera 8 är fast monterad på vägg cirka 3 meter ovanför golv. Kameran övervakar kassaterminal i garderob. Kameran är försedd med objektiv med brännvidden 10 mm.

Kamerornas placering och upptagningsområden framgår av bifogad ritning.

Villkor Kamerorna får endast användas mellan klockan 21.00 – 06.00 de dagar restaurangen är öppen för allmänheten.

Tidsbegränsning Tillståndet gäller t o m den **4 februari 2010**.

Föreskrifter

Tillståndet innefattar rätt att spela in bilder som förmedlas av i tillståndet angivna kameror.

Tillståndet innefattar inte rätt att ta upp och avlyssna ljud i samband med användning av i tillståndet angivna kameror.

Om förutsättningarna för ett tillstånd ändras får Länsstyrelsen meddela nya villkor eller, om det inte längre finns förutsättningar för att meddela tillstånd, återkalla tillståndet.

Upplysning Den som använder övervakningskamera är skyldig att upplysa om detta genom tydlig skyltning. Om ljud kan avlyssnas eller tas upp vid övervakningen ska upplysning om detta lämnas genom särskild skyltning. **Bevarande av material** Inte fler personer än som behövs för att övervakningen ska fungera får ha tillgång till behandlade eller bevarade bilder eller upptaget ljud. Materialet ska hanteras så att missbruk motverkas. Bild- eller ljudmaterial får bevaras under högst en månad. Detta gäller inte om materialet har betydelse vid utredning av brottslig verksamhet och under denna tid har överlämnats till polismyndighet eller åklagare. När bild- eller ljudmaterial inte längre får bevaras ska det omedelbart förstöras. **Tystnadsplikt** Den som tar befattning med uppgift som inhämtats genom kameraövervakning får inte obehörigen avslöja eller utnyttja vad han eller hon på detta sätt fått veta om någon enskilds personliga förhållanden.

Återkallelse Detta tillstånd ersätter tidigare tillstånd meddelat den 2 april 2002 (dnr 2486-01-67250).

Avslag Länsstyrelsen avslår ansökan i den del den avser kameraövervakning mellan klockan 17.00 – 21.00.

Motivering

I sin ansökan har AB Operakällaren begärt att få bedriva kameraövervakning under restaurangens hela öppettid, för närvarande mellan klockan 17.00 – 06.00, detta med anledning av personalens säkerhet och att incidenter har inträffat utanför tidigare beviljad övervakningstid (21.00 – 06.00). Någon redogörelse för dessa händelser har bolaget inte preciserat i sin ansökan. Däremot har till ansökan bifogats kopior av två polisanmälningar beträffande händelser som har inträffat på restaurangen vid 02.00 på natten.

Enligt 6 § lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning skall tillstånd till allmän kameraövervakning meddelas om intresset av sådan övervakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad. Vid bedömningen av intresset av allmän kameraövervakning skall särskilt beaktas om övervakningen behövs för att förebygga brott, förhindra olyckor eller därmed jämförliga ändamål. Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli övervakad skall särskilt beaktas hur övervakningen skall utföras och vilket område som skall övervakas.

enskildes intresse av att inte bli övervakad. Vid bedömningen av intresset av allmän kameraövervakning skall särskilt beaktas om övervakningen behövs för att förebygga brott, förhindra olyckor eller därmed jämförliga ändamål. Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli övervakad skall särskilt beaktas hur övervakningen skall utföras och vilket område som skall övervakas.

Länsstyrelsens bedömning

Allmän kameraövervakning skall ske med tillbörlig hänsyn till den enskildes integritet. Kamerornas upptagningsområde avser plats (entréområde till restaurang) som används av ett stort antal människor för rekreatiönsändamål. Integritetsaspekten väger därmed tungt. Länsstyrelsen finner, oaktat vad bolaget har anfört, att de enskildas integritetsintresse måste anses väga över intresset av övervakning mellan klockan 17.00 – 21.00, då det är först senare på kvällen som köer brukar bildas och bråk eller störande beteenden brukar uppstå. Tillståndet skall därför gälla med samma villkor som tidigare beviljat tillstånd, att övervakning får ske mellan klockan 21.00 – 06.00

Hur man överklagar Ni kan överklaga detta beslut hos Länsrätten i Stockholms län. Överklagandet skall vara skriftligt och undertecknat av Er. Det skall ha kommit in till **Länsstyrelsen inom tre veckor** från den dag Ni blev delgiven beslutet. I överklagandet skall Ni ange vilket beslut som Ni överklagar, hur Ni vill att beslutet skall ändras och varför Ni anser att det bör ändras.

För en part som företräder det allmänna, t ex en kommun, räknas treveckorsfristen från dagen för beslutet.

Ulf Eriksson

Anette Printz

Kopia till JK (+ ritning e.d.) pärmen Stockholms stad

Kommentar

I detta fall kunde Länsstyrelsen med fördel kunna ange att det är just enskildas integritet så som den skyddas under artikel 8 i Europa-konventionen som bidrar till att tillståndet till kameraövervakning begränsas, med tillägget i markerad text i stycket nedan:

”Länsstyrelsens bedömning

Allmän kameraövervakning skall ske med tillbörlig hänsyn till den enskildes integritet. Kamerornas upptagningsområde avser plats (entréområde till restaurang) som används av ett stort antal människor för rekreatiönsändamål. Integritetsaspekten väger därmed tungt.

Denna aspekt skyddas av artikel 8 i Europa-konventionen i det att enskildas rätt till privat- och familjeliv skyddas mot ingrepp i det att sådana måste vara lagligt, ägnat att tillgodose allmänna eller enskilda intressen och även vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. Då i innevarande fall övervakningen fyller syftet att förebygga bråk och oroligheter anses detta syfte inte medföra rätt att inskränka enskildas skydd för privatliv vid tidpunkt då sådana erfarenhetsmässigt inte förekommer.

Länsstyrelsen finner, oaktat vad bolaget har anfört, att de enskildas integritetsintresse måste anses väga över intresset av övervakning mellan klockan 17.00 – 21.00, då det är först senare på kvällen som köer brukar bildas och bråk eller störande beteenden brukar uppstå. Tillståndet skall därför gälla med samma villkor som tidigare beviljat tillstånd, att övervakning får ske mellan klockan 21.00 – 06.00.”

5. Det internationella skyddet av mänskliga rättigheter

FN:s arbete för de mänskliga rättigheterna

FN har två system för att granska tillämpningen av de mänskliga rättigheterna. Det ena systemet är juridiskt och upprättat av folkrättsliga avtal (*treaty based*) där oberoende experter granskar staters efterlevnad av konventionerna. Ländernas egna rapporter ligger till grund för granskningen. Det andra systemet är politiskt (*charter based*) och härlett från FN-stadgan. Där uttalar sig medlemsstater i FN:s Råd för mänskliga rättigheter (tidigare FN:s kommission för mänskliga rättigheter) ²¹ och andra FN-organ om kränkningar av mänskliga rättigheter i olika länder och rekommenderar åtgärder.

Det är alltså FN-stadgan som ger grunden för att FN som organisation politiskt ska kunna främja skyddet för de mänskliga rättigheterna och detta utövas med hjälp av olika mekanismer som initieras med stöd av organisationens mandat i stadgan, dels med tematiska granskningar, dels med granskning av enskilda länder.

Tematiskt arbete innebär att en utsedd rapportör undersöker en människorättsfråga i ett globalt perspektiv, som t.ex. summariska och godtyckliga avrättningar, tortyr, religiös ofördragsamhet, slaveri, övergrepp mot ursprungsfolk, rasism, våld mot kvinnor, handel med barn, handel med giftigt avfall och dess inverkan på mänskliga rättigheter och förtryck av yttrande- och åsiktsfrihet.

Varje rapportör skriver en rapport som diskuteras på Rådets möte. Rapporterna är offentliga handlingar.

Landbaserad granskning innebär att Rådet utser en rapportör som undersöker tillståndet för mänskliga rättigheter i det land som beslutas om. Då rapportören endast kan besöka ett land på inbjudan av värdregeringen har han/hon ibland men inte alltid tillträde till landet i fråga. De regeringar som har något att dölja är inte alltid så samarbetsvilliga.

Landrapportörerna ska undersöka anklagelserna om människorättsbrott. De kan samtala med t.ex. poliser, fängelseansvariga, politiker, jurister, religiösa ledare och representanter för folkrörelser. Även dessa rapporter kommer att diskuteras i Rådet och är offentliga handlingar.

FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter tillsattes genom Världskonferensen 1993 och har därefter utökats med ett eget kontor som strukturellt ligger under FN-sekretariatet och bistår Generalsekreteraren i frågor som rör mänskliga rättigheter. Högkommissarien ska tillföra ett människorättsperspektiv i allt FN-arbete.

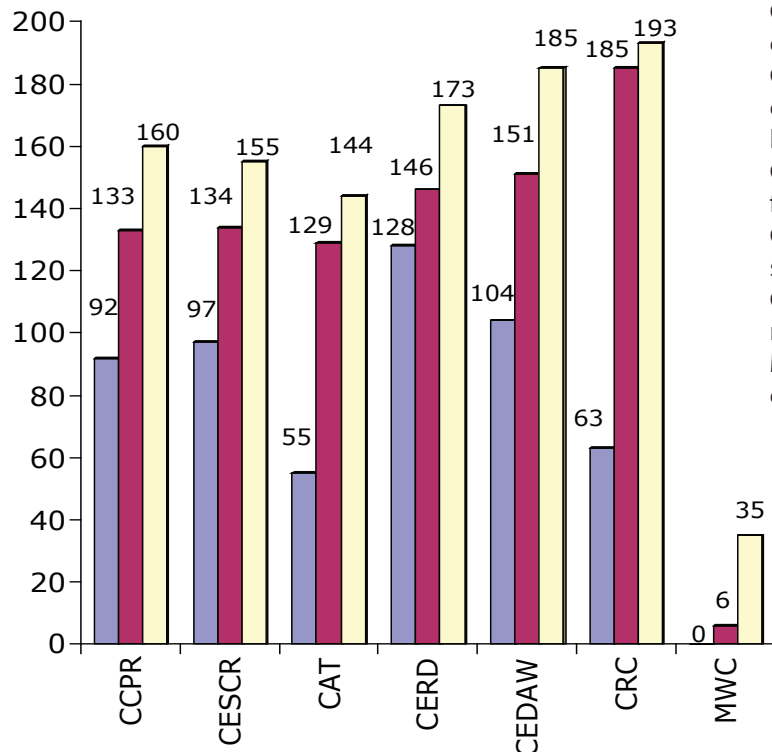
De viktigaste dokumenten om mänskliga rättigheter inom FN

Översikt

Det finns för närvarande sju ikraftträdde kärnkonventioner som initierats inom FN och som rör grundläggande skydd för de mänskliga rättigheterna. I enlighet med traktatsrättsliga principer, gäller avtal som dessa i princip endast för avtalsslutande parter och kan således inte medföra några förpliktelser för andra stater än de som aktivt tagit ställning för att ratificera konventionen i fråga. Sverige har hittills ratificerat sex av kärnkonven-

tionerna, och det är dessa som presenteras nedan. Konventionen om migrerande arbetares och deras familjers rättigheter (Migrant Workers Convention) har ännu inte ratificerats av Sverige. Vidare har Sverige nyligen undertecknat Konventionen om funktionshindrade personers rättigheter, vilken antogs i december 2006. Nyligen har även texten till en konvention om förbud mot ofrivilliga försvinnanden antagits och öppnats för ratificering.²²

Antal stater



CCPR – Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter

CESCR – Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

CAT – Konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning

CERD – Konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering

CEDAW – Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor

CRC – Konventionen om barnets rättigheter

MWC – Konventionen om migrerande arbetares och deras familjers rättigheter

Figur 1. Antal ratificerande stater för de 7 kärnkonventionerna.

Källa: FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter

Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (CCPR)²³

Konventionen antogs av FN:s generalförsamling den 16 december 1966 och trädde i kraft den 23 mars 1976.

Regeringar som har ratificerat konventionen erkänner att:

- slaveri, slavhandel och tvångsarbete ska förbjudas
- ingen ska utsättas för godtycklig arrestering
- den som anklagas för ett brott ska ha rätt till rättegång
- den som berövats sin frihet ska behandlas humant
- var och en som lagligen befinner sig i ett land ska ha rätt att där röra sig fritt och fritt välja boplatssort
- var och en har rätt till åsiktsfrihet och yttrandefrihet
- all propaganda till förmån för krig ska vara förbjuden i lag
- allt främjande av nationalhat, rasism eller religiös hat, som innebär uppvigling till diskriminering, fiendskap eller våld, ska vara förbjudet i lag

Kommittén för de mänskliga rättigheterna granskar tillämpningen av konventionen. Kommittén består av 18 experter, varav en ledamot är från Sverige, Elisabeth Palm, som tidigare varit Sveriges domare i Europadomstolen. Kommittén har tre treveckorsmöten per år, alternativt i New York eller Genève. Konventionsstaterna ska rapportera när kommittén så begär, i praktiken vart femte år till kommittén, som varje år granskar ungefär 15 länder.

Det första frivilliga protokollet till konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter som antogs samtidigt med konventionen, ger invånarna i de länder som har anslutit sig till protokollet rätt att klaga hos FN. Det trädde även det i kraft den 23 mars 1976.

Enligt det andra frivilliga protokollet, antaget 1989, ska länder som ansluter sig till det vidta alla nödvändiga åtgärder för att avskaffa dödsstraffet. 109 stater har

ratificerat det första och 60 stater har ratificerat det andra protokollet. Kommittén granskar även klagomål som inkommit med hänvisning till det första protokollet. Idag har kommittén mottagit drygt 1500 enskilda klagomål. Av dess har drygt 500 tagits upp till sakprövning. Ett drygt 10-tal enskilda klagomål har rört Sverige. I ett avgörande från 2006, konstaterades att den svenska regeringen kränkt konventionen i avvsningsärendet av en av två terror-misstänkta egyptiska medborgare som avvisades från Sverige med CIA:s hjälp i december 2001.²⁴

Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (CESCR)²⁵

Konventionen antogs av FN:s generalförsamling den 16 december 1966 och trädde i kraft den 3 januari 1976 efter att ha ratificerats av 35 stater.

Regeringar som har ratificerat konventionen erkänner:

- rätten för var och en att förtjäna sitt uppehälle genom arbete;
- sitt ansvar att ge skydd och bistånd till familjen i största möjliga utsträckning;
- rätten för var och en att ha en tillfredsställande levnadsstandard, d.v.s. tillräckligt med mat och kläder och en lämplig bostad;
- sitt ansvar att förbättra samhällets hälsovård och att förhindra uppkomsten av epidemier, folk- och yrkes-sjukdomar samt andra sjukdomar;
- rätten för var och en att få utbildning och att grundskoleutbildningen ska vara obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla.

Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter granskar hur konventionsstaterna efterlever konventionen. Kommittén består av 18 experter som har tre treveckorsmöten per år i FN-huset i Genève för att granska de aktuella ländernas rapporter. Ungefär 14–19 länders rapporter granskas varje år. Konventionsstaterna ska lämna rapporter när kommittén begär det, i praktiken vart femte år.

Konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CAT) ²⁶

Konventionen antogs av FN:s generalförsamling den 10 december 1984 och trädde i kraft den 26 juni 1987.

Regeringar som har ratificerat konventionen erkänner att:

- tortyr är varje handling, genom vilken allvarlig smärta eller svårt lidande, fysiskt eller psykiskt, medvetet tillfogas någon, antingen för sådana syften som att erhålla information eller en bekännelse, att straffa, att hota eller tvinga någon också av något annat skäl, som har diskriminering som grund, under förutsättning att smärtan eller lidandet åsamkas eller anstiftas av en offentlig tjänsteman eller annan företrädare för det allmänna
- de ska förhindra tortyr inom varje område under deras myndighetsutövning och säkerställa att tortyr utgör ett brott enligt deras strafflagar
- inga som helst särskilda omständigheter, vare sig krigstillstånd eller allmän nödsituation får anföras för att rättfärdiga tortyr.

Kommittén mot tortyr granskar tillämpningen av konventionen. Kommittén har två tvåveckorsmöten per år och består av 10 experter. Konventionsstaterna ska rapportera vart fjärde år till kommittén som granskar ungefär 15 länder per år.

Konventionsstater som har erkänt artikel 22 i konventionen ger kommittén rätt att ta emot och pröva klagomål från enskilda personer under berörd konventionsstats jurisdiktion. 60 stater har erkänt att kommitténs jurisdiktion i detta avseende. I november 2006 hade kommittén fått 308 klagomål som gällde 24 länder. Sverige har anmälts i 74 fall varav 39 hittills har bedömts av kommittén. I dessa fall har klagomålen gällt personer som fått besked om avvisning från Sverige trots att de utsatts för tortyr i sitt hemland och skulle riskera att på nytt bli torterade om de återsändes dit.

Konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (CERD) ²⁷

Konventionen antogs av FN:s generalförsamling den 21 december 1965 och trädde i kraft 4 januari 1969.

Regeringar som har ratificerat konventionen erkänner:

- definitionen av diskriminering som 'varje åtskillnad, uteslutning, inskränkning eller förmån baserad på ras, hudfärg, börd eller nationell eller etnisk härkomst, vilka har till syfte eller verkan att upphäva eller försämra erkännandet, åtnjutandet eller utövandet på likställd fot av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på samhällslivets politiska, ekonomiska, sociala, kulturella eller andra områden'
- att de ska avskaffa rasdiskriminering, förbjuda diskriminerande praxis och, där så är berättigat, tillse att vissa rasgrupper får utvecklas och åtnjuta skydd
- att de ska göra det straffbart att sprida idéer som är grundade på teorier om rasöverlägsenhet eller hat och att olagligförklara varje organisation som verkar för rasism

Kommittén för avskaffande av rasdiskriminering granskar tillämpningen av konventionen. Kommittén består av 18 experter och har två treveckorsmöten per år i Genève. Konventionsstaterna ska rapportera till kommittén vartannat år. Kommittén granskar cirka 25-35 länder varje år.

Konventionsstater som har erkänt artikel 14 i konventionen ger kommittén rätt att ta emot och pröva klagomål från enskilda personer under berörd stats jurisdiktion. I november 2006 hade 47 stater erkänt att kommittén fått 35 klagomål som gällde åtta stater. Sverige har erkänt artikel 14 och tre klagomål har kommit in till kommittén, dock att inget av dessa tagits upp till sakprövning.

Intressant att notera är att av de 35 klagomål som kommit in till kommittén, har 14 rört Danmark.

Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW) ²⁸

Konventionen antogs av FN:s generalförsamling 18 december 1979 och trädde ikraft 3 september 1981.

Regeringar som har ratificerat konventionen erkänner att:

- diskriminering av kvinnor definieras som varje åtskillnad, undantag eller inskränkning på grund av kön som har till följd eller syfte att begränsa erkännandet av mänskliga rättigheter för kvinnor
- att de ska vidta åtgärder som behövs för att avskaffa diskriminering av kvinnor
- att de ska införa principen om jämställdhet mellan män och kvinnor i sina nationella grundlagar eller andra författningar och säkerställa att denna princip genomförs i praktiken
- att de ska garantera rättsligt skydd för kvinnor
- att sedvänjor som innebär diskriminering av kvinnor ska avskaffas genom förordningar eller lagstiftning
- att de ska avskaffa diskriminering av kvinnor inom politiken, när det gäller rätten att förvärva, byta eller behålla sitt medborgarskap, inom äktenskap och familjeförhållanden

Kommittén för avskaffande av diskriminering av kvinnor granskar tillämpningen av konventionen. Kommittén består av 23 experter och har två treveckorsmöten per år. Konventionsstaterna ska rapportera till kommittén vart fjärde år. Kommittén granskar ungefär 15 länder varje år.

Den 10 december 1999 antog generalförsamlingen ett frivilligt protokoll till denna konvention. Protokollet ger enskilda personer rätt att klaga hos kommittén för avskaffande av diskriminering av kvinnor över kränkningar av rättigheter som skyddas av konventionen. Protokollet trädde i kraft i december 2000 och i januari 2007 var antalet ratificerande stater till tilläggsprotokollet 84. Fem klagomål har hittills rapporterats.

Konventionen om barnets rättigheter (CRC) ²⁹

Konventionen antogs av FN:s generalförsamling 20 november 1989 och trädde i kraft 2 september 1990. 193 av världens stater har ratificerat konventionen, samtliga medlemsstater i FN förutom USA och Somalia.

Regeringar som har ratificerat konventionen erkänner:

- att alla barn har lika värde och ska tillförsäkras de rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad på grund av ras, hudfärg språk, religion, etniskt ursprung, handikapp eller något annat
- att vid alla åtgärder som rör barn ska barnets bästa komma i första rummet
- att barn har rätt att säga sin mening i allt som rör dem själva och att bli respekterade
- att de till det yttersta av sina resurser ska stödja barnets rättigheter, som bland annat omfattar barnets rätt till liv (rätten till mat, vatten, hälsovård och tak över huvudet), barnets rätt till att utveckla sina anlag genom bland annat utbildning, och barnets rätt att skyddas mot våld och missbruk.

Konventionen omfattar alla barn och ungdomar upp till 18 år utom den artikel som handlar om barn i krig där det står att personer under 15 år inte får rekryteras till soldater, vilket innebär att 18-årsgränsen frångås (ett förhållande som dock läks av en ratificering av tilläggsprotokollet om barn i väpnade konflikter, se nedan).

Kommittén för barnets rättigheter granskar tillämpningen av konventionen och den består av 10 experter. Den har tre treveckorsmöten per år i Genève. Konventionsstaterna ska rapportera till kommittén vart femte år och kommittén granskar ungefär 25 länder varje år.

Generalförsamlingen antog år 2000 två frivilliga protokoll till konventionen om barnets rättigheter. Det ena protokollet handlar om barn i väpnade konflikter och det andra om handel med barn, barnprostitution och barnpornografi. I februari 2002 trädde båda dessa protokoll i kraft. Sverige har ratificerat dessa båda protokoll.

Kontrollmekanismerna för mänskliga rättigheter inom FN

För kärnkonventionerna har övervakningsmekanismer utvecklats för att se till att staterna lever upp till sina konventionsförpliktelser. En viktig utgångspunkt i bedömningen av dessa mekanismers ändamålsenlighet är att systemet bygger på en frivillig underkastelse av såväl rättighetsförpliktelser som övervakning. Det finns olika typer av övervakning att tillgå och i olika omfattning för de olika konventionerna.

Statsrapporter

För att kunna granska hur konventionerna efterlevs i respektive land finns det inskrivet i konventionstexten hur granskningen ska gå till. En kommitté har tillsatts för var och en av de sex konventionerna.

I varje kommitté ingår ett antal experter, som väljs i personlig kapacitet och inte beroende på nationalitet. Ett land som har ratificerat en konvention uppmanas med några års mellanrum att lämna en rapport till kommittén.

En regeringsrepresentant inbjuds att redogöra för rapporten. Om kommittén anser att rapporten är oklar eller ofullständig får regeringen i fråga ta fram bättre underlag. För att denna övervakning inte enbart ska ge statens egen bild av verkligheten, inbjuds även NGO:s (intresseorganisationer) att lämna s.k. skugg- eller parallellrapporter. Med hjälp av dessa kan kommittéledamöterna ställa mer adekvata frågor till regeringsrepresentanterna och få till stånd en dialog kring verkliga problem i enskilda stater.

Kommittén sammanfattar resultaten av sin granskning i s.k. *Concluding observations*, vilka innehåller både positiva och negativa kommentarer samt rekommendationer.

General Comments/Recommendations

För att hjälpa staterna att tolka sina förpliktelser enligt konventionerna utarbetar kommittéerna även kommentarer till förpliktelserna i stort, eller mer specifikt för enskilda rättigheter. Dessa kommentarer benämns General Comments, eller för vissa kommittéer, General Recommendations. Dessa utgör utmärkta underlag för att identifiera vilka typer av åtgärder kommittéerna har i åtanke när staterna ska förverkliga rättighetsskyddet.

Mellanstatliga klagomål

Konventionsstaterna har även under ett par av konventionerna eller deras tilläggsprotokoll möjlighet att anmäla annan konventionsstats brott mot sina internationella förpliktelser. Denna möjlighet följer antingen omedelbart genom att en stat ratificerar en konvention (som i fallet med CERD) eller genom ett särskilt erkännande av kommitténs kompetens att pröva sådana anmälningar (som i fallet med CCPR). Detta är dock en övervakning som i praktiken fått liten betydelse, då det till dags dato inte förkommit någon enda anmälan från en stat gentemot en annan stat.

Enskilda klagomål

För fyra av konventionerna ges enskilda individer som utsatts för kränkning möjlighet att klaga mot konventionsstat som särskilt erkänt kommitténs behörighet att motta sådana framställningar, nämligen under CCPR, CERD, CAT och CEDAW.

Detta är möjligheter som använts i betydligt mer omfattande mån än tidigare nämnda mellanstatliga framställningar.

Inquiry procedure (Särskilt utredningsförfarande)

För två av dessa konventioner, CAT och CEDAW, ges möjlighet för respektive kommitté att föra en fördjupad dialog med enskilda stater när kommittén fått tillförlitliga uppgifter om att det förekommer systematiska överträdelser och grova kränkningar av konventionens rättigheter. En konfidentiell utredning tillsätts och möjlighet finns även, om staten så medger, att besöka staten för att utreda de påstådda missförhållandena. I samråd med staten kan sedan en rapport publiceras. Hittills finns fem sådana publicerade fall från tortyrkommittén och ett från CEDAW-kommittén.

Konvention	Rapporter	General Comments	Individuella klagomål	Mellanstatliga klagomål	Inquiry Procedure
ICCPR	✓	✓ (31)	✓ (TP)	✓ (friv.)	
ICESCR	✓	✓ (18)			
ICERD	✓	✓ (31)	✓ (friv.)	✓	
CEDAW	✓	✓ (25)	✓ (TP)		✓ (friv.)
CAT	✓	✓ (1)	✓ (friv.)	✓	✓ (friv.)
CRC	✓	✓ (8)			

Figur 2: Översikt av de sex av kärnkonventionernas övervakningsmekanismer, där Sverige är ratificerande stat till konventionen

- ²¹ Kommissionen ersattes av ett Råd för mänskliga rättigheter genom *Resolution adopted by the General Assembly* 3 April 2006, A/RES/60/251.
- ²² *International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance*, öppnad för undertecknanden 6 februari 2007. Convention on the Rights of Persons with Disabilities and the optional protocol kommer att öppnas för undertecknanden 30 mars 2007.
- ²³ International Covenant on Civil and Political Rights, 999 U.N.T.S. 171.
- ²⁴ CCPR/C/88/D/1416/2005, views adopted on 10 November 2006, *Mohammed Alzery v. Sweden*.
- ²⁵ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 993 U.N.T.S. 3.
- ²⁶ Convention against Torture and other Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, U.N. Doc. A/39/51 (1984).
- ²⁷ International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination, 660 U.N.T.S. 195.
- ²⁸ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, U.N. Doc. A/34/46.
- ²⁹ Convention on the Rights of the Child, U.N. Doc. A/44/49 (1989).

6. Det regionala skyddet av mänskliga rättigheter

Översikt

För att stärka skyddet ytterligare och även för att identifiera regionala samarbeten, finns i flera regioner organisationer som arbetar för mänskliga rättigheter. Det finns idag starka och inflytelserika organisationer i Amerika, genom Inter-amerikanska organisationen (Organization of American States, OAS; säte i Washington D.C., USA) och i Afrika, genom den Afrikanska Unionen (African Union, AU; högkvarter i Addis Abeba, Etiopien). Mest betydelsefull för det regionala stärkande av rättighetsskyddet har dock Europarådet kommit att bli (Council of Europe, säte i Strasbourg, Frankrike).

Europarådets system för mänskliga rättigheter

Bakgrund

Europarådet, som har sitt säte i Strasbourg, Frankrike, bildades 1949 med huvudsyfte att främja de mänskliga rättigheterna, demokrati och rättsstaten och därigenom skapa en gemensam värdegrund bland de europeiska staterna. Idag arbetar man som en *public watchdog* för främst de tidigare kommunistiska staterna, men har en viktig funktion i att utveckla medvetenhet kring mänskliga rättigheter genom hela Europa. För att kunna uppnå målsättningarna för organisationen, enades man

tidig i samarbetet om en konvention som skulle skapa ett rättighetsskydd, dock främst för skydd av de medborgerliga och politiska rättigheterna³⁰ med effektiv kontrollmekanism; *Europakonventionen*. Till dags dato har Europarådet antagit texter till sammanlagt nära 200 konventioner inom olika rättsområden (t.ex. en ramkonvention till skydd för nationella minoriteter, Europeiska sociala stadgan, Europeiska tortyrkonventionen), den viktigaste av vilka dock förblivit Europakonventionen, som behandlas nedan. Samtliga av Europarådets medlemsstater har ratificerat denna konvention och i praktiken blir detta ett krav för att en stat ska få bli medlem i organisationen.

Europakonventionen och Europadomstolen

Europakonventionen³¹ antogs i London den 4 november 1950 och var den första internationella konventionen till skydd för mänskliga rättigheter. Konventionen skyddar rättigheterna för var och en som befinner sig under statens jurisdiktion; såväl enskilda som juridiska personer och är inte begränsat till medborgarskap.

Regeringar som har ratificerat Europakonventionen erkänner bland annat att:

- tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning ska förbjudas
- slaveri, slavhandel och tvångsarbete ska förbjudas

- ingen ska utsättas för godtyckliga frihetsberövanden
- den som vill få sina civila rättigheter och skyldigheter prövade liksom den som anklagas för ett brott ska ha rätt till rättvis rättegång
- var och en har rätt till religionsfrihet, åsikts- och yttrandefrihet, föreningsfrihet, under givna förutsättning och under ett ansvar att i detta respektera bl. a andras rättigheter

Konventionen har förstärkts med 14 tilläggsprotokoll, varav 13 har trätt ikraft. Sex av dessa protokoll medför en förstärkt rättighetskatalog, medan övriga protokoll behandlar procedurfrågor. Bland de rättigheter som utökat rättighetskatalogen kan nämnas:

- rätten till egendom skall lämnas okränk
- ingen må förvägras rätten till undervisning
- staterna förbinder sig att anordna fria och hemliga val
- avskaffandet av dödsstraff i såväl freds- som krigstid
- rätt att inte bli lagförd eller straffad två gånger
- ett allmänt förbud mot diskriminering

Europadomstolen

För att övervaka konventionsstaternas efterlevnad av Europakonventionen, upprättades den Europeiska kommissionen för mänskliga rättigheter ³² som första instans dit enskilda och stater hade tillträde för att rikta klagomål gentemot konventionsstat. I de fall där ingen förlikning nåddes i denna instans kunde Kommissionen själv och konventionsstaterna hänföra klagomålet till Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna (om den berörda staten erkänt Domstolens behörighet).

Domstolen upprättades den 18 september 1959 och sammankallades till en början periodiskt. Med tiden kom antalet klagomål som hänfördes till Domstolen att öka avsevärt och handläggningstiderna blev allt längre, i värsta fall upp emot 10 år. Detta föranledde olika reformer i klagoförfarandet, något som till slut medförde att konventionsstaterna antog ett 11:e tilläggsprotokoll som etablerade en permanent och heltidsarbetande

Europadomstol. Genom ikraftträdandet av detta tilläggsprotokoll avskaffades Kommissionen. Detta skedde under senare delen av 1990-talet och den nya Domstolen påbörjade sitt arbete i november 1998. Fortfarande dras domstolen med långa handläggningstider och ytterligare revision föreslås i ett 14:e tilläggsprotokoll som dock ännu inte trätt i kraft.

Domstolen består av 46 domare, en nominerad från varje konventionsstat, som tjänstgör i personlig egenskap under en mandatperiod på 6 år. Domstolens president är den fransknominerade ledamoten, Jean-Paul Costa.

Ministerkommittén under Europarådet har verkställande funktion genom att den övervakar att staterna följer domstolens utslag och t.ex. betalar ut eventuella skadestånd som Domstolen utdömt. Detta mandat förstärks genom att Ministerkommittén har möjlighet att föreslå att stat som inte efterlever Domstolens utslag avstängs eller t.o.m. utesluts.

Individuella klagomål

Den huvudsakliga övervakningen sker genom Domstolens hantering av enskilda klagomål. Enligt konventionen har enskilda numera en möjlighet att rikta ett klagomål direkt mot en konventionsstat om:

- saken gäller kränkning av rättigheter i Europa-konventionen
- alla inhemska rättsmedel har uttömts
- klagomålet inte är anonymt
- klagomålet inte är uppenbart ogrundat
- fallet inte tidigare dömts eller tagits upp av annat internationellt organ ³³

Mellanstatliga klagomål

Europakonventionen ger, liksom är fallet med några av FN-konventionerna, möjlighet att framföra klagomål mot annan konventionsstat på grund av bristande efterlevnad av konventionens rättigheter. Det är dock väldigt ovanligt att en stat utnyttjar denna möjlighet. Bara knappa 20-talet mål har hittills prövats under detta förfarande. Sverige har varit del i ett sådant klagomål 1967, då Sverige tillsammans med Danmark och Norge anmälde Grekland för bristande skydd avseende bl. a. tortyr-förbudet. Då Kommissionen fann kränkningar, valde Grekland att för några år gå ur organisationen. Konventionsorganen försöker undvika sådana situationer för att istället så långt möjligt få fortsätta att föra en dialog med staterna, något som främjar det långsiktiga arbetet med rättighetsförverkligandet.

EU:s arbete för mänskliga rättigheter

Flera spörsmål som ligger under Europeiska unionens (EU) kompetensområde berör i allra högsta grad mänskliga rättigheter. Detta är fallet med till exempel asylpolitiken och jämställdhetspolitiken. När lagstiftning som direkt härrör från EU:s institutioner ska tillämpas i Sverige, antingen det rör sig om ett direktiv som ska genomföras eller en förordning som är direkt tillämplig, är det viktigt att ett människorättsperspektiv finns med. Denna uppfattning stärks av det faktum att Europeiska rådet i december 2000 i Nice proklamerade stadgan om grundläggande rättigheter, den så kallade EU-stadgan. Stadgan är en politisk deklaration.

³⁰ Detta skedde samtidigt med att FN förhandlade om texten till en bindande konvention som skulle följa efter den allmänna förklaringen, ett arbete som pågick åtskilliga år framåt, och just dessa första medlemsstater (Belgien, Danmark, Frankrike, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Sverige och Storbritannien) i Europarådet var samma stater som i FN förklarande ett sådant skydd, med starka juridisk kontroll över främst medborgerliga och politiska rättigheter.

³¹ Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (*Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*)

³² European Commission on Human Rights

³³ Europakonventionens art. 35

7. Det nationella skyddet av mänskliga rättigheter

Inledning

Eftersom den internationella rätten inte automatiskt blir en del av det svenska rättsskyddet, omvandlas de internationella förpliktelserna på olika sätt till nationell rätt. Detta görs genom att svensk lagstiftning och rättspraxis kontinuerligt ses över för att säkerställa rättighetsskydd i enlighet med våra internationella förpliktelser. Vid behov ändras lagstiftning men svenska domstolar och andra myndigheter har också skyldighet att genom normprövningsrätten (Regeringsformen (RF) art. 11:14) undersöka förenligheten med framför allt Europakonventionens rättighetsskydd och vid behov tolka svensk lag i enlighet med dessa förpliktelser (*fördragskonform lagtolkning*) och i undantagsfall underlåta att tillämpa lagstiftning på grund av bristande förenlighet.

Fri- och rättigheterna enligt grundlagarna

Ett rättsligt bindande skydd för grundläggande fri- och rättigheter finner vi i Regeringsformens två första kapitel, där övergripande målsättningar placerats i kapitel ett och rättigheter som mer konkret ska styra lagstiftning och rättstillämpning finns i det andra kapitlet. Allmänna organ har utefter dessa rättigheter en skyldighet att respektera rättigheterna i deras i normgivande verksamhet, liksom i samband med rättskipning och

förvaltning. Utgångspunkten är att det som definieras i RF 2 kap är medborgarnas rättigheter. Skydd för icke-medborgare framgår av en särskild bestämmelse i slutet av kapitlet. Även här finner vi en uppdelning av rättigheterna som absoluta och relativa, beroende på i vilken mån de går att inskränka. Dock gäller att samtliga rättigheter givetvis med grund i svensk konstitutionell rätt går att inskränka genom en grundlagsändring.

Olika typer av fri- och rättigheter

Vi finner i RF 2 kap. skydd för de positiva opinionsfriheterna (RF 2:1) men även de negativa opinionsfriheterna (RF 2:2-3). Därefter följer ett skydd för kroppsliga fri- och rättigheter (RF 2:4-8), samt vissa särskilda rättssäkerhetsgarantier (RF 2:9-11). Dessa rättigheter kan i den mån så medges i RF 2:12 genom förfarandet och med beaktande av de garantier som regleras i RF 2:12-14 begränsas genom lag. Därefter följer vissa rättigheter som ska respekteras vid normgivning, t.ex. förbud mot missgynnande på grund av kön eller etnisk tillhörighet, men även en respekt för egendomsskyddet och näringsfriheten. Rätten till kostnadsfri utbildning har stöd i RF 2:21.

Europakonventionens ställning

Europakonventionen inkorporerades som svensk lag 1995, dels beroende på de påtryckningar Europadomstolen gjort mot konventionsstaterna för att ge bättre möjligheter att hantera rättighetskränkningar på det nationella planet och därigenom undvika klagomål till Europadomstolen, dels på grund av de EG-rättsliga förpliktelser som Sverige åtagit sig genom medlemskap i den Europeiska Unionen 1995. Detta är ett unikt beslut i rättighetshänseende eftersom inga andra av de konventioner Sverige underkastat sig internationellt införlivats så tydligt i svensk lagstiftning. Konventionen gjordes till en svensk lag, men för att förstärka konventionen ställning gentemot övrig lagstiftning, infördes även ett stadgande i grundlagen, RF 2:23.

Detta medför att lag stiftad i strid med Europakonventionens bestämmelser strider även emot grundlagen, något som får betydelse för möjligheterna att utöva normprövning gentemot Europakonventionens bestämmelser.

Normprövningsrätten

Domstolar och andra offentliga organ har mandat under grundlagens bestämmelser att utöva kontroll över normgivningsmakten, utövad av t.ex. riksdagen eller regeringen, genom normprövningsrätten. Denna ålägger de offentliga organen att bland annat pröva föreskrifternas grundlagsenlighet, och då även deras förenlighet med Europakonventionen (se ovan).

Ombudsmännen

Ombudsmän under regeringen

Det finns i Sverige flera olika ombudsmän som lyder under regeringen och vars uppgifter har anknytning till de mänskliga rättigheterna.

Fyra av dessa – Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Handikappombudsmannen (HO) och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO) – har till uppgift att motverka diskriminering på olika grunder. Den femte ombudsmannen, Barnombudsmannen (BO), har till uppgift att företräda barn och ungdomars rättigheter och intressen och ska i den rollen driva på genomförandet och bevaka efterlevnaden av barnkonventionen.

Ombudsmännen har olika mandat och olika funktioner att fylla. Samtliga ombudsmän har dock arbetsområden som är av central betydelse för skyddet av de mänskliga rättigheterna och fyller en viktig funktion för att främja respekten av dessa rättigheter i ett nationellt perspektiv. I skrivande stund pågår diskussioner om att sammanföra de fem till en ombudsman.

Bilaga 1: Program steg 1

Del 1: Grundläggande utbildning om mänskliga rättigheter särskilt relaterad till länsstyrelsernas verksamhet

1. BAKGRUND TILL UTBILDNINGEN I MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

2. VAD ÄR MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER?

Övning i grupp

3. VEM ÄR ANSVARIG FÖR ETT SKYDD FÖR MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER?

4. DET INTERNATIONELLA SKYDDET AV MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

4.1 FN

4.1.1 FN:s arbete för de mänskliga rättigheterna

4.1.2 De viktigaste dokumenten inom FN avseende mänskliga rättigheter

4.1.3 Kontrollmekanismerna avseende mänskliga rättigheter inom FN

4.2 Regionala system till skydd för de mänskliga rättigheterna

4.2.1 Allmänt om de regionala systemen för mänskliga rättigheter

4.2.2 Om Europarådet

4.2.3 Europakonventionen och domstolssystemet

4.2.4 Den sociala stadgan

4.3 EU

4.3.1 EU:s arbete för mänskliga rättigheter

4.3.2 EU-stadgan

5. DET NATIONELLA SKYDDET AV MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

5.1 Domstolar

5.2 Ombudsmännen

6. FRI- OCH RÄTTIGHETERNA ENLIGT GRUNDLAGARNA

6.1. Rättsligt bindande fri- och rättigheter

6.2. Olika typer av fri- och rättigheter

6.3. En närmare presentation av rättighetskatalogen

6.4. Europakonventionen ställning i svensk rätt

6.5. Normprövningsrätten enligt Regeringsformen 11kap. 14 §

6.6. Fallstudie, Högsta Domstolens dom meddelad i Stockholm den 29 november i mål 2005 B 1050-05, Åke Green

7. VAD INNEBÄR DET ATT ARBETA UTIFRÅN ETT RÄTTIGHETSPERSPEKTIV?

8. AVSLUTNING

Bilaga 2: Övningsuppgifter för mellan steg 1 & 2

Verksamhetsanpassad utbildning i mänskliga rättigheter för länsstyrelserna i Stockholms och Värmlands län

Del 1 Grundläggande utbildning om mänskliga rättigheter särskilt relaterad till länsstyrelsernas verksamhet – övningsuppgifter

Uppgift 1:

Vilka är de rättigheter som tas upp i de olika artiklarna av den allmänna förklaringen (UDHR)? Fyll i dessa och försök sedan finna motsvarande artikel eller artiklar i FN-konventionen för de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna (ICECSR), samt i FN-konventionen för de medborgerliga och politiska rättigheterna (ICCPR).

	UDHR	ICECSR	ICCPR		UDHR	ICECSR	ICCPR
Artikel 2				Artikel 17			
Artikel 4				Artikel 19			
Artikel 10				Artikel 21			
Artikel 13				Artikel 26			

Uppgift 2:

En mycket stor del av den information som är relevant när man arbetar med mänskliga rättigheter finns numera tillgänglig på Internet. Man lär sig mycket på att se sig omkring på olika organisationers webbplatser. Här kommer några förslag på arbetsuppgifter för den som vill ha hjälp att komma igång. Ta här gärna hjälp via följande olika websidor där du kan hitta olika delar av den information som behövs för att finna svaret på nedanstående frågor:

www.humanrights.se

www.ohchr.org och gå här vidare via ”human rights bodies”

www.bayefsky.com

www.rwi.lu.se/library

- 1) När tillträdde Sverige Konventionen för barnets rättigheter ?
- 2) Finns någon domare från Sverige i Europadomstolen för mänskliga rättigheter ?
- 3) När skrev Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter senast kommentarer (Concluding observations) på en rapport från Sverige ?
- 4) Vilka av de sju internationella ”kärnkonventionerna” för mänskliga rättigheter har tillträtts av Bangladesh ?
- 5) Har Rasdiskrimineringskommittén någon medlem som är medborgare i ett nordiskt land ?
- 6) Hur många gånger har Kambodja rapporterat till Tortyrkommittén ?

Bilaga 3: Program steg 2

Steg 2 Grundläggande utbildning om mänskliga rättigheter särskilt relaterad till länsstyrelsernas verksamhet

9.00-9.45

1. INLEDNING

- Kort sammanfattning av förra utbildningsdelen, särskilt rörande rättighetsbaserat arbete och Europakonventionen
- Möjlighet till frågor
- Genomgång av övningsuppgifterna från del 1

Paus

10.00-11.30

2. RÄTTSFALLSSTUDIER MED GENOMGÅNG AV BERÖRDA ARTIKLAR

- 2.1 Rätten till privat- och familjeliv – Elli Poluhas dödsbo mot Sverige (Europadomstolens dom)
- 2.2 Rätten till bostad – General Comment från Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter
- 2.3 Miljöbalksprövningars konsekvenser för utövandet av äganderätten

11.30-12.30

Lunch

12.30-14.00

3. BESLUTSSKRIVNINGAR INNEFATTANDE HÄNSYN TILL RÄTTIGHETSPERSPEKTIVET

- 3.1 Tillgänglighet till vallokal
- 3.2 Tillstånd till allmän kameraövervakning

4. HUR ARBETAR VI VIDARE UTIFRÅN ETT MR-PERSPEKTIV?

- Var hittar vi information?
- Avslutande ord

Länkar

- ☐ Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige
www.mrdelegationen.se
- ☐ Fonden för mänskliga rättigheter
www.humanrights.se
- ☐ Raoul Wallenberginstitutet för mänskliga rättigheter och humanitär rätt
www.rwi.lu.se
- ☐ FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter
www.ohchr.org
- ☐ Regeringens hemsida om mänskliga rättigheter
www.manskligarattigheter.se
- ☐ Europarådet
www.coe.int
- ☐ Europadomstolen
www.echr.coe.int/echr
- ☐ Justitieombudsmannen
www.jo.se
- ☐ Justitiekanslern
www.jk.se
- ☐ Barnombudsmannen
www.bo.se
- ☐ Jämställdhetsombudsmannen
www.jamombud.se
- ☐ Handikappombudsmannen
www.ho.se
- ☐ Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning
www.homo.se
- ☐ Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
www.do.se

