

Mänskliga Rättigheter i Kommuner och Regioner

Av Johanna Wiklund, handläggare för mänskliga rättigheter, Svenska FN-förbundet

Det kommunala MR-arbetets betydelse för den enskilde individen

Att leva i en kommun som präglas av mänskliga rättigheter innebär att kunna känna sig trygg med att ortens politiker och tjänstemän valt att ta Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter på allvar även på lokal nivå. I praktiken är det just på kommunal nivå som alla de artiklar i FN:s och Europarådets bindande konventioner om mänskliga rättigheter måste följas för att Sveriges avtal till skydd för sina medborgares rättigheter alls ska vara meningsfulla.

FN har vid upprepade tillfällen kritiserat Sverige för att brister i efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna på lokal nivå avfärdats med hänvisning till principen om kommunalt självstyre. FN menar att det är upp till varje stat att organisera det nationella MR-arbetet på valfritt sätt så länge rättigheterna respekteras i hela landet. En modell som innebär att regeringen avsäger sig ansvaret för hur regionala och lokala myndigheter tolkar de mänskliga rättigheterna i olika delar av landet godtas däremot inte.

Då ett land ansluter sig till ett internationellt avtal som rör medborgarnas rättigheter är det regeringen som förbinder sig att garantera att staten som helhet klarar de krav som ställs. Om Sverige på grund av det kommunala självstyret inte kan leva upp till FN:s grundläggande krav på mänskliga rättigheter i alla delar av landet är det i grunden fel att ansluta sig till internationella konventioner som kräver just detta.

FN-förbundet har tillsammans med en rad andra frivilligorganisationer pekat på behovet av att inrätta en svensk oberoende MR-myndighet under riksdagen enligt FN:s sk Parisprinciper. Oberoende MR-myndigheter finns i en tredjedel av världens länder varav 17 EU-länder.

En viktig del av en oberoende MR-myndighets arbete är att titta närmare på vilka svårigheter som finns när det gäller att tolka internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter. Här tror vi att Sveriges kommuner och landsting skulle ha ett värdefullt utbyte av en MR-myndighet genom rådgivning och stöd om vad praktiskt MR-arbete på lokal nivå verkligen innebär. På så sätt skulle de lokala myndigheterna ges verktyg för att bidra till att stärka både den enskilde individens grundläggande mänskliga rättigheter och Sveriges internationella rykte som MR-land.

Regeringen har meddelat att en svensk oberoende MR-myndighet på sikt kommer att inrättas, och FN-förbundet ser fram emot att fortsätta diskussionen om myndighetens form, funktion, resurser och huvudsakliga uppdrag.

I en kommun som låter mänskliga rättigheter genomsyra den dagliga verksamheten analyseras de beslut som fattas utifrån de konsekvenser som besluten innebär för den enskilde individen. Principen om icke-diskriminering och likabehandling är central. Ingen får diskrimineras på grund av exempelvis kön, etnisk tillhörighet, sexuell läggning eller funktionsnedsättning. Löneskillnader mellan män och kvinnor ska inte finnas, bostadsområden där en majoritet av invånarna är utlandsfödda ska inte drabbas hårdare av nedskärningar av exempelvis bibliotek eller fritidsgårdar och elever med funktionsnedsättning ska precis som sina klasskamrater ha rätt till utbildning i en skola som är tillgänglig.

Utmaningar för MR-arbetet inom kommuner och regioner

Svårigheten med att i praktiken arbeta med mänskliga rättigheter på lokal nivå uppges ofta vara att begreppet MR i sig är vagt. När Sverige ansluter sig till internationella MR-avtal skrivs inte konventionernas artiklar ordagrant in i svensk lagtext. Undantag finns, som exempelvis Europakonventionen för mänskliga rättigheter och på sikt möjligen FN:s barnkonvention. Istället används i de flesta fall metoden transformering som innebär att MR-konventionernas huvudsakliga budskap sammanfattas på ett sätt som anses överensstämma med internationell rätt.

Metoden transformering godtas av FN men kommittéerna som granskar staternas efterlevnad av MR-konventionerna uppmanar Sverige att överväga att använda metoden inkorporering istället. Här skrivs varje konvention som staten anslutit sig till in i fulltext och gäller som nationell lag. För den som vill hänvisa till olika MR-principer i sitt dagliga arbete skulle det underlätta betydligt om det på ett snabbare och enklare sätt skulle gå att hitta aktuella referenser i svensk lagtext.

Just nu utreds om FN:s barnkonvention bör skrivas in i fulltext i svensk lag. Meningarna är delade om detta är rätt väg att gå eftersom vissa anser att FN-språket är ålderdomligt och svårtolkat, vilket inte skulle göra tolkningsprocessen enklare. Oavsett vad utredningsgruppen kommer fram till anser FN-förbundet att det är nödvändigt att på ett betydande sätt förtydliga var i svensk lag de centrala MR-överenskommelserna kan hittas idag. En handbok bör utformas till kommunernas tjänstemän med en klagörande lista över var FN:s samlade bestämmelser om mänskliga rättigheter kan hittas i den svenska lagboken.

Eftersom begreppet mänskliga rättigheter ofta uppfattas som vagt och svävande ligger det ibland nära till hands att tänka på det kommunala MR-arbetet som någon form av frivillig verksamhet. Likabehandling blir synonymt med att ha goda värderingar och skänka en extra tanke till personer som är extra utsatta i samhället.

Här är det viktigt att vara tydlig. Mänskliga rättigheter handlar inte om välgörenhet eller solidaritet, utan om enskilda individers rättigheter som staten enligt lag är skyldiga att garantera. Rättighetsperspektivet utmanar föreställningen att tillämpningen av MR skulle handla om en valmöjlighet för kommunen. Att arbeta med mänskliga rättigheter är alltså

inte något en kommun ägnar sig åt för att vara extra snäll mot alla invånare. Det är helt enkelt något kommunen är skyldig att göra enligt lag.

Ytterligare en utmaning för kommunernas MR-arbete kan vara att målstyrt arbete bör kunna mätas. Att mäta utfallet av hur väl en kommun arbetar med mänskliga rättigheter kan vara svårt. Risken finns också att fokus läggs på att mäta utfall som egentligen saknar betydelse. Att exempelvis utvärdera en kommuns nya MR-satsning genom att mäta hur många kommunanställda personer som gått en kurs om mänskliga rättigheter säger ingenting om hur mycket personerna har lärt sig under kursen och än mindre om hur de nya kunskaperna förväntas användas inom organisationen.

Framgångsfaktorer för att bli en MR-kommun/region

Avgörande för en kommun som på ett framgångsrikt sätt prioriterar mänskliga rättigheter är att kommunen utgår från hur den enskilde individen kan påverkas av de beslut som fattas.

Ett första steg i en kommunal MR-satsning är att göra en bedömning av vilka tänkbara kränkningar som kan förekomma inom olika typer av relevanta verksamheter inom kommunen. Därefter kan en handlingsplan sammanställas med tydliga ansvarsområden för olika enheter. I varje meningsfull satsning måste utfallet mätas och resultatet återkopplas till organisationen, och därför behövs även en tydlig plan för utvärdering.

Sverige har anslutit sig till sju av FN:s grundläggande konventioner om mänskliga rättigheter vilket innebär att varje kommun bör ha i åtanke att FN tittar närmare på hur individens möjligheter att utkräva sina rättigheter ser ut på lokal nivå. Kommunens politiker och tjänstemän bör känna till att rättigheterna är medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella och att särskilda bestämmelser finns som rör barnets rättigheter, rättigheter för personer med funktionsnedsättning, kvinnors rättigheter samt skydd mot tortyr och rasism.

För att lyckas med arbetet med att integrera mänskliga rättigheter i en kommuns dagliga verksamhet är det viktigt att börja med en rimlig målsättning som gradvis kan utvecklas. Kommuner och landsting är komplexa organisationer med ett mycket stort antal anställda på olika nivåer med olika erfarenhet av rättighetsarbete och olika grad av kontakt med konkreta MR-frågor.

FN har vid flera tillfällen konstaterat att Sverige måste bli bättre på att efterleva de mänskliga rättigheterna på lokal nivå, men exakt hur detta ska ske är en nationell fråga där FN välkomnar olika lösningar. Det finns alltså flera tänkbara modeller för hur Sveriges kommuner och regioner gradvis kan stärka sitt MR-arbete. Alla kommunala och regionala MR-satsningar som leder till att individens rättigheter stärks är värdefulla. Det är viktigt att se lokalt MR-arbete som en process där kommunerna kan lära av varandra.

Ett lyckat MR-initiativ som FN-förbundet gärna vill framhålla är Söderhamns arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck under perioden 2010-2013. Syftet med projektet var att ge stöd och skydd till barn, ungdomar och kvinnor. År 2012 blev Söderhamns kommun en av de sex utvalda pilotkommuner sedan Länsstyrelsen Östergötland fått regeringsuppdrag med fokus att effektivisera stödinstatser till målgruppen unga utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck, HRV.

Den särskilda satsningen på HRV-frågor i Söderhamn hade sin bakgrund i att politiker och tjänstemän blivit uppmärksammade på hedersproblematiken genom massmedias bevakning av morderna på Pela Atroshi och Fadime Sahindal några år tidigare. Efter en kartläggning om ungdomars livsutrymme och begränsningar i deras vardag som genomfördes bland 515 elever i åldrarna 15-17 år i Söderhamn framkom att 6% av eleverna var oroliga för att inte själva få bestämma vem de skulle gifta sig med och att 4% inte fick delta i simning i blandade grupper med flickor och pojkar, skolfester eller läxläsningssgrupper efter skoltid.

Söderhamns politiska ledning beslutade sig för att parallellt med satsningen mot hedersrelaterat våld även markera mot främlingsfientlighet. Rassistiska bråk och demonstrationer mot kommunens flyktingpolitik fick kommunen att framhålla betydelsen av alla människors rättigheter lika värde och tillgång till samma rättigheter och möjligheter. Arbetet mot hedersrelaterat våld var för kommunen ett starkt ställningstagande för just detta.

Kommunens lyckade process med att organisera ett strukturerat arbete med att motverka hedersrelaterat våld och förtryck innefattade olika steg där en samarbetsplattform mellan socialtjänst, skola, polis och ungdomsmottagning byggdes upp på lokal och regional nivå. Nya arbetssätt utvecklades och socialtjänstens förhållningssätt och metoder förändrades. Som en indikation på att de satsningar som gjordes var framgångsrika kan nämnas att antalet personer som kommunen gjorde insatser för ökade dramatiskt från 1 till 70 mellan åren 2010 och 2012.

Civilsamhällets roll för ett stärkt MR-arbete inom kommuner och regioner

FN-förbundets arbete

FN-förbundet är en folkrörelse och en paraplyorganisation för globala frågor. Vi verkar till stöd för FN och vår verksamhet utgår från FN:s tre pelare fred och säkerhet, mänskliga rättigheter och utveckling. Inom området mänskliga rättigheter arbetar FN-förbundet framför allt med kunskapsspridning, opinionsbildning och påverkansarbete för att Sverige ska bli en stark aktör inom FN.

Sedan drygt tio år sammanställer vi parallellrapporter om hur Sverige efterlever sina internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. I samband med FN:s återkommande

förhör kritiseras Sverige för att regeringen överlåter åt lokala myndigheter att hantera frågor om mänskliga rättigheter utan samordning eller koordinering. Detta får till följd att medborgarnas möjligheter att ta del av sina rättigheter starkt varierar mellan olika kommuner, vilket i sin tur inte är godtagbart enligt FN. Kommunalt självstyre fråntar inte regeringens ansvar att garantera att internationella avtal som Sverige ingått följs även på lokal nivå.

Tre frågor vi fokuserar på just nu är ett stärkt nationellt arbete för mänskliga rättigheter, åtgärder mot rasism samt flickors rättigheter.

Stärkt nationellt MR-arbete

Sverige har lovat att följa ett antal internationella åtaganden om mänskliga rättigheter, däribland sju av FN:s grundläggande konventioner. Hur det arbetet konkret ska gå till är en viktig fråga för regeringen att ta ställning till. För att Sverige ska uppfylla de mål som är fastställda av regering och riksdag krävs ett systematiskt arbete. Regeringen kommer under hösten 2016 att lägga fram ett förslag till riksdagen på hur en tredje handlingsplan, eller strategi, bör se ut för arbetet med de mänskliga rättigheterna i Sverige.

Sedan 2009, då den andra MR-handlingsplanen löpte ut, har FN-förbundet deltagit i flera samråd med regeringen om hur ett tredje systematiskt MR-arbete kan utformas. Vi tycker att en viktig komponent i den nya strukturen är inrättandet av en oberoende nationell MR-institution.

Åtgärder mot rasism

FN-förbundet samordnar ett nätverk av organisationer som sammanställer parallellrapporter till FN:s MR-övervakningskommittéer. Inom MR-nätverket ansvarar FN-förbundet särskilt för parallellrapporteringen till FN:s rasdiskrimineringskommitté (CERD) och har även valt att lyfta fram rasism och etnisk diskriminering som en av FN-förbundets fokusfrågor inom området mänskliga rättigheter. Parallellrapporter har lämnats till CERD år 2000, 2004, 2008 och 2013. I parallellrapporterna har FN-förbundet lyft fram olika områden som kräver särskilda åtgärder för att motverka rasism och etnisk diskriminering i Sverige. Bland andra områden diskuteras situationen för de nationella minoriteterna, hatbrott, spridning av rasistisk propaganda, likhet inför lagen och andelen personal med utländsk bakgrund inom rättsvårdande myndigheter.

Alla krafter behövs för att vi tillsammans ska kunna skapa ett inkluderande samhälle där mångfald ses som en tillgång och där etnisk bakgrund inte hindrar någon från att ta del av sina mänskliga rättigheter. Vi har sammanställt ett engagemangsbrev till FN-föreningar i Sverige för att uppmuntra till lokala aktiviteter mot rasism och etnisk diskriminering. Genom att öka kunskap och engagemang för frågorna kan beslutsfattare påverkas och tillsammans kan vi åstadkomma en politisk förändring i Sverige.

Flickors rättigheter

Jämställdhet är en mänsklig rättighet och att stärka kvinnor och flickors rättigheter är avgörande för att bekämpa fattigdom och främja global utveckling. När kvinnors och flickors rättigheter stärks förbättras hälsan och produktiviteten hos familjer och i hela samhällen. Genom kampanjen Flicka vill vi belysa och öka kunskapen om flickors utsatta situation i världen samt stärka flickors rättigheter och möjligheter.

I Sverige visar debatten om gifta asylsökande barn att alla unga inte har samma skydd mot barnäktenskap i Sverige. Sedan den 1 juli 2014 har Sverige en ny lag mot barn- och tvångsäktenskap. Huvudregeln är att barnäktenskap är förbjudet. Däremot kan de godkännas om anknytning till Sverige saknas. En debatt har nu startat om kommunernas hantering av gifta barn som kommer som asylsökande.

Några kommuner, bland andra Göteborg, har valt att inte låta gifta barn bo ihop bo med sin respektive och fått stöd för denna linje av migrationsminister Morgan Johansson. Det är klokt. Att låta barn mellan 15 och 18 år bo med sin partner sänder fel signaler. Samtidigt pekar debatten på ett stort problem: alla unga som bor i Sverige har inte samma rätt till skydd mot påtvingade äktenskap. Det strider mot Sveriges åtaganden i bland annat FN:s barnkonvention. FN har också skärpt uppmaningarna till medlemsländerna att stoppa barnäktenskap, senast i de globala målen som antogs i generalförsamlingen i höstas.

Om Sveriges regering menar allvar med att bekämpa barnäktenskap måste alla barn som lever här få skydd i lagen. I de flesta svenska städer finns ungdomar som inte kan styra över sitt val av partner. Det tycker FN-förbundet att vi måste ändra på.

Samverkan med kommuner för ett stärkt MR-arbete

Som tidigare konstaterats fråntar inte den svenska principen om kommunalt självstyre regeringens ansvar att garantera att internationella avtal som Sverige ingått följs även på lokal nivå. FN:s konventioner måste gälla alla medborgare på samma sätt över hela landet, och här kan kommunerna behöva råd och vägledning för att tolka sina åtaganden på rätt sätt.

I den mån ökad kompetens och kunskap om mänskliga rättigheter efterfrågas av kommunerna finns möjlighet för FN-förbundet att erbjuda MR-kurser och utbildningar. Även andra former av samverkan inom ramen för våra huvudfrågor kan utvecklas. Dialog i samband med FN:s MR-förhör av Sverige, samarbete mot barnäktenskap och gemensamma initiativ mot främlingsfientlighet på lokal nivå är tre exempel på möjlig samverkan med kommuner för ett stärkt MR-arbete.