

# MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER I KOMMUNER, LANDSTING OCH REGIONER

## - RÄTTEN FÖR ENSKILDA OCH ORGANISATIONER ATT INVOLVERAS I BESLUTFATTANDE PROCESSER -

Av: Annika Jyrwall Åkerberg – Civil Rights Defenders

### **Denna artikel belyser:**

- Vad det innebär för enskilda att en kommun/landsting eller region präglas av mänskliga rättigheter.
- Framgångsfaktorer och utmaningar för att kommuner/landstinget/regionen ska kunna bli en verksamhet som i alla delar präglas av mänskliga rättigheter.
- Rätten för enskilda och organisationer att involveras i beslutsfattande processer

### **Vad betyder det för den enskilde medborgaren att leva i en kommun/region som präglas av mänskliga rättigheter?**

En person som bor eller vistas i en kommun som präglas av mänskliga rättigheter möter respekt, har möjlighet att uttrycka sin åsikt i frågor som rör denne och dennes åsikt har betydelse i beslutet som fattats.

I en kommun som präglas av mänskliga rättigheter har alla kommuninvånare lika möjligheter att tillgodogöra sig sina mänskliga rättigheter. Kommuninvånarna känner sig trygga i sin vardag, i lokalsamhället och i kontakter med myndigheter och myndighetsföreträdare. De är trygga med att ogynnsam särbehandling/diskriminering inte förekommer och att svenska lagar tolkas i överensstämmelse med de konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige ratificerat.

I en kommun som präglas av mänskliga rättigheter har den enskilde lätt att få information om sina rättigheter och kan med lätthet få hjälp med hur hen kan agera för att utkräva sina rättigheter och var upplevd diskriminering eller kränkta rättigheter kan anmälas för att den som drabbats ska få upprättelse. Kommunens olika verksamheter verkar aktivt för att upplevda missförhållanden/kränkningar skyndsamt avhjälpas.

Genom att garantera de mänskliga rättigheterna i politiken och i tillhandahållandet av tjänster, behandlar de regionala och lokala myndigheterna enskilda personer på ett rättvist, värdigt och respektfullt sätt, samtidigt som de skapar balans mellan behoven hos samhället som helhet.

### **Framgångsfaktorer för att bli en MR-kommun**

Kommunens, landstingens och regionernas uppdrag är vittomfattande och påverkar människors vardag på en rad områden: från hälsa och skola, till infrastruktur och social och ekonomisk trygghet. Kommunerna, landstingen och regionerna har även en rad olika uppdrag: exempelvis som arbetsgivare, serviceorgan, upphandlare, regelskapare och som arena för demokrati. De mänskliga rättigheterna gör sig gällande i alla dessa uppdrag och roller.

- För att en kommun ska kunna präglas av mänskliga rättigheter måste alla som arbetar i kommunens regi ha kunskap om vilka de mänskliga rättigheterna är och vad dessa innebär i den enskildes praktiska arbete. Att kommunen ska arbeta rättighetsbaserat behöver genomsyra hela verksamheten.
- Kommunens ledning och varje enskild verksamhet, måste bestämma sig för att det arbete och de beslut som fattas, ska präglas av mänskliga rättigheter.

Det måste anses vara ett ständigt pågående arbete, och genomsyra så väl intern, extern som individuell verksamhet.

- På alla förvaltningsnivåer måste tjänstemännen se till att de grundläggande rättigheterna är en verklighet för de människor de tjänar. Det kan i praktiken innebära att kommunen ser till att möten och utbildningar i kommunens regi, är tillgängliga för alla, både vad gäller språk, sociala hänseenden samt kommunikativ och fysisk tillgänglighet. I praktiken kan det även handla om att kommunen söker upp och välkomnar människor som kan ha svårare att bege sig till möten eller få information om att möten ska äga rum. Det kan handla om att avhysningar, i enlighet med FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, aldrig får resultera i hemlöshet. Eller att beslut om insatser för ett barn med funktionsnedsättning aldrig får fattas utan att barnet får information om vilka rättigheter hen har, vilka möjligheter som finns och att sedan lyssna till vad barnet tror vore bäst för hen. För verksamheter i kommunal regi kan det i praktiken innebära att en vårdinrättning informerar och låter patienten komma till tals vad gäller val av medicin och behandling, eller att barnen på en förskola får uttrycka sin åsikt och vara delaktiga i förändring av verksamheten.

### **Utmaningar - Att kunna MR är en sak, att jobba rättighetsbaserat är en annan.**

Avgörande för genomslag är:

1. att MR ses som en helhet och att vi slutar behandla människor i olika system av stuprör. Verksamheterna måste se människan/rättighetsinnehavaren och dennes livssituation som en helhet, men också präglas av en förståelse att rättigheterna hänger ihop och att samtliga rättigheter behövs.
2. Riktlinjer som grundas i mänskliga rättigheter, måste utvecklas som gör att individuella beslutsfattare och myndighetsföreträdare i sitt arbete på ett enkelt sätt kan agera på ett sätt som innebär att de mänskliga rättigheterna efterlevs fullt ut.
3. att enskilda individer och/eller organisationer involveras och har ett faktiskt inflytande i alla beslutsfattande processer som rör dem.

Som företrädare för Civil Rights Defenders väljer jag att nedan fokusera på samverkan med civilsamhället och delaktighet för enskilda.

## **Rätten för enskilda och organisationer att involveras i beslutsfattande processer**

För vissa "grupper" är rätten att uttrycka sin åsikt, liksom rätten att involveras i beslutsfattande processer, uttryckta som rättigheter. Se artikel 4:3 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, CRPD, och artikel 12 i barnkonventionen. Liknande krav finns också avseende nationella minoriteter.

Som bl. a framgår av barnrättighetsutredningen (SOU 2016:19) får dock barnen, i praktiken, sällan komma till tals. En kommun som präglas av mänskliga rättigheter skulle aldrig fatta ett beslut utan att involvera den enskilde i ett myndighetsbeslut som rör denne, eller i ett politiskt beslutsfattande som rör en organisations medlemmar. Att kunna uttrycka sin åsikt är inte samma sak som att bli lyssnad på. En kommun som präglas av mänskliga rättigheter lyssnar på den enskildes/organisationens synpunkter och låter de ligga till grund för ett beslut.

## **Civilsamhällets roll**

Civilsamhället representerar stora delar av de som finns, bor, och vistas i Sverige. Deras erfarenheter förkroppsligar innebörden av de perspektiv som är relevanta för att säkerställa enskildas mänskliga rättigheter. Samverkan med civila samhället är därför avgörande för att en kommun eller ett landsting/region ska kunna bli en kommun/landsting/region som respekterar mänskliga rättigheter och demokratiska värderingar. Civilsamhällets roll blir att säkerställa frågans relevans, ge den lokala blicken och nyansera själva frågeställningen. De olika organisationerna besitter expertkunskap om organisationernas målgrupp eller verksamhetsområde. Samverkan med organisationerna är därför en förutsättning för att kommunerna, landstingen eller regionerna, ska kunna få adekvat kunskap om hur verkligheten ser ut och vilka lösningar som är att föredra.

## **Samverkan med civilsamhället behöver ske på alla nivåer**

### **Ledningen ansvarar för mänskliga rättigheter och samverkan**

Det är ledningens ansvar att se till att all verksamhet är fri från diskriminering och att de mänskliga rättigheterna efterlevs i kommunen/landstinget/regionen. Det gäller i alla delar av det dagliga arbetet – i beslutsfattande, bemötande, handläggning och myndighetsutövning. Ledningens engagemang krävs för att mänskliga rättigheter ska få genomslag i de olika organisationerna inom kommunen/landstinget/regionen och hos de anställda. Ledningen måste tydligt visa riktningen, förmedla förväntningarna och ställa krav och skapa förutsättningar för de anställda att leva upp till dessa krav.

Representanter från det civila samhället kan förse såväl ledning, tjänstemän som anställda i verksamheter, med kunskaper om var det brister i praktiken men även med insatser i form av utbildning för att kommunen/landstinget/regionen ska få förståelse för olika målgruppers behov. Civilsamhället kan även underlätta för kommunens ledning och övriga organ med att belysa situationen i kommunen ur olika perspektiv på ett mer samordnat sätt, vilket främjar ett mer hållbart samhälle.

- Ledningen måste skapa såväl praktiska som ekonomiska förutsättningar för att civilsamhällets organisationer ska kunna involveras i beslutsfattande processer samt att samverkan med civilsamhället måste präglas av respekt och så långt det är möjligt, av jämbördighet.
- Kommunens/landstingets/regionens ledning behöver på ett tydligt sätt styra verksamheten i en riktning som lever upp till de åtaganden som finns i lagar och konventioner. För att en medborgardialog ska vara framgångsrik måste även den, in i styrningen och ses som en del av kunskapsunderlaget.

### **Samverkan med nämnder**

Nämndernas uppgift är att se till att verksamheten inom det avsedda området bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som ledningen har bestämt samt enligt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Av den anledningen är det av yttersta vikt att ledningen givit nämnderna i uppdrag att både arbeta rättighetsbaserat och att samverka med civila samhället.

I samtliga kommuner/landsting/regioner i Sverige finns olika kommunala råd, mötesplatser, där representanter för invånarna och kommunen diskuterar olika frågor. I en och samma kommun kan det finnas en mängd olika råd, exempelvis pensionärsråd, ungdomsråd, jämställdhetsråd, integrationsråd, handikappråd, hbtq-råd, minoritetsråd osv. Alla dessa råd fyller en funktion, men det är viktigt att se till att det finns en samsyn mellan respektive nämnd och representanter i rådet, vad gäller uppdraget. Det måste också finnas möjligheter för råden att leva upp till sina syften och respektive särskilda funktioner. För att samråd och dialog med civilsamhället ska vara meningsfull räcker det inte att ha ambitionen att lyssna – det måste också finnas utrymme att ta hand om synpunkter och förslag som kommer fram. Av särskild vikt är att kommunen/landstinget/regionen involverar civilsamhället i alla delar av upphandlingsförfaranden. På så sätt kan instansen, på ett betydligt bättre sätt säkerställa att olika behov tillgodoses.

- Nämnderna måste tillsammans med civilsamhället definiera i vilka delar av verksamheten samråd ska ske, samt hur samråden ska verka.
- Kommunen/landstinget/regionen behöver tillsammans med berörda parter kontinuerligt se över syftet och målet, samt utvärdera de olika råden för att ta reda på hur de fungerar.

### **Samverkan på tjänstemannanivå**

För tjänstemännen, i exempelvis en kommun, innebär ett rättighetsbaserat arbetssätt olika saker beroende på den enskilde tjänstemannens uppdrag. För de som arbetar med myndighetsutövning utgörs samrådet huvudsakligen av att den enskilde rättighetsinnehavaren involveras i beslutsfattandet. För tjänstemän som förbereder underlag för politiskt beslutfattande är det framför allt samråd med civilsamhället som är i fokus.

För tidspressade anställda i kommunen kan perspektivet mänskliga rättigheter, liksom att låta de som berörs komma till tals och ha ett inflytande över ev. beslut, möjligtvis kännas som belastande merarbete. Flera försöksprojekt visar dock tydligt att tiden är väl investerad.

Det viktiga är att människorättsperspektivet kommer in i det löpande arbetet. Gör man det systematiskt blir medborgardialog en del av kunskapsunderlaget som gör det möjligt att realisera de mänskliga rättigheterna i praktiken.

Avgörande är att de enskilda anställda i kommun/landsting och region, känner att de har ledningens uppdrag och stöd att arbeta rättighetsbaserat. Tid för samråd måste kunna avsättas och kunskap om hur man kan kommunicera med individer med olika kommunikativa förutsättningar måste finnas. Även viktigt att tjänstemännen ser på mänskliga rättigheter som något som underlättar beslutsfattandet. I samband med myndighetsutövning bör exempelvis tjänstemannen inte enbart fråga en person som inte har svenska som modersmål om denne behöver tolk, utan även fråga sig själv om denne behöver tolk för att kunna säkerställa ett beslut som är förenligt med mänskliga rättigheter.

### **Samverkan med anställda i verksamheter**

Flera pågående och genomförda projekt visar på nyttan av att enskilda verksamheter och anställda bemöter kunder/brukare/patienter m.fl., på ett rättighetsbaserat sätt. Stora delar av den faktiska verksamheten handlar om mötet mellan enskilda och de som arbetar i verksamheten. I dessa fall är det den enskildes rätt att få adekvat information för att kunna göras delaktig i beslut som rör denne. Ett försöksprojekt från Sahlgrenska sjukhuset i Göteborg visar exempelvis att relationen mellan anställda och patienter blev betydligt bättre när patienterna gjordes delaktiga i beslut om medicinering och behandling. Personal vittnar om att patienterna lämnar avdelningen med ett: "Tack för all hjälp!", till skillnad från tidigare när patienterna ofta svor över att de blivit tvångsvårdade och felaktigt behandlade. Ett människorättsbaserat arbetssätt visade sig gynna både personal och patienter.

- När kommunen/landstinget/regionen upphandlar tjänster behöver det ställas krav på att verksamheten ska bedrivas rättighetsbaserat. Brister i detta hänseende måste ses som allvarligt och leda till uppsägning av kontrakt.
- Civilsamhället måste involveras i den offentliga upphandlingen, för att på så sätt säkerställa att förfrågan omfattar olika målgruppers behov.
- Verksamheter bör uppmanas att ha brukarråd där civilsamhällets och/eller enskilda individer kan lämna synpunkter på verksamheten.
- Det kan ta tid för en verksamhet/personal att förstå vad det innebär i praktiken att arbeta rättighetsbaserat. Verksamhetsledningen måste skapa förutsättningar för att verksamheten ska börja och utveckla ett rättighetsbaserat arbetssätt.

### **Samråd vid uppföljning och utvärdering**

För att kunna bedöma om arbetet ger bra resultat behöver det utvärderas. En sådan utvärdering bör ske både ur skyldighetsbärandens och rättighetsinnehavarens perspektiv. Vad gäller sistnämnda målgruppen är det extra viktigt att civilsamhället involveras i framtagning av intervjumaterial och underlag för att inhämta olika slags data. När frågor ställs behöver de ställas på ett sätt så människor känner att frågan är relevant för dem. Här kan det civila samhället bidra på ett nytt och mycket bra sätt. Min erfarenhet är att det pågår massor av bra verksamheter men när verksamheten ska utvärderas finns dock inte metod eller verktyg för att utveckla indikatorer och annat utvärderingsunderlag i samråd med civilsamhället. Det gör att indikatorerna inte kan mäta resultaten av beslut på ett tillräckligt effektivt sätt.

- Kommunerna/landstingen/regionerna och enskilda verksamheter måste, i samråd med civilsamhället, ta fram strategier/metoder för hur civilsamhället ska involveras i arbetet med att utveckla indikatorer eller andra utvärderingsinstrument.