

# Mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå

- en plattform för policy- och verksamhetsutveckling

## Förord

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ingick 2014 en treårig överenskommelse med regeringen om att stärka arbetet med mänskliga rättigheter i kommuner, landsting och regioner. Satsningen omfattar både utbildningsinsatser om mänskliga rättigheter och utvecklingsarbete för att integrera mänskliga rättigheter i styrningen och ledningen av svenska kommuner, landsting och regioner.

Mycket bra arbete görs redan i kommuner, landsting och regioner utan att det benämns i termer av mänskliga rättigheter. Dessutom pågår ett aktivt utvecklingsarbete inom ramen för FN:s globala mål för hållbar utveckling, Agenda 2030, som bland annat syftar till att förverkliga de mänskliga rättigheterna.

För att konkretisera vad mänskliga rättigheter innebär i en svensk lokal och regional kontext har SKL tagit fram en plattform för policy- och verksamhetsutveckling. Tanken är att plattformen ska fungera som en utgångspunkt och ett utvecklingsverktyg när ledningen i politik och förvaltning vill stärka det egna arbetet med mänskliga rättigheter på den lokala och regionala nivån.

Plattformen kompletteras med goda exempel. Vår förhoppning är att det ska ge inspiration och vägledning i arbetet!

Plattformen är inte en kortfattad sammanfattning av eller introduktion till de mänskliga rättigheterna. Avslutningsvis finns därför en sammanställning av några källor som kan vara användbara för dig som vill veta mer.

Utvecklingen av plattformen har gjorts i samverkan med Raoul Wallenberginstitutet för mänskliga rättigheter och humanitär rätt i Lund. Ett stort tack till de forskare, förtroendevalda, civilsamhällesföreträdare och tjänstepersoner som på olika sätt bidragit till att forma ett viktigt underlag för det fortsatta MR-arbetet på lokal och regional nivå i Sverige.

Stockholm i mars 2017

Emil Broberg  
3:e vice ordförande  
SKL:s styrelse

## Innehåll

Förord .....	1
Mänskliga rättigheter i svenska kommuner, landsting och regioner .....	3
Inledning .....	3
Syfte och målgrupp .....	3
Metod .....	4
Definitioner .....	4
Viktiga principer vid ett systematiskt arbete för mänskliga rättigheter .....	5
Human Rights Cities - MR-städer i världen .....	6
På väg mot ett mera systematiskt MR-arbete i svenska kommuner, landsting och regioner .....	7
Uppdraget som samhällsaktör .....	8
Uppdraget som demokratiaktör .....	9
Uppdraget som välfärdsaktör .....	10
Uppdraget som arbetsgivare .....	11
Att läsa .....	12

# Mänskliga rättigheter i svenska kommuner, landsting och regioner

## Inledning

Den svenska staten har genom att ratificera regionala och internationella konventioner åtagit sig att respektera, skydda och främja de mänskliga rättigheterna. Den svenska lagstiftningen reglerar genom grundlagar, kommunallag och speciallagstiftning hur dessa åtaganden ska genomföras nationellt. I Sverige spelar kommunerna, landstingen och regionerna en viktig roll i genomförandet, som platser och organisationer där de mänskliga rättigheterna dagligen måste respekteras, skyddas och främjas.

I ett antal kartläggningar har det framkommit att det behövs ökad förståelse för hur de åtaganden som Sverige har gjort internationellt kring mänskliga rättigheter påverkar beslutsfattande och verksamheter lokalt och regionalt.

- Rättigheter respekteras när nationella och lokala myndigheter garanterar att de själva inte bryter mot någons mänskliga rättigheter vare sig det sker genom enskilda anställda eller är sanktionerat från ledningen.
- Rättigheter skyddas när nationella och lokala myndigheter ser till att andra inte hindrar någon att ha tillgång till sina mänskliga rättigheter.
- Rättigheter främjas när nationella och lokala myndigheter genomför insatser för att förverkliga de mänskliga rättigheterna.

Den representativa demokratin är grunden för det lokala och regionala beslutsfattandet. För att säkerställa välfärd på kort och lång sikt har kommuner, landsting och regioner ett antal olika uppdrag. De är samhällsaktörer, demokratiaktörer, välfärdsaktörer och arbetsgivare. Dessa fyra uppdrag är därför utgångspunkten för plattformens kapitelindelning. Under varje rubrik finns en kort introduktion som följs av viktiga kännetecken för en kommun, ett landsting eller en region som har ambitionen att stärka sitt systematiska arbete med mänskliga rättigheter. Plattformen kompletteras även med goda exempel.

## Syfte och målgrupp

Den här plattformen syftar till att synliggöra vad beslutsfattare i kommuner, landsting och regioner särskilt behöver göra för att stärka sitt systematiska arbete med de mänskliga rättigheterna, som de är beskrivna i de regionala och internationella konventionerna. Den ska ses som ett utvecklingsverktyg och en utgångspunkt för policy- och verksamhetsutveckling.

## Metod

Att diskutera mänskliga rättigheter i det svenska sammanhanget har visat sig viktigt eftersom länder har olika samhällsorganisation, vilket i praktiken medför olika ansvarsfördelning i förhållande till genomförandet av de internationella åtagandena. För att kvalitetssäkra innehållet i plattformen har SKL samarbetat med Raoul Wallenberginstitutet för mänskliga rättigheter och humanitär rätt, RWI, i Lund.

Tillsammans med RWI samlade SKL under tre dagar svenska och internationella forskare, praktiker, förtroendevalda och företrädare för det civila samhället. Målet var att arbeta fram vad som kännetecknar en svensk kommun eller landsting/ region som har ambitionen att främja mänskliga rättigheter i sina olika uppdrag. Inför seminariet skrev forskarna vetenskapliga artiklar på temat ”Vad kännetecknar en MR-stad och MR-region?”. Företrädare för det civila samhället skrev artiklar på samma tema. Dessutom genomförde RWI intervjuer med företrädare för kommuner och regioner.

Plattformen har därefter diskuterats i olika sammanhang och jämförts med internationella konventioner och ett flertal globala och lokala charters.

## Definitioner

I plattformen används följande begrepp:

### 1. *Medborgare*

I det här dokumentet används ordet ”medborgare” – i betydelsen samhällsmedborgare - som ett samlingsbegrepp för alla människor som bor, verkar, vistas i eller berörs av kommunen, landstinget eller regionen.

### 2. *Alla*

Mänskliga rättigheter gäller alla människor utan åtskillnad av något slag, så som kön, etnicitet, nationalitet, religion-/trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning, könsuttryck eller könsidentitet och ålder, utbildningsnivå eller social ställning. Därför används begreppet ”alla”.

## Viktiga principer vid ett systematiskt arbete för mänskliga rättigheter

De mänskliga rättigheterna är universella och får aldrig fråntas någon människa. De är också ömsesidigt beroende av varandra och odelbara, det vill säga ska inte rangordnas eller behandlas isolerat. Ett rättighetsbaserat arbetssätt ska enligt FN vidare respektera ett antal genomförandeprinciper. Tre viktiga sådana principer är:

1. **Icke-diskriminering/jämlikhet**– ingen person får behandlas sämre än någon annan, eller mötas av regler och kriterier som gör det svårare för en grupp, utan att dessa krav har relevans för utförandet av en uppgift. Det är också viktigt att komma ihåg att olika grupper inte är homogena utan består av individer som skiljer sig åt.
2. **Deltagande/inkludering** – kartläggningar, analyser, planering, genomförande och uppföljning måste garantera att samtliga personer/grupper som utgör målgruppen också inkluderas. Deltagande ger möjlighet för personer och grupper som särskilt berörs av planering, beslut eller liknande att delta i och påverka arbetet.
3. **Transparens/ansvar** – för att veta om, och i så fall hur, myndigheter arbetar med att garantera de mänskliga rättigheterna behöver det finnas en genomskinlighet i beslutsvägar och beslut. Om rättighetsbäraren inte vet vilka beslut som har fattats och vem eller vilka som är ytterst ansvariga har denna ingen möjlighet att framföra invändningar till dessa beslutsfattare.

## Human Rights Cities - MR-städer i världen

Ett antal städer runt om i världen har utnämnt sig till MR-städer, till exempel Graz och Wien i Österrike, York i Storbritannien, Utrecht och Middelburg i Nederländerna, Montreal i Kanada och Eugene i USA. Det finns ingen internationell standard för MR-städer. Initiativet att utnämna sig till en MR-stad har också tagits av olika intressenter, som exempelvis företrädare för det civila samhället eller enskilda politiker. Processerna har därefter därför också sett olika ut; alltifrån mångåriga processer med brett deltagande till snabba politiska beslut fattade av exempelvis en borgmästare.

Att göra ett åtagande om att vara en MR-stad har efter beslutet använts lokalt som utgångspunkt för styrning och ledning, verksamhetsutveckling, dialog med medborgare, föreningar och näringsliv. I de städer där den politiska ledningen har tagit åtagandet på allvar upplevs resultatet från städernas sida ha blivit en ökad grad av attraktivitet som arbetsgivare, som plats för företagsetableringar samt att man har sett en ökad tillit mellan medborgare och mellan medborgare och myndigheter.

Några kännetecken för en Human Rights City/MR-stad:

- Arbetar för att säkerställa att alla oavsett tid och plats har samma rättigheter.
- Arbetar utifrån att alla rättigheter är lika viktiga och en del av samma helhet.
- Tar hänsyn till kravet att respektera, skydda och främja alla rättigheter i sina olika uppdrag och aktiviteter.
- Skyddar de mänskliga rättigheterna genom oberoende mekanismer och förfaranden.
- Medvetandegör sina medborgare och medarbetare om deras rättigheter och hur man kan efterfråga dem.
- Strävar efter att förverkliga mänskliga rättigheter för samtliga medborgare likväl som alla andra som påverkas av lokala och regionala beslut.
- Säkerställer att förbudet mot diskriminering implementeras och att medborgare inkluderas i planering, genomförande och uppföljning av verksamheter.
- Ser arbetet med mänskliga rättigheter som ett långsiktigt åtagande som kräver en bred politisk förankring.

## På väg mot ett mera systematiskt MR-arbete i svenska kommuner, landsting och regioner

Oavsett om avsikten är att mera formellt göra ett åtagande om att bli en MR-kommun, ett MR-landsting eller en MR-region eller inte, behöver MR-arbetet i Sverige konkretiseras och systematiseras för att genomsyra verksamheten. Den här plattformen kan därför användas oavsett om kommuner, landsting eller regioner gör ett sådant åtagande eller inte.

Ambitionen att bli en svensk MR-kommun, ett MR-landsting eller en MR-region innebär ett tydliggörande av de åtaganden som regleras i regeringsformen, diskrimineringslagstiftningen, kommunallagen och speciallagstiftningen. Hur dessa sedan ska förverkligas måste sedan varje kommun, landsting och region själva besluta utifrån sina unika förutsättningar.

Generellt kan dock sägas att nedanstående punkter är särskilt viktiga att sträva efter:

1. Ett lokalsamhälle där alla tar ett aktivt ansvar för att förverkliga mänskliga rättigheter och i detta samarbetar med det civila samhället och andra aktörer.
2. Kunskap och medvetenhet om de mänskliga rättigheterna hos förtroendevalda, tjänstepersoner, medborgare och det civila samhället.
3. Ett åtagande att införliva mänskliga rättigheter i formella riktlinjer, rutiner och aktiviteter för att på så sätt i allt högre grad respektera, skydda och främja de mänskliga rättigheterna.
4. Att synliggöra de dilemman och eventuella konflikter som uppstår när de olika rättigheterna ska förverkligas.
5. Att säkerställa att mänskliga rättigheter respekteras, skyddas och främjas vid tecknandet av kommunala kontrakt och andra rättsliga avtal.
6. Att utveckla lämpliga mekanismer för att regelbundet följa upp och kommunicera resultat.



## Uppdraget som samhällsaktör

*Kommunen, landstinget och regionen omfattar ett avgränsat geografiskt område. Som samhällsaktör får de mänskliga rättigheterna konsekvenser vid bland annat stadsplanering och hållbar utveckling.*

*När ambitionen är att de mänskliga rättigheterna ska genomsyra en kommun, ett landsting eller en region är det viktigt att människor känner till sina rättigheter, respekterar andras rättigheter och vet hur man kan göra anspråk på dem. Det gäller samtliga som bor, arbetar och verkar där.*

*Dessutom är det en viktig princip att människor ska involveras i de beslut som påverkar dem. Det gäller olika beslut som rör exempelvis policyer, prioriteringar, åtgärder eller insatser. Särskilt viktigt är det att säkerställa att underrepresenterade grupper kommer till tals på lika villkor.*

Som samhällsaktör är kommunen, landstinget och regionen en plats där man...

1. Bidrar till att alla offentliga lokaler och allmänna platser görs tillgängliga och användbara för alla.
2. Bidrar till att alla medborgare känner sig trygga och motverkar alla typer av diskriminering och hatbrott.
3. Strävar efter att planera, bygga och investera utifrån alla medborgares ekonomiska, sociala och kulturella situation och med särskild hänsyn till underrepresenterade grupper.
4. Strävar efter att involvera alla berörda medborgare i planerings- och utvecklingsprocesser.
5. Tar hänsyn till nuvarande och kommande generationers rätt till en framtid och därför strävar efter att ta itu med de sociala och miljömässiga faktorer som inkräktar på åtnjutande av de mänskliga rättigheterna såsom buller, vatten- och luftföroreningar.
6. Bidrar till allas möjlighet att utöva sin religion.
7. Strävar efter en minskad bostadssegregation.

## Uppdraget som demokratiaktör

*Att de mänskliga rättigheterna främjas är viktigt för att vi ska kunna upprätthålla ett demokratiskt samhälle. De rättigheter och friheter som tillkommer personer i Sverige skyddas främst i tre grundlagar: regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Regeringsformen slår fast att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.*

*I Sverige har den lokala och regionala representativa demokratin de politiska partierna som bas. Det är i fria, allmänna och hemliga val som medborgare utkräver ansvar för tidigare politik och beslutar om vilket parti som ska företräda dem den kommande mandatperioden. Att säkerställa de mänskliga rättigheterna kräver ett långsiktigt politiskt åtagande över parti- och blockgränser.*

*Viktigt för den lokala och regionala demokratin är därför att skapa processer som bidrar till tillit till den representativa demokratin och dess utövare. Men också att tilliten i samhället bygger på en horisontell tillit människor och grupper emellan. Ett tydligt och långsiktigt arbete med de mänskliga rättigheterna kan öka engagemang och deltagande i utformningen av samhället.*

Som demokratiaktör är kommunen, landstinget och regionen en plats där man...

1. Säkerställer den representativa demokratins mekanismer såsom åsiktsfrihet, förenings- och mötesfrihet, fria, allmänna och hemliga val, rätten till delaktighet.
2. Kommunikerar information så att den är tillgänglig och användbar för alla.
3. Öppet granskar sina beslutsfattare.
4. Involverar medborgare på ett tidigt stadium i utvecklingen av både politikens innehåll, prioriteringar och beslutsfattande, och säkerställer att underrepresenterade grupper kan göra sina röster hörda.
5. Ser medborgarnas kunskaper och erfarenheter som en resurs i utvecklingen av lokalsamhället.
6. Utvecklar och stödjer ett politiskt ledarskap som bidrar till att mänskliga rättigheter genomsyrar både den lokala och regionala nivåns struktur och kultur.
7. Bidrar till konfliktlösning i svåra och komplexa samhällsfrågor.
8. Skapar en möjlighet för alla medborgare att anmäla om de upplever att de fått sina rättigheter kränkta.
9. Bidrar till att skapa mötesplatser för människor med olika bakgrund.
10. Säkerställer att alla förtroendevalda har kunskap om och förståelse för hur de mänskliga rättigheterna påverkar uppdragen.

## Uppdraget som välfärdsaktör

*I Sverige har kommunerna, landstingen och regionerna en viktig roll att spela när det gäller att skapa genomslag för FN:s konventioner om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Sådana rättigheter är till exempel rätten till hälsa, utbildning, bostad och arbete.*

*Hur dessa sedan ska förverkligas är föremål för lokala och regionala politiska beslut. Det kan då uppstå en konflikt mellan målsättningen att uppfylla mänskliga rättigheter och de resurser som finns att tillgå. Detta förklarar varför dessa rättigheter ofta formuleras som ett uppdrag att främja en rättighet. Mänskliga rättigheter fungerar här som en viktig utgångspunkt för ett proaktivt arbete som leder till minskade kvalitetsbrister och ett mer effektivt resursutnyttjande.*

*En stor andel av offentliga medel finansierar verksamheter som utförs av privata aktörer eller i olika typer av partnerskap. Att styra genom avtal och tillståndsgivning kräver delvis andra mekanismer än de som används i styrningen av verksamhet som bedrivs i egen regi. Dessutom görs upphandlingar och investeringar som påverkar människors tillgång till sina rättigheter utanför kommunens, landstingets, regionens men även landets gränser.*

Som välfärdsaktör är kommunen, landstinget och regionen en plats där man...

1. Integrerar ett systematiskt arbete för att säkerställa mänskliga rättigheter i sin verksamhet, vilket inkluderar budget, policy- och styrdokument och att man systematiskt följer upp, analyserar och rapporterar resultat utifrån ett rättighetsperspektiv.
2. Utvecklar ett ledarskap och en värdegrund baserat på de mänskliga rättigheterna.
3. Implementerar och följer upp principen om icke-diskriminering i sina tjänster.
4. Säkerställer allas behov av stöd och service med särskild hänsyn till underrepresenterade grupper och individer i utsatta situationer.
5. Involverar människor i planeringen av, beslutet om och genomförandet av olika tjänster och ser medborgarnas kunskaper och erfarenheter som en resurs i utvecklingen av välfärdstjänster.
6. Säkerställer rättssäkra beslut och processer.
7. Skapar tillgängliga och transparenta system så att alla kan följa information som rör den egna individen.
8. Säkerställer att leverantörer i alla led lever upp till de krav som de mänskliga rättigheterna sätter.
9. Utvecklar mekanismer för att kunna följa upp och vid behov häva avtal på grund av att de mänskliga rättigheterna inte efterlevs av leverantören eller dess underleverantörer.

## Uppdraget som arbetsgivare

*Kommuner, landsting och regioner är stora arbetsgivare. Det betyder att de är arbetsplatser som inte bara ska tillgodose alla brukares, patienters, klienters och elevers mänskliga rättigheter i serviceleveransen, utan är också platser där de anställdas egna rättigheter ska säkerställas. Den svenska diskrimineringslagstiftningen reglerar bland annat relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare/anställd.*

Som arbetsgivare är kommunen, landstinget och regionen en plats där man...

1. Säkerställer att ingen diskrimineras i samband med anställning, lönesättning, föräldraledighet eller annan tjänstledighet.
2. Arbetar aktivt mot indirekt- och direkt diskriminering.
3. Säkerställer att alla förtroendevalda och anställda, såväl chefer som medarbetare, har kunskap och förståelse för hur de mänskliga rättigheterna påverkar uppdragen som arbetsgivare, ledare, chef och medarbetare.
4. Främjar en organisationskultur som utgår från allas lika värdighet och rättigheter.
5. Tydliggör arbetsgivarens och de anställdas ansvar i förhållande till konventioner och lagstiftning.
6. Skapar oberoende strukturer så att anställda kan anmäla om någon fått sina mänskliga rättigheter kränkta.
7. Värnar de anställdas yttrandefrihet.

## Att läsa

### **Diskrimineringsombudsmannen**

[www.do.se](http://www.do.se)

Mänskliga rättigheter på hemmaplan, DO, 2014

<http://www.do.se/stodmaterial/kommun-landsting-och-civilsamhalle/manskliga-rattigheter-pa-hemmaplan/>

### **EU**

Att förstå EU:s grundläggande rättigheter

<http://fra.europa.eu/en/joinedup/tools/understanding-fundamental-rights>

European Union Agency for Fundamental Rights, FRA

[www.fra.europa.eu](http://www.fra.europa.eu)

FRA:s verktygslåda ”Joining up fundamental rights”

<http://fra.europa.eu/en/joinedup/home>

### **Europarådet**

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna

[www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts/convention](http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts/convention)

### **Förenta Nationerna**

Vad är mänskliga rättigheter?

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

Indikatorer

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Indicators/Pages/HRIndicatorsIndex.aspx>

### **Sveriges Kommuner och Landsting**

[www.skl.se/mr](http://www.skl.se/mr)

Magasinet mänskliga rättigheter, SKL, 2016

<http://webbutik.skl.se/sv/artiklar/magasinet-manskliga-rattigheter.html>

Mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå – omvärldsstudie med fokus på styrning och ledning, SKL, 2016

<http://webbutik.skl.se/sv/artiklar/manskliga-rattigheter-pa-lokal-och-regional-niva.html>

Mänskliga rättigheter i kommuner, regioner och landsting – kartläggning av arbetet med mänskliga rättigheter samt önskemål om stöd i detta arbete, SKL, 2014

<https://skl.se/demokratiledningstyrning/manskligarattigheterjamstalldhet/overenskommelsem/utvecklingsarbete/kartlaggningmrarbete.8399.html>

### **Regeringen**

[www.manskligarattigheter.se](http://www.manskligarattigheter.se)

Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter

<http://www.regeringen.se/rattsdokument/skrivelse/2016/10/skr.-20161729/>

**Raoul Wallenberginstitutet för mänskliga rättigheter och humanitär rätt**  
Human Rights Cities and Regions - Swedish and International Perspectives (2017)

### **Övrigt**

Global Urban Justice- The Rise of Human Rights Cities, Cambridge, 2016

<http://www.bokus.com/bok/9781316668832/global-urban-justice/>

Handbok i mänskliga rättigheter på kommunal nivå, Fritzes, 2008

<https://skl.se/download/18.68e4adfe147afac12a46c539/1409140824984/Handbok-i-manskliga-rattigheter-kommunal-niva.pdf>