

Mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå

OMVÄRLDSSTUDIE MED FOKUS PÅ STYRNING OCH LEDNING

Förord

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har ingått en 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. Inom ramen för överenskommelsen har Emerga Research & Consulting fått i uppdrag av SKL att samla in, analysera och presentera olika internationella exempel på hur mänskliga rättigheter kan integreras i styrnings- och ledningsprocesser på kommunal och regional nivå. I rapporten kan ni bland annat läsa om holländska Utrechts policy för mänskliga rättigheter, om österrikiska Graz råd för mänskliga rättigheter och om hur kanadensiska Toronto systematiskt följer upp hur invånarnas mänskliga rättigheter tillgodoses.

Vår förhoppning är att rapporten kan ge inspiration och vägledning för att inleda en diskussion kring hur arbetet med mänskliga rättigheter kan integreras i ordinarie styrnings- och ledningsprocesser i er kommun, landsting eller region.

Stockholm i augusti 2016

Lennart Hansson

Avdelningen för ekonomi och styrning

Innehåll

Introduktion	4
Bakgrund	4
Hur kan arbetet med mänskliga rättigheter bli mer strukturerat?	5
Hur kan arbetet med mänskliga rättigheter breddas?	6
Hur kan kopplingen mellan olika perspektiv och mänskliga rättigheter förbättras?	6
Kort om mänskliga rättigheter	7
MR-standard	7
MR-principer	10
Mänskliga rättigheter i styrning och ledning	12
Exempel från omvärlden	13
Planering och målformulering	13
Staden York, Storbritannien	13
Utrecht, Holland	14
Eugene, Oregon – USA	15
Osaka, Japan	16
Målformulering/planering – sammanfattning	17
Genomförande	18
Graz, Österrike	18
Lancashire County Council, Storbritannien	19
Hackney, London, Storbritannien	19
Barcelona, Spanien	20
Genomförande – sammanfattning	21
Uppföljning och granskning	22
Baskien, Spanien	22
Toronto, Kanada	23
Aberdeen City Council, Skottland	23
Victoria, Australien	24
Uppföljning/granskning – sammanfattning	26
Slutord	27

Introduktion

Alla människor och samhällsorgan skall sträva efter att främja respekten för de mänskliga rättigheterna samt se till att de erkänns och tillämpas allmänt och effektivt.

Som ett led i arbetet med att integrera och stärka mänskliga rättigheter i kommunala och regionala styrnings- och ledningsprocesser gav Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i uppdrag till Emerga Research & Consulting att genomföra en omvärldsstudie. Genomförandet av denna omvärldsstudie har haft som mål att samla in, analysera och presentera olika exempel på hur mänskliga rättigheter kan integreras och utvecklas i styrning- och ledningsprocesser på kommunal och regional nivå. Exempelen är hämtade från hela världen, med undantag av Sverige, eftersom tanken är att presentera fall som kanske är mer okända i ett svenskt sammanhang. Rapporten ska fungera som ett inspirations- och diskussionsunderlag i olika kommuners, landstings och regioners arbete med att utveckla och implementera ett rättighetsarbete. Det är i sammanhanget viktigt att poängtera att de utvalda exemplen ska ses som framgångsrika, intressanta och/eller lovande sätt att arbeta rättighetsbaserat i offentlig sektor snarare än bästa möjliga sätt för att arbeta rättighetsbaserat. Goda exempel har definierats som arbetssätt och metoder som har använts under en längre tid över flera olika verksamhetsområden och som har utvecklats efter hand. De är dock inte ”färdiga” utan kan komma att vidareutvecklas, förfinas och anpassas för att ännu bättre kunna garantera rättighetsbaserade verksamheter och arbetssätt.

Bakgrund

SKL har ingått en överenskommelse med regeringen som innebär att organisationen under tre år ska arbeta för att stärka mänskliga rättigheter på kommunal och regional nivå i Sverige. Överenskommelsen har som mål att inom verksamheter i kommuner, landsting och regioner:

- Stärka respekten för mänskliga rättigheter; samt
- Öka kunskapen om hur mänskliga rättigheter kan omsättas i praktiken.

Under 2015 tog SKL fram en handlingsplan för att konkretisera arbetet under kommande år¹. Handlingsplanen för mänskliga rättigheter fokuserar på fyra områden:

- Styrning och ledning utifrån ett rättighetsbaserat perspektiv
- Riktade kompetensutvecklingsinsatser
- Erfarenhetsutbyte och spridning av goda exempel
- Omvärldsbevakning, dialog och samverkan

En förstudie till SKL:s arbete med att ta fram den ovan nämnda handlingsplanen genomfördes 2014. Emerga Research & Consulting fick i uppdrag att kartlägga om, och i så fall hur, svenska kommuner, landsting och regioner arbetar med mänskliga rättigheter, samt vilket behov av stöd de har för att kunna stärka arbetet ytterligare². I studien samlades kvantitativa data in från samtliga kommuner, landsting och regioner genom en enkät. Dessa data kompletterades med semi-strukturerade intervjuer med kommun- och landstingsdirektörer och personer med särskilt ansvar för att arbeta med mänskliga rättigheter. Den generella slutsatsen av kartläggningen är att de allra flesta kommuner, landsting och regioner anser att det är självklart att relatera sin verksamhet till mänskliga rättigheter. Detta är en tydlig förändring som har skett sedan 2006 då Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige gjorde en liknande studie. 2014 års kartläggning visar att kunskap om mänskliga rättigheter och insikten om den lokala och regionala nivåns betydelse för att säkerställa lika rättigheter och möjligheter för alla invånare har ökat. Flertalet svarande pekar på att det inte skulle vara möjligt att bedriva en bra skola eller bra vård och omsorg utan respekt för de mänskliga rättigheterna.

Genom kartläggningen kunde flera förbättringsområden ringas in, och SKL kunde rikta insatser i syfte att stödja kommuner i deras fortsatta arbete. Nedan lyfts de primära utmaningarna från kartläggningen fram:

Hur kan arbetet med mänskliga rättigheter bli mer strukturerat?

Mänskliga rättighetsfrågor återfinns ofta i kommunala och regionala mål- och visionsdokument. Frågan är dock om ett rättighetsperspektiv faktiskt genomsyrar verksamheterna, då många svarande lyfter svårigheter med att följa upp utvecklingen av arbetet med mänskliga rättigheter över tid. Det är relativt vanligt att kommuner, landsting och regioner idag har en eller flera personer som har uppdrag eller arbetsbeskrivningar där mänskliga rättigheter ingår. Mandat, titel och position i organisationen varierar dock stort från verksamhet till verk-

¹ Sveriges Kommuner och Landsting (2015) Handlingsplan för ett stärkt arbete för mänskliga rättigheter i kommuner, landsting och regioner, dnr 11/7554, tillgänglig på: <http://skl.se/download/18.6f6e407314d3e0aee8a3e083/1431351568562/skl-handlingsplan-2015-MR-%C3%B6verenskommelse.pdf>

² Emerga Research and Consulting (2015) Mänskliga rättigheter i kommuner, regioner och landsting, Kartläggning av arbetet med mänskliga rättigheter samt önskemål om stöd i detta arbete, rapport utförd på uppdrag av SKL, tillgänglig på: <http://skl.se/download/18.3e6904914b309136e321430/1422957308106/M%C3%A4nskliga+r%C3%A4ttigheter+i+kommuner,+regioner+och+landsting+2015.pdf>

samhet. Huruvida det finns avsatta medel i budgeten för att arbeta med mänskliga rättigheter varierar också. Uppföljningen av arbetet med mänskliga rättigheter sker på olika sätt. Resultaten i kartläggningen visar på behov av att vidareutveckla former för uppföljning såväl inom kommuner som inom landsting och regioner. Endast några få nämner att indikatorer används för uppföljning. Generellt saknas explicita kopplingar mellan styrning och uppföljning å ena sidan och mänskliga rättigheter å andra sidan. Detta innebär ofta att det också saknas information om – och i vilken mån – befolkningen kan åtnjuta sina mänskliga rättigheter.

Hur kan arbetet med mänskliga rättigheter breddas?

De flesta kommuner, landsting och regioner har idag erfarenhet av att arbeta med vissa delar av de mänskliga rättigheterna inom någon sektor av sin verksamhet. Ju större respektive kommun, landsting eller region är befolkningsmässigt, desto mer arbetar de med och följer upp åtminstone några områden utifrån ett rättighetsperspektiv. Det är vanligt att kommuner, landsting och regioner kopplar ihop mänskliga rättigheter med sitt arbete mot diskriminering. Övriga rättighetsområden definieras sällan som mänskliga rättigheter. De rättighetsbärare som särskilt lyfts fram är barn. Barn och ungas rättigheter tycks också vara det rättighetsområde där strukturerna för genomförande och uppföljning är mest etablerade. Det finns oftast ett beslut på central nivå och ett verksamhetsövergripande förhållningssätt i frågan.

Hur kan kopplingen mellan olika perspektiv och mänskliga rättigheter förbättras?

Det finns sällan ett beslut om att en verksamhet ska arbeta utifrån ett rättighetsperspektiv som ett övergripande ramverk, vilket i sin tur ofta resulterar i att rättighetsperspektivet till stor del delas upp i olika områden, som jämställdhet, barnrättsfrågor, mångfald och tillgänglighet, som riskerar att konkurrera med varandra. Bland de svarande fanns en relativt stor andel som menar att mänskliga rättigheter är ett främmande begrepp som de väljer att inte använda. Istället hänvisar anställda till olika sorters värdegrunds- och/eller visionsdokument där det ibland helt saknades koppling till vare sig rättighetsstandard eller principer. Snarare är de en blandning av vad som krävs för ett rättssäkert ärendehantering (effektiv, tydlig), ett gott bemötande (lyhörd, respektfull) och mer allmänna önskvärda saker (mångfald, tillväxt, mod och så vidare).

Kort om mänskliga rättigheter

Mänskliga rättigheter fokuserar på relationen mellan staten som makthavare och dess invånare, eller som det också kallas, mellan skyldighets-/ansvarsbärare och rättighetsbärare.

Mänskliga rättigheter ska gälla alla oberoende av kön, etnicitet, religion-/trosuppfattning, sexuell läggning, könsuttryck eller könsidentitet och ålder³. För att kunna garantera dessa rättigheter har varje stat förvaltningsmyndigheter på olika nivåer från skolor, polis, till hälso- och sjukvård och socialförsäkringsmyndigheter. Ansvar för de mänskliga rättigheterna fördelas i de flesta stater på olika nivåer. I Sverige har vi fördelat ansvaret på kommuner, landsting/regioner och statliga myndigheter. Genom det kommunala självstyret har den lokala och regionala nivån relativt stor frihet att självständigt bestämma hur de ska arbeta och vilka mål de formulerar för sina verksamheter inom ramen för de gemensamma nationella lagarna. Detta innebär att regeringen framför allt kan styra arbetet på dessa nivåer genom att stifta lagar och inrätta granskningsmyndigheter, som kontrollerar att lagarna efterlevs. I länder som Tyskland och USA, som är federala stater, har regionerna (delstater och länder) också rätt att stifta egna lagar. I Storbritannien har de stora regionerna Skottland, Wales och Nordirland också möjligheter till självständigt agerande, medan en mindre regional nivå, så kallade counties mer och mer blir en nivå utan egentlig makt. Svenska kommuner och landsting/regioner har dock relativt stort självbestämmande. I det svenska självstyret ligger också möjligheten att besluta om beskattning av invånarna, vilket också ger ett större eget aktionsutrymme än om skatten enbart samlas in på statlig nivå för att sedan fördelas till regionala och kommunala verksamheter. Oavsett hur uppgifterna är fördelade mellan statens olika förvaltningsnivåer har staten i sin helhet ansvar för att se till att mänskliga rättigheter garanteras inom sitt territorium.

MR-standard

Det som idag definieras som standard för mänskliga rättigheter återfinns i internationella konventioner som tagits fram bland annat av FN och Europarådet. De länder som har tillträtt konventionerna har därigenom tagit på sig ett juridiskt bindande ansvar för att de mänskliga rättigheterna ska garanteras inom dess territorium. Konventionerna ställer alltså upp den mänskliga rättighetsstandard som gäller. Staternas arbete för att uppfylla de fastställda lagliga människorättsnormer (MR-standard) som konventionerna definierar måste utföras utifrån

³ FN nämner ”ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller ställning i övrigt.”

ett antal grundläggande rättighetsprinciper. De konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige har anslutit sig till är⁴:

- Konvention om förhindrande och bestraffning av brottet folkmord;
- Konventionen angående flyktingars rättsliga ställning;
- Protokoll angående flyktingars rättsliga ställning;
- Internationell konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering;
- Internationell konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter;
- Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter;
- Fakultativt protokoll om enskild klagorätt till den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter;
- Andra fakultativa protokollet syftande till dödsstraffets avskaffande;
- Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor;
- Fakultativt protokoll om enskild klagorätt till konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor;
- Konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning;
- Konventionen om barnets rättigheter;
- Fakultativt protokoll angående barns inblandning i väpnad konflikt;
- Fakultativt protokoll angående barnprostitution;
- Romstadga för den internationella brottsmålsdomstolen;
- Fakultativt protokoll till konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning;
- Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning;
- Fakultativt protokoll till konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

I samarbetet inom EU gäller också EU:s stadga för grundläggande rättigheter⁵. Stadgan behandlar medborgerliga, politiska, ekonomiska och sociala rättigheter.

Inom Europarådet finns den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) som antogs år 1950. Konventionen innehöll från början enbart medborgerliga och politiska rättigheter men har därefter utökats med flera tilläggsprotokoll.

⁴ För uppgift om datum för Sveriges undertecknande, ratifikation, ikraftträdande, eventuella reservationer samt proposition se: www.manskligarattigheter.se/Media/Get/303/konventioner-om-manskliga-rattigheter-som-sverige-har-undertecknat-pdf

⁵ *Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna*, 2000, återfinns på: http://www.manskligarattigheter.se/dynamaster/file_archive/020524/0988ca65dd74412ceb2631d827774845/eu_stadga.pdf

Europakonventionen är ett effektivt instrument för att skydda mänskliga rättigheter. Kontrollen av hur konventionen efterlevs är unik tack vare den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.⁶

De svenska grundlagarna har också tydliga skrivningar om vissa mänskliga rättigheter i 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. Den innehåller dessutom en uppräkningslista av mänskliga rättigheter och friheter, av vilka vissa anses vara absoluta. De absoluta rättigheterna är till exempel religionsfrihet, skydd mot tvång från myndigheter att sprida en åsikt i ett politiskt, religiöst, kulturellt eller liknande samband, skydd mot tvång att delta i möten för åsiktsbildning, att tillhöra en politisk sammanslutning, en religiös församling eller annan sådan sammanslutning. Regeringsformen innehåller även ett absolut förbud mot dödsstraff, tortyr och kroppsstraff. Paragraf 19 i andra kapitlet av Regeringsformen klargör också att lagar eller andra föreskrifter inte får utfärdas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Enligt FN delas staters ansvar för de mänskliga rättigheterna upp i tre områden – det offentliga har ansvar för att respektera, skydda och uppfylla samtliga mänskliga rättigheter (respect, protect, fulfil).⁷

Att respektera mänskliga rättigheter innebär att alla skyldighetsbärare ska garantera att de inte själva bryter mot någons mänskliga rättighet, vare sig det sker genom enskilda anställda eller är sanktionerat uppifrån. Ingen person ska till exempel hindras från att åtnjuta en rättighet eller riskera att diskrimineras eller trakasseras av en myndighetsutövare.

Att skydda mänskliga rättigheter betyder att myndigheterna ska garantera att personer och/eller grupper får sina rättigheter skyddade från övergrepp och inskränkningar från andra individer eller grupper (till exempel genom kriminalitet). Ingen person ska till exempel bli utsatt för hot och våld eller på annat sätt hindras från att åtnjuta sina mänskliga rättigheter.

Att uppfylla mänskliga rättigheter innebär att skyldighetsbärarna måste utveckla och upprätthålla ett system som ger den service och stöd som behövs

⁶ Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, tillgänglig på:

www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts/convention

⁷ FN, ”What are human rights?” webpage available at the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), available at: www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx. Under tidigare skede arbetade FN med begreppen respect, protect and promote. Under Mary Robinsons tid som Högkommissarie (1997-2002) ändrades detta till respect, protect & fulfil, för att betona att stater har skyldighet att uppfylla och inte bara främja mänskliga rättigheter. Att främja mänskliga rättigheter ansågs vara ett för vagt begrepp som inte betonade det ansvar som följer av att arbeta med mänskliga rättigheter.

för att infria olika mänskliga rättigheter. Rätten till bästa möjliga hälsa är beroende av ett hälso- och sjukvårdssystem, rätten till utbildning av ett utbildnings-system.

Kartläggningar, enkät- och intervjustudier, utveckling av relevanta indikatorer samt utvärderingar kan kombineras för att undersöka hur rättighetssituationen är inom en sektor, eller ett geografiskt område. Likaså kan insatserna användas för att ta reda på om situationen skiljer sig åt för olika grupper. Denna information behövs för att planeringsarbetet inte ska skjuta bredvid målet. Att utveckla indikatorer kan vara en del av ovanstående insatser, men kan också fungera som förberedelse inför senare granskningar. Kunskap om rättighetsbärarnas rättigheter och om skyldighetsbärarnas ansvar är A och O för en väl fungerande människorättsstruktur. För att mänskliga rättigheter ska kunna respekteras och åtnjutas i praktiken krävs dock alltid:

- att enskilda har kunskap och medvetenhet om mänskliga rättigheter som just sina rättigheter, samt om sitt ansvar för att respektera andra personers mänskliga rättigheter; samt
- att personer verksamma inom offentlig sektor har kunskap och medvetenhet om vilka skyldigheter/vilket ansvar som mänskliga rättigheter innebär för dem.

Varje myndighetsutövare på nationell, regional och lokal nivå bör ha den översikt som krävs för att se hur olika uppdrag och insatser tillsammans kan garantera att varje rättighet respekteras, skyddas och uppfylls.

MR-principer

För att ett arbete ska kunna ses som rättighetsbaserat måste arbetet respektera ett antal rättighetsprinciper. FN menar att dessa principer är ⁸:

Allmängiltiga och att de aldrig får fräntas någon människa (universal and inalienable) – principen om mänskliga rättigheternas universalitet är en hörnsten i internationell lagstiftning om mänskliga rättigheter. Denna princip, som först underströks i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna 1948, har upprepats i flera internationella konventioner om mänskliga rättigheter, deklARATIONER och resolutioner.

Ömsesidigt beroende och odelbara (interdependent and indivisible) – mänskliga rättigheter ses som odelbara, (oavsett om de är civila och politiska rättigheter, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter eller kollektiva rättigheter) och ömsesidigt beroende av varandra.

Icke-diskriminering/jämlikhet (non-discrimination/equality) – ingen person får behandlas sämre än någon annan (direkt diskriminering), eller mötas av regler och kriterier, som gör det svårare för en grupp utan att dessa krav har rele-

⁸ FN, "What are human rights?" webpage available at the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), available at: www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx

vans för utförandet av en uppgift (indirekt diskriminering). I rättighetssammanhang bör jämlikhet förstås som ett utökat jämställdhetsbegrepp. På samma sätt som jämställdhet syftar till lika rättigheter och möjligheter mellan män och kvinnor i lag och praktik, syftar jämlikhetsbegreppet till en likadan strävan efter lika rättigheter och möjligheter inte bara mellan olika kön utan också mellan personer av olika etnicitet, olika åldrar, olika sexuell läggning, olika religioner, med olika grad av funktionsnedsättning samt olika könsidentiteter och könsuttryck. Det är också viktigt att komma ihåg att olika grupper inte är homogena utan består av individer som skiljer sig åt.

Deltagande/inkludering (participation/inclusion) – kartläggningar, analyser, planering och uppföljning måste garantera att samtliga personer/grupper som utgör målgruppen också inkluderas. Det finns många exempel på hur till exempel nybyggnationer blir otillgängliga eftersom ingen i processen inkluderade personer med fysiska funktionsnedsättningar ens i sin interna planering, än mindre sökte information från olika civilsamhällesorganisationer eller fackmyndigheter. Inkludering är alltså lika mycket en fråga om inkludering i tankar, planer och analyser som i möten med mera. Deltagande ger möjligheten för personer och grupper som särskilt berörs av planering, beslut eller dylikt att delta i arbetet.

Transparens/ansvarighet – 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. Det ska vara möjligt att följa för dem som kan ha ett intresse av att eventuellt påverka. Mänskliga rättigheter kräver att det är klart vem som har ansvar för vad. Det blir annars omöjligt att granska verksamheter och utkräva ansvar om rättigheter kränkts eller nedprioriterats. Transparens är därför nödvändigt för ett välfungerande ansvarsutkrävande. 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.

Mänskliga rättigheter i styrning och ledning

När människorättsstandard och principer används systematiskt i styrning och ledning kan detta ses som en rättighetsbaserad, eller människorättsbaserad, styrning och ledning. Med utgångspunkt i en internationell beskrivning av ett rättighetsbaserat arbete kan ett sådant arbete karaktäriseras av att:⁹

1. verksamheternas mål tydligt kopplas till de olika mänskliga rättigheterna och de olika ansvarsdimensionerna;
2. nulägesanalyser också undersöker skillnader mellan olika gruppers möjlighet att åtnjuta olika mänskliga rättigheter;
3. särskilda ansträngningar görs för att inkludera individer och grupper som historiskt har diskriminerats och/eller osynliggjorts (till exempel personer med funktionsnedsättning, romer och HBTQ-personer).
4. människorättsprinciperna icke-diskriminering, jämlikhet, inkludering, deltagande, transparens och ansvarighet är vägledande för arbetet genom hela processen, från planering och genomförande till uppföljning och utvärdering;
5. arbetet särskilt prioriterar utsatta gruppers rättigheter;
6. att enskilda och grupper ges reella möjligheter att delta i formulering av mål och arbetsmetoder för verksamheter som påverkar dem;
7. att enskildas möjligheter att utkräva sina mänskliga rättigheter utvärderas och strategier för att stärka dem formuleras och genomförs;
8. att möjligheten för tjänstemän och förtroendevalda att efterleva de mänskliga rättigheterna utvärderas och stärks och att ansvar kan utkrävas när företrädare för det allmänna åsidosätter de mänskliga rättigheterna;
9. att insatser övervakas och utvärderas i förhållande till de mänskliga rättigheterna, både vad gäller process och resultat;
10. att situationen för de mänskliga rättigheterna utvärderas och att brister i efterlevnaden av rättigheterna identifieras och åtgärdas i nästa planeringsomgång

⁹ United Nations Development Group (2003) *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN Agencies*, finns tillgänglig på: https://undg.org/main/undg_document/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies/ I dokumentet understryks också att de mänskliga rättigheterna ska vara vägledande på alla stadier av arbetet, från planering, utformning och genomförande till övervakning och utvärdering av insatser. Vidare framhålls att delaktighet ska ses både som metod och mål i människorättsbaserat arbete. Utvärderingar ska omfatta både process och resultat. Mätbara mål bör identifieras

Exempel från omvärlden

Det finns en del information som beskriver städers och regioners intentioner att arbeta med mänskliga rättigheter till exempel i form av projektbeskrivningar, förslag på indikatorer, förslag på olika aktiviteter och så vidare. Det är dock svårare att finna hur implementeringen av sådana insatser har skett, vilka effekter de har fått och om det dagliga arbetet har förändrats. Förhoppningen är att exemplen nedan ska ge inspiration och vägledning för hur svenska kommuner, landsting och regioner kan utveckla ett människorättsbaserat arbete. Varje exempel bör anpassas, förfinas och utvecklas vidare för att fungera i en svensk kontext.

Planering och målformulering

I detta kapitel beskrivs hur olika städer, kommuner och regioner har initierat, planerat och påbörjat arbetet med att integrera ett rättighetsperspektiv. Exemp- len visar bland annat processen att utnämna till MR-stad, planeringsprocessen av att arbeta med deltagande, användningen av verktyg för att implementera ett rättighetsperspektiv i olika processer samt en MR-handlingsplan.

Staden York, Storbritannien

Som en del i processen att utnämna staden York till Storbritanniens första ”Human Rights City” har stadens verkställande enhet skapat nätverket ”York Human Rights City Network”.¹⁰ Syftet med nätverket är att samla olika aktörer, den ideella och privata sektorn samt akademien för att tillsammans utveckla strategier och indikatorer för att stärka arbetet med att respektera, skydda, uppfylla, granska och främja alla invånares rättigheter i staden York. Ett av de primära fokusområdena för nätverket har varit att skapa en plattform där olika aktörer tillsammans har kunnat utveckla människorättsindikatorer inom fem olika områden; icke-diskriminering/jämlikhet, hälsa och social välfärd, bostadssituationen, utbildning och god levnadsstandard. Att utveckla och stärka stadens ansvarstagande har varit en viktig byggsten i arbetet. En förutsättning för att kunna arbeta rättighetsbaserat över hela staden är att det finns tydliga och effektiva möjligheter till ansvarsutkrävande.

Nätverket har blivit en kraftfull aktör i arbetet med mänskliga rättigheter och arbetet är uppbyggt i fyra olika delar;

Förtroende och kunskap

Nätverket arbetar aktivt för att skapa förtroende hos både tjänstemän, politiker och andra intressenter, genom att t.ex. medverka i olika styrgrupper inom sta- dens verksamheter för att öka medvetenheten om mänskliga rättigheter. Med- lemmar i nätverket arbetar aktivt med att öka kompetensen om rättighetsbaserat arbete och allas ansvar att leva upp till sina åtaganden med särskild fokus på

¹⁰ <http://yhrcproject.co.uk/>

betydelsen av ansvarsutkrävande. Arbetet går ut på att främja mänskliga rättigheter genom att uppmärksamma skyldighetsbärarna på det ansvar de har för att respektera, skydda och uppfylla mänskliga rättigheter.

Nätverka

Företag, organisationer, akademien och enskilda individer erbjuds att delta i nätverksarbetet i syfte att nå ut till så många individer, grupper och verksamheter som möjligt, för att tillsammans kunna skapa en bred samhällsförändring i syfte att stärka respekten för mänskliga rättigheter. Nätverksarbetet syftar till att främja mänskliga rättigheter genom att skapa en inkluderande plattform där olika individer och grupper kan delta i en rättighetsbaserad utveckling.

Vara en synlig aktör i samhället

Syftet är att hålla debatten om mänskliga rättigheter levande och bjuda in allmänheten till olika arrangemang på temat mänskliga rättigheter. Nätverket arbetar även aktivt med att öka kunskapen om individers rättigheter, hur de kan utkräva dessa och vilket ansvar offentlig sektor har i relation till individen. Arbetet har som mål att främja mänskliga rättigheter genom att sprida information och kunskap för såväl rättighetsbärare som skyldighetsbärare.

Forska inom fältet mänskliga rättigheter

Nätverket arbetar tillsammans med relevanta aktörer för att ta fram relevant forskning som kan användas för att utveckla och förbättra nya och pågående insatser. En viktig del i arbetet har varit utvecklingen av människorättsindikatorer i syfte att styra och leda arbetet framåt och garantera att relevant uppföljning sker som fångar upp om- och hur specifika gruppers rättigheter nedprioriteras. Arbetet går alltså ut på att skapa kunskap som i ett senare skede ska kunna användas för att utvärdera om de ansvariga aktörerna respekterar, skyddar och uppfyller de mänskliga rättigheterna.

Utrecht, Holland

Utrecht har sedan 2010 en lokal MR-policy. I samband med utvecklandet av denna genomfördes en omfattande kartläggning på uppdrag av EU:s byrå för mänskliga rättigheter för att undersöka i vilken utsträckning tio olika handlingsplaner/policydokument kunde sägas leva upp till det ansvar för mänskliga rättigheter som staden har för invånarnas mänskliga rättigheter. Arbetet syftade alltså till att granska i vilken mån stadens policydokument ledde till att respektera, skydda och uppfylla de mänskliga rättigheter som de hade ansvar för och i vilken utsträckning deras ansvar i så fall garanterade samtliga individers och gruppers rättigheter på ett likvärdigt sätt.

Staden Utrecht hade även innan dess aktivt arbetat med olika former av deltagande mellan olika aktörer i syfte att öka deras möjlighet att påverka olika politiska beslut. Ett av de främsta insatserna för deltagande som lyfts fram i olika rapporter är arbetet med Mänskliga rättigheter på lokal nivå i Utrecht – att stärka lokala nätverk för att främja globala värden. (Local Human Rights in Utrecht – Empowering a Local Network with Global Values). Insatsen är ett

exempel på hur en stad/kommun kan samverka med aktörer som företag, frivilligorganisationer och akademien i syfte att stärka, främja och skydda mänskliga rättigheter för stadens alla invånare. Genom att tillsammans med dessa aktörer utveckla strategiska mål och riktlinjer samt initiera utvecklingsområden skapas ett underifrånperspektiv där det lokala samhället är med och utformar stadens arbete med att säkerställa alla individers rättigheter¹¹. Arbetet syftade alltså till att väcka uppmärksamhet för mänskliga rättigheter genom att skapa en inkluderande samverkan där olika individer och grupper kan delta i en rättighetsbaserad utveckling.

Denna plattform kring stadens styrande verksamhet är central för att legitimera och förvalta arbetet och har öppnat möjligheter att utveckla nya verktyg och handlingsplaner, nya metoder, ny forskning inom området Utrechts arbete med mänskliga rättigheter fokuserar på flera ansvarsdimensioner, som att respektera rättigheter, skapa mekanismer för uppfyllandet av desamma liksom ett aktivt främjande arbete. Rapporten synliggjorde hur stadens arbete såg ut inom de utvalda områdena och påvisade i flera fall avsaknaden av tydliga rättighetskopplingar och de negativa konsekvenser detta kunde få på arbetet i sin helhet. Tydligast var detta kopplat till utbildningsfrågor. Arbetet syftade alltså till att granska hur olika sektorer arbetade i relation till invånarnas mänskliga rättigheter och i vilken mån de kunde sägas respektera, skydda och uppfylla olika individers och gruppers mänskliga rättigheter på ett likvärdigt sätt.

Eugene, Oregon – USA

Under det senaste decenniet har staden Eugene i Oregon, USA, aktivt arbetat för att integrera ett rättighetsperspektiv i samtliga verksamheter genom att arbeta in det i sina strategier, policydokument och beslut. Tillsammans med flera aktörer, bland annat det civila samhället och Oregons Human Rights Commission har staden utvecklat ett verktyg som används i olika beslutsunderlag och går under namnet Triple Bottom Line (TBL). Verktyget är anpassat för att kunna användas av stadens alla verksamheter. Verktyget ska vara vägledande i analyser av olika insatsers sociala, ekonomiska och miljömässiga påverkan på stadens invånare. Alla insatser och beslut ska grunda sig på rättighetsprinciperna och syfta till att respektera, skydda och uppfylla mänskliga rättigheter för samtliga invånare i staden. Verktygen har varit vägledande för många verksamheter i deras utveckling av egna styrdokument, strategier och handlingsplaner. Arbetet har byggt på civilsamhällets aktiva deltagande och främst fokuserat på att skapa former för att kunna garantera att skyldighetsbäraren/staden respekterar, skyddar och uppfyller mänskliga rättigheter för samtliga sina invånare på ett rättighetsbaserat sätt.

Staden Eugenes arbete med mänskliga rättigheter vilar på ett antal olika principer som är vägledande för alla verksamheter. Det bygger på:

- att proaktivt arbeta för att hitta lösningar på olika MR-områden

¹¹ De olika policyerna rörde icke-diskriminering, fattigdom, CSR/social hållbarhet, migranter, social välfärd, våld i nära relationer, trafficking, integritet/övervakning, vård och omsorg och utbildning.

- att synliggöra när mänskliga rättigheter nedprioriteras och när kränkningar av individers och grupper rättigheter sker inom olika verksamheter
- att skapa mekanismer för att involvera närsamhället i formuleringen av rättighetsproblem och lösningar

Osaka, Japan

I staden Osaka i Japan finns sedan flera år tillbaka en ”Human Rights City-plan”. Den har tre olika delar och presenteras på ett pedagogiskt sätt för invånarna genom att likna mänskliga rättigheters roll i samhället vid att köra en bil. För att rättighetsbärarna ska kunna åtnjuta sina mänskliga rättigheter måste de ”ta körkort”. Därefter presenteras de olika informationsblocken som delar i en ”körskolebok”. Den första delen handlar om att lära sig att ”navigera”. Här beskrivs hur det finns tydliga instruktioner för hur ”bilen” (samhället) fungerar och också vilket ansvar som vilar på ”bilföraren” (invånarna) men också vilket ansvar som ”biltillverkaren” (stadens styrning och ledning) har. På detta sätt klargörs samverkan mellan stadens verksamheter och invånare, vilken ansvar som vilar på respektive part samt hur de grundläggande värderingar som bygger på alla människors lika värde ska respekteras och skyddas. Grundläggande lagar, styrdokument och policy är vägledande i denna del.

Den andra delen kallas för ”motorn” (MR-utbildning och insiktsutvecklande insatser för stadens politiker, anställda och invånarna). Denna motor behövs för att skapa energi som kan föra bilen framåt. Samtidigt måste motorn vara hållbar och av god kvalitet så att bilen kan köra länge. Utbildning och insikt om vikten av mänskliga rättigheter ses alltså som själva motorn, som nödvändig för att föra bilen (samhället) framåt på ett hållbart sätt. Tillverkningen av motorn är också en del av biltillverkarens (stadens styrning och ledning) ansvar. En kvalitativ och långsiktig MR-utbildning på olika nivåer, inom skolan, inom olika verksamheter, bland politiker och tjänstemän ses således som en central kraft för att en rättighetsbaserad utveckling ska kunna ske i samhället.

Den tredje delen beskrivs som bilens ”airbag” (stadens tillsynsorgan) som är nödvändig om föraren (invånarna) kolliderar med andra eller om bromsarna slutar fungera. Ansvar för att respektera och uppfylla mänskliga rättigheter för invånarna och också skydda invånarna från andras kränkningar ligger hos staden. Om tillverkningsfel hos bilen eller okunskap hos föraren skapar en kollision är det därför viktigt att biltillverkaren har installerat en airbag i bilen. I Osaka har staden utvecklat ett internt tillsynsorgan som har i uppgift att följa upp de kränkningar av mänskliga rättigheter som trots allt sker inom stadens verksamheter och ge förslag på kompensatoriska åtgärder.

Osakas pedagogiska beskrivning beskriver således ett hållbart rättighetsbaserat samhälle som en välfungerande, säker bil. Styrning och ledning har ansvar för att skapa en bil som har en stark motor och airbags, dvs. den måste tillse att MR-utbildningar och främjande åtgärder fungerar, och att kränkningar som trots detta sker följs upp och åtgärdas. Samtidigt måste bilen byggas utifrån de lagar och standarder som finns så att den uppfyller de minimikrav som ställs på en

bil. Osakas MR-plan bygger på en tydlig idé om behovet av att styrning och ledning kommuniceras på sätt som personer kan ta till sig även om de har olika uppdrag, kompetenser och intressen för frågan. Det som också lyfts fram är betydelsen av att utveckla MR-indikatorer tillsammans med närsamhället i syfte att över tid kunna säga på vilket sätt staden uppfyller sitt åtagande att respektera, skydda, uppfylla, granska och främja alla invånarernas rättigheter. Offentliga institutioner i kulturlivet i staden arbetar med att höja kunskapen om mänskliga rättigheter till exempel genom Osaka Human rights-museum, som har både permanenta och tidsbegränsade utställningar på temat mänskliga rättigheter. Det huvudsakliga syftet är att höja kunskapen och medvetenheten bland allmänheten om diskriminerande och kränkande behandling av personer med funktionsnedsättning, kvinnor och andra grupper. Arbetet går alltså ut på att på ett inkluderande sätt skapa bred förståelse hos stadens invånare om vilket ansvar staden har för att respektera, skydda och uppfylla mänskliga rättigheter. Samtidigt är det också tydligt vad som åligger invånarna själva. Vidare har arbetet i Osaka tydligt fokus på att uppfylla rätten till utbildning, deltagande och rätten till korrekta förfaranden inom stadens verksamheter. Den senare rättigheten garanteras genom en granskning av anmälda missförhållanden och en möjlighet till kompensation för felaktig behandling och korrigerande av felaktiga beslut.

Målformulering/planering – sammanfattning

Genom att strukturera arbetet kring ett antal olika områden och sedan fokusera på dessas rättighetsdimensioner samtidigt och parallellt, inleds flera olika processer för att arbeta rättighetsbaserat. Att arbeta med intern kompetensutveckling samtidigt som en plattform för lokalt/regionalt samarbete och samverkan skapas och fokusområdena studeras ur ett rättighetsperspektiv stärker möjligheterna att styra och leda utifrån mänskliga rättigheter.

Att samla olika aktörer som tillsammans har ett brett förtroende hos samhällets invånare skapar också bättre förutsättningar för delaktighet och kan förhoppningsvis leda fram till en övergripande MR-strategi som grundar sig på alla individers rättigheter, oavsett etnicitet, sexuell läggning, funktionsnedsättning, religion, ålder och så vidare. Samtliga planeringsmetoder återkommer till vikten av delaktighet och inkluderande processer och visar på nödvändigheten av att involvera olika individer och grupper och kompetenser. På detta sätt skapas en så bred bild som möjligt av hur prioriteringar, inriktningar och beslut som görs i planeringsstadiet påverkar olika individer och grupper. Utifrån detta synliggörs mer sårbara individer/grupper och mer riktade insatser kan också planeras. Samverkan mellan styrande och verkställande organ och civilsamhällets organisationer lyfts av många aktörer som en förutsättning för att nå olika målgrupper och tillsammans med dem skapa regelverk och rutiner som ska garantera att ingen faller utanför systemet. Det som också framgår tydligt i de exempel som har lyfts fram är vikten av att skapa en helhetsbild – en karta – för hur arbetet ska bedrivas över tid, när olika delmål ska ha uppnåtts, vem som har ansvar för att driva arbetet och på vilket sätt det ska följas upp.

Genomförande

Under nedanstående stycke som handlar om genomförande/implementering av rättighetsbaserat arbete lyfter vi fram olika exempel på hur olika städer och regioner har arbetat med olika initiativ i syfte att respektera, skydda och uppfylla mänskliga rättigheter.

Graz, Österrike

För att omsätta visionen att bli Europas första MR-stad valde staden Graz att organisera arbetet i olika typer av rådgivande forum med mandat och legitimitet att driva frågor om mänskliga rättigheter inom sina respektive områden. Det finns idag ett övergripande MR-råd i staden som består av 30 medlemmar utsedda av stadens borgmästare. Rådet har som uppgift att vara pådrivande i arbetet med mänskliga rättigheter och består av representanter från olika politiska partier, kommunala tjänstemän, polisen, jurister/åklagare, journalister, civilsamhällesorganisationer och så vidare. Graz har även liknande råd som specifikt fokuserar på migranters situation samt ett råd för interreligiösa frågor. Det finns flera enheter inom staden som arbetar med mänskliga rättigheter, bland annat en integrationsavdelning och en avdelning som arbetar med fred och konfliktlösning. Arbetets organisation visar på ett inkluderande arbets sätt som inbjuder externa aktörer att driva på stadens arbete för att respektera, skydda och uppfylla mänskliga rättigheter.

European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy (ETC) i Graz har också fungerat som en drivande kraft i stadens arbete. ETC är en blandform mellan en universitetsinstitution och ett konsultföretag, som idag fungerar som stadens huvudpartner för kompetenshöjande insatser om mänskliga rättigheter i stadens verksamheter. Varje år görs utvärderingar av implementeringen av MR-arbetet i hela staden och rapporterna används som underlag för att utveckla och förbättra arbetet. Utvärderingarna är strukturerade och genomförs med samma metoder varje år. Det främsta syftet med uppföljningen är att mänskliga rättigheter ska vara en central fråga på alla enheters agenda, som därmed blir prioriterad och flitigt diskuterad under året. De årliga utvärderingarna bygger på omfattande datainsamling där alla enheter/avdelningar i staden ingår.¹² Personalen intervjuas, dokumentation analyseras och ytterligare utredningar inom specifika områden genomförs. Både ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter liksom medborgerliga och politiska rättigheter följs upp. Datainsamlingen omfattar både kvalitativa och kvantitativa data och det har utarbetats metoder för att säkerställa att dessa kompletterar varandra. Denna återkommande utvärdering innebär således en granskning av huruvida staden lever upp till sitt ansvar för att respektera, skydda och uppfylla mänskliga rättigheter.

¹² När arbetet med utvärderingarna inleddes 2008 kunde många enheter inte svara när de fick frågan hur de implementerade mänskliga rättigheter i sin verksamhet. ”Vi arbetar med sanitetsfrågor, det har inget med mänskliga rättigheter att göra” kunde en enhet skriva. Idag kan alla enheter relatera mänskliga rättigheter till sin egen verksamhet och ställa det i relation till vilket ansvar de har för att respektera, skydda, uppfylla och främja mänskliga rättigheter.

Lancashire County Council, Storbritannien

Lancashire County Council har infört en checklista för mänskliga rättigheter för att garantera att de beslutsunderlag som ska användas vid beredning av beslut har en tydlig rättighetskoppling. Denna checklista ska användas när tjänstemän tar fram underlag både för överordnade inom organisationen och för politikerna. Detta har setts som centralt eftersom de åtgärder och prioriteringar som föreslås i sådana underlag ofta har stor påverkan på de beslut som fattas. Checklistan består av nedanstående nio punkter som samtliga ska besvaras och motiveras.

1. Har författaren till rapporten tagit hänsyn till lagen om mänskliga rättigheter?
2. Är det sannolikt att den föreslagna rekommendationen eller åtgärden kommer att få konsekvenser för lagstiftningen om mänskliga rättigheter?
3. Ta reda på vilka konventionsrättigheter som sannolikt kommer att påverkas.
4. Ange kortfattat om något samråd med berörda parter har ägt rum.
5. Ta reda på vilka grupper eller enskilda personer som sannolikt kommer att påverkas.
6. Förklara varför en åtgärd eller rekommendation är nödvändig genom att hänvisa till den relevanta konventionen/lagen.
7. På vilken rättslig grund vilar beslutet eller åtgärden?
8. Vad är syftet med åtgärden och vilka potentiella effekter kommer den att få?
9. Tar rapporten hänsyn till de människorätsfrågor som tas upp ovan?

Användandet av checklistan kan beskrivas som ett sätt att stärka regionens möjligheter att förhindra kränkningar av mänskliga rättigheter för olika individer och grupper liksom dess möjlighet att garantera att rättigheterna respekteras, skyddas och uppfylls. Checklistan kan ses som en slags förebyggande granskning.

Hackney, London, Storbritannien

I London har stadsdelen Hackneys kommunfullmäktige arbetat med sina partner inom den offentliga och privata hälso- och sjukvården för att klargöra hur de förväntar sig att mänskliga rättigheter ska implementeras i den löpande verksamheten. Detta har lett till att man har rekryterat 60 anställda, 20 brukare och en ledamot av kommunfullmäktige som frivilliga för att fungera som "Talesmän för mänskliga rättigheter och värdighet" (Champions for human rights and dignity). Dessa talesmän har i uppgift att ständigt driva på arbetet så att personalen kan omsätta lagstiftningen i praktiken och att brukare känner till sin rätt att överklaga beslut. Bland mycket annat anordnas evenemang som en "värdighetsdag" (Dignity Day) för att främja mänskliga rättigheter och kontinuerligt öka kunskapen kring frågorna. Kommunfullmäktige stöder de utvalda talesmännen/pådrivarna genom att ge dem regelbunden utbildning. I samarbete med University of Roehampton prövar Hackney de förvaltningsverktyg som togs fram av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (Fundamental

Rights Agency) ¹³ genom att uppmuntra användningen av dessa i stadsdelens olika verksamheter. Detta gör man för att utveckla stadsdelsorganisationen så att den kan arbeta med metoder som bygger på mänskliga rättigheter, är användarinriktad och bygger beslutsfattande och styrning på detta. Arbetet syftar alltså till att möjliggöra ett rättighetsbaserat arbete som bygger på MR-standard och principer i stadsdelens samtliga verksamheter.

Stadsdelen Hackney har också varit aktiv med att skapa bred inkluderande kunskap om sina invånare. Som ett exempel kan nämnas att stadsdelens arbete med att göra arbetsmarknaden mer tillgänglig för sina invånare startade med flera analyser av invånarnas anställningsgrad, deras arbetsförmåga samt stadsdelens egna förutsättningar och utmaningar t.ex. rapporterna ”Arbetslöshet: en behovsanalys”, ”Dold arbetslöshet: arbetsförmåga i Hackney”, ”Genomgång av arbetslöshetstalen” samt ”Utvärdering av den lokala ekonomin: fördelar, fattigdom och arbetslöshet”. ¹⁴ Här har arbetet syftat till att garantera ett inkluderande tankesätt i utvecklingen av arbetsmarknadsåtgärderna.

Barcelona, Spanien

Barcelona utvecklade redan 1995 en MR-policy som vilade på FN:s människorättskonventioner och på EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna. Målet för policyn var att utveckla Barcelona till en MR-stad. För att kunna nå de mål som policyn satte upp och säkerställa alla invånares mänskliga rättigheter har staden arbetat i flera parallella processer. I samband med policyn inrättades ett stadsövergripande MR-kansli som med åren har vidareutvecklats och som idag omfattar flera olika avdelningar, bland annat en som arbetar för icke-diskriminering och en annan för religionsfrihet. Kvinnorättsfrågor och HBTQ-frågor blev viktiga och uppmärksammade i början på 2000-talet och särskilda avdelningar som enbart fokuserade på kvinnors respektive HBTQ-personer inrättades under MR-kansliet. Arbetet utvecklades således till att inkludera fler gruppers särskilda rättigheter genom att stadens styrande fick ett allt mer inkluderande angreppssätt och började ställa frågor de tidigare inte hade ställt sig.

Det andra steget i arbetet var att befästa Barcelonas engagemang för mänskliga rättigheter genom att bli en av de främsta aktörerna som utvecklade ”European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City”. På detta sätt klargjorde ledningen att den nu var medveten om sitt ansvar för upprätthållandet av de mänskliga rättigheterna och därför också kunde förväntas arbeta rättighetsbaserat framöver.

För att implementera mänskliga rättigheter i samtliga verksamheter i hela staden inrättades 2008 ett så kallat MR-observatorium. Namnet valdes för att koppla det till gängse vetenskapliga användning av begreppet, där ett observatorium är en institution eller anläggning där vetenskapliga observationer/studier och forskningsarbete utförs. MR-observatoriets främsta uppgift är att kontinuerligt

¹³ <http://fra.europa.eu/en/joinedup/home>

¹⁴ www.hackney.gov.uk/media/2857/Equality-Framework-for-Local-Government-case-studies-of-how-we-advance-equality/pdf/ELFG-case-study-report

utvärdera hur staden lever upp till sina åtaganden kring mänskliga rättigheter. Barcelonas MR-observatorium ska vara oberoende av stadens ledning och styrning och har i uppgift att granska efterlevnaden av mänskliga rättigheter i staden.

Barcelonas arbete med medborgardialog riktad till barn och ungdomar har varit särskilt uppmärksammat. Genom Laia´s Plea-programmet får över 400 skolbarn i staden varje år möjlighet att under flera månader diskutera frågor som rör deras stad. Programmet har ett övergripande tema för varje läsår. Barnen får utbyta idéer och åsikter med varandra, lärare, tjänstemän, politiker och civilsamhällsorganisationer. Slutligen arbetar barnen fram en rad förslag på hur staden skulle kunna angripa olika problem. Dessa förslag presenteras därefter för stadsfullmäktige och även för stadens övriga invånare. Arbetet syftar till att uppfylla barnens rätt till deltagande. Det är också en viktig del av rätten till en utbildning som utvecklar det individuella barnets potential genom att barnen ges tillfälle att utveckla sitt tänkande och sina åsikter inom ett samhällsområde som de sedan får diskutera med stadens ledning.

Genomförande – sammanfattning

Gemensamt för samtliga exempel som har lyfts fram under rubriken genomförande är att de har skapats av en tydlig ledande aktör inom en befintlig verksamhet, som har fått i uppgift att ta ett samlat grepp kring organisationens ansvar för samtliga invånares mänskliga rättigheter och utveckla en systematik för utvecklingen av ett rättighetsbaserat arbete. På detta sätt har inte den fortsatta utvecklingen blivit beroende av enskilda chefers och/eller politikers engagemang och vilja. Det samlade greppet är också viktigt för att ett genomförandearbete inte ska reduceras till enbart kompetenshöjande insatser för olika målgrupper. Det är ett viktigt steg men det är nödvändigt att använda den ökade kompetensen till att analysera var problem finns och göra de förändringar som behövs för att alla människors rättigheter ska respekteras, skyddas och uppfyllas på ett likvärdigt sätt. Skolan ska kunna ge varje barn den utbildning de har rätt till. Hälso- och sjukvården måste kunna garantera att samtliga invånare får den vård de behöver för att uppnå bästa möjliga hälsa. Lokaltrafiken ska planeras så att personer med funktionsnedsättningar också har möjlighet att åka kollektivt. De lokala och regionala myndigheterna ska garantera religionsfrihet i samtliga offentliga rum. Samtliga verksamheter måste kunna visa hur de arbetar för att göra servicen icke-diskriminerande och tillgänglig för alla.

Det är i och genom verksamheternas dagliga arbete som mänskliga rättigheter ska respekteras, skyddas och uppfyllas. Att som i Barcelona skapa olika specialenheter, som har ett tydligt uppdrag att arbeta med olika målgrupper och deras rättigheter under en gemensam MR-avdelning/råd ger förutsättningar för att kunna arbeta både intersektionellt och specialiserat, samtidigt som avdelningen i sin helhet har ett tvärsektorielt uppdrag. Att inrätta en oberoende granskningsorgan vars främsta syfte är att kontinuerligt följa upp hur kommunen/regionen lever upp till sina åtaganden gör det möjligt att fokusera arbetet på de problem som framkommer vid granskningar. Samtidigt ger det ledningen möjlighet att se om dess riktade insatser har fungerat som planerat eller om det

måste förändras eller kan vidareutvecklas. Hackney visar hur olika insatser kan samverka och skapa trovärdighet för offentlig sektor, genom olika professioners engagemang, kunskap och erfarenhet. Det ger också stadsdelen utrymme att utveckla nya sätt att lyfta fram hur staden kan respektera, skydda och uppfylla mänskliga rättigheter. Ett annat exempel på hur genomförande av rättighetsbaserat arbete kan se ut illustreras av den checklista som Lancashire har utvecklat för att skapa ett gemensamt rättighetsramverk för alla verksamheter och på det sättet över tid kunna följa upp arbetet.

Uppföljning och granskning

Nedan lyfter vi fram några olika exempel på hur olika aktörer skapar en organisation och ett system för uppföljning och granskning. De visar på vilken roll uppföljning kan ha för att utveckla och upprätthålla ett hållbart system som kan granska om, och i så fall hur, olika individer/grupper får sina rättigheter respekterade, skyddade och uppfyllda genom ett rättighetsbaserat och högkvalitativt arbete.

Indikatorer för att mäta uppfyllnad av mänskliga rättigheter är oftast utvecklade för den nationella nivån, eftersom de internationella övervakningskommittéer som är knutna till de olika rättighetskonventionerna granskar staternas efterlevnad av desamma.

Indikatorer för mänskliga rättigheter kan utvecklas också på lokal och regional nivå. De kan användas för att följa upp implementeringen av någon enskild rättighet eller någon aspekt av en specifik rättighet, oftast i syfte att klargöra om, och hur en ansvarig myndighet har levt upp till sina åtaganden. Indikatorer kan också fokusera på själva arbetsprocesserna som ska garantera mänskliga rättigheter. Indikatorer brukar delas upp i tre typer: strukturella indikatorer, processindikatorer och resultatindikatorer.

Baskien, Spanien

I den spanska regionen Baskien ansvarar en oberoende ombudsmannainstitution för att övervaka regionens offentliga förvaltningsverksamheter.¹⁵ Detta görs bland annat genom återkommande granskningar och utvärderingar av regionens arbete. Ombudsmannen tar också emot och utreder klagomål från enskilda, som har anmält att de har fått sina mänskliga rättigheter kränkta eller negligerade. Detta arbete kan ses som ett sätt att uppfylla invånarnas rätt att utkräva ansvar om deras mänskliga rättigheter har kränkts.

Ombudsmannen arbetar även med att bekämpa homofobi och transfobi både i det baskiska samhället som helhet men framför allt i regionens egna verksamheter. Det senare är en del av regionens ansvar att arbeta utifrån MR-principerna jämlikhet och icke-diskriminering. En av de frågor som har lyfts av ombudsmannen är behovet av att öka medvetenheten genom att förbättra utbildningen om sexuell mångfald och könsidentitet. Ombudsmannens granskningar och utvärderingar har visat att läromedel har bidragit till förändrade förhållningssätt

¹⁵ Ombudsmannens hemsida finns på <http://www.ararteko.net>

såväl inom skolor som hos föräldrar. Att ombudsmannainstitutionen på detta sätt kunde visa på tidigare erfarenheter och resultat bidrog till att den baskiska regeringen beslutade sig för att stötta framtagandet av fler nya läromedel. Här kan arbetet beskrivas som att ombudsmannen genom att granska och utvärdera olika insatser relaterade till rätten till utbildning också kan främja HBTQ-personers rätt till icke-diskriminering i samhället.

Toronto, Kanada

Sedan flera år tillbaka finns en särskild enhet inom staden som har i uppdrag att arbeta för mänskliga rättigheter och jämlikhet. Arbetet på enheten bedrivs utifrån en strategisk plan som sträcker sig till 2018 och som framförallt fokuserar på fyra prioriterade områden

1. Stadens olika styrdokument ska genomsyras av MR-standard och principer
2. Stadens arbetsplatser ska präglas av mångfald
3. Det ska vara tydligt vem/vilken enhet i staden som är ansvarig när en individs rättigheter kränks eller negligeras.
4. Staden ska arbeta aktivt med att bilda opinion, skapa engagemang och nätverka både inom organisationen och med allmänheten och civilsamhället.

Enheten genomför varje år revision av hur stadens verksamheter lever upp till sina åtaganden kring mänskliga rättigheter. Staden arbetar enligt en modell som placerar individen i mitten, och arbetar sedan aktivt med kommunikation, insamling av data, effektiva mekanismer för överklagan, utbildning, policydokument, engagemang med frivilligsektorn, strategisk rådgivning, uppföljningsrapporter. Staden gör en översyn av samtliga ärenden som indikerar att individers rättigheter har kränkts. Dessa indikationer kan antingen komma från individen själv eller från en anställd inom staden. Inom enheten arbetar ett team specifikt för att analysera statistik från stadens olika verksamheter och använda underlaget för att kunna identifiera var kränkningar sker och ge förslag på olika åtgärder som kan förhindra detta i framtiden. Arbetet i Toronto fokuserar alltså inte enbart på att ta fram policyer och genomföra evenemang och utbildningsinsatser. Det finns tydliga sätt att påtala felaktigheter och överklaga beslut och stadens arbete med att respektera, skydda och uppfylla invånarnas mänskliga rättigheter följs upp och granskas årligen.

Aberdeen City Council, Skottland

Aberdeen City Council tog under 2010 fram en jämlikhetsplan ”Equality Plan” och utvecklade samtidigt utvärderingsverktyget EHRIA (Equality and Human Rights Impact Assessment). Syftet är att stödja offentligt anställda att arbeta rättighetsbaserat i olika processer, såväl i planering och genomförande som i beslut och uppföljning. Jämlikhetsplanen utgår tydligt ifrån rättighetsbärarna (invånarna) och betonar vikten av att skyldighetsbärare (offentligt anställda) är medvetna om det ansvar de som offentliganställda har för mänskliga rättigheter. För att offentlig sektor ska kunna respektera, skydda och uppfylla mänskliga rättigheter måste de kunna garantera att det inte förekommer kränkningar av

enskilda individers eller grupper rättigheter inom organisationen. Planen och verktyget används tillsammans för att identifiera potentiella kränkningar av utsatta grupper och utveckla lämpliga insatser som säkerställer att ingen blir diskriminerad eller på annat sätt utsätts för kränkande behandling. Planen består av 22 olika MR-indikatorer som är vägledande för hela arbetet och som varje anställd har ansvar att arbeta för att uppfylla. Exempel på frågor som fungerar som indikatorer är:

- Är vår organisation fri från alla former av diskriminering?
- Ges alla individer möjlighet att delta i det sociala livet oavsett funktionsnedsättningar?
- Möter våra boendeformer behoven för särskilt utsatta grupper, som till exempel resande och EU migranter?

Arbetet använder sig alltså av olika indikatorer som möjliggör mer inkluderande genomlysningar av olika verksamheters praktik så att dessa inte nedprioriterar eller kränker individers och grupper mänskliga rättigheter. På så sätt kan planering, arbetssätt och metoder utvecklas för att ännu bättre kunna respektera, skydda, och uppfylla invånarnas mänskliga rättigheter på ett likvärdigt sätt.

Victoria, Australien

Victoria Charter of Human Rights är ett juridiskt bindande dokument för den australiensiska delstaten Victoria, som styr hur samtliga offentliga verksamheter (kommunala, regionala och delstatliga) ska arbeta för att leva upp till åtaganden för att garantera invånarnas mänskliga rättigheter. Sedan 2008 måste alla offentliga aktörer återrapporera hur de implementerar och följer upp Victoria Charter i sin egen verksamhet. Genom åren har VLGA (Victorian Local Governance Association) utvecklat och testat olika modeller och metoder för att implementera arbetet med mänskliga rättigheter och kontinuerligt följa upp detta arbete. Idag bygger deras rättighetsbaserade arbete på modellen Planera, Agera och Reflektera där varje fas delas upp i ett antal milstolpar som ska uppnås under den aktuella fasen. Anställda inom offentlig sektor i Victoria får stöd att i arbetet med att implementera mänskliga rättigheter enligt denna modell genom en handbok om rättighetsbaserat arbete, ett verktyg för att utveckla en strategi/handlingsplan för att arbeta rättighetsbaserat, ett uppföljningsverktyg samt en verktygslåda för att få olika metoder och inspiration för att arbeta rättighetsbaserat.

Planera – Agera – Reflektera

Fas 1: Planera

Milstolpe 1. Nulägesanalys av MR-situationen i verksamheten ifråga

Milstolpe 2. Implementeringsplan för mänskliga rättigheter

Fas 2: Agera

Milstolpe 3. Fullmäktige

3.1. Styrning och ledning

3.2. Folkvalda politiker

3.3. Lagar och regler

3.4. ledarskap

Milstolpe 4. Tjänstemannaorganisationen

4.1. Processer

4.2. Policyer och handläggningsprocedurer

4.3. Personal/Human resources

Milstolpe 5. Rättighetsbärarna

5.1. Samhällsservice

5.2. Deltagande och inkludering

5.3. Rättighetsinformation till invånarna

Milstolpe 6. Tredje parter

6.1. upphandling och kontrakterade privata företag

6.2. Bidrag och ekonomiskt stöd till civilsamhälles-
organisationer

Fas 3: Reflektera

Milstolpe 7. Följ upp/granska

Milstolpe 8. Rapportera

Milstolpe 9. Gå igenom och utvärdera

Uppföljning/granskning – sammanfattning

Det gemensamma för samtliga fyra exempel som lyfts fram under rubriken uppföljning/granskning är att det finns en organisation, aktör och/eller verksamhet som har mandat att utvärdera andra verksamheter utifrån principen om lika rättigheter för alla och som, minst lika viktigt, har legitimitet och trovärdighet hos rättighetsbärarna. Arbetet syftar till att genom olika granskningssystem garantera att det offentliga respekterar, skyddar, uppfyller och främjar alla invånares mänskliga rättigheter. Att ha en regional/kommunal ombudsman som kan hantera individärenden, kompetensutveckla olika verksamhetsansvariga och driva opinion i frågorna skapar förtroende och legitimitet som sedan också kan användas för att driva mer utmanande frågor inom rättighetsfältet. Samtliga städer och regioner har under flera år kontinuerligt provat sig fram för att utveckla allt mer relevanta indikatorer som visar på situationen för mänskliga rättigheter i staden/regionen. Därefter har metoder för granskning utvecklats. Dessa granskningar kan sedan användas som underlag för en fortsatt utveckling. Därigenom visar de olika exemplen också på nödvändigheten av att ett rättighetsbaserat arbete har kontinuitet, långsiktighet och uthållighet. Det krävs kunskap och erfarenhet för att systematiskt och seriöst kunna följa upp ett rättighetsbaserat arbete och den effekt det faktiskt har på olika grupper i samhället. Det krävs också tålamod och uthållighet för att över tid kunna skapa förtroende för granskningen och dess resultat både bland rättighetsbärarna och politiker, chefer och anställda inom organisationens olika verksamheter. Först då kan en granskande institution på allvar använda sig av sitt mandat och få tillträde till nödvändig information och data som möjliggör granskning och analys.

Slutord

Alla de exempel som lyfts fram kan ge både inspiration och vägledning för att inleda en diskussion kring hur ett rättighetsbaserat arbete kan integreras i ordinarie styrning- och ledningsprocesser, till exempel mål och budgetarbete, uppföljning/utvärdering. Att utgå ifrån styrning och ledningsprocesser innebär att varje verksamhet måste beakta mänskliga rättigheter i samtliga tre processer nämligen både i planering/målformulering, genomförande och uppföljning/utvärdering. Det visar också på nödvändigheten att vara ödmjuk för att det ständigt behövs bredare deltagande, datainsamling som ställer nya frågor och analyser som ser på verksamheter och datainsamling från nya perspektiv. Styrning och ledning ur ett rättighetsperspektiv behöver en direkt koppling till mänskliga rättighetsstandarder och principer i datainsamling, analys, planering, prioriteringar, uppföljning, granskning och kompetenshöjande åtgärder.

Ur exemplen ovan kan flera tips och framgångsfaktorer hämtas för olika kommuner och landsting/regioner som ska integrera mänskliga rättigheter i styrnings- och ledningsprocesser. Det är naturligt att inte alla punkter kan passa varje kommun eller landsting, men de kan leda till vidare reflektion i arbetet.

- **Inled arbetet med att identifiera allt** som ni redan arbetar med som berör mänskliga rättigheter. Många verksamheter har kommit långt i arbetet med jämställdhet, barnperspektiv, tillgänglighet, likabehandling, social hållbarhet, diskriminering och så vidare.
- **Undersök hur ni kan använda redan framtaget material/verktyg** som barnkonsekvensanalyser, jämlikhetsanalyser och använd all kunskap för att utveckla och förstärka det arbete som redan pågår.
- **Beskriv allt det pågående arbetet utifrån rättighetsstandarder**, vilka rättigheter ni ansvarar för, och på vilket sätt ni arbetar med att respektera, skydda och främja mänskliga rättigheter.
- **Fundera på hur ni idag använder olika MR-principer** även om det inte explicit nämns i pågående arbete.
- **Tydliggör kopplingen till mänskliga rättigheter i verksamheternas styrdokument.** Tydliggör varför ni ska arbeta med mänskliga rättigheter, vad ska ni uppnå och hur ska ni följa upp att ni gör det ni skriver att ni ska göra. Det är viktigt att innehållet i dessa dokument också kopplas samman med grundlagarna och speciallagstiftningar.
- **Synliggör samtliga i målgruppen i planering, genomförande och uppföljning.** Det finns grupper i samhället som på olika sätt är marginaliserade och står långt ifrån den samhällsservice de har rätt till. Det kan röra sig om nationella minoriteter, nyanlända, personer med funktionsnedsättning, HBTQ-personer och så vidare. På grund av olika hinder som bristande tillit och information riskerar samhällsservice och stöd att inte nå hela sin målgrupp.

- **Ställ frågor om hur verksamheten kan undanröja olika hinder** (bland annat genom bemötande, tolkar, tillgängliga lokaler och bredare kontaktyta till olika grupper). Det är viktigt att arbeta proaktivt med att nå alla grupper som berörs av olika insatser och skapa en plattform för inflytande och delaktighet. Detta både för att individer har rätt att få den samhällsservice som offentliga aktörer tillhandahåller, men också för att en aktiv dialog minskar risker för att göra samma misstag flera gånger. På detta sätt sparas resurser, arbetet med att tillhandahålla samhällsservice effektiviseras och vi lever upp till åtagandet att respektera, skydda och uppfylla alla individers mänskliga rättigheter.
- **Inled ett aktivt samarbete med civilsamhället och med både ideell och privat sektor.** Samverkan bör leda fram till att mål, aktiviteter och indikatorer för arbetet utvecklas i nära samarbete med alla dem som ska utnyttja samhällsservice och på det sättet minimera risker för att felprioriteringar görs och att felaktiga beslut tas. Samarbete med andra aktörer öppnar upp möjligheten att tillsammans med nyckelaktörer i samhället utbilda invånare i deras rättigheter och vilket ansvar det offentliga har för att uppfylla dessa rättigheter.
- **Ställ tydligare rättighetsbaserade krav på aktörer som vill samarbeta med/ tillhandahålla tjänster/produkter till kommunen, landstinget eller regionen,** så att ni kan garantera att era samarbetspartner hjälper er att leva upp till era åtaganden att respektera, skydda och uppfylla mänskliga rättigheter.
- **Skapa en organisation med tydligt mandat och legitimitet i frågan som kan arbeta strukturerat och långsiktigt.** Många så kallade ”mjuka” frågor som inte har kvantitativt mätbara mål och som inte följs upp regelbundet tenderar att knytas till enskilda personer, istället för en verksamhet och vara en del av ett uppdrag. Ingen verksamhet skulle lägga budgetplaneringen, ekonomin eller HR-frågor på en enskild tjänsteman. Arbetet med att driva mänskliga rättigheter behöver också en struktur som möjliggör för enskilda tjänstemän och hela verksamheter att uppnå uppsatta verksamhetsmål.
- **Samverka mellan olika verksamheter för att säkerställa att individer inte faller mellan stolarna.** Samtliga insatser, åtgärder, uppföljningar ska utgå ifrån de olika individer/grupper i samhället som verksamheten möter. Samverkan mellan verksamheter har stor betydelse för individer som har rätt till service/stöd från olika instanser samtidigt.

- **Ta fram en långsiktig plan kring kompetensutveckling och integrera delar som handledning, lärande seminarier, kunskapsinhämtning.** Det handlar om ett strukturerat arbete kopplat till det som sker i vardagen. Kollegial handledning kan vara ett bra sätt för att utveckla en verksamhet och stärka medarbetarna i en förändringsprocess. Medarbetarna läser, diskuterar, prövar i sitt arbete – och diskuterar igen. Modellen bygger på tanken att all personal har tid avsatt för kompetensutveckling. Resultat av detta arbetsätt kan leda till öppnare klimat, ökat förtroende kollegor emellan och transparens för de prioriteringar och beslut som tas. För att detta ska fungera krävs det gemensamma värderingar och gemensamt ansvar inom kollegiet. Alla måste ta sitt ansvar för att respektera, skydda och uppfylla alla individers mänskliga rättigheter. Genom reflekterande och professionellt utforskande dialog och observation kan medarbetare göra den tysta kunskapen gemensam. Samarbetet måste gå utöver ett yligt utbyte av hjälp och stöd. Därför måste ledningen skapa ett kollegium som ser olikheter, debatt och oenighet som en grundpelare för förbättring.

Mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå

Omvärldsstudie med fokus på styrning och ledning

Kommunerna, landstingen och regionerna spelar en central roll för förverkligandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige. De internationella exempel som presenteras i rapporten ska ge inspiration och vägledning i hur mänskliga rättigheter kan integreras i styrningen och ledningen. I rapporten kan ni bland annat läsa om holländska Utrechts policy för mänskliga rättigheter, om österrikiska Graz råd för mänskliga rättigheter och om hur kanadensiska Toronto systematiskt följer upp hur invånarnas mänskliga rättigheter tillgodoses.

Sveriges Kommuner och Landsting och regeringen har ingått en treårig överenskommelse för att stärka arbetet med mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå. Satsningen omfattar utbildningsinsatser, utvecklingsarbete och spridning av goda exempel.

Läs mer om SKL:s arbete med mänskliga rättigheter och om överenskommelsen på www.skl.se/mr.

Upplysningar om innehållet
Jonas Andersson, jonas.andersson@skl.se
Cecilia Berglin, cecilia.berglin@skl.se
Björn Kullander, bjorn.kullander@skl.se
Anna Lindström, anna.lindstrom@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2016
ISBN: 978-91-7585-339-0

Text: Emerga Research & Consulting

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se. ISBN 978-91-7585-339-0