



UPPSALA
UNIVERSITET

Dnr UUE 2014/25

Mänskliga rättigheter

Övergripande program för kompetensutvecklingsinsatser om mänskliga rättigheter för statsanställda

Avdelningen för uppdragsutbildning,
Uppsala den 15 februari 2015

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
1. Regeringens uppdrag till Uppsala universitet	8
1.1 Bakgrund till uppdraget	8
1.2 Genomförande av inventering	9
1.3 Disposition	9
2 Behov av kompetensutveckling om mänskliga rättigheter i statsförvaltningen	11
2.1 Förslag från Delegationen för mänskliga rättigheter	11
2.2 Förslag från utvärderingen av den andra nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter	15
2.3 Granskning av Sveriges arbete med mänskliga rättigheter	18
3 Inventering av befintliga projekt eller program	20
3.1 Inventering av MR-piloterna	20
3.2 Inventering av Juridiska fakulteten	24
3.3 Inventering av Teologiska fakulteten	29
3.4 Sammanfattande slutsatser – Behovet av en sammanhållen struktur för utbildning om mänskliga rättigheter i staten	32
4 Föreslagna utbildningsinsatser	34
4.1 Föreslagna utbildningsinsatser från MR-piloterna	34
4.2 Föreslagna utbildningsinsatser från Juridiska fakulteten	43
4.3 Föreslagna utbildningsinsatser från Teologiska fakulteten	44
4.4 Sammanfattande slutsatser – en samsyn om flera utbildningsinsatser	49
5 Övergripande program för kompetensutvecklingsinsatser	51
5.1 Programförklaring	51
5.2 Föreslagna kompetensutvecklingsinsatser	52
5.3 Kontinuerlig utvärderingsprocess med tydliga inslag av lärande	57
5.4 Övergripande tidsplan för genomförande 2014 – 2016	58
5.5 Kostnadsspecificering per insats	59
6 Organisation och struktur för dialog, samverkan och lärande	60
6.1 Inrättande av ett råd för stöd till genomförande av program	60
6.2 Dialog och samverkan med angränsande uppdrag	61
6.3 Dialog och samverkan med strategiska myndigheter	61
6.4 Ett utvecklingsarbete som bygger på innovation, involvering och lärande	62
7 Referenser	64

Bilagor	66
Bilaga 1 – Uppdrag angående kompetensutveckling om mänskliga rättigheter för statligt anställda, dnr A2014/3095/DISK	66
Bilaga 2 – Underlagsrapport från MR-piloterna	66
Bilaga 3 – Underlagsrapport från Juridiska fakulteten	66
Bilaga 4 – Underlagsrapport från Teologiska fakulteten	66

Sammanfattning

Regeringen ger Uppsala universitet i uppdrag att utarbeta och genomföra ett övergripande program för kompetensutvecklingsinsatser om de mänskliga rättigheterna för berörd personal på olika nivåer inom statsförvaltningen. Arbetet ska inkludera bland annat framtagande av utbildningsmaterial och metoder för spridning av materialet. Som ett första steg i arbetet ska en inventering av befintliga projekt eller program för utbildning om de mänskliga rättigheterna för statligt anställda göras.

I denna rapport redovisas inventeringar som har genomförts av MR-piloterna samt Juridiska och Teologiska fakulteten vid Uppsala universitet samt ett övergripande program för kompetensutvecklingsinsatser om de mänskliga rättigheterna för berörd personal på olika nivåer inom statsförvaltningen. Redovisningen innehåller förslag på utbildningsmaterial, metoder för hur detta material ska spridas samt en uppskattning av kostnaden för respektive del.

Hela den offentliga sektorn är skyldig att respektera, skydda, uppfylla och främja de mänskliga rättigheter som uttrycks i internationella överenskommelser och åtaganden. Det är därför nödvändigt att alla som är verksamma inom den statliga sektorn och i rollen som statsanställd känner till vad dessa åtaganden innebär i deras yrkesroll och dagliga verksamhet.

Syftet med inventeringar av befintliga projekt och program för utbildning om de mänskliga rättigheterna har varit att bidra till att konkretisera vilken typ av utbildningsinsatser i mänskliga rättigheter som behövs inom statliga myndigheter, samt vilka myndigheter och yrkesroller som behöver utbildas. I uppdraget har även ingått att lyfta fram myndigheters befintliga arbete inom mänskliga rättigheter, liksom befintligt utbildningsmaterial, metoder och skrifter som har använts i olika utbildningsinsatser riktade till statligt anställda.

Förslag från tidigare utredningar och kritik som riktas mot Sverige

Både i slutbetänkandet från Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige och i utvärderingen av den andra nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter beskrivs att mänskliga rättigheter sällan används som begrepp i svenska myndigheters arbete, trots att konventionerna om de mänskliga rättigheterna är bindande åtaganden för det allmänna som helhet. Utredningarna belyser här utmaningen kring att det inte finns explicita kopplingar mellan de svenska konventionsåtagandena om mänskliga rättigheter och den svenska lagstiftningen och att detta – utifrån principen om fördragskonform tolkning – förutsätter att tjänstepersoner inom den offentliga sektorn har tillräcklig kunskap om de mänskliga rättigheterna för att på egen hand se hur konventionsrättigheter aktualiseras i verksamheten. Utredningarna konstaterade att det vid tiden för deras uppdrag (2010/2011) saknades en långsiktig strategi för hur statsanställda skulle ges utbildning i mänskliga rättigheter. De båda utredningarna framhåller ett människorättsbaserat arbetssätt som metod för att systematiskt arbeta för att respektera, skydda, uppfylla och främja mänskliga rättigheter. Ett människorättsbaserat arbetssätt är en utbredd metod internationellt – bland annat inom internationella organ och organisationer inom det civila samhället – och har sin utgångspunkt i dokumentet UN Common Understanding, FN:s gemensamma förståelse.

Framförallt MR-piloternas undersökning visar att den kritik som riktas mot Sverige från FN, Europarådet och det civila samhällets organisationer spänner över ett brett fält som inkluderar samtliga människorättsområden. Dock är vissa områden mer framträdande än andra. Det gäller bl.a. rättsväsendet, asyl- och migrationsområdet, hälso- och sjukvården och utbildningsområdet.

Genomförda inventeringar visar vidare att mycket få av de drygt 70 kontaktade statliga myndigheterna har genomfört utbildningsinsatser för de egna anställda där mänskliga rättigheter nämns explicit.

Däremot har många genomfört utbildningsinsatser kring områden som handlar om mänskliga rättigheter, såsom jämställdhet, likabehandling och icke-diskriminering, utan att tala om frågorna termer av mänskliga rättigheter.

Förslag till utbildningsinsatser

I uppdragen till MR-piloterna samt Juridiska och Teologiska fakulteten ingick att komma med förslag på utbildningsinsatser och upplägg på kurser. Förslagen bygger på en bred erfarenhet av olika utbildningsinsatser och det material som myndigheter delat med sig av samt den erfarenhet som både Juridiska och Teologiska fakulteterna har inom området för att utbilda inom mänskliga rättigheter. Dessa erfarenheter och förslag ligger till grund för ett övergripande program för kompetensutvecklingsinsatser.

Övergripande program för kompetensutvecklingsinsatser

Uppsala universitet har antagit följande programförklaring:

Uppsala universitet utbildar statligt anställda i mänskliga rättigheter på regeringens uppdrag.

Vi vill bidra till att den offentliga makten utövas med grundläggande respekt för individen. Målet är att statligt anställda ska ha tillräckliga kunskaper om de mänskliga rättigheterna och dess innebörd i sin yrkesroll och verksamhet, så att kränkningar av rättigheterna kan förebyggas och förhindras. Vi arbetar tvärsektoriellt och beaktar olika perspektiv för att sprida kunskap genom samverkan, dialog och erfarenhetsutbyte samt utbildning på högre nivå.

Insatsen vänder sig till statligt anställda som i sin yrkesutövning kommer i kontakt med människorättsfrågor. Vi stimulerar till lärande inom och mellan olika verksamheter i den statliga förvaltningen och till aktuell forskning inom området.

Syfte och mål med uppdraget

De rättigheter som uttrycks i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och de konventioner som därefter har utvecklats och ratificerats av Sverige utgör ett normsystem som är utformat för att den offentliga makten ska utövas med en grundläggande respekt för individen. Det är därför av vikt att statligt anställda har kunskap om de mänskliga rättigheterna och vilka skyldigheter dessa rättigheter innebär för den statliga verksamheten, så att kränkningar av rättigheterna kan förebyggas och förhindras.

Syftet med uppdraget är att de utvalda myndigheternas personal ska ha tillräcklig kännedom om de mänskliga rättigheterna och deras innebörd för att kunna känna igen situationer där rättighetsfrågor aktualiseras inom ramen för den egna yrkesutövningen. Det är därför angeläget att det utbildningsmaterial som tas fram kan anpassas till såväl myndigheternas olika behov som olika behov inom respektive myndighet. Målsättningen är att de utbildningar som tas fram inom ramen för arbetet ska kunna integreras i de utvalda myndigheternas ordinarie verksamhet och även spridas till andra myndigheter.

Effektmål

Uppsala universitet har utifrån uppdragsbeskrivningen identifierat fem effektmål, det vill säga huvudsakliga effekter som ett övergripande program för kompetensutvecklingsinsatser om de mänskliga rättigheterna för berörd personal på olika nivåer inom statsförvaltningen ska bidra till. Effektmål är, utan inbördes rangordning:

- Stärkt kompetens om de mänskliga rättigheterna och vilka skyldigheter dessa rättigheter innebär inom statlig verksamhet samt i professions- och statstjänstemannarollen.
- Ökad respekt för individen vid utövande av den offentliga makten, så att kränkningar av rättigheterna kan förebyggas och förhindras.
- Gemensam förståelse för ett människorättsbaserat arbete inom statsförvaltningen.
- Ökad legitimitet för myndigheter och myndighetspersoner genom tillämpning av mänskliga rättigheter i den dagliga verksamheten.
- Mer forskning och evidensbaserat lärande om tillämpningen av mänskliga rättigheter i offentlig sektor.

Förslagna kompetensutvecklingsinsatser

Nedan beskrivs kortfattat de kompetens- och utbildningsinsatser som föreslås som en del i ett övergripande program. Samtliga utbildningar utvecklas med utgångspunkt i ett människorättsbaserat arbetssätt och i nära samverkan med myndigheter vars verksamhet har en nära koppling till främjandet av mänskliga rättigheter samt med en normkritisk pedagogik. Utbildningarna ska kunna integreras i de utvalda myndigheternas ordinarie verksamhet och utbildningsutbud.

Grundläggande utbildning om mänskliga rättigheter för statsanställda

Det övergripande syftet med en grundläggande utbildning om mänskliga rättigheter är att ge tillräcklig kännedom om de mänskliga rättigheterna och deras innebörd för att kunna känna igen situationer där rättighetsfrågor aktualiseras inom ramen för den egna yrkesutövningen. Vår bedömning är att alla som är verksamma inom offentlig verksamhet behöver en grundläggande utbildning i mänskliga rättigheter, men att den fokuserar på nyanställda i staten.

En webbaserad introduktion om mänskliga rättigheter

Uppsala universitet föreslår att en webbaserad utbildning utvecklas i samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), som en del av ett blandat lärande och en digital modul i en grundläggande utbildning om mänskliga rättigheter. Utbildningen bör vara på en grundläggande nivå, vara lättillgänglig, övergripande och hänvisa till material och vidare stöd och utbildningsinsatser. Den bör kunna användas som en modul för introduktion för nyanställda och komplettera befintliga webbutbildningar inom närliggande område.

Utbildning på avancerad nivå för vissa yrkesroller

Det övergripande syftet med en utbildning på avancerad nivå för vissa yrkesroller är att ge fördjupad kunskap inom ett eller flera områden om mänskliga rättigheter och deras innebörd för att kunna känna igen situationer där rättighetsfrågor aktualiseras inom ramen för den egna myndighetens verksamhet. En prioritering av vissa myndigheter och yrkesroller föreslås för denna utbildning.

Forum för dialog, samverkan och lärande om mänskliga rättigheter i rollen som statsanställd

Förutom ovan beskrivna utbildningar avser Uppsala universitet erbjuda ett forum för dialog, samverkan och lärande om mänskliga rättigheter i rollen som statsanställd. Som framgått genom inventering av befintliga projekt och program för utbildning om de mänskliga rättigheterna för statligt anställda så finns det en omfattande kompetens inom flera myndigheter och hos enskilda tjänstemän. Dialog, samverkan och erfarenhetsutbyte är en viktig del av ett strukturerat och organisatoriskt lärande. Aktiviteterna kommer att genomföras under begreppet *MR-forum* och genomförs både som fysiska möten och på digitala arenor.

Utveckling av en digital plattform för lärande

Uppsala föreslår utveckling av en digital plattform för lärande i form av en portal där utbildningar och olika lärandeaktiviteter samt verktyg, metoder och stödmaterial samlas och görs tillgängligt. Portalen kommer att göras tillgänglig på www.mr-forum.se.

Processstöd för ett människorättsbaserat arbetssätt inom statliga myndigheter

Som en fördjupad utbildningsinsats föreslår Uppsala universitet att en utbildning till process- och utbildningsledare genomförs för nyckelpersoner inom statlig förvaltning. Det bygger på metodiken att utbilda utbildare och består dels av en utbildning, dels av tillhörande utbildningsmaterial, verktyg och metodstöd som utvecklas i ett samskapande med utvalda myndigheter.

Syftet är att dessa process- och utbildningsledare ska fungera som ett stöd i implementeringen av ett människorättsbaserat arbetssätt samt vara ett stöd för myndighetsledning och stödfunktioner i olika frågor som berör mänskliga rättigheter i verksamheten.

Målgruppen för utbildningsinsatser är chefer, verksamhetsutvecklare och HR-personal eller personer som arbetar i andra stödfunktioner inom myndigheten och har viss expertkunskap inom området för mänskliga rättigheter.

Antologi om mänskliga rättigheter i staten och i rollen som statsanställd

Som en del av uppdraget att ta fram utbildningsmaterial och att koppla mänskliga rättigheter i rollen som statsanställd i aktuell forskning föreslår Uppsala universitet att ta fram en skrift i form av en antologi. Skriften ska spegla de mänskliga rättigheterna som en förenande bas för flera tvärssektoriella frågor och perspektiv. Innehållet utvecklas med stöd och medverkan från flera institutioner och centrumbildningar vid Uppsala universitet, men även med artiklar från doktorander och forskare från andra universitet och högskolor, experter vid myndigheter och tidigare utredare inom området.

Kontinuerlig utvärderingsprocess med tydliga inslag av lärande

Uppsala universitet planerar ett följeforskningsuppdrag dvs. en kontinuerlig utvärderingsprocess med tydliga inslag av lärande.

1. Regeringens uppdrag till Uppsala universitet

Regeringen ger Uppsala universitet i uppdrag att utarbeta och genomföra ett övergripande program för kompetensutvecklingsinsatser om de mänskliga rättigheterna för berörd personal på olika nivåer inom statsförvaltningen. Arbetet ska inkludera bland annat framtagande av utbildningsmaterial och metoder för spridning av materialet. Som ett första steg i arbetet ska en inventering av befintliga projekt eller program för utbildning om de mänskliga rättigheterna för statligt anställda göras. Därefter ska utbildningsinsatser riktas till ett urval av statliga myndigheter vars verksamhet särskilt tydligt aktualiserar frågor om mänskliga rättigheter.

Arbetet ska ske i dialog med myndigheter vars verksamhet har en nära koppling till främjandet av mänskliga rättigheter, såsom länsstyrelserna, Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen och Myndigheten för delaktighet.

Uppsala universitet ska senast den 15 februari 2015 redovisa ett övergripande program för kompetensutvecklingsinsatser om de mänskliga rättigheterna för berörd personal på olika nivåer inom statsförvaltningen. Redovisningen bör innehålla förslag på utbildningsmaterial, metoder för hur detta material ska spridas samt en uppskattning av kostnaden för respektive del.

Slutredovisning ska ske senast den 1 oktober 2017 och innehålla förslag på hur utbildningen fortsättningsvis ska förvaltas och utvecklas.

1.1 Bakgrund till uppdraget

Regeringen har tidigare aviserat att en strategi för mänskliga rättigheter i Sverige ska överlämnas till riksdagen. Strategin utarbetas mot bakgrund av bl.a. slutbetänkandet från Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige (SOU 2010:70) och utvärderingen av den andra nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter (SOU 2011:29). Arbetet är inriktat på att främja ett fortsatt systematiskt arbete med mänskliga rättigheter i Sverige.

De rättigheter som uttrycks i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och de konventioner som därefter har utvecklats och ratificerats av Sverige utgör ett normsystem som är utformat för att den offentliga makten ska utövas med en grundläggande respekt för individen. Det är därför av vikt att statligt anställda har kunskap om de mänskliga rättigheterna och vilka skyldigheter dessa rättigheter innebär för den statliga verksamheten, så att kränkningar av rättigheterna kan förebyggas och förhindras.

I ovan nämnda betänkanden konstateras att det saknas en mer övergripande strategi för kompetensuppbyggnad och långsiktig kompetensförsörjning om mänskliga rättigheter inom staten. Delegationen (SOU 2010:70) och utvärderaren (SOU 2011:29) har föreslagit att regeringen ska ge Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) i uppdrag att utarbeta en sådan strategi. Krus avvecklades emellertid den 31 december 2012. I stället bör medel för detta ändamål ges till Uppsala universitet, som sedan den 1 juli 2013 förvaltar sex webbutbildningar, vilka på regeringens uppdrag har tagits fram av Krus.

De mänskliga rättigheterna omfattar många perspektiv och samhällsområden. Syftet med uppdraget är att de utvalda myndigheternas personal ska ha tillräcklig kännedom om de mänskliga rättigheterna och deras innebörd för att kunna känna igen situationer där rättighetsfrågor aktualiseras inom ramen för den egna yrkesutövningen. Det är därför angeläget att det utbildningsmaterial som tas fram kan anpassas till såväl myndigheternas olika behov som olika behov inom respektive myndighet. Målsättningen är att de utbildningar som tas fram inom ramen för arbetet ska kunna integreras i de utvalda myndigheternas ordinarie verksamhet och även spridas till andra myndigheter.

De mänskliga rättigheterna är en förenande bas för flera tvärsektoriella frågor och perspektiv. En viktig del av arbetet inom uppdraget är därför att beakta hur konventionsåtaganden om bl.a. barnets rättigheter, rättigheter för personer med funktionsnedsättning, diskriminering, jämställdhet och de nationella minoriteternas rättigheter styr myndigheters arbete. Redan i dag har bl.a. Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Myndigheten för delaktighet och länsstyrelserna uppdrag med nära koppling till främjandet av mänskliga rättigheter inom flera av dessa perspektiv och områden. Arbetet med att utforma och genomföra utbildningsinsatser inom ramarna för detta uppdrag ska därför ske i dialog med dessa myndigheter.

1.2 Genomförande av inventering

Avdelningen för uppdragsutbildning har gett i uppdrag åt Juridiska och Teologiska fakulteten vid Uppsala universitet samt MR-piloterna att genomföra en inventering av befintliga projekt eller program för utbildning om de mänskliga rättigheterna för statligt anställda samt att föreslå olika kompetensutvecklingsinsatser inom ramen för regeringsuppdraget.

Juridiska fakulteten och MR-piloterna har haft ett övergripande uppdrag som delvis gått in i varandra, medan Teologiska fakulteten har haft ett avgränsat uppdrag för att ta tillvara erfarenheter från masterprogram i mänskliga rättigheter vid Uppsala universitet, vilket fokuserar på fördjupade kunskaper i mänskliga rättigheter ur folkrättsliga, filosofiska, statsvetenskapliga och religionsvetenskapliga perspektiv.

Båda fakulteterna har haft att beakta hur hela universitetets kompetens inom området för mänskliga rättigheter ska tas tillvara och involveras i ett övergripande program för kompetensutvecklingsinsatser och i en mer övergripande strategi för kompetensuppbyggnad och långsiktig kompetensförsörjning om mänskliga rättigheter i staten.

I uppdragen ingick att inventera olika utbildningsinsatser som har riktat sig till statligt anställda, men även att analysera och utvärdera dessa samt att föreslå nya utbildningsinsatser som ska genomföras inom uppdraget. Vidare ingick att särskilt beakta och föreslå hur utbildningar och utbildningsmaterial kan anpassas till olika yrkesroller och verksamheter.

Vid de olika inventeringarna har framförallt kvalitativ metod tillämpats för att svara på frågeställningarna som preciseras i respektive underlagsrapport. Ett urval på ett drygt 70-tal myndigheter från olika sektorer har kontaktats och bidragit med underlag.

Som en utgångspunkt i inventering och analys av utbildningsbehov samt föreslagna kompetensutvecklingsinsatser har vi utgått från följande material:

- Slutbetänkandet från Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige (SOU 2010:70)
- Utvärderingen av den andra nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter (SOU 2011:29)
- FN:s övervakningskommittéers kritik mot Sverige
- Europarådets kritik mot Sverige inklusive Europadomstolens domar i mål mot Sverige
- Skuggrapporter till FN:s konventionskommittéer från det civila samhällets organisationer
- Svar från myndigheter
- Dialog med myndighetsrepresentanter
- Myndigheters instruktioner

1.3 Disposition

Rapporten innehåller, inklusive denna del, sex kapitel samt en sammanfattning och fyra bilagor.

Kapitel 1 och 2 beskriver regeringens uppdrag till Uppsala universitet och en översikt av behovet av kompetensutveckling samt en översikt av ett antal förslagen från Delegationen för mänskliga rättigheter (SOU 2010:70) och utvärderingen av den andra nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter (SOU 2011:29). Kapitel 2 behandlar också kort den granskning av Sveriges arbete med mänskliga rättigheter och vilka myndigheter som berörs av kritiken.

Kapitel 3 behandlar de inventeringar som genomförts av MR-piloterna samt Juridiska och Teologiska fakulteterna, vilka har genomförts som ett första steg för att få svar på vilka utbildningsinsatser som finns och hur dessa kan utvecklas och kompletteras i ett systematiskt och övergripande program med kompetensutvecklingsinsatser om mänskliga rättigheter för statsanställda.

Kapitel 5 innehåller Uppsala universitets förslag på övergripande program för kompetensutvecklingsinsatser om de mänskliga rättigheterna för berörd personal på olika nivåer inom statsförvaltningen.

Kapitel 6 innehåller organisation och förslag på struktur för dialog, samverkan och lärande.

Bilaga 1 innehåller regeringsbeslut om uppdrag till Uppsala universitet.

Bilaga 2 innehåller underlagsrapport från MR-piloterna

Bilaga 3 innehåller underlagsrapport från Juridiska fakulteten

Bilaga 4 innehåller underlagsrapport från Teologiska fakulteten

2 Behov av kompetensutveckling om mänskliga rättigheter i statsförvaltningen

De rättigheter som uttrycks i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och de konventioner som därefter har utvecklats och ratificerats av Sverige utgör ett normsystem som är utformat för att den offentliga makten ska utövas med en grundläggande respekt för individen. I uppdraget till Uppsala universitet betonas vikten av att statligt anställda har kunskap om de mänskliga rättigheterna och vilka skyldigheter dessa rättigheter innebär för den statliga verksamheten, så att kränkningar av rättigheterna kan förebyggas och förhindras.

Behovet av kunskap och kompetens samt utbildning om mänskliga rättigheter framgår i uppdragsbeskrivningen och de utredningar som ligger som grund för uppdraget att genomföra ett övergripande program för kompetensutvecklingsinsatser om de mänskliga rättigheterna för berörd personal på olika nivåer inom statsförvaltningen.

För att kunna svara mot syftet med uppdraget har vi tittat på vilka behov av kompetensutvecklingsinsatser som har konkretiserats i förslag från Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, i förslag från utvärderingen av den andra nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter samt genom den kritik som framkommit i granskning av Sveriges arbete med mänskliga rättigheter. I detta arbete har vi också tittat på vilka myndigheter vars verksamhet särskilt tydligt aktualiserar frågan om mänskliga rättigheter, vilket senare också legat till grund för datainsamling och vidare förslag till olika kompetens- och utbildningsinsatser.

I detta kapitel är stycke 2.1 – 2.4 hämtade från MR-piloternas rapport, vilket sammanfattar behovet av kompetensutveckling och förslag på olika insatser som identifierats i tidigare utredningar (SOU 2010:70 och SOU 2011:29), samt vilka myndigheter som fått kritik i granskningen av Sveriges arbete med mänskliga rättigheter (framförallt kritik från FN, Europarådet och det civila samhället).

2.1 Förslag från Delegationen för mänskliga rättigheter

I den statliga offentliga utredningen *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter* (2010:70) som lämnades som slutbetänkande från *Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige* föreslås att det ska utarbetas "... en strategi för hur statsanställda långsiktigt och systematiskt ska ges utbildning om mänskliga rättigheter."¹ Här nedan sammanfattas kort vilka myndigheter som Delegationen beskriver som centrala för arbetet med mänskliga rättigheter, det behov av utbildning som beskrivs i utredningen samt viken typ av utbildning som rekommenderas.

2.1.1 Delegationen om centrala myndigheter för arbetet med mänskliga rättigheter

I utredningen betonas att Sverige genom att ratificera internationella konventioner folkrättsligt har åtagit sig att respektera de mänskliga rättigheterna och att detta är en skyldighet som åligger hela den offentliga verksamheten. Genom detta antagande är det självklart viktigt att samtliga myndigheter har kunskap om hur deras myndighetsområde berör och berörs av mänskliga rättigheter. Med detta som utgångspunkt lyfter dock utredningen några myndigheter som har "... tydligare eller mer övergripande uppgifter rörande de mänskliga rättigheterna."² Här beskrivs att myndigheterna inom rättsväsendet, tillsynsmyndigheterna liksom utbildningsväsendet har en central roll för arbetet med mänskliga rättigheter. I listan nedan finns myndigheter som nämns som exempel i utredningen.

¹ Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige. 2010. *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter* (SOU 2010:70), s.442

² SOU 2010:70, s.187

Myndigheter som har tydligare eller mer övergripande uppgifter rörande de mänskliga rättigheterna:

- Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen)
- Riksrevisionen
- Barnombudsmannen
- Diskrimineringsombudsmannen
- Länsstyrelserna
- Skolinspektionen (Barn- och elevombudet ingår som en del i myndigheten)
- Specialpedagogiska skolmyndigheten
- Socialstyrelsen

Som exempel på myndigheter med en central roll nämns även Forum för levande historia och institutioner och centrumbildningar inom den akademiska världen.

2.1.2 Delegationen om utbildningsbehov för svenska myndigheter

Delegationen lät genomföra en SIFO-undersökning 2006 som visade att 66 procent av de 77 statliga myndigheter som deltog³ i mätningen ansåg att de var i behov av fortbildning och kompetensutveckling inom ämnet mänskliga rättigheter. Av de svarande myndigheterna ansåg 42 procent att de mänskliga rättigheterna har mycket stor bäring på verksamheten och 39 procent av myndigheterna ansåg att det är mycket viktigt att ha kunskaper om de mänskliga rättigheterna för att kunna utföra det dagliga arbetet. I utredningen drog Delegationen slutsatsen att efterfrågan på fortbildning och annat stöd i arbetet för de mänskliga rättigheterna var stor.⁴ Samtidigt beskrivs att flera statliga myndigheter har genomfört utbildningar om mänskliga rättigheter, men att det *“... kan dock konstateras att det i dag saknas en långsiktig strategi för hur statsanställda ska ges utbildning om de mänskliga rättigheterna. Sådan kunskap är nödvändig för att respekten för de mänskliga rättigheterna ska kunna säkerställas, ...”*⁵

2.1.2.1 Mänskliga rättigheter används inte explicit i myndigheternas arbete

I utredningen uttrycks att mänskliga rättigheter sällan används som begrepp i myndigheters arbete, trots att konventionerna om de mänskliga rättigheterna är bindande åtaganden för det allmänna som helhet. Delegationen säger dock att det finns ett ökat intresse från bl.a. myndigheter för att på ett tydligare sätt arbeta utifrån mänskliga rättigheter. *“Samtidigt finns en avsaknad av konkreta styrdokument och metoder för att bedriva sådant arbete.”*⁶

2.1.3 Hur utbildningen bör se ut – Delegationens rekommendation om en trestegsmodell

I utredningen presenterar Delegationen en trestegsmodell för utbildningar i mänskliga rättigheter för personal inom offentlig sektor, vilken innehåller följande steg:

1. Övergripande kunskaper om de mänskliga rättigheterna, bl.a. om konventionerna.
2. Övningar som syftar till att bearbeta egna fördomar och attityder i förhållande till bl.a. principen om icke-diskriminering.
3. Kunskaper om hur de mänskliga rättigheterna inverkar på den egna yrkesutövningen.

³ I undersökningen deltog 100 statliga myndigheter, varav 77 procent svarade.

⁴ SOU 2010:70, s.195-6

⁵ Ibid, s.444

⁶ SOU 2010:70, s.219

Stegen beskrivs som väsentliga för att utbildningen ska ge effekt i den ordinarie verksamheten. Delegationen beskriver även betydelsen av att verksamheterna själva är med och tar fram innehållet i utbildningarna, och lyfter fram följande delar i arbetssättet som viktiga:

- a. *Att i ett tidigt skede involvera kursdeltagare och andra representanter för den aktuella verksamheten i förberedelsearbetet och då kartlägga deras kunskap, förväntningar och behov.*
- b. *Personer med kompetens om organisationens egen verksamhet respektive om de mänskliga rättigheterna bör arbeta tillsammans med att så konkret som möjligt, gärna fallbaserat, förena frågor som rör bl.a. beslutsfattande inom organisationens eget verksamhetsområde med kunskap om vilka krav de mänskliga rättigheterna ställer på myndighetens beslutsfattande och agerande.*
- c. *Utbildning i flera etapper är att föredra så att deltagarna kan ta med sig frågor från sitt vardagliga arbete för diskussion vid nästa utbildningstillfälle.*
- d. *Det krävs engagemang från en verksamhets ledning för att utbildningar ska kunna genomföras och för att de ska få långsiktig effekt. (För att ledningen ska kunna medverka till att de mänskliga rättigheterna integreras i verksamheten behöver även ledningen ges kompetensutveckling i ämnet.)*
- e. *”Utbildning av utbildare” är en viktig komponent i utbildning om mänskliga rättigheter. Om varje deltagare efter avslutad utbildning får ett ansvar att föra kunskapen vidare i den egna verksamheten skapas en effektiv kunskapsspridning.⁷*

Kopplat till dessa aspekter beskrivs att utbildningar om mänskliga rättigheter får bättre genomslagskraft om rättigheterna implementeras i handlingsplaner eller andra policydokument där deras betydelse åskådliggörs i samband med att personalen utbildas. *”Utbildningen behöver därför ge deltagarna kunskap om och verktyg för att utarbeta nya sådana dokument eller omarbета redan befintliga dokument.”⁸*

Om innehållet i utbildningarna ska kunna spridas vidare inom en myndighet krävs även att *”... utbildningarna utformas på ett sätt som underlättar för deltagarna att sprida kunskapen vidare genom metodinläring och genom att de får material som de själva kan använda i utbildningen av sina kollegor.”⁹*

Gällande utbildningens innehåll beskriver Delegationen att det generellt finns ett behov av att på ett grundläggande sätt tydliggöra vad mänskliga rättigheter är och på vilket sätt de mänskliga rättigheterna sätter gränser för – och ställer krav på – myndighetsutövning och beslutsfattande. I sammanhanget av kompetensutveckling kring mänskliga rättigheter inom offentlig verksamhet beskrivs även att det är viktigt att förena kunskap om det övergripande *människorättsperspektivet* med kännedom om den aktuella verksamheten, och att en kombination av internt och externt perspektiv därför är avgörande.¹⁰ Människorättsperspektivet ingår i ett mer systematiskt arbete för mänskliga rättigheter och i nästa avsnitt beskrivs det – och ett människorättsbaserat arbetssätt – utifrån SOU:ns definitioner.

⁷ Ibid, s.256-8

⁸ Ibid, s.256

⁹ SOU 2010:70, s.257

¹⁰ Ibid, s.258

2.1.3.1 Delegationen om ett människorättsbaserat arbetssätt

I utredningen används uttrycket människorättsperspektiv och detta begrepp definieras på följande sätt.

“Med människorättsperspektiv avses att de mänskliga rättigheterna används uttryckligen och som styrande för verksamhet och insatser av olika slag.

Användningen av ett människorättsperspektiv syftar till att:

- *de mänskliga rättigheterna ska respekteras,*
- *enskilda ska ha kunskap och medvetenhet om de mänskliga rättigheterna som just sina rättigheter och om sitt ansvar för att respektera andra personers mänskliga rättigheter, samt till att*
- *personer verksamma inom den offentliga sektorn ska ha kunskap och medvetenhet om vilka skyldigheter de mänskliga rättigheterna innebär för dem.”¹¹*

I utredningen beskrivs vidare att när människorättsperspektivet används systematiskt i en verksamhet kan arbetet beskrivas som rättighetsbaserat eller som människorättsbaserat arbete. Ett människorättsbaserat arbetssätt (Human Rights Based Approach, HRBA) är en metod som initierades inom det internationella utvecklingssamarbetet för att säkerställa att mänskliga rättigheter integreras i de insatser som genomförs, inte bara omnämns i målen för arbetet. I utredningen utgår från det gemensamma uttalandet, UN Common Understanding, som ett antal FN-organ inom biståndsområdet antog 2003.

“Enligt uttalandet finns det ett antal faktorer som karaktäriserar människorättsbaserat arbete, bl.a.:

- *Att de internationella konventionerna om de mänskliga rättigheterna används som utgångspunkt.*
- *Att centrala människorättsprinciper, bl.a. om icke-diskriminering, är vägledande för arbetet genom hela processen, och att frågor om utsatta gruppers rättigheter prioriteras.*
- *Att enskildas möjligheter att utkräva sina mänskliga rättigheter utvärderas och strategier för att stärka dem formuleras och genomförs.*
- *Att enskilda och grupper ges reella möjligheter att delta i formulering av mål och metoder för verksamhet som kommer att påverka dem.*
- *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.*
- *Att situationen för de mänskliga rättigheterna utvärderas och att brister i efterlevnaden av rättigheterna identifieras och åtgärdas.*
- *Att insatser övervakas och utvärderas i förhållande till de mänskliga rättigheterna, både vad gäller process och resultat.*
- *Att synpunkter och rekommendationer från internationella organ som arbetar med de mänskliga rättigheterna beaktas.”¹²*

I utredningen beskrivs vidare att i ett människorättsbaserat arbetssätt ska de mänskliga rättigheterna vara vägledande på alla stadier av arbetet, från planering, utformning och genomförande till övervakning och utvärdering av insatser. Det betonas även att delaktighet ska ses både som metod och mål, att utvärderingar ska omfatta både process och resultat och att mätbara mål bör identifieras.

¹¹ Ibid, s.121

¹² SOU 2010:70 s.122-3

2.2 Förslag från utvärderingen av den andra nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter

År 2006 överlämnade regeringen En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006–2009 (skr. 2005/06:95) till riksdagen. Detta var den andra handlingsplanen för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter och skrivelsen omfattade dels en kartläggning av situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige, dels en handlingsplan med ett antal åtgärder med syfte att stärka arbetet för de mänskliga rättigheterna på nationell nivå. År 2011 lämnade den särskilda utredaren Hans Ytterberg sitt betänkande kring arbetet med handlingsplanen; Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009 (SOU 2011:29).

I arbetet med denna rapport har vi bl.a. tittat på vilka myndigheter som omnämns i utvärderingens texter kring åtgärd 104, det vill säga vilka myndigheter som nämns i beskrivningen av myndigheter "... vars verksamhet är av särskild betydelse för att rättigheterna ska säkerställas för den enskilde."

2.2.1 Myndigheter med särskild betydelse för att säkerställa mänskliga rättigheter

I handlingsplanen från 2006 beskrivs att regeringen avser att i sin myndighetsstyrning "... se över hur ansvaret för att respektera de mänskliga rättigheterna kan tydliggöras för myndigheter vars verksamhet är av särskild betydelse för att rättigheterna ska säkerställas för den enskilde."

Bedömningen om denna prioritering av myndigheter delas med utvärderaren, i utvärderingen beskrivs dock att det inte har varit möjligt att göra någon heltäckande genomgång av vilka myndigheter som särskilt bör få sina myndighetsinstruktioner förtydligade när det gäller sitt ansvar för mänskliga rättigheter. "En utgångspunkt bör vara att de som i dag har eller har haft sådana särskilda uppdrag även fortsättningsvis bör ha det."¹³

Utredningen nämner även utförligare kriterier för vilka myndigheter som bör ha ett tydligare formulerat ansvar för mänskliga rättigheter. Här ingår myndigheter som uppfyller kriteriet att vara särskilt betydelsefulla för respekten för enskildas rättigheter, "... antingen därför att kontakterna med allmänheten är omfattande eller för att deras ansvarsområde och befogenheter innebär en särskilt stor risk för enskildas grundläggande rättigheter träds för när." Exempel på dessa myndigheter är följande.

Myndigheter med omfattande kontakter med allmänheten/ Myndigheter med ansvarsområde och befogenheter som innebär en särskilt stor risk för enskildas grundläggande rättigheter träds för när

- Arbetsförmedlingen
- Domstolsverket
- Försäkringskassan
- Kriminalvården
- Migrationsverket
- Rikspolisstyrelsen
- Statens institutionsstyrelse
- Säkerhetspolisen
- Åklagarmyndigheten
- Myndigheterna inom försvaret
 - Försvarets materielverk (FMV)
 - Försvarets radioanstalt (FRA)
 - Försvarexportmyndigheten (FXM)

¹³ Utredningen för utvärderingen av nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter. 2011. Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter (SOU) 2011:29, s.152

- Försvarsmakten (FM)
- Försvarsunderrättelsesdomstolen
- Rekryteringsmyndigheten
- Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (SIUN)
- Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)

Liksom i Delegationens utredning beskrivs även tillsynsmyndigheter som betydelsefulla för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter genom sin tillsyns- eller föreskriftsroll. Här nämns följande myndigheter:

Tillsynsmyndigheter

- Boverket
- Samtliga länsstyrelser
- Socialstyrelsen
- Skolinspektionen
-

I utvärderingen beskrivs Justitieombudsmannen (JO), Justitiekanslern (JK) och Regeringskansliets särställning för att säkra ett effektivt systematiskt arbete med att skydda och främja mänskliga rättigheter på nationell nivå i Sverige. JO och JK beskrivs utifrån sina uppdrag att övervaka att de som utövar

offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar och Regeringskansliet utifrån sin styrningsroll av statlig verksamhet.

Myndigheter med särställning i det nationella arbetet för mänskliga rättigheter

- Justitieombudsmannen
- Justitiekanslern
- Regeringskansliet

2.2.2 Utvärderingen om utbildningsbehov för svenska myndigheter

2.2.2.1 Genomförda utbildningar om mänskliga rättigheter

Här aktualiseras kortfattat utvärderingen av handlingsplanens åtgärd 120 om regeringens avsikt att genomföra utbildningar om mänskliga rättigheter för personal inom Regeringskansliet – och åtgärd 121 om Domstolsverkets uppdrag att redovisa hur FN:s konventioner och Europakonventionen beaktats i utbildningsverksamheten.

Regeringskansliet

Inom ramen för sitt uppdrag tittade utvärderaren närmare på åtgärd 120 i den nationella handlingsplanen, med målet att handläggare och chefer inom Regeringskansliet skulle utbildas i mänskliga rättigheter under perioden 2006–2009. Detta då Regeringskansliets personal ansågs utgöra "... en central målgrupp för att en tydlig styrning av statlig verksamhet på området mänskliga rättigheter ska bli möjlig, liksom för att främja en ökad medvetenhet mer allmänt om dessa frågor inom olika politikområden."¹⁴

De genomförda utbildningsinsatserna som skulle inkludera både handläggare och chefer i organisationen hade enligt utvärderarens bedömning en så pass låg ambitionsnivå att han ansåg att de inte var förenliga med Sveriges MR-åtaganden. Detta både beroende på att utbildningen inte nått ut brett inom myndigheten och det knappa människorättsrelaterade innehållet i utbildningarna.

¹⁴ SOU 2011:29, s. 137

“Väsentligt större utbildningsinsatser än hittills bör också göras i förhållande till såväl handläggare som chefer inom Regeringskansliet för att säkerställa den kompetens som krävs för ett effektivt systematiskt arbete med att skydda och främja mänskliga rättigheter på nationell nivå i Sverige.”¹⁵

Domstolsverket

Utifrån åtgärd 121 uppmanar utvärderaren regeringen att i samråd med Domstolsverket överväga ytterligare åtgärder “... för att säkerställa en hög kompetens i domstolarna i fråga om Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter.” Utredningen beskriver hur det fortsatt är ovanligt att svenska myndigheter och domstolar “... i vart fall uttryckligen, fäster avseende vid Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter, med undantag i viss mån för främst Europakonventionens bestämmelser rörande rätten till en rättvis rättegång inom skälig tid...”¹⁶

I utvärderingen betonas vidare domstolarnas centrala roll i förverkligandet av de mänskliga rättigheterna då de utgör den yttersta möjligheten för den enskilde att utkräva sina rättigheter. “Domare måste därför särskilt ha tillräcklig kunskap om Sveriges internationella MR-åtaganden för att kunna säkerställa en tillämpning av svensk rätt i enlighet med dessa åtaganden.”¹⁷

Utvärderaren föreslår att en inventering och analys av kunskapsläget och behovet av utbildning bör göras bland domarna, och uttrycker att det bör övervägas om det går att införa obligatoriska minimikrav på fortbildning inom området för de ordinarie domarna.

2.2.2.2 Mänskliga rättigheter används inte explicit i myndigheternas arbete

Likt i Delegationens utredning (SOU 2010:70) beskrivs det i utvärderingen att myndigheterna inte använder sig av begreppen kring mänskliga rättigheter explicit i sitt arbete. I utvärderingen uttrycks följande gällande JO:s och JK:s arbete med mänskliga rättigheter:

“I praktiken är det emellertid inte särskilt vanligt vare sig när det gäller JO eller JK att granskningen, i vart fall såvitt kommer till uttryck i beslutsmotiveringarna, tar sikte mera direkt på efterlevnaden också av Sveriges konventionsbaserade åtaganden på MR- området, med undantag möjligen för främst frågor om oskäligt långa handläggningstider. Det utesluter givetvis inte att konventionsrättigheterna beaktats utan att det görs någon uttrycklig hänvisning till dem i besluten.”¹⁸

I rapporten ges rekommendationen att i lag förtydliga att myndigheternas kontrolluppdrag innefattar att se “... hur de som utövar offentlig verksamhet efterlever sina skyldigheter i förhållande till Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter.”¹⁹

2.2.3 Hur utbildningen bör se ut – Utvärderingens rekommendationer

Utifrån erfarenheterna med utbildningarna i mänskliga rättigheter på Regeringskansliet nämner utvärderingen följande områden som viktiga i en utbildningsinsats.

“Viktigt är (...) att sådana insatser inte reduceras till endast en generell redogörelse för det internationella regelverket. Utbildningen måste i stället därutöver verksamhetsanpassas så att den kan skapa förståelse för hur Sveriges olika konventionsförpliktelser när det gäller de mänskliga rättigheterna påverkar medarbetarnas egna arbetsuppgifter. Av särskild betydelse är, som regeringen särskilt framhöll i handlingsplanen, att sådana kompetenshöjande insatser

¹⁵ Ibid, s. 22

¹⁶ Ibid, s. 230

¹⁷ Ibid, s. 230

¹⁸ SOU 2011:29. 153

¹⁹ Ibid, s. 153

nu också riktas mot Regeringskansliets chefer och erfarna handläggare.”²⁰

2.2.3.1 Utvärderingen om ett människorättsbaserat arbetssätt

Likt i Delegationens betänkande finns det i utvärderingen tydliga beskrivningar av att arbetet med mänskliga rättigheter bör ske systematiskt, "... i motsats till enskilt, splittrat och tillfälligt.”²¹ I utvärderingen refereras det bl.a. till en rekommendation om systematiskt arbete för mänskliga rättigheter på nationell nivå från Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter (MRkommissarien). Även här likställs ett systematiskt arbete med mänskliga rättigheter med ett rättighetsbaserat (människorättsbaserat) arbetssätt.

“En ytterligare betydelsefull kompetent i ett systematiskt arbete för mänskliga rättigheter består, enligt MR-kommissariens rekommendation, i olika former av utbildning och andra kunskapshöjande åtgärder. Ett effektivt genomförande av ett rättighetsbaserat arbete förutsätter att det finns myndighetsföreträdare som har tillräckliga kunskaper för att kunna identifiera och behandla rättighetsfrågor. I rekommendationen framhålls därför som särskilt betydelsefullt att mänskliga rättigheter ingår i utbildningarna för sådana yrkesgrupper som i hög grad kan förväntas ställas inför sådana frågeställningar. Exempel på sådana yrkesgrupper är bl.a. poliser, domare, lärare, socialarbetare och läkare.”²²

Vidare beskrivs att utbildningen inte bör genomföras på frivillig basis utan ingå som en del av ordinarie pågående och långsiktiga utbildningsprogram och att utbildningen bör vara *“... kontinuerlig och verksamhetsanpassad fortbildning, bl.a. riktad till personer i ledande befattning inom olika myndigheter.”²³*

2.3 Granskning av Sveriges arbete med mänskliga rättigheter

Sverige har tillträtt sju av FN: s nio kärnkonventioner om mänskliga rättigheter. För var och en av konventionerna har en kommitté av oberoende experter etablerats. Kommittéernas uppdrag är att övervaka att staterna respekterar, skyddar, uppfyller och främjar rättigheterna i de konventioner de ratificerat. Med regelbundna intervaller på mellan två och fem år rapporterar konventionsstaterna till kommittéerna om hur efterlevnaden av konventionerna ser ut på nationell nivå. FN: s konventionskommittéer tar även del av så kallade skuggrapporter där det civila samhällets organisationer ger sin syn på hur staten efterlever konventionerna i landet. Därefter granskas staten av konventionskommittéerna och dess slutsatser och rekommendationer till staten sammanställs i ett dokument med namnet “Concluding observations”. Individuella klagomål kan också föras fram till åtta av FN: s konventionskommittéer²⁴, om staterna godkänt denna möjlighet.

Även FN:s råd för mänskliga rättigheter (MR-rådet) granskar regelbundet situationen för de mänskliga rättigheterna i FN:s alla medlemsstater genom så kallade Universal Periodic Reviews (UPR). Varje stat granskas vart fjärde år. Sverige granskades i januari 2015 och inför denna granskning skickade, utöver den svenska regeringen, det civila samhället in en skuggrapport och FN:s högkommissariat sammanställde ett underlag som innehöll en sammanfattning av FN-organs tidigare synpunkter på Sveriges efterlevnad av sina människorättsliga åtaganden.

²⁰ Ibid, s. 138

²¹ Ibid, s. 73

²² Ibid, s. 75

²³ Ibid, s. 75

²⁴ <http://www.fn.se/fn-info/vad-gor-fn/manskliga-rattigheter-och-demokrati/individuella-klagomal/>

Sverige har också tillträtt flera av Europarådets konventioner som medför att Sveriges efterlevnad av de mänskliga rättigheterna inom dessa områden granskas.

Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) prövar klagomål från enskilda gällande kränkningar av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Sveriges efterlevnad av den europeiska sociala stadgan (reviderad) övervakas av den europeiska kommittén för sociala rättigheter. Alla länder som har ratificerat stadgan måste lämna en årlig rapport om hur de har arbetat för att uppfylla den. Europarådets ministerkommitté kan ge rekommendationer för hur länder som inte följer stadgan ska ändra sin lagstiftning. Sverige har ratificerat ett tilläggsprotokoll till stadgan som innebär att europeiska och nationella arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer samt internationella enskilda organisationer som uppfyller vissa kriterier kan anföra klagomål till kommittén. Enskilda personer har inte klagorätt.

Den Europeiska konventionen till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning övervakas av Europarådets tortyrkommitté, en grupp oberoende experter som regelbundet genomför besök i olika stater för att se hur personer som frihetsberövats behandlas. Därefter sammanfattar kommittén synpunkter, kritik, rekommendationer och frågor i en rapport till staten ifråga.

Europarådets kommission mot rasism och intolerans (ECRI) arbetar mot rasism, främlingsfientlighet och diskriminering. Utgångspunkten för arbetet och granskningen är bl.a. Europakonventionen. I likhet med Europarådets tortyrkommitté besöker ECRI stater, undersöker situationen där och lämnar en rapport med rekommendationer.

Sverige har ratificerat två Europarådskonventioner inom minoritetsområdet; ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk. Sveriges efterlevnad av konventionerna övervakas av Europarådets rådgivande kommitté för ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter respektive Europarådets expertkommitté för den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk. Båda består av oberoende experter. Vart femte respektive vart tredje år ska staterna rapportera om sitt arbete till kommittéerna, som därefter lämnar synpunkter, kritik och rekommendationer om staternas arbete.

2.3.1 Myndigheter som berörs av kritik vid granskning av Sveriges arbete med mänskliga rättigheter

MR-piloterna har i sin rapport gjort en omfattande sammanställning av de myndigheter som berörs av kritiken och rekommendationer från de internationella organen och det civila samhället. Det är många myndigheter som berörs av den kritik som framförs av FN, Europarådet och det civila samhället – och vissa identifierade människorättsområden omfattar uttryckligen alla myndigheter, såsom arbete för att främja lika rättigheter och möjligheter för alla invånare. Ofta berörs även specifikt de myndigheter som är en del av lagstiftningsprocessen, såsom Regeringskansliet och Lagrådet, och myndigheter inom domstolsväsendet (Domstolsverket/Sveriges domstolar).

Andra myndigheter som, bland andra, berörs av kritiken och/eller rekommendationerna från FN, Europarådet och det civila samhället (vissa av myndigheterna nämns därför att de enligt vår analys är direkt berörda av kritiken eller rekommendationerna, och några nämns därför att kritiken eller rekommendationerna handlar om deras verksamhetsområden och de på så sätt är indirekt berörda): Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Barnombudsmannen, Bergsstaten, Boverket, Diskrimineringsombudsmannen, Ekonomistyrningsverket, Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för socialförsäkringen, Inspektionen för vård och omsorg, Justitiekanslern, Justitieombudsmannen, Kriminalvården, Länsstyrelserna, Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet, Naturvårdsverket, Polismyndigheten, Riksdagsförvaltningen, Riksrevisionen, Sameskolstyrelsen, Sametinget, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Statens skolinspektion, Statens skolverk, Statskontoret, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Utrikesdepartementet, Åklagarmyndigheten.

3 Inventering av befintliga projekt eller program

Som ett första steg i uppdraget till Uppsala universitet ska en inventering av befintliga projekt eller program för utbildning om de mänskliga rättigheterna för statligt anställda göras. Vi har genomfört en första inventering som en övergripande utredning för att få svar på vilka utbildningsinsatser som finns och hur dessa kan utvecklas och kompletteras i ett systematiskt och övergripande program med kompetensutvecklingsinsatser om mänskliga rättigheter för statsanställda.

MR-piloterna samt Juridiska och Teologiska fakulteterna vid Uppsala universitet fick olika och delvis överlappande uppdrag att inventera och utreda vilka befintliga projekt och program för utbildning om de mänskliga rättigheterna som är aktuella i statsförvaltningen.

I uppdragen ingick att inventera olika utbildningsinsatser som har riktat sig till statligt anställda, men även att analysera och utvärdera dessa samt att föreslå nya utbildningsinsatser som ska genomföras inom uppdraget. Det ingick även att inventera befintligt utbildningsmaterial, metoder och skrifter som har använts i olika utbildningsinsatser, samt att särskilt beakta och föreslå hur utbildningar och utbildningsmaterial kan anpassas till olika yrkesroller och verksamheter.

Teologiska fakulteten fick ett avgränsat uppdrag med fokus på att ta tillvara de erfarenheter man gjort inom ramen för masterprogram i mänskliga rättigheter vid Uppsala universitet.

Inventeringen av befintliga utbildningar och en övergripande utredning ska bidra till att konkretisera vilka utbildningsinsatser som ska riktas till ett urval av statliga myndigheter vars verksamhet särskilt tydligt aktualiserar frågor om mänskliga rättigheter.

3.1 Inventering av MR-piloterna

Undersökningen genomfördes genom att MR-piloterna kontaktade drygt 70 myndigheter som intervjuades via telefon och/eller e-post om sitt arbete med mänskliga rättigheter. Urvalet av myndigheter gjordes utifrån materialet i de tidigare avsnitten, och frågorna som ställdes gällde bland annat:

- Om myndigheten har någon person eller enhet som ansvarar för arbetet med mänskliga rättigheter.
- Om myndigheten har haft några utbildningsinsatser inom mänskliga rättigheter riktade till de anställda.
- Vilka utbildningsmaterial, metoder och skrifter som har använts inom dessa utbildningsinsatser.
- Vilka yrkesroller inom myndigheten som de intervjuade bedömer skulle vara i behov av utbildning i mänskliga rättigheter i ett första steg, vilka rättighetsfrågor som aktualiseras inom dessa yrkesroller och vilken typ av utbildning som skulle behövas.

Undersökningen visar att mycket få av de kontaktade statliga myndigheterna har genomfört utbildningsinsatser för de egna anställda där mänskliga rättigheter nämns explicit. Däremot har många genomfört utbildningsinsatser kring områden som handlar om mänskliga rättigheter, såsom jämställdhet, likabehandling och icke-diskriminering, utan att tala om frågorna i termer av mänskliga rättigheter. Flera av myndigheterna uppger att deras anställda har fått utbildning om den statliga värdegrunden. Dessa utbildningar har enligt de intervjuade haft ett visst inslag av mänskliga rättigheter.

Flera myndigheter uppger att de inte är i behov av utbildning i mänskliga rättigheter – men vi menar att så länge myndigheterna inte pratar explicit om hur mänskliga rättigheter påverkar deras verksamhet behöver de utbildning i mänskliga rättigheter. Detta framför allt för att dessa myndigheter ska börja tillämpa ett människorättspråk i sitt myndighetsarbete.

3.1.1 Myndigheter med specifika erfarenheter kopplade till mänskliga rättigheter

Vissa myndigheter i vår undersökning arbetar med frågor som på ett tydligt sätt handlar om och/eller har bäring på mänskliga rättigheter. Dessa myndigheter arbetar bl.a. med utbildning och kompetensutveckling för andra myndigheter, och de kunskaper och erfarenheter de har bör enligt vår mening nyttjas när utbildningar i mänskliga rättigheter ska tas fram och genomföras. Dessa myndigheter är bl.a.:

Barnombudsmannen

Barnombudsmannen har i uppdrag att företräda barns och ungas rättigheter och intressen utifrån barnkonventionen.

På Barnombudsmannens hemsida presenteras olika metoder och verktyg, såsom metoden Unga direkt och det webbaserade uppföljningssystemet Max18, som syftar till att stödja bl.a. myndigheters arbete med att förverkliga barnkonventionen²⁵.

Diskrimineringsombudsmannen

Diskrimineringsombudsmannen arbetar för att främja lika rättigheter och möjligheter och motverka diskriminering. Diskrimineringsombudsmannen har bland annat tagit fram skriften ”Mänskliga rättigheter på hemmaplan” vars syfte är att inspirera anställda och politiker i kommunerna i arbete med att främja lika rättigheter och möjligheter och motverka diskriminering²⁶.

Diskrimineringsombudsmannen håller också kurser om att främja lika rättigheter och möjligheter och motverka diskriminering och trakasserier. Kurserna riktar sig till arbetsgivare och fackliga representanter (såsom chefer, strateger, HR-medarbetare, fackligt anställda eller förtroendevalda), personal inom förskola och skola (såsom förskolechefer och skolledare) och verksamma inom civilsamhällesorganisationer som arbetar med diskrimineringsfrågor²⁷.

Myndigheten för delaktighet

Myndigheten för delaktighet arbetar för att alla, oavsett funktionsförmåga, ska kunna vara delaktiga i samhället. Myndigheten har bland annat tagit fram information och vägledning när det gäller arbete utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.²⁸

Sida

Sida arbetar för att minska fattigdomen i världen och bidra till att genomföra Sveriges politik för global utveckling, PGU.

Sida arbetar med integrering av mänskliga rättigheter i allt utvecklingssamarbete. Myndigheten har utvecklat ett intranätbaserat metodstöd för integrering av HRBA (Human Rights Based Approach, människorättsperspektiv/människorättsbaserat arbete) och länkat det till sitt digitala system för beredning och hantering av insatser. Sida planerar att lägga ut en förenklad version på Sida.se under våren 2015.

²⁵ www.barnombudsmannen.se/pejling/vad-kan-du-gora/

www.barnombudsmannen.se/unga-direkt/

www.barnombudsmannen.se/max18/

²⁶ www.do.se/Documents/informationsmaterial/manskliga-rattigheter-pa-hemmaplan-kommunhandboken.pdf

²⁷ www.do.se/sv/Om-DO/DOs-kurser/, samt svar från DO 2015-01-14

²⁸ <http://www.mfd.se/funktionshinderspolitik/fn-konventionen/>

Sida Partnership Forum håller kurser för anställda inom myndigheter, civilsamhällesorganisationer, forskningsinstitutioner och näringslivet. Under våren 2015 ges exempelvis workshops om HRBA i praktiken, som ger deltagarna verktyg för och kunskap om hur metoden används i praktisk verksamhet.

Forum för levande historia

Forum för levande historia arbetar för demokrati och alla människors lika värde med lärdomar från historien, främst med fokus på lärare och elever. I tidigare regleringsbrev har myndigheten haft specifika uppdrag kopplade till mänskliga rättigheter. Bland annat medverkade den i Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige och hade ansvar för en kartläggning av undervisningsmaterial för grund- och gymnasieskolan om mänskliga rättigheter²⁹.

3.1.2 Exempel på utbildningsinsatser m.m. om mänskliga rättigheter

Några andra exempel på myndigheter som har påbörjat arbetet med att tala om mänskliga rättigheter i sin verksamhet är Länsstyrelserna, Kriminalvården, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Migrationsverket och Statens Institutionsstyrelse.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna antog våren 2010 en gemensam handlingsplan för lika rättigheter och möjligheter för perioden 2010-2012. Handlingsplanen tar upp tre områden; organisation, sakområden och kommunikation och omfattar sammanlagt 36 olika åtgärder. Inom ramen för projektet togs också en handledning till en grundutbildning i mänskliga rättigheter med särskilt fokus på skyddet mot diskriminering fram.³⁰

Enligt rapporten Länsstyrelsernas arbete med mänskliga rättigheter 2004-2013 har så gott som alla länsstyrelser genomfört grundutbildningsinsatser om mänskliga rättigheter under åren 2011- 2012. Omfattningen på MR-utbildningarna har varierat mellan länen, men generellt har de flesta genomfört satsningar på flera parallella plan, såsom grundutbildningar, temadagar, workshops, kompetensbaserad rekrytering och introduktionsutbildning för nyanställda. På ungefär hälften av länsstyrelserna har nästan all personal genomgått utbildningen. Femton länsstyrelser har använt sig av eller delvis använt det gemensamma utbildnings-/handledningsmaterialet.

Kriminalvården

Kriminalvården uppger bl.a. att mänskliga rättigheter ingår som en del i Kriminalvårdens grundutbildning som genomgås av samtliga nya medarbetare. Grundutbildningen är anpassad efter vilken tjänst och arbetsuppgifter medarbetaren har vilket innebär att de medarbetare som har mest kontakt med klienter också har längst utbildning. Utbildningen i mänskliga rättigheter fördjupas i tre olika steg under utbildningen.

Polismyndigheten

Enligt Polismyndighetens redogörelse för sina utbildningar i mänskliga rättigheter ingår detta ämne i Polisprogrammet, i chefs- och ledarskapsutbildningar och i utbildningen för personal som ska tjänstgöra i fredsbevarande insatser.

²⁹ <http://www.levandehistoria.se/material/kartlaggning-utbildningsmaterial-om-de-manskliga-rattigheterna>

³⁰ Länsstyrelsernas arbete med mänskliga rättigheter 2004-2013

På Polisprogrammet (grundutbildningen till polis) ligger fokus på termin ett på de grundläggande konstitutionella principerna för polisens maktutövning; legalitet, objektivitet och proportionalitet. Dessa principer kopplas till konkreta MR-case som exempelvis handlar om profilering (och risk för diskriminering), rätt till kroppslig och personlig integritet och de konstitutionella möjligheterna för staten att – exempelvis genom polislagen – ingripa i dessa och rätten till rättvis rättegång. Samtliga studenter utbildas i hatbrott, med utredningsperspektiv och en tydlig MR-inriktning. Det finns också ett starkt brottsofferfokus med särskild tonvikt på statens skyldigheter mot brottsoffer, i synnerhet särskilt sårbara brottsoffer. Barnkonventionen behandlas särskilt i hatbrottskursen. I chefs- och ledarskapsutbildningar behandlas värdegrund och polisens olika styrdokument som har koppling till MR. Utbildningen för personal som ska tjänstgöra i fredsbevarande insatser (Polisens utlandsstyrka) eller som projektledare i bilaterala projekt sker till största delen genom den grundläggande missionsförberedande tvåveckorsutbildning som utlandssektionen genomför fyra gånger om året (International Police Officer Course, IPOC). Kursen utgår från FN:s utbildningsmaterial ”Core Predeployment Training Material” och är certifierad av FN. Information om International Humanitarian Law (IHL) och mänskliga rättigheter ingår med syfte att poliserna ska förstå det ramverk de har att agera inom och verka för att motparterna följer, eftersom de flesta i polisens utlandsstyrka har rådgivande/övervakande funktioner gentemot landets lokala polis.

Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten uppger att de har återkommande utbildningsinsatser riktade mot den operativa personalen. Under åklagarnas obligatoriska grundutbildning ges 18 lektioner i mänskliga rättigheter. På åklagarkurs III som åklagarna går efter ca två år i tjänst ges fyra lektioner i mänskliga rättigheter och hatbrott. Resten av utbildningen sker under åklagarkurs IV, som åklagarna går efter ca tre år, i form av två lektioner om barnkonventionen, åtta lektioner om den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och fyra lektioner om Diskrimineringsombudsmannens arbete. Varje kurs har ca 25 deltagare och går en gång per termin. Gällande vidareutbildning för åklagare uppger åklagarmyndigheten att de har en kurs med namn Övergripping mot barn i vilket det ingår två pass om barnkonventionen. På kursen Ungdomar och brott ingår tre pass om utredning jämlikt 31 § Lagen om unga lagöverträdare och barnkonventionen. Dessa kurser ges varje år för ca 25 åklagare. Inom ramen för grundutbildningen för administrativ personal uppger Åklagarmyndigheten att det finns kortare pass som indirekt rör frågor om mänskliga rättigheter. I kurserna ”Personaladministration” och ”Att rekrytera” finns delar av pass som behandlar t.ex. diskrimineringsfrågor och likabehandling ur olika perspektiv. Utbildningarna uppges ske i föreläsningssform med interaktiva inslag och det material som används är föreläsarnas presentationer och övningsuppgifter.

Migrationsverket

Migrationsverket uppger att de har många kurser som handlar om mänskliga rättigheter. Två kurser har en explicit koppling till mänskliga rättigheter: Mänskliga rättigheter och migrationspolitik samt International Refugee Law and Human Rights. Dessa ingår i Migrationsverkets kurskatalog och är valbara. Migrationsverket uppger att de i dagsläget gör en översyn över utbildningar och ska skriva om kurser och planer.

Statens institutionsstyrelse

Statens institutionsstyrelse (SiS) uppger att de 2008 genomfört en stor utbildning i mänskliga rättigheter. Utbildningen innehöll bland annat frågor om hur SiS hanterar sitt uppdrag, inskränkningar av mänskliga rättigheter, tvångsvård, rättssäker vård m.m. Den typen av utbildning

har SiS inte haft sedan dess utan mänskliga rättigheter och Barnkonventionen kommer in i andra, återkommande utbildningar såsom på basutbildningen för nyanställda, som nu är inne på sitt fjärde år samt på utbildningen i dokumentation och särskilda befogenheter för chefer.

SiS uppger även att de arbetat en hel del med Barnkonventionen och tagit fram ett material med namn Barns och ungas rättigheter i Statens institutionsstyrelsens verksamhet – ett informationsmaterial om Barnkonventionen. I detta material, som utgår ifrån de artiklar i Barnkonventionen som är mest relevanta för SiS verksamhet, finns det exempel på frågor att diskutera inom personalgrupperna.

Materialet, uppger SiS, har varit väldigt uppskattat.

SiS har även en handlingsplan för barns och ungas rättigheter som baseras på regeringens strategi, handlingsplanen går under namn Beslut om barns och ungas rättigheter i tvångsvården – handlingsplan för SiS åren 2014–2015. I handlingsplanen, under punkten Beslutsfattare och relevanta yrkesgrupper ska ha kunskap om barnets rättigheter och omsätta denna kunskap i praktiken, informeras det om hur SiS arbetar idag, såsom med ovannämnda utbildningar men även kunskapsförmedling genom en årlig brukarkonferens med återkommande fokus på de ungas rätt att komma till tals, att vara delaktiga och få inflytande över vården och verksamheten.

SiS uppger vidare att etik och bemötandefrågor är viktiga inom myndigheten och att de har etiska regler som nyligen reviderats, reglerna återfinns i ett dokument med namn SiS etiska riktlinjer. I detta dokument nämns mänskliga rättigheter explicit. Tyngdpunkten i riktlinjerna, uppger SiS, ligger på verksamheten, vården och behandlingen och på relationen mellan medarbetare och klient eller ungdom. SiS berättar att de kommer att arbeta med att förankra de etiska riktlinjerna under året.

3.2 Inventering av Juridiska fakulteten

Juridiska fakulteten bildade en arbetsgrupp för att inventera och utreda vilka befintliga projekt och program för utbildning om de mänskliga rättigheterna som är aktuella i statsförvaltningen. Sammanställande och ansvarig för underlagsrapporten var Iain Cameron, professor i folkrätt.

3.2.1 Genomförande av inventering

Arbetsgruppen medlemmar har erfarenhet av utbildning i mänskliga rättigheter vid vissa myndigheter och har kunskap om hur dessa utbildningar ser ut. I vissa fall tog arbetsgruppen personlig kontakt med och erhöll information från ett antal företrädare för berörda myndigheter. Information innehas, eller erhöles, om MR-utbildningar från följande myndigheter:

- Barnombudsmannen
- Diskrimineringsombudsmannen
- Domstolsverket
- Inspektionen för strategiska produkter
- Justitieombudsmannen
- Justitiekanslern
- Migrationsverket
- Polisen/Polishögskolan
- Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden
- Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten
- Säkerhetspolisen
- Åklagarmyndigheten

Juridiska fakulteten skickade ut en förfrågan via e-post till kontaktpersoner (utifrån lista från uppdragsutbildningen) på ett antal andra myndigheter i början av december 2014. Till grund för valet användes kriteriet om myndigheten är i direkt kontakt med allmänheten, samt sysslar med

myndighetsutövning. Dessa direkta kontakter påverkar, eller potentiellt påverkar, enskildas mänskliga rättigheter. En påminnelse gick ut till de myndigheter som inte svarade i början av januari.

Frågan var om myndigheten bedrev någon form av internutbildning i mänskliga rättigheter, och i så fall, om information om innehållet i kursen kunde skickas. I förfrågan förklarades vad som menas med ”mänskliga rättigheter” på följande sätt: mänskliga rättigheter syftar på rättigheter i svensk konstitutionellrättslig bemärkelse, det vill säga rättigheter som framgår av exempelvis tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen, regeringsformen 2 kap. samt 1 kap. 9 §, men även i internationellrättslig betydelse såsom exempelvis FN:s barnkonvention, samt Europarättslig betydelse, dvs. Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Följande myndigheter kontaktades via e-post:

- Arbetsförmedlingen
- Arbetsgivarverket
- Arbetsmiljöforum
- Barnombudsmannen
- Brottsoffermyndigheten.
- Centrala studiestödsnämnden
- Datainspektionen
- Domstolsverket
- Ekonomistyrningsverket
- Folke Bernadotte akademien
- Försvarets materielverk
- Försvarmakten
- Försäkringskassan
- Inspektionen för vård och omsorg
- Kriminalvården
- Kronofogdemyndigheten
- Myndigheten för delaktighet
- Myndigheten för samhällsberedskap
- Regeringskansliet
- Sametinget
- Sida
- Skatteverket
- Statens institutionsstyrelse
- Statens skolinspektion
- Statens skolverk
- Statskontoret
- Sveriges Kommuner och Landsting
- Tullverket
- Alla 21 länsstyrelser

Följande myndigheter svarade på förfrågan:

- Arbetsförmedlingen
- Kriminalvården
- Regeringskansliet
- Sida
- Statens skolverk
- Tullverket

- Länsstyrelserna i Dalarna, Norrbotten, Skåne, Östergötland

Regeringskansliet arbetar mycket med MR, men har inte någon allmän intern MR-utbildning. Kriminalvården svarade att den ”redan har bidragit till arbetet genom att medverka i intervjuer genomförda på uppdrag av Uppsala universitet och där nedan ämnen avhandlats”. Sida skickade endast publikationer som rörde Sidas utåtriktade verksamhet, dvs. hur Sida genom bistånd försöker främja vissa mänskliga rättigheter.

Svarsfrekvensen var, trots påminnelsen, mycket låg. Omfattande rapporter skickades dock av fyra länsstyrelser. Dessa skickade inte bara sitt egna interna utbildningsmaterial utan också information om uppföljning av utbildningarna (enkätsammanställningar mm) samt handlingsplaner gällande integrering av MR i arbetet. Nämnas kan att sju länsstyrelser (inklusive tre av de som svarade utförligt) har haft specifika uppdrag rörande MR-utbildningar mellan 2004 och 2007 och sedan 2007 har alla länsstyrelser omfattats av uppdraget. En rapport publicerad 2013 sammanfattar länsstyrelsernas erfarenheter. En handledning om grundutbildning i MR publicerades av länsstyrelserna 2010.³¹

Utifrån 2013-års rapport, samt handledningen, är det rimligt att anta att de övriga länsstyrelserna har liknande utbildningar. Detta styrks av det faktum att utbildningarna hos alla fyra länsstyrelser som svarade följer samma mönster, (se dock kommentar om Norrbotten nedan). Med andra ord anses att de fyra utförliga rapporterna tillsammans med handledningen och den gemensamma rapporten 2013 ger en ganska bra bild av länsstyrelsernas interna MR-utbildningar.

När det gäller myndigheternas MR-utbildningar skulle inte svaren på frågan räcka som underlag. Men tack vare information som har erhållits genom arbetsgruppens andra kontakter med myndigheter, samt tidigare undersökningar som har gjorts (se SOU 2010:70) är det möjligt att ge en viss bild av hur MR-utbildningar, i den mån dessa förekommer, ser ut.

3.2.2 Innehåll i utbildningar

Arbetsförmedlingen – AF har en omfattande webbutbildning om lika rättigheter. Den innehåller ett kapitel om MR som nämner FN:s allmänna förklaring om MR (UDHR), FN:s konventioner om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) och ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ICESCR), samt innehåller en länk till regeringens hemsida om MR.

Barnombudsmannen – BO har flera utåtriktade kurser om barns rättigheter. Korta (2-timmars föreläsningar) interna utbildningar hålls då och då om barns rättigheter ur ett tematiskt perspektiv (t. ex. barn med funktionsnedsättning, eller barn som är frihetsberövade).

Diskrimineringsombudsmannen – DO har flera utåtriktade kurser om diskrimineringslagarna som tar upp internationella och europeiska normer rörande diskriminering. Det finns ännu inte någon intern utbildning i MR.

Domstolsverket - obligatoriska utbildningar för assessorer (heldag eller halvdag) med tonvikt på processuella mänskliga rättigheter, främst EKMR artikel 6 (rättvis rättegång) och 13 (effektiva rättsmedel). Dessutom ges riktade frivilliga utbildningar om andra rättigheter, såsom socialförsäkringsrättigheter, barns rättigheter mm som drivs av domstolsakademien.

³¹ <http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/2010/handledning-grundutbildning-manskliga-rattigheter.pdf>

Inspektionen för strategiska produkter – frivillig lektion (2 timmar) med tonvikt på vad utgör en grov och omfattande kränkning av MR.

Justitiekanslern – korta (2-3 timmar), frivilliga, interna utbildningstillfällen ordnas då och då om EKMR med tonvikt på skadestandsfrågor, yttrandefrihet och personlig integritet.

Justitieombudsmannen – kort (2-3 timmar), frivilliga, interna utbildningstillfällen ordnas då och då om EKMR, med tonvikt på artikel 6 och artikel 8.

Migrationsverket – korta frivilliga utbildningar ordnas då och då om internationella MR-normer samt humanitärrätt främst de som rör förbud mot utvisning (främst artikel 3 och 8 EKMR).

Polisen/Polishögskolan - relevanta moment om MR integreras i den vanliga utbildningen. Dessa är bl. a. TF/YGL, RF 1:9, RF 2 och delar av EKMR som rör tvångsmedelsanvändning (artikel 3, 5, 6 och 8). MR (Barnkonventionen, EKMR) ingår i delar av påbyggnadsutbildningar (t.ex. förhållslektörutbildning).

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN) – obligatoriska lektioner (2 x 2 timmar) med tonvikt på EKMR, övervakning och personlig integritet (artikel 8).

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun) frivilliga lektioner (3 timmar) med tonvikt på EKMR, övervakning och personlig integritet (artikel 8).

Statens skolverk – håller på att ta fram en internutbildning om relevanta MR (främst Barnkonventionen och EKMR Artikel 9 och Protokoll 1, Artikel 2). Utbildningen kommer i första hand att vara avsedd för projektledare och administratörer, men kommer i andra hand att omfatta all personal.

Säkerhetspolisen - obligatoriska lektioner (2 x halvdagar) med tonvikt på EKMR, övervakning och personlig integritet (artikel 8).

Tullverket – ingen separat utbildning i MR (bortsett för tulltjänstemän som tjänstgör utomlands), men relevanta MR integreras i den vanliga internutbildningen. Dessa är bl. a. TF/YGL, RF 1:9 och delar av EKMR som rör tvångsmedelsanvändning (främst artikel 5 och 8).

Åklagarmyndigheten - obligatorisk utbildning (2 x halvdagar) med tonvikt på RF, EKMR artikel 5 (rätt till frihet och säkerhet) och 6 (rättvis rättegång). Dessutom riktade utbildningar om andra rättigheter, såsom barns rättigheter (som en del av större utbildningspass om barn).

Utbildningarna hos Länsstyrelserna i Dalarna, Norrbotten, Skåne och Östergötland. Föreläsningar (2-3 timmar), ibland med efterföljande gruppövningar. Tre av dessa utbildningar följer samma mönster (jfr Länsstyrelsens handledning), nämligen en kort genomgång av FN:s allmänna förklaring om MR (UDHR), länkar till vissa internationella organisationer som sysslar med MR, en lista över viktiga (främst FN) konventioner, en kort genomgång av diskrimineringslagarna och en kort upplysning om regeringsuppdrag till länsstyrelserna (genom instruktion och regleringsbrev) som rör MR på ett eller annat sätt.

Norrbottens utbildning är mer ambitiös, och samtidigt mer konkret. Förutom ovan nämnda områden, tas följande upp: statens olika skyldigheter gällande MR (respektera, skydda, tillgodose) och vad

dessa innebär, EU-rätt och MR (mycket kortfattad, med exempel kring icke-diskriminering), EKMR, med exempel om kameraövervakning, svenska grundlagarna, RF, ytterst kortfattad, mest om RF 1:2 (främjande av vissa värden), samt RF 1:9 (objektivitetsprincipen), alltså inte om RF:s rättighetskapitel (kapitel 2), TF och YGL (begränsad till 1:1 – principen om yttrandefrihet). Utbildningen avslutas med konkreta exempel tagna ur länsstyrelsens verksamhet, främst om hur MR-tänkande genomsyrar Förvaltningslagen (rättssäkerhet, serviceförpliktelsen, överklagbarhet), förbud mot miljöfarlig verksamhet och hur EKMR (främst artikel 6, 8, 14 och protokoll 1, artikel 1) påverkar detta och slutligen en genomgång av vissa kritiska JO beslut (riktad mot länsstyrelser).

3.2.3 Analys och utvärdering av utbildningar

Denna rapport handlar främst om ”basutbildning” inom MR-området. Myndigheter inom rättsväsendet som har direkt tillgång till tvångsmedel (Polisen, Åklagarmyndigheten, Tullverket och Säkerhetspolisen) har MR-utbildningar som fokuserar på deras specifika verksamhet, antingen genom separata utbildningar eller integrerat i andra utbildningar. Detsamma gäller domstolarna. Då det gäller myndigheter som sysslar med rättslig tillsyn (JK, JO, SIUN, SIN) utbildningsverksamhet (BO) eller har verksamhet som kan röra MR-frågor (ISP) är MR-utbildningsinsatserna mer sporadiska. Migrationsverket och DO har inte någon obligatorisk internutbildning i MR. Man får anta att berörda handläggarna i alla myndigheter inom rättsväsendet har kunskaper i MR på minst grundnivå.

Arbetsförmedlingens ”utbildning” i MR är ytterst summarisk och ska istället ses som en introduktion till det mer omfattande, och konkreta kapitlet om diskrimineringslagarna (som rimlig nog, står mer i fokus för Arbetsförmedlingens uppdrag). Skolverket håller på att ta fram en kortfattad internutbildning.

Många myndigheter har inte svarat. Man bör dock inte dra slutsatsen att myndigheten inte har någon MR-utbildning, även om detta är mycket möjligt, särskilt med tanke på att vissa myndigheter inte har regelbundna, obligatoriska utbildningar, eller inte har någon intern utbildning (DO, Migrationsverket) eller har endast en kort ytlig utbildning (Arbetsförmedlingen). Mer uppföljning behövs, eventuellt kombinerad med direkta påtryckningar från Regeringskansliet för att få svar. I det följande läggs fokus på länsstyrelsernas utbildningar, och handledningen som har tagits fram, och som kan antas påverka eller bestämma innehållet i dessa utbildningar.

1. Nivån på utbildningar på länsstyrelserna, med undantag för Norrbotten, är låg och består mest av en beskrivning av MR. Utbildningen är kort, 2-3 timmar. Alla utbildningar tar upp UDHR. Att man ägnar tid åt att gå igenom innehållet i UDHR i en sådan kort utbildning anses inte ändamålsenligt. UDHR kan visserligen ses som ”startskottet” för den internationella MR-rörelsen men den är huvudsakligen av historisk betydelse. UDHR består av abstrakta (dvs. vaga) principer. UDHR är inte heller ett bindande dokument. Man kan se den som ett uttryck för bindande sedvanerätten, men även då är den kopplad till allmänna begränsningsklausuler som minskar dess värde. UDHR åberopas endast när det inte finns något bättre att åberopa, dvs. när det inte finns mer konkreta och bindande regler. Det anses, med andra ord att fokus på UDHR motverkar syftet att göra MR konkreta och relevanta för myndigheter.

2. Fokus bör inte ligga på att berätta *om* MR (fast en väldigt kort introduktion är förstås nödvändigt) utan mer på att *ge handläggare verktyg* på att förstå betydelsen av, och därför kunna tillämpa, MR i sitt dagliga arbete.

3. Fokus bör ligga på MR-regler som är juridiskt bindande för Sverige och som är någorlunda konkreta. De finns två kategorier av bindande MR-regler: de som utgör svensk lag, och de som är

folkrättslig bindande för Sverige även om de inte är införlivade förpliktelser (d.v.s. har omvandlats till svensk rätt genom lag). Riksdagen har valt att inte införliva vissa förpliktelser. Det betyder inte att dessa är irrelevanta för svenska myndigheter. Tvärtom är det viktigt att betona att sådana icke-införlivade regler inte enbart är FN:s ansvar, utan bindande regler är främst svenska myndigheters ansvar. Flera konventioner som rör olika ekonomiska och sociala rättigheter (som är centrala för kommunens, och i förlängningen, länsstyrelsens arbete) är inte införlivade. Det är dock rimligt att man börjar en utbildning med en kort genomgång av de MR-regler som alla svenska myndigheter måste följa pga. att dessa är svensk lag; RF, TF, YGL, EKMR och EU:s MR stadga (när en myndighet agerar inom ramen för EU-rätt). Att länsstyrelsernas utbildningar visar upp en slagsida då det gäller icke-införlivade FN-konventioner är inte konstigt med tanke på handledningens approach till utbildningsmaterialet. Endast Norrbottens utbildning tar upp de konstitutionella rättigheterna. En ökad betoning på konstitutionella rättigheter är också påkallad pga. att Riksdagen har klargjort att domstolarna nu har ett ansvar för att se till att regeringsformens rättighetskapitel är ”operativt”, vilket innebär att även myndigheterna bör ta dessa rättigheter på största allvar om de inte vill riskera att förlora överklaganden.³²

3. Handledningen och alla fyra utbildningar (särskilt Norrbottens utbildning) försöker konkretisera MR och göra MR kontext-relevant för myndighetspersonal genom att ställa diskussionsfrågor och/eller ta fram konkreta exempel av fall som knyter an till länsstyrelsens verksamhet. Detta är helt riktigt och absolut nödvändigt. Det är det bästa sättet att göra MR meningsfull för handläggare och viktigt även ur pedagogiskt perspektiv. Att använda JO-beslut för detta ändamål är utmärkt. Man bör också konkretisera vissa rättigheter genom att citera relevanta MR-rättsfall som rör områden relevanta för länsstyrelserna från Europadomstolen, HD/HFD och JK-beslut. När det gäller ekonomiska och sociala rättigheter finns liknande om än något mindre konkreta avgöranden att använda (se nedan).

3.3 Inventering av Teologiska fakulteten

Teologiska fakulteten bildade en arbetsgrupp för att inventera och utreda vilka befintliga projekt och program för utbildning om de mänskliga rättigheterna som är aktuella i statsförvaltningen. Sammanställande och ansvarig för underlagsrapporten var Elena Namli, professor i etik och ordförande i styrgruppen för masterprogrammet i mänskliga rättigheter.

3.3.1 Masterprogram i mänskliga rättigheter vid Teologiska fakulteten

Teologiska fakulteten har bedrivit teologisk forskning och undervisning sedan universitetet grundades 1477. Sedan 1831 har fakulteten utbildat blivande präster för tjänst i Svenska kyrkan. Idag är Teologiska fakulteten Sveriges största forsknings- och utbildningsenhet för frågor om religion och teologi genom sina elva forskningsämnen och en mängd olika forsknings- och utbildningsinriktningar.

Flera av dagens forskningsämnen har sitt ursprung i de klassiska teologiska ämnena exegetik, dogmatik och kyrkohistoria men Teologiska fakultetens undervisnings- och forskningsinriktning har breddats så att den idag bedriver forskning också om allmän religionsvetenskap, etik och livsåskådningsfrågor. Stor vikt ligger idag vid sådan forskning som aktualiserar frågor som rör religion och politik både i Sverige och internationellt liksom av de moraliska och institutionaliserade normer som är centrala i samhället. Sedan 2008 bedrivs ett masterprogram i mänskliga rättigheter på

³² Proposition 2009/10:80 En reformerad grundlag, s. 147

fakulteten. Detta program genomförs vid Teologiska fakulteten vid Uppsala universitet i samarbete med Juridiska fakulteten vid samma universitet. Vi samarbetar även med Statsvetenskapliga institutionen. Masterprogrammet i mänskliga rättigheter är ett av universitetets mest populära masterprogram. De studenter som går programmet har varierande akademiska grundutbildningar: rättsvetenskap, statsvetenskap, religionsvetenskap, freds- och konfliktstudier och humaniora. Vid Teologiska fakulteten finns också landets första professur i islamisk teologi och filosofi.

MR-delegationen tar upp viktiga typer av kompetens som behövs för att kunna arbeta praktiskt med mänskliga rättigheter, däribland kunskap om de mänskliga rättigheternas etiska och politiska dimensioner. Masterprogrammet i mänskliga rättigheter är ett mångvetenskapligt program som ger studenten fördjupade kunskaper i mänskliga rättigheter ur folkrättsligt, filosofiskt, statsvetenskapligt och religionsvetenskapligt perspektiv.

Programmet omfattar tretton olika delkurser. Redan på termin ett tränas studenterna i att identifiera och tolka de mänskliga rättigheternas juridiska, politiska och etiska dimensioner. De tränas även i att kunna relatera dessa dimensioner till varandra. Den första terminen består av två 15 hp-kurser, där den ena kursens ansvarige lärare är forskare i folkrätt medan den andra kursens ansvarige lärare är forskare i etik och politisk filosofi så att perspektiven mellan politisk filosofi, etik och folkrätt bryts. Redan från början aktualiseras implementeringsfrågor och flera av kursernas övningar går ut på att diskutera olika implementeringsstrategier. Studenterna utbildas vidare i hur man ska förhålla sig till de krav som internationella organ ställer på staterna. Utbildningens goda resultat visas bland annat genom att flera studenter blivit anlitade av människorättsorgan inom Förenta Nationerna (FN) i samband med framtagning av rapporter och policydokument.

Under termin två väljer studenterna fyra av åtta valbara kurser där fokus ligger på frågor såsom relationen mellan mänskliga rättigheter och demokrati (7,5 hp), hur man ska identifiera och hantera konflikter mellan olika mänskliga rättigheter eller konflikter mellan en mänsklig rättighet och något annat värde (7,5hp), mänskliga rättigheter i Sverige och Europa (7,5hp), mänskliga rättigheter och olika typer av makt (7,5 hp), medborgarskap och rätten att ha rättigheter (7,5 hp).

Under termin tre genomförs praktik eller fältstudium. En stor del av praktiken genomförs i delar av den svenska statsförvaltningen. Under praktiken uppmuntras studenterna att träna på att identifiera människorättsrelaterade problem samt att föreslå rimliga åtgärder. Utlåtandena från praktikplatserna vittnar om att studenternas kompetens uppskattas högt.

Termin tre avslutas med valbara kurser (7,5 hp) varav några behandlar relationen mellan lokal demokrati och skyddet för mänskliga rättigheter. Med Sverige som exempel aktualiseras frågan om hur statens ansvar för efterföljandet av de internationella åtagandena ska balanseras mot det lokala självstyret. Frågor som tas upp och arbetas med under kurserna är till exempel: På vilka sätt är den lokala demokratin en utmaning för ett effektivt skydd för mänskliga rättigheter? Hur bör kommunernas och landstingens ansvar för mänskliga rättigheter utformas? Andra kurser aktualiserar andra ämnen, exempelvis genusfrågor, religionens roll, demokratifrågor etcetera. Kurserna genomsyras av ett internationellt perspektiv och forskningsanknytningen är hög.

Under termin fyra skriver studenterna sina masteruppsatser. En del av dessa berör direkt frågor om hur mänskliga rättigheter implementeras i Sverige. Ämnen såsom diskriminering i olika former, lagtolkningstradition i förhållande till internationella fördrag, relation mellan individuella och kollektiva rättigheter och liknande avhandlas i uppsatserna. Några exempel på uppsatser som författats under senare år är: Ensamkommande barn i vuxenlivet – en kartläggning av ensamkommande barns etablering i samhället, En utvärdering av Sveriges sexualbrottslag i ljuset av Europakonventionen, Svensk vapenexport: en MR-analys, Papperslösa kvinnors möjlighet till skydd undan våld och Diskrimineringslagen: ett tillräckligt skydd mot diskriminering?³³ Studenternas

³³ Sedan en tid laddas studentuppsatser vid Uppsala universitet upp i Digitala Vetenskapliga Arkivet (DiVA). I databasen återfinns nämnda uppsatser tillsammans med andra för uppdraget relevanta uppsatser.

uppsatser håller mycket hög kvalitet och fick omdömet ”mycket hög kvalitet” vid den senaste utvärderingen av masterutbildningarna i landet som Universitetskanslersämbetet genomförde 2013-2014.

Inom ramen för masterprogrammet i mänskliga rättigheter lägger vi oss vinn om att inte reducera mänskliga rättigheter till att endast handla om folkrättsliga frågor. Studenterna utvecklar därför sin kompetens om såväl det faktiska innehållet i den internationella rätten som de etiska och politiska dimensioner som är viktiga vid den praktiska implementeringen av mänskliga rättigheter.

MR-delegationen påpekar vikten av att:

vanan att använda konventionerna som vägledning inom svensk förvaltning och rättskipning, ökar. Det kan t.ex. handla om att använda konventionerna och yttranden från konventionsorganen för att tolka nationell rätt på områden där Sverige återkommande fått ta emot synpunkter från dessa organ.³⁴

På masterprogrammet är den kritiska granskningen av olika förståelser och praktiker kring mänskliga rättigheter central. Som redan nämnts har studenterna olika akademiska bakgrunder och olika erfarenheter från arbetslivet vilket gör att den kritiska granskningen kan relateras till konkreta utmaningar inom till exempel polisen, försvaret, Försäkringskassan med flera.

Sammanfattningsvis syftar således masterprogrammet till att ge studenterna förmåga att självständigt, sakligt och kritiskt arbeta med frågor om hur mänskliga rättigheter ska tolkas, utvecklas och implementeras. Programmet syftar vidare till att ge studenterna fördjupade kunskaper om och förmåga att tillämpa relevanta teoribildningar och metoder som är väsentliga för området. Programmet ger även studenterna möjlighet att bedriva egen forskning.

Att utbildningen på masterprogrammet tillämpar ett helhetsperspektiv i synen på mänskliga rättigheter ser vi som en tillgång som kan utgöra ett bra komplement till Juridiska institutionens uppdrag. För att till exempel öka tillämpningen av principen om fördragskonform tolkning, såsom rekommenderas i SOU 2011:29³⁵, behövs givetvis kunskap om det internationella regelverket men det behövs också kunskap om rättighetsspråk, de politiska och etiska dimensionerna av mänskliga rättigheter samt verktyg och redskap för att känna igen rättigheter. Detta är frågor som vi genomgående arbetar med på programmet och som även kan berika ett utbildningsprogram för statliga myndigheter.

Förutom att arbetet på masterprogrammet genomsyras av rättighetsdiskursens komplexa etiska och politiska dimensioner, finns det flera mer specifika områden som vi behandlar, både i utbildningen och i vår forskning, som kan utgöra ett viktigt bidrag till denna typ av uppdragsutbildning. Anställda i offentlig förvaltning riskerar att möta dilemman och utmaningar där juridiken inte är ett tillräckligt verktyg. Hur gör man när mänskliga rättigheter strider mot varandra? Hur identifieras diskriminerande strukturer som leder till orättvisa förhållanden men där rättsligt skydd för individen saknas eller är svag? Att hantera denna typ av frågor kräver både kunskap om rättighetssystemet men det förutsätter också kunskap som sträcker sig utanför rätten i teknisk mening. Forskare med anknytning till masterprogrammet har spetskompetens i frågor om maktanalys inom skyddet för mänskliga rättigheter liksom diskriminering i den betydelse det har inom ramen för de internationella människorättsliga dokumenten. Vi har kunskap och erfarenhet för att utbilda i frågor om hur man ska hantera komplexa situationer där en säker hantering av mänskliga rättigheter kräver förståelse, förmåga att tolka och hitta hållbara lösningar. Eftersom studenterna kommer från olika utbildningsbakgrunder som sträcker sig från juridik, statsvetenskap till religionsvetenskap och humaniora finns dessutom vana att förmedla denna typ av kunskap till heterogena studentgrupper.

³⁴ Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, s. 20.

³⁵ Utredningen för utvärdering av nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter, s. 141 ff.

3.3.2 Forskning om mänskliga rättigheter som bedrivs vid Teologiska fakulteten

Undervisningen på masterprogrammet i mänskliga rättigheter bedrivs i nära anknytning till den internationella forskningen om mänskliga rättigheter. På programmet arbetar lärare som i sin forskning sysslar med frågor som är direkt relevanta för uppdraget.

Vid Teologiska fakulteten finns elva välfungerande forskarseminarier. Forskarseminariet i etik leds av professor Elena Namli och har socialetik och mänskliga rättigheter som sin explicita profil. Inom ramen för detta seminarium ventileras skilda forskningsprojekt av vilka flera rör de mänskliga rättigheterna. Seminariet har kontinuerligt samarbete med forskare vid Statsvetenskapliga och Filosofiska institutionen. Doktoranderna i seminariet är även aktiva i ett nationellt nätverk för forskarstuderande i mänskliga rättigheter.

Det planerade engagemanget i Uppsala universitets program för fortbildning i mänskliga rättigheter kommer att ytterligare stärka Teologiska fakultetens forskarkompetens gällande implementering av de mänskliga rättigheterna. Vi har under en tid utbildat studenter i att framställa parallellrapporter till internationella övervakningsorgan och ser fram emot att starta forskningsprojekt (post-dok till att börja med) som särskilt fokuserar på implementeringsutmaningar inom svensk statsförvaltning.

De forskare och lärare som är knutna till masterprogrammet i mänskliga rättigheter har tillsammans ett omfattande nätverk i Sverige och internationellt. I det här uppdraget vill vi använda oss av dessa nätverk för att bygga en utbildning anpassad till olika verksamheters behov. Som redan framhållits finns det mycket värdefull kompetens hos flera forskare vid universitetet och institutionen.

3.4 Sammanfattande slutsatser – Behovet av en sammanhållen struktur för utbildning om mänskliga rättigheter i staten

Både i slutbetänkandet från Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige och i utvärderingen av den andra nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter beskrivs att mänskliga rättigheter sällan används som begrepp i svenska myndigheters arbete, trots att konventionerna om de mänskliga rättigheterna är bindande åtaganden för det allmänna som helhet. Utredningarna belyser här utmaningen kring att det inte finns explicita kopplingar mellan de svenska konventionsåtagandena om mänskliga rättigheter och den svenska lagstiftningen och att detta – utifrån principen om fördragskonform tolkning – förutsätter att tjänstepersoner inom den offentliga sektorn har tillräcklig kunskap om de mänskliga rättigheterna för att på egen hand se hur konventionsrättigheter aktualiseras i verksamheten. Utredningarna konstaterade att det vid tiden för deras uppdrag (2010/2011) saknades en långsiktig strategi för hur statsanställda skulle ges utbildning i mänskliga rättigheter.

Resultatet av genomförda inventeringar ger inte på något sätt en fullständig bild över vilka befintliga projekt eller program för utbildning om de mänskliga rättigheterna för statligt anställda som finns, men det bekräftar till stora delar tidigare utredningars konstaterande om behovet av en långsiktig strategi. En fortsatt inventering och sammanställning av befintliga projekt och program samt utbildningsinsatser är en viktig del av det fortsatta uppdraget.

Av de inventeringar som har genomförts visar att mycket få av de kontaktade myndigheterna har genomfört utbildningar där mänskliga rättigheter nämns explicit. Däremot har många genomfört utbildningsinsatser kring områden som handlar om mänskliga rättigheter, såsom jämställdhet, likabehandling och icke-diskriminering, utan att tala om frågorna i termer av mänskliga rättigheter.

Flera av myndigheterna uppger att deras anställda har fått utbildning om den statliga värdegrunden och att denna utbildning haft ett visst inslag av mänskliga rättigheter.

Flera myndigheter uppger även att de inte är i behov av utbildning i mänskliga rättigheter, vilket är en pedagogisk utmaning och tydliggör en fragmentisering av mänskliga rättigheter som begrepp.

Uppdrag och utbildningsinsatser med fokus på olika delar av rättighetsområdet konkurrerar ofta med varandra, vilket leder till otydlighet kring rollen som skyldighetsbärare³⁶ i rollen som statsanställd.

Behovet av samordning och samverkan tydliggörs av att vissa myndigheter på ett tydligt sätt arbetar med utbildning och kompetensutveckling internt eller för andra myndigheter, men att goda exempel och utbildningsinsatser inte sprids till en större målgrupp av myndigheter och statligt anställda.

En ökad dialog, samverkan och lärande för att ta tillvara befintlig kunskap och kompetens behövs inom offentlig sektor som helhet, men framförallt för att samordna, assimilera och tydliggöra mänskliga rättigheter som begrepp i andra insatser som t.ex. i myndigheters arbete med den gemensamma värdegrunden för de statsanställda eller med horisontella principer inom ramen för europeiska socialfonden.

³⁶ Alla som är ansvariga för upprätthållande av mänskliga rättigheter.

4 Föreslagna utbildningsinsatser

I uppdragen till MR-piloterna samt Juridiska och Teologiska institution ingick att komma med förslag på utbildningsinsatser och upplägg på kurser. I detta kapitel beskrivs de olika förslagen i sin helhet och avslutas med en sammanfattning. Förslagen ligger till grund för ett övergripande program för kompetensutvecklingsinsatser, vilka i nästa steg kommer att utvecklas och preciseras i samverkan med flera parter.

4.1 Föreslagna utbildningsinsatser från MR-piloterna

MR-piloterna föreslår i sin rapport en grundläggande utbildning i mänskliga rättigheter samt en fördjupad utbildning enligt nedan. Deras bedömning är att alla som är verksamma inom offentlig verksamhet behöver en grundläggande utbildning i mänskliga rättigheter, men att det i detta förslag fokuseras på målgruppen inom statlig sektor.

4.1.1 Grundläggande utbildning i mänskliga rättigheter

Bland de anställda inom statsförvaltningen finns naturligtvis många som redan har goda kunskaper om de mänskliga rättigheterna och relaterade frågor.

Vi anser dock att det är viktigt att alla statsanställda genomgår en gemensam, grundläggande utbildning i mänskliga rättigheter – detta för att skapa en gemensam, människorättsbaserad utgångspunkt och förståelse inom och mellan myndigheterna när det gäller rollen som offentlig tjänsteperson. Det handlar om att skapa en svensk UN Common Understanding – en gemensam förståelse för ett människorättsbaserat arbete.

Delegationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige lyfte fram att dagens brist på tydliga kopplingar mellan de svenska konventionsåtagandena om mänskliga rättigheter och den svenska lagstiftningen försvårar arbetet med att respektera, skydda och främja de mänskliga rättigheterna. *“Principen om fördragskonform tolkning förutsätter att tjänstemän inom den offentliga sektorn har tillräcklig kunskap om de mänskliga rättigheterna för att inse när en konventionsrättighet aktualiseras i verksamheten...”*³⁷

Som behandlades i tidigare avsnitt föreslog Delegationen att en utbildning i mänskliga rättigheter bör innehålla följande delar, en rekommendation vi till fullo stödjer.

1. Övergripande kunskaper om de mänskliga rättigheterna, bl.a. om konventionerna.
2. Övningar som syftar till att bearbeta egna fördomar och attityder i förhållande till bl.a. principen om icke-diskriminering.
3. Kunskaper om hur de mänskliga rättigheterna inverkar på den egna yrkesutövningen.³⁸

Kring denna trestegsmodell beskriver Delegationen många viktiga aspekter för hur utbildningen bör utformas, aspekter som vi kommer att gå in på vidare i avsnitt om den fördjupade utbildningen. Utifrån det samlade materialet i vår studie vill vi också framhålla att det är viktigt att grundutbildningen innehåller information om:

- Vad de mänskliga rättigheterna innebär i rollen som offentlig tjänsteperson. (Rollen som skyldighetsbärare gentemot rättighetsbärarna.)
- Baskunskap om och grundläggande förståelse för människorättsbaserat arbete, dvs. systematiskt och strategiskt arbete med mänskliga rättigheter i en verksamhet.
- Kunskap som möjliggör ett gemensamt människorättspråk inom och mellan myndigheterna.

³⁷ SOU 2010:70, s.280

³⁸ Ibid, s.256

För att utbildningen ska få genomslag i verksamheterna behöver den vara verksamhetsanpassad. Detta visar SOU 2010:70, SOU 2011:29 och FN:s kritik. Det är också något som myndigheterna i vår undersökning framhållit som särskilt viktigt. Likaså framhålls vikten av att utbildningarna inte bara innehåller teoretiska delar utan även praktiska, interaktiva moment som knyter an till verksamheternas uppdrag.

Utbildningen kan med fördel innefatta moment såsom att deltagarna får se över sina egna verksamhetens styrdokument, utbildningar, informationsmaterial till invånare med mera, och fundera kring hur mänskliga rättigheter kan lyftas fram i dessa. Det kan även handla om att se över hur myndigheternas arbetsprocesser skulle kunna följa ett människorättsbaserat arbetssätt. Då vi föreslår att utbildningen ska gå ut brett har vi dock förståelse för att den verksamhetsanpassade och interaktiva delen av en grundutbildning kanske främst kan bestå av frågor och checklistor kopplat till ett mer statiskt utbildningsmaterial. Vi vill därför – utifrån erfarenheterna som framhålls i Delegationens utredning och utvärderingens erfarenheter – betona vikten av att genomföra fördjupade utbildningar för de prioriterade myndigheterna där de har möjlighet att genomföra interaktiva workshops med sakkunniga inom mänskliga rättigheter kring eget myndighetsmaterial.

4.1.1.1 Mänskliga rättigheter som statlig värdegrund

Flera av de myndigheter som vi kontaktat inom ramen för vår undersökning uppger att deras anställda har fått utbildning om den statliga värdegrunden.

Utbildningar om den statliga värdegrunden har tagits fram av Krus, Kompetensrådet för utveckling i staten, och av den statliga Värdegrundsdelegationen. Krus var en statlig myndighet som avvecklades den 31 december 2012. Dess uppgift var att ge stöd till kompetensförsörjningen i de statliga myndigheterna, bland annat gällande frågor om den statliga värdegrunden³⁹. År 2009 fick Krus i uppdrag av regeringen att leda och samordna projektet *Offentligt etos – en god förvaltningskultur*. Projektet handlade om att stärka de statsanställdas kunskaper om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som statstjänsteman⁴⁰.

I SOU 2010:70 beskrivs att utgångspunkten för *Offentligt etos*, enligt uppdraget till Krus från regeringen, var *“en gemensam värdegrund i statsförvaltningen som utgår från demokrati och mänskliga rättigheter samt strävar mot rättssäkerhet, effektivitet och medborgarperspektiv. Värdegrunden utgörs, enligt uppdraget, bl.a. av de författningar som är av grundläggande betydelse för de statsanställda i deras yrkesroll.”*⁴¹

Vidare sägs i SOU 2010:70 att *“Krus har tagit fram en promemoria om den gemensamma värdegrunden för statsanställda som kortfattat tar upp vissa frågor om de mänskliga rättigheterna”*⁴².

När Krus avvecklades fick Värdegrundsdelegationen i uppdrag att bygga vidare på det arbete som Krus inledde. Värdegrundsdelegationen är:

“...[e]n arbetsgrupp inom Regeringskansliet, som genom aktiviteter, skrifter och andra utåtriktade insatser ska verka för att respekten och förståelsen för den statliga värdegrunden upprätthålls på alla nivåer i statsförvaltningen. Arbetsgruppens uppgift är att i samarbete med andra aktörer inom statlig förvaltning bidra till att uppfylla regeringens delmål att de statsanställda ska ha kunskap om och förståelse

³⁹ Krus tog bl.a. fram sex webbaserade fortbildningar för statsanställda - Att arbeta i staten, De sex värdegrundsprinciperna, Bemötande, Jämställdhet och genus, Lagligt och lämplig, och Lagligt och lämpligt för dig som är chef - som i dag finns tillgängliga hos Uppsala universitetets avdelning för uppdragsutbildning: <http://www.uppdagsutbildning.uu.se/Utbildningar/krus-webbutbildningar/#>.

⁴⁰ Uppdrag att leda och samordna ett projekt om offentligt etos, Finansdepartementet dnr Fi2009/7223 (delvis).

⁴¹ SOU 2010:70, s. 240

⁴² Ibid. Promemorian som nämns är *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*, Krus, 2009.

för de grundläggande värdena i statsförvaltningen och rollen som statstjänsteman. Arbetsgruppen ska vara verksam till och med 2016.”⁴³.

I material från Krus och Värdegrundsdelegationen nämns mänskliga rättigheter på några ställen, exempelvis i skriften *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda* där det står att skriften ska utgöra *“ett stöd för de statsanställda i arbetet med att utveckla en god förvaltningskultur, präglad av demokrati, mänskliga rättigheter och rättssäkerhet, effektivitet och tillgänglighet.”⁴⁴*

Synen på och förståelsen för de mänskliga rättigheterna som en gemensam utgångspunkt för all offentlig verksamhet bör enligt vår mening tydliggöras än mer i de utbildningar om mänskliga rättigheter som vi nu föreslår.

Som ovan nämnts anser vi att utbildningen bör skapa en gemensam, människorättsbaserad utgångspunkt och förståelse inom och mellan myndigheterna för rollen som offentlig tjänsteperson. Det handlar om att *“tydliggöra de mänskliga rättigheternas roll som en gemensam internationell och nationell värdegrund för samhället⁴⁵”*, som det uttrycks i SOU 2010:70. Där sägs också att:

“De mänskliga rättigheterna utgör inte endast ett antal enstaka rättigheter. Tillsammans bildar de rättigheter som uttrycks i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och de konventioner som utvecklats därefter en helhet. De utgör ett normsystem som är utformat för att den offentliga makten ska utövas med en grundläggande respekt för individen. Utgångspunkten är att den offentliga makten utövas på medborgarnas uppdrag och för befolkningens skull. Förhållandet mellan den enskilde som rättighetsbärare och det allmänna som skyldighetsbärare ska därför vara jämbördigt. För att detta ska vara möjligt krävs det insikt och förståelse om de mänskliga rättigheterna som en värdegrund för samhället, dvs. att ett människorättsperspektiv tillämpas.”⁴⁶

Utöver den grundläggande utbildningen som beskrivs i detta avsnitt behöver, som vi nämnt, ett antal myndigheter en fördjupad utbildning. I den anpassas momenten från grundutbildningen än mer till de olika yrkesrollernas specifika verksamheter och yrkesroller.

De prioriterade myndigheterna, vår motivering till prioriteringen och utformningen av den fördjupade utbildningen tas upp i nästa avsnitt.

4.1.2 Prioriterade myndigheter för fördjupad utbildning om mänskliga rättigheter

För att svara på frågan om vilka myndigheter som bör omfattas av en utbildningsinsats från Uppsala universitet, har uppdraget varit att prioritera de *“... myndigheter vars verksamhet särskilt aktualiserar frågor om mänskliga rättigheter.”⁴⁷* I denna prioritering har vi utgått från data från rapportens tidigare kapitel, vilket vi beskriver närmare här.

I de två statliga utredningarna fanns ett antal myndigheter omnämnda utifrån att deras verksamhet är av särskild betydelse för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter, och de kategorier av myndigheter som lyfts fram är följande:

- Myndigheterna inom rättsväsendet
- Tillsynsmyndigheter

⁴³ <http://www.vardegrundsdelegationen.se/om-delegationen/>

⁴⁴ Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda, Värdegrundsdelegationen, 2013 (en uppdatering av Krus skrift med samma namn från 2009)

⁴⁵ SOU 2010:70, s.15

⁴⁶ Ibid, s.432

⁴⁷ Uppdragsförfrågan från Avdelningen för uppdragsutbildning, Uppsala universitet 2014-12-05

- Myndigheter inom utbildningsväsendet
- Institutioner och centrumbildningar inom den akademiska världen
- Myndigheter med omfattande kontakter med allmänheten
- Myndigheter med ansvarsområde och befogenheter som innebär en särskilt stor risk för enskildas grundläggande rättigheter träds för när

Bland dessa kategorier nämns även myndigheter som har mänskliga rättigheter inskriva i sina instruktioner.¹¹⁶⁴⁸

Utifrån dessa kategorier – och rapportens material – har vi sammanställt en lista med totalt 46 prioriterade myndigheter för utbildning. Vi har förbehållit oss rätten att tolka dessa kategorier brett och flera av myndigheterna ingår de facto i flera kategorier, dock har vi valt att synliggöra kategorierna för att motivera våra val i listan. För att ytterligare begränsa antalet myndigheter som är aktuella för en fördjupad utbildning har vi valt att presentera listan i två steg.

1. Myndigheter som bör prioriteras för en fördjupad utbildning i ett första steg
2. Myndigheter som bör prioriteras för en fördjupad utbildning i ett andra steg

De myndigheter som vi upplever bör prioriteras för en fördjupad utbildning i ett första steg är 25 till antalet och presenteras nedan. (Myndigheterna är inte internt prioriterade under sina respektive kategorier, utan listade i bokstavsordning.)

4.1.3 Myndigheter som bör prioriteras för fördjupad utbildning i ett första steg

1. Myndigheter inom rättsväsendet

- Domstolsverket/Sveriges domstolar
- Kriminalvården
- Polismyndigheten
- Åklagarmyndigheten

2. Myndigheter med ansvarsområden och befogenheter som kan innebära en särskilt stor risk för kränkningar av enskildas grundläggande rättigheter

- Migrationsverket
- Statens institutionsstyrelse

3. Ytterligare myndigheter med tydliga och/eller övergripande uppgifter rörande de mänskliga rättigheterna

- Barnombudsmannen
- Diskrimineringsombudsmannen
- Ekonomistyrningsverket
- Forum för levande historia
- Inspektionen för vård och omsorg
- Justitiekanslern
- Länsstyrelserna
- Myndigheten för delaktighet
- Regeringskansliet (inkl. Utrikesdepartementet)
- Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen)

⁴⁸ De myndigheter som har mänskliga rättigheter inskrivna explicit i sina instruktioner är Försäkringskassan, Länsstyrelserna, Statens Skolverk, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Myndigheten för delaktighet och Sida. Likaså omfattas JO, BO och DO av uppdrag/lagstiftning som uttryckligen berör mänskliga rättigheter. (SOU 2010:70 s. 395)

- Riksdagsförvaltningen
- Riksrevisionen
- Sametinget
- Statskontoret
- Sida
- Socialstyrelsen
- Statens skolverk

3.1. Myndigheter med tydliga och/eller övergripande uppgifter rörande de mänskliga rättigheterna som även har omfattande kontakt med allmänheten

- Arbetsförmedlingen
- Försäkringskassan

4.1.4 Myndigheter som bör prioriteras för en fördjupad utbildning i ett andra steg

4. Tillsynsmyndigheter

- Arbetsmiljöverket
- Datainspektionen
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
- Inspektionen för socialförsäkringen
- Inspektionen för strategiska produkter
- Statens skolinspektion (inkl. Barn- och elevombudet)

5. Myndigheter inom utbildningsväsendet

- Sameskolstyrelsen
- Specialpedagogiska skolmyndigheten
- Universitetskanslersämbetet
- Universitets- och högskolerådet

6. Övriga prioriterade myndigheter

- Bergsstaten (ingår i Sveriges geologiska undersökning)
- Brottsoffermyndigheten
- Folke Bernadotteakademin
- Folkhälsomyndigheten
- Kronofogdemyndigheten
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
- Myndigheterna inom försvaret
- Statens kulturråd
- Säkerhetspolisen

4.1.5 Innehållet i och metoden för den fördjupade utbildningen

Utöver den grundläggande utbildningen om mänskliga rättigheter drar vi slutsatsen att 26 myndigheter bör få en mer fördjupad och verksamhetsanpassad utbildning om mänskliga rättigheter. Utbildningen ska erbjuda den grund som behövs för att de anställda ska kunna arbeta systematiskt och uttalat utifrån mänskliga rättigheter, dvs. arbeta människorättsbaserat. I både SOU 2010:70 och SOU 2011:29, vilket berörs i tidigare avsnitt, framhålls ett människorättsbaserat arbetssätt som en viktig metod för att arbeta systematiskt för att respektera, skydda, uppfylla och främja mänskliga rättigheter.

För att höja kunskapen om ett människorättsbaserat arbetssätt bland myndigheternas anställda anser vi att ett människorättsbaserat arbetssätt bör tillämpas redan i framtagandet av de fördjupade utbildningarna om mänskliga rättigheter. Detta utifrån att metoden är framtagen av FN och utgår från de internationella konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter som Sverige har åtagit sig att följa. Då det är en metod som används brett internationellt skulle arbetssättet med utbildningarna inte bara tydliggöra de mänskliga rättigheternas roll som en gemensam värdegrund nationellt – som myndigheterna då även tillämpar praktiskt – utan även skapa förutsättningar för gemensamma erfarenheter och ett gemensamt språk både inom myndigheterna, mellan olika myndigheter och i ett internationellt perspektiv.

Det är viktigt att vara tydlig i kommunikationen med att utbildningarna tas fram genom en rättighetsbaserad arbetsmodell så att myndigheterna är medvetna om att de redan i processen kring utbildningen har ett internt exempel på ett rättighetsbaserat arbete att utgå ifrån och som de kan fortsätta att tillämpa inom ramen för sitt eget uppdrag.

4.1.5.1 Likheter mellan en människorättsbaserad arbetsmetod och Delegationens rekommendationer för en framgångsrik utbildning i mänskliga rättigheter

I ett människorättsbaserat arbete är människorättsprinciperna om icke-diskriminering, delaktighet, transparens, ansvar m.fl. vägledande.⁴⁹ I arbetssättet ingår det även att genomföra “... *medvetna överväganden som tar sin utgångspunkt i en bred kartläggning och nulägesanalys ...*”⁵⁰ Kriterierna för ett människorättsbaserat arbetssätt ligger nära de rekommendationer som Delegationen för mänskliga rättigheter gav kring att utforma en framgångsrik utbildning om mänskliga rättigheter för personal inom offentlig förvaltning. Ett exempel på detta är rekommendationen om att “*i ett tidigt skede involvera kursdeltagare och andra representanter för den aktuella verksamheten i förberedelsearbetet och då kartlägga deras kunskap, förväntningar och behov.*”⁵¹

Här innefattas både principen om delaktighet och kriteriet om kartläggning/nulägesanalys.

Vi rekommenderar Uppsala universitet att utgå från Delegationens erfarenheter kring vad som är viktigt för en framgångsrik utbildning, och som finns presenterad i utredningen. I rekommendationerna beskrivs vidare att det är att föredra att utbildningen sker i flera etapper så att deltagarna kan ta med sig frågor från sitt vardagliga arbete. Det förtydligas även att det är bra om personer med kompetens om organisationens egen verksamhet respektive om de mänskliga rättigheterna bör arbeta tillsammans och att de bör arbeta så konkret som möjligt, “... *gärna fallbaserat, förena frågor som rör bl.a. beslutsfattande inom organisationens eget verksamhetsområde med kunskap om vilka krav de mänskliga rättigheterna ställer på myndighetens beslutsfattande och agerande.*”⁵²

I Delegationens rekommendationer beskrivs även att utbildningar om mänskliga rättigheter får bättre genomslagskraft om rättigheterna implementeras i handlingsplaner eller andra policydokument där deras betydelse åskådliggörs i samband med att personalen utbildas. “*Utbildningen behöver därför ge deltagarna kunskap om och verktyg för att utarbeta nya sådana dokument eller omarbета redan befintliga dokument.*”⁵³

För att kunna ta fram de här verksamhetsanpassade utbildningarna genom ett människorättsbaserat arbetssätt som metod, föreslår vi att det skapas mindre arbetsgrupper inom myndigheterna med representation från både från olika yrkesroller och från människorättsexperten. Vi behandlar de aktuella yrkesrollerna vidare i avsnittet nedan.

⁴⁹ SOU 2010:70 s. 122-3

⁵⁰ Ibid, s. 18

⁵¹ Ibid, s.256

⁵² Ibid, s.256

⁵³ Ibid, s.256

4.1.6 Yrkesroller som bör ta del av den fördjupade utbildningen

I uppdraget för denna rapport ingår att svara på frågan om vem som ska gå de föreslagna utbildningarna och att specificera "... vilka utbildningsbehov olika yrkesroller har inom ramen för verksamhetens krav och de rättighetsfrågor som aktualiseras inom ramen för den egna yrkesutövningen."⁵⁴

Utifrån rekommendationen att en fördjupad utbildning om mänskliga rättigheter tas fram av en eller flera arbetsgrupper inom respektive myndighet genom en människorättsbaserad arbetsmetod. Vi förespråkar att det i arbetsgruppen finns representation från ett tvärsnitt av verksamhetens yrkeskategorier, då samtliga är viktiga för ett enhetligt människorättsbaserat arbete. Genom materialet i denna rapport kan vi dock se att vissa yrkesroller omnämns oftare som betydelsefulla för verksamheternas arbete med mänskliga rättigheter.

I Delegationens rekommendationer för en framgångsrik utbildningsinsats beskrivs att det krävs engagemang från en verksamhets ledning för att utbildningar ska kunna genomföras och för att de ska få långsiktig effekt. "... För att ledningen ska kunna medverka till att de mänskliga rättigheterna integreras i verksamheten behöver även ledningen ges kompetensutveckling i ämnet."⁵⁵ Vikten av att en verksamhets ledning ingår i kompetensutvecklingsinsatserna bekräftas även av flera av de myndigheter vi har varit i kontakt med.

Likt en av kategorierna för de prioriterade myndigheterna avslöjar, är det flera myndigheter som har omfattande kontakt med allmänheten. Det är viktigt att all kontakt med invånare sker i enlighet med mänskliga rättigheter och att det i denna kontakt även kan förmedlas information om myndighetens uppdrag i förhållande till dessa rättigheter. I utvärderingen av den nationella handlingsplanen om de mänskliga rättigheterna beskrivs att: "En enskild individ som inte känner till sina rättigheter och inte förstår i vilket sammanhang hon eller han kan hävda dem, kommer knappast heller att försöka göra det".⁵⁶

Bilden av att personal med kontakt med allmänheten är viktig för myndigheternas arbete med mänskliga rättigheter bekräftas även av flera av de myndigheter vi har varit i kontakt med. Lika så nämns handläggare och utredare som yrkesroller som genom sina uppdrag ofta arbetar nära människorättsområden, där kopplingarna till den internationella juridiken är viktig, likväl som hur personalen ska hantera situationer där människorättskrockar sker och där någon rättighet måste prioriteras framför en annan.

De myndigheter vi har varit i kontakt med inom ramen för detta uppdrag har ofta hänvisat våra frågor kring utbildningar inom mänskliga rättigheter till HR-avdelningar. Utöver att HR-personalen ofta har kunskaper kring tidigare genomförda utbildningar är de betydelsefulla för det interna rättighetsbaserade arbetet, utifrån arbetet med personalfrågor, jämställdhets- och likabehandlingsplaner med mera. En annan personalgrupp som nämns i materialet från myndigheterna är controllers, det vill säga yrkesgrupper som arbetar med verksamhetsstyrning och intern utvärdering och därför behöver ha kunskap om myndighetens ansvar för mänskliga rättigheter.

I frågan om myndigheternas ansvar för mänskliga rättigheter uppmärksammas även rättsavdelningar/juristers roll frekvent. Personal som är ansvarig för – och får frågor från övrig personal om – juridiska frågor behöver ha kunskap om myndighetens ansvar för mänskliga rättigheter.

Utifrån det samlade materialet drar vi slutsatsen att följande yrkesroller generellt har en nyckelposition i myndigheternas arbete med mänskliga rättigheter och därigenom i framtagandet av den fördjupade människorättsutbildningen:

⁵⁴ Uppdragsförfrågan från Avdelningen för uppdragsutbildning, Uppsala universitet 2014-12-05

⁵⁵ SOU 2010:70 s.257

⁵⁶ Ibid, s.280

- Chefer
- Personal som kommer i kontakt med invånarna
- Handläggare/utredare
- HR-avdelningar
- Controllers
- Rättsavdelningar/jurister

4.1.6.1 Utbildning av utbildare

I Delegationens utredning beskrivs det att utbildning av utbildare – utifrån de erfarenheter som berörs i rapporten – är en viktig komponent i utbildning om mänskliga rättigheter. *“Om varje deltagare efter avslutad utbildning får ett ansvar att föra kunskapen vidare i den egna verksamheten skapas en effektiv kunskapsspridning.”*⁵⁷

Det här kan vara en viktig del i strategin för att sprida utbildningen inom myndigheterna men det betonas

dock, som vi tidigare nämnt, att innehållet i utbildningarna *“... utformas på ett sätt som underlättar för deltagarna att sprida kunskapen vidare genom metodinlärning och genom att de får material som de själva kan använda i utbildningen av sina kollegor.”*⁵⁸

Om det inom myndigheten finns bred representation från olika yrkeskategorier som själva har varit med och tagit fram och verksamhetsanpassat utbildningsmaterialet, finns det goda förutsättningar för myndigheterna att få kunniga interna utbildare. Här bör dock understrykas att det krävs ett pedagogiskt stöd för att säkra de interna utbildarnas uppdrag.

4.1.6.2 Människorätsfrågor inom ramen för yrkesutövningen

Gällande uppdraget om att redogöra för de rättighetsfrågor som aktualiseras inom ramen för myndighetspersonalens yrkesutövning har vi valt att svara på frågan utifrån följande antaganden. All myndighetspersonal behöver grundläggande kunskap om alla människorättsområden. Utifrån denna grundnivå kan verksamhetsanpassade människorätsfrågor lyftas fram inom myndigheterna – genom den människorättsbaserade fördjupningsutbildningen – förutsatt att det tas hänsyn till artiklarnas beroende av varandras uppfyllande. Att få kunskap om hur rättighetsartiklarna är sammanlänkade är viktigt för den intersektionella⁵⁹ förståelsen för frågorna kring mänskliga rättigheter.

I SOU 2010:70 uppmärksammas att vikten av de mänskliga rättigheternas beroende av varandra för att de ska kunna uppfyllas kan gå förlorad då rättighetsfrågor isoleras i myndigheters instruktioner eller styrinstrument, vi ser denna kommentar som relevant även i förhållande till personalens kunskaper.

*“För myndigheterna finns det också ofta någon konvention eller något rättighetsområde som är särskilt relevant. Delegationen anser dock att det inte vore lämpligt att i myndigheternas instruktioner eller andra styrinstrument endast hänvisa till, eller särskilt lyfta fram, vissa rättigheter eller konventioner. Alla de konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige ratificerat är bindande åtaganden för alla delar av det allmänna. Enligt delegationens bedömning finns det en risk med mer begränsade formuleringar att fokus i alltför hög grad riktas på en viss rättighetsfråga eller en specifik del av befolkningen och att andra angelägna rättighetsfrågor kommer i bakgrunden.”*⁶⁰

⁵⁷ SOU 2010:70, s.256-8

⁵⁸ Ibid, s.257

⁵⁹ Intersektionalitet är ett begrepp som används för att beskriva hur flera normer – maktstrukturer – samverkar med varandra och påverkar en individs möjligheter i ett givet sammanhang. www.temalikabehandling.se

⁶⁰ SOU 2010:70 s. 221

När myndigheterna i den fördjupade utbildningen arbetar närmare med de människorättsområden som ligger nära den egna verksamheten är det viktigt att de tar hänsyn till den människorättskritik som riktats mot Sverige.

4.1.6.3 Viktigt att ta vara på kunskap som redan finns hos myndigheter

Som beskrivs i tidigare avsnitt finns det ett antal statliga myndigheter som arbetar med frågor som på ett tydligt sätt handlar om och/eller har bäring på mänskliga rättigheter, vars erfarenheter vi anser bör nyttjas:

- Barnombudsmannen, som har i uppdrag att företräda barns och ungas rättigheter och intressen utifrån barnkonventionen.
- Diskrimineringsombudsmannen, som arbetar för att främja lika rättigheter och möjligheter och motverka diskriminering.
- Forum för levande historia, som arbetar för att främja demokrati och mänskliga rättigheter.
- Myndigheten för delaktighet, som arbetar för att alla, oavsett funktionsförmåga, ska kunna vara delaktiga i samhället.
- Sametinget, som har i uppdrag att verka för en levande samisk kultur i Sverige.
- Sida, som arbetar för att minska fattigdomen i världen och bidra till att genomföra Sveriges politik för global utveckling, PGU.
- Utrikesdepartementet, som har en särskild enhet för mänskliga rättigheter och bl.a. bevakar situationen för mänskliga rättigheter i olika delar av världen.

Dessa myndigheter arbetar, i varierande omfattning, med utbildning och kompetensutveckling för andra myndigheter, och de kunskaper och erfarenheter de har bör enligt vår mening nyttjas när utbildningar i mänskliga rättigheter ska tas fram och genomföras. Hur detta stöd ska se ut får diskuteras med myndigheterna.

Som exempel på hur myndigheterna arbetar med stöd till andra myndigheter kan, som beskrevs i tidigare avsnitt, nämnas Barnombudsmannens metoder och verktyg (såsom metoden Unga direkt och det webbaserade uppföljningssystemet Max18, som syftar till att stödja bl.a. myndigheters arbete med att förverkliga barnkonventionen) och Diskrimineringsombudsmannens kurser för personer och myndigheter som vill utveckla arbetet med att främja lika rättigheter och möjligheter och motverka diskriminering och trakasserier. Kurserna vänder sig till arbetsgivare och fackliga representanter (såsom chefer, strateger, HR-medarbetare, fackligt anställda eller förtroendevalda), personal inom förskola och skola (såsom förskolechefer och skolledare) och verksamma inom civilsamhällesorganisationer som arbetar mot diskriminering.

Sida arbetar med integrering av mänskliga rättigheter i allt utvecklingssamarbete. Myndigheten har utvecklat ett intranätbaserat metodstöd för integrering av HRBA (Human Rights Based Approach, människorättsperspektiv/människorättsbaserat arbete) och länkat det till sitt digitala system för beredning och hantering av insatser. Sida planerar att lägga ut en förenklad version på Sida.se under våren 2015.

Sida Partnership Forum håller kurser för anställda inom myndigheter, civilsamhällesorganisationer, forskningsinstitutioner och näringslivet. Under våren 2015 ges exempelvis workshops om HRBA i praktiken, som ger deltagarna verktyg för och kunskap om hur metoden används i praktisk verksamhet.

De kunskaper och erfarenheter som finns inom Sida gällande HRBA skulle kunna komma till stor nytta vid framtagandet och genomförandet av de utbildningsinsatser vi föreslår, som ju också kommer att handla till stor del om människorättsbaserat arbete.

4.2 Föreslagna utbildningsinsatser från Juridiska fakulteten

4.2.1 Inriktning på utbildningsinsatser

Av det som framgår i tidigare kapitel bör tonvikten ligga på den offentliga förvaltnings perspektiv. Kursen bör handla om vad tjänstemannen behöver veta för att göra sitt uppdrag. Här kan man skilja mellan ett internt och externt perspektiv;

Internt perspektiv: för den egna tjänstemannens situation (meddelarfrihet, icke-diskriminering av arbetstagare, arbetsmiljö). Detta är inte relevant för detta uppdrag.

Externt perspektiv: gentemot medborgarna och var och en som är i kontakt med myndigheten och tjänstemannen. Det betyder inte att man ska försumma det folkrättsliga perspektiv, särskilt då det gäller ekonomiska och sociala rättigheter (som redan nämnts i regel inte är införlivade i svensk rätt). Dessa icke-införlivade rättigheter måste dock konkretiseras mycket bättre genom att citera relevanta beslut i enskilda fall från FN och Europarådets övervakningsorgan (främst Europarådets Committee of Experts som tolkar konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter). Dessa beslut är visserligen inte rättslig bindande för Sverige.⁶¹ Icke desto mindre är dessa auktoritativa tolkningar av konventionsförpliktelser. När man använder sig av dessa beslut upptäcker man att mänskliga rättigheter inte nödvändigtvis är luddiga begrepp utan ganska handfasta regler.⁶²

4.2.2 Omfattning

De nuvarande kurser som ges är mycket korta. Man hinner inte säga så mycket av nytta i en två-timmars introduktionsföreläsning. Det är annan sak att ha en två-timmars föreläsning för en expertpublik som tar upp specialistfrågor.

Frågan är hur omfattande en introduktionskurs bör vara. Man kan ha olika uppfattningar här, men med tanke på den centrala betydelse MR har, eller borde ha, i en rättsstat, är det inte orimligt att det finns en grundkurs i MR (inklusive självstudier) som omfattar 1-1,5 högskolepoäng (d.v.s. 26-40 timmar).

Bör kursen vara obligatorisk eller frivillig? Om myndigheten redan bedriver en internutbildning som mer eller mindre tar upp innehållet i grundkursen bör det inte vara obligatoriskt för tjänstemän att läsa kursen. Som redovisats ovan, finns det flera myndigheter inom rättsväsendet som har medarbetare som har kunskaper som vida överträffar nivån för en grundkurs. De myndigheter som skulle omfattas av ett krav på en MR-utbildning är de som sysslar med myndighetsutövning.

4.2.3 Upplägg

I möjligaste mån bör man använda konkreta exempel från den egna verksamheten med syfte att få till stånd en aktiverande utbildning. En helt webbaserad utbildning är möjligt, men det finns fördelar med att kombinera en webbaserad utbildning med fysiska träffar i början och slutet av kursen. I vilket fall som helst måste kursen vara interaktiv. Det måste därför vara frågor, tid för självstudier, och tid för kontakter/diskussioner med andra som läser kursen och/eller läraren. Kanske ett fysiskt möte med introducerande föreläsning och sedan övningar på webben att fördjupa sig i som sedan får kommentarer från kursledaren? Detta förutsatt att deltagarna får utrymme i sina tjänster att ägna sig åt sådant. Poängen skulle vara att deltagarna då får tid att fundera på kammaren och diskutera med andra deltagare över vad de har hört och läst.

Vem ska bedriva utbildningen? MR kan sägas ha flera olika dimensioner; juridiska, etiska och politiska. Den nuvarande handledningen för länsstyrelserna har en stark statsvetenskaplig prägel, den

⁶¹ Se t.ex. Justitieminister Beatrice Ask, svar på skriftlig fråga, 2007/08:330 Rättsliga åtgärder efter avvisningen av Alzery och Agiza

⁶² Jfr expertrapporten i bilagan till SOU 2010: 70 var det anges att i de studerade introduktionerna framgår en ojämn bild av hur själva begreppet "MR" förstås och tillämpas (s. 384). Det är inte förvånansvärt om MR betraktas som luddiga.

handlar med andra ord om mänskliga rättigheter. Även om den försöker få fram konkreta exempel, är kursen betydligt sämre på att förklara hur man använder MR och att ge verktyg som underlättar för detta. Det anses att om man verkligen vill konkretisera MR är det nödvändigt att ha goda grundkunskaper i de juridiska aspekterna av MR. Det är dessa aspekter, vad tjänstemän får och ska göra inom ramen för lagen, som är mest centrala för tjänstemannens vardag.⁶³ När man pratar om juridik kan icke-jurister ibland tro att det är någon slags automatiskt applicering av regler. Men tillämpning av rättsregler i allmänhet, och mänskliga rättigheter i synnerhet, är inte en enkel regeltillämpning, utan en process genom vilken den enskilda tjänstemannen väger olika värden mot varandra. Denna process kan liknas med etiskt tänkande, men det är lagreglerad etiskt tänkande. Inte heller är politiska aspekter av MR centrala för tjänstemän i Sverige. Den politiska dimensionen av MR i Sverige är främst att de politiskt valda (på central, regional och lokalnivå) bestämmer över resurstilldelning. Ett dilemma kan därför uppstå för enskilda tjänstemän när resurser för att göra en ordentlig utredning, eller en riktig behandling, av ett ärende saknas. MR utgör ”minimi-gränsen” för maktutövning i en demokrati. Tjänstemän måste ha goda kunskaper om var denna rättsliga gräns går. Att MR är huvudsakligen juridik betyder dock inte att endast jurister får bedriva utbildning i MR, bara att det juridiska innehållet bör vara kärnan i en sådan utbildning. Detta juridiska innehåll måste självklart anpassas så att icke-jurister förstår och kan ta till sig det.

4.2.4 Innehåll

Innehållet påverkas starkt av omfattningen. En grundkurs bör rimligtvis ta upp grundstenarna i MR-skyddet, först nationellt, sedan regionalt och globalt. Man behöver alltså säga något om regelverken och institutionerna som har skapats för att övervaka dessa olika regelverk. Detta bör dock hållas så kort som möjligt för att snabbt gå in på materiella MR-regler tillämpad på relevanta konkreta exempel. Syftet är att få MR att genomsyra verksamheten; t ex förklara hur en konsekvensanalys ur ett MR-perspektiv kan se ut. När det gäller de materiella rättigheterna är det RF 1:9, RF 2, EKMR, och vissa ekonomiska och sociala rättigheter är centrala.

4.3 Föreslagna utbildningsinsatser från Teologiska fakulteten

Flera relevanta faktorer har lyfts fram i de utvärderingar som gjorts av MR-delegationens kompetensutvecklande insatser och som vi menar det är viktigt att ta fasta på. Bland annat hänvisar delegationen till två handböcker, Human Rights Training. A Manual on Human Rights Training Methodology och National Human Rights Institutions för att lyfta vad internationella organ rekommenderar avseende utbildning om mänskliga rättigheter i den offentliga sektorn.⁶⁴ Att utbildningen är ”relevant, flexibel, omväxlande, interaktiv och omväxlande” är en sådan sak.⁶⁵ En annan är att det är fördelaktigt om det finns ”utbildare som har erfarenhet av de verksamheter som deltagarna kommer ifrån.”⁶⁶

Inom ramen för kompetensutveckling och utbildning rekommenderar MR-delegationen särskilt en trestegsmodell som användes vid en pilotutbildning för Eskilstuna kommun. De skriver:

En viktig poäng med denna modell är att den omfattar för det första övergripande kunskaper om de mänskliga rättigheterna, bl.a. om konventionerna, för det andra övningar som syftar till att bearbeta egna fördomar och attityder i förhållande till bl.a. principen om icke-diskriminering samt, för det tredje, kunskaper om hur de

⁶³ Iain Cameron är tveksam till påståendet i expertrapporten i bilagan till SOU 2010:70 s. 326 var det står att det är viktigt att staten/kommuner förser sig med kontinuerlig tillgång till en kompetens i rättsfrågor. Här lyfts särskilt kunskap om den egna kommunen/landstinget fram och god kännedom om de MR:s rättsliga, politiska och moraliska dimensioner. Man anger också att ”även om juridisk kompetens är nödvändig är den inte tillräcklig för att kunna synliggöra alla MR-relaterade frågor.”

⁶⁴ Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, s. 241.

⁶⁵ Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, s. 241.

⁶⁶ Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, s. 242.

mänskliga rättigheterna inverkar på den egna yrkesutövningen. Dessa tre moment, är enligt delegationen erfarenheter och bedömning, väsentliga för att utbildningen ska ge effekt i den ordinarie verksamheten.⁶⁷

Dessa rekommendationer, tillsammans med det behov av långsiktighet, tydlig struktur, kunskapsöverföring och verksamhetsanknytning som utredningarna formulerar, utgör följaktligen önskvärt innehåll och upplägg för kompetensutveckling inom statsförvaltningen. Vi delar denna uppfattning och föreslår därmed ett upplägg av fortbildning som svarar mot ovannämnda kriterier.

Vår uppfattning är att det är viktigt att rusta både strategiskt valda personer och anställda i en bredare mening för att känna igen och på ett systematiskt sätt arbeta med mänskliga rättigheter. Vilka personer som kommer att ta del av dessa utbildningar beror dels på finansieringsmöjligheter, dels på hur respektive myndighet väljer att gå till väga. Vi avser emellertid att utarbeta en generell rekommendation om vilka typer av positioner som kan vara strategiska i sammanhanget. Exempel på målgrupp skulle kunna vara personer som i sitt uppdrag har att arbeta med frågor som rör mänskliga rättigheter, de som har mandat och position att stärka arbetet samt de med möjlighet att tradera kunskapen vidare inom organisationen. Eftersom utbildningen syftar till att ge kursdeltagare både bred kompetens och förmåga att självständigt lösa konkreta problem gällande mänskliga rättigheter bör sammansättningen av utbildningsgrupper anpassas efter typ av myndighet. De målgrupper vi i dagsläget tänker oss i första hand borde prioriteras är de statliga förvaltningsmyndigheter som har direktkontakt med medborgare. Vår uppfattning är att det särskilt är vid denna typ av myndigheter som mänskliga rättigheter aktualiseras och där institutionens kompetens bäst kan komma till nytta.

För att utbildningen ska vara betydelsefull för deltagarna är det viktigt att den utgår från så konkreta situationer som möjligt. I arbetet med framtagandet av denna utbildning föreslår vi därför att inledningsvis genomföra en pilotkurs med representanter för några myndigheter inklusive experter från Diskrimineringsombudsmannen med syfte att inventera aktuella behov. En pilotkurs gör det även möjligt att avgöra vilka befattningar som är lämpliga att utbilda i det fortsatta uppdraget samt vilka myndigheter som bör prioriteras. För att utbildningen ska vara relevant och verksamhetsanpassad kommer också den inventering av behov som Juridiska institutionen genomfört ligga till grund för upplägget. För att tidigt stärka verksamhetsanknytningen vill vi även föreslå att Uppsala universitet i ett tidigt skede bjuder in till en nationell träff för aktuella aktörer. Dessutom ska en översikt av relevant kritik mot svenska myndigheter från internationella organ sammanställas.

Med MR-delegationens rekommendationer i åtanke och i relation till arbetsgruppens resursinventering innehåller vårt förslag till att stärka kompetens inom statsförvaltningen om mänskliga rättigheter två utbildningsupplägg, ett mer fördjupande som riktar sig till utvalda representanter för myndigheterna och ett bredare som stora grupper av statsanställda kan ta del av. Båda utbildningsuppläggen karaktäriseras av att mänskliga rättigheter bearbetas komplext och inte reduceras till deras juridiska komponent.

4.3.1 Fördjupande utbildning av strategiskt valda personer

Det första utbildningsupplägget riktar sig till ett antal nyckelpersoner vid respektive myndighet eller enhet inom en myndighet.

Syftet med utbildningen är att ge deltagarna kunskap om mänskliga rättigheter på djupet samt de verktyg som behövs för att arbeta konkret och långsiktigt med mänskliga rättigheter inom respektive myndighet. Utbildningen är tänkt att genomföras i tre steg.

⁶⁷ Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, s. 256.

Det första steget innebär en intensiv kurs på två dagar där en bred utbildning i frågor som rör mänskliga rättigheter med fokus på implementering i offentlig förvaltning erbjuds. I detta moment läggs vikt vid att rusta deltagarna med övergripande kunskaper om mänskliga rättigheter. Pedagogiken ska vara interaktiv så att kursdeltagarna kan styra diskussionsämnena. Varje ny kursomgång ska justeras mot bakgrund av erfarenheterna från tidigare kurser. I första steget erbjuds teoretiska redskap och praktiska instrument för att kunna identifiera rättigheter bland andra normer och regler. Några exempel på frågor som enligt vår mening ska behandlas är: Hur känner vi igen en rättighet bland andra normer? Hur känner vi igen en situation där mänskliga rättigheter aktualiseras? Vem är rättigheters subjekt?

Det är inte ovanligt att de som har ansvar för implementering av de mänskliga rättigheterna har svårt att tolka och hantera situationer där deras ansvar aktualiseras. Genom att studera konkreta exempel från svensk och europeisk praxis kan denna förmåga stärkas. Hur gör man prioriteringar av olika rättigheter? Bland det svåraste inom implementeringsarbetet är att hitta säkra och transparenta modeller för prioriteringar. Därför kommer kursdeltagarna att fördjupa sig i internationella rekommendationer liksom studera goda exempel på hur viktiga och svåra avvägningar kan göras.

Att snabbt och säkert känna igen den som i en konkret situation behöver skydd av mänskliga rättigheter ska tränas upp. Sådan förmåga säkerställer respekt för medborgarnas legitima anspråk mot förvaltningen samtidigt som risken för att rättsliga anspråk väcks minskas.

Diskrimineringsproblematiken är central inom de mänskliga rättigheterna. Vad är diskriminering? Vad är olaga diskriminering i förhållande till FN:s generella diskrimineringsförbud? Både forskningen och internationella granskningar visar att diskriminering är mer omfattande än vad juridiska redskap kan synliggöra. Samtidigt är det här som den svenska demokratin behöver fortsatta satsningar. Inom den föreslagna utbildningen kommer stor vikt att läggas vid instrument och redskap för att synliggöra och förebygga olika typer av diskriminering.

För att stärka verksamhetsanknytningen är det viktigt att deltagarna också på ett tidigt stadium får reflektera över kopplingen till de egna arbetsuppgifterna och arbetsplatsen. Därför aktualiseras även frågor som rör de olika dimensionerna av mänskliga rättigheter liksom tolkning av rättigheter och rättighetskonflikter. Vilka internationella åtaganden förväntas min enhet att säkerställa? Vilka delar av dessa är juridiska? Vilka kräver andra förhållningssätt och hur gör vi? Hur tolkar vi lagarna och regelverket på ett sätt som harmonierar med respekten av mänskliga rättigheter. Vem har ansvar för tolkning? Var går gränserna? Hur känner vi igen en felaktig tolkning? Dessa frågor kommer att hanteras i nära anknytning till forskning, internationell kritik och de relevanta verksamheterna.

Även frågor som rör makt och maktanalys kommer vara aktuella. Vilken slags makt utövas inom vår myndighet? Hur blir den bunden av åtaganden om mänskliga rättigheter? Vad är en fördragsenlig maktutövning? Vem bär ansvar tolkat i människorättsperspektiv? Vem gör vad?

För att rusta deltagarna inför nästa steg innehåller utbildningen i steg ett även förberedande praktiska moment. Detta handlar bland annat om hur det går att arbeta förebyggande inom den egna verksamheten. Vilka verktyg finns för rapportering och analys? Hur bemöter man internationell kritik på ett konstruktivt sätt? Hur gör man när implementering av mänskliga rättigheter granskas? Forskare vid Teologiska institutionen och de andra forskare som arbetar inom ramen för masterprogrammet i mänskliga rättigheter har omfattande erfarenheter av hur nationella implementeringar bedöms och granskas av internationella organ. Det är därför av stort värde att denna kunskap kan användas för att rusta statsanställda för att bättre leva upp till de internationella kraven.

Det första steget avslutas med att varje deltagare får en uppgift vilken de arbetar med under steg två. Deltagarnas uppgift är att arbeta med människorättsanalys inom den egna verksamheten baserat på den egna enhetens behov och utifrån de kunskaper och verktyg de tillgodogjort sig under det första

steget. Det kan handla om ett konkret och redan diagnostiserat problem men det kan också handla om en inventering av rättighetsläget inom enheten. Ett mål av intresse för både forskare och myndigheter vore att konkretisera indikatorer för kvaliteten i efterlevnad av mänskliga rättigheter. Steg två pågår under några veckor och upp till tre-fyra månader. För att kursdeltagarna ska få bättre möjlighet att göra relevanta och säkra analyser är det önskvärt att den relevanta myndigheten kan ge dem viss nedsättning i tjänsten för detta arbete. Under detta moment arbetar kursdeltagaren självständigt eller i en viss begränsad kontakt med den kursansvarige.

I det tredje och avslutande steget återsamlas gruppen under en arbetsdag för återkoppling på den genomförda uppgiften, planering av fortsatta insatser för den aktuella enheten samt erfarenhetsutbyte mellan de olika enheterna. Exempel på frågor som aktualiseras i det tredje steget är: Vad kan man lära sig från andra myndigheters arbete och problematik? Hur kan detta tas med till den egna verksamheten? Hur säkerställer vi ett kontinuerligt arbete med implementering av mänskliga rättigheter? I tillägg föreslår vi att detta moment utformas i dialog med deltagarna för att på så sätt stärka verksamhetsanknytningen.

Ett sådant upplägg motsvarar väl de ovannämnda utredningarnas förslag liksom våra erfarenheter av svenska myndigheter. Omfattningen på utbildningen, antalet kurser som går parallellt eller nära på varandra, kommer att avgöras av hur de adresserade myndigheterna vill prioritera. En tydlig och pedagogisk information ska utarbetas och distribueras till intressenterna. Det är självklart nödvändigt att Uppsala universitet samordnar information så att alla kursförslag når myndigheterna i ett och samma reklampaket.

Det andra utbildningsupplägget vi vill föreslå handlar om en bredare satsning.

4.3.2 Grundläggande utbildning om mänskliga rättigheter för anställda i offentlig förvaltning

För att mänskliga rättigheter ska ha förutsättningar att genomsyra arbetet i de olika myndigheterna räcker det inte med att endast ett urval av anställda vid varje myndighet besitter specifika kunskaper och traderar dem. Det är också mer verkningsfullt om de anställda i en bredare bemärkelse är rustade att ta emot, möta och ha förståelse för dessa kunskaper. Denna process kan underlättas om så många som möjligt inom myndigheten har kännedom om mänskliga rättigheter. Som MR-delegationen påpekar är det viktigt att ”de som är verksamma inom den offentliga sektorn behöver vara medvetna om de mänskliga rättigheterna som skyldigheter som det allmänna har att tillförsäkra den enskilde.”⁶⁸

Som tidigare framhållits är det inte bara diskriminering i rättslig mening som är relevant vid granskning av Sveriges uppfyllande av mänskliga rättigheter. I dagsläget är det rimligt att anta att frågor om diskriminering och respektfullt bemötande hör till sådana som kräver bredare utbildningsinsatser. Internationella erfarenheter visar dessutom att sådana satsningar ger mycket goda effekter.

Som målgrupp för dessa bredare utbildningar tänker vi oss anställda på alla nivåer som behöver ha grundläggande kunskaper om mänskliga rättigheter samt verktyg för att inkludera mänskliga rättigheter i sitt yrkesutövande.

Ett sätt att så många som möjligt kan få del av denna typ av utbildning är att vi utarbetar ett antal utbildningspaket som består av ett kortare utbildningspass (2-4 timmar) och utbildningsmaterial. Utbildningspassen kommer att genomföras av de lärare och doktorander vars forskning handlar om mänskliga rättigheter. Till sin hjälp har de ett utbildningsmaterial/Powerpoint som baseras på erfarenheter från den mer fördjupande utbildningen.

⁶⁸ Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, s. 24.

4.3.3 Föreläsningsspaket

Utöver dessa två utbildningspaket ämnar vi sätta ihop en lista av föreläsningar som olika myndigheter kan beställa i mån av intresse och behov. Här är några exempel på föreläsningar som forskare vid institutioner eller med koppling till masterprogrammet ofta inbjuds att hålla:

- ”Hur hanterar vi rättighetskonflikter? Vad går före och varför?”
- ”Vad är diskriminering? Att känna igen och motarbeta”
- ”Har Sverige problem med mänskliga rättigheter? Vad säger internationella experter?”
- ”Vem har rätt att ha rättigheter? Om medborgarskap, flyktingfrågor och mänskliga rättigheter”
- ”Rasism och nationalism. Hur påverkar detta synen på de mänskliga rättigheterna?”

4.3.4 Utbildningsmaterial

En viktig aspekt av ett effektivt arbete med mänskliga rättigheter är att det ska vara långsiktigt och systematiskt samt kunskaper som myndigheterna själva kan utforma och förvalta. Det är därför viktigt att det efter uppdragets slut finns ett material som kan användas i de olika förvaltningarna. Arbetsgruppens förslag är att vi under projektets gång utvecklar ett material som i framtiden kan fungera som ett naturligt verktyg för fortbildning av de anställda inom förvaltning.

Studiematerialet ska utformas så att det kan användas i ett långsiktigt arbete bland de olika förvaltningsmyndigheterna liksom inom annan utbildning om mänskliga rättigheter, till exempel på masterprogrammet. Eftersom materialet är forskningsnära kan det uppdateras i takt med de erfarenheter som kommer genom utbildningarna. Framför allt skulle vi vilja lägga vikt vid att ta fram en handledning för hur materialet kan användas vilket möjliggör för förvaltningarna själva att använda materialet efter att institutionens uppdrag är slutfört.

Vi föreslår att den redan beprövade boken *Allas värde och lika rätt* fungerar som utgångspunkt och i samarbete med ett förlag (förslagsvis Studentlitteratur) starta ett projekt som går ut på att göra en ny uppdaterad och anpassad version. De avsnitt som ska ingå i en sådan version handlar om de internationella konventionerna och deras respektive övervakningsmekanismer, om de olika dimensionerna av mänskliga rättigheter och frågan om hur de universella kraven ska kontextualiseras på fördragsenligt sätt. Även här kommer frågor om maktutövning och ansvar förenat med det vara i fokus.

Materialet ska innehålla alla de väsentliga momenten som ingår i steg ett på den fördjupade utbildningen. Boken ska vara pedagogiskt upplagd så att konkreta frågor kan bearbetas genom övningar i anknytning till varje avsnitt. En elektronisk variant av boken ska innehålla inspelade föreläsningar och diskussioner samt övningar baserade på konkreta situationer som behandlats i olika rättsliga eller internationella sammanhang.

Det är vidare önskvärt att det utarbetas kompletterande och riktat material inom respektive myndigheter. Här föreslår vi att involverade lärare kan fungera som stöd för personal inom respektive myndighet i framtagandet av ett sådant material.

Det är nödvändigt att eventuellt olika utbildningsmaterial tydligt relateras till varandra varför satsningarna bör samordnas med de initiativ som föreslås av Juridiska institutionen.

4.4 Sammanfattande slutsatser – en samsyn om flera utbildningsinsatser

Av de tre inventeringar och förslag på utbildningsinsatser som har kommit fram i detta kapitel kan man dra slutsatsen att det inte handlar om en utbildning om mänskliga rättigheter, utan snarare om flera olika utbildningar och lärandeaktiviteter som erbjuds på olika nivåer och av varierad omfattning vad gäller mål, innehåll och form samt med anpassning till olika målgrupper inom statsförvaltningen och dess verksamheter.

Grundläggande är att all offentlig makt ska utövas med en grundläggande respekt för individen. För att utöva sin tjänst med respekt för den enskilda människan måste den statsanställda främst uppfylla krav på ickediskriminering och hänsyn till enskildas personliga integritet, vilket förutsätter kunskap om de mänskliga rättigheterna. I rollen som statsanställd ska hen känna till vilka skyldigheter dessa rättigheter innebär för den statliga verksamheten och i sin yrkesroll samt veta hur kränkningar av rättigheterna kan förebyggas och förhindras. Tillräckliga kunskaper om mänskliga rättigheter och dess innebörd kan sägas utgöra ett grundkrav för maktutövning i en demokrati.

Det finns en samsyn om att det finns ett behov av en grundläggande utbildning om mänskliga rättigheter för statsanställda, vilket bör rikta sig till en bredare målgrupp i offentlig sektor. En slutsats är att en grundläggande utbildning bör vända sig till alla nyanställda i staten, men även till redan befintligt anställda som inte på något annat sätt har fått ta del av övergripande kunskaper om de mänskliga rättigheterna. Utbildningen kan med fördel ges som ett blandat lärande där olika former kan anpassas till verksamhetens behov och förutsättningar och även riktar sig till en bredare målgrupp än statligt anställda (t.ex. övrig offentlig förvaltning och medborgare). Digitaliseringens fördelar med webbaserade utbildning bör tas tillvara för att kostnadseffektivt nå stora målgrupper och ett processtöd bör utvecklas där utbildare av utbildare med fördel kan användas som metod för anpassning till olika verksamheter och yrkesroller. Innehållet bör utformas i samverkan och vara mångvetenskapligt, med grundläggande kunskaper inom flera ämnesområden som juridik, etik och statsvetenskap och ge kunskap om mänskliga rättigheter ur ett juridiskt, etiskt och politiskt perspektiv. Kompetens om de mänskliga rättigheterna inom myndigheterna ska tas tillvara och kunskaperna ska kunna omsättas i den dagliga verksamheten och i rollen som statsanställd.

Det finns även en samsyn om att det finns behov av fördjupade utbildningsinsatser till ett strategiskt urval av personer inom statsförvaltningen och dess myndigheter. Denna utbildning kan med fördel vända sig till ett urval av yrkesroller och nyckelpersoner inom ett urval av myndigheter, vilka specificeras i underlagsrapporter. Utbildningen bör vara på avancerad nivå och med olika områden för fördjupning, utan att ge avkall på mänskliga rättigheter som ett system där vikten av helheten är viktig. En utbildning på avancerad nivå bör bygga på den grundläggande utbildningen om mänskliga rättigheter för statsanställda, men som anpassas än mer till specifika yrkesroller och verksamheter. Även här bör innehållet utformas i samverkan och i flera arbetsgrupper och utvecklas med utgångspunkt av ett människorättsbaserat arbetssätt. Arbetsgrupperna kan med fördel utformas efter verksamhetsinriktning och offentlig sektors gruppering utifrån Cofog (Classification of the Functions of Government).⁶⁹

⁶⁹ Det är ett system som är framtaget av OECD och FN som syftar till att redovisa sektorns utgifter efter deras funktion eller ändamål. Den används bland annat för redovisning inom nationalräkenskaperna och för internationella jämförelser av offentlig verksamhet.

Utöver en grundläggande utbildning och utbildning på avancerad nivå bör det erbjudas olika former av lärandeaktiviteter, utbildningsmaterial och forum för dialog och samverkan.

5 Övergripande program för kompetensutvecklingsinsatser

5.1 Programförklaring

Uppsala universitet har antagit följande programförklaring:

Uppsala universitet utbildar statligt anställda i mänskliga rättigheter på regeringens uppdrag.

Vi vill bidra till att den offentliga makten utövas med grundläggande respekt för individen. Målet är att statligt anställda ska ha tillräckliga kunskaper om de mänskliga rättigheterna och dess innebörd i sin yrkesroll och verksamhet, så att kränkningar av rättigheterna kan förebyggas och förhindras. Vi arbetar tvärsektoriellt och beaktar olika perspektiv för att sprida kunskap genom samverkan, dialog och erfarenhetsutbyte samt utbildning på högre nivå.

Insatsen vänder sig till statligt anställda som i sin yrkesutövning kommer i kontakt med människorättsfrågor. Vi stimulerar till lärande inom och mellan olika verksamheter i den statliga förvaltningen och till aktuell forskning inom området.

5.1.1 Syfte och mål med uppdraget

Regeringen har gett Uppsala universitet i uppdrag att utarbeta och genomföra ett övergripande program för kompetensutvecklingsinsatser om de mänskliga rättigheterna för berörd personal på olika nivåer inom statsförvaltningen. Arbetet ska inkludera bland annat framtagande av utbildningsmaterial och metoder för spridning av materialet. Som ett första steg i arbetet ska en inventering av befintliga projekt eller program för utbildning om de mänskliga rättigheterna för statligt anställda göras. Därefter ska utbildningsinsatser riktas till ett urval av statliga myndigheter vars verksamhet särskilt tydligt aktualiserar frågor om mänskliga rättigheter.

De rättigheter som uttrycks i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och de konventioner som därefter har utvecklats och ratificerats av Sverige utgör ett normsystem som är utformat för att den offentliga makten ska utövas med en grundläggande respekt för individen. Det är därför av vikt att statligt anställda har kunskap om de mänskliga rättigheterna och vilka skyldigheter dessa rättigheter innebär för den statliga verksamheten, så att kränkningar av rättigheterna kan förebyggas och förhindras.

Av regeringsbeslutet framgår det att ”syftet med uppdraget är att de utvalda myndigheternas personal ska ha tillräcklig kännedom om de mänskliga rättigheterna och deras innebörd för att kunna känna igen situationer där rättighetsfrågor aktualiseras inom ramen för den egna yrkesutövningen. Det är därför angeläget att det utbildningsmaterial som tas fram kan anpassas till såväl myndigheternas olika behov som olika behov inom respektive myndighet. Målsättningen är att de utbildningar som tas fram inom ramen för arbetet ska kunna integreras i de utvalda myndigheternas ordinarie verksamhet och även spridas till andra myndigheter.”⁷⁰

5.1.1.1 Effektmål

Uppsala universitet har utifrån uppdragsbeskrivningen identifierat fem effektmål, det vill säga huvudsakliga effekter som ett övergripande program för kompetensutvecklingsinsatser om de

⁷⁰ Regeringsbeslut A2014/3095/DISK, sid. 2-3

mänskliga rättigheterna för berörd personal på olika nivåer inom statsförvaltningen ska bidra till. Effektmål är, utan inbördes rangordning:

- Stärkt kompetens om de mänskliga rättigheterna och vilka skyldigheter dessa rättigheter innebär inom statlig verksamhet samt i professions- och statstjänstemannarollen.
- Ökad respekt för individen vid utövande av den offentliga makten, så att kränkningar av rättigheterna kan förebyggas och förhindras.
- Gemensam förståelse för ett människorättsbaserat arbete inom statsförvaltningen.
- Ökad legitimitet för myndigheter och myndighetspersoner genom tillämpning av mänskliga rättigheter i den dagliga verksamheten.
- Mer forskning och evidensbaserat lärande om tillämpningen av mänskliga rättigheter i offentlig sektor.

Effektmålen kommer att konkretiseras i mätkriterier och operationaliserade mått i syfte att kunna följa effekthemtagningen under och efter programmets genomförande.

Effektmålen bryts ner till utbildnings- och lärmål inom respektive kompetensutvecklingsinsats, vilket genomförs i samverkan med målgruppen för insatsen genom råd och referensgrupper.

5.1.1.2 Huvudleveranser

Utifrån effektmål och specificerade leveranser i uppdragsdirektivet har ringat in sex huvudleveranser. Huvudleveranserna kan också beskrivas som övergripande produkt- eller projektmål för uppdraget. Dessa är, utan inbördes rangordning:

- Framtagning av övergripande program för kompetensutvecklingsinsatser.
- Inventering av befintliga projekt eller program för utbildning.
- Utveckling av forum för dialog, samverkan och lärande.
- Utveckling och spridning av utbildningar, metoder och utbildningsmaterial.
- Genomförande av kompetens- och utbildningsinsatser.
- Utvärdering och återrapportering med förslag på fortsatt förvaltning och utveckling.

5.2 Förslagna kompetensutvecklingsinsatser

Nedan beskrivs kortfattat de kompetens- och utbildningsinsatser som föreslås som en del i ett övergripande program. Samtliga utbildningar utvecklas med utgångspunkt i ett människorättsbaserat arbetssätt och i nära samverkan med myndigheter vars verksamhet har en nära koppling till främjandet av mänskliga rättigheter samt med en normkritisk pedagogik. Utbildningarna ska kunna integreras i de utvalda myndigheternas ordinarie verksamhet och utbildningsutbud.

5.2.1 Grundläggande utbildning om mänskliga rättigheter för statsanställda

I enlighet med förslag i tidigare kapitel avser Uppsala universitet att ta fram en grundläggande utbildning om mänskliga rättigheter och att denna erbjuds som ett blandat lärande.

Det övergripande syftet med en grundläggande utbildning om mänskliga rättigheter är att ge tillräcklig kännedom om de mänskliga rättigheterna och deras innebörd för att kunna känna igen situationer där rättighetsfrågor aktualiseras inom ramen för den egna yrkesutövningen.

Utbildningen bör vara tvärvetenskaplig och behandla flera vetenskapliga perspektiv och övergripande kunskaper om de mänskliga rättigheterna och samt grundläggande tillämpning av rättsregler. Av särskild betydelse är hur de mänskliga rättigheterna inverkar på den egna yrkesutövningen i rollen som statstjänsteman och i rollen som skyldighetsbärare.

Innehållet bör vidare ta utgångspunkt i tidigare utredningars förslag och innehålla information om:

- Vad de mänskliga rättigheterna innebär i rollen som offentlig tjänsteperson.
- Baskunskap om och grundläggande förståelse för människorättsbaserat arbete.
- Kunskap som möjliggör ett gemensamt människorättspråk inom och mellan myndigheterna.

Utbildningens omfattning är en till två dagar, med mellanliggande moment och där teori varvas med eget arbete med nära koppling till den egna verksamheten.

Målgruppen är statligt anställda inom ett urval av statliga myndigheter vars verksamhet särskilt tydligt aktualiserar frågor om mänskliga rättigheter.

5.2.1.1 En webbaserad introduktion om mänskliga rättigheter

Uppsala universitet föreslår att en webbaserad utbildning utvecklas i samverkan med SKL, som en del av ett blandat lärande och en digital modul i en grundläggande utbildning om mänskliga rättigheter. Utbildningen utvecklas med fördel i samverkan för att det ska göras så billigt som möjligt samt att utbildningen till stora delar bör ta ansats i gemensamma utgångspunkter på nationell nivå om mänskliga rättigheter.

Utbildningen bör innehålla övergripande kunskaper om de mänskliga rättigheterna, men vissa delar som övningar och exempel verksamhetsanpassas utifrån olika sektorer. Innehållet bör vidare ta utgångspunkt i tidigare utredningars förslag och innehålla information om:

- Vad de mänskliga rättigheterna innebär i rollen som offentlig tjänsteperson.
- Baskunskap om och grundläggande förståelse för människorättsbaserat arbete.
- Kunskap som möjliggör ett gemensamt människorättspråk inom och mellan myndigheterna.

Utbildningen bör vara på en grundläggande nivå, vara lättillgänglig, övergripande och hänvisa till material och vidare stöd och utbildningsinsatser. Den bör kunna användas som en modul för introduktion för nyanställda och komplettera befintliga webbutbildningar inom närliggande område, som t.ex. *Att arbeta i staten*, *De sex värdegrundsprinciperna* och *Genus och jämställdhet*.

Målgruppen är nyanställda inom offentlig sektor eller anställda i stat, region, landsting eller kommun som inte har grundläggande kunskaper om mänskliga rättigheter i rollen som offentligt anställd.

Vägledande material med stöd till chefer, experter, utbildare och HR-personal utvecklas och anpassas särskilt till varje sektor. Webbutbildningen görs tillgänglig via flera olika kanaler.

Länsstyrelserna samt Diskrimineringsmannen, Barnombudsmannen och Myndigheten för delaktighet involveras i utveckling samt kvalitetssäkring av innehåll.

Webbutbildningen kan även användas som en utbildningsmodul inom andra utbildningsinsatser och stödfunktioner som t.ex. inom horisontella principer.

5.2.2 Utbildning på avancerad nivå för vissa yrkesroller

I enlighet med förslag i tidigare kapitel avser Uppsala universitet att ta fram en utbildning på avancerad nivå för vissa yrkesroller.

Det övergripande syftet med en utbildning på avancerad nivå för vissa yrkesroller är att ge fördjupad kunskap inom ett eller flera områden om mänskliga rättigheter och deras innebörd för att kunna känna igen situationer där rättighetsfrågor aktualiseras inom ramen för den egna myndighetens verksamhet.

Utbildningen bör vara på avancerad nivå (med eventuell möjlighet till högskolepoäng) och med olika områden för fördjupning, utan att ge avkall på mänskliga rättigheter som ett system där vikten av helheten är viktig. En utbildning på avancerad nivå bör bygga på den grundläggande utbildningen om mänskliga rättigheter för statsanställda, men som anpassas än mer till specifika yrkesroller och verksamheter. Utbildningen bör vidare vara tvärvetenskaplig och behandla flera vetenskapliga perspektiv och fördjupade kunskaper om de mänskliga rättigheterna samt tillämpning av rättsregler. Av särskild betydelse är hur de mänskliga rättigheterna inverkar på den egna yrkesutövningen i rollen som statstjänsteman och i rollen som skyldighetsbärare.

Utbildningens omfattning är två till tre dagar, med mellanliggande moment och där teori varvas med eget arbete med nära koppling till den egna verksamheten.

Målgruppen är statligt anställda inom ett urval av statliga myndigheter vars verksamhet särskilt tydligt aktualiserar frågor om mänskliga rättigheter enligt nedan.

Myndigheter som bör prioriteras i en utbildning på avancerad nivå

1. Myndigheter inom rättsväsendet

- Domstolsverket/Sveriges domstolar
- Kriminalvården
- Polismyndigheten
- Åklagarmyndigheten

2. Myndigheter med ansvarsområden och befogenheter som kan innebära en särskilt stor risk för kränkningar av enskildas grundläggande rättigheter

- Migrationsverket
- Statens institutionsstyrelse

3. Ytterligare myndigheter med tydliga och/eller övergripande uppgifter rörande de mänskliga rättigheterna

- Barnombudsmannen
- Diskrimineringsombudsmannen
- Ekonomistyrningsverket
- Forum för levande historia
- Inspektionen för vård och omsorg
- Justitiekanslern
- Länsstyrelserna
- Myndigheten för delaktighet
- Regeringskansliet (inkl. Utrikesdepartementet)

- Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen)
- Riksdagsförvaltningen
- Riksrevisionen
- Sametinget
- Sida
- Socialstyrelsen
- Statens skolverk
- Statskontoret
- Svenska ESF-rådet

3.1. Myndigheter med tydliga och/eller övergripande uppgifter rörande de mänskliga rättigheterna som även har omfattande kontakt med allmänheten

- Arbetsförmedlingen
- Försäkringskassan

Myndigheter som bör prioriteras för utbildning på avancerad nivå i ett andra steg

4. Tillsynsmyndigheter

- Arbetsmiljöverket
- Datainspektionen
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
- Inspektionen för socialförsäkringen
- Inspektionen för strategiska produkter
- Statens skolinspektion (inkl. Barn- och elevombudet)

5. Myndigheter inom utbildningsväsendet

- Sameskolstyrelsen
- Specialpedagogiska skolmyndigheten
- Universitetskanslersämbetet
- Universitets- och högskolerådet

6. Övriga prioriterade myndigheter

- Bergsstaten (ingår i Sveriges geologiska undersökning)
- Brottsoffermyndigheten
- Folke Bernadotteakademin
- Folkhälsomyndigheten
- Kronofogdemyndigheten
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
- Myndigheterna inom försvaret
- Statens kulturråd
- Säkerhetspolisen

Prioriterade yrkesroller

Prioriterade yrkesroller är:

- Chefer och myndighetsledning
- Handläggare/utredare, särskilt de med mycket medborgarkontakt
- HR-personal och stödfunktioner
- Controllers och styrfunktioner
- Jurister

5.2.3 Forum för dialog, samverkan och lärande om mänskliga rättigheter i rollen som statsanställd

Förutom ovan beskrivna utbildningar avser Uppsala universitet erbjuda ett forum för dialog, samverkan och lärande om mänskliga rättigheter i rollen som statsanställd. Som framgått ovan i inventering av befintliga projekt och program för utbildning om de mänskliga rättigheterna för statligt anställda så finns det en omfattande kompetens inom flera myndigheter och hos enskilda tjänstemän. Dialog, samverkan och erfarenhetsutbyte är en viktig del av ett strukturerat och organisatoriskt lärande. Som en del att informera om olika utbildningsinsatser om mänskliga rättigheter samt sprida framtaget utbildningsmaterial genomförs olika former av lärandeaktiviteter i form av seminarier och konferenser där lärare från universitetet samt experter och praktiker från myndigheter medverkar i olika former och på olika teman. Aktiviteterna kommer att genomföras under begreppet *MR-forum* och genomförs både som fysiska möten och på digitala arenor.

5.2.3.1 Utveckling av en digital plattform för lärande

Uppsala universitet föreslår utveckling av en digital plattform för lärande i form av en portal där utbildningar och olika lärandeaktiviteter samt verktyg, metoder och stödmaterial samlas och görs tillgängligt. Datum för kommande aktiviteter görs tillgängligt i ett kalendarium och länkar till webbaserade utbildningar samt andra digitala forum och hemsidor länkas på portalen. Portalen kommer att göras tillgänglig på www.mr-forum.se.

5.2.4 Processtöd för ett människorättsbaserat arbetssätt inom statliga myndigheter

Som en fördjupad utbildningsinsats föreslår Uppsala universitet att en utbildning till process- och utbildningsledare genomförs för nyckelpersoner inom statlig förvaltning. Det bygger på metodiken att utbilda utbildare och består dels av en utbildning, dels av tillhörande utbildningsmaterial, verktyg och metodstöd som utvecklas i ett samskapande med utvalda myndigheter.

Syftet är att dessa process- och utbildningsledare ska fungera som ett stöd i implementeringen av ett människorättsbaserat arbetssätt samt vara ett stöd för myndighetsledning och stödfunktioner i olika frågor som berör mänskliga rättigheter i verksamheten.

Målgruppen för utbildningsinsatser är chefer, verksamhetsutvecklare och HR-personal eller personer som arbetar i andra stödfunktioner inom myndigheten och har viss expertkunskap inom området för mänskliga rättigheter. Deltagaren ska ha ett tydligt mandat och myndighetsledningens godkännande för att gå utbildningen.

Utbildningen utvecklas i nära samverkan med medverkande myndigheter och bygger till stor del på en verksamhetsspecifik fördjupning av utbildning på avancerad nivå för vissa yrkesroller och ett medskapande från deltagande personer.

5.2.5 Antologi om mänskliga rättigheter i staten och i rollen som statsanställd

Som en del av uppdraget att ta fram utbildningsmaterial och att koppla mänskliga rättigheter i rollen som statsanställd i aktuell forskning föreslår Uppsala universitet att ta fram en skrift i form av en antologi. Skriften ska spegla de mänskliga rättigheterna som en förenande bas för flera tvärssektoriella frågor och perspektiv. Innehållet utvecklas med stöd och medverkan från flera institutioner och centrumbildningar vid Uppsala universitet, men även med artiklar från doktorander och forskare från andra universitet och högskolor, experter vid myndigheter och tidigare utredare inom området.

Syftet är att skriften ska ge en djupare förståelse för mänskliga rättigheter i staten och i rollen som statsanställd samt bidra till dialog och reflektion i den egna yrkesrollen.

Målgruppen är chefer i statlig förvaltning, vilka har ett särskilt ansvar för att beakta hur konventionsåtagande om bl.a. barnets rättigheter, rättigheter för personer med funktionsnedsättning, diskriminering, jämställdhet och de nationella minoriteternas rättigheter styr myndigheternas arbete.

Skriften kan implementeras och användas inom befintliga utbildningar av chefer och medarbetare i staten.

5.3 Kontinuerlig utvärderingsprocess med tydliga inslag av lärande

Det saknas i stort forskning om vilka effekter närvaron av eller bristen på kunskaper om mänskliga rättigheter har på arbetet i offentlig sektor. Till skillnad från andra horisontella kunskapsområden som demokrati och jämställdhet har myndighetsutövandet saknat utrymme för mänskliga rättigheter annat än som relativt vaga allmänna referenspunkter. Det finns dock en del internationell forskning som pekar på möjliga effekter av kompetensutvecklingsinsatser för mänskliga rättigheter.

Uppsala universitet planerar ett följeforskningsuppdrag dvs. en kontinuerlig utvärderingsprocess med tydliga inslag av lärande. Genom att definiera uppdraget som sådant läggs tydlig vikt vid lärande genom projekt som också förs tillbaka till projektgrupp och projekt. Dessutom är följeforskningen ett kraftfullt verktyg att styra insatsen mot uppställda mål och mätkriterier.

Den lärande aspekten av ett följeforskningsuppdrag innebär att det sker en organiserad lärprocess löpande som en del av projektet. I lärandet involveras myndigheter, myndighetsledningar, deltagare i kompetensutvecklingsinsatser, programledare, projektledare, råd, referensgrupper och projektägare, vilket gör att lärandet sker både på en individuell nivå och på en organisatorisk nivå. Vi tror att en insats kan bli mer strategiskt, långsiktigt och systematiskt om en utvärdering kan användas för att analysera och kritiskt reflektera över både mål och medel och att detta sker parallellt med genomförande av övergripande program för kompetensutvecklingsinsatser om de mänskliga rättigheterna för berörd personal på olika nivåer inom statsförvaltningen.

En central uppgift för utvärderare är att kritiskt analysera hur man arbetar mot sina mål med hjälp av bland annat uppföljning och indikatorsystem. Att vara utvärderare ställer höga krav på professionalitet, eftersom arbetet ska ske både nära ledningen och samtidigt distansera sig genom att komma med konstruktiv kritik baserat på insamlad data. Den som ansvarar för utvärderingen ska inte vara inblandad i det dagliga arbetet utan fungera som ett bollplank och analytiskt stöd när det gäller de strategiska frågorna och utmaningarna. Rollen som utvärderare är att vara rådgivare och vara pådrivande när det gäller måluppfyllelsen. Insatserna ska inte ses som slutgiltiga utan användas

för ett fortsatt lärande och utveckling av projektet tillsammans med ledningen och andra berörda parter.

Insatserna ska också bidra till data och ökad forskning inom området för tillämpningen av mänskliga rättigheter i offentlig sektor. Universitetens resurser i form av lärare och forskare ska också involveras i olika former i kvalitetssäkring av både kompetens- och utbildningsinsatser som i utvärderingsprocessen.

5.4 Övergripande tidsplan för genomförande 2014 – 2016

Uppsala universitet ska senast den 15 februari 2015 redovisa ett övergripande program för kompetensutvecklingsinsatser om de mänskliga rättigheterna för berörd personal på olika nivåer inom statsförvaltningen.

Nedan redovisas huvudleveranser och huvudaktiveter i en övergripande tidsplan för genomförande. Framtagning av övergripande program för kompetensutvecklingsinsatser samt huvudsaklig inventering av befintliga projekt eller program för utbildning genomförs under Q4 2014 – Q1 2015.

Utveckling av forum för dialog, samverkan och lärande genomförs i form av MR-forum under hela programtiden med frukostmöten, halvdagsseminarier och heldagskonferenser, med start under Q2 2015.

En portal utvecklas och lanseras under Q1 – Q2 2015 och parallellt utvecklas en webbutbildning med lansering senare delen under Q2 alternativt Q3 2015.

Utveckling av utbildningar, metoder och utbildningsmateriel utvecklas under Q2 – Q3 för att genomföra pilotutbildningar under Q4 2015 och senare genomförs hela 2016.

Utveckling och genomförande av grundläggande utbildning i mänskliga rättigheter, utbildning på avancerad nivå och processtöd i människorättsbaserat arbetssätt utvecklas parallellt, men i olika och samverkande arbetsgrupper.

Parallellt med utveckling av utbildningsmaterial initieras arbetet med en antologi, vilket fortsätter under hela 2016 och lanseras i slutet av programperioden.

En följeforskningsprocess i form av en kontinuerlig utvärderingsprocess med tydliga inslag av lärande fortgår under hela programperioden.

Slutredovisning ska ske senast den 1 oktober 2017.

5.5 Kostnadsspecificering per insats

Kostnadsspecificering kostnadsområde och insats i tkr.

Kostnadsspecificering per insats	2014	2015	2016	Totalt
Programledning och utbildningsadministration, inkl. lönekostnader och OH	1 500	1 500	1 500	4 500
Inventering av befintliga projekt eller program, inkl. löne- och konsultkostnader	800	200	—	1 000
Utveckling av forum för dialog, samverkan och lärande inkl. utveckling av portal och MR-forum	500	500	800	1 800
Utveckling och spridning av utbildningar, metoder m.m., inkl. webbutbildning och LMS	200	800	200	1 200
Genomförande av kompetens- och utbildningsinsatser, inkl. lönekostnader och OH	—	1 500	2 000	3 500
Utvärdering och återrapportering, inkl. löne- och konsultkostnader	—	500	500	1 000
Totalsumma per år	3 000	5 000	5 000	13 000

5.5.1.1 Förslag till kostnadstäckning vid genomförande av insatser

Uppsala universitet föreslår att en avgift tas ut för kostnadstäckning för externa konferenskostnader vid genomförande av seminarier och konferenser samt vid utbildningsinsatser.

6 Organisation och struktur för dialog, samverkan och lärande

I regeringens beslut om uppdrag till Uppsala universitet framgår det att arbetet ska ske i dialog med myndigheter vars verksamhet har en nära koppling till främjandet av mänskliga rättigheter, såsom länsstyrelserna, Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen och Myndigheten för delaktighet.

Uppsala universitet är öppet gentemot det omgivande samhället och samverkan med andra myndigheter är en viktig del för att nå framgång inom uppdraget att genomföra kompetensutvecklingsinsatser om mänskliga rättigheter för statligt anställda. Forskning görs tillgänglig och kommer till nytta genom dialog och samverkan. Utbildning tillgodoser individernas och samhällets behov av bildning och professionell kunskap. Aktiv samverkan bidrar både till att utbildningen och forskningen utvecklas och till att hållbara lösningar på samhällets utmaningar nås.

Gemensamt för alla myndigheter är också att de ska bidra till att uppnå det förvaltningspolitiska mål som riksdagen har fastställt:

En innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.⁷¹

6.1 Inrättande av ett råd för stöd till genomförande av program

Syftet med rådet är att bidra till samverkan mellan myndigheter och olika uppdrag inom området för mänskliga rättigheter, samt att stödja utveckling och genomförande av kompetensutvecklingsinsatser som långsiktigt kan bidra till att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige.

Rådet är ett informellt råd med en rådgivande status till programledningen vid Uppsala universitetet, men som är förankrat med universitetsledning och regeringskansliet.

Rådets sammansättning kan variera över tid, men i uppdraget framgår det att arbetet ska ske i dialog med myndigheter vars verksamhet har en nära koppling till främjandet av mänskliga rättigheter, såsom länsstyrelserna, Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen och Myndigheten för delaktighet. Vi ser också vikten av att olika discipliner inom akademien representeras och att kompetens från tidigare utredningar och regeringsuppdrag inom området tas tillvara. Varje myndighet utser representant och ersättare.

Förslag till medlemmar i rådet:

- Länsstyrelsen i Dalarna
- Länsstyrelsen i Stockholm
- Diskrimineringsombudsmannen
- Barnombudsmannen
- Myndigheten för delaktighet
- Kriminalvården
- Polisen

⁷¹ Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175, bet. 2009/10FiU:38, rskr. 2009/10:315). Statsförvaltningen har även i uppdrag att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling i enlighet med Sveriges politik för global utveckling.

- Försäkringskassan
- Svenska ESF-rådet
- Utredare regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006-2009
- Uppsala universitet med representanter från
 - Teologiska fakulteten
 - Juridiska fakulteten
 - Samhällsvetenskapliga fakulteten
 - Avdelningen för uppdragsutbildning

Experter inom specifika områden kan medverka och vara föredragande vid enskilda tillfällen, samt att personal inom Uppsala universitet som arbetar i uppdraget medverkar vid rådets sammankomster.

6.2 Dialog och samverkan med angränsande uppdrag

Uppsala universitet har en kontinuerlig dialog med samt medverkar vid aktiviteter som Länsstyrelsen i Dalarna ansvarar för inom ramen för sitt uppdrag att vara en strategisk aktör i arbetet med att säkerställa att de mänskliga rättigheterna respekteras i den statliga förvaltningen. Bland annat genom att medverka och genomföra gemensamma aktiviteter i deras arbete att samordna ett fortsatt nätverk för samtliga länsstyrelsernas arbete med mänskliga rättigheter. Länsstyrelserna är en viktig kanal för att samordna, medverka vid utveckling och sprida metoder och material för ett rättighetsbaserat arbete såväl regionalt som nationellt. Länsstyrelserna och deras medarbetare är både en viktig aktör för att i sin tillsynsroll identifiera utbildningsbehov, men även en samverkanspart för att utveckla utbildningsinnehåll med stöd av sin expertis inom mänskliga rättigheter samt en målgrupp för utbildningsinsatserna som Uppsala universitet utvecklar.

Sveriges Kommuner och Landsting är likt ovan en viktig part för att inom ramen för sin överenskommelse med Regeringen samverka kring utbildningsinsatser. Uppsala universitet kan bidra till samverkan kring utveckling av kompetensutvecklingsinsatser och ser samverkansfördelar där innehåll i utbildningsinsatser sammanfaller och med fördel kan samproduceras, som t.ex. vid utveckling av en webbutbildning om mänskliga rättigheter i offentlig förvaltning. Uppsala universitet ser också flera fördelar där man utifrån ett medborgarperspektiv och livshändelser har gemensamma utbildningsinsatser för offentligt anställda inom vissa sektorer där samverkan mellan kommunal och statlig sektor är av stor betydelse.

6.3 Dialog och samverkan med strategiska myndigheter

Arbetet ska ske i dialog med myndigheter vars verksamhet har en nära koppling till främjandet av mänskliga rättigheter, såsom länsstyrelserna, Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen och Myndigheten för delaktighet. Förutom dessa myndigheter kommer Uppsala universitet att samverka med andra universitet och högskolor samt myndigheter där frågan om mänskliga rättigheter är särskilt aktuell i dess verksamhet. Flera myndigheter kommer att involveras i utveckling av ovan nämnda utbildningar och kommer att medverka i arbetsgrupper, referensgrupper och i genomförande av pilotutbildningar.

Värdegrundsdelegationen är en arbetsgrupp inom Finansdepartementet som genom aktiviteter, skrifter och andra utåtriktade insatser ska verka för att respekten och förståelsen för den statliga värdegrunden upprätthålls på alla nivåer i statsförvaltningen. Arbetsgruppens uppgift är att i samarbete med andra aktörer inom statlig förvaltning bidra till att uppfylla regeringens delmål att de statsanställda ska ha kunskap om och förståelse för de grundläggande värdena i statsförvaltningen och rollen som statstjänsteman. Arbetsgruppen ska vara verksam till och med 2016.

Arbetsgruppen ska bygga vidare på det arbete som Krus inledde med projektet Offentligt etos, vars webbutbildningar, skrifter och övrigt utbildningsmaterial förvaltas av Uppsala universitet.

Uppsala universitet ser möjligheter till samverkan kring gemensamma aktiviteter (värdegrundsforum, MR-forum, konferenser m.m.), vid utveckling av olika utbildningar och utbildningsmaterial (introduktionsutbildningar, webbutbildningar, skrifter m.m.) samt erbjudande om explicit fördjupning om mänskliga rättigheter inom befintliga utbildningar och strukturer.

Även Utrikesdepartementet och flera myndigheter med en internationell verksamhet är viktiga samverkansparter inom detta område.

6.4 Ett utvecklingsarbete som bygger på innovation, involvering och lärande

Innovation i offentlig sektor

Innovation i offentlig sektor är inget nytt fenomen. Nya lösningar och ständiga förbättringar av verksamheten har länge varit en del av vardagen. Däremot är innovation i offentlig sektor nytt som kunskapsområde. Området har hyst ett stort politiskt intresse både i Sverige och globalt, kanske just därför att kunskapsområdet ger systematik och arbetssätt för att göra de perspektivskiften som måste till när gamla lösningar spelat ut sin roll. Även det svenska Innovationsrådet pekar i sitt slutbetänkande på behovet av en perspektivförskjutning som för fokus från den egna verksamheten till dem som verksamheten är till för, och från enskilda enheter eller organisationer till hela det systemet som är berört⁷².

Innovation i offentlig sektor handlar om nya idéer som skapar värde för samhället (Bason 2007), värden som också ger den offentliga sektorn legitimitet och existensberättigandet. Christian Bason (2009) identifierar fyra grundläggande värden:

- *Produktivitet* i form av effektivare resursanvändning och bättre förhållande mellan ”input” och ”output”.
- *Serviceupplevelse* hos användaren.
- *Resultat* i form av önskade effekter och utfall.
- *Demokrati*, det övergripande värdet som innehåller element som öppenhet, inflytande, rättsäkerhet, likabehandling och respekt för alla människors lika värde

Involvering av intressenter

Mänskliga rättigheter omfattar många perspektiv och samhällsområden och den kunskap som behövs för att förbättra tillämpningen ligger hos flera aktörer. Uppsala universitet kommer därför bjuda in till involvering i samband med utveckling av kompetens- och utbildningsinsatser samt för utveckling av metoder, undervisningsmaterial och skrifter.

Detta för att säkra att kunskap och drivkrafter tas till vara, att insatser och lösningar håller kvalitet och relevans, samt att ägarskapet av de utbildningar och det material som tas fram inom uppdraget ligger hos myndigheterna och de yrkesroller som är mål för insatserna.

⁷² SOU 2013:40

Involveringstraditionen är nära förknippad med systemteori och det grundläggande antagandet att helheten är mer än summan av delarna. Samhällsfrågor som rättighetsfrågor hanteras i komplexa system där delarna påtagligt påverkar helheten och ingen enskild person kan inneha all relevant information eller kan förutse alla tänkbara scenarier som kan lösa problem och leda till en förbättrad tillämning.

Som tagits upp vid flera tillfällen i föregående kapitel handlar det om att skapa en svensk UN Common Understanding – en gemensam förståelse för ett människorättsbaserat arbete – vilket är nära länkat till det som uttrycks i SOU 201:70 om ”att tydliggöra de mänskliga rättigheternas roll som en gemensam internationell värdegrund för samhället”.

I andan av ett människorättsbaserat arbetssätt tas kompetens- och utbildningsinsatser med fördel fram med en hög grad av involvering och görs tillgänglig för de som insatserna ytterst berör i form av medborgare och invånare.

Lärande

En lärande organisation förutsätter att man planerar sin kompetensförsörjning på ett strategiskt sätt och att man har en gemensam syn på lärande. Vår syn på lärande utgår från en helhetssyn på människan, lärandet och den miljö där kompetensen ska tillämpas.

Vår syn på lärande och utveckling av utbildningsinsatser tar sin utgångspunkt i *United Nations Declaration on Human Rights Education and Training*.

7 Referenser

Tryckt material

Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige. 2010. *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter (SOU 2010:70)*. Stockholm: Elanders Sverige AB

Utredningen för utvärderingen av nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter. 2011. *Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006-2009 (SOU 2011:29)*. Stockholm: Elanders Sverige AB

Utbildnings- och informationsmaterial m.m.

Barns och ungas rättigheter i Statens institutionsstyrelses verksamhet – ett informationsmaterial om Barnkonventionen (Statens institutionsstyrelse 2014)

Beslut om barns och ungas rättigheter i tvångsvården – handlingsplan för SiS åren 2014–2015 (Statens institutionsstyrelse 2014)

Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda (Krus 2009)

Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda (Värdegrundsdelegationen 2013)

Handledning – Grundutbildning i mänskliga rättigheter (Länsstyrelserna 2010)

Introduktion till Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda (Värdegrundsdelegationen 2014)

Länsstyrelsernas handlingsplan för lika rättigheter och möjligheter 2010-2012 (Länsstyrelserna 2010)

Länsstyrelsernas arbete med mänskliga rättigheter 2004-2013 (Länsstyrelserna 2014)

Mänskliga rättigheter på hemmaplan (Diskrimineringsombudsmannen 2014)

SiS etiska riktlinjer (Statens institutionsstyrelse 2014)

Rapporter från FN

A/HRC/WG.6/21/SWE/2 – Summary prepared by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 15 (c) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1 and paragraph 5 of the annex to Council resolution 16/21 - Sweden

CAT/C/SWE/CO/6-7 – Kommittén för FN: s tortyrkonvention slutsatser och rekommendationer till Sverige, december 2014

CCPR/C/SWE/QPR/7 – Human Rights Committee List of issues prior to submission of the seventh periodic report of Sweden

CERD/C/SWE/CO/19-21 – Kommittén för FN: s konvention om avskaffande av rasdiskriminering slutsatser och rekommendationer till Sverige, september 2013

CRC/C/SWE/CO/4 – Kommittén för FN: s konvention om barnets rättigheter slutsatser och rekommendationer till Sverige, februari 2015

CRPD/C/SWE/CO/1 – Kommittén för FN: s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning slutsatser och rekommendationer till Sverige, april 2014

Rapporter från Europarådet

CPT/Inf (2009) 34 – Rapport från Europarådets tortyrkommitté 2009

CM(2014)145 – Rapport från Europarådets expertkommitté för den europeiska stadgan om landsdelseller minoritetsspråk 2015

ACFC/OP/III(2012)004 – Rapport från den rådgivande kommittén för ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter 2012

CRI(2012)46 – Rapport från Europarådets kommission mot rasism och intolerans (ECRI) 2012

European Committee of Social Rights Conclusions Sweden 2013 - Rapport från den europeiska kommittén för sociala rättigheter 2014

Rapporter från det civila samhället

FN-förbundet (2015) Joint submission for Sweden's second Universal Periodic Review in 2015

Regeringsuppdrag

Uppdrag angående kompetensutveckling om mänskliga rättigheter för statligt anställda, Arbetsmarknadsdepartementet dnr A2014/3095/DISK

Uppdrag att leda och samordna ett projekt om offentligt etos, Finansdepartementet dnr Fi2009/7223 (delvis)

Webbplatser

Barnombudsmannens webbplats: www.barnombudsmannen.se

Diskrimineringsombudsmannens webbplats: www.do.se

Europarådets webbplats: www.coe.int

Regeringens webbplats om mänskliga rättigheter: www.manskligarattigheter.se

Uppsala universitets webbplats: www.uu.se

Sidas webbplats: www.sida.se

Tema Likabehandling: www.temalikabehandling.se

Värdegrundsdelegationens webbplats: <http://www.vardegrundsdelegationen.se>

Bilagor

Bilaga 1 – Uppdrag angående kompetensutveckling om mänskliga rättigheter för statligt anställda, dnr A2014/3095/DISK

Bilaga 2 – Underlagsrapport från MR-piloterna

Bilaga 3 – Underlagsrapport från Juridiska fakulteten

Bilaga 4 – Underlagsrapport från Teologiska fakulteten