

Frågan om reparation

Seminarieunderlag från länsstyrelsernas samordnings- och utvecklingsuppdrag i mänskliga rättigheter med anledning av 2021 års digitala MR-dagar i Uppsala. En presentation och ett panelsamtal äger rum under eventet, på seminariet Mänskliga rättigheter i coronakrisens spår, den 21 april klockan 12.30–13.30.

1 Inledning

När ett samhälle har gått igenom en allvarlig kris kan reparation bli aktuellt. Under ett reparationsförfarande uppmärksammar staten överlevare och andra personer som har åsamkats särskild skada, besvär, lidande och förluster. Befolkningen i stort, inklusive personer som tjänstgjort i krisen, får en möjlighet att behandla svåra minnen och skapa en korrekt och balanserad beskrivning av händelseutvecklingen under en viktig period.

Det här underlaget undersöker om den frågan behöver undersökas närmare i relation till skador för enskilda under coronakrisen. Frågan blir belyst i tre led:

- En kort genomgång av de grundläggande principerna för reparation,
- En summering av hur länsstyrelserna fortlöpande bedömt coronakrisens påverkan de mänskliga rättigheterna i sina samlade lägesbilder,
- En närmare belysning av ett par viktiga inslag i den bedömningen utifrån FN-kommittéernas rapporter om situationen i Sverige före pandemin bröt ut.

Underlaget har tagits fram av länsstyrelsernas samordnings- och utvecklingsuppdrag i mänskliga rättigheter i syfte att sondera terrängen på området. Uppdraget har en viktig roll i att sprida kunskaper om svensk konventionsefterlevnad och föreslå metoder som stärker detta inom områden som länsstyrelserna kommer i kontakt med, inklusive krishantering.

2 Grundläggande principer om reparation

Grundläggande principer

Reparationsfrågor har sin grund i människorättsliga förpliktelser om rätten till en effektiv upprättelse. Regeln finns bland annat inskriven i artikel 2:3 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, som Sverige har tillträtt. Den ger alla personer en enskild rätt att processa om ansvaret och konsekvenserna för en kränkning, vilket i de flesta fall förverkligas genom en straffrättslig eller skadeståndsrättslig process vid en domstol.

Denna rätt kvarstår även i en kris. Men, om krisen medfört omfattande eller särskilt allvarliga skador för flera invånare så uppstår ett mer komplext ansvar från statens sida. Möjligheter till enskilt processande behöver kompletteras med en djupare undersökning om omfattningen på klagomål och hur de förhåller sig till varandra.

Reglerna står sammanfattande i en deklaration från FN:s generalförsamling från år 2005. I en svensk översättning skulle titeln förkortas *Grundläggande principer och*

*vägledning om rätten till upprättelse och reparation.*¹ Dokumentet rekommenderar stater att i hanteringen av omfattande kriser fortsätta att skydda rätten till enskilda domstolsförfaranden, men att därutöver även undersöka behov inom följande fem områden:

- *Återställning* som innebär att säkerställa att personer kan återfå de villkor som gällde före krisen, till exempel utlovade boenden, arbetsplatser, vård, o.s.v.,
- *Skadestånd* som innebär att tillse att personer ersätts för ekonomiskt uppskattningsbara skador på deras egendom eller inkomstmöjligheter,
- *Rehabilitering* som innebär att personer vars hälsa och rörelseförmåga har skadats erbjuds effektiv och kostnadsfri rehabilitering, inklusive socialt skydd,
- *Tillfredsställande* som handlar om att säkerställa att förekomsten av eventuella kränkningar kartläggs på ett trovärdigt sätt, att staten erkänner sin eventuella del av ansvaret och de kränkta ställning som offer, samt att polis och åklagare får ta del av materialet i förundersökningssyfte,
- *Garantier mot upprepningar* som innebär åtgärder som garanterar att samma sak inte kan inträffa igen, till exempel genom att ändra felande lagar och instruktioner, inrätta nya tillsynsfunktioner, med mera,

Dokumentet baseras på praxis från nationer som gått igenom och bearbetat omfattande kriser. Till sitt innehåll skapas dock inga nya skyldigheter för den svenska staten. Varje princip går att spåra till bestämmelser i konventioner som Sverige har tillträtt, till exempel om effektiva rättsmedel, diskrimineringsskyddet och den fortlöpande skyldigheten att vidta åtgärder som anses nödvändiga för att respektera de mänskliga rättigheterna.

Kartläggning av eventuella kränkningar

Det finns inget krav på att hela deklARATIONEN fullföljs i varje situation. Antalet åtgärder och omfattningen av reparationen ska stå i proportion till krisens karaktär och den skada som uppkommit.

För att bedöma behov måste det dock ske en kartläggning av de eventuella kränkningar som uppkommit. Kartläggningen sköts av en oberoende expertpanel med ett tydligt mandat, som besitter kunskaper och erfarenheter från andra undersökningar om allvarliga övergrepp.

Ett viktigt fokus för kartläggningen är invånarnas erfarenheter från myndigheternas beslut och insatser. Expertpanelen tar in frivilliga och på begäran anonyma redogörelser från enskilda som upplever att de har blivit felbehandlade. Ytterligare vittnesmål inhämtas från tjänstepersoner och oberoende experter. Rapporter framställda av forskare, oberoende media, idéburen sektor och specialistmyndigheter utgör en annan

¹ Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, adopted and proclaimed by General Assembly resolution 60/147 of 16 December 2005.

central källa för kartläggningen. Det är en fördel om processen har en lokal förankring, exempelvis genom en turnerande panel.

Det är vidare avgörande att konstaterad påverkan bedöms i termer av just kränkningar av de mänskliga rättigheterna, så som de definieras av konventioner som staten tillträtt och nationell lagstiftning. En kränkning avser en aktiv åtgärd eller en försummelse att agera som kan ifrågasättas utifrån människorättslig standard och som samtidigt har lett till påvisad skada, besvär, lidande, förluster eller påtagliga tillkortakommanden i grundläggande rättigheter för enskilda.

Under kartläggningen bedöms även behovet av de olika åtgärder som föreslås i FN:s grundläggande principer och förslag på motsvarande åtgärder av regeringen och andra berörda aktörer. Eventuella slutsatser om att kränkningar har inträffat är inte samma sak som de skyldiga förövarna måste pekats ut. Den frågan ska istället hänvisas till polis och åklagare.

3 Länsstyrelsernas lägesbilder

Innehåll

I händelse av en kris ska länsstyrelserna förse regeringen och andra nationella aktörer med regionala lägesbilder. Dessa utvecklas för varje län och sammanfattas i en nationell lägesbild. Under pandemin har de regionala och nationella lägesbilderna uppdaterats minst en gång per vecka.

Lägesbilden sammanställs med stöd av information från kommuner, regioner och andra myndigheter med en framträdande roll i krishanteringen. En del handlar om att sammanfatta hur arbetet fortskrider inom pågående regeringsuppdrag. En annan del innehåller en genomgång av den senaste händelseutvecklingen i respektive län.

I en tredje del ska länsstyrelsen bedöma krisens påverkan på respektive skyddsvärde. Alla länsstyrelser använder samma femgradiga skala, där den minsta allvarsgraden är ingen eller obetydlig påverkan, den tredje graden är betydande påverkan och den högsta graden är kritisk påverkan. Bedömningen tar fasta på olika funktioner i respektive skyddsområde, det vill säga att infria grundlagen, att utföra offentliga verksamheter, upprätthålla demokratiskt fattade beslut, och så vidare.

Bedömningen är allmänt hållen och tar inte upp enskilda ärenden. Den belyser heller inte om skadan orsakats av en felaktig insats, kränkning eller motsvarande. Syftet är framåtblickande och förebyggande.

Påverkan på skyddsområdet liv och hälsa

En genomgång av de nationella lägesbilderna beskriver att det under långa perioder av pandemin bedömts föreligga en betydande påverkan på skyddsvärdet liv och hälsa. I krisens inledande fas, det vill säga under mars, april och maj år 2020, bedömdes den ofta som allvarlig, det vill säga den fjärde graden av fem möjliga.

I sina kommentarer hänvisade många länsstyrelser till den ökande smittspridningen och situationen på äldreboendena. Personalbortfall, brister på skyddsutrustning och den höga belastningen på intensivvårdsavdelningarna var andra viktiga bedömningsgrunder.

Enligt lägesbilderna avmattades dock påverkan under sommarmånaderna. I början av september år 2020 bedömdes påverkan som till viss del betydande, det vill säga allvarsgrad två. Anledningen var bland annat de lägre antalen insjuknade och att rapporterna om smitta på äldreboendena i stort sett försvunnit.

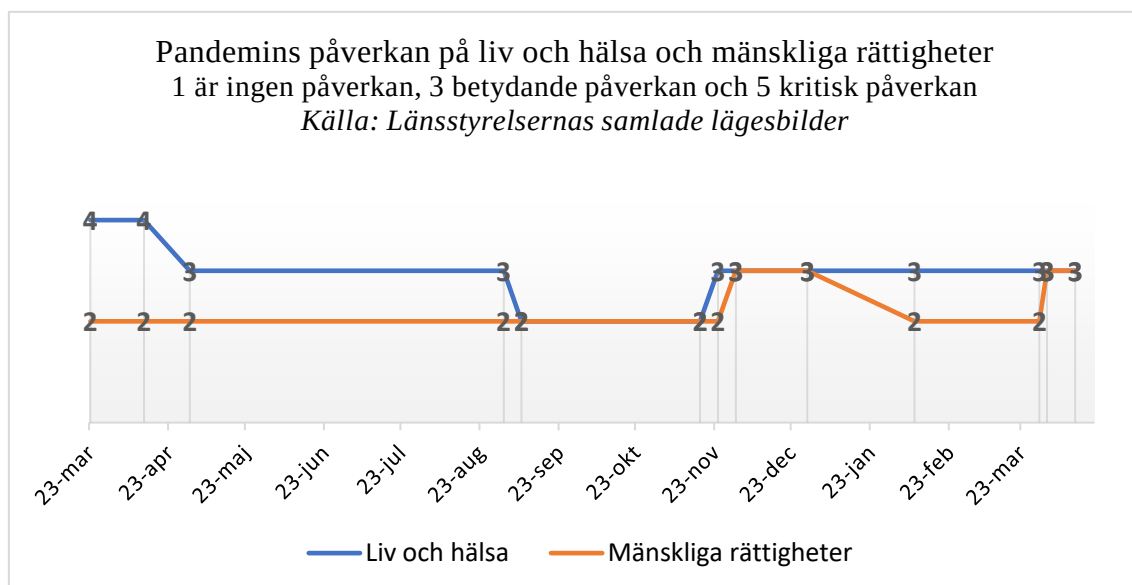
Den situationen och bedömningen höll sedan i sig fram till slutet av november. Då ökade åter smittspridningen och sjukhusinläggningarna för covid-19 i samtliga län. Undanträngningseffekterna på annan sjukvård bedömdes dessutom som ett allt mer påtagligt problem.

I januari, februari och mars 2021 fortsatte påverkan att anses som betydande alternativt allvarlig igen. De långsiktiga effekterna av en ihållande risk för smitta och de motsvarande konsekvenserna för psykisk ohälsa för flera grupper av befolkningen började omnämnas med allt påtagligare oro.

Påverkan på skyddsområdet mänskliga rättigheter

Avseende påverkan på skyddet för mänskliga rättigheter mer generellt har de nationella lägesbilderna i de flesta fall gjort bedömningen av en till viss del betydande påverkan, det vill säga allvarsgrad två. I december 2020 höjdes den dock till betydande påverkan, eller allvarsgrad tre.

De första veckorna förklarades påverkan bestå av rapporter om falsk informationsspridning och brister i riktad information för utsatta grupper. I april ersattes den bilden av en ökande oro för de allmänna rådets inverkan på rörelsefriheten, signaler om ökad risk för våld mot kvinnor och barn, samt konsekvenser av kvittningar eller distansdeltaganden vid kommunfullmäktigen i relation till representativitet och särintressen. I december 2020, i samband med att Covid-19-lagen trädde ikraft, höjdes



dock bedömningen till betydande. Enligt de samlade lägesbilderna bevitnade många länsstyrelser tecken på tilltagande missnöje mot inställda fritidsaktiviteter bland ungdomar och social oro inför den stundande juledigheten. Det var också i denna månad som överrepresentationen av insjuknande i Covid-19 och dödlighet på grunder av låg utbildning eller låg inkomst rapporterades.

I mars höjdes återigen bedömningen till betydande. Anledningen var de ihållande begräsningarna på sammankomster, försämrad ställning på arbetsmarknaden för betydelsefulla antal, fortsatta ingrepp på kultur- och föreningsliv, med mera.

Fördjupade samlade lägesbilder

Under pandemin har länsstyrelserna även presenterat flera fördjupade lägesbilder. En av dem handlade om social problematik och utsatthet. Den byggde på två undersökningar i varje län och presenterades i oktober 2020. I sin sammanfattning beskriver Länsstyrelsen i Hallands län att pandemin har förstärkt befintlig utsatthet så som dålig ekonomi, våldsutsatthet och missbruk. Utsatta familjer är ännu mer drabbade nu på grund av varsel och uppsägningar. Rapporteringarna anger att den psykiska ohälsan har ökat, dock inte så kraftig som befarats, men bland flera grupper.

4 Ett reparationsperspektiv på innehållet

Nästa fråga blir om den påverkan som länsstyrelserna pekar på samtidigt innebär att många personer utstått kränkningar. Det går inte att svara på. Vad länsstyrelsernas MR-funktioner däremot vet är att en del av de funktioner som under det senaste året utstått betydande till allvarlig påverkan redan före krisen väckt oro bland FN:s granskningskommittéer som bidragande till svåra omständigheter och lidande. Med andra ord är svaret på frågan att det åtminstone föreligger en tydlig risk.

Påverkan på liv

Rätten till liv finns i artikel 6 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Den innehåller ett strikt förbud mot dödligt våld från statens sida och ett lika strikt krav på att erbjuda invånarna skydd mot livshotande företeelser och faror i samhället, till exempel grovt våld, pandemier, droger och farliga arbetsplatser.

FN:s granskningskommittéer har uppmärksammat Sveriges goda resultat när det gäller att skydda sin befolkning mot grovt våld men också pekat på att allvarliga händelser fortsätter att inträffa. Som en följd har det rekommenderats att fler tjänstepersoner i både statlig och kommunal verksamhet blir medvetna om sannolikheten att de under sitt yrkesliv kommer i kontakt med enskilda som lever i stor fara.

Det medvetandegörandet ska bland annat handla om alla människors rätt att komma till tals under myndighetsutövningen. Det är en viktig princip som kommittéerna anser måste skyddas bättre i Sverige och på en mer principfast basis. Andra relevanta rekommendationer handlar om en skyndsam handläggning av eventuell kritik eller krav på rättshjälp. Åtgärder som bältning och tvångsmedicinering inom psykiatrin tar kommittéerna vidare helt avstånd från.

FN-kommittéernas rekommendationer formulerades innan pandemin bröt ut. De byggde på iakttagelser om ensamkommande asylsökande barn som försvinner, tvångsvårdade psykiskt sjuka, självmordsbenägna personer i allmänhet och i synnerhet barn, droganvändare, kvinnor som lever i våldsamma parrelationer och gäng-kriminella personer. Det vore samtidigt inte osannolikt att motsvarande brister uppkommit under hanteringen av pandemin, till exempel på en del särskilda boenden eller i relation till personer som inte bedömdes tillhöra riskgrupper men ändå nekades sjukvård och har utvecklat postcovid eller andra rehabiliteringsbehov.

Skyddet mot diskriminering, inklusive på grunden av social ställning

Hur ser det ut med pandemins påverkan på personer med låg inkomst och utbildning? Skulle lägesbildernas tilltagande orostecken kring fattigdom, arbetslöshet och andra socioekonomiska svårigheter kunna ta utrymme i en reparation?

Skyddet mot diskriminering och rätten till likabehandling finns bland annat i artiklarna 2 och 26 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. De ger alla människor en rätt att omfattas av nationell lag, till exempel om välfärdstjänster, och vidare erhålla ett likvärdigt skydd av lagen, där effekten av eventuella insatser står i centrum. Enligt dessa artiklar ingår dock fler diskrimineringsgrunder än i den svenska diskrimineringslagen, till exempel social ställning och hälsostatus.

För Sveriges vidkommande har FN:s kommittéer sett brister i tillträdet till socialförsäkringssystem bland utsatta utlänningar och romer. De har pekat på behovet av att utreda orsakerna till långvarig diskriminering på grunder av hudfärg och religion och göra motsvarande förstärkningar av policyer avseende de diskriminerade gruppernas tillgång till hälsa, utbildning, bostäder och arbete. De uppmuntrar särskilt till en utveckling av metoder som gör det möjligt att kartlägga olika mönster av diskriminering i samhället, inklusive hur diskriminerade grupper ser på orsaker och verkan. Ett annat utpekat område är fortsatta förstärkningar av sysselsättnings- och försörjningsstödet för personer i bestående fattigdom.

Då pandemin orsakat ytterligare påverkan på arbetsmarknad och socialtjänsten, samt att det finns konstaterad överrepresentation av grupper med låg inkomst, alternativt låg utbildning bland insjuknade och avlidna bör det finnas skäl att få insatser och erfarenheter avseende strategier för socialt utsatta grupper närmare kartlagt.

Rätten till information

Rätten till information ingår i den bredare rätten till yttrandefrihet. Den innebär att staten ska erbjuda allmänheten och media objektiv och saklig information om samhällets utveckling och utmaningar. Staten ska vidare motarbeta spridning av förolämpningar, förtal och andra rykten, inklusive när ryktesspridningen omfattar rasism och annat hat mot minoriteter. Enskilda har rätt att ta del av offentlig information om sig själva och deras egna intressen, såsom journaler.

Svenska förhållanden har länge präglats av en stark offentlighetsprincip, som samtidigt kantats av bristande tillgång på statistik om utsatta grupper och en tilltagande åsiktspolarisering. FN:s kommittéer har bland annat identifierat behov av tydligare

offentliga markeringar mot uppvigling till våld och rasism från myndigheternas sida liksom mer nyanserade lägesbilder, till exempel när det gäller hemlöshet, situationen för personer med funktionsnedsättning och våld.

Ett potentiellt ärende under en reparation skulle kunna avse om risk för smittspridning får undanhållas personer som riskerar att utsättas för den, inklusive inom äldreomsorg. Ett annat intressant ärende skulle kunna kretsa kring spridningen av rasistiska förklaringsmodeller på sociala medier om överrepresentation av personer från segregerade områden bland sjukhusbäddar och avlidna, samt statens ansvar för att dementera detta.

Ytterligare potential

Det finns fler uppslag till potentiellt intressanta och viktiga klagomål bland de lägesbilder som länsstyrelserna har sammanställt, till exempel i förhållande till barnets rättigheter, rättigheter för personer med funktionsnedsättning, inställda föreningsaktiviteter, förbjudna manifestationer mot manifestationsförbud och bristande representation i politiska församlingar.

5 Avslutade kommentar

Den primära poängen med detta material var att undersöka om frågan om reparation för uppkomna skador för enskilda under pandemin behöver undersökas närmare. Det får anses besvarat med ett ja. I praktiken pågår redan flera närliggande utredningsarbeten. Situationen på äldreboenden, överdödligheter utifrån sociala och ekonomiska riskfaktorer, användningen av permitteringsstöd och andra statsmedel i olika branscher och krisens påverkan på barnets rättigheter och nyligen även folkhälsan har dokumenterats av Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg, Barnombudsmannen och inte minst Coronakommissionen.

Ett reparationsförfarande skulle komplettera dessa rapporter med de drabbades egna perspektiv på händelseutvecklingen, en gedigen människorättslig analys och förslag på åtgärder för att tillfredsställa de som utsatts för kränkningar.

Länsstyrelsernas samordnings- och utvecklingsuppdrag skulle kunna bistå den eller de aktörer som tar sig an att undersöka förslaget eller frågan närmare genom att ta fram en nyanserad sammanställning av underlagen som använts för att bedöma påverkan på mänskliga rättigheter i de regionala lägesbilderna liksom närliggande rapporter och analyser. Det skulle samtidigt vara av stor nytta för länsstyrelserna själva och behovet att vidareutveckla rättighetsbaserade metoder i den interna krishanteringen.

Nedtecknat av Tobias Rahm, 2021-04-18