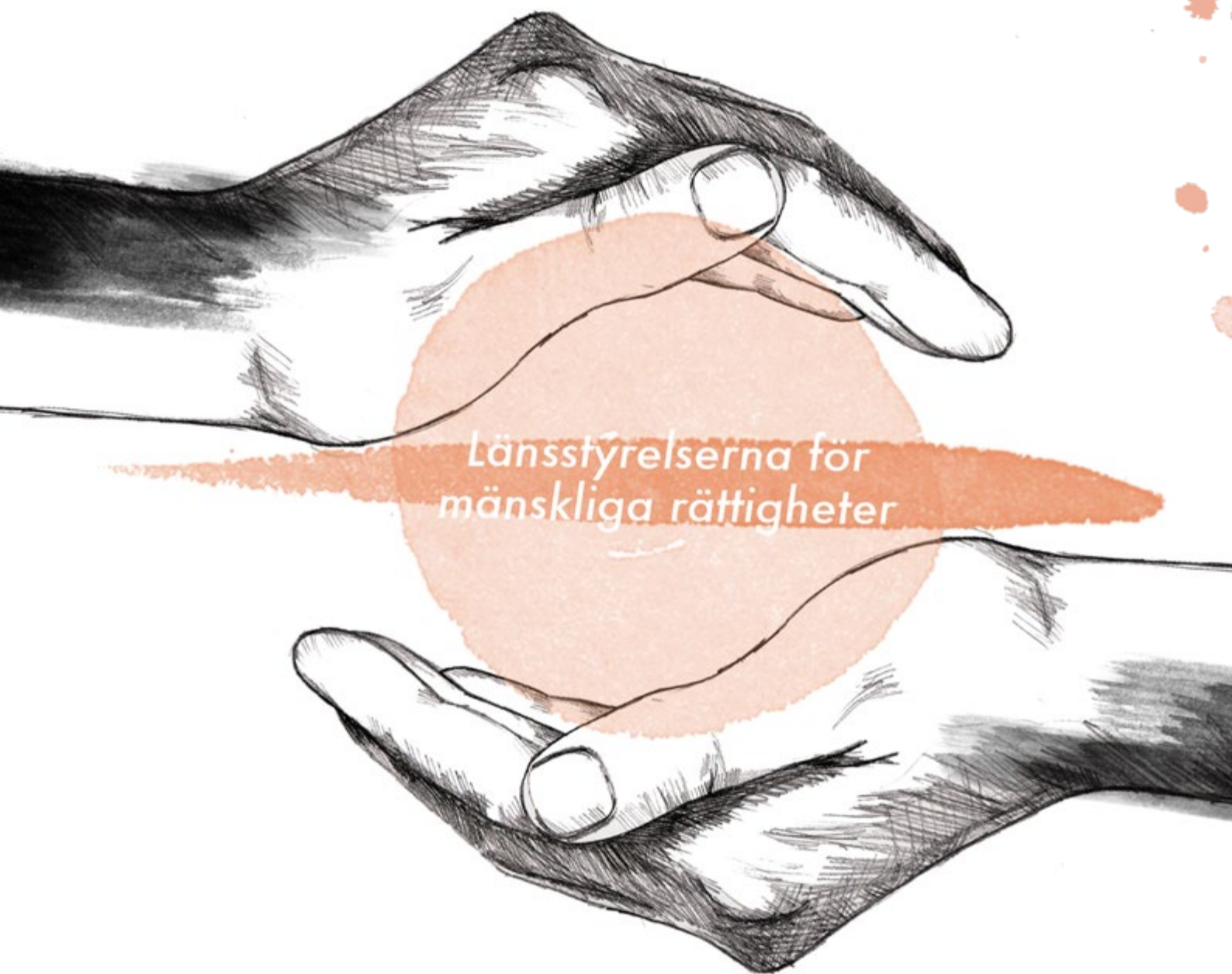


METODSTÖD

för ett rättighetsbaserat arbetssätt



METODSTÖD

för ett rättighetsbaserat arbetssätt

Metodstöd för ett rättighetsbaserat arbetssätt på länsstyrelserna

Projektledare	Martina Holmgren och Tobias Rahm
Projektägare	Länsstyrelsen i Dalarnas län Kajsa Sjösvärd, ordförande i styrgruppen
Illustratör	Annefrid Sjöman
Grafisk form	Jenny Gustafsson
Tryckort	E-Print AB, Stockholm

FÖRORD

Som land betraktat har Sverige nått betydelsefulla framgångar i arbetet för de mänskliga rättigheterna. I internationella sammanhang bedöms läget i Sverige ofta som föredömligt. FN:s och Europarådets granskningsorgan hänvisar då bland annat till de generella nivåerna på valdeltagande, jämlikhet och jämställdhet, uppväxtvillkor och rättssäkerhet. Länsstyrelserna har bidragit till de resultaten. Det är vi stolta över.

Men utmaningar kvarstår, nationellt såväl som på regionala och lokala nivåer. Beroende på kön, sexuell läggning, ålder, etnicitet, religion och funktionsförmåga möter invånare olika risker eller hot när de använder sina rättigheter. Förhållandet berör också flera av de områden där länsstyrelserna har uppdrag. Inom bland annat integration, samhällsplanering, landsbygdsutveckling och krisberedskap tar vi emot signaler om att de mänskliga rättigheterna inte infrias fullt ut för alla.

Oavsett hur och när vi kommer i kontakt med rättighetsfrågor, är det viktigt att vi tar dem till oss. Att vi funderar på hur vårt arbete kan bidra till förbättringar från invånarens perspektiv. Ett sådant förhållningssätt till verksamheten kallas ett rättighetsbaserat arbetssätt. Invånaren – eller rättighetsinnehavaren – ställs i centrum. Åtgärder, beslut och planeringsprocesser säkras i ljuset av de konventioner som riksdag och regering bestämt ska gälla i Sverige.

Det finns ett nationellt mål för mänskliga rättigheter som är att säkerställa full respekt för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Detta mål har lagt grunden till en ny strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter. Det är också grunden till det samordnings- och utvecklingsuppdrag som tilldelats Länsstyrelsen i Dalarna län och skapat det länsstyrelsegemensamma nätverket för mänskliga rättigheter.

Det övergripande budskapet i regeringens strategi för de mänskliga rättigheterna är en sammanhållen struktur. Rättstillämpning, offentlig verksamhet och idéburen sektor ska hjälpas åt, var och en utifrån sina förutsättningar. Arbetet ska genomföras systematiskt, med siktet inställt på fem, tio eller tjugo år framåt.

Av dessa skäl har metodstödet, som du nu läser, tagits fram. Vi i styrgruppen, som följt nätverket och projektledningens arbete med innehållet, är övertygade om att det kommer vara av stor hjälp. Kärnan är en enkel, tydlig och anpassningsbar metod. Den fångar in flera sektorsövergripande principer, och kan tillämpas brett inom de skiftande uppdrag och olika ansvarsnivåer som myndigheterna består av. Det är vi mycket nöjda med.

Här finns också råd om ett systematiskt arbete, liksom uppföljning och resultat. De kapitlen är viktiga för dig som eftersträvar långsiktighet och hållbarhet i genomförandet. Det finns också en mängd talande exempel, direkt från verksamheten i våra olika län. De inspirerar, genom deras tydlighet och mångfald.

Å styrgruppens vägnar vill jag tacka alla som bidragit till metodstödet innehåll. Jag hoppas det motsvarar förväntningarna och framförallt, att du kommer använda det i ditt arbete!



Lars Lustig
Länsråd i Västerbottens län
Ordförande i länsrådsgrupp 3



Länsstyrelserna för
mänskliga rättigheter

Mänskliga rättigheter – en självklarhet. De flesta av oss håller nog med om att mänskliga rättigheter är både viktigt, bra och något som vi självklart ska arbeta med inom vår myndighetsroll. Däremot kan det ibland vara lite svårare att veta hur vi ska göra för att de här frågorna inte ska hamna mellan stolarna.

Det här metodstödet är tänkt som en hjälp för just dig i just ditt arbete, så att just du ska kunna bli ännu bättre på att väva in rättighetsarbetet i dina vardagliga arbetsuppgifter.





Bakgrund	10
Utgångspunkter för ett rättighetsbaserat arbetssätt	12
MR-konventioner	12
Statligt ansvar	13
Sveriges internationella åtaganden och nationell lag.....	14
Ett rättighetsbaserat arbetssätt.....	16
Målsättning och metod	18
Andra sektorsövergripande principer.....	20
Systematiskt förhållningssätt.....	20
Resultat av arbetssättet	20
Principen om MR-samband.....	22
Nivåer av MR-samband.....	22
Tillvägagångssätt	23
Principen om rättighetsinnehavarens perspektiv	26
Rättighetsinnehavare.....	26
Rättighetsinnehavarens villkor	27
Jämlika villkor.....	28
Rättighetsinnehavarens inflytande.....	28
Civilsamhället och idéburen sektor.....	31
Principen om åtgärdsansvar.....	32
Att utforma åtgärder	34
Exempel på handlingsutrymmen	34
Ett systematiskt förhållningssätt	40
Inskrivning i VP-direktiv	40
Intern ansvarsfördelning	40
Arbetsmiljöåtgärder	41
Kompetensutveckling.....	43
Tillämpningsstöd.....	44
MR-strategi eller rådgivare.....	44
Uppföljning och resultat	48
MR-resultat.....	49
Uppföljning.....	49
Årsredovisning.....	50
Exempel på tillämpning av metod	54
Mer information.....	60

BAKGRUND

LÄNSSTYRELSENS VERKSAMHET

Länsstyrelserna bedriver en mångsidig verksamhet. Mycket av verksamheten utgår från de mänskliga rättigheterna. Det gäller bland annat uppdrag om integration, folkhälsa och nationella minoriteter. Andra frågor om mänskliga rättigheter återfinns inom mer sektorsanknutna uppdrag, till exempel samhällsplanering, kulturmiljö, landsbygdsutveckling och krisberedskap.

När frågor om mänskliga rättigheter aktualiseras i verksamheten ska länsstyrelsen ta hänsyn till dem. Länsstyrelseförordningen ger tydligt stöd för detta. I 5 § 5 punkten står det att länsstyrelsen ska belysa, analysera och beakta de mänskliga rättigheterna, särskilt skyddet mot diskriminering, i verksamheten.

Ytterligare uppgifter om mänskliga rättigheter går att hitta i regleringsbrevet för länsstyrelserna. Det innehåller ett återrapporteringskrav till regeringskansliet. I sina årsredovisningar ska varje länsstyrelse redogöra för resultaten av detta arbete, inklusive när det gäller samverkan med andra myndigheter och stöd till kommunerna.

Vidare är det viktigt att uppgifterna utförs på ett sätt som stämmer överens med en statlig helhetssyn på verksamheten. Arbetet med mänskliga rättigheter ska kunna utgöra ett stöd för andra sektorsövergripande principer.

Det ska också leva upp till länsstyrelsens övergripande uppdrag om att främja nationella mål. Det nationella målet på området har antagits av riksdagen och handlar om att säkerställa full respekt för Sveriges internationella åtaganden för mänskliga rättigheter.

UTVECKLINGSUPPDRAGET

Med stöd i det nationella målet gav regeringen Länsstyrelsen i Dalarnas län ett samordningsansvar för utvecklingsarbete med de mänskliga rättigheterna. Uppdraget kom i april 2014.

Målsättningen är utveckling och spridning av metod och material för ett rättighetsbaserat arbetssätt i länsstyrelsens verksamhet. Uppdraget handlar också om mänskliga rättigheter i tillsyn, under samverkan med andra myndigheter och som stöd till kommunernas arbete på området.

I motiveringen till uppdraget hänvisar regeringen till Delegationen för mänskliga rättigheter och deras slutbetänkande. Delegationen gör en tydlig poäng av att de mänskliga rättigheterna utgör ett sammantaget normsystem, som beskriver hur den offentliga makten ska utövas med respekt för individens rättigheter.

Där står också att respekten för de mänskliga rättigheterna är ett tvärsektorielt samhällsintresse som bör genomsyra alla samhällsområden. Vidare fastställs att länsstyrelserna har en strategisk ställning för arbetet med mänskliga rättigheter. Detta gäller generellt, både för genomslaget av rättigheterna i statsförvaltningen och i förhållande till kommunernas arbete.

ERFARENHETS- OCH KUNSKAPSUNDERLAG

För att genomföra uppdraget inrättades ett nätverk för samtliga länsstyrelser. Det består av cirka 21 personer med ansvar för mänskliga rättigheter på respektive myndighet, samt en projektledning med huvudansvar för metodstödet framtagande.

Nätverkets huvuduppgift har varit att genomföra ett kunskaps- och erfarenhetsutbyte om det rättighetsbaserade arbetssättet. Utbytet har skett med respekt för länsstyrelsernas olika förutsättningar. Nätverket har också haft en viktig roll när det gäller att identifiera utmaningar, behov och lösningar i olika frågor. Medlemmarna har tagit fram olika underlag och förankrat uppdraget på den egna länsstyrelsen.

Projektledningen för uppdraget har genomfört besök på varje länsstyrelse (höst- och vinterhalvåret 2015-16). Omkring 300 anställda, inklusive länsledningarna, fick ta del av uppdragets syfte. De lämnade input till metodstödet och förslag på talande exempel från den praktiska verksamheten. Länsrådsgruppen och chefsforum för social hållbarhet har också involverats i arbetet.

Samtal har förts med Uppsala universitet, Sveriges kommuner och landsting (SKL), Barnombudsmannen, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Värdegrundsdelegationens sekretariat, Diskrimineringsombudsmannen och Röda korset. Bland annat har flera medlemmar i nätverket deltagit i Uppsala universitets pilotutbildning för statsanställda i mänskliga rättigheter, som genomfördes hösten 2015.

Andra källor består av referensmaterial på området, bland annat från FN-systemet, Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen och SKL. Vi har också haft stor nytta av Christina Johnssons (Jur.dr. i offentlig rätt) kärnfulla bidrag på temat människorättsstaten.

MÅLSÄTTNING OCH MÅLGRUPP

Metodstödet ska vara en hjälp för dig som tillämpar det rättighetsbaserade arbetssättet i verksamheten. Ett annat syfte är att bidra med tips och förslag till de länsstyrelser som vill skapa bättre systematik och helhetssyn på området. För det tredje är metodstödet en plattform för fortsatt verksamhetsutveckling och erfarenhetsutbyte bland länsstyrelserna.

Metodstödet vänder sig först och främst till medarbetare på länsstyrelserna. Eftersom många olika yrkeskategorier berörs, har en speciell eller primär målgrupp av yrkesverksamma inte fastställts. Det avgörs snarare av behoven och ansvarsförhållandena på respektive länsstyrelse. Rekommendationen är att nätverkets representant, i samråd med länsråd och ansvarig chef för

social hållbarhet bedömer hur metodstödet ska spridas internt.

På länsstyrelsernas intranät har det skapats en digital samarbetsyta för att möjliggöra fortsatt metodutveckling. Här finns även metodstödet och de tillhörande exemplen.

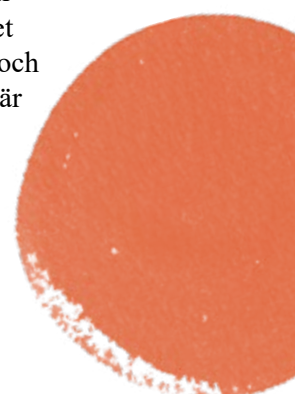
DISPOSITION

Metodstödet inleds med ett kapitel om utgångspunkter för det rättighetsbaserade arbetssättet. Därefter följer ett kapitel om det synsätt och den metod som bör präglade tillämpningen av arbetssättet.

I de följande tre kapitlen följer en fördjupning av de tre bärande principerna i metoden. Först beskrivs principen om MR-samband, det vill säga det steg i metoden som handlar om att klargöra samband mellan verksamheten och de mänskliga rättigheterna. I nästa kapitel redogörs för principen om rättighetsinnehavarens perspektiv, det vill säga det steg i metoden som handlar om villkoren hos individer eller grupper som påverkas av verksamheten. Slutligen redovisas principen om åtgärdsansvar, det vill säga det steg i metoden som rör myndighetens ansvar att vid behov vidta förbättringsåtgärder.

Efter detta behandlar metodstödet frågan om systematisk tillämpning av arbetssättet, följt av ett kapitel om uppföljning och resultat. Sist i metodstödet kan du ta del av hur metoden har tillämpats i verksamhetsområdena krisberedskap, samhällsplanering och integration.

För den som letar efter en snabb överblick är rekommendationen det tredje kapitlet där det rättighetsbaserade arbetssättet introduceras och sammanfattas på ett fåtal sidor. Hela texten är dock angelägen och nödvändig för den som vill behärska tillämpningen av metoden.



UTGÅNGSPUNKTER FÖR ETT RÄTTIGHETSBASERAT ARBETSSÄTT

MR-KONVENTIONER

MR-konventioner är avtal mellan stater som ställer upp krav på hur invånare ska behandlas. Konventionerna baseras på den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna. Förklaringen antogs av FN:s generalförsamling 1948. Det var ett gensvar på alla övergrepp och svåra misärer som människor utsatts för under andra världskriget. Genom förklaringen enades generalförsamlingen om att människovärdet är universellt, och omfattar alla individer, oavsett medborgarskap, ålder, kön eller ställning i övrigt. De ansåg också att människovärdet måste skyddas, genom mänskliga rättigheter som var och en ska kunna återopa vid förtryck, övergrepp, missförhållanden eller marginalisering.

FN:s generalförsamling enades också om ett världsomfattande samarbete för mänskliga rättigheter mellan och inom medlemsstaterna i FN. Detta lade grunden för MR-konventionerna och det system som idag arbetar för att granska och följa upp implementeringen.

I den allmänna förklaringen och de efterföljande MR-konventionerna definieras de mänskliga rättigheterna. De omfattar medborgerliga och politiska rättigheter, samt ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. De flesta rättigheter utövas enskilt, men några i grupp. Det senare gäller särskilt rätten till självbestämmande, och vissa rättigheter för nationella eller andra etniska, religiösa eller kulturella minoriteter. Sammanlagt rör det sig om ett 60-tal specifika normer, som ska trygga individens lika värde och inneboende värdighet, från födseln.

Diskrimineringsförbudet är centralt. Det ska motverka alla skillnader i förutsättningar att använda mänskliga rättigheter. Därför motverkar MR-konventionerna formella och faktiska skillnader mellan kvinnor och män, barn och vuxna, inrikes och utrikes födda, tätorts- och landsbygdsbor, personer med olika funktionsförmågor, och så vidare.

MR-konventionerna sätter upp förbud om att använda rättigheter för att kränka andras rättigheter. De ska också vara rättsverkande. Individer ska få föra fram klagomål och detta ska leda till upprättelse när en rättighet har kränkts.

Det går därför att säga att rättigheter som är upptagna i den allmänna förklaringen och MR-konventionerna är:

- **Universella** och gäller på alla platser, under alla säkerhetsfaser och på alla orter.
- **Lika**, det vill säga omfattar alla individer, utan någon form av diskriminering.
- **Oantastliga** eftersom de inte kan köpas, säljas eller förhandlas bort.
- **Odelbara**, det vill säga för att använda en rättighet krävs de andra rättigheterna.
- **Förpliktande** då de motsvaras av ansvar hos offentliga aktörer.
- **Respektfulla** eftersom de inte kan användas för att kränka andra individers rättigheter.
- **Sanktionerade** därför att övergrepp ska beivras och leda till upprättelse för den kränkta.



STATLIGT ANSVAR

Den andra centrala utgångspunkten för det rättighetsbaserade arbetssättet är att de mänskliga rättigheterna är förpliktande för staten och myndigheter. Ett annat uttryck är att staten och myndigheterna är ansvarsbärare. Detta avser alla kategorier av rättigheter, inklusive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Därför ska statsskick, lagar och offentlig verksamhet kvalitetssäkras mot innehållet i de mänskliga rättigheterna. Ansvarsbärare ska respektera, skydda och uppfylla innehållet i de rättigheter som aktualiseras i verksamheten.

- **Respektera rättigheter**, som betyder att agera respektfullt gentemot invånarnas rättigheter. Staten ska inte själv försvåra för individer som använder rättigheten. Maktmissbruk och övertramp ska följas upp.
- **Skydda rättigheter**, som går ut på att skydda individer mot kränkningar. Detta gäller också vid våld mellan enskilda eller grupper. Grova former av kränkningar och övergrepp ska lagföras.
- **Uppfylla rättigheter**, som handlar om att ge invånare stöd för att utöva rättigheterna fullt ut. Det kan uttryckas genom sjukförsäkringar för arbetsrätten, vaccinationsprogram för rätten till hälsa, eller olika arrangemang för rätten till politiskt deltagande.

VILKA RÄTTIGHETER FINNS DET?

- Rätt till självbestämmande
- Skydd mot diskriminering
- Rätt till ett effektivt rättsmedel
- Rätt till jämställdhet
- Förbud mot missbruk av rättigheter
- Rätt till livet
- Rätt till frihet från tortyr
- Rätt till frihet från slaveri och tvångsarbete
- Rätt till frihet och personlig säkerhet
- Rätt till en rättvis rättegång
- Förbud mot retroaktiv lagstiftning
- Rätt till skydd för privat- och familjeliv;
- Rätt att ingå äktenskap och rätt till likställdhet mellan makar
- Rätt till skydd före, under och efter förlossning
- Barnets rätt till skydd mot utnyttjande
- Rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet
- Rätt till yttrandefrihet
- Rätt till förenings- och församlingsfrihet
- Skydd för egendom
- Rätt till fria val och till delaktighet i samhällsutvecklingen
- Rörelse- och bosättningsfrihet
- Rätt till arbete
- Rätt till sunda arbetsvillkor
- Rätt till fackföreningsfrihet
- Rätt till social trygghet
- Rätt till tillfredsställande levnadsstandard, till mat och kläder, till bostad och till vatten
- Rätt till högsta möjliga fysiska och psykiska hälsa
- Rätt till grundskoleutbildning
- Rätt till gradvis kostnadsfri högre utbildning
- Rätt att delta i kulturlivet
- Rätt till skydd, frihet och delaktighet i vetenskapliga och konstnärliga framsteg

Mer information om dessa och andra rättigheter finns på regeringens webbplats för mänskliga rättigheter (www.manskligarattigheter.se).

För varje MR-konvention finns det en granskningskommitté. Kommittéerna består av experter som bevakar att konventionsstaterna lever upp till sina åtaganden. Deras roll regleras i respektive konvention. Det innebär att konventionsstaterna har gått med på att samarbeta med kommittén.

Framförallt ska varje stat rapportera till FN-kommittén om hur de arbetar och vilka insatser som görs. Inrapporteringen sker periodiskt, vart fjärde eller femte år. Processen mynnar ut i ett utlåtande från kommittén, som innehåller rekommendationer om hur staten bör arbeta vidare.

Granskningskommittéerna ger också ut allmänna kommentarer. De innehåller beskrivningar av det normgivande innehållet i konventionens bestämmelser.

SVERIGES INTERNATIONELLA ÅTAGANDEN OCH NATIONELL LAG

Sverige har åtagit sig att följa sju konventioner som uppfattas ingå i kärngruppen av internationella MR-konventioner, nämligen:

- Konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering.
- Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.
- Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.
- Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor.
- Konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.
- Konventionen om barnets rättigheter (Barnkonventionen).
- Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Sverige är också ansluten till FN:s flyktingkonvention. Den ger människor på flykt från förföljelse i hemlandet rätt att söka asyl i andra länder. Den beskriver också att mottagande stater ska ge flyktingar ett grundläggande rättighetsskydd, som över en period om cirka fem år ska vara jämbördigt med befolkningen i övrigt.

Vidare är Sverige bunden av Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen/ EKMR). Europakonventionen

har inkorporerats i svensk lag, det vill säga antagits som svensk lag utan några ändringar i det ursprungliga innehållet.

EU antog en stadga om de grundläggande rättigheterna (Rättighetsstadgan) 2000. Genom Lissabonfördraget har även den blivit bindande för Sverige, liksom för övriga EU-länder.

Sveriges internationella åtaganden för mänskliga rättigheter återspeglas i regeringsformen, 1 kap. 2 §, som vägleder: ”Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.” Bestämmelsen säger också att maktutövningen ska värna om jämställdhet, skyddet mot diskriminering, social och ekonomisk välfärd, rättssäkerhet och barnets rätt. Det finns också en rättighetskatalog i regeringsformen, 2 kap, liksom en tryckfrihetsförordning och en yttrandefrihetsgrundlag.

Parallellt har den nationella rättsutvecklingen inneburit ett allt starkare skydd för mänskliga rättigheter i svensk lagstiftning. Med stöd av flera EU-direktiv har det införts en diskrimineringslag, som täcker mycket av det förbud mot diskriminering som MR-konventionerna slår fast. Det finns en lag om stöd och service till vissa funktionshindrade, som återspeglar viktiga delar av konventionen för rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Sverige har antagit en lag om nationella minoriteters rättigheter, som bygger på Europarådets ramkonvention om nationella minoriteter.

Införlivningen av MR-konventioner i svenska lagar syns också på andra håll. Socialtjänstlagen, skollagen, utlänningslagen, hälso- och sjukvårdslagen, vallagen, brottsbalken, rättegångsbalken, och så vidare, innehåller var och en för sig bestämmelser som återspeglar Sveriges internationella åtaganden.

Om inte MR-konventionerna är upptagna i lag finns det en rättsprincip som ger dem en roll för tolkning av svenska lagar. Principen går under namnet fördragskonform tolkning, vilket betyder konventionsenlig tolkning. Den säger att svenska lagar ska tolkas och tillämpas utifrån innehållet i MR-konventionerna. Detta förutsätter förstås att det finns en bestämmelse i den svenska lagen att tolka.

Principen om respekt för alla människors lika värde och värdighet är också en del av den gemensamma värdegrunden för staten. Enligt värdegrunden ska MR-nära principer som demokrati, legalitet, objektivitet, den fria åsiktsbildningen, serviceskyldigheten och effektivitet genomsyra allt arbete vid de svenska myndigheterna. Värdegrunden ska vara utgångspunkten i varje åtgärd, möte eller beslut. Ett inkluderande och icke-diskriminerande förhållningssätt gäller både utåt mot medborgare och internt mellan statens medarbetare.

De svenska åtaganden har också kommit till uttryck i ett tydligt nationellt mål för mänskliga rättigheter, nämligen att säkerställa full respekt för Sveriges internationella åtagande om mänskliga rättigheter.

Med utgångspunkt i detta har regeringen överlämnat (oktober 2016) en strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter till riksdagen. Strategin belyser att efterlevnaden av Sveriges internationella åtaganden för mänskliga rättigheter inte kan tas för given.

Regeringen föreslår därför en sammanhållen struktur för att främja och skydda de mänskliga rättigheterna. Denna består bland annat av ett samordnat och systematiskt arbete inom offentlig verksamhet, inklusive på regional och kommunal nivå.



ETT RÄTTIGHETSBASERAT ARBETSSÄTT

Det rättighetsbaserade arbetssättet är mer än en metod. Det är ett förhållningssätt till verksamheten, som sätter invånaren och de mänskliga rättigheterna i främsta rummet.

Detta innebär både utmaningar och möjligheter. Utmaningar, eftersom de mänskliga rättigheterna innebär ett tydligt ansvar att kontinuerligt och systematiskt motverka och förebygga ojämlikheter i samhället. Möjligheter, eftersom de mänskliga rättigheterna kan omformas till både mål och mätsticka för mycket av den offentliga verksamheten.

Arbetssättet har sin grund i det enkla förhållandet att varje invånare som myndigheten kommer i kontakt med är en innehavare av rättigheter. Det innebär också att invånaren kan ställa krav på att verksamheten lever upp till de mänskliga rättigheterna. Därför är det i första hand individens rättigheter, och inte dennes behov, eller annan omständighet, som skapar ett ansvar hos myndigheten.

Sådana krav kan ibland förmedlas genom opinionsundersökningar eller samråd. De kan också inkomma i formen av klagomål. Men det behöver inte alltid vara så. Alla människor har inte möjlighet eller tid att framföra sina synpunkter. Det kan till exempel bero på bristande tillgänglighet eller dåligt anpassade rutiner för samråd och undersökningar.

Det innebär inte att myndigheten kan bortse från kraven på en rättighetsbaserad verksamhet. En förväntan om att verksamheten respekterar rättigheter uppstår automatiskt hos de som berörs av offentlig verksamhet, just för att de är rättighetsinnehavare.

Ett annat sätt att uttrycka det på är att det offentliga ansvar för mänskliga rättigheter är beständigt. Myndigheter måste vara lyhörda, och självmant ta reda på berörda individers levnadsvillkor. De ska ha kännedom om hur olika människors möjligheter att hävda de mänskliga rättigheterna ser ut.

Men det finns även andra, och mer verklighetsförankrade förklaringsgrunder till arbetssättet. För det kvarstår utmaningar och utvecklingsmöjligheter avseende mänskliga rättigheter i det svenska samhället. En del av dessa bottnar i maktstrukturer och system, som marginaliserar olika grupper. I andra sammanhang handlar det om dålig anpassning av samhällsliga inrättningar och service. Det kan också ha att göra med motstridiga regelverk.

Förr eller senare stöter myndigheten också på sådana utmaningar i sitt arbete. Svenska åtaganden innebär då att dessa ska tas på allvar och tillåtas styra prioriteringar och insatser i verk-





DE TRE GRUNDPRINCIPERNA

1. Principen om MR-samband: det vill säga att det finns kopplingar mellan å ena sidan ett ansvarsområde, en verksamhet eller ett enskilt ärende och å andra sidan mänskliga rättigheter.
2. Principen om rättighetsinnehavarnas anspråk, det vill säga att alla enskilda och grupper som påverkas av verksamheten har ett anspråk på att de rättigheter som berörs också uppfylls, utan diskriminering.
3. Principen om myndigheten som ansvarsbärare, det vill säga att myndigheten har ett ansvar för att föreslå hur verksamheten kan anpassas så att ojämlikheter mellan personer och grupper avhjälps och allra helst förebyggs. Detta på ett sätt som är förenligt med Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

TILLÄMPNING AV METODEN

Metoden tillämpas genom att ställa upp tre enkla frågor för den aktuella uppgiften:

1. Vilka mänskliga rättigheter kommer uppgiften i kontakt med? (principen om MR-samband)
2. I vilken grad infrias dessa rättigheter för berörda individer? (principen om rättighetsinnehavarens anspråk)
3. I den mån förbättringar krävs, hur ska jag säkerställa dem genom mitt arbete? (principen om åtgärdsansvar hos ansvarsbärare)

Innebär detta att vi kan utesluta vissa rättigheter? Nej, men ibland måste vi prioritera så att vårt handlingsutrymme utnyttjas så effektivt som möjligt.

samheten. Detta gäller särskilt missgynnade eller marginaliserade individer eller grupper.

I grund och botten handlar det om att de maktbefogenheter som myndigheten besitter regleras av rättigheter för enskilda som staten förbundit sig att följa. Det är myndighetens plikt att se till att detta ansvar fullföljs i praktiken och i alla människors vardag.

MÅLSÄTTNING

Genom att tillämpa arbetssättet blir det enklare för myndigheten att leva upp till sitt ansvar för Sveriges internationella åtaganden för mänskliga rättigheter. Om arbetssättet tillämpas systematiskt bidrar myndigheten också till att förebygga uppkomsten av nya missförhållanden och ojämlikheter inom ansvarsområdet.

Arbetssättet förenklar, med det ger inte svar på alla frågor som kan uppstå. Däremot blir det enklare att förstå hur verksamheten kommer i kontakt med mänskliga rättigheter, och omvandla eventuella utmaningar till motsvarande åtgärder. I sin tur gör det att det blir enklare för invånaren att hävda sina rättigheter. Och det är det som är huvudpoängen med arbetssättet.

Att arbeta systematiskt innebär inte att tillämpa arbetssättet slaviskt, eller utan sunt förnuft. Arbetet inriktas på frågor där mänskliga rättigheter får ett tilläggsvärde. Tillämpningen ska stå i proportion till de mänskliga rättigheternas betydelse för den aktuella verksamheten.

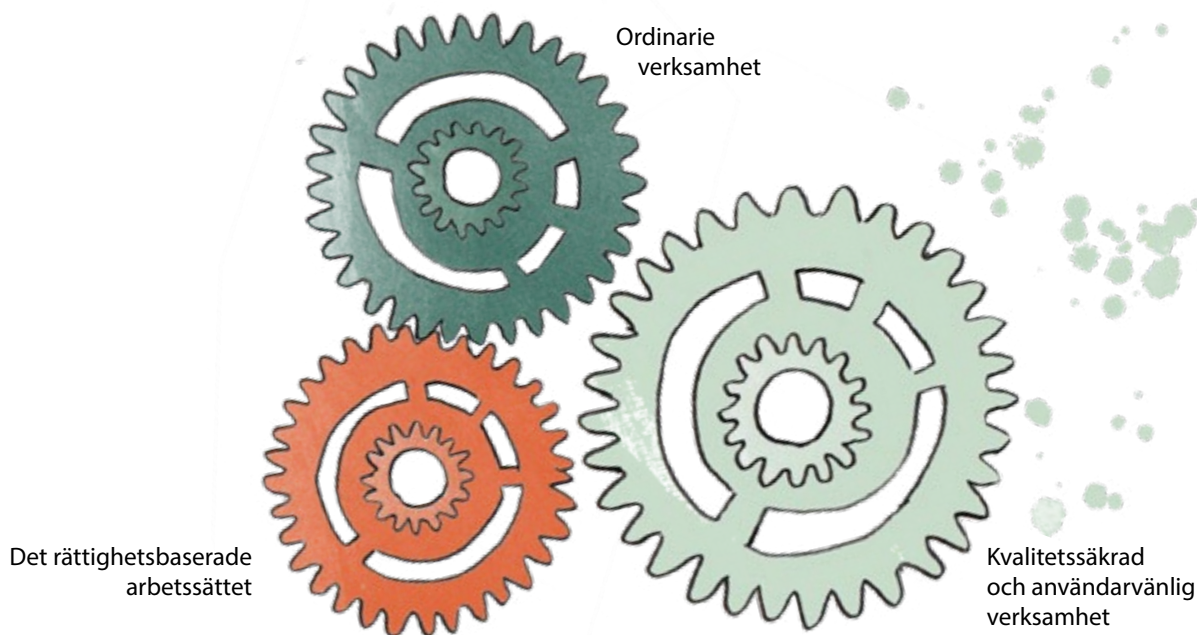
METOD

Arbetssättet går ut på att myndigheten och medarbetarna tillämpar tre grundprinciper i arbetet. Dessa principer motsvarar steg-för-steg-kraven i länsstyrelseförordningen om att belysa, analysera och beakta de mänskliga rättigheterna. De utgör samtidigt en metod för arbetssättet.

Principerna rör:

1. Verksamhetens samband med mänskliga rättigheter.
2. Rättighetsinnehavarnas perspektiv på dessa rättigheter.
3. Myndighetens åtgärdsansvar.

De första två principerna är belysande till sin natur. De ger svar på vilka formella och faktiska rättighetsfrågor som finns inom verksamhetens



ansvarsområde. Den tredje principen kräver praktisk handling. Det är den som är märkbar för rättighetsinnehavare och omgivningen i övrigt.

Det finns ingen generell lösning på hur dessa principer ska integreras i verksamheten. Respektive medarbetare får hitta rutiner som gör det enkelt och ändamålsenligt utifrån verksamhetens karaktär.

Till exempel, för en person som är utvecklingsledare kan principerna användas i takt med att personen tar sig an uppdraget. MR-samband klagörs inledningsvis, kanske i anslutning till att länsstyrelsen får ett uppdrag. Därefter skapar sig utvecklingsledaren kunskaper om hur dessa rättigheter infrias bland olika grupper och på olika orter i länet. Om brister upptäcks och det finns ett handlingsutrymme att göra något åt bristerna, lägger detta grunden för insatser, såsom prioriteringar eller förstärkningar i den föreslagna verksamhetsplanen.

För en person som är beslutsfattare kan principerna användas som stöd för en konsekvensanalys och kvalitetssäkring av beslutsprocessen. Beslutsfattaren klagör då samband mellan ärendet och de mänskliga

rättigheterna. I nästa steg säkerställs att individer som berörs av beslutet har kommit till tals, och kunnat framföra sina åsikter om ärendet. I ett tredje steg kvalitetssäkras beslutet utifrån statens ansvar att respektera de rättigheter som ärendet eller den enskilda har aktualiserat.

Metoden är också användbar i fältarbete. En djurskyddshandläggare kan exempelvis uppfatta signaler från barn om att hemförhållandena på en gård som besöks är undermåliga. Fältarbetaren bedömer om det finns ett handlingsutrymme i rollen som myndighetsperson och om det finns det ska fältarbetaren utnyttja det. I detta fall kan fältarbetaren göra en orosanmälan om barn som far illa till socialtjänsten i den kommun som berörs.

Ju högre upp i myndigheten metoden tillämpas, ju mer omfattande och verkningsfulla kan åtgärderna bli. Principen om MR-samband kan exempelvis göras gällande av en ledningsgrupp gentemot myndighetens övergripande prioriteringar. Låt oss säga att en av dessa prioriteringar gäller bostadsbristen. Ledningsgruppen ser då ett samband med rätten till lämplig bostad. Med stöd av principen om rättighetsinnehavarens perspektiv bedömer ledningen sedan läget. Detta kan leda till ett beslut om att samtliga

avdelningar och enheter ska säkra insatser för att motverka bostadsbristen enligt rätten till lämplig bostad och skyddet mot diskriminering i konventionen för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

ANDRA SEKTÖRSÖVERGRIPANDE PRINCIPER

Metoden kan användas för att lyfta på förhand givna rättighetsteman, exempelvis jämställdhet eller principen om barnets bästa, som återspeglas som sektorsövergripande principer i länsstyrelseförordningen. Detta kan vara till hjälp när länsstyrelsen vill säkerställa en helhet i arbetet med olika tvärspektoriella perspektiv. Dessa principer eller perspektiv översätts då i rättighets-termer och blir delfrågor i metodens tillämpning. Det vill säga belysning av jämställdhet, barnets bästa, eller tillgänglighet blir obligatoriska moment i bedömningen av MR-samband.

Så här kan man beskriva hur olika sektorsövergripande perspektiv berör mänskliga rättigheter:

- **Jämställdhet**, som motsvaras av en rätt till jämställdhet för alla kvinnor och män, flickor och pojkar.
- **Barnets bästa**, som säger att beslut som berör barn ska sätta barnets rättigheter och intressen i första rum.
- **Tillgänglighet**, som ser till att verksamheter, platser eller lokaler ska fungera för alla, oavsett funktionsförmåga.
- **Folkhälsa**, som i rättighetstermer innebär arbetet med att uppfylla rätten till högsta möjliga hälsa för alla.
- **Klimatanpassning**, som är viktigt för att infria och säkerställa flera rättigheter, såsom rätten till bostad, rent vatten och skälig levnadsstandard på sikt.
- **Förenkla för företag**, som kan underlätta för företagare att enkelt få tillgång till relevant information.

SYSTEMATISKT FÖRHÅLLNINGSSÄTT

För att arbetssättet ska kunna genomsyra verksamheten och medföra bestående resultat, ska det tillämpas systematiskt. Ett systematiskt förhållningssätt är en av käpphästarna i slutbetänkandet från Delegationen för mänskliga rättigheter. Det är också en komponent i länsstyrelsernas uppdrag såväl som i regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter.

Ett systematiskt förhållningssätt kan bland annat handla om att:

- Skapa samsyn om arbetssättet på länsstyrelsen, och med de aktörer som länsstyrelsen samarbetar med på området.
- Säkerställa tillämpning av arbetssättet med stöd av VP-direktiv och uppföljningskrav,
- Ha en klar ansvarsfördelning mellan länsstyrelsens medarbetare.
- Ta fram anpassade arbetsstöd för olika verksamhetsformer och rutiner, till exempel checklistor för verksamhetsplanering.
- Ge medarbetare stöd och incitament för kunskapsinhämtning.
- Inrätta ett process- och rådgivningsstöd.
- Säkerställa att arbetet med mänskliga rättigheter omfattar interna arbetsmiljöåtgärder.

RESULTAT AV ARBETSSÄTTET

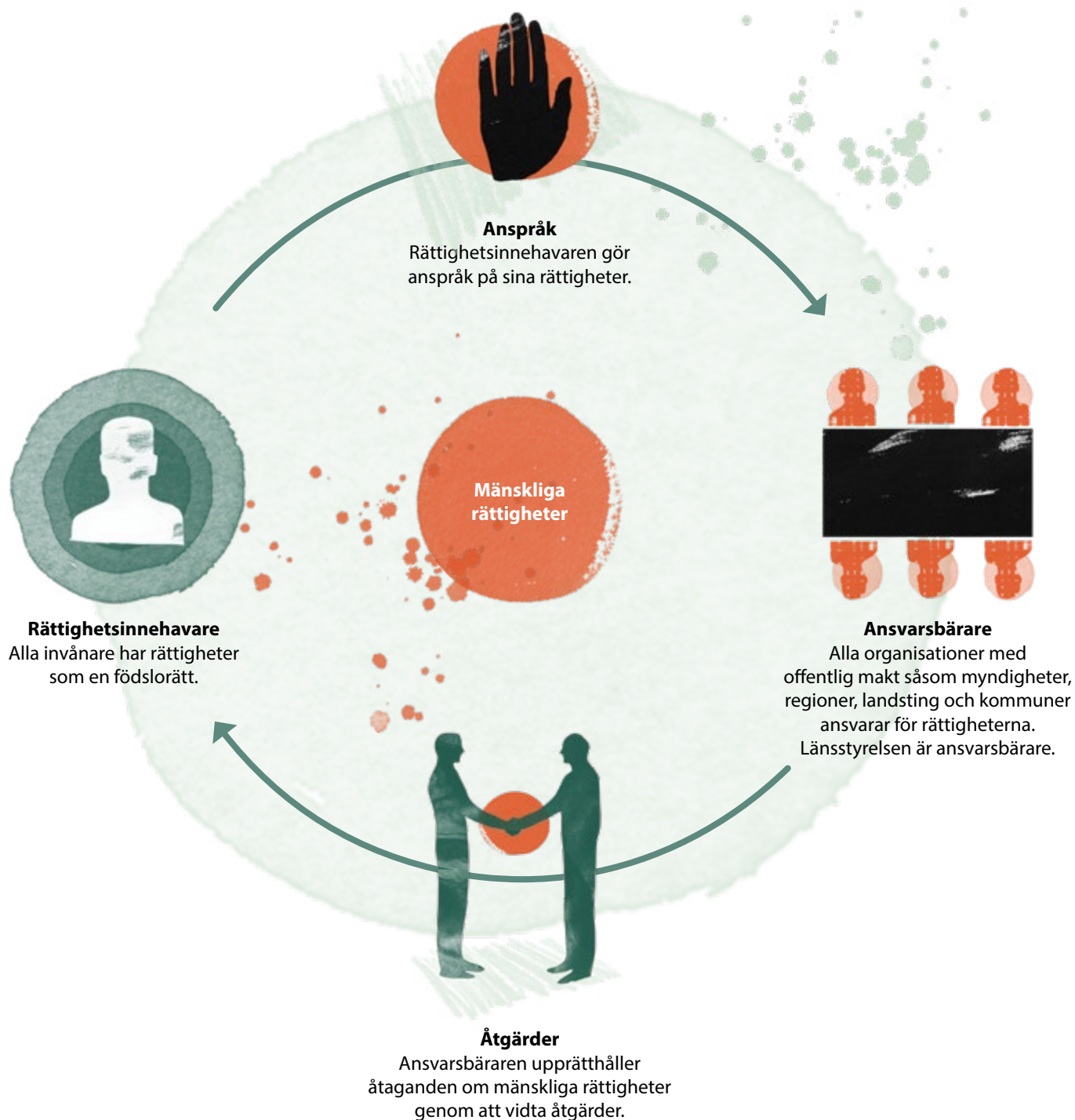
Det rättighetsbaserade arbetssättet uppvisar resultat på flera sätt. Till att börja med kommer länsstyrelsens och andra aktörers långsiktiga handlingsförmåga på området förbättras. Förändringar på detta område kan beskrivas som institutionella resultat. De berör myndighetens interna rutiner och syns så att säga inte för rättighetsinnehavaren. Men det skapar hållbarhet i det svenska MR-arbetet och förutsättningarna för de mänskliga rättigheterna förbättras.

För det andra leder arbetssättet till att mänskliga rättigheter införlivas i handlingsprogram, strategier, åtgärdsplaner och andra policyer som styr utvecklingen i ett län. Sådana resultat återspeglar viljeinriktningen bland olika ansvarsbärare, vilket också förbättrar förutsättningar för att utöva de mänskliga rättigheterna i länet.

En tredje typ och det mest kännbara resultatet rör den operativa verksamheten. Arbetssättet medför att länsstyrelsen blir mer tillgänglig och anpassad för rättighetsinnehavaren. Detta återspeglas i konkreta förändringar i den service, eller de tjänster, varor och produkter som länsstyrelsen och andra offentliga aktörer tillhandahåller invånarna.

Kopplingen mellan arbetssättet och resultaten motsvarar en förändringsteori, som går ut på att myndigheten blir mer lyhörd för rättighetsinnehavarnas livsvillkor och tar ett större ansvar för verksamhetens konsekvenser för de mänskliga rättigheterna.

DET RÄTTIGHETSBASERADE ARBETSSÄTTET



Arbetsättet handlar om hur vi som myndighet behöver tänka för att upprätthålla maktförhållandet mellan individen och offentligheten som mänskliga rättigheter handlar om. Till exempel, en rörelsehindrad person (rättighetsinnehavaren) som nekats parkeringstillstånd i sin kommun gör anspråk på sina rättigheter genom att överklaga beslutet till Länsstyrelsen (ansvarsbäraren). Länsstyrelsentar tar hänsyn till detta när den vidtar åtgärder och fattar beslut.

PRINCIPEN OM MR-SAMBAND

Principen om MR-samband handlar om att klargöra beröringspunkter mellan verksamheten och de mänskliga rättigheterna. Detta har en grundläggande betydelse för det fortsatta arbetet.

Principen och tillämpningen har en grundläggande betydelse för det fortsatta arbetet. Om det föreligger beröringspunkter säger svenska åtaganden att staten och därmed länsstyrelsen bör ta hänsyn till detta. Detta gäller också när andra intressen i verksamheten uppfattas stå i konflikt med regler om mänskliga rättigheter.

Principen motsvarar uppgiften att belysa i bestämmelsen om mänskliga rättigheter i länsstyrelseförordningen. Detta är allmänt hållet. Det behövs inget ytterligare stöd, såsom uttryckliga instruktioner eller bestämmelser i lag.

NIVÅER AV MR-SAMBAND

MR-samband återfinns på olika nivåer. De kan aktualiseras i lagar som styr verksamheten. De kan uttryckas i instruktioner. De kan också baseras på myndighetens egna erfarenheter eller insikter om verksamheten. Det ena utesluter inte det andra.

Ett sätt att ta reda på MR-sambanden är att gå igenom styrmedlen för verksamheten. Med detta menas officiella mål och instruktioner, inklusive tillämpliga lagar. Regleringsbrevet och uppdragskrivningar för tidsbestämda projekt är bra källor.

Till exempel, i samordningsuppdraget (från 2016) om utsatta EU-medborgare, tydliggör regeringen att uppdraget ska genomföras med ett jämställdhets- och barnrättsperspektiv. Rätten till jämställdhet och barnets rättigheter är så att säga

officiellt uttalade samband i regeringens uppdrag till länsstyrelserna. Detta har definierats i artikel 3 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, och på samma ställe i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, liksom i barnkonventionen.

Ett annat tydligt exempel på uttryckliga samband är integrationsfrågor. Dessa ska hanteras enligt det nationella målet för integrationspolitiken, vilket går ut på lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla. Diskrimineringsskyddet, som återfinns i samtliga konventioner som Sverige anslutit sig till, liksom rätten till likhet inför lagen och till lika behandling av lagen enligt konventionen för medborgerliga och politiska rättigheter, bör alltså vara en utgångspunkt för länsstyrelsens arbete på området.

Om inte styrdokumentet påpekar samband kan ytterligare vägledning ges i förarbeten till lagarna. Dessa ger mer preciserade uppslag på samband än övergripande styrmedel. En lika viktig källa för uppslag är medarbetarnas egna kunskaper och erfarenheter från verksamheten.

Beröringspunkterna kan också uppstå i olika skeden av verksamhetens genomförande. Till exempel, om verksamheten ska förmedla fakta eller upplysningar till allmänheten, uppstår en beröringspunkt med rätten till information, som är en del i rätten att delta i allmänna angelägenheter i artikel 25 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Om verksamheten har uppsökande verksamhet, till exempel fältkontroll, kan ytterligare MR-samband uppstå under genomförandet av verksamheten.



Länsstyrelsen kan få kännedom om samband i kontakter med andra aktörer och rättighetsinnehavare. Det kan också aktualiseras genom ett klagomål riktat mot verksamheten eller av en annan offentlig aktör.

Ytterligare uppslag på samband mellan verksamheten och de mänskliga rättigheterna finns att tillgå i olika granskningsrapporter. Offentliga utredningar, betänkanden, med mera, inom det givna sakområdet innehåller också ofta iakttagelser på MR-området. Likaså är idéburna sektorns rapporter av stor vikt i sammanhanget.

Det går också bra att ta stöd av ett process- eller rådgivningsstöd om ett sådant finns vid myndigheten. Är frågan av avgörande betydelse kan myndigheten avsätta resurser för en särskild studie eller utredning i ämnet.

TILLVÄGAGÅNGSSÄTT

MR-samband bör belysas i början, snarare än i mitten eller slutet av verksamhetscykeln eller ärendehantering. Tidsutrymmet för att analysera och vid behov hantera utmaningar eller utnyttja möjlighet krymper annars.

HUR TAR JAG REDA PÅ SAMBANDEN?

- Ta reda på vilka målsättningar verksamheten har, finns det koppling till någon eller några rättigheter?
- Finns det beröringspunkter i genomförandet av en verksamhet? Exempelvis förmedla fakta till allmänheten, då uppstår kopplingar till rätten till information.
- Vad säger offentliga utredningar, FN:s granskningsrapporter eller rapporter från idéburen sektor om sambanden mellan verksamheten och mänskliga rättigheter?
- Har någon person fört fram synpunkter om verksamhetens samband med mänskliga rättigheter?
- Tar reda på vilka lagar som styr verksamheten? Finns det samband till någon eller några rättigheter?
- Ta reda på om verksamhetskoderna (VÄS) kan hjälpa dig att synliggöra kopplingen till någon eller några rättigheter?

Tänk på:

- Belys sambanden utifrån en helhetssyn på verksamheten, kanske finns det flera rättigheter eller frågor som är centrala att beakta. Rättighetsinnehavarnas förutsättningar ska beaktas och analyseras utifrån kön, oavsett MR-samband.
- Prioritera de tydliga sambanden mellan rättigheterna å ena sidan, och myndighetens ansvarsområde och påverkansmöjligheter å andra sidan. Detta för att säkerställa konkreta och påvisbara resultat.

EXEMPEL PÅ MR-SAMBAND

- Länsstyrelsen i Kronobergs län gjorde 2015 en inventering av regleringsbrevet för att identifiera om brevet täcker in de mänskliga rättigheterna och hållbarhetsmålen.
- Länsstyrelsen Skåne gjorde 2010 en kartläggning av samtliga VÄS-koder för att identifiera vilka sakfrågor som har beröringspunkter med mänskliga rättigheter, inklusive barnets rättigheter och tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

Vidare bör belysningen ske med en helhetssyn på svenska åtaganden om mänskliga rättigheter. Detta är viktigt för att förstå verksamhetens ställning och bidrag till nationella målsättningar och andra aktörers insatser på området.

Till exempel, folkhälsorelaterat arbete uppvisar fler samband än den uppenbara länken med rätten till bästa möjliga fysiska och psykiska hälsa, som regleras i artikel 12 i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Frågor om delaktighet, som regleras i konventionen för medborgerliga och politiska rättigheter, liksom i barnkonventionen, kan vara lika centralt för att nå de nationella folkhälsomålen och därmed för länsstyrelsens verksamhet på området.

Samtidigt är det viktigt att omfånget av MR-samband blir hanterligt. Annars blir risken att arbetssättet bara leder till marginella bidrag. Att påtala olika samband, utan att kunna lämna en mer nyanserad beskrivning, kan också vara missvisande för dem som kommer i kontakt med myndigheten.

Därför bör varje potentiellt MR-samband också matchas med prioriteringar och andra frågor som är viktiga i verksamheten. Ju tydligare rättigheten angår dessa, ju mer betydelsefullt blir det rättighetsbaserade arbetssättet.



PRINCIPEN OM RÄTTIGHETS- INNEHAVARENS PERSPEKTIV

När verksamheten har belyst MR-samband, växlar arbetssättet fokus till rättighetsinnehavarens perspektiv på de aktuella rättigheterna. En analys av rättighetsinnehavarens perspektiv innehåller flera delmoment. Det börjar ofta med en målgruppsanalys kring vilka rättighetsinnehavarna är. I ett andra steg bedömer myndigheten hur väl denna målgrupp kan utöva de rättigheter som aktualiseras av verksamheten. Slutligen används diskrimineringsförbudet för att identifiera om det finns utsatta eller missgynnade individer eller grupper inom den målgruppen.

Syftet med analysen är att kartlägga relevanta levnadsförhållanden och eventuella utmaningar, det vill säga brister eller tillkortakommanden som behöver åtgärdas. Samtidigt ligger analysen till grund för en mer nyanserad kunskap om levnadsförhållandena i länet, vilket gynnar länsstyrelsens arbete på sikt. När analysen genomförs är det viktigt att rättighetsinnehavarnas egna perspektiv får genomslag. Länsstyrelsen kan därför behöva samla in synpunkter på verksamheten från rättighetsinnehavarna själva.

Om det av olika skäl inte finns tillgång till relevant information, så är det viktigt att detta dokumenteras. Sådana slutsatser utgör grund för motsvarande åtgärder i nästa led av arbetssättet.

Principen motsvarar det andra ledet i länsstyrelseförordningens bestämmelse på området, den som handlar om att analysera de mänskliga rättigheterna i den egna verksamheten. Till detta hör också plikten om utredningsansvar för förvalt-

ningsmyndigheter. Den föreskriver att alla ärenden ska utredas på det sätt som krävs.

RÄTTIGHETSINNEHAVARE

Alla människor är rättighetsinnehavare. När det rättighetsbaserade arbetssättet tillämpas av en myndighet motsvaras rättighetsinnehavare av de enskilda individer som berörs av verksamheten, direkt eller indirekt. Poängen med detta är förstås att MR-konventioner ger dem ett legitimt och oantastligt anspråk på att den offentliga verksamheten ska vara förenlig med deras rättigheter.

Därför går det inte att jämställa begreppet rättighetsinnehavare med brukare. I storskaliga verksamheter, som regionala utvecklingsplaner eller landsbygdsprogram, är länets samtliga invånare rättighetsinnehavare. I enskilda ärenden, såsom tillståndsärenden, rör det sig om ett mindre antal individer.

I vissa situationer agerar rättighetsinnehavare i grupp. Det kan gälla personer som identifierar sig med en nationell minoritet och därför har anspråk på ett särskilt stöd och skydd för att använda de mänskliga rättigheterna. I andra fall kan flera rättighetsinnehavare ställa liknande anspråk på verksamheten. Till exempel personer med funktionsnedsättning har rätt att ställa krav på att verksamheten görs tillgänglig enligt bestämmelser i konventionen. När barn är rättighetsinnehavare ska länsstyrelsen anlägga ett barnrättsperspektiv, enligt grundprinciperna i barnkonventionen.



RÄTTIGHETSINNEHAVARENS VILLKOR

När rättighetsinnehavarna är definierade, gäller det att bedöma hur väl de kan tillgodogöra sig de rättigheter som aktualiseras i verksamheten. Denna del av analysen handlar om faktiska villkor att tillgodogöra sig sina rättigheter i praktiken.

Det finns ingen heltäckande modell på hur detta går till. Tillgången på fakta varierar också utifrån sakområde och län.

FN-kommittéernas iakttagelser för Sveriges arbete är dock ett bra verktyg av allmän karaktär. Deras rapporter är indelade efter olika sakområden, och ger en bra indikation på var det kan finnas brister eller utmaningar i det svenska samhället. Länsstyrelsen kan använda detta som grund för en analys om förhållandena i länet.

Genom sina allmänna kommentarer erbjuder FN-kommittéerna också ett annat verktyg. De allmänna kommentarerna beskriver att den verksamhet som kommer i kontakt med enskilda och betingar deras rättigheter ska göras

användarvänliga för alla. Kommittéerna delar sedan upp användarvänlighet i olika faktorer. Dessa kan beskrivas som åtkomlighet, anpassningsbarhet, överkomlighet och god kvalitet.

Översatt till de krav som ligger på det allmänna om att erbjuda ett friluftsliv, som följer med åtaganden om allas rätt att delta i kulturlivet, enligt artikel 14 i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, kan kraven på användbarhet se ur så här:

- **Existera**, det allmänna ska tillhandahålla friluftsområden.
- **Åtkomligt**, friluftsområdena ska inte ligga på för långt avstånd eller inom för otillgängliga marker för de som vill bruka tjänsten.
- **Anpassningsbart**, exempelvis ska barn, språkliga minoriteter eller personer med funktionsnedsättning kunna tillgodogöra sig det friluftsliv som erbjuds.
- **Överkomligt**, att inte vara förknippat med så höga inträdesavgifter att resurssvaga hushåll utestängs i praktiken.
- **Kvalité**, det allmänna ska faktiskt erbjuda rekreation och möjligheter att uppleva naturen och djurlivet på plats.

I myndighetsutövning som vänder sig direkt till allmänheten eller vissa målgrupper, såsom information, stickkontroller, eller tillståndsgivning, tillämpas modellen på myndighetens egna aktiviteter. Till exempel, i fråga om jaktlicenser kan länsstyrelsen analysera om den egna servicen är åtkomlig, anpassningsbar och överkomlig.

Samma modell är också användbar för samarbeten med andra aktörer. I fråga om bostadsmarknadsfrågor kan analysmodellen hjälpa länsstyrelsen att ta fram råd för allmännyttan. Då bedöms den kommunala bostadsmarknaden utifrån åtkomlighet, anpassningsbarhet, överkomlighet och kvalitet i förhållande till olika grupper av bostadssökande.

JÄMLIKA VILLKOR

En del personer har stor handlingsförmåga. För andra kan förutsättningarna vara begränsande. Ofta är det ett resultat av rådande maktstrukturer och normer, eller ojämlika förutsättningar mellan rättighetsinnehavare. Detta skapar privilegier för vissa och systematiskt utanförskap för andra.

Diskrimineringsförbudet har som mål att upphäva sådana skillnader. Det ställer ett krav på det

allmänna att aktivt agera mot ojämlikheter. Samhället ska ge stöd och skydd för individer som inte kan utnyttja eller använda de mänskliga rättigheterna på samma nivå som den övriga befolkningen. Ju mer utsatt en grupp är, desto starkare blir skälen att utforma åtgärder som den gruppen kan dra nytta av.

För att identifiera utsatta individer eller grupper används de förbjudna grunderna i den svenska diskrimineringslagen och MR-konventionerna. De senare återfinns bland annat i artiklarna 2 i konventionen för medborgerliga och politiska rättigheter och konventionen för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Det handlar om att bedöma hur villkoren för de rättigheter verksamheten aktualiserar förhåller sig till rättighetsinnehavarnas:

- Kön och könsidentitet
- Sexuell läggning
- Ålder, som kan delas in efter barn, unga, medelålders och äldre
- Hudfärg eller etnicitet
- Nationalitet
- Kunskaper i det svenska språket
- Funktionsförmåga
- Trosuppfattning
- Politisk eller annan åskådning
- Minoritetstillhörighet som inbegriper både nationella minoriteter och andra etniska, religiösa eller kulturella minoriteter
- Migrationsstatus, det vill säga typ av uppehållstillstånd i landet
- Hemort eller bostadsförhållanden
- Socioekonomisk ställning
- Ställning i övrigt, såsom hälsa eller familjesituation

Individer kan bli diskriminerade på flera grunder samtidigt. För att uppmärksamma detta bör en intersektionell analys göras. Det innebär att man ser på hur olika ojämlika maktstrukturer samverkar i människors vardag.

RÄTTIGHETSINNEHAVARES INFLYTANDE

Rätten till inflytande bottnar i flera olika bestämmelser om mänskliga rättigheter. Det är en förlängning av rätten till yttrandefrihet, till fredliga sammankomster, att delta i skötseln av allmänna angelägenheter, att delta i kulturlivet, att framföra klagomål om rättigheter, och även barnets rätt att få komma till tals. Med

andra ord, den som berörs av en verksamhet har också rätt att få komma med synpunkter på den. Att ge utsatta grupper inflytande är också viktigt från ett förebyggande perspektiv. Ofta har den utsatta själv bäst kunskaper om sin situation och hur lösningar för de fördomar eller övergrepp som arbetssättet eftersträvar att upphäva kan se ut.

Länsstyrelserna har flera verksamheter som förutsätter samråd med rättighetsinnehavare. Landsbygdsprogrammets förberedelsearbeten är ett sådant exempel. Tilltänkta målgrupper framför då sina erfarenheter och synpunkter på programmets utformning. På samma sätt bereds många naturskyddsfrågor i råd som omfattar företrädare av olika grupper av rättighetsinnehavare. Inom samhällsplaneringen genomförs samråden i och för sig av kommunerna, men i länsstyrelsernas tillsynsroll ingår att bevaka att detta sker. Därtill kommer all den tillsynsverksamhet som omfattar möten där rättighetsinnehavare framför sina synpunkter.

Det är viktigt att definiera vilken information som länsstyrelsen eftersöker och av vem, liksom hur den kommer användas i verksamheten. Rättighetsinnehavare ska ges tillräckligt med förberedelsetid för att kunna ta ställning. Detta gäller inte bara i de sakfrågor som aktualiseras. Det kan också gälla frågan om deltagande i ett samråd. Lika viktigt är att efterfråga behov av hjälpmedel och annat stöd under samrådsprocessen.

Det är viktigt att informationsinsamlingen förs på rättighetsinnehavarnas villkor, och med utgångspunkt i skyddet mot diskriminering. Eventuella frågor om identitetstillhörighet ska alltid vara frivilliga. De bör heller inte ställas i öppna församlingar av integritetsskäl. Rätten att avstå från att svara ska tydligt framgå.

Varje deltagare bör ges en reell möjlighet att framföra sin egen talan. Det enda kravet kan vara att synpunkter ges med en grundläggande respekt för de andra deltagarnas åsikter och bakgrund.

I en enkät säkerställs detta med möjlighet att kommentera sina svar och en öppen fråga om övriga synpunkter som inte täcks av frågorna. I ett fysiskt samråd kan länsstyrelsen öppna upp för att lämna ståndpunkter avskilt från andra, eller skriftligt i efterhand.

HUR KAN JAG TA REDA PÅ RÄTTIGHETSINNEHAVARENS PERSPEKTIV?

- Genom att ta reda på vilka personer, det vill säga rättighetsinnehavare, som på olika sätt påverkas av verksamheten (målgruppsanalys utifrån kön, etnisk bakgrund, ålder med mera).
- Analysera hur väl målgruppen kan tillgodo-göra sig sina rättigheter, med stöd i stickorden tillgång, åtkomlighet, anpassningsbarhet, överkomlighet och kvalitet.
- Genom att gå igenom diskrimineringsgrunderna för att se om det finns särskilt utsatta personer eller grupper i målgruppen.
- Genom att etablera kanaler för inflytanderåd med rättighetsinnehavarna själva.
- Genom att föra en kontinuerlig dialog med det civila samhället.

EXEMPEL RÄTTIGHETSINNEHAVARENS PERSPEKTIV

- Vid Länsstyrelsen i Västra Götalands län används en särskild metod för målgruppsanalys utifrån ett rättighetsperspektiv med hjälpfrågor som används inför verksamhetsplanering.
- I Halland använder man ett särskilt stödmaterial för planerings och uppföljning som utarbetats av Göteborgs stad. Stödmaterialiet innehåller hjälpfrågor utifrån ett jämställdhets- och jämlikhetsperspektiv.



En företrädare för länsstyrelsen eller en oberoende moderator kan hjälpa till att föra samtalet framåt. Däremot bör denna person inte dominera samtalet, eftersom syftet är att samla in synpunkter från rättighetsinnehavare.

Slutligen är det viktigt att dokumentera samrådet och de nya ställningstaganden detta leder till. Återgivningen av rättighetsinnehavarnas synpunkter ska vara objektiv, och undvika tolkningar eller begränsningar som är missvisande. Deltagare ska alltid informeras om resultaten, samt konsekvenserna för den kommande verksamheten.

En form av samråd som kanske inte alltid nyttjas fullt ut är länsstyrelsernas brukarundersökningar. Dessa genomförs med viss periodicitet och handlar om hur brukare, det vill säga de aktörer som kommer i kontakt med verksamheten, upplever länsstyrelsens service. Detta ligger sedan till grund för förändringsarbete på myndigheten.

I vissa verksamheter omfattar brukarundersökningen enskilda, det vill säga rättighetsinnehavarna själva. Samtidigt utelämnas rättighetsinnehavare i andra verksamheter. Med det rättighetsbaserade synsättet som grund, är inkludering av medborgare i fler brukarundersökningar en relativt enkel åtgärd för att stärka rättighetsinnehavarens inflytande i verksamheten.

CIVILSAMHÄLLET OCH IDÉBUREN SEKTOR

Med civilsamhälle och idéburen sektor avses här folkrörelser och föreningar av olika slag som drivs av en idéburen målsättning och varken har vinstintressen, eller ingår i den statliga eller kommunala ekonomin. Det kan också vara en arena där människor träffas och diskuterar sig fram till olika förhållningssätt kring sociala och politiska frågor.

Civilsamhällets verksamhet har en stor betydelse för de mänskliga rättigheternas framgångar i Sverige. Idéburen sektor utgör också en ansvarskrävande röst för enskilda och grupper som har svårt att framföra sin egen talan och bevaka sina egna intressen. Detta gäller inte minst barn och unga i utsatt ställning.

Att ha en fungerande kontakt med civilsamhället är alltså en viktig komponent i det rättighetsbaserade arbetssättet. Det gäller att på olika sätt uppmuntra till påverkan och dialog. Detta gäller särskilt föreningar som är en representant för rättighetsinnehavarens intressen och anspråk.

Hos en del föreningar är denna roll välutvecklad, och underbyggs av detaljerade kunskaper om en eller flera gruppers levnadsvillkor och ställning i samhället. I flera län har civilsamhället också gått samman för att bedriva en regional antidiskrimineringsbyrå. Dessa tjänar som en förlängd arm åt diskrimineringslagen. Enskilda kan vända sig dit för råd och ofta kostnadsfritt juridiskt stöd för att anmäla diskriminering. Byråerna driver också opinion och kompetensutveckling rörande mänskliga rättigheter.

Idrotts-, fritids- och kulturföreningar, liksom trossamfund genomför olika typer av verksamhet som aktualiserar icke-diskriminering, jämställdhet och barnrättsperspektiv. Det finns flera rikstäckande initiativ som spelar en avgörande roll för barn som saknar skydd och stöd i sina hem. Föreningarnas och trossamfundens kunskaper och erfarenhet på området är en viktig källa för länsstyrelsens verksamhetsutveckling.

PRINCIPEN OM ÅTGÄRDSANSVAR

Att gå från iakttagelser om brister eller tillkortakommanden till förbättringsåtgärder är den övergripande målsättningen med det rättighetsbaserade arbetssättet. Enligt erfarenheterna från länsstyrelsernas MR-nätverk är det också ofta den största utmaningen.

Därför är det viktigt att myndigheter får en tydligare insikt i att detta steg har stöd av rättsligt bindande förpliktelser i MR-konventioner.

Samma förpliktelser återges i regeringsformen och andra svenska grundlagar. Att åtgärda brister ryms alltså inom det ordinarie ansvaret för länsstyrelsen och andra statliga myndigheter. Samtidigt måste det ansvaret matchas med ett handlingsutrymme, det vill säga myndighetens behörigheter på området.





EXEMPEL PÅ INSATSER/ÅTGÄRDER

- Inrätta kanaler för inflytande och delaktighet.
- Förbättra åtkomlighet eller anpassning av den service som verksamheten ger.
- Förstärka krav på hur en fråga eller ett område ska behandlas av organisationer som söker tillstånd eller bidrag.
- Bli mer lyhörd för hur en fråga eller ett område behandlas i miljöer som tillsynas och utveckla rutiner för uppföljning.
- Utveckla underlag eller rutiner för förhandsbedömningar för frågan/området i ärendehantering.
- Konsekvent framföra frågorna i offentliga sammanhang.
- Inleda ett samarbete med andra aktörer kring frågan.

Uttryckt annorlunda innebär det att när länsstyrelsen har belyst MR-samband och analyserat rättighetsinnehavarnas perspektiv, villkoras insatser av att det finns en legitim kanal för handling. Denna kanal kan finnas inom länsstyrelsens ordinarie verksamhet eller myndighetsutövning. Kanalerna kan också utökas genom att länsstyrelsen inleder ett samarbete med kommuner, landsting och regioner, samt myndigheter som har ytterligare befogenheter på området.

I länsstyrelseförordningen motsvaras åtgärdsansvaret av det tredje ledet om att beakta de mänskliga rättigheterna i verksamheten. Gällande åtgärder mot diskriminering finns det också ett stöd i den svenska diskrimineringslagen.

ATT UTFORMA ÅTGÄRDER

Två enkla regler styr åtgärdsansvaret. Till att börja med ska åtgärden utformas med hänsyn till de utmaningar eller tillkortakommanden som den inledande analysen påpekat. För det andra ska åtgärden rymmas inom länsstyrelsens behörighet på området.

I vissa fall kan detta bli en enkel fråga. Handläggaren har uttryckligt stöd i lag att hantera utmaningen. Det räcker med en enklare justering eller komplettering av verksamhetsplanen.

Det är också fullt tänkbart att de frågor som analysen lyfter redan tillgodoses på ett tillfredsställande sätt. Den rättighetsbaserade åtgärden består då av att slå vakt om motsvarande insats eller åtgärd i verksamhetsplanen. I bägge situationerna förankras åtgärden hos närmsta chef, och de ordinarie rutinerna fungerar.

I andra fall kan utmaningen vara mer krävande. Analysen kanske har påtalat behov av omprioriteringar, såsom att inrikta mer verksamhetsfokus på ett geografiskt område i länet. I andra fall kanske handlingsutrymmet för utmaningen känns tvivelaktig. Huvudansvaret kan också ligga hos en annan aktör, till exempel en kommun.

I sådana situationer är det viktigt att länsstyrelsen ser över olika handlingsutrymmen på myndigheten. Chefer och andra erfarna verksamhetsföreträdare bör tillfrågas om råd, eventuellt med ytterligare stöd från sakkunniga i mänskliga rättigheter. Det kan till exempel leda till beslut om att myndighetens egen handlingsförmåga bör förstärkas. Länsstyrelsen kan behöva göra en

personalförstärkning eller förändringar i handläggningsrutiner på arbetsplatsen. Insatser av denna karaktär behandlas i nästa kapitel.

Men det kan också handla om att sammanföra insatser i olika verksamhetsområden. Det är inte ovanligt att olika verksamhetsområden uppvisar samma MR-samband och samma utsatta grupper. Till exempel, äldre personers villkor gällande rätten till skälig levnadsstandard aktualiseras i såväl integration, samhällsplanering som krisberedskap. Med stöd av kommunikationsinsatser kan länsstyrelsen arbeta brett med sådana utmaningar.

Men det kan också vara lika effektivt att undersöka möjligheter till ett bredare samarbete bland kommuner, landsting, regioner eller andra myndigheter för frågan. Länsstyrelsen kan då använda sin sammankallande ställning för att frammana en starkare regional beredskap.

EXEMPEL PÅ HANDLINGSUTRYMMEN

Tillsyn

Tillsynsarbetet eftersträvar rättssäkerhet bland kommuner och andra tillsynsobjekt. Från rättighetsinnehavarens perspektiv handlar det om att säkerställa likabehandling. Oberoende av hemortskommun ska invånare vara trygga med att lagen tillämpas enhetligt, och att samhällsservicen är jämbördig.

Flera tillsynsområden har även en bärkraft för enskilda rättigheter. Rätten till en skälig levnadsstandard, inklusive rent vatten och lämplig bostad är grundläggande frågor för tillsyn inom bland annat samhällsplanering och miljöskydd. Vidare är länsstyrelsens överförmyndartillsyn viktig för att förverkliga barnets rättigheter och rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Tillsyn kan användas när länsstyrelsen uppfattar att tillsynsobjekten har en roll för de utmaningar och möjligheter analysen påpekat. Handlingsutrymmet används när det inte äventyrar det formella tillsynsupdraget.

Till exempel kan utmaningar om bostadslöshet och trångboddhet i länet följas upp inom ramen för tillsynsvägledning i samhällsplanering. Länsstyrelsen kan uppmuntra kommuner att prioritera

sådana frågor under utformningen av nya planer. Denna insats kan kompletteras med en motsvarande prioritering om trångboddhet i bostadsmarknadsanalysen.

Inom tillsynen enligt alkohollagen finns ett motsvarande, men dock inte lika tydligt påtalat utrymme gällande diskriminering på restauranger och krogar. Utrymmet består av den dialog som länsstyrelser och kommuner för vid sidan av den formella delen av ett tillsynsbesök. Länsstyrelsen kan använda den för att återge eventuella iakttagelser om diskriminering av kvinnor, etniska minoriteter eller personer med funktionsnedsättning.

Detta gäller även i förhållande till tryggheten på flyktingförläggningar. Till exempel, genom samordningsrollen för krisberedskap kan länsstyrelsen uppmuntra räddningstjänster att genomföra mer omfattande brandskyddstillsyner.

En annan typ av rättighetsbaserade åtgärder inom tillsynsarbetet utgår från den insyn i förhållandena på de platser som har besökts. Till exempel, inom djurskyddstillsynen har flera länsstyrelser uppmärksammat myndighetens plikt om orosanmälan för barn som far illa. Detta bygger på erfarenheten att barn, men även kvinnor och män som bor eller vistas på gårdar där djur missköts, löper en större risk att själva utsättas för vanvård eller övergrepp. Därför har flera länsstyrelser

utvecklat rutiner för ett fördomsfritt men samtidigt kraftfullt agerande när tillsynshandläggare fattar oro om levnadsförhållanden på gårdar som besöks.

Motsvarande angreppssätt bör kunna tillämpas i andra områden. Genom miljöskyddstillsynen kommer länsstyrelsen till exempel i kontakt med företag och de arbetsplatser där miljöfarliga ämnen hanteras.

Bemötande och service

Länsstyrelsen står i daglig kontakt med medborgare, brukare, tjänstemän, förtroendevalda och företrädare för privat och idéburen sektor. Detta sker genom fysiska möten, såväl som genom den service som länsstyrelsen förmedlar. Båda formerna representerar ett viktigt handlingsutrymme för det rättighetsbaserade arbetssättet.

Om länsstyrelsen blir varse om brister gällande likabehandling i den egna servicen bör detta åtgärdas som en prioritet. Enligt den lagfästa serviceskyldigheten, den svenska diskrimineringslagen och den statliga värdegrunden ska myndigheten stå för en inkluderande och icke-diskriminerande kontakt med enskilda. Att åtgärda brister som rör likabehandling kan handla om att tillgängliggöra receptionen, eller stärka fälthandläggarens kompetens i ett fördomsfritt bemötande. Det bör då göras med utgångspunkt i ett normkritiskt förhållningssätt.

Standardmall för rättighetsbaserad konsekvensanalys

Identifiering	Rättigheter som aktualiseras	Ja	Nej	Oklart
	Jämställdhet			
	Principen om barnets bästa			
	Tillgänglighetsfrågor			
	Minoriteters rättigheter			
	Rätten till högsta möjliga hälsa			
	Andra rättigheter, nämligen:			
Analys	Vilka konsekvenser får det för rättighetsinnehavare? Finns det särskilt utsatta grupper?			
Bedömning	Vilka konsekvenser bör detta få avseende den fortsatta handläggningen och beslut?			
Beslut	Följande åtgärder har vidtagits			

Men frågor om bemötande och service kan också användas i andra sammanhang. Inte minst gäller det när länsstyrelsen iakttagit mer strukturella utmaningar, såsom utanförskap eller hinder hos vissa grupper avseende samhällsservice av olika slag. Det finns inom flera verksamheter ett stort handlingsutrymme för åtgärder som synliggör och tar avstånd från sådana situationer.

Flera länsstyrelser arbetar till exempel med att göra kulturminnesplatser mer användarvänliga för barn och personer med funktionsnedsättning. Det finns också exempel på anpassning för grupper med bristande kunskaper i svenska språket. Andra typer av insatser kan utformas för att åskådliggöra nationella eller andra minoriteters perspektiv, eller deras relation till den aktuella platsen.

Möjligheter att fullfölja det rättighetsbaserade arbetssättet på detta sätt återfinns även inom miljö, natur, landsbygd, krisberedskap, med mera. I första hand sker insatsen som ett led att kvalitetssäkra länsstyrelsens myndighetsutövning. Myndigheten vägleds då av de riktlinjer som bland annat FN-kommittéerna utvecklat för användarvänlig service, det vill säga åtkomlig, anpassad, överkomlig och kvalitetsbaserad service. Men lika viktigt blir att kommunicera insatsen på ett strategiskt sätt, till exempel att visa på att myndigheten samtidigt tar avstånd från ojämlikheter i samhället.

Policyarbete

Länsstyrelsen har en betydelsefull roll för policyutveckling i länen. Rollen gestaltas främst av att länsstyrelsen deltar i beredningen av olika strategier, program och handlingsplaner. Länsstyrelsen agerar även remissinstans till lagförslag och andra offentliga utredningar på nationell nivå.

När länsstyrelsen är aktiv i hela beredningsprocessen finns det flera möjligheter att agera rättighetsbaserat. Det kan gälla prioriteringar, regelverk eller målsättningar på området. Länsstyrelsen ser då till, eller föreslår, att det nya dokumentet reglerar detta. Länsstyrelsen kan också föreslå ett mer långsiktigt arbete för de mänskliga rättigheterna eller utsatta grupper. Detta kan exempelvis framföras genom förslag på rättighetsbaserade nyckeltal eller indikatorer för uppföljning. Det är också möjligt att föra fram frågan om rättighetsinnehavarnas delaktighet i planeringen, genomförandet och uppföljningen.

När länsstyrelsen har en mer begränsad roll i remissförfarandet, till exempel i förhållande till ett lagförslag, kan konsekvensanalyser för de mänskliga rättigheterna tillämpas av länsstyrelsen själv, eller efterfrågas av ansvarig aktör.

Rättighetsbaserade konsekvensanalyser undersöker hur en planerad åtgärd påverkar rättigheter för en eller flera individer eller grupper, inklusive särskilt utsatta eller marginaliserade grupper. Den genomförs med stöd av samma metod som det rättighetsbaserade arbetssättet. Först sker en belysning av samband mellan den planerade åtgärden och rättigheter, sedan en analys av hur dessa rättigheter infrias, och hur förslaget påverkar detta förhållande. Analysen mynnar ut i förslag på om och i så fall hur planen bör justeras för att tillmötesgå relevanta åtaganden på området. Konsekvensanalysen kan framhäva olika tvärsektoriella perspektiv. Detta sker genom att prioritera det perspektivet, till exempel frågor om jämställdhet, barnets bästa eller funktionsförmåga, i analysens andra steg.

Bidrag, stöd och upphandling

Länsstyrelsen administrerar bidrag och stöd inom flera områden, inklusive integration, landsbygdsutveckling, kulturminnesvård, friluftsförhållanden och sanering. Genom att ställa rättighetsbaserade krav i samband med beslut och uppföljning kan länsstyrelsen förstärka fokus och insatser hos mottagande aktörer i en fråga som länsstyrelsen uppfattar vara i behov av ytterligare insatser.

Till exempel, på integrationsområdet har anvisningarna för de så kallade § 37 och 37 a medlen nyligen uppdaterats. Ansökande organisationer uppmanas beskriva hur det planerade integrationsprojektet tillämpar jämställdhets- och barnrättsperspektiv. Som resultat eftersträvar länsstyrelserna en jämställd och jämlik måluppfyllelse. Flickor och pojkar, kvinnor och män, ska ges samma inflytande och delaktighet i integrationsprojektens utförande.

Beslutet att komplettera anvisningarna med dessa krav bygger på tidigare utvärderingar av projekt-rapporter. På många håll saknades tydliga målgruppsanalyser, vilket ibland berodde på missuppfattningar om de jämställdhetspolitiska målen eller barnkonventionens grundprinciper.





På motsvarande sätt finns det goda möjligheter att integrera MR-frågor i upphandling, som en bas för det som i lagen om offentlig upphandling kallas sociala krav. Kraven kan exempelvis handla om att produkten som leverantören erbjuder ska vara rättvisemärkt, eller att dess arbetsplatser ska uppfylla diskrimineringslagens krav på lika-behandlingsplaner, för att avtal ska slutas.

För större upphandlingar bör länsstyrelsen ta vägledning av FN:s riktlinjer om företag och mänskliga rättigheter. De rekommenderar bland annat att myndigheter följer upp avtalsklausuler till skydd för de mänskliga rättigheterna, till exempel genom stickkontroller och tillsyn.

Rättslig prövning

Det rättighetsbaserade arbetssättet kan också tillämpas under rättslig prövning, det vill säga i de ärenden där länsstyrelser förmedlar beslut med rättsverkan för enskilda.

I de flesta fall innehåller tillämplig lag goda grunder för att tillmötesgå de mänskliga rättigheterna som aktualiseras i ärendet. Där så inte är fallet, det vill säga när lagen saknar tydliga MR-bestämmelser, kan beslutsfattaren ta hjälp av två allmänna rättsprinciper för att tillämpa svenska åtaganden i beslut.

- Principen om fördragskonform tolkning: Bestämmelser i lag ska tolkas i ljuset av svenska åtaganden. Regeln kan användas för att tolka uttryck som barnets bästa, lika-behandling, privatliv, mm., när dessa är inskrivna i den lag som tillämpas.
- Lagprövningsrätten: Rättsprövande organ och myndigheter ska inte tillämpa lagar som strider mot innehållet i Europakonventionen för mänskliga rättigheter. Den försiktighetsprincip som länge styrts lagprövningsrätten har nyligen omformulerats till förmån för en aktiv tillämpning.

I andra ärenden kan länsstyrelsen behöva hänvisa individer till rätt klagomålsinstans för mer information och rättelse. Länsstyrelsen bör därför ha grundläggande kunskap om svenska rättsmedel för diskriminering, liksom andra typer av kränkningar av mänskliga rättigheter som länsstyrelsen kan få frågor om.

Kommunikation

Kommunikation är ett viktigt verktyg för insatser i det rättighetsbaserade arbetssättet. Dels är det ett medel för att nå ut med länsstyrelsens ståndpunkter till allmänheten, dels utgör det en alldeles egen insatsform som lämpar sig för vissa typer av utmaningar. Kommunikationsfrågan bör därför alltid beaktas som ett led i åtgärdsansvaret.

Som grundregel gäller att all kommunikation kring utmaningar med de mänskliga rättigheterna bör vara saklig och objektiv. Skönmålningar eller överdrifter bör undvikas. Givetvis bör redogörelser om utmaningar kompletteras med konstruktiva förslag kring de utvecklingsmöjligheter som arbetssättets tillämpning identifierat.

Vidare bör slutsatser från tillämpning av metoden integreras i de målsättningar och budskap som verksamhetens kommunikationsstrategi utformar. Den bör till exempel avspejla slutsatser om rättighetsinnehavare och utsatta grupper i bedömning av målgrupper och kanaler för kommunikationen.

På samma sätt kan kortfattade översikter av verksamheter, till exempel på webbplatser eller i broschyrer, återge verksamhetens samband med rättigheter och rättighetsinnehavare. De kan också belysa hur den planerade verksamheten bidrar till bättre levnadsförhållanden för invånare eller särskilda grupper.

Vidare kan bildspråk och andra grundläggande budskap bidra till att motverka fördomar, oavsett vad materialet handlar om i övrigt. Till exempel, fotografier som beskriver individers förhållande till en verksamhet bör väljas istället för bilder på byggnader, maskiner eller liknande. Det bör finnas en balanserad representation av människor med olika bakgrund, kön, hudfärg och funktionsförmågor. Stigmatiserande bilder, exempelvis gällande rullstolsburna eller asylsökande, ska undvikas.

HUR KAN JAG TILLVARATA UTVECKLINGSMÖJLIGHETER OCH BEAKTA ÅTGÄRDSANSVARET?

- **Åtgärdsansvaret kan vara i direkt form.**

Det handlar om situationer där länsstyrelsen själv lagt grunden för de utmaningar analysen påpekar. Exempelvis om glesbygdsbor har svårare att utöva rätten till information i förhållande till bidrag som delas ut inom ramen för landsbygdsprogrammet, då bör detta åtgärdas genom att tillgängliggöra informationen i glesbygdsområden.

- **Åtgärdsansvaret kan vara i indirekt form.**

Det handlar om att ansvaret att fullfölja åtagandet ligger hos någon annan än länsstyrelsen. Exempelvis driver landstinget eller regionen i de flesta fall arbetet med regionala folkhälsostراتيجier, men länsstyrelsen kan i sina samordningsuppdrag för ANDT, mäns våld mot kvinnor och integration påpeka behov av ett tydligt MR- och barnperspektiv.

- Oavsett om åtgärdsansvaret är i indirekt eller direkt form har länsstyrelsen alltid ansvaret att främja det nationella MR-målet och verka för ett statligt helhetsperspektiv, och är därmed skyldig att undersöka möjligheter att överbrygga eller lindra utmaningar som analysen identifierat.

- **Identifiera handlingsutrymmet.**

Verksamheten vet nu vad som bör åtgärdas men frågan är då vad som kan åtgärdas. Det handlar om att sammanföra respektive utvecklingskrav med en eller flera arbetsuppgifter som verksamheten har tillgång till

- Tillsyn, tillstånd, rättslig prövning, fakta- och kunskapsförmedling, samordningsrollen, externa bidrag, upphandling, policyarbete, strategier, handlingsplaner med mera.
- Handlingsutrymmet varierar i verksamheterna beroende av lagar, uppdrag, resurser, regionala förhållanden.

- **Bedöm behov av särskilda målformuleringar för de rättighetsbaserade insatserna.**

Särskilda mål underlättar uppföljning och resultatutvärdering. Ett mål bidrar till sammanhållning och långsiktighet av insatserna.

ETT SYSTEMATISKT FÖRHÅLLNINGSSÄTT

När regeringen motiverar det nationella målet med mänskliga rättigheter betonas behovet av ett systematiskt arbete på myndigheter och i kommuner. Slutsatsen återspeglas i länsstyrelseförordningen. Den bekräftar att mänskliga rättigheter ska uppfattas som ett sektorsöverskridande perspektiv. Normerna ingår i den plattform som länsstyrelsen använder för att främja den statliga helhetssynen i länet.

Enligt regeringskansliets samlade återkoppling på länsstyrelsernas årsredovisningar behöver det systematiska genomförandet accelereras. Därför fick frågan ett stort utrymme under projektledningens besök på länsstyrelserna under höst- och vinterhalvåret 2015-16. Samtalen mynnade ut i följande lista av konkreta åtgärder:

- Ställ krav på arbetssättet i VP-direktiv eller liknande.
- Tydliggör olika ansvarsområden.
- Utforma arbetsstöd, som checklistor eller liknande.
- Inrätta ett effektivt strategiskt stöd.
- Tillämpa MR-normer i olika arbetsmiljö- och rekryteringsåtgärder.
- Säkerställ kompetensförsörjning.
- Efterfråga resultat från avdelningar och enheter.

Kapitlet beskriver syftet med och olika alternativ för dessa åtgärder. Sammantaget betonar de behov av att länsledningarna engagerar sig i genomförandet. Detta är avgörande för att skapa tilltro till den värdegrund, liksom samsyn och kompetens som måste präglade den konkreta tillämpningen av arbetssättet.

Liksom andra insatser innebär det systematiska förhållningssättet att förutsättningarna för att hävda rättigheter i länet förbättras. Det kan därför betraktas som en särskild insatsform i metodens tillämpning.

INSKRIVNING I VP-DIREKTIV

På hösten påbörjas planeringen för kommande verksamhetsår. Baserat på nuläges- och omvärldsanalyser diskuterar ledningsgruppen vid varje myndighet, förutsättningarna och prioriteringarna. Det är i detta sammanhang som det rättighetsbaserade arbetssättet enklast initieras på myndigheten.

Vissa länsstyrelser har antagit en myndighetsövergripande vision för det rättighetsbaserade arbetssättet. I samband med detta bör det avsättas tid för en gemensam reflektion på avdelningarna och enheterna. Erfarenheter visar att detta bidrar till att fokus och målsättning klargörs för alla anställda.

Flera länsstyrelser har också infört krav på det rättighetsbaserade arbetssättet direkt i VP-direktiv eller VP-anvisningarna. Fördelarna är flera. Det medför att arbetssättet kommer tillämpas som ett led och i takt med den ordinarie verksamhetsutvecklingen, och inte vid sidan av, eller efter.

Detta medför också att ansvaret för tillämpning följer den ordinarie fördelningen mellan ledningsgrupp, chefer, verksamhetsansvariga och handläggare. Det skapas också ett system för uppföljning, genom att tillämpningen kopplas till tertial- och årsredovisningar.

Genom att införa arbetssättet i ordinarie verksamhetsplaneringssystem går det snabbare att skapa sig en överblick av behov angående process- och arbetsstöd.

INTERN ANSVARSFÖRDELNING

Varje länsstyrelse har en arbetsordning som beslutas av länsledningen. I arbetsordningen klargörs ansvarsfördelning och hur de specifika arbetsuppgifterna fördelas.

Ansvar för att det rättighetsbaserade arbetssättet tillämpas i verksamheten bör ligga på chefsnivå. Detta omfattar ansvar för att nå eventuella mål om mänskliga rättigheter. Chefer bör därför ha goda kunskaper om de rättigheter och levnadsvillkor som är aktuella inom ansvarsområdet.

I nästa led bör utgångspunkten vara att verksamhetsansvariga säkerställer tillämpningen av arbetssättet i planeringsfasen. Handläggare och andra medarbetare ges ett ansvar för arbetssättet under genomförandefasen.

Jurister, tillsynare och alla andra som fattar beslut bör uppmärksammas på sitt ansvar att säkerställa att länsstyrelsen i sina formella beslut beaktar de mänskliga rättigheterna.

Kommunikatörer och informatörer ges i uppgift att återge behov och exempel på arbetssättets fördelar i de interna kommunikationsstrategierna. De bör uppmuntra verksamhetsansvariga att påtala samband mellan verksamheten och de mänskliga rättigheterna i all kommunikation.

ARBETSMILJÖÅTGÄRDER

Att säkerställa ett rättighetsperspektiv i det interna arbetsmiljöarbetet har viktiga och betydelsefulla effekter för den verksamhet länsstyrelsen bedriver. Detta gäller inte minst det rättighetsbaserade arbetssättet. Utan en diskrimineringsfri och inkluderande arbetsplats förlorar anställda motivation och tilltro till de mänskliga rättigheternas betydelse för verksamheten i övrigt. Omvänt bidrar tillgång till och lyhördhet inför olika uppfattningar, erfarenheter och synpunkter på arbetsplatsen till att MR-arbetet berikas.

Som stöd kan länsstyrelsen anta en policy med handlingsplan för lika rättigheter och möjligheter på arbetsplatsen. Därigenom uttrycker myndigheten sin vilja och inriktning, samt de åtgärder

EXEMPEL SYSTEMATISKT FÖRHÅLLNINGSSÄTT

Många länsstyrelser har infört ett system, knutet till ordinarie planerings- och styrprocesser som säkerställer att man beaktar, belyser och analyserar de mänskliga rättigheterna i verksamheten. Östergötland, Värmland, Skåne, Västra Götaland, Jönköping, Kronoberg och Gotland är några exempel.

Exempel på skrivning i VP-direktiv

- Samtliga avdelningar förväntas avsätta tid och resurser för att bidra i det gemensamma arbetet på Länsstyrelsen. Exempelvis ska avdelningarna visa på verksamhetsintegrering av mänskliga rättigheter genom att se över och ta fram aktiviteter i handlingsplan för jämställdhet och jämlikhet. VP-direktiv för verksamhetsår 2016, Länsstyrelsen Västra Götalands län
- I verksamhetsplaneringsarbetet ska det både i Länsstyrelsens verksamhetsplan och i enheternas handlingsplaner beskrivas hur de tvärsektoriella perspektiven enligt länsstyrelseinstruktionen ska implementeras i arbetet, vilka resurser man avsätter och hur man ska följa upp arbetet. På samma sätt som inom de prioriterade områdena finns en ansvarig enhet för de olika frågorna. Samtliga enheter ska fundera över, och beskriva, hur den egna enheten kan bidra i arbetet med perspektivfrågorna. VP-direktiv för verksamhetsår 2016, Länsstyrelsen i Södermanlands län

Länsstyrelsen i Västra Götalands vision för ett socialt hållbart samhälle är "ett samhälle där allas rättigheter tillgodoses och där inga grupper diskrimineras av några formella eller informella strukturer". Genom att arbeta med den visionen som utgångspunkt och ett rättighetsbaserat arbetssätt som metod har ett förändringsarbete med mänskliga rättigheter som utgångspunkt fått genomslagskraft.

Länsstyrelsen i Östergötlands läns arbetsordningen tar under enhetschefens uppgifter upp följande: "Enhetschefen svarar för att belysa, analysera och beakta de mänskliga rättigheterna, särskilt skyddet mot diskriminering, inom enheten och dess verksamhet..."

EXEMPEL PÅ TILLÄMPNINGSSTÖD

- **Integrering i rekryteringsprocessen**

Vid länsstyrelsen i Norrbottens län har ett arbete påbörjats med att integrera ett jämställdhets- och jämlikhetsperspektiv i hela rekryteringsprocessen.

- **Handlingsplaner för lika villkor**

Flera länsstyrelser har tagit fram handlings- eller aktivitetsplaner för lika villkor, likabehandling, lika rättigheter och möjligheter, jämlikhetsintegrering eller liknande. Västra Götaland, Södermanland, Skåne, Gotland, Uppsala, Kronoberg och Norrbotten är några exempel.

- **Mall för utvecklingssamtal**

Länsstyrelsen i Gotlands län har tagit fram en mall för utvecklingssamtal. Mallen innefattar frågor som rör värdegrund och mänskliga rättigheter.

- **Checklista för social hållbarhet inom fysisk planering och boende**

Länsstyrelsen i Dalarnas län har tagit fram stödmaterial med hjälpfrågor som handläggare inom samhällsplanering kan använda vid bedömning av detalj- och översiktplaner.

- **Mall för att beakta mänskliga rättigheter vid remiss**

Vid Länsstyrelsen i Jönköpings och Dalarnas län använder man sig av en särskild HUT-blankett (hållbar utveckling) för att stödja handläggare i att bland annat beakta mänskliga rättigheter exempelvis när det gäller att bedöma förslag som gått på remiss.

som planeras genomföras för att förebygga alla former av diskriminering, trakasserier och utanförskap på arbetsplatsen. Dokumentet talar om varför länsstyrelsen ska arbeta systematiskt och målinriktat med lika rättigheter och möjligheter. Det anger också vad som krävs av både chefer och medarbetare.

Likabehandlingsarbetet gäller även rekrytering. Idag använder sig länsstyrelserna av en kompetensbaserad rekrytering för att säkerställa denna målsättning. Detta har inneburit flera fördelar. Samtidigt kvarstår utmaningar. Mångfalden i samhället återspeglas ännu inte i länsstyrelsernas personalstyrka. Det finns därför en tilltagande uppfattning att den kompetensbaserade rekryteringsmodellen bör kompletteras med åtgärder som gör att länsstyrelsen når en bredare rekryteringsbas.

Behovsanalysen kan till exempel kompletteras med en kartläggning och analys om fördelningen av personalen i syfte att öka mångfalden. Andra insatser handlar om att utveckla annonsering och annonstexter, komplettera kanaler för annonsering genom riktade insatser på platser och i sammanhang som når personer som tillhör underrepresenterade grupper bland de anställda, kravprofiler och underlag för intervjufrågor.

Det är också fullt möjligt att använda lönesättning för att uppmuntra chefer och anställda som prioriterar ett utvecklings- och förändringsarbete med lika rättigheter och möjligheter. Frågan om beprövad kompetens kan också ingå och viktas som en del i underlaget för lönesättning och befordran.

Vid individuell lönesättning är det viktigt att chefer är uppmärksamma på och motverkar orättvisa löneskillnader. Det är också viktigt att de som deltar i rekryteringen är medvetna om hur deras egen bakgrund och referensramar kan påverka kompetensbedömningar. Flera studier visar att de normer som styr i samhället påverkar lönenivåerna på en strukturell nivå, vilket blir till förmån för de som passar in i normen och till nackdel för de som inte gör det.

På samma sätt bör frågor om mänskliga rättigheter och värdegrund kunna uppmärksammas i medarbetarsamtal. Det är betydelsefullt att chefer använder samtalet som ett tillfälle att påminna medarbetaren om allas enskilda ansvar för ett rättighetsbaserat arbetssätt.



Chefen kan inför samtalet be medarbetaren fundera på hur arbetsuppgifterna har bidragit att säkerställa MR i verksamheten och vidare hur kompetensutvecklingsbehoven ser ut. Under samtalet ses dessa frågor över på ett sätt som gynnar den enskilde såväl som samverkan internt och externt.

Enligt de nya ändringarna i diskrimineringslagen ställs tydligare krav på att kartlägga hinder och aktivt åtgärda dessa när det gäller all diskriminering på arbetsplatsen. Krav på dokumentation av likabehandlingsarbetet förstärks.

KOMPETENSUTVECKLING

All erfarenhet pekar på att kompetensförsörjning är ett mycket viktigt styrmedel. Ett rättighetsbaserat arbetssätt kräver grundläggande kunskaper om det rättsliga systemet som reglerar de mänskliga rättigheterna, vad rättigheterna innebär, vilket ansvar som följer med rättigheterna samt om analys och uppföljning. Inte minst har alla länsstyrelser samlat sig kring ett tydligt ställningstagande om behovet av en långsiktig kompetensutvecklingsplan för respektive myndighet.

Kompetensutvecklingsinsatserna ger bäst resultat om de sätts i system. Det medför att kunskaper fördjupas i frågor av betydelse för den pågående verksamheten. Ett integrerat förhållningssätt är med andra ord kärnordet även i detta sammanhang.

Kompetensutvecklingsinsatserna bör omfatta alla anställda, inklusive länsledning. En ensam medarbetare, exempelvis en MR-strateg eller motsvarande, får aldrig bli ensam kunskapsbärare på myndigheten.

Liksom andra frågor kan detta knytas till VP-processen med ett beslut om kompetensutvecklingsinsatser i mänskliga rättigheter som ska vara obligatoriska för alla.

Det finns goda erfarenheter av att integrera MR i introduktionsutbildningen. På flera håll ingår MR-frågor i ett större paket av baskunskaper under en särskild introduktionsutbildning för nyanställda. Ett annat sätt är att myndighetens MR-strateg eller motsvarande informeras om all nyrekrytering. Han eller hon kan då delta under eventuella introduktionssamtal av de olika funktionerna, alternativt sätta upp ett enskilt möte för att informera om myndighetens ställningstagande och processer för ett rättighetsbaserat arbetssätt.

Ytterligare ett sätt att höja den samlade MR-kompetensen på länsstyrelserna är att införa en särskild punkt i kravprofilen om vilken MR-kompetens som krävs kopplat till den enhet/avdelning/funktion som berörs.

Länsstyrelsernas gemensamma utbildningsmaterial Grundutbildning i mänskliga rättigheter är en gedigen och aktuell guide som ger länsstyrelsens anställda grundläggande kunskaper om mänskliga rättigheter. Den betonar skyddet mot diskriminering och en förståelse för hur mänskliga rättigheter kan integreras i verksamheten.

Materialet ger också utbildningshandledaren tydliga anvisningar för upplägg och planering, stöd i utformning av övningar och workshops, information om lärande organisationer och om mänskliga rättigheter som verktyg.

Uppsala universitet har tagit fram en webbaserad grundläggande utbildning i mänskliga rättigheter. Utbildningen syftar till att ge anställda inom offentlig förvaltning grundläggande kunskaper i mänskliga rättigheter och en grundläggande

förståelse för hur mänskliga rättigheter förverkligas i det offentliga. Utbildningen finns att tillgå på www.mr-forum.se.

Denna utbildning skulle kunna finnas på respektive myndighets intranät och på samarbetsytan och ingå som en del i en introduktion till området.

TILLÄMPNINGSSTÖD

Med tillämpningsstöd avses olika former av checklistor, blanketter, och så vidare. Tillämpningsstöd är ett komplement, men aldrig en ersättare för kompetensutveckling och förståelse för arbetssättet.

Checklistor för det rättighetsbaserade arbetssättet innehåller ofta standardfrågor, av typen ja-nej-oklart, liksom en avslutande ”öppen” fråga om föreslagna åtgärder. Checklistan kan vara användbar, men det finns en tendens att den fylls i retroaktivt. Arbetssättet förblir då formalia utan betydelse för faktiska ställningstaganden. I andra sammanhang kan checklistan skapa stereotypa upplägg.

Därför bör checklistan hjälpa till att identifiera komplexa frågor, exempelvis översiktsplaner och annat som inte kan lösas enligt en standardmodell. Komplexa frågor som dessa bör hänskjutas till ett gemensamt beredningsmöte där sakkunniga i mänskliga rättigheter ingår.

På någon länsstyrelse pågår ett arbete med att vika olika VÄS-koder från ett MR-perspektiv, bland annat för att kunna inrikta konsekvensanalyser på områden med stort inflytande. Det är också fullt möjligt att begära in en fristående och rättighetsbaserad utredning.

MR-STRATEG ELLER RÅDGIVARE

För att bistå enskilda handläggare och chefer med tillämpningen av arbetssättet, bör myndigheten inrätta ett strategiskt MR-stöd.

MR-stödet blir en sammanhållande kraft för de insatser, åtgärder och processer som skapas av att arbetssättet införs på myndigheten. Det bidrar också till att utveckla konkreta och praktiska former utifrån myndighetens egna förutsättningar. Anställda kan vända sig direkt till MR-stödet för frågor om hur verksamhetsplaneringen fungerar eller regelverket kring en särskild MR-fråga.

Det kan också fungera som ett beredningsstöd i komplexa ärenden åt länsledning och chefer, till exempel när fråga om målkonflikter uppstår.

MR-stödet kan ta formen av en rådgivande tjänst, strateg, sakkunnig, eller utredare på länsstyrelsen. Det kan också ta formen av en arbetsgrupp, där flera funktioner samlas för att följa upp arbetet, det vill säga en medarbetare inom ekonomi, hållbarhetsfrågor, jämställdhet, kommunikation, stab och personal. Sådana arbetsgrupper går då under namnet MR-råd, lika villkorsråd, nätverk eller motsvarande.

Erfarenheter visar att ett MR-stöd fungerar bäst om uppdraget är tydligt knutet till processerna kring planering, genomförande och uppföljning. Det är också av betydelse att det har tillgång till en beredningsprocess där alla avdelningar är representerade, och det på en nivå som möjliggör beslut av budget- och verksamhetskaraktär. Särskild tyngd och prioritet får gruppen om länsrådet är sammankallande.

Med fördel kan de två alternativen på MR-stöd sammanföras. Rådgivaren får då, tillsammans med företrädare för andra sektorsövergripande perspektiv, till exempel i jämställdhet och folkhälsa, en framträdande plats i arbetsgruppen.

När ett MR-stöd inrättas är det viktigt att myndigheten synliggör detta processtöd på bästa sätt så att resursen efterfrågas. Det är viktigt att detta uppfattas som en resurs och möjliggörare, snarare än en genomförare eller granskare. Det vill säga genomförandeansvaret kvarstår hos respektive verksamhet och anställd.

INTRODUKTIONSMATERIAL, BASUTBILDNINGAR OCH HANDLINGSPLANER

- Länsstyrelsernas gemensamma grundutbildning i mänskliga rättigheter. Utbildningsmaterialet omfattar:
 - Handledning
 - Grundutbildning
 - MR-kortlek
- De flesta länsstyrelser har ett särskilt utbildningsblock om mänskliga rättigheter i samband med introduktionsutbildningen för nyanställda. Östergötland och Skåne är några länsstyrelser som har tagit fram särskilda presentationer för ett utbildningsblock om mänskliga rättigheter.
- Länsstyrelsen i Västra Götaland har tagit fram en särskild basutbildning i jämställdhet, jämlikhet och mänskliga rättigheter. Genom särskilda fördjupningsfrågor kan man som anställd diplomerats i mänskliga rättigheter. Mer information om basutbildningen finns hos Länsstyrelsen i Västra Götaland.
- Länsstyrelsen i Värmland har tagit fram ett antal hjälpfrågor för att man som anställd inom länsstyrelsen lättare ska kunna tänka/identifiera mänskliga rättigheter relaterat till sitt sakområde och sina arbetsuppgifter. Länsstyrelsen Skåne har kompletterat samma material genom att inkludera några frågor som rör jämställdhet.
- Gotland, Kronoberg, Skåne och Uppsala är några exempel på länsstyrelser som antagit en policy med handlingsplan för myndighetens arbete med mänskliga rättigheter.
- Länsstyrelsen Skåne har tagit fram en särskild guide till inkluderande kommunikation

EXEMPEL: RÄTTIGHETSBASERAD STYR- OCH PLANERINGSPROCESS

Varje länsstyrelse arbetar utifrån en planeringsprocess. Den handlar om att ta fram särskilda planeringsdirektiv, analysera nuläget, formulera aktiviteter för kommande verksamhetsår och sätta uppföljningsbara mål. Verksamhetsplanen följs upp i samband med tertiäruppföljning och årsredovisning.

Det rättighetsbaserade arbetssättet stärker kvalitén i planeringens samtliga faser.

Nulägesanalysen

Genom nulägesanalysen inhämtas fakta om omvärlden, samhällsutvecklingen, berörda målgrupper och länsstyrelsens verksamhet. Den ger en tydligare bild av vårt uppdrag, hur våra processer går till, vem vi är till för, vad som fungerar och vad vi behöver bli bättre på.

Analysen identifierar relevanta samband med svenska åtaganden om mänskliga rättigheter (principen om MR-samband) och målgruppernas villkor att utöva dessa rättigheter (principen om rättighetsinnehavarens perspektiv).

Exempel på rättighetsbaserade frågor som förstärker nulägesanalysen är:

- Vilka rättigheter kommer verksamheten i kontakt med?
- Kan individer eller grupper utöva de rättigheter som berörs av verksamheten? Exempelvis åtkomligheten av en service för personer med funktionsnedsättning.
- Vilka kan konsekvenserna bli av verksamhetens genomförande ur ett människorättsperspektiv? Finns det risk att någon eller några rättighetsinnehavare exkluderas om verksamheten genomförs på ett visst sätt?

En välgrundad nulägesanalys ger ett bra underlag för att besluta om vilka förändringar som är mest angelägna att genomföra för att säkerställa full respekt för svenska åtaganden.

Planering

Med utgångspunkt i vad som kom fram i nulägesanalysen formuleras aktiviteter och mål som innefattar ett rättighetsperspektiv. Förutom att det anger riktningen på området för det kommande året så innebär det också ett synliggörande av enskilda och grupper av individer i formuleringar av mål, strategier och aktiviteter.

Stödfrågor för en rättighetsbaserad planeringsfas kan se ut så här:

- Vilka verksamhetsfrågor berörs av nulägesanalysen?
- Vad är vårt handlingsutrymme? Vilka åtgärder kan vi vidta i myndighetens uppdrag och uppgifter?
- Behöver vi prioritera insatser som riktar sig till utsatta grupper?
- Vad får det för konsekvenser för information och kommunikation om verksamheten?

Länsstyrelserna använder olika styrverktyg för att tydliggöra sambandet mellan uppdrag, mål, aktiviteter och uppföljning. Många beslutar om verksamhetsplaner som innefattar såväl gemensamma som avdelningsspecifika och/eller enhets- och funktions-specifika aktiviteter. Andra använder sig av styr- och målkort. Många tar stöd av digitala verktyg för att underlätta planering och uppföljning. Det gemensamma syftet är att säkerställa att planerade aktiviteter genomförs och följs upp.

Från ett MR-perspektiv är det viktigt att identifierade "MR-aktiviteter" integreras i myndighetens styrande verktyg såsom verksamhetsplaner och mål- eller styrkort.

Uppföljning

Uppföljningen bedömer hur väl myndigheten utför sina uppdrag och uppgifter. Det har en stor betydelse för målstyrningen och ger verksamheterna en indikation på om de arbetar med rätt saker eller inte och vilka brister som finns som behöver åtgärdas.

Det rättighetsbaserade arbetssättet innebär att frågor om mänskliga rättigheter vävs in i uppföljningen. Det innebär också att frågor om verksamhetens konsekvenser för svenska åtaganden ges utrymme och att frågan om framgångar och utmaningar med arbetssättet gör sig påminda. Stödfrågor för en rättighetsbaserad uppföljning:

- Har åtgärden/insatsen lett till förbättringar i möjligheter att utöva en eller flera rättigheter?
- Är underlaget tillfredsställande för att kunna analysera måluppfyllelsen ur ett jämlikhetsperspektiv?
- Finns det skillnader i måluppfyllelse för olika rättighetsinnehavare utifrån diskrimineringsgrunderna?
- Vilka är hindren eller framgångsfaktorerna som motverkar respektive främjar jämlik service?
- Vilka nyckelfaktorer bidrar till högre jämlik måluppfyllelse?



Tertialuppföljningen utgör ett viktigt underlag. Därigenom kan verksamheten regelbundet inhämta och sammanställa information om huruvida de planerade aktiviteterna genomförs enligt plan och vilka eventuella delresultat/effekter/förändring man kan se.

Det samlade resultatet av uppföljningen är ett viktigt underlag för kommande verksamhetsårs aktiviteter.

Redovisning

Redovisning är samma sak som en samlad redogörelse av analyser, effekter och utfall för verksamheten under en period, liksom eventuella förslag på förändringar i nästkommande verksamhetscykel.

En bedömning av måluppfyllelsen görs och rapporteringen ger en överblick över vad som har gjorts och vad som återstår att göra för att nå målen.

Det rättighetsbaserade arbetssättet möjliggör en förstärkning av sektorsöverskridande resultat och utfall. Eftersom olika verksamheter kommer i kontakt med samma rättigheter och rättighetsinnehavare, blir redovisning av insatser på MR-området av strategiskt värde för hela myndigheten.

Redovisningen kan ta stöd av följande frågor:

- Uppvisar verksamhetsperioden resultat i formen av institutionella förbättringar på MR-området?
- Har policyutvecklingen främjat de mänskliga rättigheterna?
- Har tjänster, varor, service och annan verksamhet gjorts mer tillgänglig, eller blivit av bättre kvalitet för rättighetsinnehavarna?

UPPFÖLJNING OCH RESULTAT

Länsstyrelserna följer händelseutvecklingen i länet och återrappporterar om händelser av intresse för regeringen.

När det gäller mänskliga rättigheter fäster regeringsbrevet särskilt intresse vid verksamhetsutveckling och resultat. Länsstyrelserna ombeds att rapportera om hur integrering av de mänskliga rättigheterna fortskrider, samt om resultat som kan härledas till insatser från verksamheten.

I detta ingår bidrag till samverkan med andra myndigheter och stöd till kommunernas arbete med mänskliga rättigheter.

Genom det rättighetsbaserade arbetssättet kan dessa uppgifter sättas i system. Arbetssättet ger också grundläggande svar på frågor om vad som är att betrakta som ett resultat, och vad uppföljningen bör koncentrera sig på.



MR-RESULTAT

Bestående förändringar tar tid att uppnå. Faktorer som spelar roll är utmaningens omfattning, det reella inflytandet hos länsstyrelsen, handlingsförmågan hos andra aktörer, liksom nivån av delaktighet bland rättighetsinnehavarna.

På en allmän nivå kan man säga att resultat utgörs av förändringar som beror på verksamheten. I ett MR-sammanhang består resultatet av en förbättring i möjligheter att utöva en eller flera rättigheter. Förbättringen kan vara direkt kännbar, till exempel att en webbplats har gjorts mer tillgänglig för personer med funktionsnedsättning, barn eller språkliga minoriteter. Förbättringen kan också vara mer långsiktig, till exempel att en myndighet har inrättat ett system för det rättighetsbaserade arbetssättet, eller att en aktör initierat en mer rättighetsbaserad handlingsplan.

För att underlätta resultatbedömning kan länsstyrelsen välja att göra en kategorisk uppdelning efter institutionella, policy- eller villkorsrelaterade förändringar. Detta är en variation av det som kallas struktur-, process-, och resultatindikatorer, som är framtagna för att användas på nationell nivå. En justering av kategorierna har gjorts för att bättre passa länsstyrelsernas inflytande och uppgifter.

Institutionella MR-resultat

Institutionella resultat avser förändringar i system, rutiner och handlingsförmågor av en aktör. Nya och beständiga rutiner för det rättighetsbaserade arbetssättet är ett exempel, såsom att länsstyrelsen infört en rättighetsbaserad planeringsprocess. En verifierad kompetenshöjning i mänskliga rättigheter som utövar inflytande på verksamheten är ett annat institutionellt resultat. De institutionella förbättringarna kan också vara externa. Länsstyrelsens stöd till att etablera en barnrättighetsbyrå eller en verksamhet för antidiskriminering är exempel på detta.

Institutionella resultat förbättrar förutsättningar för rättighetsinnehavare att bemötas med respekt för sina rättigheter och att hålla ansvarsbärare till svars. De stärker också aktörens handlingsförmåga avseende mänskliga rättigheter som aktualiseras i verksamheten.

Policyrelaterade MR-resultat

Dessa motsvarar policyorienterade initiativ som på ett eller annat sätt erkänner legitimitet eller betydelse av de mänskliga rättigheterna. Det kan exempelvis röra sig om att en översiktsplan, folkhälsost strategi eller regional utvecklingsplan har antagit ett tydligt jämlikhetsperspektiv. Det kan också handla om MR-orienterade anvisningar för en viss bidragsform.

Medverkan i manifestationer eller minnesdagar, liksom tydliga offentliga uttalanden, kan vara ett annat policyorienterat resultat.

För att räknas som ett MR-resultat ska det kunna gå att uppskatta hur policyn, på kort eller längre sikt, kan få ett konkret tilläggsvärde för rättighetsinnehavare i länet. I fallet manifestationer kan det bestå i en förstärkt legitimitet och uppslutning för de frågor som avses, till exempel HBTQ-personers rättigheter eller respekt för förintelsens offer.

Villkorsrelaterade MR-resultat

Villkorsbaserade MR-resultat ska vara direkt kännbara för rättighetsinnehavare. Det handlar om att MR-baserad service, tjänster, varor eller produkter har gjorts mer tillgängliga, mer anpassade, mer överkomliga eller fått en bättre kvalitet.

Detta bör, men måste inte, vara verifierat av rättighetsinnehavarna själva. Att identifiera förändringen förutsätter dock någon form av baslinje, mot vilket en förbättring kan mätas. Exempel på villkorsbaserade resultat är orosanmälningar av barn, snabbare handläggnings-tider i etableringsfasen och bättre service för hemlösa eller ekonomiskt utsatta hushåll.

I detta resultatområde ingår även samråd, inflytandeform eller opinionsundersökningar bland rättighetsinnehavare.

UPPFÖLJNING

Uppföljning är ett gemensamt ord för olika typer av insatser som bevakar att arbetet faktiskt fungerar och fortskrider enligt uppsatta mål.

I ett MR-sammanhang har uppföljning två mål. Dels handlar det om att se till att tillämpning av arbetssättet fungerar. Dels handlar det om resultat, det vill säga bevakning av att tillämpningen uppnår mål.

Enligt den naturliga ansvarsfördelningen sker uppföljning på olika nivåer. Hos verksamhetsansvariga och handläggare sker uppföljning kontinuerligt, i realtid. Uppföljningen är obunden och handlar om att handskas med genomförandehinder av olika slag, till exempel att nya instruktioner förändrar handlingsutrymmet för de insatser arbetssättet formulerat.

På en annan nivå av uppföljningen ser chefer till att uppsatta avdelnings- eller enhetsmål nås. Om arbetssättet har förts in i ordinarie VP-system, görs uppföljningen av arbetssättet tertiärvis vid tre tillfällen per år. T1 görs i april/maj, T2 i augusti/september och T3 i december/januari.

Under uppföljningen dryftas frågor om status för de eller de aktiviteter som är av intresse för mänskliga rättigheter och om den genomförs enligt plan. Det finns exempel på hur man kan lyckas åstadkomma ett brett inrapporteringsansvar genom att bygga in krav på att belysa, analysera och beakta de mänskliga rättigheterna i planering, genomförande och uppföljning med stöd av digitala planeringsverktyg.

Tertiäruppföljning ger vissa svar, men det kan vara för knapphändig information för att komma åt grundorsakerna till eventuella utmaningar. Ofta är det befogat att komplettera eller stärka upp tertiär- uppföljningen med ett särskilt uppföljningsmöte.

Som ett ytterligare stöd kan länsstyrelsen också införa nyckeltal eller indikatorer för verksamhetens mest angelägna rättighetsfrågor. Indikatorer kan utformas för att följa upp tillämpningen av arbetssättet, dvs att MR-samband har identifierats, att rättighetsinnehavarnas villkor har kartlagts, samt att insatser för att förbättra läget har utformats. Andra indikatorer kan röra omvärldsanalys. De inriktar sig på genomförandet av mänskliga rättigheter i länet, dvs. statusen för de institutionella, policyinriktade eller villkorsbaserade mål som länsstyrelsen eftersträvar.

Resultatet av uppföljningen är ett viktigt underlag för kommande verksamhetsårs insatser och aktiviteter. Det är också ett viktigt underlag för återrapporteringen till regeringen i årsredovisningen.

Om myndigheten har inrättat ett MR-stöd bör detta ges ett avvägt ansvar för uppföljningen.

På några myndigheter ges MR-stödet i uppgift att delta i avstämningsmöten med respektive avdelningschef, där effekter och resultat av insatserna diskuteras, liksom utmaningar och utvecklingsbehov. Processtödet kan också sammanställa en gemensam rapport för myndigheten.

ÅRSREDOVISNING

I årsredovisningen ska länsstyrelserna återrapportera till regeringen. Det exakta återrapporteringskravet för mänskliga rättigheter framgår av regleringsbrevet. För närvarande ska fyra uppgifter behandlas:

- Arbetet med att integrera mänskliga rättigheter i verksamheten, såsom insatser för det rättighetsbaserade arbetssättet tillämpning (det vill säga interna institutionella förbättringar).
- Andra MR-resultat, det vill säga andra förändringar på institutionell, policybaserad och villkorsbaserad nivå, som kan härledas till verksamheten. Enligt regleringsbrevet fäster regeringen särskild vikt vid hur länsstyrelsen har främjat samverkan med andra myndigheter och tillhandahållit stöd för kommunernas arbete.
- Händelseutvecklingen, det vill säga annan information rörande de mänskliga rättigheterna som är av intresse för regeringen.
- Bidrag till det länsstyrelsegemensamma samordnings- och utvecklingsarbetet för mänskliga rättigheter.

Länsstyrelserna blir bedömda utifrån hur systematiskt respektive myndighet arbetar, samt verksamhetens konsekvenser för de mänskliga rättigheterna i länet.

Det finns olika synsätt på exakt var i årsredovisningen de olika resultaten ska redovisas. På många länsstyrelser rapporterar de olika verksamheterna in MR-relaterat arbete till en handläggare, som sammanställer dessa till en gemensam berättelse för hela myndigheten. Ett annat synsätt är att redovisningen delas upp. Verksamheternas MR-resultat vävs in i resultatredovisningen av respektive uppdrag, medan aktiviteter som berör införandet och tillämpning av det rättighetsbaserade arbetssättet hålls för sig.

Det finns fördelar och nackdelar med bägge modellerna. Å ena sidan kan det uppfattas som självklart att resultat och andra förändringar av

aktiviteter och insatser som genomförts inom ett specifikt verksamhetsområde också återrapporteras där denna verksamhet redovisas. Å andra sidan försvårar det helhetsbilden, och därmed redogörelser av den samlade effekten av länsstyrelsens resultat och verksamhet för mänskliga rättigheter. Oavsett hur den enskilda länsstyrelsen löser frågan, är en viss överlappning mellan inrapportering av resultat för de respektive verksamhetsområdena och MR-kapitlet i årsredovisningen ofrånkomligt.

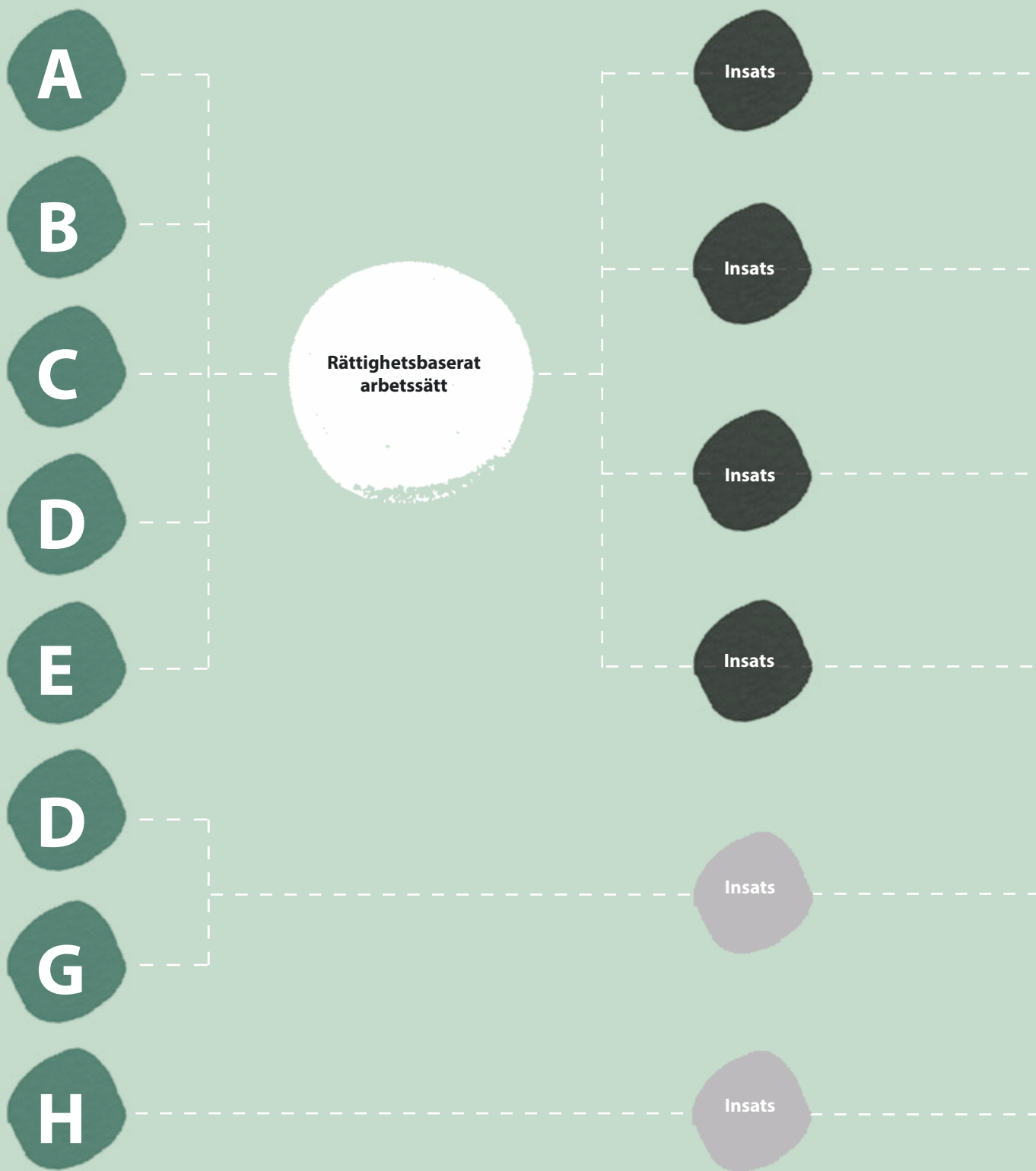
För att fullt ut infria regleringsbrevets instruktioner bör årsredovisningen också innehålla en kort lägesbeskrivning av de mest angelägna MR-händelserna i länet under året. Detta bidrar även till att sätta länsstyrelsens verksamhet och resultat i ett sammanhang, och bör relatera till de prioriteringar som framgår av regerings mål och strategi för de mänskliga rättigheterna.

EXEMPEL UPPFÖLJNING OCH RESULTAT

- Länsstyrelsen i Kronobergs län använder sig av det digitala planeringsverktyget Stratsys. I planeringsverktyget har de infört ett obligatoriskt planeringssteg som innebär att man ska göra en MR-analys av den planerade insatsen för kommande verksamhetsår. Det är också obligatoriskt att analysera vilka effekter/ resultat som insatsen har lett till utifrån ett MR-perspektiv
- Länsstyrelsen i Hallands län har tagit fram ett särskilt stödmaterial för jämställdhets- och rättighetsintegrerad planering och uppföljning. Materialet, som bygger på Göteborgs stads modell, innehåller information, råd och exempel om vad de olika stegen i planerings- och uppföljningsprocessen innebär, varför man ska vidta dessa och hur man ska gå tillväga.
- Länsstyrelsen i Jönköpings län arbetar med process- och resultatmål kopplat till länsstyrelsens målkort.

EXEMPEL PÅ RESULTAT AV ETT RÄTTIGHETSBASERAT ARBETSSÄTT

Verksamhet





Rättighets-
innehavare



Anspråk



Ansvars-
bärare



Åtgärder

Resultat

Effekt

Institutionella

Policyrelaterade

Villkorsrelaterade

Lättare att hitta
information om
länsstyrelsens tjänster

MR-policy för
§37-medel
utvecklas

Tertialuppföljning
för MR

Bostadsmarknadsanalysen
stärker MR-perspektiv

En kommun genomför
samråd med hemlösa

Anställda uppfyller
krav på klarspråk

Fler barn och unga kan
tillgodogöra sig innehållet
på webbplatsen

Hushåll får rent
vatten

Förutsättningar
och villkor att hävda
och använda de
mänskliga rättigheterna
i länet förbättras.

EXEMPEL PÅ TILLÄMPNING AV METOD

KRISBEREDSKAP

Länsstyrelsen har en samordnande och sammanhållande funktion för kommuner och landsting när det gäller krisberedskap. Samordningsrollen gäller även för civila samhället om beredskapen höjs eller krig bryter ut. Det finns flera tydliga kopplingar mellan målsättningar och rättighetersnas innehåll. Verksamhetsområdet syftar bland annat till att under en kris upprätthålla individens inneboende rätt till liv, samt finna lösningar som uppfyller de berördas personliga och sociala säkerhet och rätt till en skälig levnadsstandard.

Aktiviteter som genomförs går bland annat ut på att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser, med syfte att identifiera och minska risker i samhället samt vidta åtgärder för att stärka beredskapen för kommande kriser. En annan rättighetsnära aktivitet som leds av länsstyrelserna är att alla aktörer, samt allmänheten, ska ha tillgång till information om vad som sker vid händelse av en kris.

Avseende rättighetsinnehavare kan alla kategorier av innevånare beröras av en kris. Det är därför viktigt att arbeta med en inkluderande syn på berörda rättighetsinnehavare. Dock, i flera situationer gör sig en mer detaljerad målgruppsanalys påkallad, bland annat utifrån de berördas språkkunskaper, funktionsnedsättning, kön, ålder och hemvist (glesbygd eller tätort).

Relevanta uppgifter inom verksamheten

- Länsstyrelsens krishanteringsorganisation (VÄS 4571) – Samordnar länets krisorganisation, operativ verksamhet, information till allmänhet, kontakter med medborgare, utbildning, tjänsteman i beredskap.
- Regionalt råd för skydd mot olyckor och krishantering (VÄS 4574) – Riskanalys, samverkan med regionala aktörer och kommuner, rådgivning.
- Extern och intern information, krishantering (VÄS 4508) – Information till alla aktörer i länet, informera alla, se till allas behov.
- Riskhantering och säkerhet (VÄS 451) – Deltar i arbete med fysisk planering, ser till hälsa och säkerhet, infrastrukturprojekt.
- Robusthet i samhället och teknisk infrastruktur (VÄS 4511) – Hälsa och säkerhet.
- Riskhantering (VÄS 4512) – Hälsa och säkerhet.
- Utbildning, övning, information (VÄS 455) – Regional krisövning.
- Tillsyn och tillsynsvägledning enligt lagen om skydd mot olyckor (VÄS 4562) – Påverka kommuner genom information, vägledning, dialog med kommuner om hur man uppmärksammar MR, tillgänglighet.

Rättighetsbaserat arbetssätt – exempel på tillämpning av metoden

	Principen om MR-samband. Vilka mänskliga rättigheter kommer verksamheten i kontakt med?	Principen om rättighetsinnehavarens perspektiv. I vilken grad uppfylls dessa rättigheter för berörda individer, vilka är de utsatta rättighetsinnehavarna? Gör en intersektionell målgruppsanalys.	Principen om åtgärdsansvar. Myndighetens handlingsutrymme, följt av föreslagen insats.	Tema/mål för verksamhetsplanen
KRISBEREDSKAP	Rätten till liv	Bränder på nyanlagda flyktingmottagningar Boende på flyktingförläggningar	Tillsyn, rådgivning, samordning Följa upp brandskyddstillsyn (indirekt ansvar för länsstyrelsen)	Att minimera risken för personskador på asylboenden (förbättra MR-villkor)
	- Rätten till liv - Rätten till social säkerhet	Kärnteknisk olycka, epidemi, terrorhot, extremt väder och större störningar i el- och telesystem - Personer som är nyanlända - Personer med funktionsnedsättning - Äldre - Barn - Boende i glesbygd	Tillhandahålla information till allmänheten Målgruppsanpassning av information (direkt ansvar för länsstyrelsen)	Att förbättra service, trygghet och säkerhet för utsatta grupper (Förbättra MR-förutsättningar och MR-villkor)
	- Rätt till social trygghet - Rätt till personlig säkerhet - Rätt till tillfredsställande levnadsstandard - Rätt till information	Sociala risker, arbetslöshet, låg utbildningsnivå, bostadsproblematik, segregation/utanförskap Scenario: försämrade samhällsservice på grund av nedläggningar Personer boende i områden som drabbas av nedläggningar	Arbete med risk- och sårbarhetsanalyser Arbete med risk- och sårbarhetsanalyser för sociala risker (direkt och indirekt ansvar för länsstyrelsen)	Att förbättra livsvillkoren för utsatta grupper (Förbättra MR-villkor)
Andra möjliga utvecklings- och förbättringsinsatser	- Utveckla styrinstrument för arbetssättet - Ökad kunskap om rättigheters innebörd och tillämpningsmetod - Tydligt regelverk om informationsansvar till berörda invånare			

Identifierade rättigheter och utsatta rättighetsinnehavare relaterat till krisberedskap

Rättigheter som berörs	- Rätt till liv - Rätt till personlig säkerhet - Rätt till social trygghet - Rätt till tillfredsställande levnadsstandard - Rätt till information - Ingrepp i annans rätt - Barnets rättigheter - Icke-diskriminering
Utsatta grupper av rättighetsinnehavare	- Personer som är nyanlända - Personer med funktionsnedsättning - Äldre - Barn - Boende i glesbygd - Turister

SAMHÄLLSPLANERING

Samhällsplaneringen berör ytterst innevånarnas rätt till en skälig levnadsstandard, i vilken rätten till bostad ingår. En fungerande bostadsförsörjning villkorar även individens rätt till privatliv, till utbildning, till hälsa och till kultur, med mera. Som verksamhetsform riktar sig samhällsplaneringen främst mot kommuner, som direkta ansvarsbärare för översikts- och detaljplaner, liksom bostadsförsörjning. Avseende rättighetsinnehavare utmärker sig på ett plan alla kommuninnevånare, med grupperna hemlösa, barn i ekonomisk utsatthet och nyanlända i särskilt utsatta situationer.

Som ett stöd i att förverkliga rättigheterna för utpekade målgrupper har länsstyrelserna rollen att inom verksamhetsområdet lyfta rättighetsbaserade intressen och perspektiv i samråd med kommuner, inklusive genom remissyttranden. Bland dessa intressen ingår inte bara rätten till bostad utan även andra principer, såsom berörda rättighetsinnehavarnas inflytande och delaktighet i utformningen av planerna. För bostadsfrågor ingår vidare en roll om att informera och fatta beslut om olika statliga stöd. Länsstyrelserna följer sedan upp händelseutvecklingen på bostadsmarknaden i rapporter till regeringen.

Relevanta uppgifter inom verksamheten

- Planeringsunderlag enligt PBL och miljöbalken (VÄS 4002) – Plan PM, prioriterade projekt, arbete med nationella mål, se till allas behov.
- Extern och intern information (VÄS 4008) – Information till kommuner och andra aktörer i länet.
- Översikts- och regionplaner med mera (VÄS 401) – Samråd, granskning, dialog, agerar mot kommuner, tydligt fokus på barn- och personer med funktionsnedsättning.
- Överklagande kommuns beslut enligt plan- och bygglagen (VÄS 403) – Överklaganden från allmänheten, prövas mot lagstiftning, beslut fattas, bemötande, information till allmänheten och information om rättigheter i enlighet med beslut.
- Överklagande av detaljplaner (VÄS 4031) – Prövas mot lagstiftning, beslut fattas, bemötande, information.
- Överklaganden av lovärenden samt förhandsbesked (VÄS 4032) – Prövas mot lagstiftning, beslut fattas, bemötande, information.
- Tillsyn och överprövning av beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser (VÄS 4041) – Prövas mot lagstiftning, beslut fattas, bemötande, information.
- Bostadsmarknadsanalysen (VÄS 4052) – Stark social dimension (barn, äldre, nyanlända, personer med funktionsnedsättning, personer utan egen bostad, hemlösa etcetera), analys, information till allmänhet.
- Rådgivning och samverkan med kommuner med flera (VÄS 4053) – Rådgivning till kommuner, dialog, bemötande, information.

Rättighetsbaserat arbetssätt – exempel på tillämpning av metoden

	Principen om MR-samband. Vilka mänskliga rättigheter kommer verksamheten i kontakt med?	Principen om rättighetsinnehavarens perspektiv. I vilken grad uppfylls dessa rättigheter för berörda individer, vilka är de utsatta rättighetsinnehavarna? Gör en intersektionell målgruppsanalys.	Principen om åtgärdsansvar. Myndighetens handlingsutrymme, följt av föreslagen insats.	Tema/mål för verksamhetsplanen
SAMHÄLLSPANERING	Rätt till en skälig levnadsstandard, inklusive rätten till lämplig bostad	Tilltagande etnisk och ekonomisk segregation, som drabbar: - Ekonomiskt utsatta hushåll - Arbetssökande - Personer med minoritetsbakgrund - Personer som rasifieras som icke vita	Tillsynsvägledning, översiktsplaner: Uppmuntra kommuner att göra konsekvensanalys av nya översiktsplaner utifrån effekt på segregeringstrend (indirekt ansvar för länsstyrelsen)	Utjämna skillnader i levnadsstandard och förbättra tillgången på bostad bland resurssvaga individer
	Rätt till inflytande	Bristande fokus på utsatta grupper levnadsförhållanden i bostadsmarknadsanalyser: - Ekonomiskt utsatta hushåll - Arbetssökande - Personer med etnisk minoritetsbakgrund - Personer med kort vistelsetid i Sverige	Bevaka och följa upp händelseutvecklingen: Ta fram rutiner för att stärka rättighetsperspektivet i bostadsmarknadsanalysen (direkt ansvar för länsstyrelsen)	Att stärka MR-perspektivet i bostadsmarknadsanalysen (Förbättra MR-förutsättningar)
Andra möjliga utvecklings- och förbättringsinsatser	- Förbättra styrinstrument för rättighetsperspektivets genomslagskraft - Verktyg och kunskapsutveckling för att belysa samhällsplaneringens påverkan på rättigheter - Harmonisering av olika tvärssektoriella arbetssätt i verksamheten			

Identifierade rättigheter och utsatta rättighetsinnehavare relaterat till samhällsplanering

Rättigheter som berörs	- Rätt till social trygghet - Rätt till tillfredsställande levnadsstandard (bostad) - Rätt till information - Rätt till skälig anpassning - Barnets rättigheter - Icke-diskriminering
Utsatta grupper av rättighetsinnehavare	- Personer utan egen bostad - Trångbodda - Hemlösa - Personer med funktionsnedsättning - Äldre - Barn - Våldsutsatta kvinnor och barn

INTEGRATION

När det gäller verksamhetsområdet integration finns en stark koppling till mänskliga rättigheter. Insatserna syftar till att främja mottagande i kommunerna och ett stöd som på sikt ger individen möjligheter att utöva sina rättigheter under samma villkor som samhällsmedborgare i övrigt. Detta berör bland annat rättigheter avseende delaktighet, bostad, utbildning och sysselsättning. För att nå dessa mål nödvändiggörs ofta även åtgärder för att motverka rasism och främlingsfientlighet. Kommuner och myndigheter med uttalade uppgifter i samordningen är tillsammans med länsstyrelserna ansvarsbärare.

Avseende målgrupper omfattas alla nyanlända och kvotflyktingar. Det finns därutöver ett speciellt ansvar att stötta och följa upp kommunernas mottagande av ensamkommande asylsökande barn. I vissa län har man genom regionala överenskommelser vidgat målgruppen till att även omfatta asylsökande. Personer med funktionshinder, barnfamiljer och äldre är i behov av särskilt stöd.

Länsstyrelsens samordningsroll ställer ofta prov på aktivt värdegrundarbete i kontakt med andra aktörer. Det handlar om att lyfta rättighetsperspektivet i olika samverkansformer och främja likabehandlingsprincipen i ett sammanhang där

arbetsbelastning på vissa myndigheter, kommuner och enskilda tjänstemän ökar. Länsstyrelserna spelar också en viktig roll för att ta fram regionala strategier, och i dessa belysa hur arbetet bidrar till att förverkliga rättigheter för enskilda målgrupper, liksom samhället i övrigt. Länsstyrelserna kan också bidra till att anpassa etableringsprocessen till personer med extra behov av samhällets stöd.

Relevanta uppgifter inom verksamheten

- Integrationsfrågor (VÄS 850) – samverkan, samordning, stöd till regionala och lokala aktörer, information, insatser för att öka kommunernas beredskap och mottagningskapacitet, stärka det civila samhällets roll i mottagande och etablering av nyanlända
- Flyktingmottagning (VÄS 8512) – samverkan, samordning, dialog, information
- Nyanländas etablering (VÄS 8513) – samverkan, samordning
- Ensamkommande barn (VÄS 8514) – samverkan, samordning, dialog, information
- Statsbidrag inom integration (VÄS 8515) – Bidragshantering, information, beslut

Rättighetsbaserat arbetssätt – exempel på tillämpning av metoden

	Principen om MR-samband. Vilka mänskliga rättigheter kommer verksamheten i kontakt med?	Principen om rättighetsinnehavarens perspektiv. I vilken grad uppfylls dessa rättigheter för berörda individer, vilka är de utsatta rättighetsinnehavarna? Gör en intersektionell målgruppsanalys.	Principen om åtgärdsansvar. Myndighetens handlingsutrymme, följt av föreslagen insats.	Tema/mål för verksamhetsplanen
INTEGRATION	Rätten till delaktighet, särskilt: - Rätten att ta del av Information - Rätten till bostad	Varierande tillgång på objektiv samhällsinformation för nyanlända. Personer med låg utbildning eller tillhörande språkliga minoriteter drabbas särskilt	Stöd till regionala och lokala aktörer, samverkan och samordning: Utvärdera tillgängligt material och utarbeta en ny funktion	Att varje kommun erbjuder samma basinformation om rättigheter och skyldigheter för nyanlända (Förbättra MR-förutsättningar)
	Barnets rättigheter, särskilt: - Barnets bästa - Barnets rätt till inflytande	Brister i rutiner för bedömning av jämställdhet och ett barnrättsperspektiv i § 37 och 37 a ansökningar	Samordningsfunktion, bidragshantering: Förstärka krav på jämställdhets- och barnrättsperspektiv i anvisningar och hantering av ansökningar	Att stärka barnrättsperspektivet i verksamhetsområdet (Förbättra MR-förutsättningar)
Andra möjliga utvecklings- och förbättringsinsatser	- Förbättra rutiner för ett rättighetsbaserat arbetssätt - Stärka kunskaper om rättigheternas beröringspunkter med integrationsprocessens mål - Behovsanalys, utveckla vissa verksamhetsområden exempelvis nyanlända elever och nyttjandet av elevhälsa - Utbildning i traumamedveten omsorg för regionala och lokala aktörer som arbetar med nyanlända vuxna och barn - Kunskap- och erfarenhetsutbyte mellan län			

Identifierade rättigheter och utsatta rättighetsinnehavare relaterat till integration

Rättigheter som berörs	- Rätt till tillfredsställande levnadsstandard (Bostad) - Icke-diskriminering - Barnets rättigheter - Rätt till information
Utsatta grupper av rättighetsinnehavare	- Ensamkommande barn - Personer med funktionsnedsättning - Barnfamiljer - Personer som är nyanlända - Äldre - Kvinnor/flickor (otrygga boendeförhållande och ojämställdhet inom ramen för etableringsprocessen).



MER INFORMATION

I arbetet med metodstödet har vi använt oss av information från FN, regeringen, svenska myndigheter, Sveriges kommuner och landsting (SKL), idéburen sektor, med mera. Vi har också haft hjälp av länsstyrelsernas egna material.

Svenska översättningar av den allmänna förklaringen, FN:s konventioner om mänskliga rättigheter, liksom rapporter och granskningar inom ramen för FN:s konventioner finns tillgängliga på regeringens webbplats för mänskliga rättigheter www.manskligarattigheter.se. Via denna webbplats och www.regeringen.se når du också Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter.

FN har tagit fram flera publikationer om det rättighetsbaserade arbetssättet som på engelska uttrycks ”human rights based approach”. Dessa nås genom webbplatsen www.undg.org och sökning på human rights working group, eller webbplatsen www.ohchr.org och sökning på ”The 2030 Agenda for Sustainable Development” under Issues. Bland annat hittar du ”Frequently asked questions on a human rights based approach to development cooperation” (OHCHR, 2006), ”UN Common learning package on HRBA” (UNSSC med flera), och ”A human rights based approach to data” (OHCHR, 2016).

Flera svenska myndigheter har tagit fram vägledning om arbetet med mänskliga rättigheter. Det gäller bland annat Diskrimineringsombudsmannen (www.do.se), Barnombudsmannen (www.barnombudsmannen.se), Myndigheten för delaktighet (www.mfd.se), Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (www.mucf.se), Uppsala universitet (www.mr-forum.se) liksom Sveriges kommuner och landsting (www.skl.se). Enklast nås deras publikationer genom att gå in på respektive webbplats och söka bland publikationer.

Exempel på intressant material på dessa webbplatser är:

- Mänskliga rättigheter på hemmaplan (Diskrimineringsombudsmannen, 2014).
- Unga direkt – en metod för att lyssna på barn (Barnombudsmannen, 2014).
- Ung idag 2016 (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, 2016).
- Human Rights Based Approach at Sida (Sida, 2015).
- Så tillgänglig är staten 2016 (Myndigheten för delaktighet, 2016).
- Introduktion till mänskliga rättigheter (Uppsala universitet, 2016)
- Mänskliga rättigheter i kommuner, regioner och landsting (Emerga, på uppdrag av SKL, 2015).

Avseende statistik och fakta, rekommenderas Statistiska centralbyråns webbplats (www.scb.se) och underkategorin regional statistik och kartor. Där nås även statistik från andra myndigheter. Svenska röda korset (www.redcross.se), Rädda barnen (www.raddabarnen.se), Svenska amnesti (www.amnesty.se), Expo (www.expo.se) och flera andra idéburna aktörer tar också fram användbar vägledning och statistik om mänskliga rättigheter.

Bland övrig litteratur rekommenderas bland annat Elisabeth Abiri, Anna Brodin och Peter Johanssons ”Mänskliga rättigheter? Jag vet att dom finns och jag tror att Sverige är bra på dom”, Stockholm: Fritzes (2008), liksom Christina Johnssons artikel Människorättsstaten – nästa steg efter rättsstaten, den demokratiska staten och välfärdsstaten, från ”Att samtala fram en ny värld: om konsten att förverkliga demokrati genom mänskliga rättigheter”, Leif Ericsson (red.). Stockholm: Föreningen Ordfront; 2015.



Länsstyrelserna
