MALMÖ UNIVERSITET

Från ord till handling

En studie om kommuners implementering av mänskliga rättigheter

To walk the talk

A study about the implementation of human rights in local governments

Matilda Andersson

Mänskliga rättigheter
Kandidatuppsats
15 hp
VT 2018
Handledare: Mikael Spång

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com
Handledare:
Mikael Spång

Abstract

The aim of this study is to examine and understand how human rights is implemented in local governments today. The goal is to inspire other local governments to increase their systematic work with human rights. Piteå, Lund and Uppsala was interviewed about their work with human rights. Except the interviews the material is official documents, previous reaserch and regulatory documents from the local governments. To analyze the result from the interviewes, theories about the function of law in society were used together with theories of the govenmental organisation and implementation.

It is evident from the study that there is a lack of knowledge for the practical work with human rights in the three swedish local governments. The result also illustrates the complexity of problems with a systematic approce to human rights because human rights are undefined.

Key words: Local government, public organisations, human right, implementation, public official.

Sammanfattning

Syftet med studien är att undersöka, samt skapa förståelse och insikt i, hur mänskliga rättigheter implementeras på kommunal nivå. Vidare är studiens mål att inspirera andra kommuner till att arbeta systematiskt med mänskliga rättigheter. Grundläggande för studiens inhämtning av material är en intervjustudie av Piteå, Lund och Uppsala där kommunernas arbetssätt med mänskliga rättigheter är centralt. Utöver intervjuerna tillkommer även offentliga dokument, tidigare forskning och kommunala styrdokument. Intervjuerna har analyserats utifrån ett rättssociologiskt och förvaltningsteoretiskt perspektiv med fokus på implementering.

Studiens resultat visade på implementeringsprocessens problematik och de svårigheter som tillkommer ett systematiskt arbetssätt kring mänskliga rättigheter på grund av begreppets otydlighet. Det uppmärksammades även en kunskapsbrist gällande det praktiska arbetet med mänskliga rättigheter.

Nyckelord: Kommuner, offentlig verksamhet, mänskliga rättigheter, implementering, kommunala tjänstemän.

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com

Förord

Den här kandidatuppsatsen skrevs under vårterminen 2018 vid Malmö Universitet. Jag vill inleda med att tacka Lena Isaksson för hennes humoristiska och lärorika kurs i förvaltningsrätt vilket, tillsammans med mitt intresse för mänskliga rättigheter mynnat ut i denna kandidatuppsats. Uppsatsens utvecklingsgång har varit mycket givande för mig då jag har fått både lärdom och förståelse för implementeringen av mänskliga rättigheter i kommunal verksamhet. Jag vill även rikta min tacksamhet till Ulrika Dagård, Gro Hansen och Vera Renberg som har tagit sin tid att svara på mina intervjufrågor, vilket har varit av avgörande betydelse för min studie. Jag vill även tacka min handledare Mikael Spång för hans expertis på området och vägledning genom processen. Jag vill dessutom tacka mina kollegor på Raoul Wallenberg Academy för ert fantastiska driv, engagemang och för att ni ger mig möjlighet att utvecklas. Tillsammans gör vi skillnad.

23 maj 2018, Malmö Universitet
Matilda Andersson

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com
Handledare:
Mikael Spång

Förkortningar

ECCAR- Europeiska koalitionen städer mot rasism

CEMR- Europeiska deklarationen för jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå

SKL- Sveriges kommuner och landsting

Begrepp

Kommuner- Innefattar enbart primärkommuner, inte landsting

Verktyg- Arbetssätt som används för att implementera mänskliga rättigheter

Tillämpare och verkställare- Olika begrepp för en kommunal tjänsteman

Demografiutveckling- Befolkningsutveckling. Vetenskap om befolkningens storlek, sammansättning och geografiska fördelning

Styrdokument- Specifika regler som gäller för en verksamhet, i det här fallet den kommunala

Reglemente- Regler för nämndens verksamhet och arbetsformer

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com

Innehållsförteckning

1. INLEDNING 1
1.1. SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR 2
1.2. TIDIGARE FORSKNING 3
1.3. MATERIAL OCH AVGRÄNSNINGAR 4
1.4. DISPOSITION 6

2. METOD 7
2.1. KVALITATIV TEXTANALYS 7
2.2. KVALITATIV INTERVJUSTUDIE 8
2.2.1. Urval och intervjuguide 9
2.2.2. Intervjuernas genomförande, bearbetning och analys 10
2.2.3. Validitet, reliabilitet och generaliserbarhet 11

3. TEORI 12
3.1. RÄTTSSOCIOLOGISK RELEVANS 12
3.2. FÖRVALTNINGSTEORETISKT PERSPEKTIV 14
3.2.1. Kommunal organisation 14
3.2.2. Policyprocessen 15
3.2.3. Beslutfattarnas förutsättningar för en lyckad implementering 17
3.2.4. Tillämparens förutsättningar och problematik 18

4. BAKGRUND 21
4.1. DET KOMMUNALA RÄTTIGHETSSKYDDET 21
4.1.1. Förvaltningsrättsliga principer 22
4.2. SKL:S STÖD TILL KOMMUNER 23

5. EMPIRI 26
5.1. STYRDOKUMENT 27
5.2. KUNSKAPSHÖJANDE INSATSER 30
5.3. SAMVERKAN MED CIVILSAMHÄLLET, FÖRETAG OCH FÖRENINGSLIVET 31
5.4. ANALYSVERKTYG 33
5.5. UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING 34
5.6. ÖVRIGA VERKTYG 35
5.7. IMPLEMENTERINGENS UTMANINGAR 36

6. ANALYS 37
6.1. RÄTTSSOCIOLOGISK FÖRANKRING 37
6.2. ”EN TRAPPA STÄDAS ALLTID UPPIFRÅN” 37
6.3. MAINSTREAMING, INTEGRATION, SEKTORORGANISERING 38
6.4. UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING 39
6.5. FÖRSTÅELSE, KAPACITET OCH VILJA 40

7. DISKUSSION 43

8. SLUTSATS 46

LITTERATURFÖRTECKNING 48

BILAGA 1. 53

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com
Handledare:
Mikael Spång

1. Inledning

> Where, after all, do universal human rights begin? In small places, close to home – so close and so small that they cannot be seen on any map of the world. Yet they are the world of the individual: the neighbourhood he lives in; the school or college he attends; the factory, farm or office where he works. Such are the places where every man, women and child seeks equal justice, equal opportunity, equal dignity without discrimination. Unless these rights have meaning there, they have little meaning anywhere.[1]

Sverige har liksom många andra länder anslutit sig till internationella överenskommelser och konventioner gällande skyddet av de mänskliga rättigheterna. Tillsammans med Sveriges grundlagar utgör dessa ramverket för statens förverkligande av mänskliga rättigheter. Utöver regeringen är realiseringen till stor del bunden till och avhängig kommuner och landsting. Kommuner ska enligt regeringsformen sköta lokala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Självstyret innebär att kommunerna har en långtgående självständighet i hur verksamheten ska utformas, och vilka åtgärder som ska vidtas för att säkerställa respekt för de mänskliga rättigheterna.[2]

Tidigare undersökningar visar på en utveckling i det kommunala förhållningssättet till mänskliga rättigheter. En kartläggning gjord 2008 visade att kommuner utgår ifrån mänskliga rättigheter i mycket liten utsträckning.[3] En uppföljande kartläggning gjord 2015 synliggjorde en utveckling. Den klargjorde att det är en självklarhet att det flesta kommuner relaterar sin verksamhet till mänskliga rättigheter.[4] Idag ingår regeringen en överenskommelse med Sveriges kommuner och landsting (SKL) som innefattar ett övergripande arbete med mänskliga rättigheter på kommunal nivå. Målet för överenskommelsen är att utveckla ett aktivt arbete med att stärka respekten för mänskliga rättigheter samt kunskapen om hur

[1] Citatet från Eleanor Roosevelts dåvarande ordförande i FN:s organ för mänskliga rättigheter, som i ett tal för FN:s generalförsamling 27 mars 1958 belyste hemmets och det lokala sammanhangets centrala betydelse för att de mänskliga rättigheterna ska respekteras.
[2] Skr. 2016/17:29. *Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter* sid. 29
[3] Mikael Spång på uppdrag av Delegationen för mänskliga rättigheter. *Kommunernas ansvar för att förverkliga mänskliga rättigheter - en kartläggning av 16 kommuner i Sverige*. Framtagen 2008.
[4] Emerga på uppdrag av SKL. *Mänskliga rättigheter i kommuner, regioner och landsting. Kartläggning av arbetet med mänskliga rättigheter samt önskemål om stöd i detta arbete.* Framtagen 2015.

mänskliga rättigheter kan omsättas i praktiken inom den kommunala verksamheten.[5] SKL bedömer att det krävs ett mer systematiskt arbete med mänskliga rättigheter. För att uppnå detta måste arbetet integreras i lednings- och styrningssystemet och inte bli något som drivs vid sidan av den ordinarie verksamheten. En anledning till ett etablerat intresse för frågor om mänskliga rättigheter grundas i den omfattande myndighetsintervention i och vid tillämpning av rättsregler som tillkommer offentliga verksamheter.[6]

Min uppsats tar avstamp i primärkommunernas aktuella arbete med att respektera, skydda och främja mänskliga rättigheter.[7] Trots att många kommuner förverkligar mänskliga rättigheter utan att de vet om det, är det väl känt att det finns en skillnad mellan mänskliga rättigheter i teori och dess praktiska förankring. Om människor ska kunna åtnjuta sina rättigheter är det viktigt att konventioner och åtaganden om mänskliga rättigheter konkretiseras till att motsvara verklighet. Även om det i dag pågår ett aktivt arbete för att respektera, skydda och främja mänskliga rättigheter i många kommuner, skiljer sig synen på vad mänskliga rättigheter är, hur de ska tolkas och hur man kan arbeta utifrån ett rättighetsperspektiv. Vidare ska uppsatsen därför undersöka hur kommuner implementerar mänskliga rättigheter.

1.1. Syfte och frågeställningar

I relation till det kommunala självstyret skiljer de arbetsmetoder som kommuner tilltar i förverkligandet av mänskliga rättigheter. I granskningar och rekommendationer från SKL samt internationella organ uppmanas kommunerna att ta egna initiativ till att öka och förbättra skyddet av mänskliga rättigheter. Vissa kommuner har, som nämndes i inledningen antagit ett mer omfattande arbete än andra.[8]

Syftet med min forskning är därför att studera hur mänskliga rättigheter implementeras i kommunerna Lund, Piteå och Uppsala. Detta för att vidare skapa förståelse för och omfattande insikt i hur ett systematiskt arbete med mänskliga rättigheter tar sig uttryck. Mot bakgrund av att den praktiska tillämpningen av rättigheterna uppfattas som otydlig är målet med uppsatsen, dels att skapa en nulägesbild av hur arbetet med mänskliga rättigheter bedrivs i kommuner. Vidare även att öka kunskapen om hur ett praktiskt arbete

[5] Arbetsmarknadsdepartementet (2014). *Överenskommelse mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting om att stärka arbetet med mänskliga rättigheter på kommunal nivå.* A2014/2289/DISK.
[6] Staaf. A., & L. Zanderin. (2011). Introduktion. i A. Staaf, & L. Zanderin, *Mänskliga rättigheter i svensk belysning* (ss. 9-16). Malmö: Liber AB. sid. 9
[7] Skr. 2016/17:29. sid. 30-31
[8] Nilsson, A. (2017). Mänskliga rättigheter i kommunal kontext. i A-S. Lind, & E. Namli, *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige* (ss. 117-147). Lund: Studentlitteratur AB. sid. 140

med mänskliga rättigheter ser ut. Syftet är därmed inte att kritisera graden av det enskilda kommunala förverkligandet av mänskliga rättigheter. Målbilden är istället att sprida goda exempel på kommuner som ligger i framkant med genomförandet av ett systematiskt arbete med de mänskliga rättigheterna.

Forskningsfrågan som ämnas studeras utifrån de tre kommunerna är: *Hur implementeras mänskliga rättigheter på kommunal nivå?* Detta utifrån frågeställningarna:

- I vilken utsträckning anser sig kommuner arbeta med förverkligandet av de mänskliga rättigheterna?

- Vilka hinder anses förekomma vid implementering av mänskliga rättigheter i kommunal verksamhet?

1.2. Tidigare forskning

Forskningsfältet kring hur mänskliga rättigheter implementeras i kommuner är relativt outforskat. Som nämndes i inledningen har kartläggningar gjorts på uppdrag av SKL och Delegationen för mänskliga rättigheter. Resultatet visar på en utveckling kring kommuners medvetenhet om hur mänskliga rättigheter förankras även om området samtidigt uppfattas vara svårarbetat.[9]

Tidigare forskning på området är framförallt publicerat av jurister, statsvetare och individer med specifik kunskap inom mänskliga rättigheter eller offentlig förvaltning. Forskningen saknar dock en tydligt motiverad teoretisk förankring. Mot bakgrund av forskarnas yrkesbeteckning kan det antas att forskningen behandlas främst genom ett förvaltningsteoretiskt- och rättssociologiskt perspektiv.[10] Genom att inta ett förvaltningsteoretiskt perspektiv urskiljer och belyser forskarna de förvaltningsmekanismer som anses vara grundläggande vid implementering. Exempelvis hur politiska beslut genomförs i förvaltning, den demokratiska styrningskedjan och tjänstemännens handlingsfrihet.[11] Identifierade tomrum gällande förvaltningsforskningen är det faktum att

[9] Mikael Spång på uppdrag av Delegationen för mänskliga rättigheter. *Kommunernas ansvar för att förverkliga mänskliga rättigheter - en kartläggning av 16 kommuner i Sverige*. Framtagen 2008. Emerga på uppdrag av SKL. *Mänskliga rättigheter i kommuner, regioner och landsting. Kartläggning av arbetet med mänskliga rättigheter samt önskemål om stöd i detta arbete.* Framtagen 2015.
[10] Se exempelvis antologin Lind. A-S., & Namli, E. *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige* (ss. 117-147). Lund: Studentlitteratur AB.
[11] Se exempelvis Spång, M., & Wendegård, A. (2009). Mänskliga rättigheter och förvaltning. i M. Spång, *Mänskliga rättigheter- ett ofullbordat uppdrag* (ss. 317-330)

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com

implementeringsprocessen sällan utvecklas, fokus är istället på förvaltningens organisation och styrning. Därför är min uppsats forskningsfokus och fördjupning på implementering relevant att studera då den positionerar mig i ett område som inte tidigare berörts i stor omfattning.

Det rättssociologiska perspektivet berörs främst genom juridiska metoder eller textanalyser. Den juridiska metoden används i stor grad för att beskriva de förvaltningsrättsliga åtagande som kommunerna har att respektera, skydda och förverkliga mänskliga rättigheter.[12] Samt problematik med att överföra mänskliga rättigheter som internationell lagbunden text till att praktiseras i kommunal verksamhet genom det svenska lagarna. Sådana diskussioner grundas vanligen i det faktum att den enskildes möjlighet att nyttja och åberopa sina rättigheter mot staten är beroende av att de preciseras i författningar och förarbeten. Tjänstemännens roll i förvaltningen har här identifierats som avgörande för förverkligandet av rättigheterna.[13]

Tidigare forskning är företrädesvis enad kring huvudsaklig problematik och framgångsfaktorer när det gällande implementeringen av mänskliga rättigheter. Forskningen visar att mänskliga rättigheter uppfattas som statens angelägenhet och något som implementeras ovanifrån.[14] Den visar även att det krävs större praktisk kunskap om hur ett rättighetsperspektiv förankras och identifieras i den kommunala verksamheten. Att studera området implementering närmare i kommuner där ett rättighetsperspektiv är förankrat kan därför förhoppningsvis bidra till förståelse för vad som anses vara grundläggande för en lyckad implementering av mänskliga rättigheter på kommunal nivå.

1.3. Material och avgränsningar

Till bakgrund för denna uppsats är huvudsakligen intervjusvaren som framkommer i studiens empiriska del. Svaren har kompletterats med kommunala styrdokument som riktlinjer, budget- och verksamhetsplaner, handlingsplaner, strategier och andra policyer. Budget- och verksamhetsplaner ger betydelsefull information om organisationen i de kommunala förvaltningarna, samt en beskrivning av arbetet med implementeringen av de mänskliga rättigheterna. Handlingsplanerna belyser de åtgärder som verksamheterna ska tillta för att möjliggöra förverkligandet av mänskliga rättigheter. Strategier, policyer och riktlinjer

[12] Se exempelvis Bull, T. (2017). Det offentliga uppdraget och de mänskliga rättigheterna. i A-S. Lind, & E. Namli, *Den offentlige tjänstemannen- makthavare i medborgarnas tjänst (ss. 37-54)* Lund: Studentlitteratur AB.
[13] Staaf m.fl. (2011) sid. 9
[14] Abiri, E., Brodin, A., & Johansson, P. (2008). *Mänskliga rättigheter…? ”Jag vet att dom finns och jag tror att Sverige är bra på dom” Handbok i mänskliga rättigheter på kommunal nivå.* Stockholm: Fritzes. sid. 16

kompletterar övriga styrdokument och belyser specifika mål och åtgärder för områden som vanligtvis är i behov av ytterligare skydd eller stöd. Dessa är studiens huvudsaklig primärdata som bidrar med en social verklighet och därmed ett relevant och trovärdigt komplement till intervjuerna.

Andra publikationer som berör arbetet med mänskliga rättigheter i kommuner har även varit av betydelse att studera och utgör sekundärmaterialet. Materialet har begränsats till att beröra väsentlig information att besvara studiens syfte och frågeställningar. Detta är framförallt publicerat av SKL eller Delegationen för de mänskliga rättigheterna. Relevant har även varit att studera andra offentliga handlingar som överenskommelser och strategier publicerade av regeringen som berör regleringar och målsättningar i relation till förverkligandet av mänskliga rättigheter på lokal nivå. Till studien tillkommer även material med teoretisk relevans. Avgränsning har gjorts till att beröra ett rättssociologiskt perspektiv samt ett förvaltningsteoretiskt med fokus på implementeringsprocessen. Teorivalet diskuteras djupare i kapitel 3.

Min uppsats avgränsas till att undersöka svenska kommuners implementering av mänskliga rättigheter. En avgränsning är gjord till att enbart undersöka hur mänskliga rättigheter förverkligas i den primärkommunala förvaltningen och kommer därför inte beröra implementering på regional nivå i landsting. Vårdens och skolans förverkligande är av mindre betydelse även om det kan komma att presenteras i mitt intervjumaterial som avdelningar med en tydlig rättighetsförankring.

Mitt urval av kommuner baseras på SKLs tidigare kartläggningar och publikationer. Uppsala, Lund och Piteå beskrivs där vara kommuner som ligger i framkant med implementeringen av ett rättighetsperspektiv. I relation till kommunernas aktiva arbete med mänskliga rättigheter är det därför av betydelse för mig att undersöka arbetsmetoderna. Intervjupersonerna anses vara nyckelpersoner i kommunernas arbete med mänskliga rättigheter och därför relevanta för mig att prata med. Jag har dessutom valt att avgränsa mig till just tre kommuner då en större kartläggning inte hade kunnat begränsas till en studie av denna omfattning. Uppsatsen empiri-, analys- och diskussionsdel har komparativa inslag då delarna presenterar likheter och olikheter mellan kommunernas arbetssätt kring mänskliga rättigheter. Den komparativa inslaget är inte uppsatsens huvudsyfte och kommer därför inte utvecklas djupare i studiens metodkapitel.

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com
Handledare:
Mikael Spång

1.4. Disposition

Inledningsvis presenteras studiens val och användning av metod. Här tydliggörs intervjuernas genomförande samt de avgränsningar som kopplas till intervjuerna vidare även användandet av en kvalitativ textanalys. Därefter följer i kapitel 3 en redovisning för uppsatsens teoretiska förankring i rättssociologi och förvaltningsteori med fokus på implementering. I kapitel 4 ges en kort bakgrund till det kommunala rättighetsskyddet enligt vägledande principer, värden och lag. Samt en bakgrund till SKLs arbete med implementering av mänskliga rättigheter i kommunala verksamheter. Detta i syfte att få en större förståelse för uppsatsens empiriska avsnitt. I kapitel 5 presenteras studiens empiri innehållande intervjuresultatet. Intervjuresultatet och uppsatsens teoretiska förankring analyseras sedermera i kapitel 6. Vidare diskuteras forskningsområdets problematiska aspekter djupare i kapitel 7. Uppsatsen avslutas med en sammanfattande slutsats i kapitel 8. Här framförs svaren på uppsatsens huvudsakliga frågeställningar. Bifogade bilagor finns placerat längst bak i dokumentet.

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com

2. Metod

Till bakgrund för denna uppsats är främst empiriskt material i form av en intervjustudie. Sedermera tillkommer kompletterande material i form av kommunala styrdokument och andra offentliga handlingar framtagna av regeringen och SKL. Teoretisk litteratur som utgör en bakgrund till den empiriska delen och behandlar kommuner som förvaltning samt dess implementeringsprocess tillkommer även. Allt material har begränsats till att beröra intervjuguidens[15] frågeställningar. I nedanstående avsnitt presenteras på vilket sätt materialet har behandlats samt de för och nackdelar som metodvalet innebär.

2.1. Kvalitativ textanalys

En kvalitativ textanalys innebär att forskaren framför innehåll av väsentlig betydelse detta genom att studera textens delar, helhet och kontext fördjupat. Centralt innehåll för denna uppsats är exempelvis rättighetsperspektivet i kommunernas styrdokument. Vissa delar av texten är viktigare än andra, textens innehåll kan även vara svårtolkat eller dolt vilket enbart identifieras och klargörs genom intensiv läsning av texten. Såsom att identifiera värden som representerar mänskliga rättigheter. Motsvarande den kvantitativa analysmetoden där innehållet behandlas likvärdigt.[16] Man kan välja att studera texten på olika sätt utifrån olika textanalytiska frågeställningar. Antingen genom att systematisera innehållet i de aktuella texterna eller att kritiskt granska innehållet i texterna.[17]

Mot bakgrund av att studiens syfte inte är att kritisera kommuners implementering av mänskliga rättigheter är det därför en systematiserande undersökning relevant för denna uppsats. Systematiserande undersökning har i syfte att klargöra målsättningen hos aktörer som är viktiga inom området, i det här fallet att förverkliga ett rättighetsperspektiv i den kommunala verksamheten. Vidare möjliggör en systematiserande undersökning att lyfta fram och tydliggöra det väsentliga innehållet i både teoretiskt och empiriskt material. Samt även att studera vilka arbetssätt som benämns vara framgångsfaktorer samt implementeringens problematik. Ett annat viktigt syfte med den systematiserande undersökningen är att klassificera innehållet av valda texter. Det innebär att placera innehållet under lämplig sammanfattande rubrik. Härtill krävs dock ofta analytiska redskap som exempelvis idealtyper

[15] Se bilaga 1.
[16] Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., & Wängnerud, L. (2009). *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad.* Stockholm: Nordstedts Juridik AB. sid. 237
[17] Ibid. sid. 239

eller annat teoretiskt ramverk.[18] En klassifikation av empirins innehåll har gjorts i analysen där olika former av arbetsmetoder för implementering av mänskliga rättigheter presenteras, exempelvis ”styrdokument”, ”analysverktyg” och ”kunskapshöjande insatser”.

Sammanfattningsvis är en kvalitativ textanalys en form av strategi för sökande efter centrala teman i det relevanta materialet man valt att studera. En av svårigheterna med kvalitativ textanalys är att den ofta innefattar ett stort utbud av material. Risken finns att slutsatsen styrs av det utvalda materialet, det vill säga perspektiv eller områden som inte behandlas i det valda materialet riskerar att anses vara irrelevant för området. Det finns ingen uppsättning av regler för hur en analys av detta material ska gå till. Att kombinera textanalysen med en intervjustudie kan därför anses svara för dessa tänkbara luckor genom att låta intervjuernas respons begränsa materialets bredd.[19]

2.2. Kvalitativ intervjustudie

I denna uppsats har jag, utöver kvalitativ textanalys, valt att använda mig utav en kvalitativ intervjustudie. Detta i syfte att samla in empirisk data som tydliggör kommuners praktiska arbete med mänskliga rättigheter. Användningen av en kvalitativ intervjustudie är attraktivt inom det samhällsvetenskapliga området då forskaren erhåller djupa och detaljerade svar. Kvalitativa intervjuer intresserar sig för den intervjuades ståndpunkter som exempelvis uppfattning och inställning. Forskaren informeras på så sätt om vad respondenten anser är viktigt och relevant inom området.[20] Med en kvalitativ intervju vill jag tydliggöra de arbetsmetoder som används av kommuner för att implementera mänskliga rättigheter.

I en kvalitativ intervjustudie behöver frågorna inte nödvändigtvis följa samma ordning eller ordalydelse för varje intervju. Av vikt är istället öppna frågor som betonar det generella. Kvalitativa intervjuer är flexibla och följsamma utefter intervjupersonens svar och undersökningens fokus kan på så sätt anpassas efter viktiga frågor som dyker upp under intervjuns gång. Kvalitativa intervjufrågor tillåter därför avvikande frågor beroende på svarets utfall. Vilket resulterar till att utfallet vanligtvis varierar mellan intervjutillfällen där uppföljningsfrågor i vissa fall tillkommer.[21]

Det finns olika typer av intervjuer inom samhällsforskning. Dessa är strukturerad, semistrukturerad, ostrukturerad, fokuserad intervju, gruppintervju och fokusgrupp. Även om dessa former av intervjuer är olika kan forskningsprojekt innehålla en kombination av flera

[18] Esaiasson m.fl. (2009) sid. 238
[19] Ibid. sid. 246
[20] Bryman, A. (2008). *Samhällsvetenskapliga metoder.* Stockholm: Liber. sid. 413
[21] Ibid.

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com

typer.[22] Relevant för denna uppsats är en semistrukturerad intervjumetod vilket innebär att frågorna utgår ifrån specifika teman eller områden som diskuteras närmare. Vidare speglas detta i frågeguiden vars frågor berör områden som kompetens, systematiskt arbete, samverkan och så vidare. I semistrukturerade intervjuer har intervjupersonerna möjlighet att utforma svaren på sitt eget sätt. Fokus ligger på hur intervjupersonen uppfattar och tolkar frågorna och vad de tycker är viktigt. Detta förklarar även varför vissa avsnitt i studiens empiriska kapitel kompletterats med fler dokument än andra. Intervjufrågorna är, som nämndes tidigare öppna och intervjuerna sker på ett djupare plan även om frågorna utgår ifrån ett förhållandevis tydligt fokus.[23]

2.2.1. Urval och intervjuguide

Jag gjorde ett målinriktat urval av kommuner och intervjupersoner, vilket innebär att urvalet baseras på dess relevans för forskningsfrågan. Valet av kommuner baseras på SKL:s tidigare kartläggningar där Piteå, Lund och Uppsalas arbete beskrivs vara i framkant med just implementeringen av mänskliga rättigheter. Jag har dessutom valt kommuner med varierande storlek i invånarantal med utgångspunkt i statistik från SKL. Detta i syfte att urskilja kommunstorlekens påverkan på implementering av mänskliga rättigheter. Uppsala och Lund räknas till större kommuner, Piteå representerar vidare en mindre kommun. Att intervjua kommuner som aktivt arbetar med implementering av mänskliga rättigheter ger mig en nulägesrapport på forskningsområdet. Att undersöka kommuner som inte har ett etablerat rättighetsarbete kan inte förväntas tillföra framgångsfaktorer eller goda exempel för en lyckad implementering.

Jag valde att avgränsa mig till tre kommuner då en större kartläggning inte hade kunnat begränsas till en uppsats av denna storlek. Intervjupersonerna för varje kommun har i grunden olika verksamhetsroller som demokratiutvecklare och precessledare för strategiska enheten samt avdelning för social hållbarhet. Dessa är nyckelpersoner eller experter i kommunens implementering av mänskliga rättigheter och därför relevanta att intervjua. Intervjupersonerna kontaktades genom mail. Vidare utfördes intervjuerna genom personligt möte med Lund och telefonintervju med Uppsala och Piteå.
Utformningen av intervjuguiden baseras på mina teoretiska perspektiv och uppsatsens frågeställningar.[24] Frågorna är sammanställda för att kunna uppfylla studiens syfte.

[22] May, T. (2013). *Samhällsvetenskaplig forskning.* Lund: Studentlitteratur. sid. 159
[23] Bryman (2008) sid. 414-416
[24] Se bilaga 1.

Intervjuguiden innehåller tio frågor som berör olika teman om främst kunskapsutveckling om, och arbetsmetoder kring mänskliga rättigheter. Innan intervjuguiden sammanställdes studerades litteratur och forskning inom det aktuella området, för att bredda och fördjupa kunskapen och för att lättare kunna utforma lämpliga frågor. Vissa justeringar av intervjuguiden gjordes efter första intervjun för att få maximalt utfall. Ändringarna berörde inte ämnesområdet eller frågornas innebörd utan istället hur frågorna ställdes.

2.2.2. Intervjuernas genomförande, bearbetning och analys

Jag har använt mig av direkt intervju på plats med Lunds kommun och telefonintervjuer med Piteå och Uppsala. Inga märkbara skillnader mellan intervjusätten uppmärksammades. De upplevdes istället vara desamma gällande djup och utformning av svar samt förståelse för frågorna. Varje intervju spelades in med godkännande från respondent och varade 45 minuter till en timma. De kompletterades med anteckningar som fördes under intervjuerna i syfte att markera extra väsentliga svarspunkter. Transkriberingsprocessen av intervjuerna var tidskrävande. Att spela in samtalet förenklar dock tolkningen då det möjliggjorde för mig att koncentrera mig på intervjupersonens svar. Jag hade tur nog att inte uppleva tekniska problem. I övrigt uppstod inga etiska problem kring intervjuerna.

Efter transkribering är det dags att analysera insamlad data. Detta gjordes likt en textanalys genom systematiserande kodning. Det vill säga att synliggöra områden, begrepp, frågor och svar av huvudsaklig betydelse för forskningsområdet.[25] Jag sorterade intervjuerna efter temabaserad analys där det beskrivna arbetssätten som jag kallar för verktyg är det centrala. Detta gjorde det möjligt att jämföra svaren och upptäcka likheter, skillnader och mönster. På detta sätt kom jag fram till ett antal teman som genomsyrar intervjuerna och på vilka jag bygger analysen och resultatet. Det centrala områdena är ”styrdokument”, ”kunskapshöjande insatser”, ”samverkan med civilsamhället, företag och föreningslivet”, ”analysverktyg”, ”uppföljning och utvärdering” samt ”övriga verktyg”. Identifierade teman analyseras sedermera närmare baserat på teoretiska ramverket och mina frågeställningar om implementering av mänskliga rättigheter i kapitel 6. Avslutningsvis har utmaningar med implementering av mänskliga rättigheter identifierats som utgör sista avsnittet i kapitel fem.

[25] May (2013) sid. 182-183

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com

2.2.3. Validitet, reliabilitet och generaliserbarhet

Validitet avser i vilken utsträckning studien mäter det den avser att mäta, det vill säga i vilken utsträckning ger informationen jag samlat in mig en god grund för att besvara studiens frågeställningar. Validiteten i denna intervjustudie bedöms som god. Intervjustudien har dock kompletteras med en kvalitativ textanalys i syfte att skapa större förståelse för intervjusvarens helhet och omständigheter, vidare för att möjliggöra ett djupgående svar. Svaren har efter noggrann transkribering sedermera kategoriserats till viktiga teman som framkommit.[26]

Reliabiliteten, det vill säga tillförlitligheten hos intervjustudien anser jag vara hög. Då urvalet av intervjupersoner och kommuner anses vara experter på området och beskrivs av SKL som framträdande på området. Dock bör man ta hänsyn till det få antalet av intervjupersoner. Tillförlitligheten kan därför antas vara betydligt lägre än om urvalet intervjupersoner vart fler.[27]

Generaliserbarheten, det vill säga i vilken utsträckning resultaten kan anses tillämpliga på Sveriges kommuner i allmänhet, kan diskuteras. Antalet tre kommuner är för litet för att kunna generalisera ett resultat. Däremot kan poängteras att, som nämndes tidigare, att det tre kommunerna är framträdande inom området implementering av mänskliga rättigheter och därför goda exempel på kommuner som lyckas förverkliga ett rättighetsperspektiv. Ett större antal kommuner hade dock inneburit en betydligt mer omfattad studie likt kartläggningarna tidigare gjorda av SKL.[28]

[26] Alvehus, J. (2013). *Skriva uppsats med kvalitativ metod: En handbok.* Stockholm: Liber. sid. 122
[27] Ibid.
[28] Ibid. sid. 127-128

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com

3. Teori

I följande avsnitt redogörs för uppsatsens teoretiska ramverk. Inledningsvis utifrån ett rättssociologiskt perspektiv till följd av ett förvaltningsteoretiskt med fokus på policyprocess och implementering. Att använda dessa teoretiska infallsvinklar i kombination med en intervju och textanalys tillför empiriskt material som förklarar hur kommuner arbetar med mänskliga rättigheter idag. Kombinationen stödjer dessutom studiens avgränsning till relevant material.

3.1. Rättssociologisk relevans

Enligt rättssociologen Håkan Hydén är rättssociologi en kunskapsdisciplin som ökar förståelsen för tillämpningen av rättsregler. Exempelvis kan man utifrån ett rättssociologiskt perspektiv studera hur rättens genomförande påverkas av olika processer eller myndighetsaktiviteter.[29] Thomas Mathiesen, professor i rättssociologi, menar att begreppet *rätt*:

> (…) innefattar det samlade systemet av formellt antagna regler i samhället, de institutioner som i sista instans har ansvaret för tillämpningen av dessa regler eller för kontrollen av att de efterlevs, samt icke formellt antagna regler baserade på icke skriven lag, inklusive sedvanerätt, som har status som en del av rättssystemet.[30]

Denna definition av rätten är ovanlig i förhållande till rådande juridisk litteratur som vanligtvis inte berör myndigheters tillämpning, uppföljning och kontroll i beskrivning av rätten. Mathiesen menar att rätten utgör ett system där dessa delar ses som en sammanhängande helhet. I relation till att mänskliga rättigheter är av betydelse för alla delar av den kommunala verksamheten är Mathiesens definition av rätt jämförbar med mänskliga rättigheters övergripande funktion i den kommunala verksamheten. Värt att poängtera är att denna definition av rätten inte är applicerbar på alla samhällen, då samhällen som saknar bestämda instanser för beslut om rättsregler faller utanför analysen, dessa har enligt definitionen inte någon rätt. Det kan handla om samhällen vars rätt baseras på tradition och sedvana.[31]

[29] Hydén, H. (2002). *Rättssociologi som rättsvetenskap.* Lund: Studentlitteratur. sid. 11
[30] Mathiesen, T. (2005). *Rätten i samhället. En introduktion till rättssociologin*. Lund: Studentlitteratur. sid. 24
[31] Ibid. sid. 24-25

Rättssociologi är parallellt en samhällsvetenskap och en rättsvetenskap. Genom ett rättssociologiskt perspektiv studeras relationen mellan samhället och rätten, i det här fallet mänskliga rättigheter och kommuner. Gemensamt för rättsdogmatiken och rättssociologin är intresset för rättsordningen. Rättsdogmatiken intresserar sig för ”rätten i boken”, det vill säga härledning från principer och regler till handling och beteende. Rättssociologin uppmärksammar istället samhälleliga orsaker, perspektiv och konsekvenser, men även rättsliga företeelser utifrån samhällsvetenskapliga teorier och metoder.

Huvudsakligen är rättssociologin relaterad till samhällsutveckling och samhällsbehov. Härtill är ett rättssociologiskt perspektiv relevant i syfte att studera implementeringen av mänskliga rättigheter.[32] Rättsdogmatiken utgår från att det är rätten som bestämmer tillämpningen. Rättssociologin hävdar istället att det finns flera faktorer, så kallade utomrättsliga funktioner som är avgörande och bestämmer tillämpningen i det särskilda fallet. Relevant för denna studie är förvaltningens påverkan på tillämpningen och förverkligandet av mänskliga rättigheter.[33]

Rättssociologin omfattar inte tolkningar av rättsmaterials innehåll eller konsekvenser. Rättssociologin inkluderar istället metoder för att beskriva och teorier för att analysera den sociala verkligheten som består av en helhet där rätten är en del. Vilket vanligtvis inte inkluderas i den juridiska vetskapen.[34] Ett förvaltningsteoretiskt perspektiv är därför högst relevant. Vidare även användningen av intervjustudier och kvalitativ textanalys som metod då dessa möjliggör en nutidsbild av området implementering av mänskliga rättigheter. Att kombinera de teoretiska perspektiven gör det möjligt att studera hur kommuner förverkligar och tillämpar mänskliga rättigheter i sin myndighetsutövning samt hur de integreras i verksamheten.[35] Hydén betonar att rättssociologin bidrar med förståelse av rättsliga fenomen som rättsvetenskapen i övrigt inte presterar.[36] Ragnar Knoph, professor i rättsvetenskap betonar i Mathiesen att: ”rättens innehåll präglas av samhällsförhållandena och växlar mellan dem. Uttryckt i matematikens språk är rätten därför en funktion av samhällsförhållandena”[37].

Det är problematiskt att studera mänskliga rättigheters förverkligande i den kommunala verksamheten enligt rättsdogmatik då man måste inta ett samhällsvetenskapligt perspektiv för att förstå dess praktiska tillämpning och förverkligande i den kommunala verksamheten. Det är därför relevant att studera implementeringen och upprätthållandet av

[32] Hydén (2002) sid. 15-17
[33] Ibid. sid. 18-20
[34] Mathiesen (2005) sid. 14-15
[35] Hydén (2002) sid. 8-11
[36] Ibid. sid. 46
[37] Mathiesen (2005) sid. 16

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com

mänskliga rättigheter. Implementering av mänskliga rättigheter är så mycket mer än att sprida information om existensen av mänskliga rättigheter. Den innefattar även exempelvis åtgärder som används vid brott mot mänskliga rättigheter, administrativa åtgärder, prioriteringar när rättigheter står i konflikt med varandra till åtgärder för att normalisera mänskliga rättigheter i organisation och som ett demokratiskt ideal i samhället.[38] Uppsatsen begränsas främst till de åtgärder som berör den organisatoriska aspekten av normaliseringen av mänskliga rättigheter.

3.2. Förvaltningsteoretiskt perspektiv

Skyddet av mänskliga rättigheter garanteras inte bara genom lagstiftning utan är en del av en praktisk verklighet i den kommunala verksamheten. I kombination med ett rättssociologiskt perspektiv kommer jag därför använda mig utav ett förvaltningsteoretiskt perspektiv med fokus på implementering. Denna uppsats har i syfte att studera hur de mänskliga rättigheterna förverkligas i den kommunala förvaltningen. Vägen mellan beslutsfattare och verkställare är ofta komplex och lång. För att få förståelse för hur mänskliga rättigheter förverkligas och integreras i den kommunala förvaltningen är det viktigt att förstå den kommunala organisationen, policyprocessen samt beslutsfattare och verkställares inverkan på implementeringen av politiska beslut. De arbetssätt som utgör grunden för mänskliga rättigheters implementering på kommunal nivå är av stort värde.

Sveriges åtaganden att skydda de mänskliga rättigheterna måste brytas ner och verkställas på olika nivåer, däribland den kommunala. Förvaltningens uppdrag är att tillämpa och konkretisera lagar, politiska beslut samt målsättningar. För att förverkliga dessa måste det utföra och utarbeta aktioner. Utöver dessa tillkommer även funktioner som kontroll och utvärdering av uppdragens effekter. Mänskliga rättigheter är av betydelse i alla dessa delar av förvaltningen. Förverkligandet av de mänskliga rättigheterna påverkas därför av hur den kommunala förvaltningen fungerar.[39]

3.2.1. Kommunal organisation

Den kommunala förvaltningens möjlighet att arbeta med mänskliga rättigheter är avhängig förvaltningens organisation och styrning. I samband med välfärdsstatens framväxt beslutade Sverige att organisera förvaltningen efter sektorer vilket innebär att vissa förvaltningar ansvarar för specifika frågor. Sektororganisering har ifrågasatts då problem kring samordning

[38] Hydén, H. (2011). Olika perspektiv på mänskliga rättigheter. i A. Staaf , & L. Zanderin, *Mänskliga rättigheter i svensk belysning* (ss. 23-52). Malmö: Liber AB. sid. 39-40
[39] Spång, M., & Wendegård, A. (2009). Mänskliga rättigheter och förvaltning. i M. Spång, *Mänskliga rättigheter- ett ofullbordat uppdrag* (ss. 317-330). Malmö: Liber AB. sid. 317

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com

och samverkan uppmärksammats vilket leder till att personer lätt hamnar mellan stolarna. Med sektororganiseringens problem tillkom förändrade styrningsmodeller. Mål- och resultatstyrning blev dominerade och innebär att politiker styr förvaltningen genom målformuleringar. Det förändrade styrningsmodellerna löste dock inte de huvudsakliga problem som sektororganiseringen medförde. Kvar finns fortfarande bristande målformuleringar och problem med uppföljning och samordning.[40]

Att arbeta systematiskt med mänskliga rättigheter menar Mikael Spång förutsätter ett samordnat, brett och långsiktigt arbete. Man talar ofta om *mainstreaming* eller policyintegration. Detta innebär att varje beslut och process ska belysas utifrån ett rättighetsperspektiv. Det viktigaste benämns vara att man inte antar en ny strategi för mänskliga rättigheter utan att de integreras i redan befintlig verksamhetsplan. Av vikt är bedömningen av hur väl man uppfyller mål genom att utveckla indikatorer som kan mäta exempelvis förvaltningens tillgänglighet. Ett annat arbetssätt för utvärdering är *kollegial granskning*. Det innebär att man låter kollegor ifrån en annan kommun granska verksamheten. Granskarna gör intervjuer med politiker och tjänstemän, samt studerar styrdokument. Resultaten sammanfattas, presenteras och diskuteras sedan med den granskade kommunens tjänstemän och politiker.[41]

3.2.2. Policyprocessen

När politiker formulerar mål, en strategi eller vision omvandlas den sällan till åtgärder och resultat. Innan dessa genomförs är det med andra ord endast ord på papper. Implementering innebär kort och gott genomförande av politiska beslut. På vägen från politiskt beslut till realisering av dessa är det mycket som kan hända. Statsvetarna Jeffrey L. Pressman och Aaron Wildavsky presenterade just detta för cirka 40 år sen. Författarna förmedlade då risken med att resultatet av politiska beslut inte blir som bestämt. Det är detta som även är känt som *implementeringsproblemet*. Det vill säga under processens gång uppstår en skillnad mellan beslutad och implementerad policy.[42] Statsvetare har länge markerat att politik och förvaltning inte ska skiljas åt. Pressmans och Wildavskys publikation var startskottet för forskning kring implementering. Den framhävde det politiska förvaltningssystemet.

Implementeringsproblemet, att politiska beslut inte genomförs så som beslutsfattare avsett är sen gammalt. Vilket utgår ifrån att beslut alltid bör överföras enigt beslutsfattarens

[40] Spång m.fl. (2009) sid. 323
[41] Ibid. sid. 324
[42] Hertting, N. (2014). Implementering: perspektiv och mekanismer. i B. Rothstein, *Politik som organisation, förvaltningspolitikens grundproblem* (ss. 185-212). Lund: Studentlitteratur. sid. 185

intentioner, det vill säga politikerna styr förvaltningen. Detta kan förankras i demokratisk teori vilket innebär att medborgarna genom politiskt valda företrädare fattar det grundläggande besluten som förvaltningen sedermera måste följa.[43]

Vid diskussioner om implementeringsproblemet är det enligt Anders Sannerstedt lämpligt att utgå ifrån styrningsmodellen. Den innebär att man skiljer på två olika aktörer i det politiska livet, *beslutsfattaren* och *verkställaren*. Förhållandet mellan dessa kan framställas utifrån *styrning* och *kontroll*. Beslutsfattarens styrning av verkställaren kan antas syfta till att påverka verkställandet av de fattade politiska besluten. Styrningen kan ske antingen *direkt* eller *indirekt*. Direkt styrning innebär precis som det låtar, beslutsfattaren ger direkta direktiv för vad verkställaren ska göra. Dessa är i högsta grad mer eller mindre detaljerade. Indirekt styrning påverkar istället förutsättningarna för verkställandet. Den kan ske genom beslut om hur verkställandet ska organiseras. Detta genom exempelvis tilldelning av resurser, regler och rekrytering. Det ges med andra ord inte några direkta instruktioner om hur handlandet ska genomföras, det är istället frågan om styrning. [44]

En annan styrningsform är *informell styrning* som innebär att beslutsfattaren ger sin uppfattning om hur ett besluts bör tolkas eller genomföras. [45] Beslutsfattarens styrning av verkställaren kompletteras med kontroll av hur besluten genomförs. Kontroll innebär att beslutsfattaren i efterhand tillges en uppföljning om hur tillämparen har följt styrningen, det vill säga genomfört beslutet. Denna kontroll ska ske rutinmässigt. Visar kontrollen att beslutet inte har genomförts eller följts kan beslutsfattaren ändra styrningen, detta kallas återstyrning. Vid diskussioner kring styrning skiljer man på två aspekter, dess *reliabilitet* och *rationalitet*. Reliabilitet innefattar i vilken mån tillämparen verkar i enlighet med beslutsfattarens styrning och rationalitet ämnar beröra i vilken grad resultatet uppnås i enlighet med beslutet.[46]

Hur relationen mellan beslutsfattaren och tillämpare kan uppfattas kan förklaras genom olika perspektiv på implementerings styrning. Relevant är här framförallt det så kallade *top-down* och *bottom-up* perspektiven. Top-down utgår ifrån beslut som fattats i organisationens topp som sedermera urskiljer en *styrningskedja*. Top-down grundas i tilltron till beslutsfattarens möjlighet att styra implementeringsprocessen. Politikerna styr implementeringens huvudsakliga inriktning genom beslut och strategier. Statsmakten kan på

[43] Sannerstedt, A. (2001). Implementering- hur politiska beslut genomförs i praktiken. i B. Rothstein, *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem* (ss. 18-48). Stockholm: SNS Förlag. sid. 18-19
[44] Ibid. sid. 20
[45] Ibid.
[46] Sannerstedt (2001) sid. 21

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com

så sätt ha en direkt kontroll över samhällsstyrningen.[47] Bottom-up-perspektivet är skeptisk till beslutsfattarnas möjlighet att styra implementeringsprocessen. Bilden belyser istället behovet av flexibilitet, samverkan och lokalanpassning för att möta medborgarna, den bör förstås som *underifrånstyrd*. Implementeringen utifrån detta perspektiv går hand i hand med dagens samhällsstyrning som governance eller självorganiserade nätverk där beslut och åtgärder tas och vidtas i dessa nätverk, legitimeras genom andra mekanismer än den rena demokratiska styrningskedjan.[48]

Perspektiven skiljer sig i synen på lagar och styrinstrument. I top-down perspektivet är lagen utgångspunkt, i bottom-up ifrågasätts istället lagens styrande inverkan. Sannerstedt påpekar att perspektiven inte ska ses som motsatser utan istället som två strategier för hur implementeringsforskning bör bedrivas.[49] Även om utformandet av den offentliga förvaltningen inte klart skiljer mellan politik och förvaltning skiljer man fortfarande på beslutsprocess och implementeringsprocess. Dessa brukar uppfattas som delar av den policyprocess som innefattar utvärdering.[50] Politikernas främsta uppgift i policyprocessen är att initiera frågor på den politiska arenan samt fatta beslut och kontrollera förvaltningarnas genomförande av besluten som är planerat enligt lagar, förordningar och utredningsunderlag. Efterkontrollen består av olika typer av granskningar som tillsyn, revision och utvärderingar. Implementeringen utgörs av statliga som kommunala förvaltningar. Förvaltningen medverkar i praktiken i alla delar av policyprocessen dess makt har på så sätt avgörande betydelse. [51]

3.2.3. Beslutfattarnas förutsättningar för en lyckad implementering

Implementeringen av beslut påverkas av flera olika faktorer, exempelvis hur utbrett och förankrat ett politiskt beslut om reform ute i verksamheten är, hur eniga politikerna har varit om beslutets innehåll. Ett beslut kan dessutom anpassas och förändras under själva genomförandeprocessen. Med bakgrund i implementeringens av mänskliga rättigheter, från beslutsfattare till praktik följer nedan en genomgång av de främsta faktorerna som framförallt beslutsfattaren anses kan påverka.

En återkommande kritik mot politisk styrning är den mot målens vaghet och motsägelsefullhet. Målen är lätta att förstå men svårare att förverkliga. Dessa mål kan dessutom komma i konflikt med andra mål vilket innebär en svårighet för tjänstemännen att

[47] Hertting (2014) sid. 189
[48] Ibid. 190
[49] Sannerstedt (2001) sid. 24-25
[50] Ibid. sid. 27
[51] Bengtsson, H. (2010). *Offentlig förvaltning. Att arbeta i demokratins tjänst.* Malmö: Gleerups Utbildning AB. sid. 30-31

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com

tillämpa båda i samma grad. Vaga målbeskrivningar kan även ses som positivt då de möjliggör ett handlingsutrymme för tillämparen, underlättar för interna överenskommelser i kommuner.[52]

Vidare påverkas målens oklarhet eller vaghet av dess utformning. Vissa mål kan i vissa fall inte fungera som styrinstrument då de inte motsvarar det åtgärder som behövs tilltas.[53] Program som syftar till att förändra något i samhället måste bygga på en korrekt föreställning om de planerade åtgärdernas effekt. Detta i sig räknas inte som ett implementeringsproblem. Istället handlar det om att det är viktigt med utvärdering av en viss politik. Implementeringen kan även brista när det gäller resurser. Dock har tillämparen nästan alltid anledning till att införskaffa sig fler eller bättre resurser. Beslutsfattarna är ofta medvetna om resursbrist. Därför får högt satta målsättningar för verksamheten bedömas som riktmärken där tillämparen gör sitt yttersta med de resurser som finns. Inte som misslyckande av implementering av målsättning.[54]

3.2.4. Tillämparens förutsättningar och problematik

Ovan diskuterades hur beslutfattarens egenskaper kan orsaka implementeringsproblem. Nedan diskuteras tillämparens huvudsaklig egenskaper som anses påverkar implementeringen, det det här fallet av mänskliga rättigheter. Detta utifrån förvaltningsforskaren Lennart Lundquist och avslutningsvis även utifrån Michael Lipskys teori om *gräsrotsbyråkrater*. Utöver tillämparens omgivning och personliga intressen menar Lundquist att det framförallt är tre aspekter som ses som grundläggande förutsättningar för en lyckad implementering. Dessa villkor utgår ifrån tillämparen och är *kapacitet*, *förståelse* och *vilja*.[55]

Att förstå handlar om tjänstemännens förståelse för direktiv från framförallt nämnder, kommunstyrelse och kommunfullmäktige angående implementeringen av mänskliga rättigheter. När ett beslut ska genomföras är det av stor vikt att tjänstemän som hanterar ärendet förstår beslutet. Stor vikt ligger även hos beslutsfattaren, eftersom framförandet ska vara tydligt, mål får inte vara motsägelsefulla och inga tveksamheter får finnas. Men här uppstår det konflikter i praktiken, eftersom den rationalism förståelsen bygger på ser annorlunda ut. Förståelsen färgas av alla faktorer som påverkar den. Exempelvis kan tydligheten i målen variera samt att styrningen av verksamheten kan upplevas som svag.

[52] Sannerstedt (2001) sid. 30-32
[53] Ibid. sid. 33
[54] Ibid. sid. 34-35
[55] Lundquist, L. (1992). *Förvaltning, stat och samhälle.* Lund: Studentlitteratur. sid. 75

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com

Lundquist menar att förståelsen påverkas av relationen mellan den styrande ledningen och de yttre aktörerna samt av hur organisationsstrukturen ser ut.[56]

Den andra aspekten handlar om att tjänstemännen besitter den kapacitet och de resurser som behövs för att fatta och verkställa beslut. Med resurser avses bland annat tid, pengar, material och personal och det har betydelse vilka resursförutsättningar som finns inom den organisation eller verksamhet som ska genomföra beslutet. Om rätt resursmässiga förutsättningar finns, kan ett lovande utfall frambringas. Inom en verksamhet kan det ibland vara svårt att få en stram budget att gå ihop med de mål och beslut som finns och då uppstår en prioriteringsfråga.[57]

Till sist är det viktigt att tjänstemännen har viljan att verkställa policydokumenten. Den här grundstenen är starkt påverkad av vilka prioriteringar och preferenser samt vilka mål och värden som finns hos varje enskild tjänsteman. Lundquist menar på att utfallet för ett visst beslut eller mål till stor del påverkas av vilken vilja tjänstemännen har för att uppfylla beslutet eller målet.[58]

Lundquist teori om kapacitet, förståelse och vilja gör att tjänstemännens handlingsfrihet blir central för förverkligandet av mänskliga rättigheter. Handlingsfriheten innebär med andra ord både möjligheter och hinder vid förverkligande av mänskliga rättigheter.[59] I ramlagar anges bara övergripande mål och lämnar därmed den praktiska tolkningen och tillämpning till kommunala förvaltningar. Syftet är att tjänstemännen i bedömning av fall ska kunna identifiera behov och omständigheter för det enskilda fallet. Det innefattar dock problemet att det politiska innehållet är avhängig tjänstemännens subjektivitet. Tjänstemännens fördomar eller egna intresse kan spela in.[60]

Vidare är tjänstemännens maktposition Lipskys huvudsakliga ståndpunkt, han menar att det är i mötet med medborgaren som de politiska besluten får en verklig existens. Tjänstemännen intar en maktposition i relation till dess direkta kontakt med politikens mottagare och det slutliga resultatet är därför tjänstemännens tolkning och tillämpning av regler, lagar och beslut. Tjänstemännen kallas i detta sammanhang för *gräsrotsbyråkrater*. Lipsky ifrågasätter om handlingsfrihet verkligen är rätt benämning och menar istället att gräsrotsbyråkraterna präglas av otillräckliga resurser, regler och rutiner.

[56] Lundquist (1992) sid. 76
[57] Ibid.
[58] Ibid.
[59] Spång m.fl (2009) sid. 325
[60] Ibid. sid. 325

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com

Gräsrotsbyråkraternas roll är snarare att hantera klyftan mellan lagstiftning och tillgängliga resurser än att utnyttja det faktum att klyftan existerar.[61]

[61] Hertting (2014) sid. 200-201

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com

4. Bakgrund

Denna uppsats har i syfte att undersöka hur de mänskliga rättigheterna förverkligas i den kommunala verksamheten. Som bakgrund är det därför relevant att redogöra för det juridiska ramverk som ligger till grund för och reglerar förverkligandet. Nedan presenteras det kommunala rättighetsskyddet enligt vägledande principer, värden och lag. Därefter presenteras en bakgrund till SKL:s arbete med implementering av mänskliga rättigheter i kommunala verksamheter. Avsnittet inkluderar en framställning av de överenskommelser och strategier som fattats mellan SKL och regeringen. Dessa delar syftar till att ge en förförståelse för kontexten till kommande empiriska kapitel som presenterar resultatet från uppsatsens intervjustudie.

4.1. Det kommunala rättighetsskyddet

Som nämndes i uppsatsens inledande kapitel ska kommunerna enligt Regeringsformen sköta lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Det kommunala självstyret innebär att kommunerna har en långtgående självständighet i hur verksamheten ska utformas och vilka åtgärder som ska vidtas för att säkerställa respekt för de mänskliga rättigheterna.[62] Som nämnts tidigare är statens förpliktelser att respektera, skydda och tillgodose rättigheter grundläggande för kommunernas arbete.

De mänskliga rättigheterna skyddas i våra grundlagar, regeringsformen, tryckfrihetsordningen och yttrandefrihetslagen. I regeringsformens två första kapitel slås det fast att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och skydda individens frihet och värdighet.[63] Det offentliga uppdraget innefattar alla de, som på något sätt representerar de offentliga makten. Centralt är förvaltningens förmåga att upprätthålla respekten för de mänskliga rättigheterna i det dagliga arbetet.[64] Lagstiftningen framträder som en central del i rättighetsskyddet. I lagstiftningar finner vi stöd för och vägledning i hur skyddet ska realiseras i kommunal verksamhet och vilka rättighetsinskränkningar som är legitimerade. Rättighetsskyddet är även en del av den

[62] Skr. 2016/17:29 sid. 29
[63] Silander, D. (2011). Bäst i klassen? Respekten för mänskliga rättigheter i Sverige 1950-2010. i A. Staaf, & L. Zanderin, *Mänskliga rättigheter i svensk belysning* (ss. 79-98). Malmö: Liber AB. sid. 84
[64] Marcusson, L. (2017). Det offentliga uppdraget och de mänskliga rättigheterna. i A-S. Lind, & E. Namli, *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige* (ss. 21-36). Lund: Studentlitteratur AB. sid. 23-24

praktiska verksamheten som nämndes tidigare. Många bedömningar och avvägningar av detta slag lämnas därför till den enskilda tjänstemännen att göra.[65]

Kommunen står för två tredjedelar av Sveriges förvaltningsverksamhet. I lagstiftning som reglerar den kommunala verksamheten speglas förpliktelserna, exempelvis i lagen om vård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd[66] som garanterar papperslösa människor rätten till hälsa. Om den enskildes rättigheter någon gång begränsas i den kommunala verksamheten måste det finnas stöd i lag.[67]

Dessa kommunala förpliktelser förenas med svenska statens grundläggande värden om rättssäkerhet, demokrati och effektivitet. Rättsstatens ideal innebär att all offentlig makt utövas under lagarna med respekt för den enskildes rättigheter, den demokratiska uppgiften att genomföra beslut samt förvaltningarnas effektivitet är centralt i dessa diskussioner. Med dessa värden i beaktning talar forskare i termer av god förvaltning som ses som grundläggande för att mänskliga rättigheter ska kunna implementeras. I god förvaltning inkluderas de förvaltningsrättsliga principer som Sveriges kommunala förvaltningar måste förhålla sig efter. Dessa principer ska i följande avsnitt presenteras närmare. [68]

4.1.1. Förvaltningsrättsliga principer

Grundläggande för god förvaltning är att medborgare känner en tillförlitlighet till förvaltningen. Att beslut fattas med stöd i lag är av huvudsaklig betydelse i rättsstaten, något som kallas för *legalitetsprincipen*. Hit hör det faktum att beslut fattas på objektiva grunder och av opartiskhet, *objektivitetsprincipen.* Väsentligt är dessutom att människor behandlas lika enligt *likhetsprincipen*. Personer har även rätt att vara delaktiga i beslut och handläggning som rör dem själva. Krav ställs även på myndigheters serviceskyldighet vilket innefattar en snabb och enkel handläggning med krav på samverkan mellan myndigheter om så behövs för att säkra den enskildes rättigheter.[69]

Sedermera ställs krav på insyn och öppenhet som innefattar personens rätt att veta om ärenden som berör de själva men även medborgarnas rätt till insyn i den offentliga förvaltningen i allmänhet, något som kallas offentlighetsprincipen. Principen innefattar bland annat möjligheten att ta del av offentliga handlingar.[70] Enskilda personer har även rätt till ett

[65] Nilsson, A. (2017). Mänskliga rättigheter i kommunal kontext. i A-S. Lind, & E. Namli, *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige* (ss. 117-147). Lund: Studentlitteratur AB. sid. 20-23
[66] *Lagen om vård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd.* 2013:407.
[67] Nilsson (2017) sid. 119
[68] Spång m.fl. (2009) sid. 320
[69] Ibid. sid. 320
[70] Ibid. sid. 321

ansvarsutkrävande vilket innefattar deras möjlighet att yrka på omprövning eller överklagning av beslut. Det har även rätt att vända sig till ombudsmän. Exempelvis justitieombudsmannen (JO) som har till uppgift att kontrollera myndighetsutövandet. Till ansvarsutkrävandet följer även krav på uppföljning och redovisning.[71]

4.2. SKL:s stöd till kommuner

Under perioden 2006-2009 tillsatte regeringen Delegationen för de mänskliga rättigheterna.[72] Delegationen skulle med utgångspunkt i regeringens skrivelse *”En nationell plan för de mänskliga rättigheterna”*[73] stödja kommuner och landsting i deras arbete med att säkerställa att mänskliga rättigheter respekteras i alla dess verksamheter. Handlingsplanen utgick från tidigare kartläggning gjord 2008 vilken identifierade att kommuners och landstingens aktiva arbete med mänskliga rättigheter var bristande.[74] Kartläggningen kan anses vara startskottet för kommande utveckling på området. I Delegationens slutbetänkande underströks behovet av att utveckla arbetet med de mänskliga rättigheterna på kommunal och regional nivå, med utgångspunkt i Sveriges konventionsåtaganden på området, detta genom bland annat kompetensutveckling.[75]

Mot denna bakgrund ingick regeringen och SKL, 2010[76] en överenskommelse med fokus på att stärka arbetet med barn rättigheter vilket förnyades och sträckte sig till år 2013.[77] Erfarenheterna från den togs i beaktning och låg sedermera till grund för att en ny överenskommelse som ingicks mellan regeringen och SKL år 2014-2017. Den nya överenskommelsen innefattade ett övergripande arbete med mänskliga rättigheter. Målet för arbetet var att, med utgångspunkt i de rekommendationer och synpunkter från internationella granskningsorgan som rör kommuner och landsting, utveckla arbetet med att stärka respekten för mänskliga rättigheter samt kunskapen om hur mänskliga rättigheter kan omsättas i praktiken inom den kommunala verksamheten.[78]

Som en del i överenskommelsen genomförde SKL en ny kartläggning av kommuners och landstingens arbete med mänskliga rättigheter och av vilket stöd som behövs och efterfrågas.

---

[71] Spång m.fl. (2009) sid. 321
[72] Dir. 2006:27. *Kommittédirektiv: Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige.*
[73] Skr. 2005/06:95. *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006-2009.*
[74] Mikael Spång på uppdrag av Delegationen för mänskliga rättigheter. *Kommunernas ansvar för att förverkliga mänskliga rättigheter - en kartläggning av 16 kommuner i Sverige*. Framtagen 2008.
[75] Dir. 2006:27
[76] Socialdepartementet (2010). *Handslaget – en överenskommelse mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting om att stärka barnets rättigheter.* S2010/4938/SF.
[77] Socialdepartementet (2013). *Godkännande av en överenskommelse om att stärka barnets rättigheter.* S2013/8812/FST. sid. 29-30
[78] A2014/2289/DISK.

Resultatet visade att det är en självklarhet att det flesta kommuner relaterar sin verksamhet till de mänskliga rättigheterna, något som inte var fallet i Delegationens kartläggning från 2008.[79] Dessutom visade det sig att kommunstorleken hade en betydande inverkan på kommunens möjlighet att förverkliga mänskliga rättigheter där stora kommuner beskrivs ha en fördel.

Mot denna bakgrund bedömer SKL att det krävs en positionsförflyttning från punktinsatser till ett mer systematiskt arbete med de mänskliga rättigheterna. För att uppnå detta måste arbetet integreras i lednings- och styrningssystemet och inte bli något som drivs vid sidan av den ordinarie verksamheten. Eftersom information, utbildning och kompetenshöjning i sig inte leder till förändring och implementering, behöver insatser av sådant slag knyta an till och förankras i den kommunala verksamheten.[80] Ett sådans arbetssätt innebär att ett rättighetsperspektiv genomsyrar verksamheten. Det betyder att alla människor som använder kommunala verksamheter ska kunna åtnjuta rättigheter på lika villkor, att det har rätt att delta i beslutfattande och planering av åtgärder som berör dess rättigheter samt att kommuner utvärderar dessa villkor i förhållande till de uppdrag som kommunerna har. Vilket vidare även speglas i tidigare avsnitts förvaltningsrättsliga principer.[81]

Utöver dessa styrdokument har SKL tagit fram publikationer som erbjuder stöd till kommuner kring ett mer systematiskt arbetssätt avseende mänskliga rättigheter. Ett exempel är en rapport framtagen i samarbete med Nationella nätverket för mångfald och mänskliga rättigheter och Diskrimineringsombudsmannen som presenterar exempel på indikatorer och förslag på en modell för hur kommuner kan arbeta med uppföljning och utvärdering av förverkligandet av mänskliga rättigheter.[82] Ett annat exempel är den så kallade MR-plattformen som de har tagit fram tillsammans med Raoul Wallenberginstitutet för mänskliga rättigheter och humanitär rätt. Plattformen har i syfte att synliggöra vad beslutsfattare i kommuner, landsting och regioner särskilt behöver göra för att stärka sitt systematiska arbete med de mänskliga rättigheterna, som de är beskrivna i de regionala och internationella konventionerna.[83] Den ska ses som ett utvecklingsverktyg och en utgångspunkt för policy-

[79] Emerga på uppdrag av SKL. *Mänskliga rättigheter i kommuner, regioner och landsting Kartläggning av arbetet med mänskliga rättigheter samt önskemål om stöd i detta arbete.* Framtagen 2015.
[80] SKL. *Handlingsplan för ett stärkt arbete för mänskliga rättigheter i kommuner, landsting och regioner*. SKL:s dnr: 11/7554. Framtagen 2015.
[81] SKL. *Indikatorer för mänskliga rättigheter, modell för systematiskt arbete på kommunal nivå*. Utgiven 15 november 2010. sid. 9
[82] Ibid.
[83] SKL. *Mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå. En plattform för policy- och verksamhetsutveckling*. Framtagen 2017.

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com

och verksamhetsutveckling. De har dessutom tagit fram en grundläggande webbutbildning inom mänskliga rättigheter som riktar sig till alla som arbetar inom offentlig verksamhet.[84]

MR-plattformen är en del av SKLs satsning på att ta fram nationella kriterier över en svensk människorättsstad (MR-stad). Begreppet människorättsstad bygger på idén att platsen där människor bor är speciellt viktig för att skydda och driva de mänskliga rättigheterna. En förutsättning för att det ska vara så är att invånarna själva lär sig att förstå sina rättigheter och skyldigheter. Att göra ett åtagande om att vara en MR-stad har använts lokalt som utgångspunkt för styrning och ledning, verksamhetsutveckling, dialog med medborgare, föreningar och näringsliv.[85]

Avslutningsvis utvecklar SKL dessutom olika pilotprojekt där kommuner, regioner och landsting ingår och arbetar med integrering av mänskliga rättigheter i verksamheten under en viss tid. Pilotprojektet ”integrering av mänskliga rättigheter i styrning och ledning” är ett sådant. Mellan november 2015 och februari 2017 drev SKL utvecklingsprojektet tillsammans med elva kommuner och tre landsting och regioner som syftade till att utveckla former för hur mänskliga rättigheter kan integreras i styrningen och ledningen på lokal och regional nivå.[86]

[84] SKL. *Grundläggande webbutbildning inom mänskliga rättigheter*. https://skl.se/demokratiledningstyrning/manskligarattigheterjamstalldhet/webbutbildninglokalutbildning.8400.html Hämtad: 29 april 2018.
[85] SKL. *Magasinet mänskliga rättigheter*. Utgivet 17 november 2016.
[86] SKL. *Mänskliga rättigheter i styrning och ledning. En inspirationsskrift.* Framtagen 2017.

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com

5. Empiri

Följande avsnitt presenterar studiens empiri vilken består av material inhämtat genom intervjuer med olika representanter som har en central och ansvarig roll i kommunens förverkligandet av mänskliga rättigheter. Svaren till vissa frågor har behövts tydliggöras och har därför kompletterats med kommunens egna styrdokument som budget- och verksamhetsplaner, handlingsplaner, strategier, policyer, riktlinjer, program och så vidare.

Resultaten av undersökningen visar att alla tre kommuner benämner mänskliga rättigheter som en central del i den kommunala verksamheten. I vilken mån detta efterlevs eller planeras att efterlevas är till stor del likande. Mänskliga rättigheter beskrivs som tydligt förankrat i verksamheter som barn och skola, sjukvård och socialtjänst. Områden som prioriteras extra i alla tre kommuner är frågor om barns rättigheter och jämställdhetsfrågor. Med anledning av Piteås stora asylboende är dessutom integrationsområdet prioriterat i Piteås budget- och verksamhetsplan. När intervjupersonerna pratar i termer om mänskliga rättigheter inkluderas begrepp som värdegrund, delaktighet, jämlikhet och demokrati som även återspeglas i kommunernas visioner.

Framgångsfaktorer för en lyckad implementering av mänskliga rättigheter menar alla tre kommuner är en politisk enighet. Gro Hansen som jobbar på avdelningen för social hållbarhet i Uppsala liknar det med att ”en trappa alltid städas uppifrån”. All implementering är avhängig ledningens enade beslut både på ett politiskt och tjänstemannaplan.[87] Samtliga kommuner instämmer likaså att samverkan med civilsamhället och andra kommuner är A och O för utveckling inom området mänskliga rättigheter. Gemensamt för alla tre kommuner är dessutom en strävan om att inom snar framtid kunna utropa sig som MR-stad.

Nedan presenteras olika tillvägagångsätt som kommunerna använder sig av vid implementering av mänskliga rättigheter. Jag har valt att benämna dessa som *verktyg*. Verktygen besvarar min centrala forskningsfråga: *Hur mänskliga rättigheter implementeras i kommuner?*. Vidare framställs även problematiska förhållanden vid implementeringen av mänskliga rättigheter i kommuner som representerar svaret på frågeställningen; *Vilka hinder anses förekomma vid implementering av mänskliga rättigheter i kommunal verksamhet?*. Empirins resultat kommer avslutningsvis analyseras och diskuteras i senare kapitel.

[87] Telefonintervju med Gro Hansen, avdelning för social hållbarhet, Uppsala kommun, 24 april 2018.

5.1. Styrdokument

Arbetet med att integrera mänskliga rättigheter i det tre kommunernas verksamheter genom styrdokument är likt även om det skiljer sig i utförandet. Samtliga menar att mänskliga rättigheter och dess konventionsefterlevnad synliggörs genom Agenda 2030 som ett grundläggande styrdokument. Uppsala och Lund är dessutom med i Europeiska koalitionen städer mot rasism (ECCAR) vars tiopunktsplan ligger till grund för kommunernas arbete.[88] Uppsala och Piteå har dessutom valt att integrera mänskliga rättigheter i kommunens budget- och verksamhetsplan. Barnkonventionen belyses som vägledande och viktig, Piteå framhäver även konventionen för funktionshindrade dock inte i samma utsträckning.

Piteå deltog i ett pilotprojekt om att implementera mänskliga rättigheter i styrning och ledning på uppdrag av SKL. Mot denna bakgrund kompletterade Piteå sina styrdokument i syfte att stärka mänskliga rättigheter i kommunen. Då bestämdes det att det inte ska finnas en enskild plan för mänskliga rättigheter, rättigheterna ska i stället vara integrerade i verksamhetsplanen. Piteå gjorde därmed en uppföljning av hela verksamhetsplanens mål och nyckeltal för att se till att dessa stödjer arbetet med mänskliga rättigheter. Användningen av nyckeltal syftar till att fungera som en indikator för att se på utvecklingen av de prioriterade målen i Piteås styrdokument, mer om detta i avsnitt 5.5 ”utvärdering och uppföljning”. Vera Renberg beskriver att dessa mål sedermera har kompletterats med syften som främjar mänskliga rättigheter. Nyckeltal som inte var förankrat i ett mänskliga rättighetsarbete togs bort. Ett av Piteås gemensamma och prioriterade mål i verksamhetsplanen är att ”Piteå ska präglas av en samhällsgemenskap med mångfald som grund”. Piteås definition av mångfald utgår från ett samhälle där alla människor kan möjliggöra sig sina rättigheter och möjligheter oavsett kön, utbildnings- och inkomstnivå, social status, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck, ålder och funktionsnedsättning. Det benämns även att Piteå ska arbeta aktivt mot alla former av diskriminering.[89]

Likt Piteå deltog Uppsala i SKLs pilotprojekt om mänskliga rättigheter i styrning och ledning. Efter projektet har de båda kommunerna dock tilltagit olika arbetsmetoder. Till skillnad från Piteå så har Uppsala valt att upprätta en självständig handlingsplan i syfte att främja mänskliga rättigheter.[90] Som ett grunduppdrag skulle Uppsala ta fram en handlingsplan i syfte att motverka rasism enligt ECCARs tiopunktsplan. Istället beslutades det att upprätta

[88] Unesco. *Upprop för en europeisk koalition av städer mot rasism. Tiopunktsplan*.
[89] Piteå kommun. *Verksamhetsplan år 2018-2020*.
[90] Uppsala kommun. *Handlingsplan 2017-2019. Främja mänskliga rättigheter.* Fastställt av kommunstyrelsen 8 mars 2017.

en handlingsplan som utgår ifrån alla mänskliga rättigheter. Till grund för handlingsplanen ligger en workshop där civilsamhället bjöds in i syfte att diskutera hur kommunen kan belysa ett rättighetsperspektiv i verksamheten. Handlingsplanen trädde i kraft i mars 2017 och sträcker sig över tre år. Syftet med handlingsplanen är att undvika ett stuprörstänk utan istället integrera mänskliga rättigheter i befintlig verksamhet. Kommunstyrelsen svarar för arbetet tillsammans med nämnderna.[91] Handlingsplanen utgår från en struktur som innebär ett systematiskt arbete inom fyra målområden: 1. Styrning, organisering och samordning. 2. Främja mänskliga rättigheter och motverka diskriminering. 3. Stöd till de som utsätts för diskriminering och rasism. 4. Motverka konflikt vilket innebär att kommunen motverkar hatbrott och erbjuder konflikthantering För varje målområde finns ett antal prioriterade åtgärder som ska genomföras under 2017- 2019. De övergripande målområdena ska skapa förutsättningar för stabilitet, långsiktighet och kontinuitet i arbetet.[92]

Utöver dessa huvudsakliga styrdokument använder sig kommunerna av riktlinjer, handlingsplaner, policyer där mänskliga rättigheter är prioriterade. Ett exempel är Uppsalas handlingsplan för jämställdhet som är kopplat till europeiska deklarationen för jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå (CEMR). Nämndernas uppgift är att integrera dessa i sina verksamhetsplaner.[93] Ett annat exempel är de riktlinjer för hur mänskliga rättigheter ska förverkligas av kommunstyrelsen, som tillkommer de integrerade människorättsperspektivet i Piteås budget- och verksamhetsplan. Riktlinjerna omfattar fem olika huvudområden: attityder och kunskap, integration, tillgänglighet, samhällsbyggande och jämställdhet.[94] Renberg belyser att dessa riktlinjer ska ses som verkstad, det vill säga att de kontinuerligt diskuteras och byggs upp.[95] Riktlinjerna belyser ”ett Piteå för alla” där mänskliga rättigheter ska utgöra utgångspunkten för Piteås arbete med mångfald. Dessa riktlinjer ligger även till grund för budget vilket därmed betyder att mänskliga rättigheter är ett prioriterat område i budgeten. Piteås reglementen för nämnder och bolag har kompletterats med ett mänskliga rättighetsfokus enligt följande ”nämnden ska beakta det offentliga uppdraget att respektera, skydda och främja de mänskliga rättigheterna.[96]

[91] Telefonintervju med Gro Hansen, Uppsala kommun, 24 april 2018.
[92] Uppsala kommun. *Handlingsplan 2017-2019. Främja mänskliga rättigheter.* Fastställt av kommunstyrelsen 8 mars 2017.
[93] Telefonintervju med Gro Hansen, Uppsala kommun, 24 april 2018.
[94] Piteå kommun. *Riktlinjer för mänskliga rättigheter- mångfald.* Fastställt av kommunstyrelsen 23 januari 2017.
[95] Telefonintervju med Vera Renberg, Strategiska enheten, Piteå kommun, 23 februari 2018.
[96] Ibid.

Lunds arbete med mänskliga rättigheter skiljer sig från Piteå och Uppsala kommun. Det finns i dagsläget inget övergripande arbete med mänskliga rättigheter.[97] Däremot är Ulrika Dagård ansvarig nyckelperson i sin roll som demokratiutvecklare. Lunds arbete med mänskliga rättigheter består idag av olika strategier, handlingsplaner, policyer och riktlinjer framtagna av kommunfullmäktige för olika rättighetsområden som utgår ifrån svenska statens nationella och internationella åtaganden. Dessa styrdokument säkerställer på så sätt ett rättighetsskydd för Lunds medborgare.[98]

Det finns strategier och handlingsplaner som säkerställer skyddet för personer inom följande områden, nationella minoriteter, barns rättigheter, våld i nära relationer, människor med funktionshinder och slutligen en strategi för medborgardialog. Syftet med strategierna och handlingsplanerna är att skapa tydlighet i ansvaret för frågorna och att säkerställa att kommunen lever upp till internationell och nationell lagstiftning samt ge konkreta arbetsåtgärder. Dagård menar dock att det inte är tydligt nog i dagsläget.[99] Utöver strategier och handlingsplaner menar hon att ett jämställdhetsperspektiv finns implementerat i kommunens medborgarpolicy om värderingar och förhållningssätt som ska genomsyra kommunens arbetsplatser och i möten med medborgare.[100] Lund arbetar även för en stärkt folkhälsa enligt de elva nationella målområdena i ”Mål för folkhälsan”[101] och ”En förnyad folkhälsopolitik”[102] som uppmärksammar de bestämningsfaktorer som har störst betydelse för folkhälsan.[103] Avslutningsvis har Lund ett integrationspolitiskt program som ska tas i beaktning.[104] I dagsläget är det upp till varje förvaltning att arbeta utifrån dessa strategier och arbetet ser därför olika ut.

Dagård belyser behovet av samordning och berättar att hon i dagsläget utarbetar en samlad strategi och handlingsplan som inkluderar alla rättighetsområden. Dessa beräknas fatta

[97] Personkontakt intervju med Ulrika Dagård, Demokratiutvecklare, Lunds kommun, 10 februari 2018.
[98] Ibid.
[99] Lunds kommun. *Strategi för Lunds kommuns arbete med nationella minoriteters rättigheter.* Antagen av komunfullmäktige den 20 december 2016, § 304.
Lunds kommun. *Handlingsplan för Lunds kommuns arbete med nationella minoriteters rättigheter*. Antagen av kommunstyrelsen 7 december 2016, § 376.
Lunds kommun. *Barns rättigheter.* https://www.lund.se/kommun--politik/manskliga-rattigheter/barns-rattigheter/. Senast uppdaterad: 22 november 2016.
Lunds kommun. *Strategi mot våld i nära relationer 2017-2022.* Framtagens av referensgrupp bestående av representanter från berörda förvaltningar. Lunds kommun.
Lunds kommun. *Strategi för medborgardialog.* Antagen av kommunfullmäktige den 28 april 2016, § 99.
Strategi och handlingsplan som heter *Delaktighet för alla* som riktar sig till personer med funktionshinder.
[100] Lunds kommun. *Medborgarpolicy.* Antagen av kommunfullmäktige 2010.
[101] Prop. 2002/03:35. *Mål för folkhälsan.* Socialdepartementet.
[102] Prop. 2007/08:110. *En förnyad folkhälsopolitik.* Socialdepartementet.
[103] Lunds kommun. *Folkhälsa*. https://www.lund.se/omsorg--hjalp/folkhalsa/. Senast uppdaterad: 26 mars 2018.
[104] Lunds kommun. *VÄRLDEN I LUND. Om internationalisering och mänskliga rättigheter.* Integrationspolitiskt program för Lunds kommun.

beslut om i maj och antas kort därefter. Tanken med de nya riktlinjerna är att få ett samordnat och strukturerat arbetssätt på området och lösa de problem som finns idag med den stora mängden styrdokument. Arbetet beräknas göras skillnad för framförallt de som är i kontakt med kommunens tjänster som sjukvård och skola.[105]

5.2. Kunskapshöjande insatser

Samtliga kommuner har genomfört en mängd kunskapshöjande insatser. Det vanligaste tillvägagångssättet är att civilsamhället bjuds in till att hålla i workshops där vanligtvis specifika rättigheter och dess förverkligande diskuteras. Dessa workshops riktar sig främst till tjänstemän som är nyckelpersoner i kommunens förverkligande av mänskliga rättigheter. Hansen menar att kunskapsbanken om mänskliga rättigheter i den kommunala verksamheten i många kommuner härstammar från civilsamhället.[106]

Utöver workshops för nyckelpersoner så erbjuder kommunerna i dagsläget utbildningsdagar för tjänstemän och politiker. Utbildningarna fokuserar antingen på ett specifikt rättighetsområde där barns rättigheter och jämställdhet beskrivs vara vanliga utbildningsfokus eller en generell utbildning om begreppet mänskliga rättigheter och dess problematik. Uppsala har exempelvis, mot bakgrund av barnkonventionens inkorporerande i svenska lag till år 2020, infört ett kunskapslyft för tjänstemän gällande barns rättigheter som kommer sträcka sig under år 2018.[107] Piteå är i process att likt Uppsala genomföra fördjupande utbildningskoncept med olika specificerade områden. Renberg berättar att fokus till en början främst kommer vara på HBTQ-frågor, normkritik och jämställdhet då hon uppfattar att dessa områden är i behov av mer kunskap. Utbildningarna kommer i första hand riktas till kommunens chefer, lednings- och nyckelpersoner. Grundtanken är att personerna ska kunna använda dessa kunskaper i sitt egna arbete och det är sedermera upp till dom att sprida kunskapen vidare till medarbetare. [108]

Till utbildningsåtgärder som berör mänskliga rättigheter som begrepp och generella användning och problematik har Piteå tagit fram ett utbildningskoncept som sträcker sig över åtta år. En del av konceptet är en suverän del som består av SKLs MR-plattform. Det är en digital utbildningsplattform som är framtagen av Uppsalas Universitet där tjänstemän lätt kan

[105] Personkontakt intervju med Ulrika Dagård, Lunds kommun, 10 februari 2018.
[106] Telefonintervju med Gro Hansen, Uppsala kommun, 24 april 2018.
[107] Ibid.
[108] Telefonintervju med Vera Renberg, Piteå kommun, 23 februari 2018.

inta grundläggande utbildningar om mänskliga rättigheter som helhet.[109] Piteå har ett koncept som de kallar ”Samverkan Piteå för alla”. Där samverkar kommunen med folkbildare, folkhögskola och studieförbunden. De har tagit fram ett grundkoncept för utbildning inom område mänskliga rättigheter vars material företag, föreningar, organisationer och andra arbetsplatser ska kunna arbeta med. Renberg beskriver det som ett enkelt material för att identifiera vad företag kan göra inom området mänskliga rättigheter.[110]

Dagård menar att utbildningar om mänskliga rättigheter generellt är viktigt men att hon identifierat att det främst finns ett behov av kunskap i hur mänskliga rättigheter förverkligas i möten med den enskilde medborgaren. Det är problematiskt att det inte finns en utbredd kunskap om hur mänskliga rättigheter förverkligas i praktiken. Här vill hon att Lund ska ligga i framkant och visa vägen för andra kommuner. Dagård menar att om förslaget om en samordnad strategi för mänskliga rättigheter i Lund antas så kommer satsning främst vara på utbildningar och seminarium som berör denna kunskapslucka.[111]

Vidare beskriver Piteå och Uppsala att de har planer på att ta fram ett informationsmaterial till medborgare som fokuserar på mänskliga rättigheter och skyldigheter. Hansen berättar att det är ett svårt uppdrag att nå ut till alla med kort och koncis information vilket kräver samverkan mellan olika aktörer. [112]

5.3. Samverkan med civilsamhället, företag och föreningslivet

Resultatet från intervjuerna visar att Lund, Piteå och Uppsala kommun alla är eniga om att behovet av samverkan med civilsamhället är grundläggande för förverkligandet av mänskliga rättigheter på kommunal nivå. I tidigare avsnitt presenterades civilsamhällets huvudsakliga betydelse för att utbildning och information om mänskliga rättigheter når tjänstemän och politiker och på så sätt utvecklar den kommunala verksamheten. Nedan presenteras fler modeller för samverkan med civilsamhället, företag och föreningslivet i syfte att integrera mänskliga rättigheter i kommunen.

Piteå kommun benämner i sin budget- och verksamhetsplanen 2018-2020 att samverkan med civilsamhället är viktigt och en förutsättning för att mänskliga rättigheter och

[109] Telefonintervju med Vera Renberg, Piteå kommun, 23 februari 2018.
[110] Ibid.
[111] Personkontakt intervju med Ulrika Dagård, Lunds kommun, 10 februari 2018.
[112] Telefonintervju med Gro Hansen, Uppsala kommun, 24 april 2018.

mångfald ens kan förverkligas.[113] Samverkan med civilsamhället behövs för att klara välfärdsuppdraget under rådande demografiutveckling menar Renberg.[114]

Även Uppsala och Lund beskriver att en stor del av arbetet med mänskliga rättigheter är avhängig civilsamhället. Uppsala är exempelvis i process att ta fram en överenskommelse med civilsamhället där föreningar och organisationer skriver under på viktiga mänskliga rättighetsprinciper om icke-diskriminering, inkludering, delaktighet och öppenhet. Syftet med överenskommelsen är att uppmärksamma dessa principer tydligare i civilsamhället. Genom att ställa krav på att de efterlevs som en förutsättning för att bidrag eller liknande ges.[115] Uppsala har nyligen även bildat ett samverkansforum mellan lokala trossamfund och kommunen. Forumet innebär att trossamfunden skriver under på och utgår från mänskliga rättigheter. Syftet är även att skapa en mötesplats för trossamfunden och kommunen.[116]

Dagård berättar att hon tagit fram ett förslag till en överenskommelse mellan Lunds kommun och Lunds idébundna sektor. Vilket kan liknas med den som Uppsala tagit fram. Överenskommelsen vilar på principer om integritet och oberoende, öppenhet och insyn, kvalitet, långsiktighet, dialog och mångfald.[117] Syftet är att på ett strukturerat sätt stärka förutsättningarna för samverkan mellan de båda parterna. Överenskommelsen ska även bidra till att öka föreningars, organisationers och enskilda medborgares engagemang och medverkan i demokratiska processer och samtal. Vilket leder till att parterna får ökad kunskap om varandras roller, förutsättningar och möjligheter för att på så sätt inspirera till ett positivt, nyfiket och öppet samarbetsklimat och ett gemensamt hållbart utvecklingsarbete.[118]

Utöver tecknade överenskommelser driver kommunerna olika projekt tillsammans med civilsamhället. Uppsala kommun har startat ett viktigt och högprioriterat projekt ”Rätt att rösta”. Hansen beskriver att projektet grundas i kommunens dåliga valdeltagande vid tidigare val där visa områden och stadsdelar identifierades som extra utsatta. I samarbete med civilsamhället har Uppsala rekryterat så kallade ”demokratiambassadörer” ifrån dessa stadsdelar med olika språkkunskaper, kön och funktionsnedsättning i syfte att höja valdeltagandet. Ambassadörernas uppgift är att på ett pedagogiskt sätt uppmuntra människor till att använda sin politiska rättighet och rösta.[119]

---

[113] Piteå kommun. *Verksamhetsplan år 2018-2020*.
[114] Telefonintervju med Vera Renberg, Piteå kommun, 23 februari 2018.
[115] Telefonintervju med Gro Hansen, Uppsala kommun, 24 april 2018.
[116] Uppsala kommun. *Inrättande av samverkansforum mellan lokala trossamfund och Uppsala kommun.* Framtagen 16 mars 2017.
[117] Lunds kommun. *Förslag till överenskommelse mellan Lunds kommun och idéburen sektor.* Framtagen 7 mars 2018.
[118] Personkontakt intervju med Ulrika Dagård, Lunds kommun, 10 februari 2018.
[119] Telefonintervju med Gro Hansen, Uppsala kommun, 24 april 2018.

Vidare uppmärksammar Dagård att olika intressegrupper i Lund får sina röster hörda genom de kommunala råden där olika representanter från föreningar och grupper samråder och samverkar med kommunens politiker. Dessa är pensionärsråd, funktionshinderråd, integrationsråd, brottsförebyggande råd och studentråd.[120]

5.4. Analysverktyg

En viktig del av implementeringen av mänskliga rättigheter i kommuner består av att analysera den egna verksamheten och hur tjänstemännen tillämpar och förverkligar de mänskliga rättigheterna. Alla tre kommuner är eniga om att arbetet är tidskrävande och svårt att genomföra om man inte har tillgängliga resurser eller kunskapsförutsättningar. Piteå beskriver att de använder sig av något det kallar för ”analysverktyg”. Analysverktyget fungerar som ett schema och hjälper tjänstemän att kartlägga och reflektera över vad det är i arbetet som utgör mänskliga rättigheter. Även om det fortfarande är svårt att identifiera mänskliga rättigheter så ser Renberg vissa framsteg med ett reflekterande arbetssätt som verktyget faktiskt bidrar till i Piteå.[121] Exempelvis uppfattar socialtjänsten att hela verksamheten genomsyras av mänskliga rättigheter, det samma gäller barn- och utbildningsverksamheter. Renberg berättar att fastighetskontoret tack vare analysverktyget har, utifrån ett jämställdhetsperspektiv prioriterat att plogat gångvägar först. Analysverktyget visade nämligen att majoriteten av de som cyklar och går till jobbet var barn, kvinnor och funktionshindrade.[122]

Uppsalas kartläggning går under namnet ”inventering” och utgår ifrån ECCARs tiopunktsplan. Inventering görs genom intervjuer med tjänstemän i olika kommunala verksamheter. Hansen berättar att inventeringen tydligt visade att vissa verksamheter var mer bristfälliga än andra. Hansen tillägger att Uppsala kommun planerar att ta fram ”jämlikhetsdata” för att synliggöra jämlikhet och ojämlikhet mellan olika befolkningsgrupper i samhället. Området uppfattas dock som svårt då man måste beakta många perspektiv för att data ska vara tillförlitlig. I dagsläget har Uppsala gjort en socialrapport som enbart bygger på geografiska områden inom kommunen, men denna skulle kunna betraktas som ett tillvägagångsätt likt jämlikhetsdata menar hon.[123]

Avslutningsvis berättar Handen att hon, inför framtagandet av verksamhetsplaner har ett dialogmöte där tjänstemän fungerar som bollplank. De diskuterar vad som har genomförts

[120] Personkontakt intervju med Ulrika Dagård, Lunds kommun, 10 februari 2018.
[121] Telefonintervju med Vera Renberg, Piteå kommun, 23 februari 2018.
[122] Ibid.
[123] Telefonintervju med Gro Hansen, Uppsala kommun, 24 april 2018.

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com

enligt handlingsplanen och hur verksamheten planerar att fortsätta arbeta med genomförandet av mänskliga rättigheter.[124]

5.5. Uppföljning och utvärdering

Uppföljning och utvärdering av de kommunala verksamheternas arbetet med mänskliga rättigheter uppfattas enligt intervjuerna som ett område som inte är fullständigt utformat. Utöver medborgarundersökningar beskriver Hansen att de har ett allmänt digitalt uppföljningssystem för alla verksamheter där hon enkelt kan se på vilket sätt olika delar av verksamheten uppfyller och lever upp till de krav som ställs på verksamhetens arbete med att integrera mänskliga rättigheter enligt olika styrdokument. Hansen menar dock att det krävs mer förståelse för kopplingen mellan mänskliga rättigheter och verksamheten för att uppföljningssystemet ska vara effektivt.[125]

Lund och Piteå har inte något förankrat uppföljnings- eller utvärderingssystem, det är dock någonting som de båda kommunerna planerar att utveckla. Hur ett sådant system skulle se ut är fortfarande oklart men planerat att genomföras i Lund i samband med att förslaget om en samlad handlingsplan och strategi för mänskliga rättigheter antas i maj 2018. Dagård menar att det i dagsläget finns en barnrättskommitté vars uppdrag är att följa upp och utvärdera beslut och åtgärder som fattas kring barn utifrån ett barnrättsperspektiv. Barnrättskommittén följer även upp och utvecklar arbetet för att strategin om barns rättigheter är genomförbar. Kommittén ska se till att ett barnrättsperspektiv finns i rapporter och redovisningar. Representanterna har expertkunskaper på barnrättsområdet. Dagård berättar att tanken är att barnrättskommittén ska omorganiseras till en människorättskommitté när förslaget om en samordnad strategi för mänskliga rättigheter tas beslut om i Maj. [126]

Renberg beskriver att Piteå använder sig av nyckeltal som en form uppföljning då det ligger till grund för målbedömning. Nyckeltalen är indelade i indikatorer och basnyckeltal. Indikatorerna ligger som sagt till grund för målbedömning vilka är kopplade mot Kommunfullmäktiges beslutade mål. Basnyckeltalen beskriver istället kommunala verksamheter. Uppföljningen av basnyckeltalen menar Renberg är en ny uppföljningsmetod som syftar till att tydliggöra varför kommunen har ett ansvar att följa frågan.[127]

[124] Telefonintervju med Gro Hansen, Uppsala kommun, 24 april 2018.
[125] Ibid.
[126] Personkontakt intervju med Ulrika Dagård, Lunds kommun, 10 februari 2018.
[127] Piteå kommun. *Nyckeltalsbilaga Delårsrapport 2017.*

5.6. Övriga verktyg

I ovan nämna avsnitt beskrivs de verktyg som enligt intervjuerna är vanligast att använda för att integrera mänskliga rättigheter i verksamheter. Nedan presenteras de verktyg som inte är fullt så vanliga men ändå användbara.

Ett tillvägagångsätt är att påbörja arbetet genom så kallade pilotprojekt. I Uppsala påbörjas ”Handlingsplanen för främjandet av mänskliga rättigheter” genom ett pilotprojekt som sträcker sig över fyra olika verksamheter. Dessa är konstmuseet, en arbetsmarknadsavdelning, förskola och fritidsverksamhet. Handlingsplanen bedrivs som ett pilotprojekt under 2018 och innefatta utbildning, handledning och löpande utvärdering även kallat ”följeforskning”. Hansen menar att pilotprojektet görs i syftet att kartlägga hur arbetet med handlingsplanen fungerar, vilka fallgropar de stöter på samt hur ska de ska tänka framöver. Målet är ett rättighetsbaserat arbetssätt ska införas i hela organisationen. Uppsala har tidigare gjort liknande med jämställdhetsintegrering. Där deltagare fick synas i olika sammanhang och berätta om sina erfarenheter vilket ansåg underlättande och inspirerande för andra verksamheters deltagande.[128]

Ett annat tillvägagångsätt för att få företag eller organisationer delaktiga i implementering av mänskliga rättigheter på lokal nivå är att använda sig av titulering, certifikat eller diplomering. Renberg berättar att företag eller organisationer i Piteå kan titulera sig som några som arbetar för ett ”Piteå för alla”.[129] Företag och organisationer ansöker genom att beskriva vad de gör och inom vilket område de verkar. Sedan bestämmer en styrgrupp om nomineringen lever upp till de krav som ställs för att titulera sig som en delaktig partner i ”Piteå för alla” eller inte. Om deras ansökan godkänns så blir man tilldelad en stämpel eller utmärkelse. Tituleringen innebär inte att arbetet med dessa frågor inom företaget är avslutat, utan det är ett sätt för företag att visa att det står för Piteås vision om ett Piteå för alla. Likt Piteå har Uppsala utvecklat en modell för HBTQ-diplomering. [130] Diplomeringen innebär att verksamheter får genomgå en utbildning på området samt ta fram en plan för dess HBTQ-arbete.[131]

[128] Telefonintervju med Gro Hansen, Uppsala kommun, 24 april 2018.
[129] Piteå Kommun. *Ett Piteå för alla. Vår verksamhet arbetar för ökad mångfald i Piteå 2016.* https://www.pitea.se/contentassets/6d247881009e4bb6b36918ba314b22d8/ett-pitea-for-alla-broschyren---diplomering-host-2016---var-2017.pdf?t=636605267280010036. Hämtad 27 april 2018.
[130] Telefonintervju med Vera Renberg, Piteå kommun, 23 februari 2018.
[131] Uppsala kommun. *HBTQ.* https://www.uppsala.se/hbtq Uppdaterad: 8 januari 2018.

5.7. Implementeringens utmaningar

I tidigare avsnitt har jag presenterat det huvudsakliga arbetssätt eller ”verktyg” som de tre kommunerna använder för att implementera och förverkliga mänskliga rättigheter på lokal nivå. Alla tre kommuner anser dock att förverkligandet av mänskliga rättigheter är komplext och att området innebär ett utmanande arbete.

Främst är det svårt att konkretisera mänskliga rättigheter då det är otydligt som begrepp.[132] Hansen menar att det kan beror på att Sverige inte förknippas med ett land som bryter mot mänskliga rättigheter och att Sverige uppfattas som ett land med ”absolut skydd” även om Sverige faktiskt begår människorättskränkningar. Istället associerar vi mänskliga rättighetskränkningar med internationella kriser och katastrofer. Viktigt är därför att påpeka hur tjänstemän är delaktiga i förverkligandet av mänskliga rättigheter.[133] Dagård uppfattar även hon att det är en utmaning att kommunicera till medarbetare att mänskliga rättigheter inte är en ytterligare arbetsuppgift utan att det är någonting som istället ingår i det dagliga arbetet. Dagård anser att en demokrati utan mänskliga rättigheter inte är någon demokrati utan bara ett sätt att fatta beslut. Den praktiska ingången till att förverkliga mänskliga rättigheter saknas idag i kompetenshöjande insatser om mänskliga rättigheter menar Dagård.[134]

Renberg menar att det är självklart att den kommunala verksamheten arbetar utifrån mänskliga rättigheter. Renberg belyser att det är viktigt med tydlig kommunikation så att alla förstår värdet av rättigheter och skyldigheter samt att frågan om mänskliga rättigheter sätts på dagordningen i alla sammanhang.[135] Problematiken ligger i att man inte pratar om mänskliga rättigheter uttryckligen. Renberg anser att människor generellt är dåliga på att prata om mänskliga rättigheter, detta i relation till att verksamheter egentligen grundas på mänskliga rättigheter i form av lagstiftning. Vilket i sin tur komplicerar det praktiska arbetet med att identifiera vad som utgör mänskliga rättigheter. Renberg menar att tjänstemän tänker att de skyddar och arbetar efter mänskliga rättigheter när de följer lagar och regler som styr. Det är inte en självklarhet att man associerar mänskliga rättigheter med praktisk tillämpning.[136]

[132] Telefonintervju med Gro Hansen, Uppsala kommun, 24 april 2018.
[133] Ibid.
[134] Personkontakt intervju med Ulrika Dagård, Lunds kommun, 10 februari 2018.
[135] Telefonintervju med Vera Renberg, Piteå kommun, 23 februari 2018.
[136] Ibid.

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com

6. Analys

Uppsatsens analyskapitel utgörs av en återkoppling till det teoretiska ramverket som presenterats i kapitel 3. Dessa rättsociologiska- och förvaltningsteoretiska perspektiv appliceras på studiens empiriska material. Nedan presenteras huvudsakliga teman, kopplingar och mönster som identifierats genom en systematiserande analys av studiens empiriska och teoretiska del. Vidare diskuteras materialets huvudsakliga problematik i nästa kapitel.

Huruvida det empiriska materialet uppfyller reliabilitet och rationalitet är svårbedömt. Däremot kan konstateras att kommunerna verkar i enlighet med SKL och regeringens överenskommelse om att utveckla ett aktivt arbetssätt kring mänskliga rättigheter. Att sedermera bedöma i vilken grad implementeringens resultat representerar överenskommelsen är problematiskt. Ett ordnat arbetssätt kring mänskliga rättigheter är relativt nytt. Som nämns i empirins avsnitt 5.5 är det därför svårt att mäta huruvida resultatet uppnås i enlighet med beslut.

6.1. Rättssociologisk förankring

Eftersom att rättssociologin beaktar samhällsutveckling representerar kartläggningarna en rättssociologisk poäng. Kartläggningarna har tydliggjort ett kommunalt behov och efterfrågan av kunskap och stöd i att arbeta med mänskliga rättigheter. SKL och regeringen ingick en överenskommelse för att möjliggöra denna form av samhällsutveckling. Genom det empiriska materialet och ett förvaltningsteoretiskt perspektiv har det utomrättsliga funktioner som är avgörande och bestämmer tillämpningen av mänskliga rättigheter kunnat identifieras i de tre enskilda kommunerna. Dessa funktioner kan kopplas till bland annat förvaltningens organisation, policyprocess, implementering samt tjänstemännens verkställande av beslut och handlingsfrihet. Dessa funktioner analyseras djupare genom den förvaltningsteoretiska förankringen i följande avsnitt.

6.2. ”En trappa städas alltid uppifrån”

Som tidigare nämnts är studiens syfte att undersöka hur de mänskliga rättigheterna förverkligas i den kommunala verksamheten genom implementering. Verktygen som presenterats i empirin representerar implementeringen tillsammans med de juridiska ramverk som redogjordes i bakgrundens avsnitt 4.1. Verktygen är exempel på vad som nämndes i uppsatsens teorikapitel, förvaltningens utförande och utarbetande av aktioner. Den kommunala förvaltningens möjlighet att integrera mänskliga rättigheter är avhängig

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com

förvaltningens organisation som varierar på grund av det kommunala självstyret men även andra faktorer som exempelvis kommunstorlek, politisk enighet, vilja, kapacitet och kunskap. Vilket överensstämmer med empirin som visar att kommunernas tillvägagångsätt till viss del varier som utformningen av styrdokument, uppföljning och huvudsakligt ansvarstagande. Kommunerna är dock i grunden eniga om möjligheter och hinder när det kommer till förverkligandet av mänskliga rättigheter samt ett systematiskt arbetssätt på området.

Mänskliga rättigheter uppfattas av de kommunala tjänstemännen som ett statligt åtagande av internationella konventioner och möjligen något som är av mindre betydelse för kommunerna i ett demokratiskt Sverige fritt från människorättskränkningar. Hur konventionerna förankras i verksamheterna är otydligt även om barn- och funktionshindrades rättigheter visar på tydligast fäste i kommunala budget- och verksamhetsplaner. Uppsatsens empiriska material representerar, likt SKLs direktiv, ett top-down-perspektiv där politisk enighet beskrivs i empirins inledning som en huvudsaklig framgångsfaktor för ett systematiskt arbete med mänskliga rättigheter. Hansen liknar implementeringen med uttrycket *”en trappa städas alltid uppifrån”*. Kommunerna menar att implementering av mänskliga rättigheter förutsätter att ett beslut fattas i organisationens topp. Politikerna styr med andra ord implementeringen genom att ett tydligt rättighetsperspektiv belyses och prioriteras i de kommunala styrdokumenten. Vilket likaså bekräftar vad som belyses i teoridelens avsnitt 3.2.2., att politik och förvaltning hör ihop och inte ska skiljas åt. Det faktum att de är sammanhängande innebär även att förvaltningen påverkar implementeringens utfall. Det vill säga i visst mån styr verktygen för implementering.

Ett top-down-perspektiv kan på liknande sätt representera relationen mellan kommunerna och civilsamhället. Kommunen sluter överenskommelser med organisationer och föreningar i syfte att respektera, skydda och främja mänskliga rättigheter. Civilsamhället beskrivs dock som betydelsefullt även när det kommer till kunskapen om ett rättighetsperspektiv. På så sätt kan implementeringen även ses som underifrånstyrd, det vill säga utifrån ett bottom-up-perspektiv då civilsamhället ger utlåtanden och belyser problem som i sin tur har betydelse för rättighetskunskapen inom kommunen och därför i viss mån påverkar implementeringen.

6.3. Mainstreaming, integration, sektororganisering

För att arbetet med att stärka respekten för mänskliga rättigheter samt kunskapen om hur mänskliga rättigheter omsätts i praktiken inom den kommunala verksamheten ska utvecklas

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com

måste arbetet enligt SKL integreras i lednings- och styrningssystemet och inte bli något som drivs vid sidan av den ordinarie verksamheten. Detta innebär ett systematiskt arbete som förutsätter samordnat, brett och långsiktigt arbetssätt, även kallat *mainstreaming*.

Hur kommunernas styrdokument integrerar mänskliga rättigheter ser dock olika ut. Piteå och Uppsala har valt att belysa mänskliga rättigheter som samlat begrepp i kommunens budget- och verksamhetsplan. Uppsala har dessutom valt att tillsätta en specifik handlingsplan för mänskliga rättigheter som ska genomsyra kommunens verksamheter. Lund utgår istället ifrån olika strategier där varje strategi täcker ett rättighetsområde. Något som Dagård uppfattar som problematiskt och har därför tagit fram ett förslag om en samlad strategi kring arbetet med mänskliga rättigheter likt Uppsalas handlingsplan. Genom ett förankrat rättighetsperspektiv i styrdokumenten önskar kommunerna att säkerställa och uppnå ett systematiskt arbetssätt i resterande verksamhet. Att se på mänskliga rättigheter som ett enhetligt begrepp kan därför antas vara en förutsättning för ett systematiskt och samordnat arbete i resterande verksamhet.

Sektororganiseringen beskrivs i avsnitt 3.2.1. som ett hinder vid samordning där personer eller åtgärder lätt faller mellan stolarna. Samtidigt möjliggör sektororganiseringen för indirekt mål- och resultatstyrning. Vidare beskrivs mål och resultatstyrning inte få det genomslag som ursprungligen önskats då målen ofta är otydliga. Ändå visar empirin att mål- och resultatstyrning är en dominerande styrmodell för arbetet med mänskliga rättigheter. Det möjliggör för kommuner att anpassa tillämpningen efter organisationens utformning. Risken för inskränkningar i det kommunala självstyret är därmed minimal. Det faktum att just sektororganiseringen bidrar till försvårade konsekvenser i förverkligandet av mänskliga rättigheter är ingenting som empirin visar på. Däremot uppmärksammas samverkan och samordning som viktiga komponenter när man arbetar med ett rättighetsperspektiv vilket sträcker sig utanför förvaltningssektorerna och in i civilsamhället och företagen. Att få medborgarna delaktiga beskrivs även som problematiskt vilket kan antas vara en konsekvens av sektorindelad förvaltning. Dagård benämner även att den stora mängden styrdokument försvårar ett systematiskt och samordnat arbete då istället en samlad strategi och handlingsplan som inkluderar alla rättighetsområden är grundläggande.

6.4. Uppföljning och utvärdering

Empirin visar att områden som uppföljning och utvärdering ofta är problematiska när det kommer till mänskliga rättigheter. Som beskrivs i studiens teoretiska avsnitt 3.2.1. är

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com

måluppföljning och utvärdering överlag svårt. Även om medborgarundersökningar sker löpande är det svårt att göra specifika rättighetsundersökningar. Problematiken förklaras uppstå på grund av att området mänskliga rättigheter är nytt i sammanhanget och därför finns inte etablerade utvärderings- eller uppföljningssystem att utgå ifrån. Det faktum att tjänstemän i förvaltningar är dåligt insatta i vad det är i deras arbete som utgör mänskliga rättigheter har inverkan på möjligheten att följa upp och utvärdera mänskliga rättigheters förankring och utveckling.

Vissa kommuner ligger dock i framkant med utvärderingen. Piteå har tagit fram basnyckeltal och indikatorer vars syften grundas i värden om mänskliga rättigheter. Effekten av dessa indikatorer i styrdokument är att mänskliga rättigheter förblir ett område som alltid måste tas i beaktning. Vidare kvarstår dock problematiken om hur rättigheterna återspeglas i den praktiska verkligheten. Huruvida kommunerna använder sig av kollegial granskning eller inte är något som inte presenteras i empirin vilket anför att det inte är ett vanligt arbetssätt för just dessa tre utvalda kommunerna.

6.5. Förståelse, kapacitet och vilja

Vägen mellan beslutets fattande och dess verkställande är ofta lång och komplex. De tre grundläggande ståndpunkterna kapacitet, förståelse och vilja i implementeringsteorin kan kopplas till tjänstemännens arbetssätt. Dessa egenskaper förklarar tjänstemännens förståelse för de kommunala styrdokumenten.

Lennart Lundquist beskriver i avsnitt 3.2.4. hur förståelsen av målformuleringar är grundläggande för en lyckad implementering. Tyngd ligger därmed på att beslutsfattaren utformar tydliga direktiv. Förståelsen färgas av faktorer som påverkar den. Att konkretisera mänskliga rättigheter beskrivs av samtliga kommuner och SKL som ett område där kunskapen idag inte är utbredd, detta tycks vara en etablerad problematik. Det är därför viktigt att tjänstemännens kunskap och förståelse om praktisk tillämpning av mänskliga rättigheter utvecklas.

Empirin visar i avsnitt 5.2. att omfattande kunskapsinsatser har upprättas av samtliga kommuner. I Piteå erbjuds chefer, lednings- och nyckelpersoner utbildning inom jämställdhet, normkritik och HBTQ-frågor. Renberg benämner att det i slutändan är upp till dessa personer att avgöra om det finns behov av att sprida kunskapen vidare till resterande tjänstemän i förvaltningen. Vilka prioriteringar de väljer kan kopplas till viljan som beskrivs av Lundquist. Detta i relation till att cheferna, lednings- och nyckelpersonerna har stort ansvar och att det då

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com

måste finnas en vilja hos de att förmedla kunskaper till resterande tjänstemän. Detsamma gäller tjänstemännens vilja att använda sig av MR-plattformen i syfte att inta kunskap kring mänskliga rättigheter. Empirins sista avsnitt belyser att implementeringsproblemet även kopplas, likt Sannerstedt menar, till beslutsfattaren men även verkställaren då det är upp till tjänstemännen själva att vilja ta in kunskap om mänskliga rättigheter.

Trots detta kvarstår en tydlig problematik med den praktiska användningen av mänskliga rättigheter i verksamheter som inte har en tydlig rättighetsanknytning. Problematiken kring praktisk användning av mänskliga rättigheter beskrivs vara den främsta svårigheten med att arbeta systematiskt med mänskliga rättigheter. En annan orsak grundas i begreppets tolkningskomplexitet. Detta kan kopplas till förståelse i Lundquists implementeringsteori. Däremot kan det konstateras att kommunerna har resurser i form av nyckelpersoner om dessa motsvarar kommunens storlek kan dock ifrågasättas.

Att budget- och verksamhetsplaner innefattar ett rättighetsfokus genom att benämna mänskliga rättigheter tycks bekräfta att det finns en etablerad vilja hos politiker och tjänstemän att arbeta med mänskliga rättigheter. Det möjliggör dock inte att mänskliga rättigheter faktiskt implementeras i praktiken. Istället uppkommer det tidigare nämnda implementeringsproblemet. Empirin visar att problemet främst grundas i ett kunskapsgap mellan mänskliga rättigheter enligt juridik och kunskapen om hur de uttrycks i praktiken. Hur kommunerna uppfattar sin möjlighet att implementera mänskliga rättigheter kan inte uppfattas i empirin. Däremot beskrivs att arbetet med implementeringen ska ses som långsiktigt och att det är tidskrävande vilket troligtvis grundas i verksamhetens begränsande faktorer. Detta kan sedermera speglas i vad Lundquist menar med kapacitet.

Lundquists teori om vilja, förståelse och kapacitet gör att tjänstemännens handlingsfrihet står i centrum för implementeringen av mänskliga rättigheter i kommunen. Handlingsfriheten som tjänstemännen har kan kopplas till att verksamheten till viss del blir underifrånstyrd. Implementeringen är på så sätt formbar efter varje kommuns och tjänstemäns kapacitet vilket innebär både möjligheter till verksamhetsanpassade funktioner och hinder som att mänskliga rättigheter inte implementeras alls. Problematiken speglas även i det faktum att samtliga kommunala tjänstemän beskriver den praktiska tillämpningen av mänskliga rättigheter som komplex. Där svårigheten att tolka och förstå begreppet mänskliga rättigheter återigen relateras till en kunskapsbrist om mänskliga rättigheters förankring Sverige.

Att se de olika styrdokumenten som målsättningar innebär som presenterats och analyserats ovan viss problematik som även Sannerstedt identifierade i teorikapitlet. Att

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com

istället se mål- och resultatstyrning som riktmärken för kommunernas implementering och systematiska arbete med mänskliga rättigheter representerar vad Piteå delvis gjort.

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com

7. Diskussion

Studiens genomförande har tydliggjort det kommunala ansvaret i relation till Sveriges antaganden om att respektera, skydda och förverkliga mänskliga rättigheter. Att undersöka området implementering av mänskliga rättigheter i kommuner genom intervjustudie i kombination med textanalys har förklarat huvudsakliga arbetssätt, problematik och framgångsfaktorer vilket representerar svaren för uppsatsens huvudsakliga syfte och frågeställningar.

Intervjuernas resultat har huvudsakligen visat på att även om Sverige är en demokratisk stat som anses ligga i framkant med att skydda, respektera och främja mänskliga rättigheter finns det fortfarande möjlighet till förbättring av förverkligandet på lokal nivå. I följande avsnitt diskuteras de olika dimensioner av kunskapsluckor som uppmärksammats i uppsatsen. Dessa problem grundas dels i begreppet mänskliga rättigheter men även i organisatoriska aspekter.

Intervjustudien har visat att det, som nämnts tidigare, framförallt krävs utveckling när det kommer till kunskapen om *hur* rättigheterna ska genomsyra kommunala förvaltningar. När internationella konventioner ska överföras till svensk lag mister rättigheten ofta sin centrala funktion då texter ska tolkas vilket kommer göras på olika sätt, av olika människor och av olika kommuner. Det är därmed relevant att ifrågasätta om konventionsförankringen idag verkligen är tillräckligt tydlig i svensk lag? Man kan till viss mån även rikta kritik mot konventionernas möjliga efterlevnad i stort. Forskningen kring transformeringens problematik för området mänskliga rättigheter är omfattad och etablerad och visar på huvudsakliga skillnader mellan internationell- och nationell lagstiftning.[137] Svårigheten med att förverkliga mänskliga rättigheter, det vill säga att inte följa lagen, innebär i längden ett hot mot Sveriges rättssäkerhet så som legalitetsprincipen.

För att mänskliga rättigheter ska kunna efterlevas krävs som sagt mer kunskap om rättigheterna och framförallt om hur en rättighetsbaserad verksamhet drivs. Detta tycks bottna i det faktum att det dels föreligger en kunskapsbrist om mänskliga rättigheter som disciplin och dess tolkning. När det gäller realiseringen är den i grund och botten en fråga om först och främst kommunernas politiska vilja, kapacitet och förmåga att arbeta rättighetsbaserat. Men

[137] Transforskningsproblematiken beskrivs bland annat i Abiri, E., Brodin, A., & Johansson, P. (2008). *Mänskliga rättigheter…? ”Jag vet att dom finns och jag tror att Sverige är bra på dom” Handbok i mänskliga rättigheter på kommunal nivå.* Stockholm: Fritzes. Och i A. Staaf, & L. Zanderin, *Mänskliga rättigheter i svensk belysning* (ss. 9-16). Malmö: Liber AB.

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com

även tjänstemännens då de arbetar med den praktiska verkligheten. Detta förutsätter även att tjänstemännen är deltagande och delaktiga i kunskapshöjande insatser som ges på området.

Vidare tillkommer även organisatoriska aspekter som sektororganiseringens indirekta konsekvenser exempelvis samordning, uppföljning, utvärdering och så vidare. Skillnaden mellan kommunernas storlek kan inte anses vara en bakgrundsfaktor till försvårande omständigheter vid implementering. Även om man kan anta att storleken ändå har viss organisatorisk betydelse. Större kommuner kan exempelvis anses ha större möjlighet till satsningar på och upprättade tjänster för att kunna arbeta med mänskliga rättigheter. Samtidigt tillkommer nackdelar som större organisationers komplexitet med koordination och samverkan. Mindre kommuner kan istället tyckas ha kortare väg ifrån beslutsfattande till verkställande och därmed större möjlighet att direkt beröra bredare tjänstemannakrets.

Kunskapen om mänskliga rättigheter som lag och dess komplexitet gällande praktisk tillämpning är sen tidigare ett känt problem inom juridiken. Det faktum att mänskliga rättigheter implementeras genom mål- och resultatstyrning bidrar till att genomförandet av en rättighetsbaserad verksamhet försvåras då det är upp till var kommun och verksamhet att bestämma tillämpningens verktyg. Begreppets otydlighet i kombination med att förverkligandet av rättigheter sker genom mål- och resultatstyrning möjliggör en stor handlingsfrihet för tjänstemännen. Handlingsfriheten kan ses som både en möjlighet för verksamhetsanpassad implementering. Vidare även som problematisk dels då tjänstemännen får en betydande roll i verkställandet av politiska beslut och kan därmed påverka det faktum att kommunerna jobbar med mänskliga rättigheter systematiskt eller inte. Det kan därför även till viss del ses som motsägande att beslutet fattas i toppen av organisationen men i slutändan indirekt bestäms av tjänstemännen i rollen som gräsrotsbyråkrater. Mot bakgrund av att tjänstemännen präglas av otillräckliga kunskapsresurser kan mål- och resultatstyrning därför ifrågasättas som optimalt för området mänskliga rättigheter. Tjänstemännens ställning bör snarare liknas med den Lipsky beskriver, det vill säga att den präglas av att hantera klyftan mellan lagstiftning och resursbrist.

Att istället använda en styrningsform av mer direkt slag kan möjligen anses underlätta och fylla de implementeringsgap och kunskapsluckor som kommunerna i denna studie belyst. Konsekvensen av en direkt styrning innebär dock en inskränkning av det kommunala självstyret som är grundlagsskyddat och därför inte anses vara möjligt. Direkt styrning förutsätter dock att beslutsfattarna måste inneha en omfattad kunskap om implementering av mänskliga rättigheter. Något som i dagsläget inte kan anses finnas mot bakgrund av SKLs ständiga utvecklande på området samt att representanter för SKL själva

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com

inte har någon tydlig bild över hur en lyckad implementering tar sig uttryck. Behovet av en större utsträckning av delaktighet och deltagande för tjänstemän och politiker kan därför anses nödvändigt.

Även om mänskliga rättigheter som kunskapsområde har utvecklats och fler tjänstemän blivit medvetna om att deras arbete berör området så finns det som sagt ett gap till kunskapen om hur mänskliga rättigheter omsätts i praktiken. Det är därför väsentligt att ifrågasätta effekten av att införliva mänskliga rättigheters konventionsefterlevnad i styrdokument när det uppenbarligen föreligger en diskripens i hur dessa omsätts till praktisk verklighet. Det faktum att mänskliga rättigheter är svårtolkade illustrerar ett problem i förhållande till uppsättningen av lämpliga verktyg. Vidare är det därför relevant att ifrågasätta de verktyg som kommunerna använder för att möjliggöra mänskliga rättigheter tillämpning. Dessa berör i flera fall enskilda rättigheter och inte alla rättigheter och motsvarar därför inte den mångfald av mänskliga rättigheter som finns.

Att en hel kommunal verksamhet ska genomsyras av alla mänskliga rättigheter är ett oerhört omfattande arbete som förutsätter långsiktighet. Det är därför av betydelse att ifrågasätta kommunernas nutida konventionsförankring då den förutsätter kunskap om rättigheternas tillämpning. Ett problematiskt resultat som präglar denna studie.

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com
Handledare:
Mikael Spång

8. Slutsats

I detta kapitel presenteras uppsatsens slutsatser. Utöver dessa ges också avslutande reflektioner och förslag på områden intressanta för vidare forskning. Med studien har jag kunnat visa hur kommuner implementerar mänskliga rättigheter. För att svara på uppsatsens huvudsakliga forskningsfråga: *Hur implementeras mänskliga rättigheter på kommunal nivå?* inleder jag med att presentera resultatet av studiens första frågeställning:

I vilken utsträckning anser sig kommuner arbeta med förverkligandet av det mänskliga rättigheterna? Genom studiens material har det konstaterats att de juridiska ramverk som gäller för kommuner är en förutsättning för att mänskliga rättigheter ens ska kunna införlivas. Dessa är främst de förvaltningsrättsliga principer, grundlagar och kommunallagen. Förverkligandet bottnar dock även huvudsakligen i kommunernas styrdokument. Dessa innehåller mål och värden om mänskliga rättigheter. Hur styrdokumenten ser ut varierar kommunerna emellan. Piteås budget- och verksamhetsplan präglas av ett tydligt rättighetsperspektiv som innefattas i begreppet mångfald. Uppsala har utöver ett rättighetsperspektiv i budget- och verksamhetsplan tagit fram en enskild handlingsplan i syfte att tydligare främja mänskliga rättigheter i kommunens förvaltningar. Lund arbetar istället efter flertalet strategier och handlingsplaner som täcker olika rättighetsområden. Något som dock anses vara problematiskt och planeras att omformuleras till en samlad strategi och handlingsplan för mänskliga rättigheter.

Nyckelpersonerna i respektive kommun arbetar aktivt med att öka kunskapen *om* mänskliga rättigheter samt *hur* mänskliga rättigheter genomsyrar verksamheternas alla delar. Detta genom de olika verktygen. Som nämndes styrdokument, analysverktyg och kunskapshöjande insatser. Vidare även samverkan med civilsamhälle, företag och föreningar, diplomeringar och pilotprojekt. Kommunerna är dessutom i fas med utveckling av tydlig utvärdering och uppföljning på området.

Förvaltningarna bör arbeta efter styrdokumenten som grund vilket symboliserar dess vilja och ambition. Det är dock här som jag urskiljer viss problematik i arbetet med mänskliga rättigheter. Det finns flera faktorer som påverkar kommunernas möjlighet att realisera mänskliga rättigheter. Resurs och tidsbrist, avsaknad av kunskap och möjlighet till delaktighet. Även organisatoriska aspekter som samordning, och samverkan. Dessa hinder representerar svaret på uppsatsens andra frågeställning:

Vilka hinder anses förekomma vid implementering av mänskliga rättigheter i kommunal verksamhet? Ett grundläggande hinder är framförallt kunskapsbristen kring

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com

mänskliga rättigheter, begreppets otydlighet och kunskapen om en rättighetsbaserad verksamhet. Hit hör även överförandet av rättigheterna i konventionerna till en praktisk verklighet. Denna problematik är sen tidigare känd. Trots att det tre kommunerna anses ligga i framkant med implementeringen av mänskliga rättigheter präglas kommunerna av samma problematik. Även om mänskliga rättigheter införlivas i kommunens styrdokument hamnar det lätt i skymundan beroende på de prioriteringar som tjänstemännen gör det vill säga på grund av handlingsfriheten.

Uppsatsens ena syfte är att sprida goda exempel på kommuner som strävar mot ett systematiskt arbetssätt kring mänskliga rättigheter. Genom en intervjustudie har implementeringen av mänskliga rättigheter tre kommuner uppmärksammats. Studien är inte generaliserbar för alla svenska kommuners arbetssätt då storlek och organisation bidrar till att arbetssätten och möjligheterna skiljer sig. Verktygen kan dock ses som en inspiration för andra kommuner att anpassa sin verksamhet efter.

Svaret på studiens huvudsaklig forskningsfråga *hur mänskliga rättigheter implementeras på kommunal nivå* uttrycks genom det olika verktygen ”styrdokument”, ”kunskapshöjande insatser”, ”samverkan med civilsamhället, företag och föreningslivet”, ”analysverktyg”, ”uppföljning och utvärdering” samt ”övriga verktyg”. Svaren på forskningsfrågan och studiens två frågeställningar går i linje med vad tidigare forskning konstaterat kring problematik och framgångsfaktorer gällande implementering av mänskliga rättigheter. Det kan konstateras att det krävs större kunskap kring den praktiska tillämpningen av ett rättighetsperspektiv.

Vad som särskiljer denna studie från tidigare är framförallt den teoretiska förankringen som presenterats i analys och diskussion. Jag hade förhoppningen om att kunna ge tydliga exempel på framgångsrika arbetssätt kring implementeringen av mänskliga rättigheter vilket jag anser svaret på mina frågeställningar representerar. Däremot kvarstår bristen av en tydlig ”metodmall” över arbetet, vilket kräver tid och erfarenhet och något som förhoppningsvis kan urskiljas om något decennium. Avslutningsvis finns det mer att forska på kring ämnet. Det kan till exempel vara av intresse att närmare undersöka tjänstemännens roll i relation till implementering av mänskliga rättigheter. Då även fördjupade studier på gräsrotsnivå. Vidare kan det vara intressant att undersöka huruvida normer i förvaltningar har effekt på implementeringen av mänskliga rättigheter.

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com

Litteraturförteckning

Litteratur

Abiri, E., Brodin, A., & Johansson, P. (2008). *Mänskliga rättigheter…? ”Jag vet att dom finns och jag tror att Sverige är bra på dom” Handbok i mänskliga rättigheter på kommunal nivå.* Stockholm: Fritzes.

Alvehus, J. (2013). *Skriva uppsats med kvalitativ metod: En handbok.* Stockholm: Liber.

Bengtsson, H. (2010). *Offentlig förvaltning. Att arbeta i demokratins tjänst.* Malmö: Gleerups Utbildning AB.

Bryman, A. (2008). *Samhällsvetenskapliga metoder.* Stockholm: Liber.

Bull, T. (2017). Det offentliga uppdraget och de mänskliga rättigheterna. i A-S. Lind, & E. Namli, *Den offentlige tjänstemannen- makthavare i medborgarnas tjänst (ss. 37-54)* Lund: Studentlitteratur AB.

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., & Wängnerud, L. (2009). *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad.* Stockholm: Nordstedts Juridik AB.

Hertting, N. (2014). Implementering: perspektiv och mekanismer. i B. Rothstein, *Politik som organisation, förvaltningspolitikens grundproblem* (ss. 185-212). Lund: Studentlitteratur AB.

Hydén, H. (2002). *Rättssociologi som rättsvetenskap.* Lund: Studentlitteratur AB.

Hydén, H. (2011). Olika perspektiv på mänskliga rättigheter. i A. Staaf , & L. Zanderin, *Mänskliga rättigheter i svensk belysning* (ss. 23-52). Malmö: Liber AB.

Lundquist, L. (1992). *Förvaltning, stat och samhälle.* Lund: Studentlitteratur AB.

Marcusson, L. (2017). Det offentliga uppdraget och de mänskliga rättigheterna. i A-S. Lind, & E. Namli, *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige* (ss. 21-36). Lund: Studentlitteratur AB.

Mathiesen, T. (2005). *Rätten i samhället. En introduktion till rättssociologin*. Lund: Studentlitteratur AB.

May, T. (2013). *Samhällsvetenskaplig forskning.* Lund: Studentlitteratur.

Nilsson, A. (2017). Mänskliga rättigheter i kommunal kontext. i A-S. Lind, & E. Namli, *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige* (ss. 117-147). Lund: Studentlitteratur AB.

Sannerstedt, A. (2001). Implementering- hur politiska beslut genomförs i praktiken. i B. Rothstein, *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem* (ss. 18-48). Stockholm: SNS Förlag.

Silander, D. (2011). Bäst i klassen? Respekten för mänskliga rättigheter i Sverige 1950-2010. i A. Staaf, & L. Zanderin, *Mänskliga rättigheter i svensk belysning* (ss. 79-98). Malmö: Liber AB.

Språkrådet (2008). *Svenska skrivregler*. Stockholm: Liber.

Spång, M., & Wendegård, A. (2009). Mänskliga rättigheter och förvaltning. i M. Spång, *Mänskliga rättigheter- ett ofullbordat uppdrag* (ss. 317-330). Malmö: Liber AB.

Staaf. A., & L. Zanderin. (2011). Introduktion. i A. Staaf, & L. Zanderin, *Mänskliga rättigheter i svensk belysning* (ss. 9-16). Malmö: Liber AB.

Offentligt tryck

Skr. 2016/17:29. *Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter.*

Arbetsmarknadsdepartementet (2014). *Överenskommelse mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting om att stärka arbetet med mänskliga rättigheter på kommunal nivå.* A2014/2289/DISK.

Socialdepartementet (2013). *Godkännande av en överenskommelse om att stärka barnets rättigheter.* S2013/8812/FST.

Socialdepartementet (2010). *Handslaget – en överenskommelse mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting om att stärka barnets rättigheter.* S2010/4938/SF.

Prop. 2007/08:110. *En förnyad folkhälsopolitik.*

Dir. 2006:27. *Kommittédirektiv: Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige.*

Skr. 2005/06:95. *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006-2009.*

Prop. 2002/03:35. *Mål för folkhälsan.*

Dokument framtagna av SKL

SKL. *Mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå. En plattform för policy- och verksamhetsutveckling*. Framtagen 2017.

SKL. *Magasinet mänskliga rättigheter.* Utgiven 17 november 2016.

SKL. *Handlingsplan för ett stärkt arbete för mänskliga rättigheter i kommuner, landsting och regioner.* SKL:s dnr: 11/7554. Framtagen 2015.

SKL. *Indikatorer för mänskliga rättigheter, modell för systematiskt arbete på kommunal nivå*. Utgiven 15 november 2010.

Lagar och förordningar

Lagen om vård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd (2013:407)

Regeringsformen (1991:1471)

Tryckfrihetsförordningen (1949:105)

Yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469)

Tidigare kartläggningar

Emerga på uppdrag av SKL. *Mänskliga rättigheter i kommuner, regioner och landsting Kartläggning av arbetet med mänskliga rättigheter samt önskemål om stöd i detta arbete.* Framtagen 2015.

Mikael Spång på uppdrag av Delegationen för mänskliga rättigheter. *Kommunernas ansvar för att förverkliga mänskliga rättigheter - en kartläggning av 16 kommuner i Sverige*. Framtagen 2008.

Intervjuer

Personkontakt intervju med Ulrika Dagård, demokratiutvecklare, Lunds kommun, 10 februari 2018.

Telefonintervju med Gro Hansen, avdelning för social hållbarhet, Uppsala kommun, 24 april 2018.

Telefonintervju med Vera Renberg, processledare strategiska enheten, Piteå kommun, 23 februari 2018.

Kommunala styrdokument

Lunds kommun

Lunds kommun. *Handlingsplan för Lunds kommuns arbete med nationella minoriteters rättigheter.* Antagen av kommunstyrelsen 7 december 2016, § 376.

Lunds kommun. *Strategi för Lunds kommuns arbete med nationella minoriteters rättigheter.* Antagen av kommunfullmäktige den 20 december 2016, § 304.

Lunds kommun. *Medborgarpolicy.* Antagen av kommunfullmäktige 2010.

Lunds kommun. *Strategi mot våld i nära relationer 2017-2022.* Framtagens av referensgrupp bestående av representanter från berörda förvaltningar.

Lunds kommun. *Delaktighet för alla, Plan för delaktighet och jämlikhet för personer med funktionsnedsättning i Lunds kommun med kommunstyrelsens handlingsplan för genomförandet 2014 – 2016.* Beslutad av kommunförmäktige och kommunstyrelse 2014.
Lunds kommun. *VÄRLDEN I LUND om internationalisering och mänskliga rättigheter. Integrationspolitiskt program för Lunds kommun.*
Lunds kommun. *Lunds kommuns strategi för medborgardialog.* Antagen av kommunfullmäktige den 28 april 2016, § 99.
Lunds kommun. *Förslag till överenskommelse mellan Lunds kommun och idéburen sektor.* Framtagen 7 mars 2018.

Piteå kommun

Piteå kommun. *Riktlinjer för mänskliga rättigheter- mångfald. 2017.* Framtagen av kommunstyrelsen 2 juni 2014. Reviderad 23 januari 2017.
Piteå kommun. *Verksamhetsplan år 2018-2020.*
Piteå kommun. *Nyckeltalsbilaga Delårsrapport 2017*.

Uppsala kommun

Uppsala kommun. *Handlingsplan 2017-2019 främja mänskliga rättigheter*. Fastställt av kommunstyrelsen 8 mars 2017.
Uppsala kommun. *Inrättande av samverkansforum mellan lokala trossamfund och Uppsala kommun.* Framtagen 16 mars 2017.

Hemsidor

Lunds kommun. *Barns rättigheter.* https://www.lund.se/kommun--politik/manskliga-rattigheter/barns-rattigheter/. Senast uppdaterad: 22 november 2016. Hämtad: 26 april 2018.
Lunds kommun. *Folkhälsa.* https://www.lund.se/omsorg--hjalp/folkhalsa/ Senast uppdaterad: 26 mars 2018. Hämtad: 26 april 2018.
Piteå kommun. *Ett Piteå för alla. Vår verksamhet arbetar för ökad mångfald i Piteå 2016.* https://www.pitea.se/contentassets/6d247881009e4bb6b36918ba314b22d8/ett-pitea-for-alla-broschyren---diplomering-host-2016---var-2017.pdf?t=636605267280010036. Hämtad 27 april 2018.

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com

SKL. *Grundläggande webbutbildning inom mänskliga rättigheter*. https://skl.se/demokratiledningstyrning/manskligarattigheterjamstalldhet/webbutbildninglokalutbildning.8400.html Hämtad: 29 april 2018.

Unesco. *Upprop för en europeisk koalition av städer mot rasism. Tiopunktsplan*. https://www.lund.se/globalassets/lund.se/kom_pol/manskliga-rattigheter/tiopunktsplanen.pdf. Hämtad: 27 april 2018.

Uppsala kommun. *HBTQ*. https://www.uppsala.se/hbtq. Uppdaterad: 8 januari 2018. Hämtad: 10 maj 2018.

Matilda Andersson
Matilda.andersson0903@gmail.com

Bilaga 1. Intervjuguide

Tema 1- Relation till mänskliga rättigheter

1. Hur påbörjade XX sitt arbete med mänskliga rättigheter? Fattades något centralt politiskt beslut eller är det olika förvaltningars initiativtagande?

Tema 2- Hur sker arbetet med mänskliga rättigheter

1. Hur arbetar ni med implementeringen av mänskliga rättigheter på en verksamhetsnivå, dvs hur har ni valt att bryta ner och förstå mänskliga rättigheter? Utöver handlingsplanen, finns det dokument, riktlinjer, strategier, initiativ etcetera?

1b. Hur utgår ni i så fall från dessa styrdokument i ert vardagliga arbete?

2. Några speciella perspektiv på mänskliga rättigheter som prioriteras?

Tema 3. Kunskap om mänskliga rättigheter

1. Hur arbetar ni med kunskapshöjande insatser för tjänstemän, politiker och invånare inom området mänskliga rättigheter?

2. Får du uppfattningen om att tjänstemän/politiker förstår hur de ska agera för att arbeta enligt mänskliga rättigheter?

Tema 4. Övriga frågor

1. Hur samverkar ni med civilsamhället inom området mänskliga rättigheter?

2. Hur arbetar kommunen med utvärdering och uppföljning av arbetet med mänskliga rättigheter?

3. Upplever du några svårigheter i/ största utmaningen inom arbetet med mänsklig rättigheter?

4. Tips till kommuner som vill bli bättre på sitt människorättsarbete, dvs. framgångsfaktorer?