



**LUNDS**  
UNIVERSITET  
Mänskliga rättigheter

Magisteruppsats  
Höstterminen 2007

# Mänskliga rättigheter i lokal praktik

En undersökning av kommunal verksamhet

Jahanavi Schriefer  
Handledare: Dr. Dan-Erik Andersson

## **Abstract**

The Swedish political organization is subject for the investigation of this thesis, with regard to the realization of universal human rights. There is a discrepancy between the Swedish state's international undertakings in legally binding treaties and the actualization of human rights by local authorities. The local authorities are ruled by a complex function of both national and local government. Of interest here, is the effect that these, and other organizational aspects, between the national and the local, have for the realization of human rights in local authorities. Also, the discrepancy between the national and the local is attempted to be understood. The study is mainly a literature study, containing elements of interviews with people working with human rights within the local authorities.

The thesis concludes that the situation is complex and hard to lay down. The unclear allotment of responsibilities, for the governing and the local authorities, present a problem for the fulfillment of peoples human rights. The process of both implementing and recognizing human rights are vital in order for the Swedish people to enjoy their rights. Some of the identified functions in this work are education, law and finances. Although, it is likely that this is a lengthy process, there is an extensive contribution from different actors working towards the full recognition of human rights.

Key words: Human rights, Sweden, local authority, local government, political activity

## Innehållsförteckning

|  |    |
|--|----|
| Förkortningar .....  | 4  |
| 1 Inledning .....  | 5  |
| 1.1 Syfte och problemformulering .....                               | 6  |
| 1.2 Tillvägagångssätt .....  | 7  |
| 1.3 Avgränsningar .....  | 8  |
| 1.4 Disposition .....  | 8  |
| 1.5 Begreppsförklaring .....   | 9  |
| 2 Kommunal organisation .....  | 10 |
| 2.1 Verksamhetsindelning .....                                       | 12 |
| 2.2 Kommunal självstyrelse .....                                     | 13 |
| 2.3 Statens styre av kommunerna .....                                | 14 |
| 2.4 Den kommunala kompetensen .....                                  | 16 |
| 2.5 Förändring i kommunal verksamhet .....                           | 18 |
| 2.6 Rättighetslagstiftning .....                                     | 20 |
| 3 Mänskliga rättigheter i teori och praktik .....                    | 22 |
| 3.1 Från retorik till praktisk handling .....                        | 23 |
| 3.1.1 <i>Finansiering av mänskliga rättigheter</i> .....             | 25 |
| 3.1.2 <i>Kännedom om mänskliga rättigheter</i> .....                 | 26 |
| 3.1.3 <i>Uppföljning och kontroll av mänskliga rättigheter</i> ..... | 28 |
| 4 Sammanfattande diskussion .....                                    | 29 |
| 5 Referenser .....   | 30 |
| 5.1 Litteratur .....   | 30 |
| 5.2 Offentligt tryck .....   | 32 |
| 5.3 Internet .....   | 32 |
| 5.4 Intervjuer .....   | 33 |
| 5.4.1 <i>Skriftlig korrespondens</i> .....                           | 33 |
| 5.4.2 <i>Telefonintervju</i> .....                                   | 33 |

## Förkortningar

|                     |   |
|---------------------|---|
| CLRAE               | Europarådets kongress för lokala och regionala organ  |
| Dir.                | Direktiv  |
| DO                  | Ombudsmannen mot etnisk diskriminering  |
| DS                  | Departementsserien  |
| ESK-rättigheter     | Ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter  |
| EU                  | Europeiska unionen  |
| Europadomstolen     | Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna   |
| Europa-konventionen | Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna |
| FN                  | Förenta nationerna  |
| HomO                | Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning  |
| ILO                 | Internationella arbetsorganisationen  |
| JK                  | Justitiekanslern  |
| JO                  | Justitieombudsmannen  |
| JämO                | Jämställdhetsombudsmannen   |
| KO                  | Konsumentombudsmannen   |
| KomL                | Kommunallag   |
| LSS                 | Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade  |
| Prop.               | Proposition   |
| RegR                | Regeringsrätten   |
| RF                  | Regeringsformen   |
| Skr.                | Skrivelse   |
| SoL                 | Socialtjänstlag   |
| SOU                 | Statens offentliga utredningar  |
| TF                  | Tryckfrihetsförordningen  |
| YGL                 | Yttrandefrihetsgrundlagen   |

## 1 Inledning

Sverige, liksom andra länder, har slutit sig till internationella överenskommelser som rör skyddet för de mänskliga rättigheterna. Dessa, tillsammans med exempelvis de svenska grundlagarna och den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, utgör ramverket för den svenska statens skyldigheter att arbeta med förverkligandet av mänskliga rättigheter i Sverige. Jämte regeringen är bland annat landets statliga myndigheter, landsting och kommuner även ansvariga för detta arbete. Som ett redskap i arbetet har regeringen gett ut *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006-2009*. Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige har därefter inrättats, med uppgiften att på nationell nivå stödja de offentliga myndigheternas arbete med att på sikt ”säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige.”<sup>1</sup>

Denna uppsats tar sitt avstamp i den enkätundersökning som SIFO Research International 2006 har genomfört på uppdrag av delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, för att den bättre ska kunna verka för att stödja offentliga myndigheter i deras arbete med mänskliga rättigheter. Undersökningen har riktat sig till samtliga av Sveriges landsting (20), kommuner (290) och 100 statliga myndigheter. Av undersökningen och i synnerhet bland kommunerna har uppfattningen framkommit att arbetet med mänskliga rättigheter i verksamheten sker mer indirekt och omedvetet. Därutöver uppvisar svarande kommuner en låg medvetenhet eller kunskap om innehåll och tillämpning av Förenta Nationernas konventioner, samtidigt som 88% av organisationerna uppger ”att det är mycket eller ganska viktigt att ha kunskap om mänskliga rättigheter för att kunna utföra det dagliga arbetet.”<sup>2</sup> Oberoende av hur pass omfattande kunskaperna om mänskliga rättigheter är bland kommuners politiker och tjänstemän, levererar kommunal verksamhet en omfattande service och tjänster som förverkligar mänskliga rättigheter. Även om mänskliga rättigheter förverkligas utan att de uppmärksammas som sådana är det väl känt att det finns en avsevärd skillnad mellan mänskliga rättigheter i teori och dess genomslag i praktik.<sup>3</sup> För att människor

---

<sup>1</sup> Dir. 2006:27 *Kommittédirektiv: Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige* s. 1-4.

<sup>2</sup> *Kommuners, landstings och statliga myndigheters arbete med mänskliga rättigheter – behovet av stöd*, s. 2-5.

<sup>3</sup> Dunér, Bertil, *Fria och lika i värde: Mänskliga rättigheter i ett samhällsvetenskapligt perspektiv*, s. 23

ska få åtnjuta sina rättigheter är det viktigt att konventioner och åtaganden om mänskliga rättigheter övergår från att vara lagbundna texter till att bli verklighet.<sup>4</sup>

## 1.1 Syfte och problemformulering

Huvudsyftet med denna uppsats är att undersöka lokal praktik av mänskliga rättigheter i Sverige. Det råder en diskrepans mellan vad som kan och bör göras och vad som blir gjort beträffande skydd, förverkligande och efterlevnad av mänskliga rättigheter i Sverige. Det finns en rad ingångar för att undersöka skillnaden. Fokus för problematiseringen i denna framställning är den diskrepans som finns mellan statens internationella åtaganden om mänskliga rättigheter och lokal praktik. Skillnaden, som även kan förstås som en åtskillnad mellan mänskliga rättigheter i teori och praktik, kommer att undersökas inom ramen för kommunal verksamhet<sup>5</sup> i Sverige. Med fokus på nationell och lokal politisk nivå kommer, inom ramen för svensk inrikespolitik och hur Sverige styrs, följande frågeställningar att undersökas;

- Hur påverkar organisatoriska aspekter mellan nationell och lokal nivå förverkligandet av mänskliga rättigheter i kommunal verksamhet?
- Hur kan diskrepansen mellan statens åtaganden om mänskliga rättigheter och kommunal praktik förstås?

En del av syftet med undersökningen är även att belysa hur diskrepansen kan överbryggas. Valet av ett perspektiv på organisatoriska aspekter innebär att studien bland annat undersöker den kommunala självstyrelsen, olika funktioner för statens styre av kommunerna och kontrollmekanismer för att övervaka förverkligandet av mänskliga rättigheter. I framställningen kommer en åtskillnad att göras dels beträffande avsaknaden av att mänskliga rättigheter inte uttalas även om de finns i verksamheten, dels avsaknaden av mänskliga rättigheter oavsett. Förhoppningen med undersökningen är även att den kan vara ett bidrag i riktningen mot att överbrygga diskrepansen mellan mänskliga rättigheter i teori och praktik.

---

<sup>4</sup> Gunner, Göran, 'Mänskliga rättigheter' i Gunner, Göran – Namli, Elena (red.), *Allas värde och lika rätt: Perspektiv på mänskliga rättigheter*, s. 33.

<sup>5</sup> Kommunal verksamhet syftar till den verksamhet som bedrivs i primärkommuner. [Se vidare under 1.5 Begreppsförklaring.]

## 1.2 Tillvägagångssätt

Till grund för denna uppsats ligger en litteraturstudie, utifrån vilken det kan konstateras att det material som behandlar omsättningen av statens åtaganden om mänskliga rättigheter i lokal praktik inom ramen för Sverige och nationell politik är begränsad. Det material som förekommer är bland annat undervisningsmaterial för utbildningssystemets alla nivåer och offentligt tryck. Däremot är det vanligare med material som på något vis tar upp en viss rättighet eller grupp av rättigheter. Vanligast förekommande är material som handlar om mänskliga rättigheter men talar om det i andra ordalag, där bland annat demokrati, statskick, välfärd, moral och etik och inflytande behandlas.

Materialet som ligger till grund för denna undersökning har dels valts utifrån relevans för aktuella frågeställningar, dels utifrån den tvärvetenskapliga karaktär som mänskliga rättigheter har i teorin och den vitt skilda verksamhet inom vilken dess praktiska tillämpning återfinns i den kommunala verksamheten. Dessa riktlinjer har varit vägledande vid urvalet av materialet och representeras av den bredd av material som har använts för att söka svara på uppsatsens problemformuleringar. Härutöver har diverse hemsidor om mänskliga rättigheter och relaterade/inkluderade ämnen kommit till användning, däribland Regeringens webbplats för mänskliga rättigheter och Svenska Kommuner och Landstings hemsida nämns. Utöver dessa hemsidor har även kommuners egna hemsidor varit av intresse, men information från dessa återfinns inte i uppsatsen, då det är svårt att kontrollera dem. Exempel utifrån verksamheten har istället inhämtats i form av skriftlig korrespondens med kommunala politiker och tjänstemän. Kontakterna har förmedlats av huvudsekreterare för delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, Karin Steffensen. Intervjupersonernas svar är av intresse för uppsatsen då de alla arbetar med mänskliga rättigheter i varierande utsträckning. Svaren används som exempel och avser inte på något vis vara representativa för en bredare grupp och kommer följaktligen heller inte att användas för att generalisera. Frågor har också ställts till Mikael Spång, med anledning av att han på uppdrag av delegationen närmare ska kartlägga arbetet med mänskliga rättigheter i ett antal kommuner.<sup>6</sup> En telefonintervju med Elisabeth Abiri, ordförande för delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, finns också med i underlaget till uppsatsen.

---

<sup>6</sup> Spång, Mikael, skriftlig korrespondens den 17 december 2007.

### **1.3 Avgränsningar**

Argumentationslinjen som går som en röd tråd igenom denna uppsats är diskrepansen mellan statens internationella åtaganden för mänskliga rättigheter och hur lokal praktik ser ut, vilket dels består i att skyldighetsbelagda myndigheter [vilka i denna framställning utgörs av kommunerna] inte fullföljer sina skyldigheter om mänskliga rättigheter, dels att kommunal verksamhet beaktar innehållet i konventioner om mänskliga rättigheter, men att det görs i andra ordalag än i termer av mänskliga rättigheter.<sup>7</sup>

I arbetet med att söka svar på de för undersökningen relevanta frågorna kommer det arbete som bedrivs med mänskliga rättigheter inom den kommunala verksamheten att beröras. Kommunal verksamhet och de riktlinjer och lagar som finns framtagna för verksamheten är ett mycket stort antal. Eftersom mänskliga rättigheter uppträder i stora delar av kommunal verksamhet vid exempelvis beslutsfattande, men också i det mellanmänskliga mötet ute i verksamheten, kommer denna framställning omöjligt kunna ge en rättvis bild av samtlig verksamhet. Det kommer därför att ske i begränsad utsträckning och istället ligger intentionen i att ta fasta på några kommunala mekanismer som är av stor vikt när uppsatsens frågeställningar ska utredas.

I undersökningen har en rad avgränsningar gjorts, med anledning av tidsbegränsning för studiens genomförande och för att få ett hanterligt omfång och underlag att arbeta utifrån. Några av avgränsningarna har redan berörts, när exempelvis endast verksamhet i primärkommuner undersöks. Även om landstingskommuner också förtjänar en undersökning, uppvisar primärkommunal verksamhet en större variation av områden där mänskliga rättigheter återfinns. Dessutom är det ett medvetet val att utgå ifrån lokal nivå vilket även har gjort att länsstyrelsens funktion har lämnats därhän. Ytterligare en avgränsning som har gjorts är att inte ingående ägna uppmärksamhet åt det batteri av konventioner och de kontrollsystem som finns till för att bevaka förverkligandet av staters åtaganden i enlighet med internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Exempel från andra länder har också valts bort. Detta har bland annat gjorts med åtanke av den delade styrningen av Sveriges kommuner.

### **1.4 Disposition**

I kapitel 2, där kommunal organisation redovisas, problematiseras kommunal verksamhet utifrån den kommunala självstyrelsen och statens styre av kommunerna. Dessa, liksom de

---

<sup>7</sup> SOU 2001:5 *Forum för Levande historia – Betänkande av Kommittén Forum för Levande Historia*, s. 96.



uppgifter som ligger under kommunens ansvar och befogenheter, kommer att tas upp i kapitlet som en del i det ramverk vari mänskliga rättigheter i den kommunala verksamheten kan förstås. Vikt kommer att läggas vid styrning genom utbildning eller opinionsbildning, ekonomiska medel och lagstiftning. Anledningen till att dessa ägnas närmare uppmärksamhet är att de tre områdena har omfattande betydelse för förverkligandet av mänskliga rättigheter på kommunal nivå, vilket vi kan se i kapitel 3 [3.1 Från retorik till praktisk handling]. I kapitel 2 sammanfattas utvecklingen av kommunal verksamhet, för att sedan behandla rättighetslagstiftning. Det senare är givetvis direkt förbundet med omsättningen av mänskliga rättigheter från teori till praktik och belyser närmare problematiken kring ansvarsfördelning och ansvarsutkrävande till följd av organisatoriska aspekter. Kapitel 3 berör statens internationella åtaganden om mänskliga rättigheter i korthet samt hur dessa omsätts i lokal praktik. Istället är fokus för kapitlet olika funktioner som har stor inverkan på förverkligandet av mänskliga rättigheter inom kommunal verksamhet, där kännedom om och kontroll av efterlevnaden av mänskliga rättigheter är betydande. Därefter avslutas uppsatsen med en sammanfattande diskussion i kapitel 4. En referenslista med de fullständiga referenser som i kortare form finns i fotnoterna hittas i kapitel 5.

## 1.5 Begreppsförklaring

*Kommun:* Sverige kan indelas i landsting och kommuner (KomL 1:1)<sup>8</sup>, vilka i RF 1:7 omnämns som landstingskommuner och primärkommuner.<sup>9</sup> Med begreppet kommun avses ofta såväl landsting som kommun. I denna framställning syftar däremot uttrycket kommun på ”primärkommunen”, eftersom det är inom denna verksamhet som mänskliga rättigheter närmare undersöks.

*Kommunal verksamhet:* I enlighet med den begreppsförklaring som ovan ges av en kommun syftar ”kommunal verksamhet” till den verksamhet som Sveriges primärkommuner bedriver.

*Mänskliga rättigheter:* Det finns många olika definitioner och innebörder av mänskliga rättigheter. I korthet kan mänskliga rättigheter beskrivas som universella rättigheter som

---

<sup>8</sup> *Kommunallagen*, s. 3.

<sup>9</sup> Sveriges riksdag, [http://www.riksdagen.se/templates/R\\_PageExtended\\_\\_\\_6055.aspx](http://www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended___6055.aspx).

tillfaller alla människor på grundval av att vi är födda fria och lika i värde och rättigheter.<sup>10</sup> Oavsett hur dessa uttrycks i olika konventioner ses de som odelbara, ömsesidigt beroende av varandra och relaterade till varandra.<sup>11</sup> I denna uppsats är speciellt statens förhållande till individen av intresse. Om detta står det att läsa på Regeringens webbplats för mänskliga rättigheter att "De mänskliga rättigheterna reglerar förhållandet mellan statsmakten och enskilda människor. De utgör en begränsning av statens makt över individen och slår samtidigt fast vissa skyldigheter för staten gentemot individen."<sup>12</sup> [Se vidare under kapitel 3.]

*Staten*: Med "staten" avses "den offentliga makten på riksnivå i ett land."<sup>13</sup> I detta avseende står staten i relation till kommunen. Denna åtskillnad är exempelvis aktuell när den kommunala självstyrelsen diskuteras. Härutöver används begreppet "staten" ibland som den svenska regeringen, riksdagen och myndigheter<sup>14</sup> och kan då betraktas som "alla de myndigheter till vilka staten kan delegera sin maktutövning."<sup>15</sup> Här innefattas även kommunerna som är skyldiga att efterleva de mänskliga rättigheterna i enlighet med de av riksdagen ratificerade konventionerna.

## 2 Kommunal organisation

Sverige är en enhetsstat<sup>16</sup> som i praktiken styrs av flera politiska system.<sup>17</sup> På nationell nivå är det riksdagen som beslutar och regeringen som verkställer.<sup>18</sup> För att omsätta besluten i praktik har centrala myndigheter egna organ på regional och lokal nivå. På regional nivå är det länsstyrelsen som är verkställande organ av statlig verksamhet och på lokal nivå svarar kommunala organ för omfattande förvaltningsuppgifter.<sup>19</sup> Kommunerna finns till för att underlätta förverkligandet av folkviljan och stärka demokratin och krymper härmed avståndet mellan de styrande och de styrda<sup>20</sup> samt har en central roll i att tillhandahålla offentliga

---

<sup>10</sup> Kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx> .

<sup>11</sup> Ds 2001:10 *Mänskliga rättigheter i Sverige – en kartläggning*, s. 23.

<sup>12</sup> Regeringens webbplats för mänskliga rättigheter, [http://www.manskligarattigheter.gov.se/extra/pod/?module\\_instance=3&navid=65](http://www.manskligarattigheter.gov.se/extra/pod/?module_instance=3&navid=65) .

<sup>13</sup> Nationalencyklopedin, [http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/jsp/search/article.jsp?i\\_art\\_id=715767&i\\_word=staten](http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=715767&i_word=staten) .

<sup>14</sup> Nationalencyklopedin, [http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/jsp/search/article.jsp?i\\_sect\\_id=926662&i\\_history=1](http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/jsp/search/article.jsp?i_sect_id=926662&i_history=1) .

<sup>15</sup> Ds 1998:46 *Mänskliga rättigheter – mångas skyldigheter*, s. 6.

<sup>16</sup> *Europarådet om lokal och regional demokrati i Sverige*, s. 38.

<sup>17</sup> Larsson, Torbjörn, *Det svenska statskicket*, s. 39.

<sup>18</sup> Sveriges riksdag, [http://www.riksdagen.se/templates/R\\_Page\\_\\_\\_\\_\\_2556.aspx](http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_____2556.aspx) .

<sup>19</sup> *Om lokal och regional demokrati i Sverige*, s. 38.

<sup>20</sup> Larsson, Torbjörn, *Det svenska statskicket*, s. 39.

tjänster för kommunmedlemmarna.<sup>21</sup> De kommunala besluten är ofta mer ingripande och avgörande för den enskilde medborgaren än statliga,<sup>22</sup> då frågor som direkt berör medborgaren avgörs här. Det kan exempelvis röra sig om skolgång och socialtjänst. Kommunerna i Sverige har, i jämförelse med många andra länder, ett större ansvar att tillhandahålla tjänster och service, som annars vilar på staten och produceras och finansieras av den privata sektorn.<sup>23</sup> Under 2001 motsvarade kommunernas utgifter [412 miljoner kronor] över hälften av statens utgifter [716 miljoner kronor], vilket ger en antydning om kommunernas omfattning och vikt för samhällsorganisationen.<sup>24</sup> Den offentliga verksamheten vilar på en princip om alla människors lika värde. I RF 1:2 formuleras detta som att ”Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.”<sup>25</sup> I sina arbetsuppgifter utövar kommunanställda tjänstemän makt gentemot kommuninvånaren. Detta kommer av den bemyndigande tjänst som exempelvis sker vid beslut om socialbidrag. Det är inte ovanligt att den kommunala tjänstemannen ställs inför etiska problem i sitt yrke. Det kan exempelvis röra sig om normer som står i konflikt med varandra, situationer som är etiskt svårhanterlig eller känslig myndighetsutövning. Kommunala tjänstemän ska i sin yrkesutövning verka för vissa normer och värden som fastställs i nationella lagar och förordningar. Till dessa tillkommer bland annat styrdokument från kommunfullmäktige och riktlinjer från nämnder och förvaltningar samt arbetsplaner. Sammanfattat kan dessa riktlinjer i konkreta situationer komma i konflikt med varandra. Ett sådant exempel är situationer där praktiska skäl leder till att val tvingas fattas som inte är förenliga med dessa normer.<sup>26</sup> Trots att kommunerna samverkar med staten för att nå gemensamma samhällsliga mål vilar det yttersta ansvaret för verksamheten i samhället på staten,<sup>27</sup> även om denna otydlig kompetensfördelning kan skapa konflikter.<sup>28</sup>

---

<sup>21</sup> Europarådet om lokal och regional demokrati i Sverige, s. 38.

<sup>22</sup> Marcusson, Lena, *Mot en ny kommunalrätt: om den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet*, s. 13.

<sup>23</sup> *Kommunerna fram till 2020*, s. 21.

<sup>24</sup> *Om lokal och regional demokrati i Sverige*, s. 16.

<sup>25</sup> Sveriges riksdag, [http://www.riksdagen.se/templates/R\\_PageExtended\\_\\_\\_6055.aspx](http://www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended___6055.aspx).

<sup>26</sup> Nikku, Nina, *Etik i kommunal vardag: Från målsättning till praktik*, s. 20-21, 31.

<sup>27</sup> Bohlin, Alf, *Kommunal rättens grunder*, s. 22.

<sup>28</sup> Petersson, Olof – Karvonen, Lauri – Smith, Eivind – Swedenborg, Birgitta, *Demokratins grundlag*, s. 75.

## 2.1 Verksamhetsindelning

I RF 1:7 fastslås att kommunen är en juridisk person och betraktas, i likhet med bland annat staten, som en offentligrättslig juridisk person.<sup>29</sup> En kommun kan beskrivas som den gemenskap eller den sammanslutning som är dess medlemmar. Vidare ska kommunen finnas enligt lag (RF 1:7) och omfattar ett givet geografiskt avgränsat område inom vilket den kan agera (KomL 1:4).<sup>30</sup> Medlemskapet i kommunen kan innehas av både fysiska och juridiska personer<sup>31</sup> och är tvunget så snart någon av medlemsgrunderna<sup>32</sup> angivna i KomL 1:4 uppfylls. Dessutom är kommunen underkastad en viss statlig kontroll och tillsyn och har enligt lag (RF 1:7) rätt att utkräva skatt för finansiering av sin verksamhet.<sup>33</sup> Skatterna skapar utrymme för sociala reformer.<sup>34</sup>

I kommunen är det kommunfullmäktige som är den folkvalda församlingen som beslutar om bland annat budget och medelsanvändning och fattar viktigare politiska beslut. Den högsta myndigheten är kommunstyrelsen som bereder och verkställer kommunfullmäktiges beslut och ansvarar för nämnderna som är de kommunala förvaltningsmyndigheterna. Mycket av kommunernas konkreta verksamheten bedrivs i dessa förvaltningsorganisationer.<sup>35</sup> I fall då ingen annan nämnd eller styrelse ombesörjer de av riksdag och regering ålagda uppgifter faller de inom ramen för kommunstyrelsens ansvar.<sup>36</sup>

Bland den lagstiftning som reglerar kommunal verksamhet förtjänar kommunallagen (KomL) vidare uppmärksamhet. KomL är en ramlag och innehållet i den fastställs genom prövning. Det innebär att ett kommunalt beslut gäller tills det överklagas och förklaras ogiltigt.<sup>37</sup> KomL är utförlig i anvisningar om hur beslutsprocessen ska gå till, men lämnar utrymme för vad det är kommunen ska syssla med.<sup>38</sup> Eftersom mycket av den kommunala besluten kan ses som gränsfallsbeslut finns också smålagar som beskriver vad kommuner får göra, men inte måste göra.<sup>39</sup>

---

<sup>29</sup> Warnling-Nerep, Wiweka, *Kommuners lag- och domstolstrots: En undersökning av legaliteten i den kommunala förvaltningen, gränserna för den kommunala självstyrelsen samt statens möjligheter att utöva kontroll och ställa kommuner till ansvar*, s. 153.

<sup>30</sup> Bohlin, Alf, *Kommunal rättens grunder*, s. 19-20.

<sup>31</sup> Björkman, Ulla – Lundin, Olle, *Kommunen och lagen – en introduktion*, s. 18.

<sup>32</sup> ”Medlem av en kommun är den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller är taxerad till kommunalskatt där.” (KomL 1:4 1991:900 med ändringar införda t.o.m. lag 2007:68) *Kommunallagen*, s. 3.

<sup>33</sup> Bohlin, Alf, *Kommunal rättens grunder*, s. 19-20.

<sup>34</sup> Nygren, Lennart, *Trygghet under omprövning: Välfärdsstaten och 90-talets utmaningar*, s. 108.

<sup>35</sup> Björkman, Ulla – Lundin, Olle, *Kommunen och lagen – en introduktion*, s. 22, 54.

<sup>36</sup> Larsson, Torbjörn, *Det svenska statskicket*, s. 213.

<sup>37</sup> Larsson, Torbjörn, *Det svenska statskicket*, s. 41.

<sup>38</sup> Björkman, Ulla – Lundin, Olle, *Kommunen och lagen – en introduktion*, s. 25.

<sup>39</sup> Larsson, Torbjörn, *Det svenska statskicket*, s. 42.

I följande avsnitt kommer kommunal verksamhet närmare att belysas. Detta kommer i stor utsträckning att göras utifrån den delade funktion som kommunen har i och med att den både är självstyrande och förvaltningsorgan åt riksdag och regering.<sup>40</sup> Idag finns det ingen klar gräns för självstyrelsen,<sup>41</sup> vilket medför problem ur effektivitetssynpunkt och att det blir svårt för medborgarna kräva att kommunen tar sitt ansvar.<sup>42</sup>

## 2.2 Kommunal självstyrelse

Det kommunala självstyret eller den kommunala självstyrelsen, som används synonymt,<sup>43</sup> är ett rättsligt fenomen,<sup>44</sup> men varken RF eller KomL preciserar närmare begreppet.<sup>45</sup> Dessutom regleras självstyrelsen av Europarådets konvention om kommunal självstyrelse till vilken Sverige har slutit sig. I Europarådets rapport 2005 om Sveriges efterlevnad av konventionen, konstateras att självstyrelsen under senare år har urholkats.<sup>46</sup> Självstyrelsen kan dock sägas röra en princip för relationen mellan stat och kommun som ska ge kommunerna en egenbestämmanderätt.<sup>47</sup> Tanken med den kommunala självstyrelse är att kommunerna, jämte särskilda lagstiftade åligganden, ska ha en egen sfär att själv styra över där staten inte blandar sig i.<sup>48</sup> Två viktiga grundtankar för självstyrelsebegreppet är dels betydelsen av att medborgaren har möjlighet till deltagande i den offentliga verksamheten, dels decentraliserat beslutsfattande som en nödvändighet för demokrati.<sup>49</sup> Arbetsfördelningen mellan kommuner och staten har sett olika ut beroende på samhällsutvecklingen, men är alltid begränsad. Riksdagen är den instans som i lag beslutar om grunderna för kommunal organisation, beskattning och verksamhet.<sup>50</sup> Det är inte ovanligt att den kommunala självstyrelsen kommer i konflikt med statliga krav på kommunen, vilket medför att samverkan mellan staten och kommunen är viktig.<sup>51</sup> KomL är konstruerade just för att kunna anpassas till ändrade

---

<sup>40</sup> Larsson, Torbjörn, *Det svenska statsskicket*, s. 236-238.

<sup>41</sup> Marcusson, Lena, *Mot en ny kommunalrätt: om den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet*, s. 33.

<sup>42</sup> Petersson, Olof – Karvonen, Lauri – Smith, Eivind – Swedenborg, Birgitta, *Demokratins grundlag*, s. 65.

<sup>43</sup> Kolam, Kerstin, *Kommunerna och friheten: Självstyrelsen i teori och praktik*, s. 6.

<sup>44</sup> Björkman, Ulla – Lundin, Olle, *Kommunen och lagen – en introduktion*, s. 20.

<sup>45</sup> Bohlin, Alf, *Kommunal rättens grunder*, s. 22.

<sup>46</sup> *Om lokal och regional demokrati i Sverige*, s. 8-10.

<sup>47</sup> Marcusson, Lena, *Mot en ny kommunalrätt: om den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet*, s. 24.

<sup>48</sup> Bohlin, Alf, *Kommunal rättens grunder*, s. 22.

<sup>49</sup> Marcusson, Lena, *Mot en ny kommunalrätt: om den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet*, s. 25.

<sup>50</sup> Bohlin, Alf, *Kommunal rättens grunder*, s. 22-23.

<sup>51</sup> Björkman, Ulla – Lundin, Olle, *Kommunen och lagen – en introduktion*, s. 20.

förhållanden och att möjliggöra nytänkande.<sup>52</sup> Inom exempelvis socialtjänsten, skolväsendet och räddningstjänsten finns specialförfattningar som ålägger kommunerna förpliktelser att fullgöra förvaltningsuppgifter.<sup>53</sup> Trots den kommunala självstyrelsen i teorin kan det nationella systemet när som helst återta den makt som har överlåtits till kommunerna.<sup>54</sup> Riksdagen kan därmed sägas vara den yttersta garanten för självstyrelsen.<sup>55</sup>

### 2.3 Statens styre av kommunerna

Kommunernas agerande bestäms, vilket i det föregående har berörts, genom en blandning av att de dels utgör ett autonomt politiskt system, dels fungerar som ett förvaltningsorgan underställt regering och riksdag.<sup>56</sup> Med andra ord förhåller kommunen sig både till dess medlemmar och till staten.<sup>57</sup> Traditionellt styrs den kommunala verksamheten av staten genom lagstiftning, statsbidrag och statsbidragsvillkor. Härtill kan styrning genom utbildning och opinionsbildning och överenskommelser mellan statsmakterna och förbundet Sveriges Kommuner och Landsting räknas upp.<sup>58</sup>

Förutom den kommunala självstyrelsen, som redan har berörts, har begreppsparet decentralisering och centralisering relevans beträffande på vilken nivå i samhällssystemet som beslut om kommunal verksamhet fattas. Den svenska samhällsorganisationen, med den politiska makten på flera nivåer, ger fördelar vid både decentralisering och centralisering.<sup>59</sup> För stor decentralisering av den politiska makten har ibland utpekats som ett hot mot den nationella demokratin, eftersom för stora variationer kan vara påfrestande för systemet.<sup>60</sup> Fördelar med decentralisering är bland annat möjligheten till regional och lokal anpassning och förhoppningsvis en större förståelse för de beslut som fattas. Centraliseringens fördelar är likformighet och rättvisa och att det blir lättare att styra till följd av de gränsöverskridande effekterna.<sup>61</sup> I början av 1990-talet ökade exempelvis decentraliseringen av förvaltningen,<sup>62</sup>

---

<sup>52</sup> Warnling-Nerep, Wiweka, *Kommuners lag- och domstolstrots*, s. 151.

<sup>53</sup> Bohlin, Alf, *Kommunal rättens grunder*, s. 23.

<sup>54</sup> Larsson, Torbjörn, *Det svenska statskicket*, s. 40.

<sup>55</sup> Marcusson, Lena, *Mot en ny kommunalrätt: om den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet*, s. 37.

<sup>56</sup> Larsson, Torbjörn, *Det svenska statskicket*, s. 43.

<sup>57</sup> Björkman, Ulla – Lundin, Olle, *Kommunen och lagen – en introduktion*, s. 24.

<sup>58</sup> Marcusson, Lena, *Mot en ny kommunalrätt: om den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet*, s. 59.

<sup>59</sup> Petersson, Olof – Karvonen, Lauri – Smith, Eivind – Swedenborg, Birgitta, *Demokratins grundlag*, s. 65.

<sup>60</sup> Larsson, Torbjörn, *Det svenska statskicket*, s. 239.

<sup>61</sup> Petersson, Olof – Karvonen, Lauri – Smith, Eivind – Swedenborg, Birgitta, *Demokratins grundlag*, s. 67-68.

<sup>62</sup> Larsson, Torbjörn, *Det svenska statskicket*, s. 233.

vilket medförde ett ökat utrymme för självstyret.<sup>63</sup> Som motvikt tillämpas exempelvis specialregleringar samt förordningar, råd och föreskrifter av myndigheter vid tillämpning av ramlagar.<sup>64</sup> Den specialreglerade verksamheten ålägger kommunerna den av riksdagen beslutade verksamheten. Syftet är att till viss grad likrikta kommunerna.<sup>65</sup>

Regler behövs för att ett samhälle ska fungera effektivt och fungerar därmed som styrmedel. Lagar och förordningar är dock bara ett bland många styrmedel för att påverka människors handlande.<sup>66</sup> Styrning genom ekonomiska medel är ytterligare en påverkansform. Kommunal verksamhet är beroende av finansiella medel, så som kommunalskatten, som utgör den främsta inkomstkällan, samt statsbidrag. Skyldigheten att tillhandahålla kommunala tjänster och myndigheter ska finansieras av allmänna medel.<sup>67</sup> Inom svensk förvaltningsrätt finns två huvudtyper av överklaganden, laglighetsprövning och förvaltningsbesvär.<sup>68</sup> Dessa exemplifierar igen att kommunen slutligen är underställd statlig kontroll,<sup>69</sup> där länsstyrelsens tillsyn över hur ålägganden sköts i kommunerna är en viktig funktion. Sveriges Kommuner och Landsting, som tidigare var tvådelad, har haft olika uppgifter och skepnader och även förekommit som forum för statens styrning av kommunerna, eftersom organisationen är samtals- och förhandlingspartner med regeringen. Förbundet är dock formellt sett en intresseorganisation som har till uppgift att tillvarata kommunernas och landstingens intressen och kan inte stifta bindande uppgörelser. Däremot följs de rekommendationer som förbundet går ut med i stort. Förbundet har också åtagit sig rollen att råda och konsultera kommuner när dessa saknar egen kompetens.

Inom kommunal verksamhet måste ständigt bedömningar och prioriteringar göras. Här blir ekonomiska avväganden, på bekostnad av den fulla respekten för de mänskliga rättigheterna, relevant att belysas.<sup>70</sup> Av KomL framgår att budgeten ska utformas så att intäkterna överstiger utgifterna.<sup>71</sup> Eftersom intäkterna från den kommunala skatten inte räcker för att finansiera de ålägganden som finns på kommunerna måste verksamheten prioriteras. Dessutom finns statsbidrag som är ett ekonomiskt bidrag. Detta bidrag finns till för att

---

<sup>63</sup> Bohlin, Alf, *Kommunal rättens grunder*, s. 144.

<sup>64</sup> Larsson, Torbjörn, *Det svenska statskicket*, s. 238.

<sup>65</sup> Larsson, Torbjörn, *Det svenska statskicket*, s. 42.

<sup>66</sup> Ds 2000:1 *Kommittéhandboken*, s. 29.

<sup>67</sup> Björkman, Ulla – Lundin, Olle, *Kommunen och lagen – en introduktion*, s. 50.

<sup>68</sup> Bohlin, Alf, *Kommunal rättens grunder*, s. 241.

<sup>69</sup> Warnling-Nerep, Wiweka, *Kommuners lag- och domstolstrots*, s. 153.

<sup>70</sup> Larsson, Torbjörn, *Det svenska statskicket*, s. 239-240.

<sup>71</sup> Eriksson, Ulf G., *Ny i politiken: handbok för kommunalpolitiker*, s. 39.

utjämnar skillnader mellan kommuner,<sup>72</sup> men också för att påverka verksamheten och för att uppmuntra till olika åtgärder.<sup>73</sup> I en undersökning av etik i kommunal vardag kommer Nina Nikku fram till att mänskliga värden ibland kompromissas med följd av ekonomiska åtstramningar. Att tillämpa Nikkus forskning om etik i kommunal verksamhet på mänskliga rättigheter skulle betyda att det är viktigt att klargöra värdenormer för verksamheten och diskutera hur dessa praktiskt ska respekteras.<sup>74</sup>

## 2.4 Den kommunala kompetensen

Frågan om den kommunala kompetensen är knuten till hur den kommunala verksamheten styrs och regleras. Det har redan konstaterats att kommunernas befogenheter och åligganden, organisation samt riktlinjer för verksamheten och beskattningen är beslutade om i lag. Den kommunala verksamheten handlar om statlig styrning och delvis om kommunal självstyrelse. Verksamheten speglar vad kommunen måste göra till följd av i lag stiftade krav och vad kommunen får göra utifrån den kommunala självstyrelsen. Därutöver innefattar verksamheten vad kommunen kan och vill göra, vilket beror på resurser och den politiska inriktningen.<sup>75</sup> Den friare verksamheten som kommunerna bedriver grundar sig på kommunallagens allmänna kompetensregler. Här återfinns inga direkta åligganden och kommunerna ägna sig åt områden så som kultur, fritid och turism.<sup>76</sup>

Den kommunala kompetensen, eller vad kommunerna ska göra med och hur detta ska ske, är lagstadgad<sup>77</sup> och inom varje kommunernas ansvarsområden förekommer rättslig reglering i olika grader.<sup>78</sup> Den kommunala kompetensen innefattar den allmänna kompetensen och den särskilda kompetens som regleras i specialförfattningar.<sup>79</sup> I fall då dessa strider mot varandra har de senare företräde.<sup>80</sup> Speciallagarna bemyndigar eller ålägger kommunerna sakområden för exempelvis skola, socialtjänst, räddningstjänst, plan- och byggnadsnämnden och miljö- och hälsoskydd.<sup>81</sup> En betydlig del av de kommunala verksamhetsområdena är

---

<sup>72</sup> Larsson, Torbjörn, *Det svenska statskicket*, s. 239.

<sup>73</sup> Marcusson, Lena, *Mot en ny kommunalrätt: om den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet*, s. 60.

<sup>74</sup> Nikku, Nina, *Etik i kommunal vardag: Från målsättning till praktik*, s. 114-115.

<sup>75</sup> Björkman, Ulla – Lundin, Olle, *Kommunen och lagen – en introduktion*, s. 23-25.

<sup>76</sup> Marcusson, Lena, *Mot en ny kommunalrätt: om den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet*, s. 52.

<sup>77</sup> Bohlin, Alf, *Kommunal rättens grunder*, s. 83.

<sup>78</sup> Marcusson, Lena, *Mot en ny kommunalrätt: om den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet*, s. 120.

<sup>79</sup> *Om lokal och regional demokrati i Sverige*, s. 41.

<sup>80</sup> Björkman, Ulla – Lundin, Olle, *Kommunen och lagen – en introduktion*, s. 48.

<sup>81</sup> Bohlin, Alf, *Kommunal rättens grunder*, s. 18.



specialreglerad där kommunerna åläggs skyldigheter att tillhandahålla tjänster eller själv utföra viss service.<sup>82</sup> Samtidigt som kommunens handlingsfrihet inom dessa verksamheter är begränsad är de kostnadsmässigt dominerande för kommunerna.<sup>83</sup> Uppskattningsvis 80% av de ekonomiska och personella resurserna i av den kommunala verksamheten består av den tvingade verksamheten.<sup>84</sup> Men även om denna traditionella indelning i oreglerad och specialreglerad verksamhet existerar finns har den minskat i betydelse<sup>85</sup> och idag finns ingen tydlig gräns mellan den allmänna kompetensen och den specialreglerade verksamheten.<sup>86</sup>

Kommunen ska behandla sina medlemmar rättvist och på ett likvärdigt sätt<sup>87</sup> och vid beslutsfattande ska enligt RF 1:9 saklighet och opartiskhet tillämpas.<sup>88</sup> Även om utgångspunkten är att all kommunal verksamhet ska omfattas av likställighetsprincipen finns det undantag. Likställighetsprincipen (KomL 2:2) innebär att kommunmedlemmarna ska behandlas likvärdigt både avseende rättigheter och skyldigheter. Kravet på likabehandling innebär ibland att olika fall ska behandlas olika.<sup>89</sup> Till grund för denna princip ligger tanken om ekonomisk rättvisa, där alla kommunmedlemmar ska kunna ta del av de gemensamma medlen i samma omfattning och på lika villkor. Undantag föreligger vid specialregleringar och där det inte finns ett nyttjandekollektiv.<sup>90</sup> I sådana fall ska det finnas en objektiv och saklig grund för särbehandling av vissa kommunmedlemmar.<sup>91</sup> Av rättspraxis framgår att det i den kommunala kompetensen inte ingår att understödja enskilda, då detta inte anses gagna kollektivets intresse.<sup>92</sup> Självkostnadsprincipen är en annan princip som begränsar den kommunala handlingsfriheten. Principen innebär att kommunens avgiftssättning begränsas då den inte får leda till ekonomisk vinning.<sup>93</sup> Ytterligare principer som reglerar kommunal verksamhet är utjämningsystemet, där ekonomiska skillnader utjämnas mellan kommunerna<sup>94</sup> och förbudet mot retroaktiva beslut.<sup>95</sup> Men reglering för kommunernas

---

<sup>82</sup> Bohlin, Alf, *Kommunal rättens grunder*, s. 84.

<sup>83</sup> Björkman, Ulla – Lundin, Olle, *Kommunen och lagen – en introduktion*, s. 27.

<sup>84</sup> Larsson, Torbjörn, *Det svenska statskicket*, s. 238.

<sup>85</sup> Warnling-Nerep, Wiweka, *Kommuners lag- och domstolstrots*, s. 170.

<sup>86</sup> Larsson, Torbjörn, *Det svenska statskicket*, s. 238.

<sup>87</sup> Björkman, Ulla – Lundin, Olle, *Kommunen och lagen – en introduktion*, s. 41.

<sup>88</sup> Marcusson, Lena, *Mot en ny kommunalrätt: om den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet*, s. 54.

<sup>89</sup> Warnling-Nerep, Wiweka, *Kommuners lag- och domstolstrots*, s. 199-201.

<sup>90</sup> Björkman, Ulla – Lundin, Olle, *Kommunen och lagen – en introduktion*, s. 41-44.

<sup>91</sup> *Kommunallagen*, s. 4.

<sup>92</sup> Björkman, Ulla – Lundin, Olle, *Kommunen och lagen – en introduktion*, s. 38.

<sup>93</sup> Bohlin, Alf, *Kommunal rättens grunder*, s. 104.

<sup>94</sup> *Om lokal och regional demokrati i Sverige*, s. 18.

<sup>95</sup> Bohlin, Alf, *Kommunal rättens grunder*, s. 121.

verksamhet slutar inte här. Exempelvis ska kommunerna ägna sig åt sådant som är av allmänt intresse för kommunmedlemmarna (KomL 2:1). Eftersom kommunmedlemskapet är påtvingat är det viktigt att kommunens verksamhet gagnar medlemmarna.<sup>96</sup> Det finns en rad olika funktioner som kontrollerar kommunal verksamhet. Bland dessa är det regeringsrätten (RegR) som är den instans i Sverige som har sista ordet om vad en kommun får eller inte får göra.<sup>97</sup> En viktig del av kontrollsystemet är den enskildes möjlighet att överklaga ett kommunalt beslut, vilket i sig är en grundläggande rättighet. I princip kan alla beslut som fullmäktige och nämnderna har fattat överklagas. Med andra ord kan beslut överklagas i egenskap av att vara kommunmedlem, inte att vara ”direkt” berörd. Dessutom har staten sina egna myndigheter som granskar förtroendevalda och tjänstemän. Justitieombudsmannen (JO) är underställd riksdagen och Justitiekanslern (JK) är underställd regeringens. JO har en mer tydlig granskningsfunktion än JK, men dess befogenheter sträcker sig inte till rättspraxis och därför kan en anmälan till JO aldrig leda till en rättelse av ett fall. Däremot publiceras årligen ärenden som anses vara viktiga för övriga myndigheter att ta del av.<sup>98</sup>

## 2.5 Förändring i kommunal verksamhet

Kommunal verksamhet idag är inte densamma, varken till omfattning eller innehåll, som den i slutet av 1800-talet. De förändringar som kommunal verksamhet har genomgått kan erbjuda en fördjupad förståelse för dess verksamhetsutformning och ställning i det offentlighetsliga systemet idag. Det lokala styret har i Sverige funnits långt före både det nationella och regionala, även om det skulle dröja till 1900-talet innan det kombinerades med demokrati.<sup>99</sup> I Sverige förmodas lokala styrelser i mer bestämd form ha funnits långt före 1100-talet,<sup>100</sup> men det är den medeltida kyrksocknen som betraktas som den viktigaste föregångaren till den nuvarande kommunen.<sup>101</sup> Vid sockenstämman behandlades inte bara sådant som vi idag betecknar som kyrkligt, utan även vägar, skatteuppbörd, undervisning och omsorg om den tidens fattigvård.<sup>102</sup> Den kommunala självstyrelsen så som vi igenkänner den idag fick sin

---

<sup>96</sup> Björkman, Ulla – Lundin, Olle, *Kommunen och lagen – en introduktion*, s. 34-35.

<sup>97</sup> Bohlin, Alf, *Kommunal rättens grunder*, s. 23.

<sup>98</sup> Björkman, Ulla – Lundin, Olle, *Kommunen och lagen – en introduktion*, s. 67-68, 81-82.

<sup>99</sup> Larsson, Torbjörn, *Det svenska statsskicket*, s. 40.

<sup>100</sup> Björkman, Ulla – Lundin, Olle, *Kommunen och lagen – en introduktion*, s. 10.

<sup>101</sup> Larsson, Torbjörn, *Det svenska statsskicket*, s. 57.

<sup>102</sup> Björkman, Ulla – Lundin, Olle, *Kommunen och lagen – en introduktion*, s. 12.

institutionella avgränsning<sup>103</sup> i den kommunala reform som antogs 1862, då kommunerna blev självständiga juridiska personer.<sup>104</sup> Denna reform kan ses som ett steg mot ökat självstyre på lokal och regional nivå<sup>105</sup> och betraktas följaktligen som den moderna kommunstyrelsens födelseår.<sup>106</sup> Härmed överförs uppgifter som tidigare hade vilat på socknen till kommunens uppgifter, med undantag för skolan som kvarstod under kyrkans organisation fram till 1930-talet. Ytterligare en nämnvärd aspekt är att i reformen preciserades och inskränktes de statliga myndigheternas tillsynsbefogenheter. Så småningom utvecklades nämndsystemet för att tillgodose de ökade behov som framstod.<sup>107</sup>

Förutom utbildning har fattigvården, senare socialvård och därefter socialtjänst, funnits bland de dominerande kommunala ansvarsområdena.<sup>108</sup> I samband med framväxten av välfärden i slutet av 1800- och början av 1900-talet och en utveckling av att den samhällsliga sektorn allt mer har tagit ansvar för omsorg och försörjning,<sup>109</sup> har kommunen fått nya uppgifter. Lösningen på att det otillräckliga skatteunderlaget för att finansiera de nya uppdragen var en rad kommunsammanslagningar under 1900-talet,<sup>110</sup> som har lett till dagens 290 kommuner.<sup>111</sup> I de flesta fall har de kommunala sammanslagningarna fört fram till att det ekonomiska underlaget har förbättrats.<sup>112</sup> Däremot har avståndet mellan kommunmedlemmarna och förtroendevalda visserligen ökat, då kommunen fungerar mer som en myndighet. Sammantaget med demokratifrågan och debatten om politikerrollen gjorde detta att en ny kommunallag tillkom 1991.<sup>113</sup> Bland de större förändringarna i och med den nya kommunallagen återfinns ett ökat inslag av entreprenader och finansiering av verksamhet genom ökade avgifter. Trots att den kommunala verksamheten har reformerats genom att överlåta uppgifter på privata företag och kommunägda bolag, producerar kommunerna själva fortfarande stor del av de tjänster och service som tillhandahålls.<sup>114</sup>

---

<sup>103</sup> Marcusson, Lena, *Mot en ny kommunalrätt: om den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet*, s. 15.

<sup>104</sup> *Kommunalhandbok 2007*, s. 147.

<sup>105</sup> Larsson, Torbjörn, *Det svenska statskicket*, s. 84.

<sup>106</sup> *Kommunalhandbok 2007*, s. 147.

<sup>107</sup> Björkman, Ulla – Lundin, Olle, *Kommunen och lagen – en introduktion*, s. 14.

<sup>108</sup> Marcusson, Lena, *Mot en ny kommunalrätt: om den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet*, s. 17.

<sup>109</sup> Nygren, Lennart, *Trygghet under omprövning: Välfärdsstaten och 90-talets utmaningar*, s. 95.

<sup>110</sup> Björkman, Ulla – Lundin, Olle, *Kommunen och lagen – en introduktion*, s. 15.

<sup>111</sup> Sveriges riksdag, [http://www.riksdagen.se/templates/PageWFrame\\_\\_\\_3527.aspx](http://www.riksdagen.se/templates/PageWFrame___3527.aspx).

<sup>112</sup> Larsson, Torbjörn, *Det svenska statskicket*, s. 88.

<sup>113</sup> Björkman, Ulla – Lundin, Olle, *Kommunen och lagen – en introduktion*, s. 86.

<sup>114</sup> *Kommunerna i framtiden: en långtidsutredning om behov och resurser till år 2010*, s. 32; Marcusson, Lena, *Mot en ny kommunalrätt: om den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet*, s. 136.

Påverkan på utvecklingen av kommunal verksamhet, liksom för den svenska samhällsorganisationen i stort, tillskrivs också en rad aktörer utanför det svenska systemet. Bland de viktigaste återfinns EU, FN, ILO och Europarådet. Såväl lagligt bindande konventioner och traktater som rekommendationer och andra direktiv har inverkan på det svenska systemet. Ett sådant exempel är att Sverige har anslutit sig till den Europeiska konventionen angående skydd för mänskliga rättigheter och de grundläggande friheterna som alltsedan 1995 har ställning som svensk lag. En annan konvention som är av betydelse för framställningen här är Europarådets konvention om kommunal självstyrelse.<sup>115</sup> I konventionen regleras bland annat finansiering av den kommunala verksamheten i förhållande till staten. Det fastläggs att kommunerna ska ha ekonomiska resurser motsvarande de uppgifter som åläggs dem enligt lag.<sup>116</sup>

Utifrån den komplexa sammansättning av nationella och internationella funktioner som påverkar kommunal verksamhet är det uppenbart att ansvarsfördelning och ansvarsutkrävande kan vara problematisk. Detta är anledningen till att det sedan 2003 finns en utredning som kallas Ansvarskommittén,<sup>117</sup> som arbetar med att studera ansvarsfördelningen mellan olika politiska nivåer i Sverige. Uppgiftsfördelningen granskas utifrån samhällsförändringar. I kommitténs arbete betonas vikten av närhet till medborgarna och en likvärdig nivå på samhällsservicen. Samtidigt efterfrågas en tydligare ansvarsfördelning i samhällsorganisationen.<sup>118</sup> Vikten av en tydlig ansvarsfördelning och ansvarsutkrävande för förverkligandet av mänskliga rättigheter i kommunal verksamhet kommer närmare att belysas i nästkommande avsnitt.

## 2.6 Rättighetslagstiftning

Allt sedan 1980-talet har en rad lagar i Sverige införts som garanterar rättigheter för vissa samhällsgrupper. Det rör sig exempelvis om socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Rättighetslagstiftningen medför en ekonomisk börda för kommunerna, eftersom de bär ansvaret för att uppfylla rättigheterna.<sup>119</sup> Ur

---

<sup>115</sup> Björkman, Ulla – Lundin, Olle, *Kommunen och lagen – en introduktion*, s. 24.

<sup>116</sup> *Om lokal och regional demokrati i Sverige*, s. 47-50.

<sup>117</sup> Björkman, Ulla – Lundin, Olle, *Kommunen och lagen – en introduktion*, s. 87.

<sup>118</sup> *Om lokal och regional demokrati i Sverige*, s. 22.

<sup>119</sup> *Om lokal och regional demokrati i Sverige*, s. 29.

kommunernas perspektiv ses sådan lagstiftning ofta som ett problem med överlämpningen av ansvarsområden från staten på kommunerna.

Vad som avses med en rättighet är inte klart definierat, men ett sätt att se på en rättighet är att den ska preciseras i lag och att den ska vara utkrävbar.<sup>120</sup> I samma anda ställer sig Elisabeth Abiri, ordförande för delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, frågandes till om man inte kan kräva rättigheter, kan man då få dem? Det är en av anledningarna, menar Abiri, till att man måste tala om mänskliga rättigheter i termer av just rättigheter.<sup>121</sup> Även om nationella riktlinjer och lagstiftning kan följas till skrivningar på förvaltningsnivå och i arbetsplaner på enhetsnivå, är det väl känt inom förvaltningsforskning att idémässigt komplexa styr signaler tenderar att förenklas på lokal nivå.<sup>122</sup> Det talas exempelvis om solidaritet, värdegrunder och en god människosyn, istället för att använda rättighetsbegrepp.<sup>123</sup>

Sveriges regering har förtydligat att ett rättighetsperspektiv i arbetet omfattar såväl mänskliga rättigheter som demokrati och jämställdhet.<sup>124</sup> Bland experter på området menar man att det visserligen inte går att hävda att alla aspekter av kommunal verksamhet ska diskuteras utifrån enbart ett perspektiv av mänskliga rättigheter. Istället innebär rättighetsperspektivet att en helhetssyn på de mänskliga rättigheterna främjas<sup>125</sup> och att perspektivet finns med på flera nivåer i den kommunala verksamheten. Abiri menar att rättighetsperspektivet bör finnas med vid utformning av politik och handlingsplaner, men talar också om insikten att det dagliga arbetet handlar om att skydda och främja medborgarens rättigheter och att det därmed är viktigt att inte tappa bort ansvaret. Rättighetsperspektivet hjälper även till att se vilken verksamhet och vilka åtgärder som inte kan frångås.<sup>126</sup>

Ett problem, enligt demokratirådets utredning 2004, är att beslutsfattarna i fråga om rättighetslagstiftningen inte måste väga fördelar mot kostnaderna. Kommunerna måste uppfylla statens beslut även om de inte har medel för det.<sup>127</sup> Besparingar och prioriteringar måste fortlöpande genomföras i kommunal verksamhet. Diskussionen om att beslut ska ske

---

<sup>120</sup> Hedlund Thulin, Kristina, *Lika i värde och rättigheter: Om mänskliga rättigheter*, s. 14; Warnling-Nerep, Wiweka, *Kommuners lag- och domstolstrots*, s. 111.

<sup>121</sup> Abiri, Elisabeth, ordf. Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, telefonintervju den 7 januari 2008.

<sup>122</sup> Nikku, Nina, *Etik i kommunal vardag: Från målsättning till praktik*, s. 103.

<sup>123</sup> Abiri, Elisabeth, ordf. Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, telefonintervju den 7 januari 2008.

<sup>124</sup> Hedlund Thulin, Kristina, *Lika i värde och rättigheter: Om mänskliga rättigheter*, s. 250.

<sup>125</sup> Ds 2001:10 *Mänskliga rättigheter i Sverige – en kartläggning*, s. 23-24.

<sup>126</sup> Abiri, Elisabeth, ordf. Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, telefonintervju den 7 januari 2008.

<sup>127</sup> Petersson, Olof – Karvonen, Lauri – Smith, Eivind – Swedenborg, Birgitta, *Demokratins grundlag*, s. 75; Warnling-Nerep, Wiweka, *Kommuners lag- och domstolstrots*, s. 95.

utifrån rättvisa innefattar problematiken att rättvisepincipen kan tolkas på olika sätt, vilket i sin tur ger olika grund för prioriteringar. Fördelning enligt rättvisepincipen kan exempelvis innebära till var och en lika mycket; efter behov; efter insats; efter ansträngning; efter merit; eller efter marknadsvärde. Det är politikerna som står för en stor del av prioriteringsbesluten då de bär det yttersta ansvaret för budgeten och verksamheten.<sup>128</sup> I likhet menar Europarådet att lagstiftningen på området inte är tillfredsställande beträffande medborgarnas rättigheter i förhållande till kommunernas skyldigheter att tillhandahålla service och tjänster. Lösningen enligt Europarådet är till en början bland annat att beräkna kostnaderna för denna typ av service som kommunerna tillhandahåller för att tillgodose invånarnas behov, eftersom det i lag är fastställt att den av staten ålagda verksamheten ska ha sin motsvarighet i tillräckliga ekonomiska resurser.<sup>129</sup> Ett argument för att de ekonomiska resurserna anses vara bristfälliga är att rättighetslagarna kräver en så pass stor del av den kommunala budgeten, att det blir mindre för resten av kommunmedlemmarna. Då drabbas de som hamnar utanför rättighetslagarna, medan de som innefattas av lagarna i princip kan få sina rättigheter uppfyllda, oberoende av den kommunala ekonomin. Kommunernas svar på den finansiella börda som rättighetslagstiftningen innebär har i vissa fall varit öppet lag- och domstolstrots.<sup>130</sup> En av lösningarna på problemet skulle, enligt Abiri, vara att medel från staten följer med personen oavsett vart denne flyttar. För att anknyta till kapitlet i övrigt kan Abiri, som betonar att den kommunala självstyrelsen medför ansvar inom de olika områden, refereras. Hon anser istället att alternativet skulle kunna vara att mer av självbestämmandet förloras och att det istället blir en statlig fråga.<sup>131</sup> Oavsett vem som ansvarar för att tillgodose medborgarnas rättigheter, är det viktigt att medborgarna vet till vilken nivå i samhällsorganisationen man ska vända sig för ansvarsutkrävande.<sup>132</sup>

### 3 Männsliga rättigheter i teori och praktik

Männsliga rättigheter är lagstadgade rättigheter. De är befästa i form av traktater, konventioner och annat material, som ligger till grund för folkrätten.<sup>133</sup> Vidare berörs de i

---

<sup>128</sup> Nikku, Nina, *Etik i kommunal vardag: Från målsättning till praktik*, s. 93.

<sup>129</sup> *Om lokal och regional demokrati i Sverige*, s. 30, 41.

<sup>130</sup> Warnling-Nerep, Wiweka, *Kommuners lag- och domstolstrots*, s. 31, 91, 109.

<sup>131</sup> Abiri, Elisabeth, ordf. Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, telefonintervju den 7 januari 2008.

<sup>132</sup> Petersson, Olof – Karvonen, Lauri – Smith, Eivind – Swedenborg, Birgitta, *Demokratins grundlag*, s. 69.

<sup>133</sup> Kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>.

omfattande utsträckning i deklamationer och förklaringar, men är då inte rättsligt bindande.<sup>134</sup> Mänskliga rättigheter uttrycker både rättigheter och skyldigheter och reglerar förhållandet mellan stater och individer eller grupper. När en konvention antas förbinder sig staten till vissa skyldigheter och plikter att respektera, skydda och uppfylla mänskliga rättigheter.<sup>135</sup> I Sverige innebär det att samtlig myndighetsutövning, där den kommunala förvaltningen innefattas, ska beakta de mänskliga rättigheterna i enlighet med de av riksdagen ratificerade konventionerna. Som del i problemet med att uppfylla dess åtaganden finns att delar av de mänskliga rättigheterna kan vara okända och att implementering i svensk lagstiftning tar tid, vilket resulterar i att osäkerheten blir stor. Många som utövar statens makt har dessutom ofta begränsade kunskaper om ramarna för den egna verksamheten.<sup>136</sup>

Följande avsnitt anknyter till den statliga styrningen av kommuners verksamhet, som ingående har presenterats i förevarande kapitel, där det finns många beröringspunkter mellan ekonomiska medel, kunskap om och kontroll av mänskliga rättigheter. I framställningen riktas uppmärksamheten först på förhållandet mellan teori och praktik, varpå finansiering av mänskliga rättigheter berörs och då i huvudsak med fokus på ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. I de därpå följande avsnitten behandlas kännedom om och uppföljning av mänskliga rättigheter som viktiga faktorer i förverkligandet av mänskliga rättigheter i lokal praktik.

### **3.1 Från retorik till praktisk handling**

Internationella konventioner saknar i den svenska rättstraditionen samma ställning som svensk lag. För att dessa konventioner ska kunna användas som rättskälla i svensk domstol krävs att de omvandlas till svensk lag.<sup>137</sup> Införlivningen sker antingen genom inkorporering eller transformering. En tredje metod är konstaterandet normharmoni, vilket innebär att ingen inhemsk åtgärd anses vara nödvändig eftersom inhemsk rätt redan anses spegla överenskommelsen. I fråga om inkorporering får konventionen status av inhemsk lag och vid transformering överförs de delar som inte redan finns i svensk lagstiftning genom

---

<sup>134</sup> Gunner, Göran, 'Mänskliga rättigheter' i Gunner, Göran – Namli, Elena (red.), *Allas värde och lika rätt: Perspektiv på mänskliga rättigheter*, s. 21.

<sup>135</sup> Kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>.

<sup>136</sup> Ds 1998:46 *Mänskliga rättigheter – mångas skyldigheter*, s. 6.

<sup>137</sup> Ds 1998:46 *Mänskliga rättigheter – mångas skyldigheter*, s. 13.

översättning eller omskrivning.<sup>138</sup> I Sverige används främst transformering vid införande av konventioner i svensk lag. Att istället använda inkorporering i större utsträckning, när internationella överenskommelser förs in i svensk lag, kan tänkas möjliggöra ett bättre skydd för och större klarhet runt mänskliga rättigheter, menar Gudmundur Alfredsson.<sup>139</sup>

Till FN:s konventioner om mänskliga rättigheter finns även regionala komplement. För Sverige del har bland annat medlemskapet i EU medfört vägledande förordningar. Ett exempel är EU-stadgan om grundläggande rättigheter.<sup>140</sup> Vidare har Sverige antagit Europakonventionen, den Europeiska sociala stadgan och den Europeiska konventionen mot tortyr.<sup>141</sup> Ansvarar för att säkerställa att Europakonventionens rättigheter skyddas vilar på den Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter.<sup>142</sup> Den oberoende domstolen kan pröva klagomål från enskilda mot en stat och från en stat mot en annan stat. Europadomstolens beslut som är rättsligt bindande och efterlevnaden av domarna övervakas av Europarådets ministerkommitté.<sup>143</sup> [Domar i mål mot Sverige kan läsas på bland annat Sveriges riksdags hemsida, [www.riksdagen.se](http://www.riksdagen.se) .]

Enligt Europarådets kongress för lokala och regionala organ (CLRAE) kan och måste mänskliga rättigheter skapas på regional och lokal nivå.<sup>144</sup> Tillika betonas i kartläggningen av mänskliga rättigheter, inför den första nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter, vikten av ett nationellt genomförande av mänskliga rättigheter och ”att arbetet med att stärka skyddet för fri- och rättigheter inte kan stanna av efter ratifikationen av en konvention rörande mänskliga rättigheter.”<sup>145</sup>

Bland Sveriges fyra grundlagar innehåller RF, tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) regler till skydd för mänskliga rättigheter. I RF formuleras principen om alla människors lika värde bland annat i RF 1:2, där det anges att ”De internationella åtaganden som har gjorts ligger till grund för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter.”<sup>146</sup> Inom diskussionen om människors lika värde finns många

---

<sup>138</sup> Ds 2001:10 *Mänskliga rättigheter i Sverige – en kartläggning*, s. 31.

<sup>139</sup> Alfredsson, Gudmundur, 'Mänskliga rättigheter i utveckling – mer juridik och mindre politik' i Gunner, Göran – Namli, Elena (red.), *Allas värde och lika rätt: Perspektiv på mänskliga rättigheter*, s. 329.

<sup>140</sup> Gunner, Göran, 'Mänskliga rättigheter' i Gunner, Göran – Namli, Elena (red.), *Allas värde och lika rätt: Perspektiv på mänskliga rättigheter*, s. 31.

<sup>141</sup> Ds 1998:46 *Mänskliga rättigheter – mångas skyldigheter*, s. 11.

<sup>142</sup> Levin, Leah, *Mänskliga rättigheter: frågor och svar*, s. 73.

<sup>143</sup> Ehrenkrona, Carl-Henrik, *Mänskliga rättigheter: förfarandet enligt Europakonventionen*, s. 5, 11-12.

<sup>144</sup> Sveriges Kommuner och Landsting, <http://www.skf.se/artikel.asp?A=46620&C=361> .

<sup>145</sup> Ds 2001:10 *Mänskliga rättigheter i Sverige – en kartläggning*, s. 12.

<sup>146</sup> Ds 2001:10 *Mänskliga rättigheter i Sverige – en kartläggning*, s. 23-27.



perspektiv som griper in i samhällets alla delar.<sup>147</sup> Den tvärvetenskapliga karaktär som mänskliga rättigheter omfattar, innefattar bland annat statsvetenskap, juridik och etik och moral inom filosofi och religionsvetenskap. Denna komplexitet försvårar arbetet med att realisera mänskliga rättigheter, men i dag finns ”en ökande förståelse för komplexiteten i genomförandet av rättigheterna och för att detta ofta sker genom långsiktiga och inte alltid samverkande processer.”<sup>148</sup> En delad åsikt bland tjänstemän inom kommunal verksamhet är att respekten för och medvetenheten om de mänskliga rättigheterna efterfrågar ett förhållningssätt på mänskliga rättigheter i den ordinarie verksamheten, istället för att ses som ett eget område vid sidan av.<sup>149</sup> Relevansen av att mänskliga rättigheter som förhållningssätt genomsyrar verksamheten undviker dessutom att olika handlingsplaner läggs till varandra.<sup>150</sup>

Mycket har gjorts för att Sverige ska leva upp till sina internationella åtaganden avseende mänskliga rättigheter. Exempelvis har under 1990-talet flera ombudsmän inrättats, Europakonventionen har inkorporerats i svensk lagstiftning, nationella handlingsplaner inom specifika ämnesområden för mänskliga rättigheter och två nationella handlingsplaner för mänskliga rättigheter har antagits och arbete med barnkonventionen har varit omfattande sedan den ratificerades 1990. Inom kommunal verksamhet kan arbetet med mångfaldsplaner, planer för att främja integration,<sup>151</sup> attitydbearbetande arbete,<sup>152</sup> mänskliga rättigheter vid rekrytering,<sup>153</sup>

### 3.1.1 Finansiering av mänskliga rättigheter

Jämlikhet genom förbudet mot diskriminering, kan sägas ingå i konceptet mänskliga rättigheter, eftersom mänskliga rättigheterna tillhör alla människor och inte får diskrimineras.<sup>154</sup> Att inte bli diskriminerad är en grundläggande mänsklig rättighet som inte inordnas i någon särskild ämneskategori av rättigheter, utan gäller för samtliga rättigheter.<sup>155</sup>

---

<sup>147</sup> SOU 2001:5 *Forum för Levande historia – Betänkande av Kommittén Forum för Levande Historia*, s. 95.

<sup>148</sup> Hedlund Thulin, Kristina, *Lika i värde och rättigheter: Om mänskliga rättigheter*, s. 11.

<sup>149</sup> Skr. 2005/06:95 *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006-2009*, s. 105; Abiri, Elisabeth, ordf. Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, telefonintervju den 7 januari 2008; Bjurholm, Eva, samordnare på kommunstyrelsens kontor i Södertälje kommun, skriftlig korrespondens den 19 december 2007; Spång, Mikael, fil. dr. i statsvetenskap, skriftlig korrespondens den 17 december 2007.

<sup>150</sup> Gustafsson, Sven, projektledare vid Mångkulturell utveckling i Göteborg, skriftlig korrespondens den 19 december 2007.

<sup>151</sup> Ström, Britta, utvecklingsledare vid Malmö stadskontor, skriftlig korrespondens den 19 december 2007.

<sup>152</sup> Gustafsson, Sven, projektledare vid Mångkulturell utveckling i Göteborg, skriftlig korrespondens den 19 december 2007.

<sup>153</sup> Lesic, Sanja, personalstrateg på stadskontoret i Jönköpings kommun, skriftlig korrespondens den 21 december 2007.

<sup>154</sup> *Ett rättvisare samhälle: internationella och svenska regler mot diskriminering*, s. 10; Holvander, Paki, mångfaldskonsult i Norrtälje kommun, skriftlig korrespondens den 4 januari 2008.

<sup>155</sup> *Svensk forskning om mänskliga rättigheter*, s. 28.

Icke-diskrimineringsfrågor har utpekats som särskilt viktiga att diskutera i samband med ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter eftersom diskriminering mot individer av myndigheter uppstår i detta sammanhang.<sup>156</sup> ESK-rättigheterna ska säkerställa de mest grundläggande mänskliga behoven. Dessa rättigheter återfinns i FN:s Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och omfattar bland annat rätten till arbete och utbildning, rätten till hälsa och rätten till social trygghet. Kommunal verksamhet genomsyras av arbete med mänskliga rättigheter även om arbetet inte alltid uppmärksammas i termer av mänskliga rättigheter.

Bland de största utmaningarna i Sverige i fråga om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter är just att gå från retorik till praktisk handling.<sup>157</sup> Det finns en allmän uppfattning om att ESK-rättigheterna ofta betraktas som målsättningar som lämnar stort utrymme för hur staterna väljer att uppfylla rättigheterna. Dock kvarstår fakta att Sverige har förpliktat sig att vidta åtgärder för att utnyttja sina tillgängliga resurser för att efterhand säkerställa rättigheterna.<sup>158</sup>

### 3.1.2 *Kännedom om mänskliga rättigheter*

Enligt beslut som har utgått från FN har årtiondet 1995-2004 ägnats åt utbildning i mänskliga rättigheter.<sup>159</sup> I målen för årtiondet innefattas inte bara utbildning om mänskliga rättigheter på alla skolnivåer, utan även utanför det formella utbildningssystemet.<sup>160</sup> I Sverige har arbetet med att föra ut kunskaper om mänskliga rättigheter alltsedan beslutet 1993 fortskridit och har haft störst spridning inom det formella utbildningssystemet. Detta trots att bristen på utbildning och information om mänskliga rättigheter på olika nivåer i samhället ibland upplevs som stor. För övrigt har det inom såväl akademien som inom politiken konstateras att kunskaper om mänskliga rättigheter och tillika kunskaper om demokratifrågor är av stor betydelse för olika yrkesgrupper,<sup>161</sup> däribland politiskt aktiva, jurister, läkare och lärare.<sup>162</sup> Några uttryck för detta är exempelvis Gudmundur Alfredsson, professor i internationell rätt,

---

<sup>156</sup> *Ett rättvisare samhälle: internationella och svenska regler mot diskriminering*, s. 54.

<sup>157</sup> Björk, Thérèse, 'Ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter' i Gunner, Göran – Namli, Elena (red.), *Allas värde och lika rätt: Perspektiv på mänskliga rättigheter*, s. 53.

<sup>158</sup> Björk, Thérèse, 'Ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter' i Gunner, Göran – Namli, Elena (red.), *Allas värde och lika rätt: Perspektiv på mänskliga rättigheter*, s. 36; Spång, Mikael, *Det moderna demokratiidealet: Folksuveränitet och rättigheter*, s. 41.

<sup>159</sup> SOU 2001:5 *Forum för Levande historia – Betänkande av Kommittén Forum för Levande Historia*, s. 88.

<sup>160</sup> Levin, Leah, *Mänskliga rättigheter: frågor och svar*, s. 85.

<sup>161</sup> Ds 2001:10 *Mänskliga rättigheter i Sverige – en kartläggning*, s. 15.

<sup>162</sup> Ds 1998:46 *Mänskliga rättigheter – mångas skyldigheter*, s. 5.

som menar att ”Människor måste känna till sina rättigheter och hur dessa kan utkrävas. Därför är utbildning och träning i mänskliga rättigheter mycket viktig både för jurister och lekmän.”<sup>163</sup> Ett annat exempel är hämtat ur boken *Mänskliga rättigheter – Frågor och svar*, där Leah Levin på frågan om vilka de viktigaste förutsättningarna för förverkligande av mänskliga rättigheter svarar att “Människor måste känna till sina egna och andras mänskliga rättigheter för att kunna kräva att de respekteras och skyddas och därmed förverkligas. Således är kunskaper om mänskliga rättigheter och om olika sätt att försvara dem nödvändiga för att dessa rättigheter inte skall åsidosättas.”<sup>164</sup> Sista exemplet är hämtat ur statens offentliga utredning (SOU 2001:5), där man kan läsa att “Utbildning om mänskliga rättigheter är av stor betydelse eftersom människans grundläggande fri- och rättigheter endast kan respekteras om de är kända.”<sup>165</sup>

Utbildning i mänskliga rättigheter kan härmed ses som ett led i arbetet med att hävda och säkerställa de mänskliga rättigheterna. Behovet av att föra ut kunskapen om i vilken mån det finns en skyldighet att känna till och beakta innehållet i konventioner om mänskliga rättigheter är stort. För att skola den offentliga sektorn i mänskliga rättigheters innebörd krävs ganska stora insatser<sup>166</sup> och de resurser som finns att tillgå är begränsade. Det gäller exempelvis material som idag finns över hur man kan arbeta med mänskliga rättigheter i kommunal verksamhet är begränsat. På Regeringens webbplats för mänskliga rättigheter<sup>167</sup> finns en del information att tillgå, där informationsmaterial så som *Mänskliga rättigheter – FN:s konventioner om mänskliga rättigheter* (2007) och *Mänskliga rättigheter – mänskliga rättigheter i Sverige* (2007) finns att tillgå. Det finns en myndighet, Forum för levande historia, vars främsta uppgift är “att stärka människors vilja till att aktivt verka för alla människors lika värde.”<sup>168</sup> Vidare finns Europarådets informationscentrum för de mänskliga rättigheterna som bland annat har till uppgift att verka för att öka kunskaperna om mänskliga rättigheter och främja utbildning inom olika yrkesområden. Kommuners egna hemsidor bör också uppmärksammas, liksom frivilligorganisationernas erkända roll när det gäller att främja mänskliga rättigheter. Dessa fungerar som informationskällor och spelar en viktig roll i

---

<sup>163</sup> Alfredsson, Gudmundur, 'Mänskliga rättigheter i utveckling – mer juridik och mindre politik' i Gunner, Göran – Namli, Elena (red.), *Allas värde och lika rätt: Perspektiv på mänskliga rättigheter*, s. 329.

<sup>164</sup> Levin, Leah, *Mänskliga rättigheter: frågor och svar*, s. 82.

<sup>165</sup> SOU 2001:5 *Forum för Levande historia – Betänkande av Kommittén Forum för Levande Historia*, s. 88.

<sup>166</sup> Ds 1998:46 *Mänskliga rättigheter – mångas skyldigheter*, s. 6-7.

<sup>167</sup> Regeringens webbplats för mänskliga rättigheter, <http://www.manskligarattigheter.gov.se/extra/pod/>.

<sup>168</sup> SOU 2001:5 *Forum för Levande historia – Betänkande av Kommittén Forum för Levande Historia*, s. 94.

utbildning av mänskliga rättigheter.<sup>169</sup> Dessutom samverkar forskare med det omgivande samhället för att erbjuda kurser i mänskliga rättigheter samt verkar som rådgivare och experter.<sup>170</sup> En kultur grundad i de mänskliga rättigheterna och demokratiska principer är möjlig genom gemensamma insatser och ställer krav på lärare, elever, föräldrar, massmedier, mellanstatliga och enskilda organisationer, det vill säga alla som är med och formar samhället.<sup>171</sup> I kommunal verksamhet kan det innebära ett tvärsektorielt arbetsfält där gehör inom samtlig verksamhet efterfrågas.<sup>172</sup>

### 3.1.3 Uppföljning och kontroll av mänskliga rättigheter

Även om kunskap är en viktig del för förverkligandet av mänskliga rättigheter måste det, för att mänskliga rättigheter effektivt ska kunna utkrävas, finnas ett rättssystem dit de som anser sig ha fått sina rättigheter kränkta kan vända sig för att få sin sak prövad. Här spelar nationella och internationella organisationer en avgörande roll tillsammans med nationella och internationella mekanismer för kontroll och uppföljning.<sup>173</sup> Svenska statens ansvar för värnandet om de mänskliga rättigheterna på nationell nivå, vilket innefattar att överse att svensk lag är förenlig med internationell rätt, att statens företrädare [däribland kommunerna] inte gör sig skyldiga till kränkningar samt att lagarna efterlevs av medborgarna.<sup>174</sup> I Sverige har man bland annat tillsatt institutioner för att granska makthavares och myndighetsutövares maktutövning över medborgarna.<sup>175</sup> Det finns flera olika instanser som ansvarar för tillsynen över tillämpningen av mänskliga rättigheter. Det är i första hand nationella domstolar som ansvarar för kontrollen för fri- och rättigheter, men ärenden kan även tas upp i Europadomstolen. Förutom domstolarna fyller ombudsmän en viktig kontrollfunktion.<sup>176</sup> Justitieombudsmannen (JO) lyder under riksdagen, medan samtliga andra ombudsmän, Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Barnombudsmannen (BO), Handikappsombudsmannen (HO), Konsumentombudsmannen (KO) och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO) lyder

---

<sup>169</sup> Levin, Leah, *Mänskliga rättigheter: frågor och svar*, s. 75, 80-81.

<sup>170</sup> *Svensk forskning om mänskliga rättigheter*, s. 50.

<sup>171</sup> Forum för levande historia, <http://www.levandehistoria.se/node/345>.

<sup>172</sup> Netzler, Ami, mångfaldsstrateg i Västerås stad, skriftlig korrespondens den 19 december 2007.

<sup>173</sup> Hedlund Thulin, Kristina, *Lika i värde och rättigheter: Om mänskliga rättigheter*, s. 83, 90.

<sup>174</sup> *Sverige är inte så rätt som många tror: om mänskliga rättigheter*, s. 22.

<sup>175</sup> Hedlund Thulin, Kristina, *Lika i värde och rättigheter: Om mänskliga rättigheter*, s. 99.

<sup>176</sup> Ds 2001:10 *Mänskliga rättigheter i Sverige – en kartläggning*, s. 33-35.

under regeringen.<sup>177</sup> JO har tillsyn över hur lagar och författningar tillämpas.<sup>178</sup> De övriga ombudsmännen har till uppgift att bevaka att lagstiftningen inom respektive arbetsområde efterlevs. Ombudsmännen hjälper medborgarna att få sina rättigheter tillgodosedda och fungerar som en mellanhand mellan rättsväsendet och den kränkta parten.<sup>179</sup>

#### **4 Sammanfattande diskussion**

I Sverige finns idag en stor offentlig sektor, men maktfördelningen mellan nationell och lokal nivå är otydlig. De två styrelseformerna som ingående har diskuterats i denna framställning är den kommunala självstyrelsen och den statliga styrningen av kommunen, genom bland annat den i lag reglerade verksamheten som beslutas om i riksdagen. Självstyrelseprincipen ses som en av grundpelarna i den svenska folkstyrelsen och är förankrad i svensk grundlag och i annan lagstiftning. Samtidigt som självstyrelsen lämnar kommunerna friheter, ställs krav på kommunerna att uppfylla ansvarsområden som speglas exempelvis i speciallagstiftning. Dessa rör i stor utsträckning områden för mänskliga rättigheter, där rätten till bland annat utbildning socialtjänst preciseras. Denna lagstiftning ålägger kommunerna med stor ekonomisk börda. Trots att det i lag är stadgat att ekonomiska medel ska tillsättas för att kommunerna ska kunna fullgöra den av staten ålagda verksamheten, ser praktiken annorlunda ut. Inom kommunal verksamhet tvingas prioriteringar ständigt göras. I praktiken är det staten som beslutar och kommunerna verkställer och finansierar. I detta sammanhang har konflikt mellan rättighetslagarna och den kommunala självstyrelsen konstaterats. Här råder delad mening beträffande finansiering av den offentliga verksamheten. De två principerna som står i motsats till varandra är igen argument om självstyrelse och likriktning. Argument för statlig styrning är ett rättvis och likvärdigt utbud av offentliga tjänster och service. Det går inte att komma ifrån att nationell och lokal nivå är sammanflätade, där stat och kommun är beroende av varandra. I detta sammanhang blir det intressant att lyfta fram lagstiftning för ansvarsutkrävande. Statens ansvar för att efterleva de mänskliga rättigheterna återfinns dels i internationella konventioner och traktater, men även i svensk lagstiftning, i grundlagarna och i andra lagar, och i samband med åtaganden som gjorts genom medlemskap i internationella organisationer. Det är av vikt att dessa övergripande normer och lagar konkretiseras genom

---

<sup>177</sup> *Sverige är inte så rätt som många tror: om mänskliga rättigheter*, s. 23.

<sup>178</sup> Ds 2001:10 *Mänskliga rättigheter i Sverige – en kartläggning*, s. 35.

<sup>179</sup> *Sverige är inte så rätt som många tror: om mänskliga rättigheter*, s. 23.

tillämpning inom respektive verksamhetsfältet även om mänskliga rättigheter måste handla om lagstöd för att kunna ge skydd i konkreta situationer. En rättighet måste kunna utkrävas för att kunna få den. Eftersom det är staten som ansvarar för skyddet av mänskliga rättigheter är det staten och de anställda inom staten som kan kränka. Det är riksdagen och regeringen som ansvarar för att tjänstemännen inom kommunerna respekterar statens åtaganden om mänskliga rättigheter. Det gäller såväl i beslutsfattande som i genomförande av politiken. Det är därför viktigt att offentliganställda är utbildade i mänskliga rättigheter och medvetna om sina skyldigheter.

Problemorådet för uppsatsens frågeställningar har diskuterats över många ämnesgränser, vilket är en naturlig följd av att mänskliga rättigheter är av tvärssektoriell karaktär och omfattar stora delar av kommunal verksamhet. Denna framställning har konstaterat att förhållandet mellan mänskliga rättigheter på nationell nivå och i kommunal praktik är komplex och att diskrepansen kan ta sig varierat uttryck och har många olika motiv. Det blir väsentligt att klargöra vilken autonomi de olika systemen ska ha i förhållande till varandra och därmed även vilka frågor som ska hanteras på vilken nivå. Det medför även att det blir svårare att föreslå generella lösningar för att överbrygga diskrepansen. Här har opinionsbildning, finansiell styrning och kontrollmekanismer visats behjälpliga. Att det inte håller finns ett tydligt lösningsförslag att ge leder fram till att min sammantagna slutsats blir att diskrepansen mellan teori och praktik måste sättas i ett helhetsperspektiv. Vikten av att nå en rimlig ansvarsfördelning mellan stat och kommun, där hänsyn tas till finansiering, kan inte nog betonas. Avslutningsvis kan mänskliga rättigheter för alla, inom studerat område, sammanfattas i det politiska systemets förmåga att omvandla de värderingar och krav som konventionerna uttrycker till praktisk politik.

## 5 Referenser

### 5.1 Litteratur

- Alfredsson, Gudmundur, 'Mänskliga rättigheter i utveckling – mer juridik och mindre politik' s. 327-341 i Gunner, Göran – Namli, Elena (red.), 2005. *Allas värde och lika rätt: Perspektiv på mänskliga rättigheter*. Lund: Studentlitteratur.
- Björk, Thérèse, 'Ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter' s. 35-56 i Gunner, Göran – Namli, Elena (red.), 2005. *Allas värde och lika rätt: Perspektiv på mänskliga rättigheter*. Lund: Studentlitteratur.
- Björkman, Ulla – Lundin, Olle, 2007. *Kommunen och lagen – en introduktion*. Uppsala: Iustus.

- Bohlin, Alf, 2007. *Kommunal rättens grunder*. 5 uppl. Stockholm: Nordstedts Juridik AB.
- Dunér, Bertil, 1992. *Fria och lika i värde: Mänskliga rättigheter i ett samhällsvetenskapligt perspektiv*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Ehrenkrona, Carl-Henrik, 1999. *Mänskliga rättigheter: förfarandet enligt Europakonventionen*. Stockholm: Utrikesdepartementet.
- Ett rättvisare samhälle: internationella och svenska regler mot diskriminering*, 2003. Helsingfors: International Organisation for Migration.
- Gunner, Göran, 'Mänskliga rättigheter' s. 17-34 i Gunner, Göran – Namli, Elena (red.), 2005. *Allas värde och lika rätt: Perspektiv på mänskliga rättigheter*. Lund: Studentlitteratur.
- Hedlund Thulin, Kristina, 2004. *Lika i värde och rättigheter: Om mänskliga rättigheter*. 2 [omarb.] uppl. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Kolam, Kerstin, 2007. *Kommunerna och friheten: Själstyrelsen i teori och praktik*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Kommunal handbok 2007*, 2007. 16 uppl. Simrishamn: Bokmarknaden Grafika.
- Kommunallagen*, 2007. Ny utg. Vadstena: Förlagshuset.
- Kommunerna fram till 2020*, 1995. Olofström: Mixi Print AB.
- Kommunerna i framtiden: en långtidsutredning om behov och resurser till år 2010*, 1998. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Kommuners, landstings och statliga myndigheters arbete med mänskliga rättigheter – behovet av stöd*, 2006. Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige.
- Larsson, Torbjörn, 1994. *Det svenska statskicket*. 2 [rev.] uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Levin, Leah, 2000. *Mänskliga rättigheter: frågor och svar*. Stockholm: Svenska Unesco-rådet.
- Makkonen, Timo, 2003. *Ett rättvisare samhälle: internationella och svenska regler mot diskriminering*. Helsingfors: International Organization for Migration.
- Marcusson, Lena, 1992. *Mot en ny kommunalrätt: om den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet*. Uppsala: Iustus.
- Mänskliga rättigheter – FN:s konventioner om mänskliga rättigheter*, 2007. Stockholm: utrikesdepartementet och Integrations- och jämställdhetsdepartementet.
- Mänskliga rättigheter – mänskliga rättigheter i Sverige*, 2007. Stockholm: utrikesdepartementet och Integrations- och jämställdhetsdepartementet.
- Nikku, Nina, 1999. *Etik i kommunal vardag: Från målsättning till praktik*. Linköping: Centrum för kommunstrategiska studier.
- Nygren, Lennart, 1994. *Trygghet under omprövning: Välfärdsstaten och 90-talets utmaningar*. 2. uppl. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Om lokal och regional demokrati i Sverige*, 2005. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Petersson, Olof – Karvonen, Lauri – Smith, Eivind – Swedenborg, Birgitta, 2004. *Demokratins grundlag*. [Demokratirådets rapportserie]. Stockholm: SNS Förlag.
- Spång, Mikael, 2005. *Det moderna demokratiidealet: Folksuveränitet och rättigheter*. Studentlitteratur: Lund.
- Svensk forskning om mänskliga rättigheter*, 2005. Stockholm: Vetenskapsrådet.

*Sverige är inte så rätt som många tror: om mänskliga rättigheter*, 2006. Stockholm: Amnesty International.

Warnling-Nerep, Wiweka, 1995. *Kommuners lag- och domstolströts: En undersökning av legaliteten i den kommunala förvaltningen, gränserna för den kommunala självstyrelsen samt statens möjligheter att utöva kontroll och ställa kommuner till ansvar*. Stockholm: Juristförlaget.

## 5.2 Offentligt tryck

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

Ds 1998:46 *Mänskliga rättigheter – mångas skyldigheter: Universitets- och högskoleutbildning i demokrati och mänskliga rättigheter*, 1998. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer, Nordstedt.

Ds 2000:1 *Kommittéhandboken*, 2000. Stockholm: Elanders Gotab.

Ds 2001:10 *Mänskliga rättigheter i Sverige – en kartläggning*, 2001. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer: Justitiedepartementet, Regeringskansliet.

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

SOU 2001:5 *Forum för levande historia: Betänkande av Kommittén Forum för Levande Historia*, 2001. Stockholm: Elanders Gotab.

SOU 2001/02:83 *A Swedish Human Rights Action Plan - Summary*, 2002. Stockholm: Riksdagen.

## 5.3 Internet<sup>180</sup>

Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige,  
<http://www.mrdelegationen.se/extra/pod/?navid=2>

Forum för levande historia, <http://www.levandehistoria.se/node/345>

Kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter,  
<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

Nationalencyklopedin,  
[http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/jsp/search/article.jsp?i\\_art\\_id=715767&i\\_word=staten](http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=715767&i_word=staten)  
[staten]  
[http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/jsp/search/article.jsp?i\\_sect\\_id=926662&i\\_history=1](http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/jsp/search/article.jsp?i_sect_id=926662&i_history=1)  
[stat]

Regeringens webbplats för mänskliga rättigheter,  
<http://www.manskligarattigheter.gov.se/extra/pod/>  
[http://www.manskligarattigheter.gov.se/extra/pod/?action=pod\\_show&id=26&module\\_instance=1&nav\\_id=26&top\\_id=15](http://www.manskligarattigheter.gov.se/extra/pod/?action=pod_show&id=26&module_instance=1&nav_id=26&top_id=15)  
[http://www.manskligarattigheter.gov.se/extra/pod/?module\\_instance=3&navid=65](http://www.manskligarattigheter.gov.se/extra/pod/?module_instance=3&navid=65)

Svenska FN-förbundet,  
[http://www.sfn.se/faq\\_show.asp?faqid=144&nodeid=108&iLev=1&iHasChild=0](http://www.sfn.se/faq_show.asp?faqid=144&nodeid=108&iLev=1&iHasChild=0)

---

<sup>180</sup> Samtliga internetlänkar är senast besökta den 9 januari 2008.



Sveriges Kommuner och Landsting, <http://www.skl.se/artikel.asp?A=46620&C=361>

Sveriges riksdag, [http://www.riksdagen.se/templates/PageWFrame\\_\\_\\_\\_3527.aspx](http://www.riksdagen.se/templates/PageWFrame____3527.aspx)

[http://www.riksdagen.se/templates/R\\_Page\\_\\_\\_\\_2556.aspx](http://www.riksdagen.se/templates/R_Page____2556.aspx)

[http://www.riksdagen.se/templates/R\\_PageExtended\\_\\_\\_\\_6055.aspx](http://www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended____6055.aspx)

## **5.4 Intervjuer**

### *5.4.1 Skriftlig korrespondens*

Gustafsson, Sven, projektledare vid Mångkulturell utveckling i Göteborg, skriftlig korrespondens den 19 december 2007.

Holvander, Paki, mångfaldskonsult i Norrtälje kommun, skriftlig korrespondens den 4 januari 2008.

Lesic, Sanja, personalstrateg på stadskontoret i Jönköpings kommun, skriftlig korrespondens den 21 december 2007.

Netzler, Ami, mångfaldsstrateg i Västerås stad, skriftlig korrespondens den 19 december 2007.

Spång, Mikael, fil. dr. i statsvetenskap, skriftlig korrespondens den 17 december 2007.

Ström, Britta, utvecklingsledare vid Malmö stadskontor, skriftlig korrespondens den 19 december 2007.

### *5.4.2 Telefonintervju*

Abiri, Elisabeth, ordf. Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, telefonintervju den 7 januari 2008.