

Sundbyberg 2017-09-06

Dnr.nr: Ku2016/02814 /DISK

Mottagare: ku.remissvar

anna.scholin@regeringskansliet.se

Vår referens

Mia Ahlgren

Remissvar Bättre skydd mot diskriminering SOU 2016:87

Funktionsrätt Sverige

Funktionsrätt Sverige är en samarbetsorganisation för 41 funktionsrättsförbund som tillsammans representerar cirka 400 000 medlemmar. Vårt arbete grundar sig på mänskliga rättigheter när vi driver medlemmarnas funktionsrätt - rätten att fungera i samhällslivets alla delar på lika villkor. Vårt mål är ett samhälle för alla.

Sammanfattning

Regeringens uppdrag till utredningen Bättre skydd mot diskriminering var att ge förslag som säkerställer goda förutsättningar för personer som utsätts för diskriminering att ta till vara sina rättigheter.

Funktionsrätt Sverige saknar rättighetsbärandens perspektiv i betänkandet och FN-kritik för brister i lagstiftning och individens skydd mot diskriminering. Förslagen landar i främjande och "tillsyn" när syftet var att säkerställa individens rättigheter. **Vi avstyrker förslagen att befästa DO:s roll i diskrimineringslagen och att inrätta en diskrimineringsnämnd.** Det löser inte problemen.

Funktionsrätt Sverige ger stöd till

- behov av en ny utredning om ett generellt diskrimineringskydd med helhetssyn där funktionsrättsrörelsen är representerad
- att flytta ansvar för skollagsreglerad verksamhet till skolinspektionen för barnets bästa och för att det övergripande diskrimineringskyddet inte fungerar. Men skyddet måste fungera i hela samhället.
- ökade resurser och utvecklade stödformer för antidiskrimineringsbyråer lokalt som utgår från civilsamhällets oberoende ställning. Det är staten – genom länsstyrelser -som har ansvar för rättigheter och likhet över landet.

Vi efterfrågar en generell **översyn av rättegångskostnader och rättshjälp** för att förbättra förutsättningarna för enskilda att få sina rättigheter prövade i domstol. Men det rör mer än diskriminering.

Inledning

Skydd mot diskriminering är ett av fundamenten i arbetet för allas mänskliga fri- och rättigheter. Det handlar om makt och förtryck. Begrepp som ofta används när det gäller till exempel kvinnors rättigheter, men sällan när det gäller rättigheter för personer med funktionsnedsättning. För bättre skydd mot diskriminering krävs en balans i vem som ges tolkningsföreträde. Först då kan förebyggande arbete och praxis utvecklas effektivt för att minska diskriminering. Dagens system saknar maktbalans. Individerna vet inte vart hen ska vända sig. Det behövs rättspraxis och förutsättningar att få upprättelse för att motverka att fler utsätts för diskriminering.

Funktionsrätt Sverige konstaterar att det idag är i praktiken riskfritt att diskriminera. Eftersom utredningen inte går in på FN:s skarpa kritik mot Sverige inleder vi med en kompletterande bakgrund.

Kritik från FN:s övervakningskommittéer

FN har upprepat kritik för brister när det gäller rättsligt skydd för kränkning av mänskliga rättigheter och diskriminering. Kritiken från Kommittén för mänskliga rättigheter 2016¹, rör lagstiftning men också kritik mot rättsväsendet, offentlig verksamhet inklusive kommuner och landsting. Utredningen Bättre skydd mot diskriminering nämns direkt i en rekommendation med budskapet om behovet av att "införa ett förbud mot diskriminering inom alla områden och sektorer i enlighet med konventionens bestämmelser mot diskriminering" samt att "förbättra tillgången till effektiva rättsmedel mot alla former av diskriminering".

FN lyfter särskilt fram personer med funktionsnedsättning och behovet av att förbättra tillgänglighet utan diskriminering till arbete, utbildning, hälso- och sjukvård, rättsväsende och offentliga tjänster. Kritik rörande konventionens ställning och ett heltäckande skydd mot diskriminering framfördes redan 2014² av FN:s övervakningskommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning, Funktionsrättskonventionen.

Bristande tillgänglighet

¹ [Rekommendationer Medborgerliga och politiska rättigheter 2016](#)

² [Rekommendationer Funktionsrättskonventionen 2014](#) Särskilt punkt 6, 8, 10, 12, 34
Funktionsrätt Sverige remissvar SOU 2016:87

Regelverket för bristande tillgänglighet som en form av diskriminering grundar sig på befintlig lagstiftning. Tillsynen av lagar och regelverk som, i vissa fall, stiftades redan på 60- och 70-talen för tillgänglighet till byggd miljö och kollektivtrafik har inte fungerat. I den byggboom som pågår hör vi om kommuner som ser genom fingrarna med lagstiftning som rör tillgänglighet. Därmed byggs nya hinder upp ett halvt sekel efter att lagstiftning sattes in. Regelverket har till och med försvagats inom byggd miljö. Diskrimineringslagen och förarbeten har även flera undantag, till exempel för bostäder och fastighetsägare. Om lagar följdes upp bättre med sanktioner av berörda tillsynsmyndigheter skulle individens behov av att anmäla diskriminering minska.

Brist i klagomålssystem

Fundamental Rights Agency, FRA lyfter bland annat fram komplexitet i klagomålssystem³ i sitt bidrag till en allmän kommentar om diskriminering i Funktionsrättskonventionen. När ansvar i förhållandet till individer är splittrat på många olika aktörer uppstår luckor mellan olika system. I Sverige vet individer inte vet vart de ska vända sig för att hävda sina rättigheter och få kompensation för kränkningar⁴.

Vikten av ökad kunskap, fungerande klagomålshandling samt att rättsväsendet och offentlig verksamhet omfattas av diskrimineringslagen är grundläggande för människor som sällan kommer till tals⁵. Forskare i Tillitsdelegationen betonar rätten att överklaga⁶. Om kunskap finns och klagomålshandling i tillsynsmyndigheter fungerar, kan behovet av att anmäla diskriminering och att nyttja rätten till domstolsprövning minska⁷.

Tillgång till rättsväsendet

Kommittén för mänskliga rättigheter genomför en studie om tillgång till rättsväsendet i Funktionsrättskonventionen som ska presenteras 2018. I vårt enkätsvar⁸ till kommittén lyfter vi bland annat forskning från Brottsoffermyndigheten som rör bedömning av trovärdighet när en funktionsnedsättning är känd av domare.

Brist på helhetssyn och dialog

³ [Synpunkter till FN om artikel 5 i Funktionsrättskonventionen](#)

⁴ [Utvecklas i rapport från Raoul Wallenberg-institutet 2016.](#)

⁵ [Förslag för att motverka diskriminering på grund av psykisk ohälsa](#) NSPH 2017

⁶ [Debattartikel av delegationens forskningsledare 29 juni 2017 i Dagens samhälle](#)

⁷ [Regeringens proposition om en modern och rättssäker förvaltning](#)

⁸ [Funktionsrätt Sveriges enkätsvar om artikel 13](#)

Den breda dialogen för att stärka mänskliga rättigheter och skyddet mot diskriminering har tystnat sedan nuvarande DO bildades och utredningarna som rörde mänskliga rättigheter⁹ remissbehandlades.

Funktionsrätt Sverige har gett stöd för en sammanhållen diskrimineringslag, men vi menar att regering och riksdag misslyckats med att skapa ett sammanhållet skydd såväl i lagstiftning som i tillämpning. Ett människorättsbaserat perspektiv saknas. Ingen har dömts för diskriminering i Arbetsdomstolen med koppling till funktionsnedsättning.

Synpunkter på förslag och bedömningar

Kapitel 9 om ökade möjligheter för DO att hjälpa dem som blivit diskriminerade

Funktionsrätt Sverige avstyrker förslaget om lagändring. Vi är inte eniga med utredningen om att det finns ett missförstånd kring DO:s roll. Vi menar att det finns en utbredd frustration över att Sverige inte lever upp till åtaganden som rör ett reellt och effektivt skydd mot diskriminering. Förslaget handlar om att befästa DO:s nuvarande roll. Men frustrationen kommer att bestå så länge som individens skydd mot diskriminering och rätten till domstolsprövning saknas i praktiken.

Såväl rådgivning som anmälda fall till DO minskar. De senaste åren har anmälningar registrerade med koppling till funktionshinder legat i topp, delvis med hänvisning till formen bristande tillgänglighet. DO vill ha in anmälningar för "tillsyn". Våra förbund har under flera år signalerat att de inte kan motivera individer att anmäla till DO. Förtroendet saknas för att anmälan leder till förändring. Alltså speglar inte statistiken för anmälningar verkligheten. Måttet anmäld diskriminering används till exempel i uppföljning av Agenda 2030. De data vi har idag ger en felaktig bild av situationen i Sverige.

Skyddet mot diskriminering ska vara transparent och effektivt för att stärka forskning och underlätta främjande från andra aktörer. Det behövs **praxis** som avgörs i domstol med ersättning och sanktioner för att motverka diskriminering **Till dess att det kommer bättre förslag för skydd mot diskriminering** hänvisar vi till tidigare framförda förslag om förbättrade rutiner, som borde ligga i linje med förvaltningslagen.

⁹ [Ny struktur för mänskliga rättigheter SOU2010:70](#)
[Främja skydd och övervaka SOU2009:36](#)
[Samlat genomtänkt och uthålligt SOU2011:29](#)

- Enklare formulär för att anmäla diskriminering, som komplement till personligt stöd för att fylla i anmälan.
- Bättre information till den som anmält diskriminering, inklusive myndighetens motiv för att inte gå vidare med fallet och hur individen kan gå vidare själv.
- Transparenta register med synliggörande av anmälningar (utan personuppgifter) med DO:s motiveringar och beslut.
- Snabb effektiv publik tillgång till information och kommunikation kring myndighetens beslut och underlag.
- Rådgivning med bredare kompetens för hänvisning till rätt instans (samt systematisk dokumentation av frågeställningar i rådgivningen som kan användas som kunskapsunderlag för forskning och agerande från andra aktörer).

Funktionsrätt Sverige anser att det behövs fler vägledande domar och ökad kunskap i domstolarna om diskrimineringslagen och mänskliga rättigheter (enligt Domstolsverkets egna enkätundersökningar är den mycket låg). Vi anser inte att Sverige lever upp till EU-rättens tillgång till effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner. Vi tror att samförståndslösningar blir lättare att uppnå för såväl DO som andra om det finns rättspraxis och diskrimineringsersättningar.

När det gäller bristande tillgänglighet menar DO i sin årsredovisning att tillsyn leder till att "berörda aktörer själva valt att se över sina rutiner och genomföra åtgärder för att förbättra tillgängligheten inom olika områden". Men DO har inte publicerat råd om aktiva åtgärder för bristande tillgänglighet. Vi menar också att "tillsyn" genom tillsägelse är ineffektiv. Ett exempel är att DO ger en tillsägelse till ett bussföretag som inte tar med en passagerare i rullstol, men individen får ingen ersättning för diskriminering. Utan en tydlig transparent signal utåt om att brott mot lagen beivras är det fritt fram för andra att upprepa samma sak. Organisationen DHR driver fallet vidare och har fått prövningstillstånd i högre instans för ett avgörande om vem som har ansvar¹⁰ - den regionala myndigheten eller bussföretaget.

Ett annat fall handlar om förlikning¹¹ när Försäkringskassans brister i tillgänglighet till interna IT-system inte åtgärdas utan fortsätter att hindra anställningar av personer med funktionsnedsättning.

Kapitel 10 om en domstolsliknande nämnd

¹⁰ [DHR om ansvarsfrågan i högsta domstolen](#)

¹¹ [Lagen som verktyg om förlikning, bristande tillgänglighet och Försäkringskassan](#)

Funktionsrätt Sverige avstyrker förslaget om en nämnd. Diskriminering kan inte jämföras med konsumentfrågor. Syftet att säkerställa individens rättigheter uppnås inte med en ny myndighet med den utformning som föreslås i kapitel 11.

Förslaget riskerar att motverka syftet att stärka skyddet i praktiken. Utan möjlighet till muntligt förfarande kan personer med vissa funktionsnedsättningar utestängas. Icke-bindande beslut leder kanske inte till ett billigt och snabbt förfarande, eftersom andra rättsmedel måste användas för en reell rättslig prövning och utvecklad rättspraxis.

Kapitel 12 Arbetet mot diskriminering på lokal och regional nivå

Funktionsrätt Sverige tillstyrker ökade ändamålsenliga bidrag till lokala antidiskrimineringsbyråer och skärpt ansvar för länsstyrelse. Men utformningen av stödet ska ske med hänsyn till civilsamhällets oberoende ställning. Vi vill också lyfta fram att Sverige har fått upprepad kritik från FN om olikheter över landet. Länsstyrelserna har fått uppdrag som rör jämställdhet och mänskliga rättigheter¹². Det är staten genom länsstyrelserna – inte civilsamhället – som har ansvar för likhet över landet och förverkligande av internationella åtaganden.

Vi ställer oss bakom Sveriges Antidiskrimineringsbyråers remissvar endast i det som rör kapitel 12.

Kapitel 13 Kostnader för rättegångar i mål om diskriminering

Funktionsrätt Sverige instämmer i bedömningen från Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter, FRA, om att **rättshjälpsystem ska utformas så att de som inte har tillräckliga ekonomiska resurser tillförsäkras tillgång till adekvat hjälp att få sin sak prövad**. Risken att stå för höga rättegångskostnader är ett hinder. Vi anser dock att frågan om tillgång till rättsväsendet rör mer än diskriminering. Vi vill därför se **en bredare översyn för att se över såväl rättegångskostnader som rättshjälp**.

Kapitel 14 några reflektioner om olika möjligheter att organisera

Funktionsrätt Sverige saknar ett tydligt rättighetsbärarperspektiv i analysen. Begreppet tillsyn används inte i förhållande till mänskliga rättigheter. I betänkandet Främja, skydda och övervaka SOU2009:36¹³ tolkas de tre begreppen som används i Funktionsrättskonventionens artikel 33. Vi beklagar att arbetet med att säkerställa implementeringen av artikel 33 har legat i träda i så många år på regeringskansliet. DO:s

¹² <http://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2017/03/uppdrag-att-samordna-och-utveckla-lansstyrelsernas-arbete-med-manskliga-rattigheter/>

¹³ [Främja skydda och övervaka SOU2009:36](#)

roll måste ses över i förhållande till andra myndigheter och till en oberoende institution för mänskliga rättigheter.

Vi ser ingen annan lösning än en ny utredning med ett helhetsgrepp och utgångspunkt i att främja, skydda och övervaka rättigheter. Denna gång måste funktionsrättsrörelsen aktivt medverka i utredningen.

Kapitel 16 Diskriminering i offentlig verksamhet

Funktionsrätt Sverige tillstyrker bedömningen att det behövs en utredning om ett generellt diskrimineringsförbud.

När det gäller offentlig verksamhet anser vi att utredningen skulle ha prioriterat att komma med ett förslag redan nu mot bakgrund av kritiken från övervakningskommittén för Funktionsrättskonventionen 2014 som rör bristande tillgänglighet som diskriminering. Det är inte rimligt eller rättssäkert att skyddet mot diskriminering gäller en kvartersbutik men inte offentlig verksamhet, exempelvis en domstol.

Ska Sverige vara trovärdiga internationellt som försvarare av mänskliga rättigheter behövs en utredning som ser till den samlade kritiken från alla övervakningskommittéer och till flerfaldig diskriminering.

Direktiven ska omfatta ratificering av Europakonventionens tilläggsprotokoll 12. Utredningen ska ha en bred sammansättning som inkluderar funktionsrättsrörelsen och se till helheten med hänsyn till arbetet för en oberoende institution för mänskliga rättigheter och andra parallella processer^{14 15}.

Kapitel 17 tillsyn över diskriminering i skolan

Funktionsrätt Sverige tillstyrker att tillsyn för skolreglerad verksamhet flyttar till Skolinspektionen. Vi betonar att ideella organisationers talerätt, såsom den idag regleras i DL 6 kap. 2 §, även i fortsättningen ska gälla skollagsreglerad verksamhet, vilket måste säkerställas i lagstiftningen för gällande diskrimineringsförbudet i skollagsreglerad verksamhet.

Funktionsrätt Sverige har länge värnat en sammanhållen diskrimineringslag. De problem som nuvarande uppdelning mellan DO och Skolinspektionen medför är väl kända. En överflyttning av tillsynsansvaret för arbetet med åtgärder mot diskriminering till skolinspektionen och att reglerna flyttas till skollagen för den skolagsreglerade verksamheten riskerar att försvaga ett samlat

¹⁴ [Regeringsuppdrag till Uppsala universitet juni 2017 konventionskonform tolkning](#)

¹⁵ [Kommittédirektiv Tillitsdelegationen 2016](#)

diskrimineringskydd och det kan finnas luckor i regelverk. Trots detta är vi beredda att tillstyrka utredningens förslag på denna punkt.

Vi delar utredningens analys och slutsats att det samlade arbetet mot diskriminering och kränkande behandling inom det skollagsreglerade området sannolikt stärks och gynnas härigenom. Den nuvarande uppdelningen innebär stora problem både för skolorna att hantera och för elever och föräldrar att förstå. Genom att samla tillsynen på ett ställe blir det förhoppningsvis enklare för alla parter att vet hur och vart man ska vända sig. Det centrala är att barn och elevers rätt tillvaratas på bästa sätt. Det gör att vårt beslut väger över till att tillstyrka.

Vi betonar till sist att det behövs lika starka förutsättningar för individer att få sin sak prövad inom andra samhällsområden, samt att eventuella glapp i regelverk ska täppas till.

Med vänlig hälsning

Lars Ohly
Ordförande