

Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över betänkandet Bättre skydd mot diskriminering (SOU 2016:87)

Myndigheten för delaktighet arbetar för ett samhälle där alla kan vara delaktiga, oavsett funktionsförmåga. Myndigheten för delaktighet lämnar följande yttrande.

Sammanfattning

Myndigheten för delaktighet, MFD, saknar en analys av utredningens förslag utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och särskilda aspekter kring skäligen åtgärder för att motverka diskriminering på grund av bristande tillgänglighet. MFD har därför vägt in aspekter kring diskrimineringsformen bristande tillgänglighet och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning i sina synpunkter på utredningens förslag.

MFD avstyrker förslaget om att inrätta en diskrimineringsnämnd. MFD tillstyrker förslaget om att i länsstyrelsernas instruktion förtydliga deras ansvar att motverka diskriminering. Vidare tillstyrker MFD förslaget att föra över ansvaret för tillsyn av arbetet med åtgärder mot diskriminering till Skolinspektionen genom att flytta över diskrimineringslagens regler som rör skollagsreglerad verksamhet till skollagen och samordna dessa med reglerna om kränkande behandling. MFD stödjer även utredningens bedömning att regeringen bör låta utreda frågan om att skapa en helt ny diskrimineringslagstiftning med ett generellt diskrimineringsförbud. MFD anser att en sådan utredning bör tydligt analysera diskrimineringsfrågan ur ett tillgänglighetsperspektiv och avseende flerfaldig diskriminering.

Myndighetens synpunkter

Direktiven till Utredningen om bättre möjligheter att motverka diskriminering beslutades av regeringen i januari 2014. Den 1 januari 2015 trädde diskrimineringslagens bestämmelser om en ny diskrimineringsform, bristande tillgänglighet, i kraft. Detta var emellertid en omständighet som inte uppmärksammades av regeringen i beslut om tilläggsdirektiv till utredningen i december 2015.

Sverige ratificerade 2008 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och dess fakultativa protokoll om individuell klagorätt. FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning lämnade sina rekommendationer till Sverige om efterlevnaden av konventionen i april 2014. Under 2014 publicerades även två allmänna kommentarer till konventionen av denna kommitté. Dels allmän kommentar nr 1 om innebörden i konventionens artikel 12 om likhet inför lagen, dels allmän kommentar nr 2 om innebörden i konventionens artikel 9 om tillgänglighet.

Diskrimineringsgrunden funktionsnedsättning skiljer sig från de andra diskrimineringsgrunderna eftersom det för att motverka diskriminering finns ett ansvar att vidta skäliga åtgärder för personer med funktionsnedsättning. Detta ansvar kom först till uttryck i arbetslivet, sedan avseende lokaler inom högre utbildning och sedan den 1 januari 2015 samlat i diskrimineringslagen i och med införandet av den nya diskrimineringsformen bristande tillgänglighet.

MFD menar att utredningen borde ha beaktat ovan nämnda konvention och allmänna kommentarer samt diskrimineringsformen bristande tillgänglighet för att kunna göra en heltäckande analys för samtliga diskrimineringsgrunder i enlighet med sina direktiv. En sådan analys saknas emellertid i utredningens överväganden och förslag.

MFD har därför vägt in aspekter kring diskrimineringsformen bristande tillgänglighet och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning i synpunkterna på förslagen som kommenteras nedan.

Kap. 10.3.2 och 11 om att inrätta en diskrimineringsnämnd och om nämndens uppgifter och organisation

MFD avstyrker förslaget om att inrätta en diskrimineringsnämnd. Utredningen har inte analyserat frågan om en diskrimineringsnämnd i förhållande till diskrimineringsformen bristande tillgänglighet som är en del av diskrimineringslagen sedan 2015. Diskrimineringskyddet avseende bristande tillgänglighet bygger på att en person med funktionsnedsättning ska ha missgynnats genom att skäliga åtgärder för tillgänglighet inte har vidtagits. Utgångspunkten för en sådan prövning är krav på tillgänglighet som följer av annan lag och författning. MFD menar att införandet av en diskrimineringsnämnd enligt utredningens förslag i praktiken skulle innebära att nämnden i sin skälighetsbedömning i ärenden om bristande tillgänglighet skulle pröva om annan lagstiftning än diskrimineringslagen skulle ha följts. Detta ställer stora krav på kompetens om annan reglering. Denna omständighet har emellertid inte beaktats av utredningen vare sig i bedömningen kring Diskrimineringsombudsmannens, DO, roll eller i förslaget till att utreda frågan om nämnden vidare.

Utredningen har dessutom låtit Allmänna reklamationsnämnden utgöra modell för den föreslagna nämnden. MFD ställer sig tveksam till att använda konsumenträtten som modell. Denna modell bygger på antagandet att kunden är en genomsnittlig kund vars olika behov, egenskaper eller funktionsförmågor inte har betydelse för själva tvisten i fråga. Ett diskrimineringskydd syftar å sin sida till att ytterst skydda individen med alla dennes olikheter mot ojämlig behandling. Denna skillnad i frågornas karaktär och utgångspunkt borde enligt MFD ha beaktats i analysen.

Kap. 12 Arbetet mot diskriminering på regional och lokal nivå

Länsstyrelsen ska utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser, se närmare 2 § 2 st.

förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. MFD anser att det finns synergieffekter i länsstyrelsernas uppgifter kring tillgänglighet och universell utformning som borde ha beaktats i analysen, men som kan kompletteras i ärendets fortsatta beredning. MFD är därför positiv till att länsstyrelsernas ansvar för att arbeta mot diskriminering förtydligas i deras instruktion i syfte att arbetet med dessa frågor ska bli mer kontinuerligt och enhetligt.

Kap. 16 Diskriminering i offentlig verksamhet

MFD anser att utredningens bedömning om att utreda ett generellt diskrimineringsförbud är intressant och stödjer denna bedömning. Utredningen har dock, som ovan nämnts, inte omfattat diskrimineringsformen bristande tillgänglighet i sin analys. DO:s roll utifrån diskrimineringsformen bristande tillgänglighet bör därför analyseras närmare i den nya utredningen.

Bristande tillgänglighet bygger till stor del på att annan lagstiftning vid sidan om diskrimineringslagen, t.ex. plan- och bygglag. Med andra ord finns det andra tillsynsmyndigheter som inte sällan har ett ansvar att kontrollera och övervaka att tillgänglighetsbestämmelserna enligt andra regelverk efterlevs. Detta förhållande bör beaktas och analyseras i en utredning om ett generellt diskrimineringsförbud.

MFD vill också i sammanhanget särskilt peka på att ur perspektivet bristande tillgänglighet som diskrimineringsform får dagens ordning märkliga konsekvenser. I dag är det exempelvis enklare för en individ att få upprättelse på grund av bristande tillgänglighet i sina kontakter med den lokala livsmedelsaffären än när en domstol inte har vidtagit skäliga åtgärder.

MFD vill uppmärksamma att kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning har lämnat följande rekommendation till Sverige med anledning av den första granskningen av Sveriges rapport om

efterlevnaden av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning¹.

”10. Kommittén yrkar på att konventionsstaten ser över lagförslaget så att det överensstämmer till fullo med bestämmelserna i artikel 5 i konventionen. Kommittén yrkar också på att konventionsstaten vidtar alla lämpliga åtgärder för att säkerställa **att skälig anpassning föreskrivs i hela samhället**, såväl i **offentliga** som yrkesmässiga sammanhang, utan undantag och i överensstämmelse med principen om lika möjligheter för alla.

Kommittén yrkar vidare på att konventionsstaten antar en juridisk definition av skälig anpassning och införlivar den i alla relevanta författningar så att den kan tillämpas i alla delar av **förvaltningen, inklusive den rättsliga och den administrativa.**” (MFD:s fetning)

Mot bakgrund av denna rekommendation från kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning anser MFD att diskrimineringsformen bristande tillgänglighet bör analyseras i en kommande översyn av ett utvidgat diskrimineringskydd i offentlig verksamhet. En annan fråga som bör övervägas i samband med en sådan översyn är hur efterlevnaden av förordning (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av funktionshinderspolitiken och därtill hörande riktlinjer för tillgänglighet som tolkningsunderlag² för vad som kan anses vara skäliga åtgärder, kan effektivisera skyddet mot diskriminering.

Även frågan om flerfaldig diskriminering bör enligt MFD analyseras i samband med frågan om ett generellt diskrimineringsförbud. MFD vill härvid lyfta den allmänna kommentaren nr 3 till artikel 6 kvinnor med funktionsnedsättning i enlighet med konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som tillkommit sedan utredningen lämnat in sitt betänkande.

¹ Kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning, Sammanfattande slutsatser avseende Sveriges första rapport, 2014

² Prop. 2013/14:198, s. 109 f.f.

Kap. 18 Utformningen av en samlad reglering i skollagen

MFD tillstyrker förslaget att ansvaret för arbetet med åtgärder mot diskriminering i skollagsreglerad verksamhet flyttas från DO till Skolinspektionen och att bestämmelser som rör diskriminering och bestämmelser som rör kränkande behandling därmed samordnas i skollagen.

Utifrån en större bild av tillgänglighet är det väsentligt att förstå innebörden av att förebygga diskriminering på grund av bristande tillgänglighet. Området är komplext och vilar på flera olika regelverk där olika myndigheter har olika uppgifter för främjande och tillsynsansvar. Som exempel kan nämnas att även arbetsmiljölagens krav på tillgänglighet gäller inom skolan. Skolan omfattas också av diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder. Vad gäller aktiva åtgärder omfattar dessa även diskrimineringsformen bristande tillgänglighet.

MFD instämmer därför i utredningens bedömning att den föreslagna förändringen underlättar för den enskilde vid anmälningar av kränkningar och diskriminering genom att den enskilde enbart behöver ta kontakt med en myndighet. Det är inte heller lätt att skilja på vad som är diskriminering på grund av bristande tillgänglighet och särskilt stöd enligt skollagens regelverk. Det är därför viktigt att ha sakfrågekompetens inom utbildningsområdet för att kunna göra bedömningar i enskilda fall.

MFD vill dock uppmärksamma att utredningen i sitt förslag att föra över tillsynen till Skolinspektionen inte har beaktat det civila samhällets talerätt i diskrimineringsmål. Civilsamhällets talerätt är fortfarande viktig när tillsynen flyttas från DO till Skolinspektionen. Det handlar om att vidmakthålla möjligheten att skapa en balans i möjligheterna att föra den enskildes talan.

Ärendets handläggning

I den slutliga handläggningen av ärendet har generaldirektör Malin Ekman Aldén (beslutande), t.f. avdelningschef Monica Rydén samt utredare Hans von Axelson (föredragande) deltagit.

Myndigheten för delaktighet

Malin Ekman Aldén

Hans von Axelson