



LUND UNIVERSITY

Remissyttrande: FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (Ds 2008:23)

Inghammar, Andreas; Bruce, Anna

2008

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Inghammar, A., & Bruce, A. (2008). Remissyttrande: FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (Ds 2008:23).

Total number of authors:
2

Creative Commons License:
Ospecificerad

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00



LUNDS
UNIVERSITET

Juridiska fakultetsstyrelsen
Forskare Andreas Inghammar
Doktorand Anna Bruce

YTTRANDE

2008-06-19

STU 2008/102

Registrator
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

1

Remiss: FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (Ds 2008:23)

S2008/3147/ST

Lunds universitet, som anmodats att yttra sig över rubricerade betänkande, får härmed avge följande yttrande. Yttrandet har utarbetats av Juridiska fakultetsstyrelsen som delegerat utarbetandet till forskare Andreas Inghammar och doktorand Anna Bruce.

Sammanfattning

Juridiska fakultetsstyrelsen instämmer med utredningens förslag att Sverige ska tillträda FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (härefter konventionen).

Oaktat detta anser vi att utredningens analys i många delar är alltför bristfällig för att underbygga de slutsatser som utredningen drar om överensstämmelse mellan konventionens förpliktelser och svenska förhållanden.

Styrelsen delar utredningens uppfattning att syftet med och de grundläggande värderingarna i nämnda konvention överensstämmer väl med utgångspunkterna och målsättningarna för svensk politik rörande funktionshinder, inbegripet lagstiftning. Med tanke på de långtgående och mångfacetterade förpliktelser konventionen skapar anser vi dock att det faktum att utredningens analys i huvudsak är begränsad till en utvärdering av svensk lagstiftning gör att den inte kan ligga till grund för några allmängiltiga slutsatser om i vilken mån Sverige uppfyller dessa förpliktelser. Vi finner även att utredningen saknar en detaljerad analys av de förpliktelser konventionen skapar samt ifrågasätter starkt förenligheten med konvention av den, i vår mening, grovt förenklade kategorisering av konventionens rättigheter utifrån en artschild natur av deras förpliktelser som utredningen presenterar. Vi rekommenderar att utredningen inom ramen för konventionens genomförandearbete kompletteras med en heltäckande och djuplodande kartläggning och utvärdering av svenska förhållanden utifrån en detaljerad analys av de förpliktelser konventionen skapar.

Styrelsen vill speciellt peka på de långtgående konsekvenserna av det allomfattande kravet på *anpassning av samhället* som genomsyrar alla de rättigheter konventionen skyddar. Detta krav förbinder konventionens förpliktelser att skapa tillgänglighet med

konventionens förpliktelser att förhindra diskriminering på ett sätt som utredningen i vår mening inte uppmärksammar konsekvenserna av. I motsats till utredningen anser vi att det faktum att diskrimineringsbegreppet i den diskrimineringslagstiftning som aviseras i propositionen Ett starkare skydd mot diskriminering (prop. 2007/08: 95) inte omfattar krav på tillgänglighet – bortsett från bevarandet av den tidigare arbetsrättsliga skyldigheten att vidta ”skäliga stöd- och anpassningsåtgärder” och skyldigheten för utbildningsanordnare inom högskolan att ”göra lokalerna tillgängliga och användbara” - är klart oförenligt med de förpliktelser konventionen skapar.

Nedan behandlar vi först konventionens allmänna förpliktelser och sedan de förpliktelser som vidhänger artikel 5 om jämlikhet och icke-diskriminering. Valet av att fokusera på icke-diskriminering och tillgänglighet är föranlett av att de representerar aspekter av samtliga konventionens rättigheter samt speglar konventionens kärna; ifrågasättandet av normen och den påföljande rätten till ett samhälle anpassat efter allas förutsättningar.

Konventionens allmänna förpliktelser

Synpunkterna nedan rör i huvudsak följande delar av promemorian: 1. Promemorians huvudsakliga innehåll, 4.1.7 Artikel 4 Allmänna åtaganden, 4.1.8 Svenska förhållanden, 4.12 Statistik och Information, 4.13.5 Kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning, och 5.2 Sverige bör godkänna konventionen.

Bredden av konventionens förpliktelser

Av artikel 4 framgår tydligt att lagstiftning, oaktat att det utgör en viktig kategori åtgärder, bara är en av de kategorier av ”ändamålsenliga” åtgärder som konventionen kräver för att säkerställa och främja fullt förverkligande av alla mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Detta faktum avspeglas i att de åtgärder som specificeras i de individuella artiklarna inte är begränsade till lagstiftning. För att utvärdera om en åtgärd är ändamålsenlig krävs kunskap om dess utfall. Frågan om en viss lagstiftning är ändamålsenlig kan därför bara avgöras med hjälp av information om dess implementering samt den effekt lagstiftningen fått på åtnjutandet av en form av varande eller görande som skyddas av konventionen, såsom till exempel utbildning, arbete eller politiskt deltagande. Sammanfattningsvis är lagstiftningen endast en pusselbit bland andra åtgärder samt själva lagtexten och dess intentioner endast en pusselbit för att avgöra lagens ändamålsenlighet i konventionens mening. Slutstationen för konventionens förverkligande, och som en följd därav även för varje utvärdering av sådant förverkligande, är det individuella åtnjutandet av de rättigheter konventionen skyddar.

Mot denna bakgrund anser Juridiska fakultetsstyrelsen att den överskuggande roll utredningen ger existerande lagstiftning och dess intentioner, på bekostnad av implementering av lagstiftning, andra åtgärder och reellt åtnjutande för individen, utgör en brist som kräver komplettering. Även där utredningen ger sådan allsidig information tillmäts den sällan någon vikt i utredningens utvärdering av hur svenska förhållanden jämför sig med de förpliktelser konventionen skapar. Jämför exempelvis den avslutande analysen i 5.2 ”... utredningen kan inte anses visa att Sverige på något område är i sådan avsaknad av lagregler eller ambitioner att konventionen inte skulle kunna ratificeras.” (sid. 117). Även om detta uttalande är begränsat till frågan om ratificering så anger utredningen en bredare ambition för sin analys; att vara ”en genomgång av konventionens 50 artiklar och hur svensk lagstiftning och övriga förhållanden i Sverige förhåller sig till dessa” (sid. 12).

I enlighet med denna ambition efterlyser juridiska fakultetsstyrelsen alltså en komplettering av utredningen som systematiskt kartlägger och utvärderar svenska förhållanden utifrån en heltäckande bild av samtliga åtgärder konventionen förpliktigar till samt är fast förankrad i det reella åtnjutandet av konventionens rättigheter.

En sådan kartläggning och utvärdering är en förutsättning för det genomförandearbete Sverige har framför sig i och med ratificerandet av konventionen. Det utgör även en konkret förpliktelse under konventionen enligt artikel 31 om insamling av statistik och information, och indirekt genom artikel 33 om nationellt genomförande och övervakning och artikel 35 om konventionsstaternas rapportering. I den mån utredningen presenterar information om och utvärdering av lagstiftningens tillämpning, luckor i lagstiftningen, andra åtgärder samt reellt åtnjutande har denna information nästan uteslutande samlats in eller bearbetats av det civila samhället i form av Handikappförbundens samarbetsorgan. Vi ser detta som ett uttryck inte bara för utredningens fokus men även för avsaknaden av en sammanhållen offentlig kartläggning och utvärdering av levnadsförhållandena för personer med funktionsnedsättning.

Förpliktelserna vidhängiga varje rättighet har olika aspekter

Juridiska fakultetsstyrelsen instämmer i utredningens slutsats att konventionen ställer höga krav på den standard som bör gälla på olika områden (sid. 117). Konventionen modifierar medvetet och explicit de konsekvenser för rättigheternas förpliktelse som traditionellt följt uppdelningen i civila och politiska rättigheter å ena sidan och ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter å andra sidan. Artikel 4 uttrycker explicit att det finns aspekter av ekonomiska, social och kulturella rättigheter som är "omedelbart tillämpliga enligt internationell rätt". Här åsyftas framför allt, men inte endast, aspekten icke-diskriminering. Även om måttstocken för utvärderingen av åtnjutandet av *vissa aspekter* av ekonomiska, social och kulturella rättigheter kommer att kvalificeras med hänsyn till åtgärdernas kostnadsimplikationer, gäller detta alltså inte rättigheterna i sin helhet. Då konventionens diskrimineringsbegrepp innefattar skälig anpassning får detta exempelvis konsekvensen att krav på skälig anpassning under ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter inte automatiskt är föremål för endast gradvis implementering. Dessutom ställs konkreta krav även på de aspekter som finnes vara föremål endast för gradvis implementering; åtgärderna ska till fullo utnyttja tillgängliga resurser och ska syfta till att förverkliga rättigheterna i sin helhet. Måttstocken är alltså främst Sveriges möjligheter, inte hur svenska förhållanden står sig i en jämförelse med andra länder. Även med detta fokus på tagna åtgärder, snarare än uppnådda resultat, är det individuella åtnjutandet en viktig måttstock på åtgärdernas ändamålsenlighet. Om en tillbakagång i åtnjutande påvisas, exempelvis genom en nedgång i förvärvsfrekvensen för personer med funktionsnedsättning eller en ökning av elever i segregerade skolformer (se Handikappförbundens samarbetsorgan, "Referensgruppens synpunkter på rådande regelverk inför Sveriges ratificering av konventionen om mänskliga rättigheter för människor med funktionsnedsättning") har staten en tung bevisbörda för att visa att tillräckliga och ändamålsenliga åtgärder tagits. En liknande situation skapas då etablerade mål skjuts på framtiden, såsom exempelvis de tidsbestämda mål som satts av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79) (se dokument från Handikappförbundens samarbetsorgan refererat till ovan).

Även de civila och politiska rättigheterna uttryckta i konventionen är föremål för bredare förpliktelser än vad traditionen bjuder; till exempel ställer artikel 13 om

tillgång till rättssystemet och artikel 14 om frihet och personlig säkerhet krav på skälig anpassning. Detta innebär att de förpliktelser som följer av de civila och politiska rättigheterna i konventionen inte är begränsade till krav på underlåtenhet att missgynna genom särbehandling i lag (med andra ord krav på formell juridisk likabehandling) utan även omfattar aktiva åtgärder för att anpassa existerande system till olika förutsättningar. Då artikel 9 om tillgänglighet omfattar samtliga konventionens rättigheter utgör detta dessutom ett generellt krav.

Mot bakgrund av detta ställer juridiska fakultetsstyrelsen sig frågande till utredningens uppdelning av rättigheterna i sådana som ställer 'absoluta' krav och sådana som inte gör det. Vi anser att en sådan uppdelning inte har stöd i konventionen samt inte gör rättvisa åt de förpliktelser som följer av varken de rättigheter som utredningen anger som föremål för 'absoluta' krav och de som följaktligen måste uppfattas som föremål för 'icke-absoluta' alternativt 'relativa' krav.

Utredningen beskriver 'absoluta' förpliktelser som "områden där konventionen kräver att personer med funktionsnedsättning utan undantag ska ha samma rättigheter garanterade i lag" (sid. 118). Som exempel på sådana områden anger utredningen "rätten till liv, frihet och personlig säkerhet i artiklarna 10-14, rätten att inte utsättas för tortyr, våld eller övergrepp i artiklarna 15-17 eller respekten för hem och familj i artikel 23" (sid. 118). Vad gäller dessa områden "är det utredarens uppfattning att Sverige uppfyller konventionens krav till punkt och pricka" (sid. 118). I enlighet med vad som sagts ovan anser juridiska fakultetsstyrelsen att kraven som följer dessa rättigheter inte är begränsade på detta sätt, och att det därför inte utan vidare kan konstateras att Sverige lever upp till de krav dessa rättigheter ställer.

Som "andra" områden anger utredningen artikel 8 om medvetandegörande, artikel 9 om tillgänglighet och artikel 27 om arbete och sysselsättning. Här redovisas att "steget från de mål och krav som olika lagar ställer upp till praktiskt förverkligande ibland är tämligen stort" men att ett "ständigt arbete att med riktlinjer, handlingsplaner och program komma närmare ett förverkligande av lagstiftningen och av reglerna i konventionen" pågår (sid. 118). Dessa brister relateras sedan till dessa områdens svagare förpliktelser. "Detta är samtidigt områden som – hur viktiga de än är i sig – enligt utredarens uppfattning inte har den karaktären att det med framgång skulle kunna hävdas i nationell domstol eller i den blivande Kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (se avsnitt 6) att Sverige begår sådana brott mot konventionen att de borde leda till ekonomiska sanktioner eller andra konkreta förpliktelser." (sid. 118). I enlighet med vad som sagts ovan anser juridiska fakultetsstyrelsen inte att kraven som följer dessa rättigheter är begränsade på detta sätt, i synnerhet inte de krav som följer av icke-diskrimineringsaspekten. Juridiska fakultetsstyrelsen rekommenderar att den komplettering till utredningen som vi efterlyser ovan som en del av Sveriges genomförandearbete vinnlägger sig om att sätta målen för arbetet utifrån en noggrann tolkning av den måttstock som konventionen sätter för förverkligandet av varje enskild rättighet. Med tanke på att ett framgångsrikt genomförande av alla konventionens rättigheter är beroende av åtgärder på många plan och av olika art är det centralt att inte förenkla eller förminska de förpliktelser konventionen skapar. Dessutom bidrar ett sådant förenklande eller förminskande av konventionens krav till en oförtjänt positiv bild av överensstämmelse mellan dessa krav och dagens levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning i Sverige.


Tillgänglighet omfattas av förpliktelseerna att förbjuda och skydda från diskriminering.

Synpunkterna nedan rör i huvudsak följande avsnitt av promemorian: 4.1.3 Artikel 2 Definitioner, 4.1.4 Svenska förhållanden, 4.2.1 Artikel 5 Jämlikhet och icke-diskriminering, 4.2.2 Svenska förhållanden, 4.3.3 Artikel 9 Tillgänglighet, och 4.3.4 Svenska förhållanden.

Konventionen är tydlig med att tillgänglighet ska utvärderas både utifrån ett ramverk av fixerade anspråk (artikel 9 om tillgänglighet) och från ett relativt, jämförande ramverk (artikel 5 om jämlikhet och icke-diskriminering). Genom att explicit uttrycka att bristande anpassning är en form av diskriminering fastställer konventionen att diskriminering innebär en rätt till alternativa åtgärder som beaktar olika förutsättningar. När åtnjutandet av konventionens anspråk i relation till exempelvis rätten till arbete, utbildning, hälsa och deltagande i det kulturella eller politiska livet hindras av generella regler, strukturer eller förhållningsätt omfattas detta av diskrimineringsbegreppet. Det faktum att konventionen ser bristande tillgänglighet som ett uttryck för diskriminering är dessutom bara ett av många exempel på den vikt som tillmätts tillgänglighet. Andra exempel är att tillgänglighet nämns i inledningen (para. u), att tillgänglighet utgör en av de generella principer som ska vägleda tolkningen av konventionen (artikel 3 para. f), att tillgänglighet nämns i individuella artiklar (exempelvis artikel 13 om tillgång till rättssystemet) samt att tillgänglighet dedikerats en fristående artikel som, liksom artikel 5 om jämlikhet och icke-diskriminering, skapar förpliktelser i relation till samtliga konventionens rättigheter.

Mot denna bakgrund anser juridiska fakultetsstyrelsen att beslutet att utesluta tillgänglighet från det nya nationella skyddet mot diskriminering – bortsett från bevarandet av den tidigare arbetsrättsliga skyldigheten att vidta ”skäliga stöd- och anpassningsåtgärder” och skyldigheten för utbildningsanordnare inom högskolan att ”göra lokalerna tillgängliga och användbara” – är klart oförenligt med konventionens förståelse av diskriminering och de åtaganden som följer av förpliktelsen i artikel 5 att ”förbjuda all diskriminering på grund av funktionsnedsättning och garantera personer med funktionsnedsättning lika och effektivt rättsligt skydd mot diskriminering” vilket omfattar att ”vidta alla ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att skälig anpassning tillhandahålls”.

Enligt delegation


Andreas Inghammar


Anna Bruce