

Sundbyberg 2019-10-28

Diarienummer: S2019/02213/FST

Vår referens: Mia Ahlgren

Mottagare:

s.remissvar@regeringskansliet.se

s.fst@regeringskansliet.se

Remissvar: Styrkraft i funktionshinderspolitiken, SOU 2019:23

Funktionsrätt Sverige är en samarbetsorganisation för 44 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

Funktionsrätt Sverige föreslår att funktionshinderpolitiken byter namn till **funktionsrättspolitik**. Vi ser behov av en **insatsstyrka** som tar fram en strategi med koppling till en handlingsplan, som kan revideras när Sverige får rekommendationer från FN. Denna ska utvecklas tillsammans med funktionsrättsrörelsen och representanter för länsstyrelser. Strategin ska omfatta tillämpning av tillgänglighet genom universell utformning med utgångspunkt i den europeiska standard med samma namn som tagits fram på uppdrag av EU-kommissionen.

Vi avslår förslaget om prioriterade områden i förordningen 2001:526. Det skulle begränsa förutsättningar att genomföra hela konventionen och leder till dubbelreglering. På kort sikt ska myndigheter styras genom instruktioner, regleringsbrev och uppdrag. Tvärsektoriella skyldigheter behöver förstärkas i förordningen. Förtydligand krävs också om funktionsrättsrörelsens rätt till aktiv involvering i beslut och övervakning, i enlighet med den allmänna kommentaren 7 om artikel 4.3 och 33.3. Ansvars- och finansieringsprincipen behöver utredas och förtydligas i förhållande till kommunernas finansieringsprincip.

Vi föreslår att prioriteringar kopplas närmare Agenda 2030 och medborgerliga och politiska rättigheter. Vi yrkar på att ansvar och samordning för funktionsrättspolitikerna samlas under ministern med ansvar för mänskliga rättigheter och att övervakningen av konventionen förstärks.

Inledning

Det har gått 30 år sedan "1989 års Handikapputredning", den senaste genomgripande utredningen inom politikområdet. Sedan EU ratificerade Funktionsrättskonventionen har vi sett framsteg från Bryssel, men bakslag i Sverige på i stort sett alla övriga områden. När styretredningen tillsattes vaknade förhoppningar om förändring, men direktiven och resurserna var begränsade. Betänkandet är likväl en stor besvikelse. Det saknas lärdomar både från det som inte har fungerat inom funktionshinderpolitiken och det som fungerat inom andra politikområden där styrningen gett bättre resultat.

Sedan strategin gick ut 2016 har det funnits ett tomrum i funktionshinderpolitiken. När riksdagen hade beslutat om nytt mål och inriktning i [november 2017, tillskrev vi regeringen och föreslog uppdrag till ett antal myndigheter](#) för att få fram underlag för att implementera det nya målet och inriktningarna. I våra inspel till styretredningen har vi utvecklat synpunkter utifrån [vårt remissvar på MFD:s förslag till ny strategi](#), utan tydlig återkoppling kring varför förslagen inte hörtsammats av regeringen eller utredningen.¹

Under 2019 har Funktionsrätt Sverige samordnat civilsamhällets genomlysning av genomförandet av konventionen i Sverige inför alternativrapportering i enlighet med FN:s riktlinjer. En motsvarande genomlysning av regeringen tillsammans med oss redan 2014 när Sverige fick rekommendationer från FN hade skapat förutsättningar för styrning och fullgörande av åtaganden. Processen i Sverige är inte i linje med konventionen. Den kan liknas vid starkt begränsat informationsutbyte inför nästa rapporteringstillfälle.

Skulle utredningens förslag genomföras har regeringen cementerat en politik som bevarar en stillastående eller i flera fall bakåtsträvande politik som kännetecknat de senaste 10 åren. Det är därför dags för ett helhetsgrepp som riksdagen krävt och en politiskt prioriterad insatsstyrka för en ny funktionsrättspolitik av hela regeringen. Om Sverige menar allvar med att "Ingen ska lämnas utanför" måste funktionsrätt styras utifrån en ambition som är minst lika uttalad och förankrad som miljö- och jämställdhetspolitiken.

Process för framtagande av betänkandet

Direktiv, resurser och tid för utredning begränsade förutsättningarna för processen. Vi har saknat det som kännetecknade tillskapandet av konventionen och universell utformning, nämligen en samskapande process mellan rättighetsbärare och skyldighetsbärare.

Utredningen har haft hög ambition och träffat många organisationer, däribland representanter för funktionsrättsorganisationer, vid flera

tillfällen. Organisationer har också funnits med som experter och i referensgrupp som bidragit många underlag och förslag under utredningens gång. Vi har saknat en bredare sammansättning av olika intressenter i öppna dialogmöten med tydligare återkoppling som kunde ha bidragit till ett mer kreativt, effektivt och förankrat resultat. Många bilaterala möten har begränsat möjligheter till aktiv involvering i enlighet med allmän kommentar 7 som förtydligar funktionsrättskonventionen artiklar 4.3 och 33.3.

Författningsförslag - förordningen 2001:526

Funktionsrätt Sveriges ändringar av förslaget markerade i gult och fet stil av förordningen 2001:526 om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av **funktionsrätts**politiken:

1§ Rättighetsperspektiv

Myndigheter under regeringen ska integrera ett **rättighets**perspektiv i sin verksamhet för att bidra till det **funktionsrättspolitiska** målet.

Myndigheter ska ha god kunskap, **upprätthålla kompetens** och förmedla kunskap **om** rättighetsperspektivet i Förenta Nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

2§ Tillgänglighet och universell utformning

Myndigheterna ska **säkerställa** att deras lokaler, information och **övrig** verksamhet är tillgängliga för **såväl allmänhet som anställda, inklusive** personer med funktionsnedsättning, **och tillämpa** universell utformning.

Myndigheterna ska genomföra inventeringar **och åtgärder som följs upp med tid- och resursplanering i** handlingsplaner.

3§ Särskilt prioriterade åtgärder

Myndigheterna ska särskilt prioritera att integrera rättighetsperspektiv, tillgänglighet och universell utformning i yttranden som rör lagstiftning och regelverk, egna föreskrifter, inköp, upphandling och digitalisering.

4§ Aktiv involvering i beslut och övervakning

Myndigheterna ska **aktivt involvera** ~~samråda med~~ organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning i processer **och beslut** som rör genomförande och

Synpunkter på utredningens förslag

5 Att göra rätt från början – universell utformning

Funktionsrätt Sverige tillstyrker att universell utformning är vägledande, men med förtydligandet att strategi, uppdrag och forskningsfinansiering tas fram med utgångspunkt i konventionen och den europeiska processtandarden Tillgänglighet genom universell utformning, EN17161.

Universell utformning kan ses som en process för att – i enlighet med Agenda 2030 – ingen ska lämnas utanför. Människor som riskerar att hamna efter, eller inte kommer till tals, ska prioriteras först. Offentliga medel ska användas till inkludering, aldrig till att exkludera.

Standarden EN17161 är framtagen på uppdrag av EU-kommissionen. Den förklarar begrepp och arbetssätt med utgångspunkt i konventionen, hållbar utveckling, design och kvalitetsledningssystem. Vi föreslår att den används som grund för gemensam förståelse för begreppet och systematiskt arbete i organisationer. En fördel är att den kompletterar ledningssystem för hållbar utveckling, ISO14001, som används inom bland annat upphandling.

Detta skapar en utgångspunkt som härstammar från konventionen och förklarar att **rätten till tillgång** (right to access) innebär tillgång till, men även **att förstå och använda**² miljöer, produkter och tjänster behövs för att tillämpa universell utformning för allt nytt som erbjuds allmänheten. Befintliga hinder ska tas bort systematiskt genom att ta fram och tillämpa tillgänglighetsstandarder och upprätta tidsbestämd handlingsplan. Individer har rätt till skäliga anpassningsåtgärder i en specifik kontext (utöver generell tillgänglighet), med skydd, utan undantag, i diskrimineringslagen. Individer har också rätt till särskilda åtgärder, det som kan kopplas till inriktningen för politiken om individuellt stöd som krävs för självbestämmande.

Funktionsrätt Sverige har sedan 2013 arbetat med universell utformning utifrån beskrivningen i konventionen. Vi har lämnat förslag till politiska företrädare i riksdag och regering om en bred samskapande process för att arbeta fram förslag till tillämpning i Sverige. Regeringen har valt att använda begrepp i olika betydelser, i bland annat, politiken för gestaltad livsmiljö, i en tillfällig forskningsatsning samt i den nationella upphandlingsstrategin. Utredningen har inte levererat beskrivning av tillämpningen av universell utformning och förslag på användning inom offentlig och privat sektor som efterfrågades i direktiven. Förklaringen av begreppet i betänkandet bidrar till tolkningsproblem och överensstämmer inte med konventionen. Problemen kan avhjälpas genom att utveckla tillämpning som utgår från standarden EN 17161.

6 En god grund för styrning och uppföljning

Funktionsrätt Sverige tillstyrker bedömningen om behovet av tydligt politiskt ansvar, ökad kunskap och att svensk lagstiftningen behöver ses över. Det ingår som en del av regeringens åtagande men det räcker inte. Vi avslår stora delar av ändringsförslagen i förordningen 2001:526 och lämnar förslag om formuleringar. Vi anser att det krävs mer underlag och analys av ansvars- och finansieringsprincipen.

Det ska finnas en strategi och en handlingsplan för en funktionsrättspolitik som gäller över hela landet med motsvarande utredningar och resurser som för andra rättighetsområden. Strategin ska följas upp genom indikatorer som utvecklas i enlighet med de FN utvecklade utifrån konventionen och relevanta globala mål i Agenda 2030. Handlingsplanen ska revideras med åtgärder för att följa rekommendationer från FN.

Organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning ska aktivt involveras i beslut och övervakning i regeringskansliet, regioner och kommuner, i enlighet med den allmänna kommentarer 7 och konventionens artiklar 4.3 och 33.3³.

Ansvars- och finansieringsprincipen är inte tillräckligt förankrad, analyserad och utvecklad utifrån innehållet i konventionen⁴. Den behöver också sättas i relation till kommunernas finansieringsprincip⁵. Så vitt vi vet har ingen granskning gjorts av ansvars- och finansieringsprincipen. Riksrevisionen har gjort en granskning av finansieringsprincipen men helt utan hänsyn till rättigheter och FN-kritik om olikheter över landet.

Redan i vårt remissvar som rörde MFD:s förslag till strategi lyfte vi fram jämförelser med miljöområdet. Vi menar att det skulle behövas **funktionsrättskonsekvensutredningar** på motsvarande sätt som det finns miljökonsekvensutredningar. Flera oberoende utredare har lyft fram konsekvenser, till exempel Dan Andersson i Dörrarna stängs innan alla har fått plats och Ingvar Nilsson i Utanförskapets pris. Vissa kommuner arbetar med sociala investeringsfonder men det helhetsgrepp som riksdagen krävt i tillkännagivande saknas.

Rättighetsperspektiv måste säkerställas i nya utredningar och lagstiftning. Ändringar av kommittéförordningen och konsekvensutredning behöver skyndsamt genomföras.

Regeringen har ansvar för att se över lagstiftning. En stark institution för mänskliga rättigheter krävs i artikel 33.2 i konventionen. Den är avgörande för att övervaka genomförandet, men ska vara helt oberoende – inte ta över regeringens ansvar. Det måste också finnas

resurser till att stärka funktionsrättsorganisationers förutsättningar att vara aktivt involverade i beslut och övervakning.

Konventionen kräver att rättighetsbärare kan utkräva rättigheter och att skyldighetsbärare kan fullgöra åtaganden. Vissa förändringar i (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken och samverkan i nätverk räcker inte. Inga förslag lämnas, endast "bedömningar" om behov av ökad medvetenhet om FN-konventionen och hur den ska tillämpas i hela samhället samt att regioner och kommuner ska ges förutsättningar att bidra.

Utredningens förslag till styr- och uppföljningssystem är uppdelat i två delar. I den första delen saknas de principer som FN har lyft fram när det gäller "governance"⁶, och erfarenheter av styrning av andra områden till exempel jämställdhetspolitiken, barnrättspolitiken och hbtq-rättigheter. Inom dessa områden har lagstiftning skärpts med tillförande av långsiktiga satsningar i statsbudgeten. Sedan konventionen trädde i kraft har däremot rättigheter för personer med funktionsnedsättning försvagats på flera områden även i budget. Uppgifter som fanns hos Handikappombudsmannen⁷ har inte tagits över av någon myndighet, och rättigheter kan inte utkrävas på avgörande områden.⁸ I den andra delen av kapitel 6 finns ett mer människorättsbaserat angreppssätt, men förslagen i sin helhet bygger inte på en grundläggande analys av funktionshinderpolitiken sedan konventionen trädde i kraft i Sverige och i EU eller på kritik från FN.

7 Styrning och uppföljning i praktiken

Funktionsrätt Sverige avslår förslaget om att vissa prioriterade myndigheter ska skrivas in i förordningen. Vi föreslår att prioriteringar med tydligare koppling till Agenda 2030 ska utgå från rättigheter och från FN:s rekommendationer som rör strukturella problem samt medborgerliga och politiska rättigheter.

Vi avslår förslaget att Myndigheten för delaktighet ska samordna tvärssektoriella områden. Uppdrag ska finnas på respektive myndighet som har sakkunskap, nätverk och ansvar. MFD bör istället fördjupa uppföljning av effekter av tillämpningen av politiken, det övergripande målet, de fyra inriktningarna och förordningen 2001:526 i nära dialog med intressenter inklusive funktionsrättsorganisationer. Rapport ska lämnas och spridas brett varje år, inte vartannat år.

Det finns inga förslag om hur mål ska kopplas till rättigheter och **politikens inriktning**. FN tar fram indikatorer som kopplar samman funktionsrättskonventionens artiklar med Agenda 2030. Prioriteringar med koppling till de globala målen skulle skapa förutsättningar **för en tvåspårsstrategi** där **funktionsrättsperspektiv** integreras i respektive

politikområden, utan undantag, och kompletteras med riktade insatser för att stärka rättigheter, egenmakt och säkerställa självbestämmande.

Andra rättighetsområden begränsas inte till ett fåtal myndigheter. Utredningens förslag är att politiken ska styras genom mål inom sju områden som rör ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Dessa är självklart oerhört viktiga. Men det är områden som redan varit prioriterade, utan att visa positiv utveckling och utan koppling till utkrävande av omedelbara medborgerliga och politiska rättigheter.

För att vända den negativa trenden med ökade klyftor **mot en positiv utveckling krävs kunskap och politiskt ledarskap i sakdepartement i regeringen, i riksdagsutskott samt i regionala och kommunala nämnder. Offentliga medel ska användas för att inkludera, inte exkludera.** Det krävs också krafter av ansvariga beslutsfattare, forskare och myndigheter inom de tvärsektoriella områden som utredningen kallar "frågor av särskild vikt". Många "frågor" rör **omedelbara medborgerliga och politiska rättigheter**, utan dessa riskerar människor med funktionsnedsättning hamna allt längre efter i lagstiftning, makt och framtida samhällslösningar.

Vi vill särskilt betona att rättsväsendet fanns med som prioritering i den funktionshinderpolitiska propositionen. Stor ojämlikhet och brister i tillgång till rättsväsendet har lyfts av flera⁹. Lagstiftning, forskning och universell utformning är alla kopplade till allmänna åtaganden, artikel 4 i konventionen. Politisk delaktighet i artikel 29 är också en omedelbar medborgerlig och politisk rättighet. Folkhälsa är en förutsättning för rätten till liv i artikel 10. När tillgänglighetsdirektivet ska genomföras i Sverige behövs styrning inom konsumentpolitik och digitalisering för att undanröja diskriminering.

7.5 Tydligt och sammanhållet system för uppföljning och analys

Funktionsrätt Sverige välkomnar förslag att SCB ska utveckla statistik och metoder i samarbete med forskare, andra myndigheter och Rådet för främjande av kommunala analyser samt i internationellt utbyte. Men funktionsrättsorganisationer ska också involveras i statistik och indikatorer, inte enbart genom ett "användarperspektiv" när det gäller undersökningsmetoder. Vi, och även EU:s forskarnätverk ANED, har uppmärksammat brister i svensk statistik till Eurostat. Detta omfattar bland annat arbetsmarknadsstatistik, högre utbildning och andel av befolkningen med funktionsnedsättning.

Forskning kring uppföljning och effekter av insatser utifrån människorättsperspektiv behöver utvecklas. Det rör mer än levnadsförhållanden. Användning av offentliga medel i inköp och

upphandling, tillämpning av tillgänglighet genom universell utformning, förutsättningar att utkräva rättigheter, leva ett självbestämt liv och maktordningar är exempel på områden som behöver utvecklas.

Funktionsrättsorganisationerna ska självklart involveras i uppföljning och analys av politiken, men vi behöver också förutsättningar att kunna initiera insatser som behövs. Det vanligaste är att vi får information när strategiska beslut om inriktning redan har fattats. Vi får sällan återkoppling på inspel vi gör. Uppföljning och analys av politiken har den försämrats utan att vi har aktivt involverats i beslut. Rådata och källor till analyser saknas. Frågeställningar ändras år från år, vilket gör det omöjligt att dra slutsatser och följa utveckling över tid. Möjligheten att följa upp resultat av handlingsplaner för tillgänglighet i kommuner och myndigheter har försvunnit. Vägledningen Riv Hinder som gav stöd och vägledning för uppföljning av tillgänglighet har tagits bort utan dialog. Utformning och användning av panelen Riv hinder har kritiserats av funktionsrättsorganisationer i många år utan åtgärd.

8 En nationell samordnare främjar funktionshinderspolitiken

Funktionsrätt Sverige tillstyrker behovet av samordning och betonar vikten av det helhetsgrepp som riksdagen efterfrågat i sitt tillkännagivande när det gäller funktionshinderpolitiken. Vi föreslår att regeringen tillsätter en funktionsrättskommitté direkt under statsrådsberedningen som fungerar som en insatsstyrka¹⁰. Vi föreslår namnbyte till Funktionsrättspolitik och att regeringen beslutar om ett anslag för att stärka funktionsrätt, som motsvarar budgetanslag för barnrättsområdet samt att det löpande samordningsansvaret flyttas till ministern med ansvar för mänskliga rättigheter.

Funktionsrättskommittén ska fungera som en insatsstyrka och aktivera samordningskansliet med stöd från ett råd som består av funktionsrättsorganisationer som fungerar i enlighet med artikel 4.3 och allmän kommentar 7. Kommitténs uppdrag ska vara att ta fram en strategi och handlingsplan för 2021 – 2030. Strategin ska sträva efter synergier med genomförande av Agenda 2030 och EU:s kommande funktionsrättsstrategi. Handlingsplanen ska revideras senast ett halvår efter att FN lämnat nya rekommendationer till Sverige.

Den 3 december 2019 presenteras civilsamhällets förslag till rekommendationer för att genomföra konventionen. Rapporten ska utgöra ett underlag till strategi och handlingsplan.

Erfarenheterna från nationella samordnare är skiftande i våra förbund. Samordnare har arbetat med mer avgränsade områden och under lång tid. När den senaste nationella samordnaren för psykisk ohälsa

avslutade sitt uppdrag fanns stark kritik och föreslag om långsiktig strategi och tydlig målstruktur för området¹¹. Risken är att arbetet med att åstadkomma en tydlig struktur skjuts ännu längre på framtiden om det inte är regeringen själva som upprättar en strategi i nära dialog med funktionsrättsorganisationer. Vi landar i att det krävs både en Funktionsrättskommitté och en blåslampa i form av en nationell samordnare för att få igång politiska beslut och genomförande av funktionsrättspolitik i hela samhället och över hela landet.

För att bidra med ytterligare stöd till regeringen kommer Funktionsrätt Sverige lämna en särskild skrivelse med konkreta förslag till åtgärder på kort och längre sikt.

9 Konsekvensanalys

Funktionsrätt Sverige konstaterar att konsekvensanalys inte utgår från konventionen och rättighetsperspektiv. Det finns behov av Funktionsrättskonsekvensutredning.

Med vänlig hälsning
Funktionsrätt Sverige

Elisabeth Wallenius
Ordförande

Referenser

- ¹ Allmän kommentar 7 beskriver tydligt hur aktiv involvering i beslut ska gå till, bland annat finns en **skyldighet** att informera organisationerna om resultatet av beslutsfattande processer med en **utförlig förklaring** i ett begripligt format om resonemang bakom beslut och hur organisationernas synpunkter tagits till vara. [Allmän kommentar 7](#)
- ² Irlands "Disability Act" från 2005 beskriver universal design som "The design and composition of an Environment so that it may be accessed, understood and used" <http://universaldesign.ie/What-is-Universal-Design/Policy-and-Legislation/>
- ³ Funktionsrättskonventionen är den första som tagits fram i en samskapande process med både rättighetsbärare och skyldighetsbärare. Sammanfattning av den allmänna kommentaren 7 för artiklarna 4.3 och 33.3 på svenska med länk till fullständig text på engelska. <https://funktionsrattskonventionen.se/wp-content/uploads/2018/12/Allm%C3%A4nkommentar7.pdf>
- ⁴ Utredningen hänvisar kort till prop 2016/17:188 att "varje sektor i samhället ska utforma och bedriva sin verksamhet så att den blir tillgänglig för alla medborgare, inklusive personer med funktionsnedsättning, och att kostnaderna för nödvändiga anpassningsåtgärder ska finansieras inom ramen för den ordinarie verksamheten" I senaste budgetpropositionen står bara att ansvars- och finansieringsprincipen ska gälla (i avsnitt om funktionshinderpolitik, som dessvärre inte läses av många).
- ⁵ Kommunernas finansieringsprincip är mer välkänd och aktualiseras ständigt i politiken. Kan det bidra till att Sverige ofta utreder endast kostnader inte nytta? <https://skl.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/finansieringsprincipen.1709.html> https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/riksrevisionens-granskningsrapport/den-kommunala-finansieringsprincipen-tillampas_H6B58/html
- ⁶ FN:s resolution som rör god styrning "governance" av mänskliga rättigheter lyfter nyckelbegrepp öppenhet (transparency), ansvar (responsibility), ansvarighet (accountability), delaktighet (participation) och lyhörddhet för befolkningens behov (responsiveness to the needs of the people) <https://www.ohchr.org/en/issues/development/goodgovernance/pages/goodgovernanceindex.aspx>
- ⁷ Lagen om Handikappombudsmannen, HO, hade till uppgift att bevaka "funktionshindrade personers rättigheter och intressen" (1 §). HO hade befogenheter som rörde brister i lagar (2 §), initiera överläggningar (3 §) och kommuner, landsting och myndigheter hade skyldighet att lämna uppgifter och komma till överläggningar, fanns koppling till regeringsformen (4 §). HO http://riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1994749-om-handikappombudsmannen_sfs-1994-749
- ⁸ Sebastian Wejedal. Rätten till biträde Doktorsavhandling Göteborgs universitet, november 2017, <https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/53582>
- ⁹ Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen, Program för rättsstaten Sverige, (förväntad publicering i november 2019)
- ¹⁰ FN:s Disability strategy lanserades av generalsekreteraren tidigare i år. European Disability Forum driver tillsammans med flera parlamentsledamöter att ansvaret ska flyttas högre upp i EU-kommissionen. <http://www.edf-feph.org/newsroom/news/meps-and-organisations-call-move-commissions-disability-unit>
- ¹¹ Den särskilda utredaren Kerstin Evelius föreslår bland annat en tioårig strategi för psykisk hälsa för perioden 2020–2030, tydliga och mätbara nationella mål, samt etableringen av ett Agenda 2030-sekretariat i Regeringskansliet. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/01/utredning-om-insatser-inom-psykisk-halsa-overlamnad-till-regeringen/>