



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2009-08-14

S2009/4203/ST

Socialdepartementet

Enheten för sociala tjänster

Eva Lisskar-Dahlgren

Telefon 08-405 37 52

Telefax 08-10 36 33

e-post: eva.lisskar-dahlgren@social.ministry.se

STOCKHOLMS STAD	
Kommunstyrelsen	
KF/KS Kansli	
Ink.	2009-08-17
Dnr:	001-1673/2009
Till:	R. D.

Främja, Skydda, Övervaka – FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (SOU 2009:36)

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän
2. Justitiekanslern
3. Domstolsverket
4. Åklagarmyndigheten
5. Rikspolisstyrelsen
6. Riksrevisionen
7. Diskrimineringsombudsmannen
8. Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
9. Försäkringskassan
10. Socialstyrelsen
11. Statens folkhälsoinstitut
12. Hjälpmedelsinstitutet
13. Myndigheten för handikappolitisk samordning
14. Barnombudsmannen
15. Statens fastighetsverk
16. Kammarkollegiet
17. Statskontoret
18. Statistiska centralbyrån
19. Länsstyrelsen i Stockholms län
20. Länsstyrelsen i Skåne län
21. Länsstyrelsen i Norrbottens län
22. Statens skolverk
23. Statens skolinspektion
24. Specialpedagogiska skolmyndigheten
25. Folkbildningsrådet
26. Högskoleverket
27. Verket för högskoleservice

28. Överklagandenämnden för högskolan
29. Ungdomsstyrelsen
30. Stockholms universitet
31. Linköpings universitet
32. Örebro universitet
33. Lunds universitet
34. Talboks- och punktskriftsbiblioteket
35. Radio- och TV-verket
36. Statens kulturråd
37. Riksantikvarieämbetet
38. Konsumentverket
39. Boverket
40. Post- och telestyrelsen
41. Transportstyrelsen
42. Banverket
43. Vägverket
44. Sjöfartsverket
45. Arbetsmiljöverket
46. Arbetsförmedlingen
47. Arbetsdomstolen
48. Tillväxtverket
49. Samhall AB
50. Stockholms kommun
51. Linköpings kommun
52. Kristianstad kommun
53. Göteborgs kommun
54. Hedemora kommun
55. Vännäs kommun
56. Stockholms läns landsting
57. Västra Götalandsregionen
58. Blekinge läns landsting
59. Sveriges Kommuner och Landsting
60. Handikappförbundens samarbetsorgan
61. Svenska Dövidrottsförbundet
62. Svenska Handikappidrottsförbundet
63. Synskadades Riksförbund
64. Shia
65. Svenska Filminstitutet
66. Taltidningsnämnden
67. Institutet för språk och folkminnen
68. Stiftelsen för lätläst

69. Sveriges akademikers centralorganisation
70. Svensk handel
71. Svenskt näringsliv
72. Företagarna

73. Landsorganisationen i Sverige
74. Tjänstemännens centralorganisation
75. Fastighetsägarna i Sverige
76. Friskolornas riksförbund
77. Sveriges hotell- och restaurangföretagare
78. Internationella juristkommissionen
79. European Institute for Design and Disability, EIDD Sverige
80. Svensk Kollektivtrafik
81. Delegationen för mänskliga rättigheter

Remissvaren i 3 exemplar (1 original) ska ha inkommit till Registrator, Socialdepartementet, 103 33 Stockholm **senast fredagen den 13 november 2009**. För att underlätta hanteringen ska **remissvaren även skickas i elektronisk form till registrator@social.ministry.se och s.st@social.ministry.se**

Remissen innebär att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens publikation om att svara på remisser. Publikationen kan beställas från Regeringskansliet, Information Rosenbad, 103 33 Stockholm eller hämtas från nätet: www.regeringen.se


Gunilla Malmberg
Departementsråd

Kopia till
Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm

Främja, Skydda, Övervaka

*– FN:s konvention om rättigheter för personer
med funktionsnedsättning*

*Delbetänkande av Delegationen för mänskliga
rättigheter i Sverige*

Stockholm 2009



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:36

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23187-6
ISSN 0375-250X

Till Statsrådet Maria Larsson

Regeringen beslutade den 9 mars 2006 att inrätta en delegation för mänskliga rättigheter i Sverige (dir. 2006:27) för att med utgångspunkt i regeringens skrivelse *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006–2009* (skr. 2005/06:95) stödja det långsiktiga arbetet med att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige. Delegationen ska stödja statliga myndigheter, kommuner och landsting med att säkerställa full respekt för mänskliga rättigheter i verksamheterna, utarbeta och genomföra strategier för ökad information och kunskap om mänskliga rättigheter och stimulera det offentliga samtalet om mänskliga rättigheter. Delegationen ska slutligen lämna förslag på hur det fortsatta stödet till arbetet för full respekt för mänskliga rättigheter kan erbjudas efter det att delegationen avslutat sitt uppdrag.

Dåvarande statsrådet Orback utsåg den 9 mars 2006 universitetslektor Elisabeth Abiri till ordförande för delegationen. Senare förordnades övriga ledamöter, sakkunniga och experter. De ledamöter och sakkunniga som deltagit i arbetet med detta betänkande framgår av bifogad förteckning.

Regeringen beslutade den 3 juli 2008 om tilläggsdirektiv (dir. 2008:92). Enligt dessa direktiv ska delegationen utreda om Handisam, Diskrimineringsombudsmannen eller något annat samhällsorgan bör anförtros uppgiften att i enlighet med kravet i artikel 33 av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning främja, skydda respektive övervaka konventionens genomförande. I uppdraget ingår också att utreda vad kravet i artikel 33 att främja, skydda respektive övervaka innebär i praktiken.

Härmed överlämnar Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige sitt delbetänkande *Främja, Skydda, Övervaka – FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning*, SOU 2009:36.

Stockholm i april 2009

Elisabeth Abiri
Adam Axelsson
Bahare Haghshenas
Anders Knape
Kajsa Lindståhl
Anna-Karin Lundin
Soraya Post
Elisabet Qvarford
Lars Stjernkvist
Bengt Westerberg

/Karin Steffensen
Johanna Gillström
Kerstin Jansson

Innehåll

Förteckning över personer som har deltagit i delegationens arbete.....	9
Sammanfattning.....	11
Engelsk sammanfattning	29
Författningsförslag	47
1 Inledning.....	49
1.1 Uppdraget.....	49
1.2 Konventionen.....	49
1.3 Utgångspunkter för utredningen.....	52
1.4 Den tidigare behandlingen av frågan	52
1.5 Delegationens arbete	54
2 Utgångspunkter	57
2.1 Allmänt.....	57
2.2 Parisprinciperna	58
2.2.1 Principernas tillkomst	58
2.2.2 Kraven på en nationell institution för mänskliga rättigheter.....	60
2.2.3 Handböckerna för vägledning i arbetet.....	64
2.3 Begreppen främja, skydda och övervaka.....	65

2.3.1	Främja.....	66
2.3.2	Skydda.....	67
2.3.3	Övervaka.....	69
2.3.4	Oberoende.....	70
2.4	Ansvar enligt artikel 33.1 – Genomförandet	71
2.5	EG-direktiven.....	72
2.6	Tidigare erfarenheter.....	74
2.6.1	FN:s standardregler och Handikappombudsmannens arbete med dessa	74
2.6.2	Tilläggsprotokollet till Tortyrkonventionen, artikel 18	77
2.7	Vilka alternativ finns?	78
2.7.1	Diskrimineringsombudsmannen.....	78
2.7.2	Handisam.....	82
2.7.3	Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige.....	83
2.7.4	Regeringens handikappdelegation.....	84
2.7.5	Justitieombudsmannen, JO	85
2.7.6	Justitiekanslern, JK	86
2.7.7	Riksrevisionen	87
2.7.8	Socialstyrelsen	89
2.8	Internationella utblickar	92
3	Förslag	97
3.1	Uppdraget	98
3.2	Innebörden i begreppen främja, skydda och övervaka.....	99
3.2.1	Främja	99
3.2.2	Skydda.....	103
3.2.3	Övervaka.....	104
3.3	Huvudansvaret för att främja, skydda och övervaka genomförandet av konventionen.....	105
3.3.1	Varför inte en ny myndighet?	107
3.3.2	Varför inte Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige?	108
3.3.3	Varför inte regeringens handikappdelegation?	109
3.3.4	Varför inte Justitieombudsmannen, Justitiekanslern eller Riksrevisionen?	109

3.3.5	Varför inte Socialstyrelsen?	111
3.3.6	Handisam – stabsmyndighet för genomförande av handikappolitiken.....	112
3.3.7	Varför Diskrimineringsombudsmannen?	113
3.4	Samarbete med/gränsdragning till andra myndigheter.....	123
3.4.1	Handikappolitiken – alla myndigheters ansvar.....	123
3.4.2	Alla kan bidra till granskningen.....	124
3.4.3	Indikatorer med ett rättighetsperspektiv	125
3.5	Handikapprörelsens medverkan i övervakningen.....	127
3.5.1	Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer och Sveriges Kommuner och Landsting.....	127
3.5.2	Samverkan enligt konventionen.....	128
3.6	Kopplingen till tillgänglighet och aktiva åtgärder.....	129
3.6.1	Tillgänglighet	129
3.6.2	Aktiva åtgärder.....	130
3.7	Barnperspektiv och jämställdhet.....	130
3.8	Främjande, skyddande och övervakning av samtliga konventioner om mänskliga rättigheter	131
4	Konsekvenser enligt kommittéförordningen	133
5	Författningskommentar	135
5.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen.....	135
	Särskilda yttranden	137

Bilagor

<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv	141
<i>Bilaga 2</i> Tilläggsdirektiv	151
<i>Bilaga 3</i> Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.....	155
<i>Bilaga 4</i> Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles).....	201

Förteckning över personer som har deltagit i delegationens arbete

Ledamöter:

Organisationssekreterare Adam Axelsson, fr.o.m. 8 juni 2006
Expansionschef Bahare Haghshenas, fr.o.m. 8 juni 2006
Ordförande Anders Knape, fr.o.m. 8 juni 2006
Civilekonom Kajsa Lindståhl, fr.o.m. 8 juni 2006
Regeringsråd Anna-Karin Lundin, fr.o.m. 8 juni 2006
Lärare Soraya Post, fr.o.m. 8 juni 2006
Pressekreterare Elisabet Qvarford, fr.o.m. 8 juni 2006
Kommunalråd Lars Stjernkvist, fr.o.m. 8 juni 2006
Ordförande Bengt Westerberg, fr.o.m. 22 augusti 2006

Sakkunniga:

Departementsråd Marcus Brixskiöld, fr.o.m. 8 juni 2006
Departementssekreterare Jens Ölander, fr.o.m. 12 februari 2008.

Sammanfattning

Uppdraget

Förenta Nationerna (FN) antog år 2006 en konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Till konventionen finns också ett fakultativt (frivilligt) protokoll som innebär att den enskilde har möjlighet att klaga till FN:s internationella kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning om han eller hon anser att hans eller hennes rättigheter är kränkta. Sverige ratificerade konventionen och tilläggsprotokollet den 15 december 2008. Båda trädde för Sveriges del i kraft den 14 januari 2009.

Konventionen

Konventionen, som tillhör de centrala konventionerna om mänskliga rättigheter, skapar inte i sig några nya rättigheter. Dess syfte är istället att undanröja hinder för personer med funktionsnedsättning att åtnjuta sina mänskliga rättigheter. De grundläggande principerna i konventionen är icke-diskriminering, jämlika möjligheter, självbestämmande samt delaktighet och inkludering.

Konventionen består av en inledning och 50 artiklar. Artikel 33, som är denna utrednings fokus, har rubriken Nationellt genomförande och övervakning. Enligt punkt två i denna artikel ska det i varje stat finnas samhällsorgan med uppgift att främja, skydda och övervaka konventionens genomförande.

Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige fick i juli 2008 i uppdrag att utreda om Handisam, Diskrimineringsombudsmannen eller något annat organ bör anförtros uppgiften (dir. 2008:92). I uppdraget ingår även att utreda vad kravet att främja, skydda och övervaka genomförandet av konventionen, innebär i praktiken.

Utgångspunkter för utredningen

Utgångspunkter i detta arbete är enligt konventionen och utredningsdirektiven:

- konventionsstatens eget rättssystem och förvaltningssystem,
- de så kallade Parisprinciperna om nationella institutioner för mänskliga rättigheter (bl.a. brett mandat som regleras i lag, oberoende och bred sammansättning),
- övervakningen av konventionens genomförande ska ske inom alla områden i både privat och offentlig verksamhet, inklusive åtgärder som vidtas av regering och riksdag,
- handikapprörelsens medverkan.

Vid bedömningen av vilket eller vilka samhällsorgan som kan anses mest lämpade för de olika uppgifterna i artikel 33 punkt 2 i konventionen har det varit ett dilemma för delegationen att detta uppdrag ska redovisas ett år tidigare än delegationens slutbetänkande. Slutbetänkandet kommer bl.a. att behandla frågan om tillsyn av samtliga konventionerna om mänskliga rättigheter. Förslagen i slutbetänkandet kan därför i ett senare skede komma att påverka och förändra uppgifterna för de myndigheter som redovisas i detta betänkande.

Parisprinciperna

När staterna utser det, eller de, samhällsorgan som ska ansvara för att främja, skydda och övervaka genomförandet av konventionen ska de enligt artikel 33 punkt 2 beakta de principer som hänför sig till statusen och funktionen hos de nationella institutionerna för skydd och främjande av de mänskliga rättigheterna. Med detta avses de så kallade Parisprinciperna. I propositionen *Mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning* (prop. 2008/09:28) konstaterar regeringen att det i dag inte finns någon sådan institution i Sverige som kan sägas motsvara alla de krav som kan utläsas ur Parisprinciperna och som samtidigt kan svara för att övervaka konventionen. Dessutom har kravet att inrätta en nationell mekanism för övervakningen av genomförandet av en konvention om mänskliga rättigheter aldrig förekommit i någon tidigare

konvention. Det finns endast i ett tilläggsprotokoll till tortyrkonventionen.

Parisprinciperna formulerades den 7–9 oktober 1991 i Paris under den första internationella workshopen om nationella institutioner för främjande och skydd av mänskliga rättigheter. I dessa principer fastställdes vad som bör gälla rörande nationella institutioners arbete med att främja respekten för mänskliga rättigheter. De behandlar institutionernas kompetens, mandat, arbetsuppgifter, sammansättning och finansiering.

I kapitel 2.2 görs en utförlig genomgång av principerna som är grundläggande för arbetet i denna utredning.

Begreppen främja, skydda och övervaka

Delegationen ska enligt direktiven utreda vad kravet att främja, skydda respektive övervaka kan innebära i praktiken. Delegationen har därför ansett det nödvändigt med en genomgång av de tre begreppen. Delegationen har dessutom valt att utveckla begreppet oberoende eftersom detta tolkas på olika sätt i diskussionerna om vilken eller vilka samhällsorgan som bör få ansvaret för uppgifterna att främja, skydda och övervaka genomförandet av konventionen.

Främja

I FN:s handbok för etablerandet och stärkandet av nationella institutioner för främjande och skyddande av mänskliga rättigheter konstateras att främjande (promotion) är en mycket generell term som omfattar ett brett spektrum av möjliga aktiviteter. En nationell institution kan enligt handboken anses svara för främjande av mänskliga rättigheter om dess mål och uppgifter inkluderar:

- att informera och utbilda om mänskliga rättigheter,
- att gynna utvecklingen av värden och attityder som upprätthåller de mänskliga rättigheterna,
- att uppmuntra till aktiviteter med syfte att försvara mänskliga rättigheter från kränkningar.

Skydda

Begreppet skydda (protect) inkluderar både uppgiften att ta emot och behandla individuella klagomål och uppgiften att göra generella utredningar av misstänkta kränkningar av mänskliga rättigheter i samhället.

Övervaka

Begreppet övervaka (monitor) kan till sin innebörd sägas ligga nära begreppet skydda som i Parisprinciperna ges en övervakande betydelse. En av uppgifterna för en nationell institution för mänskliga rättigheter bör enligt Parisprinciperna vara att rapportera till regeringen, riksdagen och andra instanser resultatet av:

- granskningar av lagstiftning och förvaltning, liksom propositioner och andra förslag samt
- kränkningar av mänskliga rättigheter som institutionen beslutar att behandla.

Oberoende

Enligt Parisprinciperna bör uppdraget för nationella institutioner för mänskliga rättigheter vara fastställt i grundlag eller annan lag. De bör fritt kunna välja vilka frågor de avser att ta upp. De får inte utsättas för sådan ekonomisk kontroll att det påverkar oberoendet. Det står dock inte vem eller vilka som ska vara huvudman.

EG-direktiven

Samma krav, att staterna inrättar nationella institutioner för främjande och övervakning, som ställs i artikel 33 i FN-konventionen finns även i EG-direktiven om likabehandling (2006/54/EG, 2004/113/EG, 2000/43/EG). Diskrimineringsombudsmannen är ansvarig för uppgiften i Sverige. Uppgiften är dock begränsad till att avse likabehandling ur ett diskrimineringsperspektiv.

Tidigare erfarenheter

FN:s standardregler och Handikappombudsmannens arbete med dessa

FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning, delaktighet och jämlikhet antogs av FN:s generalförsamling i december 1993. Dessa regler är inte juridiskt bindande men väl moraliskt förpliktigande för regeringarna.

Enligt regel 17 om samordning ska staterna inrätta nationella samordningskommittéer som säkerställer att handikappfrågor samordnas. Enligt regel 20 ska staterna fortlöpande granska och utvärdera nationella program och tjänster för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet.

Handikappombudsmannen, som inrättades 1994 och upphörde att existera som självständig myndighet den 31 december 2008, hade bl.a. till uppgift att ha en uppföljande och utvärderande roll i frågor som rör rättigheter och intressen för personer med funktionsnedsättning. Ombudsmannen skulle också verka för att avhjälpa brister i lagstiftning, väcka frågor om författningsändringar och på olika sätt inhämta uppgifter om verksamhet som rör förhållanden för personer med funktionsnedsättning. Regeringen ansåg i propositionen *Handikappombudsman* (prop 1993/94:219) att ombudsmannen passade väl in i den beskrivning av nationella samordningskommittéer som ges i standardreglerna.

Tilläggsprotokollet till Tortyrkonventionen, artikel 18

Krav på en nationell förebyggande mekanism finns även i det tilläggsprotokoll till tortyrkonventionen som antogs av FN:s generalförsamling i december 2002 och som trädde i kraft i juni 2006.

Justitieombudsmannen och Justitiekanslern är utsedda att vara detta organ. Detta har kritiserats av FN:s kommitté mot tortyr i deras sammanfattande synpunkter på Sveriges femte rapport till kommittén (CAT/SWE/CO/5). Kommittén konstaterar att de två myndigheterna inte har några förebyggande uppgifter samt saknar medarbetare med bred kompetens och tillräckliga resurser för uppgiften.

Vilka alternativ finns?

Enligt direktiven ska delegationen utreda vad kravet att främja, skydda respektive övervaka innebär i praktiken och om Handisam, Diskrimineringsombudsmannen eller något annat samhällsorgan bör anförtros denna uppgift.

Eftersom ytterligare ett antal myndigheter har förekommit i diskussionerna om lämpligt samhällsorgan har delegationen valt att redogöra även för dessa; Justitieombudsmannen, Justitiekanslern, Riksrevisionen och Socialstyrelsen.

Internationella utblickar

En genomgång av 14 länder i Europa och övriga världen visar att ytterst få länder hittills har funnit en lösning på åtagandena enligt artikel 33 punkt 2. Genomgången har skett genom kontakter vid möten, e-postväxling och svaren till kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter inför dess rapport om juridiska åtgärder för ratifikationen och implementeringen av konventionen.

Enkelt kan man dela in svaren i tre grupper av länder:

1. två som utsett sina kommissioner för mänskliga rättigheter eller motsvarande som ansvarig,
2. fyra som säger sig ge ansvaret för övervakningen av konventionen till ett organ som fungerar som rådgivande till regeringen,
3. åtta som ännu inte utsett någon ansvarig.

Innebörden i begreppen främja, skydda och övervaka i förhållande till förslagen

I betänkandet görs en analys av begreppen främja, skydda och övervaka i förhållande till konventionen samt en första bedömning av vilket samhällsorgan som är mest lämpat för respektive uppgift, framförallt i fråga om främjandet. Därefter följer en ytterligare analys av vilket samhällsorgan som kan anses mest lämpat för de olika uppgifterna samt i vilken utsträckning de olika myndigheterna som beskrivits överensstämmer med de krav som kan utläsas ur Parisprinciperna.

Främja

Delegationen anser inte att det går att ge hela ansvaret för att främja genomförandet av konventionen till endast en myndighet utan det måste delas upp i flera beståndsdelar. Några av dessa delar ligger närmare det direkta uppdraget att genomföra konventionen än uppdraget att skydda och övervaka genomförandet av den-
samma.

De olika beståndsdelarna kan kort sammanfattas som:

1. information till enskilda om att konventionen finns samt om deras rättigheter i enlighet med denna,
2. information och utbildning av personal och beslutsfattare om konventionen och om deras ansvar med anledning av dess genomförande,
3. information och utbildning om konventionens innehåll utifrån regeringens prioriteringar i den nationella handikappolitiken,
4. fördjupad information och utbildning om innebörden i de olika rättigheterna i konventionen.

Medan de två första delarna avser generell information och utbildning om konventionen och dess bärande principer avser delegationen med den tredje delen genomförandet av den nationella politiken, i detta fall handikappolitiken.

Ansvaret att främja genomförandet av konventionen i de delar som regeringen väljer att prioritera kan och bör enligt delegationens mening ligga på en stabsmyndighet som i hög grad styrs av uppdrag från regeringen. Denna uppgift bör hållas avskild från uppdraget att övervaka genomförandet av konventionen. Delegationen föreslår därför att ansvaret för främjandet i de två förstnämnda delarna ska ligga på Diskrimineringsombudsmannen medan det är naturligt att Handisam även fortsättningsvis svarar för främjandet i de delar som regeringen prioriterar och som i första hand riktar sig till myndigheter, kommuner och landsting.

Ansvar för den fjärde delen, att främja genomförandet av konventionen genom fördjupad information och utbildning om innebörden i de olika rättigheterna, bör enligt delegationens mening i första hand ligga på de statliga myndigheter som ansvarar för verksamheten inom respektive område. På det sättet har man redan i dag fördelat ansvaret för genomförandet av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken.

Skydda

Staten i alla dess delar, alltså riksdagen, regeringen och statliga myndigheter samt kommuner och landsting, har tillsammans en skyldighet att förhindra kränkningar av de mänskliga rättigheterna av tredje part. Delegationen anser att uppgiften att skydda genomförandet av konventionen hänger nära samman både med uppgiften att främja och med uppgiften att övervaka. Enligt delegationens mening bör även ansvaret för denna uppgift därför delas upp på flera samhällsorgan.

Övervaka

Delegationen tolkar övervakningsuppgiften så att den innebär att regelbundet analysera vilka framsteg som gjorts i genomförandet av konventionen, vad som återstår att göra och vilka svårigheter/brister man stött på. Ansvaret för uppgiften måste vara avskilt från ansvaret för främjandet och skyddandet av genomförandet för att undvika att de som svarar för dessa uppgifter granskar sig själva. Ansvaret bör också ligga på ett organ som, så långt det är möjligt, inte är beroende av regeringen och som självständigt kan välja de områden som bör granskas.

Huvudansvaret för att främja, skydda och övervaka genomförandet av konventionen

Delegationen delar regeringens uppfattning att Sverige ännu inte har övervaka de olika konventionerna om mänskliga rättigheter. Av de aktuella myndigheterna bedömer delegationen att det är något organ som har i huvuduppgift att främja, skydda och Diskriminerings-

ombudsmannen som är den myndighet som närmast lever upp till Parisprinciperna.

Delegationen föreslår därför att följande uppgifter ges till Diskrimineringsombudsmannen utifrån slutsatserna i kapitel 3.2:

- Främjande
 - informera enskilda om att konventionen finns samt om deras rättigheterna i enlighet med denna,
 - informera och utbilda personal och beslutsfattare om konventionen och om deras ansvar med anledning av dess genomförande.
- Skyddande
 - göra generella utredningar för att kartlägga eventuella kränkningar av konventionen samt strukturella brister i det juridiska systemet på nationell nivå.
- Övervakning
 - granska förslag till nya lagar, förordningar och andra förslag från regeringen samt befintlig lagstiftning,
 - granska statlig, kommunal och annan offentlig verksamhet samt företag och andra privata organisationer,
 - uppmärksamma regeringen på situationer i landet där rättigheter enligt konventionen kränks.

Ansvar för information och utbildning som hör ihop med den nationella handikappolitiken och dess genomförande anser delegationen liksom i dag bör ligga på Handisam och Regeringskansliet. De myndigheter som utses som sektorsmyndigheter för genomförandet av handikappolitiken och tillsynsmyndigheterna har ett särskilt ansvar för att sprida information om de delar i konventionen som berör deras respektive verksamhet.

Uppdraget till Diskrimineringsombudsmannen är inte avsett att ersätta det ansvar för information, tillsyn och rättstillämpning som andra organ i samhället har.

Handisams och Diskrimineringsombudsmannens nya uppdrag

I betänkandet redogör delegationen för varför det inte bör inrättas en ny myndighet för främjandet, skyddandet och övervakandet av konventionen. Därefter följer argumenten mot att någon av de andra myndigheterna som har varit aktuella i diskussionen eller regeringens handikappdelegation skulle få uppdraget att främja, skydda eller övervaka genomförandet av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Sist redogör delegationen för hur den ser på Handisams roll samt motiven varför Diskrimineringsombudsmannen bör få uppdraget och hur detta uppdrag bör utformas.

Handisam – stabsmyndighet för genomförande av handikapppolitiken

Handisam får sitt uppdrag från regeringen genom förordning (2007:1134) med instruktion för Myndigheten för handikappolitisk samordning och genom regleringsbrev. Uppdraget styrs av inriktningen på den handikappolitik som regeringen beslutar om och styrs därmed i sitt arbete i hög grad av regeringens prioriteringar och överensstämmelser i huvudsak med de uppgifter som beskrivs i artikel 33 punkt 1 som handlar om genomförandet av konventionen.

Delegationen anser därför att Handisam inom ramen för sitt uppdrag att svara för samordning av genomförandet av handikappolitiken mycket väl tillsammans med andra aktörer kan ansvara för uppgiften att främja genomförandet av konventionen. Delegationen föreslår att denna uppgift bör framgå av Handisams instruktion.

Varför Diskrimineringsombudsmannen?

Myndighetens överensstämmelse med Parisprinciperna

Delegationen konstaterar att den nya Diskrimineringsombudsmannen inte fullt ut lever upp till de krav som kan utläsas ur Parisprinciperna, såtillvida att myndighetens uppdrag är begränsat till frågor som rör lika rättigheter och möjligheter med hänvisning

till vissa avgränsade diskrimineringsgrunder, och alltså inte omfattar skyddet av de mänskliga rättigheterna rent generellt. Uppdraget innefattar inte kränkningar av de mänskliga rättigheterna när kränkningarna inte innebär diskriminering, t.ex. om samhället skulle brista i tillgången till grundläggande hälso- och sjukvård för alla medborgare. Då kränks allas rätt till sådan hälso- och sjukvård men ingen blir sämre behandlad än någon annan.

Delegationen anser att Diskrimineringsombudsmannen ändå är den myndighet som med minst påverkan på befintlig verksamhet kan ges uppdraget att svara för främjande och skyddande samt övervakningen av genomförandet av konventionen. Diskrimineringsombudsmannen är redan i dag den myndighet som ansvarar för främjande, analys och kontroll av samt stöd för likabehandling i enlighet med EG-direktiven om likabehandling.

Uppdraget

Delegationen föreslår ett tillägg till lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen för att förtydliga att uppdraget att främja, skydda och övervaka genomförandet av konventionen kommer att avse samtliga delar av konventionen och inte bara i de fall rättigheterna kränks i form av diskriminering så som t.ex. i exemplet ovan om hälso- och sjukvården. Ett sådant tillägg i lagen innebär också att det är riksdagen som beslutar om eventuella ändringar i uppdraget.

Delegationen föreslår följande tillägg i paragraf 1:

Diskrimineringsombudsmannen ska också främja, skydda och övervaka genomförandet av Förenta nationernas internationella konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Kompetensen

Delegationen bedömer att Diskrimineringsombudsmannen i tillfredställande utsträckning har den kunskap både om mänskliga rättigheter och funktionsnedsättningar som bör ställas på den institution som ska ansvara för främjande, skyddande och övervakning av genomförandet av konventionen.

Delegationen vill dock betona vikten av att ombudsmannen ytterligare förstärker sin kompetens när det gäller rättighetsperspektivet då detta till en del skiljer sig från det etablerade likabehandlingsperspektivet.

Oberoendet

I Parisprinciperna betonas det breda mandatet samt att myndigheten ska kunna lämna synpunkter och rapporter inom områden som den själv anser behöver belysas. Detta mandat ska enligt principerna fastslås i grundlag eller annan lag. Delegationen anser att Diskrimineringsombudsmannens oberoende redan framgår av lagen om Diskrimineringsombudsmannen och förstärks ytterligare genom det lagförslag som presenteras i tidigare avsnitt.

Individuella klagomål

Delegationen anser att både utredningar av individuella klagomål och generella utredningar utgör viktiga delar av övervakningen av genomförandet av konventionen. Det är dock, enligt delegationens mening, i nuläget inte nödvändigt att de individuella klagomålen utreds och åtgärdas av samma organ som svarar för den generella övervakningen. Detta är inte heller något krav i konventionen. Frågan om vad en eventuell möjlighet till individuella klagomål med hänvisning till rättigheterna i konventionen skulle innebära är också för omfattande för att kunna besvaras inom ramen för detta betänkande.

Diskrimineringsombudsmannens råd

Delegationen föreslår att ledamöterna i Diskrimineringsombudsmannens råd även fortsättningsvis tillsätts av ombudsmannen men vill erinra om vikten av att det i rådet finns personer med egna funktionsnedsättningar.

Det är också viktigt att ombudsmannen även på andra sätt utvecklar samarbetet med handikapprörelsen.

Personal samt ekonomiska resurser

Delegationen anser att Diskrimineringsombudsmannen bör tillföras medel för det nya uppdrag som främjandet, skyddandet och övervakningen av genomförandet av konventionen innebär.

Det finns behov av resursförstärkning både när det gäller främjandet och övervakningen.

Främjandet och övervakandet av genomförandet av konventionen får inte begränsas till ett likabehandlingsperspektiv utan måste utgå från ett rättighetsperspektiv med hela konventionen som grund. För detta fordras, enligt delegationens bedömning, sannolikt viss kompetensutveckling inom myndigheten för att stärka ombudsmannens kompetens när det gäller mänskliga rättigheter.

Särskilt i ett inledande skede krävs dessutom resurser för att utveckla metoder för granskningen av hur konventionen genomförs samt för att utveckla samarbetet på olika sätt med det civila samhället, och speciellt med handikapprörelsen som ska vara delaktiga i övervakningsarbetet.

Delegationen beräknar att Diskrimineringsombudsmannen för sitt nya uppdrag att främja, skydda och övervaka genomförandet av konventionen behöver tillföras medel motsvarande cirka tre årsarbetskrafter. Kostnaden för dessa beräknas till cirka 2 miljoner kronor per år. Till detta kommer kostnader för information, utbildning och metodutveckling som beräknas till 3 miljoner kronor per år under ett inledande skede. Delegationen bedömer dock att kostnaderna för metodutveckling kan förväntas minska allteftersom myndigheterna hittar former för tillsyn ur ett rättighetsperspektiv.

Delegationen konstaterar att kravet att inrätta en nationell mekanism för främjande, skyddande och övervakning av genomförandet av en konvention om mänskliga rättigheter aldrig förekommit i någon tidigare konvention utöver tilläggsprotokollet till tortyrkonventionen. Delegationen ser därför inga möjligheter att finansiera de nya resurserna till Diskrimineringsombudsmannen genom medel från annat håll.

Organisation

Delegationen anser att de erfarenheter som tillsyn och granskning av genomförandet av konventionen bidrar med utgör värdefulla underlag för informations- och utbildningssatsningar. Det är dock viktigt att det skapas en tydlig skillnad mellan granskande och främjande verksamheter i organisationen. Delegationen konstaterar att Diskrimineringsombudsmannen har delat in sin verksamhet i tre avdelningar där främjande och tillsyn är åtskilda.

Samarbete med/gränsdragning till andra myndigheter*Handikappolitiken – alla myndigheters ansvar*

Staten, landstingen och kommunerna bör alla verka för att de grundläggande principerna i konventionen genomsyrar deras olika verksamheter. Regeringen har fram till i dag utsett totalt 14 centrala myndigheter, så kallade sektorsmyndigheter, som har ett speciellt ansvar för genomförandet av handikappolitiken. De ska driva på så att politiken blir verklighet inom sina respektive samhällsområden. Handisam har en aktiv roll som samarbets- och samtalspartner och som samordnare av sektorsmyndigheternas uppdrag utan att ta över något av dessa myndigheters eget ansvar.

På samma sätt vill delegationen understryka att Diskrimineringsombudsmannens uppgift att främja, skydda och övervaka konventionen om rättigheter för personer med funktionshinder inte på något sätt frångår övriga myndigheter något av deras ansvar för att konventionen genomsyrar arbetet inom deras områden. Alla myndigheter har en viktig roll i arbetet med konventionens genomförandet inom sina respektive ansvarsområden. Konventionens bärande principer och de artiklar som särskilt berör den egna verksamheten måste på ett tydligt sätt utgöra grunden i såväl informations- och utvecklingsarbete som normering och tillsyn.

Alla kan bidra till granskningen

En central uppgift i uppdraget att övervaka genomförandet av konventionen är att samla in och samordna underlag från andra instanser och analysera detta material i relation till de mänskliga rättigheterna. Delegationen anser att varje myndighet som har ett

uppdrag att utvärdera, följa upp och utöva tillsyn inom sin sektor på ett värdefullt sätt kan bidra till Diskrimineringsombudsmannens granskning av hur konventionen genomförs i Sverige. Uppdraget bör framgå av myndigheternas instruktioner. Inledningsvis fordras sannolikt också konkreta uppdrag med återrapporteringskrav i myndigheternas regleringsbrev.

För att förtydliga de statliga myndigheternas samt kommunernas och landstingens ansvar att bidra till granskningen av hur konventionen genomförs föreslår delegationen att lagen om Diskrimineringsombudsmannen kompletteras med en ny paragraf, 2 a §:

Förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting ska på Diskrimineringsombudsmannens begäran lämna sådan information till ombudsmannen som denna behöver för att fullgöra sitt uppdrag enligt 1 § andra stycket.

Indikatorer med ett rättighetsperspektiv

Delegationen menar att det är viktigt att kunskapsinsamlingen bl.a. inom ramen för tillsynen, i en dialog mellan myndigheterna och Diskrimineringsombudsmannen, utvecklas till att i högre grad än i dag utgå ifrån de mänskliga rättigheterna.

Handikapprörelsens medverkan i övervakningen

Enligt artikel 33 punkt 3 i konventionen ska det civila samhället, särskilt personer med funktionsnedsättning och de organisationer som representerar dem, involveras i och fullt ut medverka i övervakningsförfarandet.

I en överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting sägs att relationen mellan regeringen och de idéburna organisationerna ska präglas av ansvar och ömsesidighet samt utgå från bådats förutsättningar och tillvarata bådats perspektiv och kompetens. Överenskommelsen beskriver på ett bra sätt de utgångspunkter som bör gälla även för samarbetet mellan handikapprörelsen och Diskrimineringsombudsmannen.

Delegationen vill även här framhålla vikten av att personer med funktionsnedsättningar ingår i Diskrimineringsombudsmannens råd och att handikapporganisationerna på olika sätt involveras i övervakningen av genomförandet av konventionen.

Kopplingen till tillgänglighet och aktiva åtgärder

Tillgänglighet

En utredare inom Regeringskansliet har i uppdrag att lämna förslag om hur underlåtenhet att vidta åtgärder mot bristande tillgänglighet skulle kunna regleras som en form av diskriminering. Delegationen konstaterar att det inte finns någon direkt koppling mellan uppdraget att se över hur bristande tillgänglighet skulle kunna regleras som diskriminering och uppdraget att utreda vilket samhällsorgan som bör anförtros uppgiften att främja, skydda och övervaka konventionens genomförande.

Aktiva åtgärder

En särskild utredare ska undersöka effekterna av de bestämmelser om aktiva åtgärder som tas upp i de tidigare lagarna mot diskriminering (dir. 2008:130). Med detta som utgångspunkt ska utredaren bl.a. överväga hur krav på aktiva åtgärder kan göras tydliga och skarpa samt kopplas till verkningsfulla sanktioner. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 31 december 2009. Delegationen konstaterar att det i nuläget är svårt att se hur det skulle kunna påverka delegationens förslag.

Barnperspektiv och jämställdhet

I konventionen finns flera artiklar som lyfter fram vikten av att staterna beaktar både ett barn- och ett jämställdhetsperspektiv i arbetet med konventionen. Delegationen betonar att innehållet i dessa artiklar i högsta grad måste avspeglas såväl i arbetet för att främja och skydda som för att övervaka genomförandet av konventionen.

Främjande, skyddande och övervakning av samtliga konventioner om mänskliga rättigheter

Delegationens uppgift har i detta betänkande endast avsett en av konventionerna om mänskliga rättigheter. Delegationen har i uppdrag att till slutbetänkandet utarbeta förslag på hur det fortsatta stödet till arbetet för full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige i stort ska kunna erbjudas efter det att delegationen har avslutat sitt arbete (dir. 2006:27). Förslagen i den senare mer övergripande frågan kan därför komma att påverka och förändra uppgifterna för de myndigheter som redovisas i detta betänkande.

I budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1) fick delegationen också i uppdrag att se över hur frågan om tillsyn i enlighet med de så kallade Parisprinciperna om nationella institutioner med uppgift att bevaka frågor om de mänskliga rättigheterna ska lösas. Även i denna del av uppdraget finns ett dilemma i förhållande till de förslag som lämnas i detta betänkande.

Frågan om ett organ för främjande, skyddande och övervakande av genomförandet av den aktuella konventionen hör samman med frågan om etablerandet av liknande nationella övervakningsfunktioner även för övriga FN-konventioner om mänskliga rättigheter. Det vore olyckligt om ett sådant organ inrättas för en av konventionerna medan övriga centrala konventioner står utan huvudansvarig för främjande, skyddande och övervakning. Om liknande uppgifter ska utvecklas för samtliga människorättskonventioner bör frågan tas upp igen. Detta kan alltså komma att påverka och förändra villkoren för de myndigheter som redovisats här.