

Stockholm 2012.09.24


Allmänna Arvsfonden
Dnr. 2010-1292-H

Rapport från förstudien - Lagen som Verktyg

Independent Living Institute lämnar här rapport från förstudien Lagen som Verktyg.

Förstudien är nu genomförd och verksamhetsberättelsen nedan innehåller en redogörelse för dess aktiviteter. Resultatet av förstudien i form av kunskap om situationen kring diskriminering pga funktionshinder samt analys av denna och prioriteringar vid uppbyggnad av en tänkt verksamhet kommer att ligga som grund i en ansökan om ett 3-årigt projekt. Denna ansökan håller nu på att slutformuleras. Efter att medsökande och samarbetspartners tagit ställning till slutlig formulering kommer ansökan att sändas in till Allmänna Arvsfonden. Tidsplan för ansökan är: slutformulering till sista veckan i oktober; tid för samarbetspartners att ta formella beslut kring slutligt formulerad ansökan under november; inkommen till Arvsfonden i december.

Med vänlig hälsning

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Susanne Berg'. The signature is fluid and cursive, with a large initial 'S' and 'B'.

Susanne Berg / Co-director

Förstudiens styrgrupp:

I styrgruppen har suttit:

Pelle Kölhed/Agneta Rönnqvist från RTP, Roland Håkansson/Maria Johansson från DHR, Lotta Sondell/Tiina Nummi-Södergren från Lika Unika, Katarina Bergwall/Emma Johansson från STIL, Stellan Gärde från Internationella Juristkommissionens Svenska Avdelning samt Susanne Berg{Adolf Ratzka från Independent Living Institute (projektägande organisation).

Principiella utgångspunkter.

Vid sitt första möte slog styrgruppen fast vissa principiella utgångspunkter för genomförandet av förstudien. Detta skedde utifrån genomgripande diskussioner kring situationen hos organisationerna vad gäller juridisk kompetens och hur vi i dag använder "lagen som verktyg". Diskussionerna utgick också från styrgruppens insikter i hur det ser ut i funktionshinderrörelsen generellt.

Det beslutades att förstudien skulle fokusera på medborgerliga rättigheterna; d.v.s. fokusera på anti-diskriminering.

Utgångspunkten var en gemensam insikt i att det i funktionshinderrörelsen och generellt inom juristkåren finns en juridisk kompetens när det gäller rättigheter till individuella stödinsatser. Att genom individuella stödinsatser kompensera effekten av samhällets systemiska diskriminering av personer med funktionsnedsättningar begränsas redan av samhällsekonomin. Att fokusera på diskriminering (medborgerliga rättigheter) innebär däremot att man fokuserar på personer med funktionsnedsättningar i deras egenskap av medborgare istället för endast personer med funktionsnedsättningar.

Styrgruppen enades om att medan båda typerna av rättigheter behövs så finns det en pedagogisk effekt att placera ansvaret för utestängningen av personer med funktionsnedsättningar hos samhället. Medborgerliga rättigheter är också ett eftersatt område och det är önskvärt/nödvändigt att fokusera på detta för att få en balans.

Det beslutades att förstudien skulle fokusera på en verksamhet som arbetar med information och undervisning, bevakning av rättspraxis, utveckling av arbetsmetoder, driver nyckelfall, analyserar brister/svagheter i existerande lagstiftning och föreslår ändringar etc.

Utgångspunkten var att det finns i dagsläget flera verksamheter som åtar sig individuella fall medan det saknas ett medborgarperspektiv på policy, lagreform och metodik när det gäller anti-diskrimineringsarbete inom funktionshinderområdet. Styrgruppen var enig i att en potentiell verksamhet inte ska skapa ett behov av de egna tjänsterna hos enskilda, utan arbeta för att nödvändiga verktyg finns tillhands inom rättsområdet för att bekämpa diskriminering p.g.a. funktionshinder samt att integrera anti-diskrimineringsarbetet i mainstream.

Exempel: Ett sådant arbetssätt skulle innebära att man arbetade för att skapa förutsättningar för enskilda personer med funktionsnedsättningar som upplever sig diskriminerade så de kan få tillgång till juridiskt stöd/ombud och full möjlighet att driva sina fall inom rättväsendets mainstream; det

skulle kanske innebära arbete för att förändra rätten till rättshjälp eller skapa andra finansieringsmöjligheter, samt tillgång till ett nätverk av kunniga advokater som åtar sig enskilda fall.

Under genomförandeperioden.

Styrgruppen har förutom att följa projektet fungerat som bollplank för projektansvarig. Styrgruppen har också aktivt deltagit i diskussioner och beslut kring vad som ska ingå i den ansökan som nu slutformuleras; samt hur de områden som har identifierats i förstudien som nödvändiga för en verksamhet baserad på "lagen som verktyg" prioriterats mellan den nu aktuella projektansökan och senare förlagda ansökningar om följdprojekt.

Orsakerna till att dela upp de av förstudien identifierade verksamhetsområdena är:

- rättsutveckling är pga den tid rättsprocessen tar i anspråk med nödvändighet ett mer långsamt projekt;
- vissa verksamheter – som t.ex. metodutveckling och kunskapsuppbyggnad – är nödvändiga förutsättningar för andra; dessa verksamheter måste därför byggas upp innan de andra påbörjas;
- verksamhetens finansiella hållbarhet efter projekttiden har varit en starkt prioriterad fråga; en stegvis uppbyggnad har ansetts skapa de bästa förutsättningarna för en säkrad finansiell situation för verksamheterna.

Genomförda aktiviteter under förstudien

Områden/problemställningar som i dag inte blir föremål för anti-diskrimineringsverksamhet men som borde vara det.

Verksamhetsberättelser, pressmeddelanden och andra policyskrifter från samtliga funktionshinderorganisationer lästes igenom och analyserades utifrån de principiella ställningstaganden som styrgruppen gjort. Detta gav kunskap om funktionshinderorganisationernas verksamhet rent generellt men också om de olika individuella organisationernas verksamhet och inriktning.

Utifrån den kunskap som insamlats genom materialgenomgång identifierades ett antal organisationer som ansågs intressanta att kontakta för mer djupgående intervjuer/samtal kring förstudiens principiella utgångspunkter. Djupintervjuer/samtal genomfördes med ungefär 75% av organisationerna på listan över intressanta organisationer – sammanlagt 8 stycken. Orsaken var svårigheter att få till stånd möten med ansvarig personal samt tidsåtgång för intervjuer/samtal samt genomgång och analys av dessa.

Ett antal problemområden/problematiska frågeställningar framkom utifrån intervjuerna/samtalen. Dessa analyserades och vägdes mot kunskap och fakta som hämtades in från myndigheters tillsynsrapporter, juridiska faktaartiklar, forskningsrapporter o.dyl. Utifrån det ansamlade materialet konstruerades ett antal tänkbara skisser på praktiska situationer som formulerades som övergripande sammanfattningar av rättsfall. Dessa var tänkta att testa områden där förstudiens analys visade på möjlig diskriminering som inte existerar i de fall som DO drivit; inte täcks av svensk anti-diskrimineringslagstiftning; eller fall där det handlar om vad som är/kan hänföras till att handla om "skäliga anpassningsåtgärder".

Projektansvarig diskuterade de tänkta fallen/problemområdena med en fokusgrupp med 5 jurister med mångårig erfarenhet av arbete inom diskrimineringsområdet:

Anders Karlsson från Advokatfirma Axelsson & Karlsson, Lena Svenaeus f.d. JämO, Anders Wilhelmsson från DO, Jonas Wiberg från Advokatfirma DLA Nordic samt Stellan Gärde från Internationella Juristkommissionens Svenska Avdelning (också medlem i styrgruppen).

Slutresultatet av den ovan beskrivna processen är identifiering av fyra huvudområden som idag inte är föremål för anti-diskrimineringsverksamhet men som borde vara det:

- fall som utgör klara brott mot internationell rätt – där europakonventionen också öar svensk lagstiftning – och som kan lagföras direkt i svensk domstol. Det rör sig bl.a. om fall som inte täcks av den svenska diskrimineringslagstiftningen och som inte blivit föremål för aktiviteter från DO. Flera av dessa handlar om tillgång till själva den rättsliga processen.
- fall som i dag täcks av den svenska diskrimineringslagstiftningen men som inte tolkats som diskriminering av funktionshinderrörelsen.
- fall som tolkats handla om skäligen anpassningsåtgärder men där det är tveksamt om det rör sig om detta, direkt diskriminering eller indirekt diskriminering. I flera av dessa är det en fråga om hur fallet presenteras, vilka argument som förs fram och hur dessa leds i bevis. Det handlar alltså om rättsutveckling kring kriteriet skäligen anpassningsåtgärder.
- områden där funktionshinderrörelsen ser att skillnader i levnadsvillkor, delaktighet, samt konsekvenser från statistiskt perspektiv till viss del måste vara att härröra till diskriminering men där det är svårt att se hur denna diskriminering ser ut och vem som är ansvarig för den.

Internationella förebilder och kunskap via internationell forskning och utveckling.

De internationella förebilder en tänkt verksamhet har – och som angavs i ansökning till förstudie – studerades noga. I ett fall – Bizchut - Organisationen för Mänskliga Rättigheter till Personer med Funktionshinder i Israel – fick ILI också möjlighet att anordna ett seminarium med organisationens VD Esther Sivan. Seminariet anordnades i samverkan med DO i ombudsmannens lokaler på Torsgatan 11 och 25-30 personer deltog.

En studie av de internationella förebilderna och ett ingående samtal med Esther Sivan gav svar på frågor som handlar om hur en verksamhet lämpligen kan byggas upp samt vilken kompetens ledningen bör ha.

Forskningsöversikter kring hur begreppet "reasonable accommodation" har tolkats i nationell lagstiftning och hur rättsutvecklingen kring begreppet sett ut fram till nutid gav insikt i den rättsliga utvecklingsprocess vi i Sverige står inför – oavsett när en lagändring med införande av krav på skäligen anpassningsåtgärder införs. I svenska utredningar hanteras begreppet som tydligt separat från indirekt diskriminering vilket inte är erfarenheter som delas i andra länder. Att begreppet är mer komplext och att rättsutveckling och rättsprocess inte kommer att vara fullt så enkel styrks också av diskussionerna bland juristerna i fokusgruppen.

Återkoppling till funktionshinderrörelsen m.fl.

I slutet av augusti bjöds samtliga funktionshinderorganisationer som erhållit statsbidrag 2011, andra funktionshinderorganisationer, personer som deltagit i seminariet om Bizchut och andra intresserade in till ett möte kring förstudiens resultat. Detta skedde i samverkan med DO i ombudsmannens lokaler på Torsgatan 11. Ett 30-tal personer deltog i mötet där ILI presenterade de slutsatser som kan dras av förstudien och vilka aktiviteter/verksamhetsområden. Deltagarna inbjöds att komma med funderingar, åsikter om prioriteringar och andra tankar kring resultatet.

ILI meddelade därefter att – efter styrgruppens avslutande diskussioner kring prioriteringar och formulering av projektansökan – så skulle inbjudan gå till intresserade organisationer för ett eventuellt deltagande som samarbetspartners.

Projektansökan och nuläge.

Slutprodukten anges i förstudien vara en tänkt projektansökan. Styrgruppen diskuterade under sitt sista möte vilka aktiviteter/verksamhetsområden som var nödvändiga för att skapa en fungerande anti-diskrimineringsverksamhet. Fokus i diskussionen var de principiella ställningstagande som överenskommits under det första styrgruppsmötet:

- en verksamhet ska inte vara konkurrerande utan kompletterande till existerande anti-diskrimineringsverksamheter;
- verksamheten ska inte bygga upp ett behov av dess egen existens utan fokusera på att bemäktiga personer med funktionsnedsättning genom kunskapsöverföring till dem samt förändring av redan existerande stöd inom rättsväsendet;
- verksamheten måste fungera som en kanal från och tillbaka till funktionshinderorganisationerna, samt juridisk kompetens och annan anti-diskrimineringsverksamhet.

Styrgruppen valde att i ett första skede fokusera på ett projekt som skapar en kärnverksamhet och samlar och utvecklar nyckelkunskap om funktionshinderdiskriminering. Orsakerna är att:

- det i dag saknas metoder, argument och samlad kunskap kring vad som är diskriminering pga funktionshinder. Sådan kunskap är nödvändig för vissa andra verksamhetsområden;
- en stegvis uppbyggnad kommer också att innebära en säkrare finansiell hållbarhet då extern finansiering också kan byggas upp stegvis.

I nuläget pågår slutformuleringen av en 3-årig projektansökan kring en tänkt verksamhet utifrån förstudiens slutsatser. Vi har också underhandskontakter med intresserade samarbetsorganisationer och söker också kontakt med personer som kan ta nyckelpositioner i ett projekt/en verksamhetsuppbyggnad. Ansökan ska vara färdigformulerad i sista veckan av oktober. Därefter kommer den att gå ut till tänkta medsökande och samarbetspartners.

Projektansökan beräknas inkomma till Allmänna Arvsfonden i slutet av höstterminen. I ansökan återfinns också mer konkret den kunskap som insamlats under förstudien och de slutsatser som projektägaren tillsammans med styrgruppen dragit av denna.

Under förstudien har flera möten hållits med DO. Förstudiens slutresultat och det tänkta 3-åriga projektet/den planerade verksamheten kommer också presenteras i samband med DO:s seminarium på MR-dagarna i Göteborg 13 november.