

Till Statsrådet och chefen för Socialdepartementet

Genom regeringsbeslut den 6 november 1997 bemyndigade regeringen chefen för Socialdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över och utvärdera Handikappombudsmannens verksamhet. Utredaren skulle pröva vilken betydelse ombudsmannen haft för utvecklingen inom handikappområdet i stort samt bedöma om, och i så fall hur, ombudsmannens roll och arbetsuppgifter bör förändras i något avseende. Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen den 30 mars 1998 förre chefsjuristen i Socialstyrelsen Gunnar Fahlberg som särskild utredare.

Under arbetet med betänkandet har som sakkunniga medverkat enhetsjuristen Roland Håkansson, Socialstyrelsen, jur. kand. Stefan Käll, Handikappförbundens Samarbetsorgan, utredare Margareta Liljeqvist, Landstingsförbundet, styrelseledamoten Agneta Lindqvist, Handikappförbundens Samarbetsorgan, departementssekreterare Eva Lisskar-Dahlgren, Socialdepartementet, förbundsordförande Lennart Nolte, Synskadades Riksförbund, förbundsjurist Lena Sandström, Svenska Kommunförbundet och departementssekreterare Mona Stål, Näringsdepartementet.

Sekreterare har varit verksamhetsledaren Guy Lööv samt jur. kand. Martin Agell fr.o.m. den 12 oktober 1998 t.o.m. den 31 januari 1999 och byrådirektören Cecilia Falk fr.o.m. den 1 mars 1999.

Jag får härmed överlämna betänkandet Handikappombudsmannens framtida förutsättningar och arbetsuppgifter (SOU 1999:73).

Särskilda yttranden har lämnats av Eva Lisskar-Dahlgren och
Mona Stål samt Margareta Liljeqvist och Lena Sandström.
Mitt uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i maj 1999

Gunnar Fahlberg

*/Guy Lööv
Cecilia Falk*

Innehåll

Förkortningar.....	9
Sammanfattning.....	11
Författningsförslag	21
1 Utredningsuppdraget.....	33
1.1 Uppdraget.....	33
1.2 Genomförandet.....	34
I Bakgrunden	
2 Bakgrunden till inrättandet av en Handikappom- budsman	37
2.1 Handikapputredningens förslag om en Handikapp- ombudsman	37
2.2 Statens Handikappråd.....	41
3 Enkäter och sammanträffanden	45
3.1 Centrala myndigheter	46
3.2 Länsstyrelser.....	49
3.3 Landsting	51
3.4 Kommuner	51
3.5 Privata företag, kulturinstitutioner och samfund.....	53
3.6 Handikapporganisationerna.....	53
3.7 Intervjuer med ledamöter i ombudsmannens råd	56
3.8 Arbetsmarknadens parter	57
3.9 Ombudsmännen	59
3.10 Övriga sammanträffanden.....	60

4. Internationella dokument om mänskliga rättigheter..... 63

4.1	FN:s Allmänna förklaringar om de mänskliga rättigheterna.....	63
4.2	FN:s konventioner om de mänskliga rättigheterna ...	64
4.3	De europeiska konventionerna.....	65
4.4	Wiendeklarationen	67
4.5	FN:s standardregler	68
4.6	Amsterdamfördraget	71
4.7	Parisprinciperna.....	71

5 Handikappombudsmannens verksamhet..... 73

5.1	En allmän genomgång av verksamheten.....	73
5.2	Styrdokumentet – lagen, förordningen och regleringsbreven.....	77
5.2.1	Lagen.....	77
5.2.2	Förordningen.....	78
5.2.3	Regleringsbreven.....	79
5.3	Handikappombudsmannens uppgifter i förhållande till FN:s standardregler.....	81
5.3.1	Undersökningar	82
5.3.2	Informationsmaterial	83
5.3.3	Konferenser m.m.....	84
5.4	Handikappombudsmannens förhållande till andra myndigheter.....	84
5.4.1	Myndigheters ansvar för frågor som rör personer med funktionsnedsättning	87
5.5	Jämförelse mellan de olika ombudsmännen	89
5.6	Handikappombudsmannens förhållande till handikappprörelsen.....	90
5.7	Ombudsmannens internationella uppdrag och kontakter.....	93
5.8	Upplysnings- och informationsverksamheten.....	96
5.9	Enskilda ärenden.....	100

II Överväganden och förslag**6 Handikappombudsmannens betydelse för utvecklingen. 109****7 Ombudsman eller myndighet..... 115**

8	Handikappombudsmannens framtida förutsättningar och arbetsuppgifter	123
8.1	Mina handikappolitiska utgångspunkter	123
8.2	Handikappombudsmannen som processförare i arbetsrättsliga frågor.....	126
8.3	Enskilda ärenden	130
8.4	Förhållandet till andra myndigheter – tillägg i myndigheternas instruktioner och ändring av verksförordningen.....	135
8.5	Sekretessbestämmelser.....	137
8.6	Begära information och kalla till överläggningar....	139
8.7	Handikappombudsmannens informationsverksamhet	143
8.8	Handikappombudsmannens internationella arbete .	146
8.9	Handikappombudsmannens råd	148
8.10	Några sammanfattande kommentarer till förslagen	150
8.11	En samordning av ombudsmännens arbete	152
8.12	Nationell Samordningskommitté	154
9	Kostnader	157
10	Generella direktiv	159
11	Författningskommentarer	161
11.1	Förslag till lag (1999:00) om Handikappombudsmannen	161
11.2	Förslag till lag om ändring av sekretesslagen (1980:100).....	165
	Särskilda yttranden	167
Bilagor:		
Bilaga 1	Kommittédirektiv	171
Bilaga 2	Enkäter och diskussionsfrågor vid sammanträffanden	179
Bilaga 3	Mottagare av enkäter	193

Förkortningar

ADA	Americans with Disabilities Act
AD	Arbetsdomstolen
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
BO	Barnombudsmannen
DAMP	Dysfunktion i avldebarhet, motorik och perception
DO	Diskrimineringsombudsmannen
HELIOS	Handicapped People in the European Community Living Independently in an Open Society
HSO	Handikappförbundens Samarbetsorgan
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
JämO	Jämställdhetsombudsmannen
KO	Konsumentombudsmannen
LASS	Lagen om assistansersättning
LO	Landsorganisationen
LSS	Lagen om stöd och service
prop.	proposition
RF	Regeringsformen
RFV	Riksförsäkringsverket
SAF	Svenska Arbetsgivare Föreningen
SCB	Statistiska Centralbyrån
SHR	Statens Handikappråd
SL	Stor Stockholms Lokaltrafik
SOU	Statens offentliga utredningar
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation

Sammanfattning

Jag har haft regeringens uppdrag att göra en översyn av Handikappombudsmannens verksamhet och lägga förslag som gäller de framtida förutsättningarna för ombudsmannens arbete (dir.1997:131). I uppdraget har ingått att pröva vilken betydelse ombudsmannen har haft för utvecklingen inom handikappområdet i stort samt bedöma om och i så fall hur ombudsmannens roll och arbetsuppgifter bör förändras i något avseende.

Utredningen består av två huvuddelar. Kapitel 2–5 utgör en bakgrundsdel. Dessa kapitel innehåller inga värderande kommentarer utan ger en beskrivande bakgrund. I övervägandelen kapitel 6–10 bedömer jag hur Handikappombudsmannen fullgjort sitt uppdrag och lägger ett antal förslag rörande den framtida rollen för ombudsmannen och de därmed sammanhängande uppgifterna.

Kapitel 2 Bakgrunden till inrättandet av en Handikappombudsman

I kapitlet gör jag en genomgång av Handikapputredningens förslag i Ett Samhälle för alla (SOU 1992:52) om att inrätta en Handikappombudsman. Vidare redovisar jag remissvaren över detta förslag och regeringens proposition (1993/94:219) om Handikappombudsmannen. Jag beskriver också de uppgifter som Statens Handikappråd hade.

Kapitel 3 Enkäter och sammanträffanden

Till grund för mina förslag ligger bland annat enkäter till ett stort antal myndigheter, landsting, företag och organisationer. Jag träffade också representanter för myndigheter, kommuner och organisationer, ledamöter i Handikappombudsmannens råd samt Riksdagens ombudsmän och de övriga ombudsmännen. Resultaten av dessa enkäter och sammanträffanden presenteras i detta kapitel.

Kapitel 4 Internationella dokument om mänskliga rättigheter

I den roll som jag vill ge Handikappombudsmannen spelar regler och konventioner om de mänskliga rättigheterna en stor roll. I detta kapitel redovisar jag därför olika internationella dokument som rör mänskliga rättigheter.

Kapitel 5 Handikappombudsmannens verksamhet

I detta kapitel gör jag en genomgång av Handikappombudsmannens hittillsvarande verksamhet. Jag tar där upp de styrdokument som reglerar ombudsmannens verksamhet, arbetet med FN:s standardregler, förhållandet till andra myndigheter och till handikappprörelsen, internationella uppdrag och kontakter, upplysnings- och informationsverksamheten samt arbetet med enskilda ärenden.

Kapitel 6 Handikappombudsmannens betydelse för utvecklingen

Övervägandedelen inleds med detta kapitel, där jag beskriver Handikappombudsmannens betydelse för utvecklingen på handikappområdet. Jag konstaterar där att handikapporganisationerna bildar en stark folkrörelse och att denna mer påtagligt än någon annan institution i samhället har format handikappolitiken. Samtidigt framhåller jag att Handikappombudsmannen också har haft en stor betydelse för de senaste årens handikappolitiska utveckling. Jag lyfter särskilt fram ombudsmannens informationsarbete. Handikappombudsmannen har bidragit till att handikappfrågorna har fått en större plats i samhällsdebatten. Ett annat område där ombudsmannen lämnat ett viktigt bidrag gäller statistiska uppgifter om villkoren för människor med funktionsnedsättningar. Vidare nämner jag betydelsen av att ta emot enskilda ärenden.

Kapitel 7 Ombudsman eller myndighet

I detta kapitel diskuterar jag vilken roll Handikappombudsmannen skall ha i framtiden. Ombudsmannen har idag en dubbel roll att såväl bevaka att enskilda och grupper av funktionshindrade får sina rättigheter tillgodosedda som att föra ut den av riksdag och regering fastlagda handikappolitiken. Jag ifrågasätter om detta är en bra ordning när det gäller att tillgodose funktionshindrades intressen. I stället ser jag det som nödvändigt att renodla ombudsmannainstitutionen. Skälet är inte bara för att tillgodose internationella konventioner. En sådan självständighet är enligt min mening viktig för att nå målet om jämlikhet och full delaktighet för personer med funktionshinder. Det behövs en institution som utan påverkan från regeringen kan peka på inskränkningar av eller angrepp på de mänskliga rättigheter som tillkommer funktionshindrade och som utan att vara styrd av andra uppgifter kan vidta de åtgärder som bedöms erforderliga för att komma till rätta med sådana missförhållanden.

Handikappombudsmannens verksamhet bör därför enbart regleras genom en särskild lag.

Kapitel 8 Handikappombudsmannens framtida förutsättningar och arbetsuppgifter

8.1 *Mina handikappolitiska utgångspunkter*

Avsnittet inleds med en genomgång av begreppet diskriminering. Jag betonar att det finns en styrka i att formulera sociala, ekonomiska och politiska krav som grundläggande rättigheter. Med hjälp av statistiska uppgifter visar jag att människor med funktionshinder i dagens Sverige faktiskt kan utsättas för diskriminerande åtgärder eller att underlåtna insatser får till följd att funktionshindrade blir diskriminerade. Min slutsats blir därför att det inte räcker med allmänna deklARATIONER om allas lika värde för att de medborgerliga rättigheterna skall tillgodoses. Därutöver krävs politiska beslut som rör flera samhällsområden. En mer fristående Handikappombudsman utgör en viktig del i detta. Handikappombudsmannens uppgift skall vara att motverka att människor till följd av en funktionsnedsättning utsätts för diskriminering i form av missgynnande behandling eller ovärdigt bemötande.

8.2 *Handikappombudsmannen som processförare i arbetsrättsliga frågor*

Lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder, ställer nya krav på Handikappombudsmannens arbete. Jag gör en genomgång av denna lag och diskuterar hur Handikappombudsmannen skall kunna utveckla en tillräckligt god arbetsrättslig kompetens. En tjänst hos Handikappombudsmannen bör därför inriktas mot arbetsrättsliga frågor. Budgetmedel bör avsättas för upphandling av kompetens när det gäller att föra processer i Arbetsdomstolen.

8.3 *Enskilda ärenden*

Att komma till rätta med inskränkningar i funktionshindrades rätt till jämlikhet och delaktighet i samhällslivet utgör en av Handikappombudsmannens viktigaste uppgifter. Om ombudsmannen erhåller information om missförhållanden, genom anmälningar från enskilda eller på andra vägar, skall ombudsmannen söka ställa till rätta dessa. Det bör därför uttryckligen framgå av lagen att, om Handikappombudsmannen genom anmälan eller på annat sätt får kännedom om att funktionshindrade personer missgynnas eller inte kan tillvarata sina rättigheter eller intressen, ombudsmannen skall vidta de åtgärder som behövs för att avhjälpa missförhållandet.

Handikappombudsmannen har ägnat en betydande del av sin verksamhet åt uppgifter som innebär rådgivning eller hantering av anmälningar om missgynnande behandling eller kränkande bemötande. I avsnittet diskuterar jag hur och i vilka fall Handikappombudsmannen skall handlägga enskilda ärenden. Vid denna handläggning är det nödvändigt för ombudsmannen att tidigt kunna ta ställning till om ärendet kräver ytterligare insatser av ombudsmannen eller om den enskilde kan hänvisas till annan instans. Handikappombudsmannens handläggning av enskilda ärenden får dock inte ta en sådan omfattning att den inkräktar på dennes möjligheter till policyskapande insatser.

Handikappombudsmannen skall emellertid inte i sak pröva ett ärende som omfattas av annan myndighets eller en annan ombudsmans ansvarsområde. Handikappombudsmannen skall inte heller uttala sig i ärenden som är under beredning i domstol. Ombudsmannen skall dock kunna följa upp och utvärdera också frå-

gor som omfattas av en annan myndighets eller ombudsmans ansvar.

Jag hänvisar i detta kapitel till andra instanser som kan ge rådgivning och hjälp. Sådana instanser kan vara handikapprörelsen och i vissa fall landstingens patientnämnder. Vidare hänvisar jag till förslag i Bemötandeutredningens slutbetänkande (SOU 1999:21).

8.4 *Förhållandet till andra myndigheter – tillägg i myndigheternas instruktioner och ändring av verksförordningen*

I myndigheternas instruktioner och i verksförordningen införs föreskrifter som tydliggör myndigheternas ansvar att inom sina områden och med utgångspunkt i FN:s standardregler bevaka frågor som rör funktionshindrade personers rättigheter och intressen. Myndigheterna skall också vara skyldiga att anpassa sina lokaler och verksamheter, så att de blir tillgängliga för personer med funktionshinder.

8.5 *Sekretessbestämmelser*

Jag har i detta avsnitt gått igenom de sekretessregler som gäller för Handikappombudsmannen. I flera av de ärenden ombudsmannen handlagt har denne inhämtat uppgifter från socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Handlingar som dessa myndigheter inkommit med innehåller ofta uppgifter som av den enskilde eller någon närstående till den enskilde kan uppfattas som känsliga, personliga och integritetskränkande. Sådana uppgifter bör alltid omfattas av sekretess, om det inte står klart att de kan utlämnas utan men eller skada för den enskilde eller dennes närstående. Uppgifter hos Handikappombudsmannen har dock en svagare sekretess än inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Mitt förslag innebär att uppgifter hos Handikappombudsmannen får samma sekretess som inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Bestämmelsen om sekretess i 9 kap. 21 §, andra stycket i sekretesslagen (1980:100) ändras. Sekretess skall gälla hos Handikappombudsmannen för uppgifter som rör enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada och men (omvänt skaderekvisit).

8.6 *Begära information och kalla till överläggningar*

Handikappombudsmannen har idag möjlighet att med stöd i 3 § lagen (1994:749) om Handikappombudsmannen rätt att ta initiativ till överläggningar med myndigheter, företag organisationer och andra i syfte att motverka att personer missgynnas eller på annat sätt utsätts för kränkande behandling på grund av funktionshinder. Enligt 4 § samma lag är endast myndigheter, lands- ting och kommuner samt vissa andra rättssubjekt skyldiga att lämna uppgifter eller komma till överläggningar.

Jag ser en lagstiftning mot diskriminering i näringsverksamhet som nödvändig om vårt land skall kunna leva upp till FN:s olika dokument om mänskliga rättigheter. En del av denna diskriminering kan undanröjas genom upplysningar och information. Enligt min mening bör man dock markera behovet av att alla delar av samhället har skyldighet att verka så att funktionshindrade inte diskrimineras. Det är också rimligt att som princip ha samma skyldigheter för alla typer av organisationer och företag oavsett om de är offentliga eller privata. Mot den bakgrunden vill jag införa en skyldighet i lag även för enskilda företag och organisationer med flera att inkomma med de uppgifter och inställa sig till de överläggningar som Handikappombudsmannen begär.

8.7 *Handikappombudsmanens informationsverksamhet*

Handikappombudsmannens informationsverksamhet är mycket viktig. Jag anser dock att ombudsmannen skall vara mycket försiktig med att delta i handikappolitiska kampanjer. Med den ökade självständighet som jag vill ge Handikappombudsmannen, är det extra viktigt att markera en tydlig boskillnad mellan ombudsmannen och handikappörelsen.

För att få bästa möjliga genomslagskraft bör Handikappombudsmannens olika förslag till regeringen lämnas i särskilda skrivelser och inte först i årsrapporten. Av årsrapporten, som dock fyller en viktig informationsuppgift, bör självklart framgå vilka förslag ombudsmannen lagt under det föregående året. Det skall framgå av lagen att Handikappombudsmannen varje år är skyldig att lägga fram en rapport. Rapporten bör formellt ställas till regeringen. Den årliga rapporten är dock av stor betydelse också för andra än regeringen. Det är därför viktigt att ombudsmannen ser till att rapporten, som hittills, får en god spridning.

De förslag som läggs i den studie av Handikappombudsmannens informationsverksamhet, som jag gav IdéTorget i uppdrag att utföra bör överlämnas till Handikappombudsmannen för dennes bedömning.

8.8 *Handikappombudsmannens internationella arbete*

Handikappombudsmannens internationella kontakter är mycket viktiga för det arbete som denne bedriver. Frågor som rör EU har en särskild dignitet. Jag anser dock att det är mycket tveksamt att låta ombudsmannen ingå i regeringsdelegationer och i andra grupper som utses av regeringen. Detta strider mot min syn på en ombudsmans uppgifter och självständighet.

8.9 *Handikappombudsmannens råd*

Jag har haft samtal med ledamöter i Handikappombudsmannens råd för att bilda mig en uppfattning om hur rådet fungerat. Från olika håll har missnöje med rådets arbete signalerats. Ledamöterna har också haft delade meningar om behovet av ett råd.

Enligt min uppfattning fyller dock ett särskilt råd en viktig uppgift för en Handikappombudsman. Ett sådant råd kan bistå med kunskaper om funktionshindrades situation, inom vilka områden diskriminering är särskilt påtagliga och komma med uppslag om olika aktiviteter för ombudsmannen. Det bör inte ingå i rådets uppgifter att diskutera frågor om ekonomi och budget. Med hänsyn till Handikappombudsmannens självständiga ställning bör denne själv utse ledamöterna i rådet. Minst hälften av ledamöterna skall ha anknytning till handikapprörelsen. Övriga ledamöter skall företräda myndigheter, forskning, näringsliv och andra verksamheter vars uppgifter berör personer med funktionshinder.

8.10 *Några sammanfattande kommentarer till förslagen*

Jag gör i detta avsnitt några kommentarer rörande några av de förslag jag lägger i avsnitten ovan. Jag räknar med att antalet enskilda ärenden hos ombudsmannen kommer att öka och drar därav slutsatsen att resurserna vad gäller handläggningen av dessa ärenden behöver förstärkas. Handikappombudsmannen bör lägga ner mer tid på fördjupning och analys av de förslag som denne lägger till regeringen. Jag konstaterar att förslagen i avsnitt 8.3

och 8.4 sannolikt leder till fler kontakter mellan Handikappombudsmannen och förvaltningsmyndigheterna.

8.11 *En samordning av ombudsmännens arbete*

Jag har kartlagt likheter och olikheter mellan Handikappombudsmannens verksamhet och den som bedrivs av övriga ombudsmän. Mot den bakgrunden reser jag frågan om inte alla ombudsmän borde slås samman till ett gemensamt ombudsmannainstitut. Efter att ha analyserat denna fråga avvisar jag en sådan lösning, eftersom jag inte tror den skulle stärka ombudsmännens ställning. Jag vill däremot att samarbetet kan utvecklas genom en lokalmässig samordning. Jag förordar således ingen sammanslagning av de olika ombudsmännen. Däremot föreslås en geografisk samordning i gemensamma lokaler, vilket ökar möjligheterna till samarbete. Ombudsmännen kan själva ta ställning till om vissa administrativa funktioner kan samordnas.

8.12 *Nationell Samordningskommitté*

Jag jämför i detta avsnitt ombudsmannafunktionen med uppgifterna för en Nationell Samordningskommitté. De bevakande uppgifter som tillkommer Handikappombudsmannen anser jag oförenliga med den samordnande roll som denna kommitté skall ha. Handikappombudsmannen bör därför inte utgöra eller ingå i den Nationella Samordningskommittén för handikappfrågor.

Kapitel 9 Kostnader

Jag konstaterar i detta kapitel att de förslag jag lägger inte behöver leda till ökade kostnader för staten. Förslagen kan dock leda till att olika myndigheter behöver göra omprioriteringar i sina anslag.

Kapitel 10 Generella direktiv

Jag har i mitt utredningsarbete haft att beakta regeringens direktiv till alla kommittéer och särskilda utredare när det gäller att pröva offentliga åtaganden. De förslag jag lägger får inte någon betydelsefull inverkan på de områden som anges i dessa generella direktiv.

Kapitel 11 Författningskommentarer

I detta kapitel kommenterar jag mitt förslag ny till lag om Handikappombudsman och övriga författningsförändringar som jag föreslår i rapporten.

Till utredningen har lämnats två särskilda yttranden.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag (1999:00) om Handikappombudsmannen

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Handikappombudsmannen skall, med utgångspunkt från innehållet i Förenta Nationernas standardregler, verka för att personer med funktionsnedsättning får full delaktighet i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor.

Handikappombudsmannens verksamhet skall i första hand avse bevakning av funktionshindrades rättigheter och intressen samt uppföljning och utvärdering av frågor som rör personer med funktionsnedsättning.

Handikappombudsmannen utses av regeringen för en bestämd tid.

Handikappombudsmannens uppgifter

2 § Handikappombudsmannen skall regelbundet utvärdera de åtgärder som vidtas i landet för att förverkliga Förenta Nationernas standardregler om funktionshindrades rätt till full delaktighet och jämlikhet.

3 § Får Handikappombudsmannen genom anmälan eller på annat sätt kännedom om ett förhållande som kan innebära att funktionshindrade missgynnas, utsätts för kränkande behandling eller inte kan tillvarata sina rättigheter eller intressen, skall ombudsmannen vidta de åtgärder som behövs för att klarlägga saken och i de fall detta inte ankommer på annan myndighet vidta de åtgärder som krävs för att avhjälpa missförhållandet.

4 § Handikappombudsmannen skall vid behov ta initiativ till överläggningar med myndigheter, företag, organisationer och andra vilkas verksamhet riktar sig till allmänheten i syfte att motverka att personer missgynnas eller på annat sätt utsätts för orättvis eller kränkande behandling på grund av funktionshinder.

5 § Handikappombudsmannen skall enligt lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder se till att den lagen följs och äger rätt att för en enskild arbetssökande eller arbetstagare föra talan i tvister angående tillämpningen av den lagen.

6 § Handikappombudsmannen skall följa forsknings- och utvecklingsarbete som berör funktionshindrade personer.

7 § Handikappombudsmannen skall verka för att brister i lagar och andra författningar i fråga om personer med funktionshinder avhjälpas.

8 § Handikappombudsmannen skall genom upplysnings- och informationsverksamhet samt andra opinionsbildande insatser förmedla den samlade kunskap ombudsmannen får genom sitt bevaknings- och uppföljningsarbete.

Ombudsmannen skall senast vid utgången av mars månad utge en rapport om sin verksamhet det närmast föregående kalenderåret.

9 § Handikappombudsmannen skall även genom informationsverksamhet och på annat liknande sätt verka för att ingen missgynnas eller på annat sätt utsätts för orättvis eller kränkande behandling på grund av funktionshinder.

10 § Handikappombudsmannen skall i sin verksamhet upprätthålla kontakter med funktionshindrade personer samt med organisationer, företag, landsting, kommuner, länshandikappråd, kommunala handikappråd och liknande regionala och lokala samarbetsorgan, med övriga ombudsmän mot diskriminering, med organisationer på arbetsmarknaden samt med myndigheter och andra vars verksamhet rör personer med funktionshinder.

Ombudsmannen skall som ett led i sin verksamhet årligen hålla regelbundna överläggningar med handikapporganisationerna.

Uppgiftsskyldighet m.m.

11 § Myndigheter, företag, organisationer och andra vilkas verksamhet riktar sig till allmänheten är skyldiga att på uppmaning av Handikappombudsmannen lämna de uppgifter om förhållanden i sin verksamhet som kan vara av betydelse för ombudsmannens uppgifter enligt denna lag samt delta i överläggningar med ombudsmannen. Myndigheter, företag, organisationer och andra får inte betungas onödigt genom skyldigheten att lämna uppgifter och delta i överläggningar med ombudsmannen.

Finns det särskilda skäl, med hänsyn till skyddet för affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsverksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet eller det allmännas ekonomiska intresse, är de inte skyldiga att lämna ut en sådan uppgift.

Föreläggande

12 § Om den som är skyldig att lämna uppgifter eller infinna sig för överläggning enligt 11 § inte rättar sig efter uppmaning som där sägs får Handikappombudsmannen förelägga denne att fullgöra sin skyldighet. I föreläggandet får vite sättas ut om Handikappombudsmannen bedömer det nödvändigt för att föreläggandet skall efterkommas.

Handikappombudsmannens beslut om föreläggande får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Handikappombudsmannens råd

13 § Handikappombudsmannen biträds av ett särskilt råd.

Rådets uppgifter skall vara att bistå Handikappombudsmannen med kunskap om funktionshindrades villkor och andra förhållanden som är av betydelse för ombudsmannens verksamhet samt föreslå områden som är angelägna för Handikappombudsmannens uppgifter enligt denna lag.

Handikappombudsmannen utser rådets ledamöter för en bestämd tid. Rådet skall vara sammansatt av företrädare för handikapporganisationerna, myndigheter, forskning, näringsliv och andra verksamheter med uppgifter som berör personer med funktionshinder. Hälften av ledamöterna skall representera handikapporganisationerna

Övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000, då lagen (1994:749) om Handikappombudsmannen skall upphöra att gälla.

2 Förslag till Förordning (1999:00) med instruktion för Handikappombudsmannen

Härigenom föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Handikappombudsmannen har de uppgifter som anges i lagen (1999:00) om Handikappombudsmannen och lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder.

Verksförordningens tillämpning

2 § Följande bestämmelser i verksförordningen (1995:1322) skall tillämpas på Handikappombudsmannen:

- 2 § om behörighet att företräda staten vid domstol,
- 15 § om revisionsberättelse,
- 18 § om myndigheters organisation,
- 24–26 §§ om ärendens handläggning,
- 29 § om inhämtande av uppgifter m.m.,
- 30 § om ärendeförteckning,
- 31 § om myndighetens beslut.

3 § Ombudsmannen har det ansvar för verksamheten och de uppgifter som anges 6–9 §§ verksförordningen (1995:1322).

Ärendens handläggning

4 § Ärenden avgörs av ombudsmannen. Ärenden som inte är av större principiell beskaffenhet eller annars av större vikt får dock avgöras av någon annan tjänsteman. Hur detta skall ske anges i arbetsordning eller i särskilda beslut.

Handikappombudsmannens råd

5 § Enligt 13 § lagen (1999:00) om Handikappombudsmannen biträds ombudsmannen av ett särskilt råd. Handikappombudsmannen leder rådets möten. Ombudsmannen utser själv antalet

ledamöter i rådet varav hälften skall representera handikapporganisationerna. Övriga ledamöter skall representera myndigheter, forskning, näringsliv och annan verksamhet som har uppgifter som berör funktionshindrade personer. Handikappombudsmannen bestämmer i övrigt sin organisation.

Vitesföreläggande

6 § Vitesföreläggande enligt 19 § lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder skall delges arbetsgivaren. Vitesföreläggande enligt 11 § lagen (1999:00) om Handikappombudsmannen skall delges den som ansvarar för verksamheten.

Vitesföreläggande får delges enligt 12 § delgivningslagen (1970:428) bara om det finns skäl att anta att arbetsgivaren eller ansvarig som avses i andra stycket har avvikit eller på annat sätt håller sig undan.

Överklagande

7 § Handikappombudsmannens beslut om anställningar överklagas hos regeringen.

Handikappombudsmannens beslut om vitesföreläggande enligt 19 § lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder och enligt 12 § lagen (1999:00) om Handikappombudsmannen överklagas i första fallet hos Nämnden mot diskriminering, i andra fallet hos allmän förvaltningsdomstol.

Andra beslut får inte överklagas.

Övergångsbestämmelser

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2000, då förordningen (1994:949) med instruktion för Handikappombudsmannen skall upphöra att gälla.

3 Förslag till Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 21 § sekretesslagen (1980:100)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

21 §²

Sekretess gäller hos följande myndigheter för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs:

1. Jämställdhetsombudsmannen eller Jämställdhetsnämnden i ärende enligt jämställdhetslagen (1991:433),

2. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering i ärende enligt lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet,

3. Nämnden mot diskriminering i ärende enligt lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet, lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet mot personer med funktionshinder och lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning,

4. Handikappombudsmannen i ärende enligt lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder,

5. Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning i ärende enligt lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning,

6. Konsumentombudsmannen i ärende enligt lagen (1994:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister.

Sekretess gäller i verksamhet enligt lagen (1994:749) om Handikappombudsmannen för uppgift om enskilds personliga *eller* ekonomiska förhållanden, om det *kan antas* att den enskilde eller någon närstående till den en-

Sekretess gäller i verksamhet enligt lagen (1999:XX) om Handikappombudsmannen för uppgift om enskilds personliga *och* ekonomiska förhållanden, om det *inte står klart att uppgiften kan röjas utan* att den enskilde eller någon

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

² Senaste lydelsen enligt 1999:151.

skilde lider skada eller men närstående till den enskilde
om uppgiften röjs. lider skada eller men.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess i högst
tjugo år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

4 Förslag till
Förordning om ändring av verksförordningen
(1995:1322)

Härigenom föreskrivs att 7 § verksförordningen (1995:1322) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §³

Myndighetens chef skall se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt.

Chefen skall

1. hushålla väl med statens medel,
2. verka för att myndigheten genom samarbete med andra myndigheter och på annat sätt tar till vara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet,
3. fortlöpande följa upp och pröva den egna verksamheten och konsekvenserna av de författningsföreskrifter och särskilda beslut som rör verksamheten samt vidta de åtgärder som behövs,
4. beakta de krav som ställs på verksamheten av hänsyn till totalförsvaret, regionalpolitiken, en ekologiskt hållbar utveckling samt jämställdheten mellan kvinnor och män,
5. se till att allmänhetens och andras kontakter med myndigheten underlättas genom en god service och tillgänglighet, genom information och genom ett klart och begripligt språk i myndighetens skrivelser och beslut,
6. se till att myndighetens organisation är utformad så att redovisningen, medelsförvaltningen och förvaltningen av övriga tillgångar samt myndighetens verksamhet i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt,

7. se till att myndighetens lokaler och verksamhet är tillgängliga för personer med funktionshinder.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2000.

³ Senaste lydelse enligt 1997:973.

5 Förslag till
Förordning om ändring av förordningen
(1996:570) med instruktion för Socialstyrelsen

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (1996:570) med instruktion för Socialstyrelsen skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §⁴

Socialstyrelsen skall särskilt

1. följa utvecklingen inom och utvärdera verksamheterna samt därvid samverka med andra samhällsorgan i den utsträckning det behövs,

2. vaka över verksamheterna vad gäller kvalitet och säkerhet samt den enskildes rättigheter,

3. svara för kunskapsutveckling och kunskapsförmedling i vård och omsorg,

4. samordna de statliga insatserna inom socialtjänst och hälso- och sjukvård vad gäller barn och ungdom,

5. med hjälp av det epidemiologiska centret och på annat sätt följa, analysera och rapportera om hälsoutvecklingen i landet samt belysa epidemiologiska konsekvenser av olika åtgärder,

6. följa forsknings- och utvecklingsarbete av särskild betydelse inom sitt ansvarsområde och verka för att sådant arbete kommer till stånd,

7. svara för tillsyn i frågor som gäller hälsoskydd enligt 2, 5, 6 och 9 kap. miljöbalken samt tillhandahålla underlag för tillämpningen av 3–4 kap. miljöbalken och plan- och bygglagen (1987:10),

8. ansvara för officiell statistik enligt förordningen (1992:1668) om den officiella statistiken,

9. delta i internationellt samarbete inom sitt ansvarsområde,

10. inom sitt verksamhetsområde med utgångspunkt från FN:s standardregler bevaka frågor som rör funktionshindrade personers rättigheter och intressen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2000.

⁴ Senaste lydelse enligt 1998:1241.

6 Förslag till
Förordning om ändring av förordningen
(1996:124) med instruktion för Boverket.

2 §⁵

Boverket har till uppgift att inom sitt verksamhetsområde

1. meddela föreskrifter, ha uppsikt och tillsyn samt handlägga förvaltningsärenden i enlighet med lag eller förordning,

2. följa tillämpningen av lagar och förordningar, utvärdera effekterna av tillämpningen och lämna regeringen förslag till de åtgärder som behövs för att syftet med reglerna skall nås,

3. verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av 3 och 4 kap. och 6 kap. 11–13 §§ miljöbalken och plan- och bygglagen (1987:10) samt tillhandahålla underlag för tillämpningen av 5 kap. miljöbalken,

4. biträda regeringen med yttrande och utredningar m.m.,

5. informera om nya eller ändrade regler,

6. medverka i internationellt samarbete som syftar till att harmonisera regler för fysisk planering, hushållning med mark- och vattenområden samt egenskapskrav på byggnader och byggprodukter,

7. med utgångspunkt från FN:s standardregler bevaka funktionshindrade personers rättigheter och intressen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2000.

⁵ Senaste lydelse 1998:884.

1 Utredningsuppdraget

1.1 Uppdraget

Mitt utredningsuppdrag grundar sig på riksdagens beslut med anledning av propositionen (1993/94:219) om Handikappombudsmannen, där det angavs att verksamheten skulle ses över efter tre år.

Enligt direktiven för min utredning skall översynen ske med utgångspunkt i de riktlinjer för Handikappombudsmannens verksamhet som lagts fast i propositionen 1993/94:219, i lagen (1994:749) om Handikappombudsmannen och i förordningen (1994:949) med instruktion för Handikappombudsmannen samt i regleringsbrevet för myndigheten.

Syftet med utredningen var att belysa vilken betydelse ombudsmannen haft för utvecklingen inom handikappområdet samt att bedöma om dennes roll och arbetsuppgifter bör förändras i framtiden. Om det under utredningsarbetet framkom att förändringar i roll och arbetsuppgifter vore önskvärda skulle förslag till sådana förändringar läggas fram.

I sammandrag har utredningsuppdraget inneburit följande:

- utvärdera och bedöma vilka effekter Handikappombudsmannens arbete med att övervaka funktionshindrade personers rättigheter och intressen har haft för andra myndigheter, kommuner och landsting i deras arbete med att följa upp och utvärdera detta,
- utvärdera Handikappombudsmannens kunskapsförmedling,
- belysa dels de prioriteringar som Handikappombudsmannen gjort mellan olika arbetsuppgifter, dels hur myndigheten fördelat sina resurser mellan olika områden och arbetsuppgifter,
- utvärdera Handikappombudsmannens juridiska rådgivning och informationsverksamhet,
- kartlägga likheter och olikheter mellan Handikappombudsmannens verksamhet och den verksamhet som bedrivs av andra ombudsmän.

Mot bakgrund av översynens slutsatser har jag i mitt utredningsarbete övervägt följande:

- om Handikappombudsmannen även i fortsättningen skall ha en övervakande roll när det gäller funktionshindrade personers rättigheter och intressen,
- hur Handikappombudsmannen i framtiden skall verka för att brister i lagar och andra författningar i fråga om personer med funktionshinder avhjälps,
- om Handikappombudsmannen skall ha någon roll i EU-samarbetet och hur avgränsningen i så fall skall se ut gentemot regeringen och andra myndigheter,
- beskriva för- och nackdelar med att Handikappombudsmannen ges rollen som Nationell samordningskommitté enligt regel 17 i FN:s standardregler.

Direktiven återges i sin helhet som bilaga 1.

1.2 Genomförandet

Jag påbörjade mitt utredningsarbete i maj 1998. En grupp av sakkunniga tillsattes och jag har haft nio sammanträden med sakkunniggruppen.

För att få underlag till mitt utredningsarbete har jag genomfört ett antal enkätundersökningar. Jag har vidare haft sammanträffanden med representanter för myndigheter, kommuner och organisationer samt med Handikappombudsmannen, Riksdagens ombudsmän och övriga ombudsmän. I kapitel 3 redovisas resultatet från enkäter och sammanträffanden.

Utifrån direktiven har jag bedömt Handikappombudsmannens framtida förutsättningar och arbetsuppgifter. Mina förslag innebär att jag förtydligar ombudsmannarollen och förstärker Handikappombudsmannens övervakande roll när det gäller funktionshindrades rättigheter och intressen.

Jag har i mitt utredningsarbete samarbetat med den utredare som sett över Barnombudsmannens verksamhet (dir.1998:21). Vi har haft möten och andra former av kontakter och tagit del av varandras utkast till betänkandetexter. Vidare har jag haft kontakter med ordföranden och sekreteraren i Bemötandeutredningen (dir.1997:24).

I
BAKGRUNDEN

2 Bakgrunden till inrättandet av en Handikappombudsman

I regeringens proposition (1993/94:219) "Handikappombudsman", lades förslag om att inrätta en ny myndighet, med namnet Handikappombudsman. Den 1 juli 1994 inrättades myndigheten. Handikappombudsmannens verksamhet regleras i lagen (1994:749) om Handikappombudsmannen och förordningen (1994:949) med instruktion för Handikappombudsmannen.

Tillkomsten av en Handikappombudsman är ett uttryck för det ändrade synsätt på handikappfrågorna som mer tydligt började göra sig gällande i Sverige under 80-talet. Influerade av utvecklingen i USA och "independent living-rörelsen", började företrädare för handikapprörelsen allt mer tala om att människor med funktionshinder i flera avseenden var diskriminerade. Detta synsätt började så småningom vinna politisk genklang.

I direktiven till 1989 års Handikapputredning fanns en direkt hänvisning till handikapprörelsens krav på åtgärder mot diskriminering. Det ingick i utredningens uppgifter att pröva om funktionshindrade kan tillförsäkras ett väl fungerande samhällsstöd inom ramen för de befintliga åtgärderna eller om det behövde skapas nya särskilda anordningar som till exempel en Handikappombudsman.

2.1 Handikapputredningens förslag om en Handikappombudsman

I sitt slutbetänkande "Ett samhälle för alla" (SOU 1992:52) föreslog Handikapputredningen att det skulle skapas en "institution som med överblick över samtliga samhällssektorer arbetar för tillvaratagande av funktionshindrades rättigheter och intressen". Utredningen föreslog vidare att ombudsmannen borde ha till "uppgift att i bred kontakt med enskilda och samhällets olika offentliga och privata organ aktivt bekämpa ett missgynnande av

människor med funktionshinder i samhällslivet och verka för att de ges möjlighet att utnyttja allmän och enskild verksamhet på bästa möjliga sätt" (sid. 340).

Sammanfattningsvis föreslog utredningen följande uppgifter för en kommande Handikappombudsman:

- överläggningar med statliga myndigheter, kommuner, företag och organisationer för erfarenhetsutbyte, faktainsamling och attitydpåverkan,
- följa tillämpningen av lagar och lämna förslag till lagändringar,
- följa utvecklingen inom olika samhällssektorer på ett principiellt plan och därvid underrätta sig om vad som händer i viktiga enskilda ärenden,
- vara processförande i de områden som nämns nedan,
- ge enskilda personer råd och information,
- hålla överläggningar i ärenden som gäller enskilda, med funktionshindrades motpart och även aktivt verka för en uppgörelse,
- göra uttalanden när rättigheter och intressen inte tas tillvara och främjas i enlighet med gällande lagstiftning.

En central fråga för utredningen var om Handikappombudsmannen kunde ges en processförande roll. Inom två områden föreslogs bestämmelser som skulle ge Handikappombudsmannen möjlighet att föra processer. Dessa två områden var diskriminering inom arbetslivet och diskriminering i näringsverksamhet. Inom plan- och byggområdet samt resor och kommunikationer ville utredningen ge ombudsmannen rätt att genom vitesföreläggande tvinga fram åtgärder som förbättrar tillgängligheten.

Den processförande rollen och möjligheten till vitesförelägganden inom plan- och byggområdet, innebar att Handikapputredningen föreslog relativt starka maktinstrument för ombudsmannen både inom den offentliga och den privata sektorn. Enligt utredningens lagförslag i 4 och 5 §§ skulle ombudsmannen kunna "begära in uppgifter av arbetsgivare, myndigheter, organisationer, företag och andra vars verksamhet berör funktionshindrade".

De generella åtgärderna betonades av Handikapputredningen. Ombudsmannen skulle vara ett samhällsorgan med uppgift "att driva på utvecklingen i önskad riktning och att förebygga missförhållanden på bred front" (sid. 343). Enskilda ärenden skulle enbart omfatta råd och vägledning.

Utredningen föreslog två huvudfunktioner för ombudsmannen. Denne skulle dels ha en rådgivande och upplysande funktion, dels fungera som granskare och utvärderare av gällande lagstiftning. Även om utredningen försökte göra tydliga avgränsningar mot andra myndigheter insåg man den risk för kompetenskonflikter som kunde uppkomma mellan Handikappombudsmannen och olika sektorsmyndigheter. I betänkandet betonades därför att ombudsmannen inte "skall uppfattas som en tillsynsmyndighet i traditionell bemärkelse" (sid. 342) och inte heller överta olika sektorsmyndigheters ansvar. I dessa fall förespråkades samråd mellan berörda parter.

Utredningen föreslog en ombudsmannainstitution, som skulle vara en fristående myndighet under regeringen. Personalbehovet beräknades till 10–11 personer, plus medel för extern expertmedverkan. Utredningen beräknade kostnaderna för reformen till 5 miljoner kronor och finansieringen skulle ske genom avveckling av Statens Handikappråd. Jag återkommer till Statens Handikappråd i avsnitt 2.2.

Frågan om en Handikappombudsman var inte okontroversiell. Vi hade vid den här tiden redan sex olika ombudsmän och en sjunde, Barnombudsmannen, var på väg att inrättas. Utvecklingen mot allt fler ombudsmän hade tidigare mötts av kritik, inte minst från juridiskt håll. Om allt fler grupper av medborgare får sin egen ombudsman ansågs det att själva ombudsmannainstitutet kunde förlora i status. Varje ombudsman skulle bli enbart en i raden av företrädare för en viss intressegrupp.

Handikapputredningen bemötte denna kritik i sitt slutbetänkande och menade att det fanns skäl som talade för att en Handikappombudsman borde inrättas. Vad som lyftes fram, var att det av riksdagen fastställda målet om full delaktighet och jämlikhet inte uppnåtts och att det vid sidan av handikapporganisationerna behövdes någon som följer tillämpningen av lagarna och vid behov föreslår ändringar av dessa. Justitiekanslern, JK, och Justitieombudsmannen, JO hade inte till uppgift att föreslå reformer eller på annat sätt väcka opinion. Det ingick inte heller i deras uppgifter att ge råd och vägledning till enskilda eller att ha tillsyn över arbetsliv och näringsverksamhet.

Remissinstanserna

Förslaget om en Handikappombudsman behandlades av 97 remissinstanser, varav 68 ansåg att det i sin helhet var ett bra förslag. Endast 15 av dessa remissinstanser var tveksamma eller direkt negativa till förslaget. Synpunkter på eller invändningar mot delar av det kom dock från flera håll. I första hand riktades invändningarna mot möjligheten för ombudsmannen att föra processer. Jämställdhetsombudsmannen (JämO) ifrågasatte om en Handikappombudsman var rätt sätt att stärka funktionshindrades ställning och efterlyste en mer noggrann diskussion om ombudsmannainstitutets framtid, innan en ny inrättas. Detta institut riskerar annars att bli mindre verkningsfullt.

Justitieombudsmannen, JO, menade att det kan ha en viktig psykologisk betydelse att inrätta en Handikappombudsman. Samtidigt påpekade JO att den offentliga ombudsmannafunktionens auktoritet knappast ökar genom tillkomsten av fler ombudsmän. JO var vidare kritisk mot att Handikappombudsmannen föreslogs kunna besluta om vitesförelägganden

Statskontoret anförde principiella grunder för sin tveksamhet till att fler ombudsmän inrättas och menade därför att frågan kan anstå.

Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet var positiva till en Handikappombudsman med opinionsbildande uppgifter. Kommunförbundet framhöll dock att "ombudsmannens möjlighet att som statlig myndighet begära in uppgifter av arbetsgivare, myndigheter med flera i kombination med rollen som funktionshindrades rådgivare, förhandlare och ibland processförare innebär en sammanblandning av en myndighets och en partsföreträdares uppgifter."

De flesta fackliga organisationer som lämnade synpunkter stödde förslaget om en Handikappombudsman, även om de, som till exempel Svenska kommunalarbetareförbundet, saknade en analys beträffande arbetslivsområdet. Svenska arbetsgivareföreningen var avvisande och framhöll att funktionshindrades intressen kan tas tillvara av befintliga organ.

Inte oväntat fanns ett stort stöd från handikapporganisationerna. De ville stärka ombudsmannens möjligheter att besluta om vitesförelägganden. Eftersom de antog att många enskilda kommer att vända sig till en Handikappombudsman betonades att tillräckliga resurser måste anslås för detta ändamål. Vidare underströks att denne behöver ha en god juridisk kompetens. Flera organisationer inom handikapprörelsen var kritiska till att Handi-

kappombudsmannen skulle finansieras genom nedläggning av Statens Handikappråd.

Propositionen

Den 24 mars 1994 överlämnade regeringen till riksdagen proposition 1993/94:219, där följande föreslogs (sid. 9) "en Handikappombudsman inrättas. Ombudsmannen skall bevaka frågor som rör funktionshindrade personers rättigheter och intressen på olika samhällsområden. Handikappombudsmannens uppgifter regleras i en särskild lag. Till ombudsmannen knyts ett särskilt råd vars ledamöter utses av regeringen för en bestämd tid."

När det gäller ombudsmannens verksamhetsområde och uppgifter följde regeringen i stort Handikapputredningens förslag. Regeringen var dock inte beredd att föreslå någon processförande roll för Handikappombudsmannen. Anledningen var bland annat den splittrade opinionen i frågan och osäkerheten om de kostnadsmissiga konsekvenserna av förslaget. Regeringen framhöll därför följande (sid. 18) . "Handikappombudsmannens uppgifter bör koncentreras till övergripande utvärderings- och uppföljningsuppgifter av handikappolitikens utveckling och måluppfyllelse samt till bevakning, allmän rådgivning och opinionsbildning." Vidare föreslogs (sid. 18) att "Handikappombudsmannens verksamhet bör ses över och utvärderas efter en treårsperiod. I det sammanhanget får prövas vilken betydelse ombudsmannen haft och om funktionen bör förändras i ett eller flera avseenden."

Vad avser det ovan nämnda rådet menade regeringen (sid. 21) att "Ledamöterna i rådet bör vara tillsatta på personliga mandat och ha erfarenheter från olika samhällsområden. Självfallet bör erfarenheter från handikappområdet vara väl tillgodosett inom rådet."

Två motioner väcktes med anledning av propositionen. Båda efterlyste möjligheter för Handikappombudsmannen att föra processer. De vann dock inget gehör hos riksdagen som beslutade enligt propositionen.

2.2 Statens Handikappråd

Som tidigare framgått, var det genom att lägga ner Statens Handikappråd, SHR, som medel frigjordes för att finansiera Handikappombudsmannens verksamhet. Denne övertog också en del av

de uppgifter som låg på SHR. Handikapputredningen skrev följande om relationen mellan SHR och Handikappombudsmannen (sid. 347). "Även om vårt förslag till en särskild Handikappombudsman innebär en ny funktion så är vissa deluppgifter närstående sådana uppdrag som SHR idag förvaltar"

Anledningen till att SHR inrättades 1965 var främst för att det behövdes ett organ som skulle kunna samla in och förmedla handikapprörelsens uppfattningar i olika frågor. Genom förordningen (1979:421) med instruktion för Statens Handikappråd förändrades rollen. Rådets uppgift blev att "verka för förbättrade levnadsförhållanden för handikappade och därvid i första hand inrikta sig på handikappfrågor som berör flera samhällsområden."

I 2 § i instruktionen nämndes följande uppgifter:

- följa samhällets insatser för handikappade och verka för en samordning av dem,
- verka för att samhällsorgan i sin verksamhet beaktar handikappfrågorna,
- främja samarbetet mellan samhällets organ samt mellan dessa och handikapporganisationerna,
- följa och främja forsknings- och utvecklingsarbetet på handikappområdet samt sprida kännedom om resultatet av sådant arbete,
- stödja arbetet inom kommunala handikappråd och länshandikappråd,
- bedriva upplysningsverksamhet i handikappfrågor.

En annan viktig uppgift för SHR var att bereda ärenden om statsbidrag till handikapporganisationer.

Styrelsen för SHR bestod av representanter för handikapprörelsen, myndigheter och de båda kommunförbunden. Statens Handikappråd var, till skillnad från Handikappombudsmannen, ett samrådsorgan.

I Handikapputredningens betänkande togs frågan upp om vad som skulle hända med de uppgifter som låg på SHR. Handikapputredningen betonade de enskilda myndigheternas ansvar och lade förslag om förändringar i förvaltningslagen. Även andra lagändringar föreslogs för att förstärka samarbetet mellan myndigheter och handikapprörelse.

Många remissinstanser var kritiska till att lägga ner Statens Handikappråd. De flesta av handikapprörelsens organisationer ansåg att det behövdes både en Handikappombudsman och ett organ som Statens Handikappråd med ansvar att följa de handi-

kappolitiska frågorna över alla samhällssektorer. Vidare framhölls att FN:s standardregler förutsätter ett nationellt samordningsorgan och att SHR kunde fylla det behovet. Samtidigt bör påpekas att det fanns remissorgan som menade att SHR hade spelat ut sin roll.

Vid mina kontakter med representanter för handikapprörelsen är det många som tar upp att de saknar de kontakter och den samverkan med olika samhällsorgan, som var en del i SHR:s verksamhet. Mot den bakgrunden anser jag frågan så viktig att det finns anledning att beröra den i samband med de förslag jag lägger.

3 Enkäter och sammanträffanden

Handikappombudsmannens övergripande verksamhet berör direkt och indirekt praktiskt taget hela samhällslivet. För att utröna vilken betydelse ombudsmannen har haft inom olika samhällsområden, ansåg jag det nödvändigt att inhämta synpunkter från ett stort antal samhällsorgan och enskilda organisationer med skiftande uppgifter och roller. Enkäter sändes därför ut till 26 myndigheter med bland annat tillsynsuppgifter som berör funktionshindrade, samtliga landsting och länsstyrelser, 51 handikapporganisationer samt 45 privata konsumtions- och serviceföretag, kulturinstitutioner och samfund.

Totalt skickades 166 enkäter ut. Frågorna utformades med hänsyn till mottagarnas skilda uppgifter.

Myndigheter, landsting och länsstyrelser tillfrågades om eventuella oklarheter i gränsdragningen mellan Handikappombudsmannens och andra myndigheters verksamhet. Vidare fick de frågan hur de påverkats av ombudsmannens arbete.

Handikapporganisationerna fick svara på frågor om Handikappombudsmannens prioriteringar, förhållandet mellan den egna organisationen och ombudsmannen samt hur de såg på årsrapporterna, informationsverksamheten och ombudsmannens opinionsbildande verksamhet. De fick vidare en fråga som gällde den nationella samordningskommittén för handikappfrågor enligt regel nr 17 i FN:s standardregler.

Privata konsumtions- och serviceföretag, kulturinstitutioner och samfund tillfrågades om de vidtagit några egna åtgärder inom handikappområdet och om de i så fall har inspirerats av Handikappombudsmannens arbete. De tillfrågades också om hur de såg på Handikappombudsmannens roll och FN:s standardregler. Vidare ombads de även att redogöra för sin syn på en eventuell diskrimineringslagstiftning.

Frågorna i enkäterna framgår av bilaga 2.

Jag har inte gjort någon statistisk bearbetning av enkätsvaren, eftersom jag inte anser att det skulle ha varit av något väsentligt värde för min utredning. Vissa frågor var också formulerade så att

de inte enkelt kunde redovisas i tabeller. Min avsikt med enkäterna var att skaffa mig en bild av hur myndigheter, organisationer och näringsliv uppfattat och tagit intryck av Handikappombudsmannens arbete. Utifrån enkätsvaren har jag kunnat urskilja vissa gemensamma mönster men också särskiljande drag. Jag genomförde också kompletterande sammanträffanden med sju myndigheter och inbjöd handikapprörelsen till en hearing.

Efter kontakter med Svenska Kommunförbundet bestämde jag mig för att inte skicka ut någon enkät till kommunerna. Jag bedömde att jag skulle få tillräcklig information genom att istället träffa representanter för några kommuner. I det syftet besökte jag åtta kommuner och ställde frågor till dem utifrån ett frågeformulär som redovisas i bilaga 2.

I kapitlet redovisas även övriga intervjuer och sammanträffanden, som ligger till grund för mina ställningstaganden. Frågeformulären vid dessa intervjuer framgår även av bilaga 2.

Jag hänvisar i mina olika avsnitt även till annat material än enkäter och sammanträffanden. Detta material redovisas i en källförteckning.

3.1 Centrala myndigheter

Enkäten

Enkäten skickades ut till 26 myndigheter, varav svar inkom från 25 stycken. I bilaga 3 framgår vilka myndigheter som besvarade enkäten.

Ett par centrala frågor i enkäten berör hur myndigheterna uppfattar gränsdragningen mellan Handikappombudsmannen och den egna myndigheten och om de anser att ombudsmannen och myndigheten i något avseende har ansvar för samma område. De allra flesta myndigheter uppger att de inte ser några gränsdragningsproblem. I regel tycker de att Handikappombudsmannens uppföljning och utvärdering kompletterar det egna tillsynsansvaret. Socialstyrelsen påpekar dock att det till en del råder oklarhet i gränsdragningen mellan Socialstyrelsens och Handikappombudsmannens uppgifter som kan leda till dubbelarbete eller viss passivitet. Boverket ser inga gränsdragningskonflikter men framhåller att ombudsmannens uppgifter är dåligt definierade.

Ungefär en tredjedel av myndigheterna uppger att Handikappombudsmannens arbete lett till större medvetenhet om förhållandena inom handikappområdet och till att de i framtiden

kommer att kunna ta ett större ansvar för sina uppgifter inom området.

Myndigheterna tillfrågades också om de tagit del av Handikappombudsmannens information om FN:s standardregler och om dessa regler hade implementerats i deras arbete. Tre fjärdedelar av myndigheterna uppger att de tagit del av ombudsmannens information om standardreglerna. Den har förmedlats genom ombudsmannens årsrapporter samt vid konferenser och överläggningar. Ungefär hälften av myndigheterna svarar att standardreglerna på ett eller annat sätt implementerats i det egna arbetet. De anser att dessa regler tjänar som utgångspunkt för myndighetens policy på området. Det finns också myndigheter som framhåller att standardreglerna ligger till grund för mer konkreta handlingsprogram och föreskrifter.

Myndigheter som inte inarbetat reglerna i sin verksamhet har olika förklaringar till detta. Post- och Telestyrelsen menar att reglerna är så allmänt hållna att de behöver återfinnas i lag. Andra myndigheter påpekar att gällande lagstiftning på området är tillräcklig.

I 4 § i lagen (1994:749) om Handikappombudsmannen stadgas att myndigheter med flera på ombudsmannens uppmaning skall lämna uppgifter om sin verksamhet samt att de är skyldiga att på ombudsmannens uppmaning komma till överläggningar med denne. En majoritet av myndigheterna anser inte att denna skyldighet stärkt deras ansvar inom handikappområdet. Samtidigt menar de att samarbetsklimatet inte påverkats negativt av att de är skyldiga att komma till överläggningar.

Några myndigheter uppger att de samarbetat med Handikappombudsmannen. Det har då i allmänhet rört sig om medverkan vid konferenser eller i olika arbetsgrupper. Skolverket beskriver hur samarbetet lett till att de gemensamt tagit fram en rapport om rektors syn på arbetet med elever som har dolda funktionsnedsättningar. Flertalet myndigheter svarar dock att de inte har haft något samarbete med ombudsmannen. En myndighet uppger till och med att ombudsmannen inte visat något intresse för samarbete.

I enkäten gavs berörda myndigheter möjlighet att ge några övriga synpunkter på funktion och uppgifter för Handikappombudsman. Majoriteten har inga sådana synpunkter men en tredjedel vill se en ombudsman som har en rådgivande, praktisk roll mot myndigheterna.

Sammanträffanden

Jag begränsade mina sammanträffanden med myndigheter till några som jag ansåg att det fanns särskilda skäl att träffa. Dessa var

- Arbetsmarknadsstyrelsen,
- Luftfartsverket,
- Skolverket,
- Socialstyrelsen,
- Statens institut för handikappfrågor i skolan,
- Statens institut för särskilt utbildningsstöd och
- Vägverket.

Jag träffade också en representant för Handikappinstitutet (numera Hjälpmedelsinstitutet). Vid mina samtal utgick jag från frågorna i enkäten som myndigheterna tidigare hade besvarat. Det ledde till att jag kunde följa upp och fördjupa mig i vissa frågor.

Vid dessa möten bekräftades i stor utsträckning enkätsvaren. Socialstyrelsen såg en fara i att ombudsmannen går in på områden där länsstyrelsen och Socialstyrelsen har ett tillsynsansvar. Enligt Socialstyrelsens uppfattning kan oklarheter om var ansvaret ligger resultera antingen i dubbelarbete eller att ingen myndighet tar sitt ansvar. Socialstyrelsen menade att när Handikappombudsmannen får ett ärende som ligger inom ramen för en annan myndighets tillsynsansvar skall det överlämnas till den myndigheten för utredning. Ombudsmannen bör således inte utreda sådana ärenden i sak. Vidare påpekade Socialstyrelsen att detta även gäller mer generella frågor som domstolstrots. Socialstyrelsen har ett uttalat ansvar för att komma till rätta med kommuner som inte verkställer domar i tid. Handikappombudsmannen bör dock kunna följa upp vad som händer med ärendet.

Skolverkets representanter uttryckte viss kritik mot Handikappombudsmannens agerande. Enligt Skolverket uppstod det en spänd relation i början mellan myndigheterna. Detta berodde bland annat på det sätt som ombudsmannen engagerade sig i frågor som gällde undervisningen av barn med dyslexi. Vidare menade Skolverket att ombudsmannen varit kritisk till verkets uppdrag, vilket uppfattades som bristande respekt för dess arbete. I övrigt ansåg man inte att det förelåg några överlappningar eller gränsdragningsproblem mellan Skolverkets och Handikappombudsmannens uppgifter. Relationen mellan myndigheterna har förbättrats och från Skolverkets sida påpekades att kontakterna

med Handikappombudsmannen varit positiva för verkets arbete med handikappfrågor.

Övriga myndigheter som jag varit i kontakt med såg inga problem och svårigheter när det gäller ansvarsfördelning och gränsdragning i förhållande till Handikappombudsmannen. Däremot uttryckte två myndigheter kritik mot det sätt de blivit bemötta på i samband med överläggningar med Handikappombudsmannen. Rent allmänt kan sägas att de myndigheter jag träffade efterlyste mer ömsesidiga kontakter, där Handikappombudsmannen kan fungera som pådrivande genom att peka på lösningar i stället för att uppträda som om ombudsmannen hade "tillsyn" över myndigheten.

Jag tog också upp frågan om Handikappombudsmannens ställning i relation till regeringen. Meningarna var delade men två av myndigheterna ansåg att ombudsmannen bör ha en friare ställning gentemot regeringen än andra myndigheter. Skälen som anfördes var att en ombudsman som skall kunna kalla andra myndigheter till överläggningar och infordra uppgifter från dem, måste ges en särskild status.

3.2 Länsstyrelser

Enkäten

Enkäten besvarades av samtliga länsstyrelser.

Majoriteten av länsstyrelserna uppger att Handikappombudsmannens nationella uppföljning och utvärdering inte har haft någon direkt betydelse när det gäller länsstyrelsernas ansvar för utvärdering av handikappfrågor inom sina respektive län.

Ungefär två av tre länsstyrelser svarar att ombudsmannens upplysnings-, informations- och opinionsbildande verksamhet inte har betytt något för tillsynen av kommuners och landstings uppgifter enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, socialtjänstlagen (1980:620), SoL, och andra lagar. Ungefär en tredjedel av länsstyrelserna menar dock att upplysningsverksamheten i form av seminarier och årsrapporter har haft en viss betydelse som informationskälla.

Ingen länsstyrelse uppger att Handikappombudsmannen direkt har påverkat den egna verksamheten. Det stora flertalet framhåller i svaren att de inte har upplevt att Handikappombudsmannen i något avseende utfört uppgifter som ligger inom ramen för länsstyrelsernas tillsynsansvar. Ett par länsstyrelser uppger att de

fattat beslut i tillsynsärenden vilka även handlagts av ombudsmannen. I några fall har Handikappombudsmannen hänvisat klaganden till länsstyrelsen (Länsstyrelserna i Jönköping och Västra Götaland), i något fall har ombudsmannen behållit ärenden utan att informera länsstyrelsen (Länsstyrelsen i Norrbottens län).

Ungefär tre av fyra länsstyrelser påpekar att det inte föreligger några oklara gränsdragningar mellan det egna författningsmässiga ansvaret och det ansvar som åvilar Handikappombudsmannen. Några anger att den egna tillsynen är regional medan ombudsmannens tillsyn är nationell. Samtidigt menar ungefär en fjärdedel av länsstyrelserna att det finns gränsdragningsproblem mellan de bägge myndigheterna. Ingen länsstyrelse gör dock gällande att det lett till några direkta praktiska problem. Vissa efterlyser en precisering av gränsdragningen inom de områden som berör både Handikappombudsmannen och länsstyrelsen.

Länsstyrelserna har skiftande uppfattningar om vilken funktion och vilka uppgifter Handikappombudsmannen bör ha. De flesta menar att ombudsmannen bör verka opinionsbildande samt bevaka handikappfrågor när det gäller utbildning, arbetsmarknad och tillgänglighet. Flera länsstyrelser uttrycker en påfallande osäkerhet över rollen och anser att Handikappombudsmannen idag är alltför anonym och bör få en tydligare roll. Ett närmare samråd och samarbete med Handikappombudsmannen önskas av flera länsstyrelser.

Sammanträffanden

Jag har också varit i kontakt med fyra länsstyrelser för att komplettera enkäten och jag utgick då från enkätfrågorna. Vid dessa sammanträffanden bekräftades i stort de svar jag fick i min enkät. Inte minst underströks behovet av fler kontakter med Handikappombudsmannen.

Sedan jag tagit upp ett ärende som avsåg bistånd i form av färdtjänst, kunde vi konstatera att ombudsmannen handlagt ärenden som ligger inom ramen för länsstyrelsernas tillsynsansvar. Det var något som inte hade kommit fram i enkäterna. De tjänstemän jag träffade ansåg att berörd länsstyrelse skall informeras vid sådana tillfällen.

3.3 Landsting

Jag tog inga andra kontakter med landstingen än genom enkäten. Alla landsting utom ett svarade på den.

Så gott som samtliga landsting menar att Handikappombudsmannen behövs för att utvärdera förhållandena inom handikappområdet. En återkommande motivering är att det måste finnas någon myndighet som har ansvar för hela detta område med olika huvudmän. Ett par landsting tillägger att skilda huvudmän kan leda till att funktionshindrade personer inte får sina rättigheter tillgodosedda och att det därför behövs en ombudsman.

Elva landsting uppger att gränsdragningen mellan Handikappombudsmannens och andra myndigheters ansvar är oklar, särskilt gentemot Socialstyrelsen. Tio av de tillfrågade ser däremot inte några sådana oklarheter. Ett par landsting tillägger att Socialstyrelsen har en annan roll än Handikappombudsmannen. Ombudsmannen skall vara tillgänglig för enskilda funktionshindrade, som kan vända sig dit och få råd. Socialstyrelsen har inte denna funktion, utan endast en "formell" roll.

Årsrapporterna och konferenser om FN:s standardregler spelar en positiv roll som inspirationskälla för landstingen. I stort sett samtliga uppger att personal och politiker har tagit del av årsrapporterna och besökt olika konferenser. Få landsting hävdar dock att ombudsmannen har utövat någon mer konkret påverkan på den egna verksamheten.

Samtliga landsting uppger att FN:s standardregler är väl kända och utgör en allmän utgångspunkt för verksamheten. Flera uppger att handikappolitiska program som har antagits eller som i en snar framtid skall antas bygger på standardreglerna eller inspirerats av dessa.

De flesta landsting har ingenting att invända mot Handikappombudsmannens prioriteringar. Landstingen i Uppsala, Östergötland, Kristianstad, Dalarna och Jämtland önskar ett närmare samråd och samarbete med ombudsmannen. Vidare framförs önskemål om att frågor rörande hälso- och sjukvården borde bevakas mer. Detsamma gäller området om stöd och service.

3.4 Kommuner

Jag har träffat representanter för åtta kommuner och intervjuat dem om kommunernas syn på Handikappombudsmannens arbete. De kommunrepresentanter som jag träffat kommer från

- Borlänge,
- Halmstad,
- Kalmar,
- Norrköping,
- Skellefteå,
- Tierp,
- Tyresö och
- Uppsala.

De flesta av dessa kommuner har inte haft någon egentlig kontakt med Handikappombudsmannen. I några fall har personer från kommunen deltagit i konferenser om FN:s standardregler som arrangerats av ombudsmannen. Vissa kommuner har haft kontakt med ombudsmannen i samband med anmälningsärenden.

Ingen av de kommuner som jag besökte upplevde att det fanns några problem beträffande gränsdragningen mellan ombudsmannens och kommunens uppgifter. Inte heller har de sett några konflikter vad gäller ansvarsområdena för Handikappombudsmannen och för andra statliga myndigheter.

Den främsta inspirationskällan för kommunerna i fråga om insatser för funktionshindrade är de lokala handikapporganisationerna och inte Handikappombudsmannen. En kommun har dock utarbetat ett kommunalt handlingsprogram i handikappfrågor i nära samarbete med ombudsmannen. Det är i första hand länsstyrelserna och Socialstyrelsen som kommunerna vänder sig till för rådfrågning. Handikappombudsmannen uppfattades mer som en instans dit den enskilde vänder sig.

Två kommuner ansåg inte att det behövs någon Handikappombudsman. Övriga såg en tydlig plats för ombudsmannen, eftersom det är en myndighet som den enskilde funktionshindrade kan ha direkt kontakt med. Några kommuner riktade kritik mot Handikappombudsmannens arbetssätt. Det har gällt uttalanden från ombudsmannen som berört kommunala ärenden och enkäter till kommunerna som varit mycket svåra att besvara på ett korrekt sätt.

Den allmänna uppfattningen bland dem jag träffade var att kommunernas tjänstemän och politiker känner till FN:s standardregler men att de tillämpas i mycket varierande grad i kommunernas handikappolitiska arbete.

3.5 Privata företag, kulturinstitutioner och samfund

Jag lät skicka ut en enkät till en mycket heterogen grupp av 45 företag, kulturinstitutioner och samfund. Tanken med denna enkät var att få en bild av hur man ser på Handikappombudsmannens arbete utanför myndighetssfären och de organisationer som har mer direkt kontakt med ombudsmannen.

Erfarenheterna och kunskaperna varierar bland dem som har svarat på enkäten. Svar har inkommit från 26 företag med flera. Dessa anges i bilaga 3.

Endast några få av dem som besvarat enkäten, däribland SJ och Föreningssparbanken, uppger att de blivit inspirerade av Handikappombudsmannen i arbetet med att förbättra tillgängligheten för människor med funktionshinder. Majoriteten menar att de framför allt har inspirerats av det arbete som utförs av handikapporganisationerna eller att de skaffat sig relevant kunskap på annat sätt. SJ framhåller att företaget har regelbundna möten om aktuella frågor med handikapporganisationerna. SL påpekar att samarbetet med Vägverket är viktigt. Ett flertal av dem som svarat räknar upp en mängd åtgärder de vidtagit för att göra sin verksamhet tillgänglig för funktionshindrade. Några anger uttryckligen att handikappfrågor är av stor betydelse i deras arbete.

Ett antal företag, organisationer och samfund (sammanlagt 15) uppger att de besitter kunskap om FN:s standardregler. Fem anser att kunskapen framför allt förmedlats av Handikappombudsmannen. Övriga framhåller handikapporganisationernas informationsinsatser och de kommunala handikappråden som främsta kunskapskälla. Elva företag och institutioner svarade att de inte känner till standardreglerna.

3.6 Handikapporganisationerna

Enkäten

Enkäten till handikapprörelsen besvarades av 41 organisationer. Dessa redovisas i bilaga 3.

Den första frågan i enkäten gällde Handikappombudsmannens prioriteringar. Något mer än hälften av organisationerna uppger att de är nöjda eller ganska nöjda med ombudsmannens prioriteringar. Ett fåtal svarar att de är missnöjda. Gemensamt för de flesta organisationerna är att de önskar en intensivare bevakning

från Handikappombudsmannens sida av det område som de själva företräder. I svaren ges ett stort antal exempel.

Drygt hälften av organisationerna karaktäriserar sitt förhållande till Handikappombudsmannen som utmärkt eller gott vad avser samverkan och möjlighet till påverkan. Endast en organisation uppger att förhållandet är dåligt medan 14 anser sig ha ett neutralt förhållande till ombudsmannen. De flesta organisationer vill ha fler sammanträffanden med ombudsmannen men 15 stycken menar att antalet sammanträffanden varit tillräckligt.

De allra flesta (34 stycken) organisationer uppger att de har haft nytta av Handikappombudsmannens årsrapporter, medan fyra svarar att de inte har haft det. I flera av svaren lyfter man fram att årsrapporterna är pedagogiskt skrivna och att organisationen har tagit del av de utredningar som presenterats i dem. Samtidigt framhåller de att rapporterna antagligen gör störst nytta externt och att det egna förbundet självt besitter nödvändiga specialkunskaper.

Knappt hälften anser att Handikappombudsmannens informationsverksamhet har haft en positiv påverkan för den egna organisationen, medan 18 organisationer inte upplever någon påverkan alls. Ingen organisation svarar att påverkan varit negativ för organisationen.

Resultatet fördelar sig på samma sätt vad gäller Handikappombudsmannens opinionsbildande verksamhet. De organisationer som anser att ombudsmannens opinionsbildning är bra, menar att den behövs som ett komplement till den egna verksamheten eftersom de egna resurserna inte räcker till. Flera organisationer framhåller årsrapporternas opinionsbildande betydelse.

Organisationerna har även fått svara på frågan om de anser att Handikappombudsmannen eller dess råd kan åläggas uppgiften att vara nationell samordningskommitté enligt FN:s standardregler. Det är 17 organisationer som anser att ombudsmannen kan åläggas denna uppgift. Lika många svarar nej och fem är osäkra. På frågan om rådet skulle kunna ha denna uppgift svarar tio organisationer ja, 23 nej och sex att de inte vet. Några organisationer framhåller att FN:s standardregel nr 17 förutsätter att handikapporganisationerna skall ha stort inflytande i kommittén. Detta uppfylls inte om Handikappombudsmannen får denna uppgift, bland annat på grund av att ombudsmannens verksamhet styrs av regleringsbrev. I några av svaren framförs att den kommitté som avses i FN:s standardregler bör vara fri från direktiv och bestå av sakkunniga personer med bakgrund i handikapp-

rörelsen. Flera förbund önskar sig en tydlig folkrörelseinriktning på kommittén.

Hearing

Jag träffade också några handikapporganisationer vid en hearing, som jag inbjöd till. De diskussioner som fördes vid hearingen gav viktig kompletterande kunskap till enkätsvaren. Till grund för diskussionerna hade jag enkäten som organisationerna tidigare besvarat.

De organisationer som deltog ansåg att ombudsmannen har gjort ett bra arbete. Ingen tyckte att fel frågor blivit prioriterade men i likhet med enkätsvaren fanns det olika synpunkter på vilka områden Handikappombudsmannen borde prioritera under kommande år. För att visa vidden av dessa önskemål ger jag följande exempel på vad som fördes fram:

- vård och rehabilitering,
- avgifter och kostnader för funktionshindrade,
- diskriminering och bemötande,
- utbildning av handläggare, när det gäller kunskap om lagar och regler.

Det fanns ett allmänt önskemål om att Handikappombudsmannen borde lägga ner mer tid och resurser på frågor som har anknytning till vården. Ombudsmannen borde arbeta med dessa frågor ur ett perspektiv av mänskliga rättigheter, där man mer obetingat står på den enskildes sida. Socialstyrelsen ansågs allt för mycket se på frågorna ur ett läkarperspektiv.

Vidare riktades också kritik mot länsstyrelserna för bristande kompetens vad gäller funktionshinder. Alla organisationerna utom en tyckte att de hade goda kontakter med Handikappombudsmannen men kontakterna borde bli mer frekventa. Det behövs fler återkommande möten. Andra former av kontakter än idag efterlystes, bland annat olika nätverksgrupper. Ökade kontakter med handikapprörelsen skulle underlätta ombudsmannens övriga samhällsarbete.

När det gäller Handikappombudsmannens informationsarbete kan organisationernas synpunkter sammanfattas enligt följande:

- det kommer många representanter för kommunerna på ombudsmannens konferenser,
- informationsarbetet har resulterat i konkreta åtgärder när det gäller tillgängligheten i kommunerna,
- det finns ett ökat lokalt intresse av FN:s standardregler till följd av Handikappombudsmannens konferenser,
- när organisationernas representanter möter tjänstemän och förtroendevalda i kommunerna märks att ombudsmannens informationsverksamhet har haft effekt.

I direktiven för min utredning påtalas att ombudsmannens informationsarbete inte får inkräkta på handikapprörelsens möjligheter att komma ut med sin information. Deltagarna vid hearingen ansåg inte att det fanns någon konflikt mellan ombudsmannen och handikapprörelsen i denna fråga. Handikappombudsmannens insatser har en sådan "tyngd" att denne kan komma ut med informationen på ett lättare sätt än organisationerna. Handikappombudsmannens informationsverksamhet utgör också en stimulans för organisationernas eget arbete med information.

Slutligen diskuterades Handikappombudsmannens roll som myndighet. Organisationerna hade inte tagit någon konkret ställning i denna fråga men en allmän uppfattning var att ombudsmannen bör ha en mycket fri ställning gentemot regeringen.

3.7 Intervjuer med ledamöter i ombudsmannens råd

Jag har intervjuat sju ledamöter i Handikappombudsmannens råd. Frågorna omfattade både hur de ser på ombudsmannens arbete i stort och rådets funktion. Frågorna redovisas i bilaga 2.

Rådsledamöterna var ense om att Handikappombudsmannen har en viktig funktion att fylla. Vidare var de överens om att ombudsmannens arbete följer de uppgifter som regleras i lag och instruktion. Meningarna gick dock i sär när det gäller vilka uppgifter som Handikappombudsmannen bör prioritera.

Vissa ledamöter ville tona ner rollen som deltagare i den handikappolitiska debatten och i stället lägga tonvikten vid faktain-samling och rådgivning till enskilda funktionshindrade. Andra rådsledamöter ville lyfta fram informationsverksamheten och tryckte bland annat särskilt på den opinionsbildning som riktats till företrädare för näringslivet. Ett par ledamöter menade att råd-

givningsverksamheten i första hand bör skötas av handikapprörelsen. Samtliga fem ville ge ombudsmannen en processförande roll, som också kan utsträckas till områden utanför arbetslivet. Detta skulle innebära en förstärkning av ombudsmannens juridiska verksamhet.

När det gäller rådets arbete fanns en stor samstämmighet mellan intervjupersonerna. Rådet fyller i sin nuvarande form inte någon större funktion. Sammanträdena har dominerats av diskussioner om de otillräckliga ekonomiska resurserna för verksamheten. Meningarna var delade om det framtida behovet av rådet. De som ansåg att rådet behövdes menade att det i så fall borde ha en mer rådgivande funktion och en bredare sammansättning. Några ansåg att det kunde finnas behov av en "styrgrupp", som granskar ombudsmannens förvaltning.

Rådsledamöterna fick även fundera kring frågan om ombudsmannen bör vara underställd riksdagen eller regeringen. Här var meningarna delade. Vissa tryckte mycket bestämt på att Handikappombudsmannen måste vara fristående och i likhet med JO direkt underställd riksdagen medan andra framhöll att uppgifterna för en Handikappombudsman är sådana att den bör vara en myndighet som sorterar under regeringen.

3.8 Arbetsmarknadens parter

Arbetsmarknadsfrågorna har alltid varit viktiga för ombudsmannen och de ökade i betydelse när lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder trädde i kraft den 1 maj i år. Mot denna bakgrund ville jag träffa representanter för Landsorganisationen, LO, Svenska Arbetsgivareföreningen, SAF, och Tjänstemännens Centralorganisation, TCO. Frågorna som samtalen byggde på redovisas i bilaga 2.

SAF har haft minst kontakter med Handikappombudsmannen av de tre organisationerna. LO:s och TCO:s erfarenheter var mycket positiva. TCO har bland annat anlitat en av ombudsmannens handläggare vid utbildning av förbundsjurister.

Både LO och TCO efterlyste mer information från Handikappombudsmannen. FN:s standardregler är okända på de flesta arbetsplatser och Handikappombudsmannen har inte påverkat hur parterna skall arbeta med handikappfrågor. LO och TCO var i princip positiva till en lagstiftning mot diskriminering av funktionshindrade i arbetslivet. De ville dock hellre ha en enda lag

som omfattar alla grupper som berörs av diskrimineringslagstiftningen.

SAF var kritisk till lagen och menade att det är olyckligt att Handikappombudsmannen får en processförande roll med rätt att föra talan mot arbetsgivare i Arbetsdomstolen. I stället behövs ett gott förhållande mellan ombudsmannen och arbetsgivarna, där ombudsmannen kan ge råd och stöd till företagen. Handikappombudsmannen bör enligt SAF inte ha den dubbla rollen att både vara rådgivare och tillsynsmyndighet med processrätt.

SAF, LO och TCO var ense om att lagen inte i första hand kommer att få sin betydelse och tillämpning genom processer i Arbetsdomstolen. Det viktigaste är att lokala förhandlingar i diskrimineringsärenden kommer till stånd. "En lag behöver inte vara dålig på grund av frånvaron av processer. Det kan istället vara tecken på en effektiv lag om ombudsmannen förhandlar fram lösningar med arbetsgivare, utan att arbetsdomstolen behöver vara inblandad" (SAF).

Varken LO eller TCO trodde att lagen kommer att leda till några egentliga konflikter mellan de fackliga organisationerna och Handikappombudsmannen. Mycket av arbetet med att komma till rätta med diskriminering i arbetslivet handlar om att finna lösningar mellan parterna innan ärendet når Arbetsdomstolen. En uppgift för ombudsmannen kan bli att fungera som rådgivare åt den berörda fackliga organisationen.

Samtliga var överens om att den nya lagen medför att den arbetsrättsliga kompetensen hos Handikappombudsmannen måste förstärkas. Det kommer att behövas juridisk sakkunskap med god kännedom om och erfarenhet av hur parterna arbetar för att kunna genomföra överläggningar med dem. Alla tre organisationerna framhöll att en sådan kompetens bör finnas permanent hos ombudsmannen. Först när det blir aktuellt att driva en fråga om diskriminering i Arbetsdomstolen kan expertis utifrån "köpas in".

LO menade att diskrimineringslagen innebär en mer juridisk inriktning än idag av Handikappombudsmannens arbete. TCO och LO ville se en gemensam organisation för Jämställdhetsombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Handikappombudsmannen och "ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning". Organisationerna menade därmed inte att ombudsmännen behöver slås samman, utan var och en kan behålla sin särställning. TCO såg en styrka i att ha en gemensam grupp av arbetsrättsjurister, som kan utveckla en "spetskunskap" vad gäller diskriminering i arbetslivet.

3.9 Ombudsmännen

Jag har vid olika tillfällen träffat Barnombudsmannen (BO), Diskrimineringsombudsmannen (DO), Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Konsumentombudsmannen (KO), Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen – JO) och naturligtvis även Handikappombudsmannen. Vi har haft såväl enskilda som gemensamma träffar.

Vid mitt sammanträffande med JO diskuterade jag relationen mellan JO och Handikappombudsmannen och deras skilda roller och uppgifter. Uppgifterna för JO skiljer sig i betydande grad från de uppgifter som tilldelats Handikappombudsmannen. Denne skall bland annat fungera som politisk opinionsbildare och därmed agera utan den strikta juridiska begränsning som gäller för JO. Justitieombudsmannen såg svårigheter för en myndighet med sådana uppgifter som Handikappombudsmannen att rent konstitutionellt passa in under riksdagen. JO förde också fram frågan om hur partierna i riksdagen kommer att agera om en ombudsman tar ställning i frågor som är politiskt kontroversiella.

Vi diskuterade också skillnaden mellan att vara en förvaltningsmyndighet och en ombudsman, vars begrepp rymmer en betydande grad av självständighet.

JO och Handikappombudsmannen har uppgifter som är gemensamma. Detta utgör dock, enligt JO, inget problem. JO kan enbart agera utifrån vad som är stadgat i lag eller förordning, medan Handikappombudsmannen även kan grunda sina ställningstaganden på FN:s standardregler

Jag diskuterade också rollen att vara processförare i arbetsrättsliga frågor med JO, JämO och DO. Alla tre ombudsmännen lyfte fram behovet av arbetsrättslig kompetens för denna uppgift.

DO och JämO framhöll att det ibland kan uppstå diskussioner om vem som skall driva ett ärende om diskriminering. Ingen räknar dock med att det skall behöva bli några stora konflikter. Den fackliga organisationen kan visserligen någon gång vara berörd på ett sätt som gör det svårt för organisationen att ta ställning till förmån för en medlem som anser sig utsatt för diskriminering.

JämO, DO, BO och HO har vid olika tillfällen, framfört att de vill ha en friare ställning i förhållande till regeringen. Relationen arbetsgivare – arbetstagare, där man som ombudsman förhandlar om sina villkor, upplevs ibland som ett problem. Framför allt HO menar också att regleringsbrev är alltför styrande, även om dessa upprättas i samråd med ombudsmännen.

Det finns en internationell organisation för ombudsmän. Bland Sveriges ombudsmän äger endast JO rätt att vara medlem i organisationen. Kravet för medlemskap är nämligen att ombudsmanen har en fristående ställning direkt under det nationella parlamentet. Det uppstår därför problem för övriga ombudsmän i internationella sammanhang, eftersom de är myndigheter under regeringen.

3.10 Övriga sammanträffanden

Utöver de sammanträffanden som redovisas ovan, har jag haft samtal med tjänstemän på regeringskansliet rörande Handikappombudsmannens årsrapporter och internationella uppdrag.

Professor Kent Källström

Kent Källström innehar en professur i civilrätt med inriktning mot arbetsrätt. Mitt samtal med honom gällde Handikappombudsmannens framtida uppgifter som processförare inom arbetsrättens område.

Källström framhöll att arbetsrätten är en del av det ansvar som åligger parterna. När utomstående som JämO, DO och i framtiden Handikappombudsmannen blir inblandade handlar det i praktiken om att överpröva parternas värderingar.

Det är komplicerat att föra processer i Arbetsdomstolen både tekniskt och taktiskt menade Källström. Det behövs kunniga jurister, med god erfarenhet av såväl arbetsrätt som processrätt för att klara den uppgiften. Rådgivning, övervakning, överläggningar och processer hänger intimt ihop vilket talar för att man bör ha den arbetsrättsliga kompetensen inom sin organisation och inte anlita advokat eller annan juridisk extern expertis. Det är också viktigt med återkopplingen till organisationen, så att kompetens och erfarenheter kan utvecklas. Endast ett fåtal fall kommer emellertid att leda till en process i Arbetsdomstolen. Det stora flertalet ärenden inom arbetsrätten innebär därför rådgivning till den enskilde och överläggningar med parterna.

Utländska kontakter

För utredningens räkning besökte jag Irland och Holland. Besöket på Irland gällde i första hand frågor kring implementering av diskrimineringslagstiftning och jag samtalade om dessa frågor med tjänstemän vid Departement of Justice, Equality and Lawreform.

Ett fundament i den irländska ekonomiska politiken är den sociala paktens mellan arbetsgivare, fackföreningar och staten. Detta system tillämpas även på handikappområdet, där myndigheter inom ramen för denna pakt förbinder sig att genomföra olika insatser. Jag diskuterade hur tillämpningen sker med representanter för National Rehabilitation Board.

I Holland träffade jag representanter för en paraplyorganisation av handikapporganisationer, kommissionen för lika behandling och professor Art Hendriks. Med Art Hendriks förde jag samtal om betydelsen av de olika fördragen för mänskliga rättigheter och ombudsmannarollen.

Utanför mitt utredningsuppdrag besökte jag Sydafrika, där jag dock tog tillfället i akt och träffade kommissionen för mänskliga rättigheter och dess särskilde företrädare för bevakning av funktionshindrades intressen.

Vid mina samtal med företrädare för organisationer och myndigheter har jag också skaffat mig en bild av hur verksamheten i Australien med en Handikappombudsman fungerar.

4 Internationella dokument om mänskliga rättigheter

Grunden för den roll och de arbetsuppgifter som en Handikappombudsman bör ha är de internationella dokumenten om mänskliga rättigheter. Dessa dokument leder fram till de handikappolitiska utgångspunkter som enligt min mening är av betydelse när det gäller att ta ställning till Handikappombudsmannens framtida roll och uppgifter

4.1 FN:s Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna

Förenta Nationernas förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948 föreskriver att alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter. Var och en är berättigad till alla de fri- och rättigheter som uttalas i förklaringen. Det gäller utan åtskillnad av något slag såsom ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller ställning i övrigt. Ingen får diskrimineras eller hindras från att utnyttja sina rättigheter.

Skyddet mot diskriminering är således en av hörnstenarna i arbetet för de mänskliga rättigheterna. Uppräkningen ovan kan inte heller ses som uttömmande. Personer med funktionshinder omfattas därför enligt min bedömning av regeln om lika i värde och rättigheter. Det innebär då att de inte får diskrimineras eller hindras att utnyttja sina rättigheter.

Av särskild betydelse för personer med funktionshinder är artiklarna om lika tillträde till allmän tjänst och rätt till social trygghet samt ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter som är nödvändiga för den enskildes värdighet och fria utveckling av hans eller hennes personlighet. Även rätten till en levnadsstandard som är tillräcklig för den enskilde och hans familjs hälsa och välbefinnande och rätt till trygghet vid arbetslöshet, sjukdom, in-

validitet, makes död, ålderdom eller annan förlust av försörjningen på grund av omständigheter, som den enskilde inte kunnat råda över är naturligtvis av stor betydelse för funktionshindrade. Det gäller också rätten till undervisning, vilken syftar till personlighetens fulla utveckling, och rätten att fritt kunna få ta del av samhällets kulturella liv, njuta av konsten och bli delaktig av vetenskapens framsteg och dess förmåner.

FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna är således en av grundstenarna när det gäller att beskriva hur funktionshindrade ska kunna uppnå jämlikhet och delaktighet i samhällslivet.

4.2 FN:s konventioner om de mänskliga rättigheterna

FN:s generalförsamling har antagit sju konventioner som berör de mänskliga rättigheterna. Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter från 1966 och konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter från samma år bildar tillsammans det nät av rättigheter som tillkommer alla. Ett mänskligt liv i värdighet förutsätter att samtliga rättigheter respekteras och värderas på samma sätt för alla oberoende av varje omständighet. Även FN:s konvention om barnets rättigheter, nedan kallad barnkonventionen, från 1989 är i detta sammanhang av särskilt intresse.

Konventionen om de medborgerliga och politiska rättigheterna innehåller rätt för var och en till yttrandefrihet, åsiktsfrihet och organisationsfrihet samt skydd mot övergrepp av olika slag.

Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter förpliktigar konventionsstaterna att garantera de i konventionen inskrivna rättigheterna åt var och en utan åtskillnad av något slag på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Även om "funktionshindrade" inte omnämns (artikel 2.2) finns, enligt min bedömning, ingen anledning att tro att konventionen skulle utesluta några från rättigheterna som stadgas i den.

Till de rättigheter som är av särskild betydelse för människor med funktionshinder, är de om rätten att åtnjuta en tillfredsställande levnadsstandard (artikel 11), rätten att åtnjuta bästa uppnåeliga hälsa (artikel 12), rätten till utbildning (artikel 13) och rätten att delta i det kulturella livet (artikel 15). Dessa rättigheter har

alla stor betydelse för funktionshindrades möjligheter att uppnå jämlikhet och deltagande i samhällslivet.

Av särskilt intresse i detta sammanhang är artikel 26. Där stadgas att alla är lika och har samma rätt till skydd av lagen. De nationella lagarna skall garantera var och en ett likvärdigt och effektivt skydd mot varje åtskillnad på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Uppräkningen kan inte anses uttömmande. Det generella förbudet mot diskriminering avser därmed enligt min mening att skydda även funktionshindrade mot att bli särbehandlade. Artikeln torde enligt min mening inte heller förhindra så kallad positiv särbehandling, eftersom förekomsten av sådan är avsedd att garantera funktionshindrade eller andra grupper att kunna uppnå jämlikhet och full delaktighet i samhället.

FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna, de två konventionerna från 1966 om mänskliga rättigheter samt barnkonventionen brukar benämnas "The Bill of Human Rights".

Barnkonventionen behandlar också frågan om särskilt skydd för funktionshindrade barn. I artikel 2 föreskrivs att konventionsstaterna skall respektera och tillförsäkra varje barn inom landet de rättigheter som anges i konventionen oavsett barnets eller dess förälders eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, handikapp, börd eller ställning i övrigt. I artikel 23 beskrivs närmare de skyldigheter varje land bör tillerkänna barn med fysiska eller psykiska funktionshinder (handikapp). Det är viktigt att varje land ser till att även funktionshindrade barn får åtnjuta ett fullvärdigt och anständigt liv under förhållanden som säkerställer värdighet, främjar självförtroende och möjliggör ett aktivt deltagande i samhällslivet.

4.3 De europeiska konventionerna

Den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna av den 4 november 1950 innehåller i stort sett samma typ av rättigheter som återfinns i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.

Europarådets sociala stadga innehåller motsvarande rättigheter som återfinns i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Den europeiska sociala stadgan, som trädde

i kraft i februari 1965, är en internationell överenskommelse som utarbetades inom Europarådet under tiden 1953–1961.

Artikel 14 i den Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna stadgar att åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen skall tryggas utan åtskillnad av något slag. "Funktionshinder" är inte direkt angivet som grund för förbud mot diskriminering. Exemplifieringen i konventionen kan emellertid inte anses uttömmande. Enligt min mening är därmed även personer med funktionshinder genom konventionen skyddade mot diskriminering av varje slag. Konventionen torde inte heller hindra de olika nationerna att införa regler om så kallad positiv diskriminering (till exempel LSS och LASS), vilka ju syftar till jämlikhet och deltagande i samhällslivet på villkor som gäller för andra.

Den europeiska sociala stadgan innehåller en regel som direkt har avseende på funktionshindrade. Det är artikel 15 som handlar om rätt till oberoende, social integrering och deltagande i samhällslivet för personer med funktionshinder. Artikeln har följande lydelse.

För att trygga rätten till oberoende och deltagande i samhällslivet för personer med funktionshinder utan avseende på deras ålder samt arten av och orsaken till deras funktionshinder åtar sig parterna särskilt

1. att vidta nödvändiga åtgärder för att bereda personer med funktionshinder vägledning, undervisning och yrkesutbildning när så är möjligt inom ramen för de allmänna systemen, eller, när detta inte är möjligt, genom statliga eller privata specialinstitutioner,
2. att främja deras tillgång till anställning med alla medel som syftar till att uppmuntra arbetsgivare att anställa och i sin tjänst behålla personer med funktionshinder inom den normala arbetsmiljön och att anpassa arbetsförhållandena till deras behov eller, då funktionshindrets art omöjliggör detta, genom att tillhandahålla eller inrätta skyddat arbete anpassat till graden av funktionshinder. I vissa fall kan sådana åtgärder kräva att särskilda arbetsförmedlingsorgan och stödfunktioner inrättas,
3. att främja deras fullständiga sociala integration och deltagande i samhällslivet, särskilt genom medel – inbegripet tekniska hjälpmedel – som syftar till att övervinna hinder för informationsutbyte och rörlighet, och möjliggöra deras tillgång till transportmedel, bostäder, kulturell verksamhet och fritidssysselsättning.

4.4 Wiendeklarationen

Världskonferensen om mänskliga rättigheter i Wien 1993 slog fast att det åligger staterna att ta ansvar för att de mänskliga rättigheterna, som tillkommer var och en från födelsen, tillvaratas för alla. FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna från 1948 utgör därvid basen för utveckling av de instrument som behövs för detta.

I artikel I:22 anges att särskild uppmärksamhet måste riktas mot funktionshindrade för att förhindra att de utsätts för diskriminering. De skall på lika villkor som andra kunna ta del av de mänskliga rättigheterna och kunna uppnå jämlikhet och deltagande i samhällslivet. I avdelning II artiklarna 63–65 behandlas särskilt rättigheterna för funktionshindrade. Artikel 63 fastställer att mänskliga rättigheter och grundläggande friheter är universella och således oreserverat tillkommer även personer med funktionshinder. Alla är födda med lika värde och har samma rätt till liv, välfärd, utbildning och arbete och har samma rätt till att kunna bo självständigt och aktivt kunna få delta i samhällslivets olika delar. Varje direkt diskriminering eller negativ särbehandling är således ett angrepp på den funktionshindrades rätt. De olika staterna uppmanas att se till att lagstiftningen i landet tillförsäkrar funktionshindrade jämlikhet och ett aktivt deltagande i samhällslivet.

Funktionshindrades rätt till full tillgänglighet beskrivs i artikel 64. Detta skall garanteras genom att undanröja varje form av hinder vare sig dessa är fysiska, ekonomiska, sociala eller psykologiska.

I Wiendeklarationen pekas även på betydelsen av att bygga väl fungerande legala system för att skydda de mänskliga rättigheterna. Regeringarna uppmanas att se till att sådana regler införs i de nationella lagarna. Institutioner och frivilliga organisationer bör få möjlighet att föra ut och skydda de mänskliga rättigheterna.

Under FN:s kommission om mänskliga rättigheters årliga session 1998 antogs mot bakgrund av bland annat Wiendeklarationen en resolution om mänskliga rättigheter för personer med funktionshinder.

4.5 FN:s standardregler

Bakgrund

Med utgångspunkt i deklARATIONEN om de mänskliga rättigheterna samt konventionerna från 1966 om medborgerliga och politiska rättigheter och om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter hade FN tidigt ägnat stor uppmärksamhet åt rättigheter för människor med funktionsnedsättning¹.

Året 1981 antogs av FN som det Internationella handikappåret. (1983–1992 kom att utgöra det Internationella handikappårtiondet – resolution 37/53.) Det viktigaste resultatet av det Internationella handikappåret var världsaktionsprogrammet för handikappade som antogs av FN:s generalförsamling i resolution 37/52.

Internationella handikappåret och världsaktionsprogrammet bidrog starkt till framsteg på området. Människor med funktionshinder skulle ha rätt att få samma möjligheter som andra och få lika del i de förbättringar av levnadsvillkor som var resultatet av den ekonomiska och sociala utvecklingen. I världsaktionsprogrammet definierades även handikapp som förhållandet mellan människor med funktionsnedsättning och deras omgivning.

FN:s expertmöte om handikappfrågor hölls i Stockholm år 1987. Mötet rekommenderade Generalförsamlingen att sammankalla en särskild konferens med uppgift att göra ett utkast till en internationell konvention. Målet var att vid utgången av det Internationella handikappårtiondet all diskriminering av människor med funktionshinder skulle vara avskaffad.

Det gick emellertid inte att uppnå enighet inom FN om behovet av en konvention mot diskriminering av funktionshindrade. I stället kom man under Ekonomiska och sociala rådets första ordinarie session 1990 överens om att koncentrera sig på att utveckla ett internationellt instrument av annat slag. Det kom så småningom att bli FN:s "Standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet". Reglerna antogs enhälligt av FN:s generalförsamling i december 1993.

Standardreglernas politiska och moraliska grund utgörs av de internationella reglerna om mänskliga rättigheter, där principerna om alla människors lika värde och allas lika rätt till delaktighet i samhällslivet är grundläggande. I alla länder finns dock hinder som gör det omöjligt för funktionshindrade personer att utöva

¹ Standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet sid 5–8.

sina rättigheter och friheter samt försvårar för dem att delta fullt ut i samhällets aktiviteter. Standardreglerna innebär ett moraliskt och politiskt åtagande från medlemsstaterna att anpassa samhället till personer med funktionshinder. För att uppnå detta mål krävs utöver direkta förbud mot diskriminering även att särskilda åtgärder vidtas för att tillförsäkra personer med funktionshinder delaktighet. Positiv diskriminering är därmed en riktig åtgärd eftersom den just har det nämnda syftet.

För funktionshindrade är således "mänskliga rättigheter" inte enbart en fråga om medborgerliga och politiska rättigheter utan lika mycket en fråga om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. De senare rättigheterna kan därmed inte ses åtskilda från de förra. För att uppnå jämlikhet och full delaktighet i samhällslivet är alla de nämnda rättigheterna lika viktiga och av samma värde.

Standardreglernas betydelse i Sverige

Standardreglerna är inte juridiskt bindande, men väl moraliskt förpliktande för medlemsstaterna. Reglerna är normbildande och avsedda att utgöra grund för beslut i medlemsstaterna. I och med att Sverige anslutit sig till reglerna har vårt land åtagit sig att tillämpa och verka för att de omsätts i praktiken.

Dåvarande utrikesministern Lena Hjelm-Wallén och dåvarande socialministern Ingela Thalén anger i förorden till den svenska översättningen av FN:s standardregler att "det finns en klar överensstämmelse mellan standardreglernas innehåll och målet för den svenska handikappolitiken². För Sveriges del är det naturligt att ha FN:s standardregler som utgångspunkt i det pågående handikappolitiska arbetet och vi kommer att aktivt verka för att omsätta reglerna i praktisk handling". Denna ståndpunkt bekräftas i huvudsak av regeringen i propositionen (1993/94:219) om Handikappombudsmannen. Regeringen uppger även att det är viktigt att principerna som styr standardreglerna samt innehållet i reglerna blir kända i Sverige³. Det är också väsentligt att de principer som anges i reglerna beträffande tillgänglighet och delaktighet styr arbetet inom olika samhällsområden.

² a a sid. 1.

³ Prop 1993/94:219 sid. 12.

Standardreglernas innehåll

Som framgått ovan innehåller standardreglerna uttryckliga principiella ståndpunkter om medlemsstatens ansvar och vilka insatser på olika områden som krävs för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning samma rättigheter och möjligheter som övriga medborgare. Reglerna innehåller även klara anvisningar om hur ett land kan undanröja hinder för funktionshindrades delaktighet i samhället. Standardreglerna är uppdelade i fyra huvudområden; förutsättningar för delaktighet, målområden för delaktighet, regler om genomförande samt ett system för övervakning och uppföljning av reglerna.

Den första delen av standardreglerna innehåller föreskrifter om att medlemsstaterna aktivt bör verka för att öka medvetenheten i samhället om människor med funktionsnedsättning samt sprida information om funktionshindrades rättigheter, behov och möjligheter⁴. Andra förutsättningar för att uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället är att det finns en effektiv medicinsk vård och behandling, rehabilitering samt stöd och service tillgänglig för personer med funktionsnedsättning.

I andra delen av standardreglerna uppräknas följande områden där medlemsstaterna bör uppnå delaktighet och jämlikhet; tillgänglighet, utbildning, arbete, ekonomisk och social trygghet, familjeliv och personlig integritet, kultur, rekreation och idrott samt religion⁵.

Den tredje delen redogör för åtgärder som medlemsstaterna bör vidta för att uppnå målet att omsätta standardreglerna i praktiken. Här skall särskilt nämnas regel 17 som innehåller en bestämmelse om att staterna är ansvariga för att nationella samordningskommittéer eller liknande organ inrättas som säkerställer att handikappfrågor samordnas⁶. Samordningskommittén bör vara permanent och reglerad i nationell lagstiftning. Vidare anges att samordningskommittén bör ha den självständighet och de resurser som krävs för att uppfylla sina förpliktelser och fatta beslut. Handikapporganisationerna bör ha ett stort inflytande i samordningskommittén för att få gehör för sina intressen. Samordningskommittén bör rapportera direkt till regeringen.

Den sista delen av standardreglerna redogör för ett system för övervakning och uppföljning av reglerna. Syftet med uppföljning

⁴ Standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet sid. 16–20.

⁵ a a sid. 21–29.

⁶ a a sid. 31–39.

och utvärdering är att främja att reglerna implementeras på ett effektivt och framgångsrikt sätt⁷. Uppföljning och utvärdering skall bland annat hjälpa staterna att bedöma om reglerna följs samt mäta framsteg och identifiera svårigheter vid genomförandet.

4.6 Amsterdamfördraget

Vid tillkomsten av Amsterdamfördraget var skyldigheterna för EU-länderna att tillgodose funktionshindrades rättigheter en fråga som var uppe till behandling. Detta resulterade i att Fördraget om den Europeiska Unionen kom att tillföras en artikel 6a (artikel 13 i kommande omarbetning av Unionsfördraget) med följande innehåll.

Utan att det påverkar tillämpningen av de övriga bestämmelserna i detta fördrag och inom ramen för de befogenheter som fördraget ger gemenskapen, kan rådet genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

Bestämmelsen som återfinns i Amsterdamfördragets artikel 2.7 innebär att ministerrådet inom ramen för de befogenheter som fördraget ger gemenskapen, det vill säga inom ramen för redan existerande samarbetsområden inom gemenskapen, kan vidta åtgärder mot diskriminering av funktionshindrade med giltighet för fördragsländerna.

4.7 Parisprinciperna

I de så kallade "Parisprinciperna" som antagits av FN:s generalförsamling 1993 (resolution 48/134) – rekommenderas medlemsländerna att inrätta en nationell institution för att främja och skydda de mänskliga rättigheterna.

Institutionen bör ha ett så vitt mandat som möjligt reglerat i grundlag eller vanlig lag. Den bör ha en fristående ställning med uppgift att bevaka frågor om mänskliga rättigheter ur olika perspektiv. Bland annat framhålls att den i sin finansiering inte skall

⁷ a a sid. 40–42.

bli föremål för kontroll som påverkar dess oberoende. Den bör kunna fungera som rådgivare åt regering eller riksdag, ansvara för opinionsbildning, bevaka att lagstiftningen tillgodoser kraven på mänskliga rättigheter, ta emot och överväga klagomål och framställningar om diskrimineringar eller särbehandlingar med mera.

I varje nations arbete med handikappfrågor bör man utgå från FN:s standardregler. Dessa regler ger vägledning hur man bör förhålla sig till funktionshindrade och vad varje land bör iaktta när det gäller att tillgodose deras rätt till jämlikhet och delaktighet. Frågan om inrättande av en institution med uppgift att bevaka alla frågor som rör mänskliga rättigheter faller utanför mitt uppdrag. Den eller de institutioner som behövs för att bevaka frågor som rör funktionshindrades rätt till delaktighet och jämlikhet bör dock i möjligaste mån verka i enlighet med de principer som anges i FN:s resolution 48/134.

Före detta Centret för Mänskliga Rättigheter har givit ut en handbok, som anger grundläggande krav när institutioner för mänskliga rättigheter skall etableras (Professional Training Series No. 4). Denna handbok hänvisar bland annat till Parisprinciperna. I handboken definieras institutioner för mänskliga rättigheter och deras uppgifter beskrivs. Två kategorier av institutioner anges, kommissioner för mänskliga rättigheter och ombudsmän. Några grundläggande krav ställs på dessa institutioner. För det första framhålls att en effektiv nationell institution måste ha möjlighet att agera utan inblandning av regeringen. De skall ha ett stort mått av oberoende, som innebär följande:

- verksamheten skall regleras i lag,
- de skall inte styras av regeringen,
- de skall själva kunna ta egna initiativ,
- de skall ha rätt att uttala sig.

Även om man i denna handbok poängterar institutionernas oberoende, framhålls också att de inte är några frivilliga organisationer, utan en del av statsmakten. Detta gör dem inte helt självständiga i förhållande till den stat de granskar men ger dem en högre formell status.

5 Handikappombudsmannens verksamhet

5.1 En allmän genomgång av verksamheten

I propositionen (1993/94:219) om Handikappombudsmannen anges verksamhetsområde och uppgifter för myndigheten. I sammanfattning kan dessa beskrivas enligt följande.

Handikappombudsmannens arbete skall som grund ha de handikappolitiska målen om full delaktighet och jämlikhet. Utifrån dessa mål skall ombudsmannen bevaka funktionshindrade personers rättigheter och intressen. En viktig utgångspunkt är FN:s standardregler. Verksamhetsområdet för ombudsmannen är både den offentliga och enskilda sektorn i samhället.

Huvudinriktningen i arbetet skall ligga på generella uppgifter som uppföljning och utvärdering av den handikappolitiska utvecklingen i landet. I det ligger att ha en granskande och utredande funktion. Vidare skall ombudsmannen ta emot enskilda ärenden för rådgivning och upplysning.

I de generella uppgifterna ingår att följa hur lagar som har betydelse för människor med funktionshinder tillämpas i samhället. Om det finns brister i lagstiftningen skall ombudsmannen verka för att dessa avhjälpas.

Myndigheter, landsting och kommuner är skyldiga att lämna upplysningar till ombudsmannen om verksamheter på handikappområdet och komma till överläggningar som denne kallar till. Detta innebär dock inte att Handikappombudsmannen har ett tillsynsansvar över andra myndigheter.

Handikappombudsmannen skall långsiktigt bevaka EU:s insatser på olika samhällsområden och beskriva eventuella konsekvenser för funktionshindrade.

I lagen (1994:749) om Handikappombudsmannen och förordningen (1994:949) med instruktion för Handikappombudsmannen anges mer konkret vad dessa uppgifter innebär. Jag återkommer till detta i avsnitt 5.2.

Syftet med min genomgång av Handikappombudsmannens verksamhet har framför allt varit att beskriva de förändringar som skett sedan starten. Jag har använt Handikappombudsmannens årsrapporter, årsredovisningar fram till och med 1997 och regleringsbrev som källor.

I regleringsbrevet för Handikappombudsmannen 1994/95 anvisades ett belopp 6 374 000 kronor för dennes verksamhet. År 1997 uppgick anslaget till 7 847 000 kronor.

Bland de första uppgifterna Handikappombudsmannen tilldelades av regeringen via regleringsbrev, var att föra ut FN:s standardregler. Detta har sedan återkommit i efterföljande regleringsbrev och har i hög grad präglat ombudsmannens arbete. Jag återkommer till dessa regler i avsnitt 5.3.

Kvinnor och funktionshinder har också varit ett återkommande prioriterat område för Handikappombudsmannen. Det har funnits med i alla regleringsbrev, de senaste under benämning "genderperspektiv". Som konkreta uppgifter inom ramen för detta område kan nämnas forskarseminarium och statistikbearbetning.

I regleringsbrevet för 1994/95 gavs Handikappombudsmannen ett särskilt ansvar att bevaka frågor inom EU. I förordningen för Handikappombudsmannen anges också detta ansvar. Under de första åren deltog ombudsmannen i arbetet med HELIOS-programmet, vars syfte var att främja information och erfarenhetsutbyte. Programmet avslutades med en handikappresolution, som grundades på FN:s standardregler. Efter HELIOS-programmet har Handikappombudsmannen emellertid inte varit kopplad till några uppdrag inom EU.

Under de två första åren fick utbildningsfrågorna särskild uppmärksamhet. Ombudsmannen kallade myndigheterna på skolområdet till överläggningar. En konferens om dyslexi och DAMP arrangerades. Två undersökningar genomfördes på skolområdet. Den första tog upp skolledares möjligheter att ge stöd till elever med dolda funktionsnedsättningar. Den andra gällde Skolverkets tillsynsbeslut och frågan om lagar och regler ger elever med dolda funktionsnedsättningar tillräckligt skydd. Handikappombudsmannens engagemang på skolområdet var inte problemfritt. Som framgår av redovisningen i kapitel 3 uppstod i början en spänd relation mellan Handikappombudsmannen och Skolverket. Förhållandet blev sedermera bättre och från Skolverkets sida har framhållits att kontakterna med Handikappombudsmannen fick en positiv inverkan på verkets engagemang i handikappfrågor.

Under hösten 1995 skickade Handikappombudsmannen ut en enkät till 192 myndigheter. I enkäten uppmanades myndigheterna

att svara på frågor med utgångspunkt i FN:s standardregler. Året efter kallade Handikappombudsmannen 25 myndigheter till överläggningar. Dessa överläggningar utgjorde en uppföljning av enkäten. Jag återkommer till detta i avsnitt 5.3.

Det första verksamhetsåret kallades Luftfartsverket till en överläggning, som med tiden blev mycket uppmärksammasad. Orsaken till överläggningen var att människor med rörelsehinder inte utan hjälp kunde komma ombord på flygplanen vid den nya flygplatsen i Karlstad.

Under 1996 genomförde Handikappombudsmannen en enkät till landets samtliga kommuner. Frågorna avsåg hur kommunerna tillförsäkrar funktionshindrade delaktighet och jämlikhet på några centrala områden. Resultatet av denna undersökning följdes upp under 1998 med en ny enkät, vars syfte var att visa utvecklingen under dessa två år. Den uppföljande studien har rönt stort massmedialt intresse.

Handikappombudsmannen tog 1996 också initiativ till en arbetsmarknadsundersökning, för att belysa funktionshindrades sysselsättningsförhållanden. Undersökningen föranleddes av att det saknades statistik på området. År 1997 kompletterades den av en studie rörande diskriminering i arbetslivet. I samarbete med Statistiska Centralbyrån gjorde Handikappombudsmannen samma år en bearbetning av SCB:s årliga levnadsnivåundersökning – ULF. Syftet var att få fram statistik om funktionshindrades ekonomiska förhållanden.

Antalet ärenden har kontinuerligt ökat hos Handikappombudsmannen. Anmälningssärendena har till exempel ökat från 50 det första verksamhetsåret till 141 år 1997. Rådgivningssärendena visar en motsvarande utveckling, från 100 till 184 skriftliga ärenden och från 283 till 650 telefonrådgivningar. Denna utveckling stagnerade något under 1998.

I regleringsbrevet för 1997 fick Handikappombudsmannen i uppdrag att redovisa effekterna av de anmälningar som inkommit till myndigheten. Nästan 55 % av dessa hade, enligt Handikappombudsmannens egen bedömning fått någon form av effekt. Med effekt menas att den anmälda parten gett anmälaren rätt men också generella åtgärder från den anmäldes sida, där även andra funktionshindrade gagnats.

I Handikappombudsmannens årsrapporter återfinns förslag till "författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att funktionshindrades rättigheter och intressen skall tillgodoses" (2§ 3 p. i instruktionen för Handikappombudsmannen). Som framgår av bilaga 4 har Handikappombudsmannen lagt en stor mängd för-

slag, inom skiftande samhällsområden. Vissa lagar och insatser som Handikappombudsmannen föreslår återkommer emellertid år från år. Några exempel på sådana återkommande förslag är ändring i brottsbalken, så att reglerna om diskriminering omfattar även funktionshindrade, tillägg i regeringsformen med förbud mot diskriminering av funktionshindrade, sanktioner mot kommuner som inte följer domar, tydligare regler vad gäller tillgänglighet. Ett återkommande förslag, som nu har förverkligats rör lagstiftning mot diskriminering av funktionshindrade i arbetslivet. Från och med den 1 maj 1999 gäller lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder.

Jag har inte gjort någon systematisk genomgång av Handikappombudsmannens förslag och vad dessa lett till. En sådan genomgång skulle inte ge någon större vägledning när det gäller att bedöma hur framgångsrik Handikappombudsmannen varit i sitt arbete. Förslag på mer genomgripande lagändringar är naturligtvis svårare att få igenom än sådana som är relativt enkla att genomföra.

Vidare är Handikappombudsmannen inte alltid ensam om sina förslag. Ett flertal av dem emanerar ur Handikapputredningen. De är också sedan tidigare i stor utsträckning förankrade inom handikapprörelsen. Vid min genomgång har jag funnit att en hel del förslag har förverkligats i något avseende även om de flesta ännu inte vunnit genklang hos regering, riksdag eller berörda myndigheter. Jag behandlar denna fråga i avsnitt 8.7.

Några avslutande kommentarer

Antalet ärenden hos Handikappombudsmannen har ökat år från år. Orsaken är framför allt den större mängden av anmälnings- och rådgivningsärenden. Från ombudsmannens sida beräknas att det går åt ungefär 2,5 tjänster för dessa ärenden.

Handikappombudsmannen har i viss mån kunnat begränsa den fast anställda personalen och på det sättet lösgöra resurser för olika projekt. 1997 uppgick antalet årsarbetare, inklusive dem som var anställda för projekt till nio personer.

FN:s standardregler har spelat en stor roll i arbetet. Här prioriterade ombudsmannen de områden som FN:s expertpanel rekommenderade – tillgänglighet, utbildning, arbete, lagstiftning och samarbete med handikapporganisationer. Jag återkommer till detta i avsnitt 5.3.

5.2 Styrdokumenten – lagen, förordningen och regleringsbrev

Med Handikappombudsmannens styrdokument avses lagen, förordningen och regleringsbrev. Dessa styrdokument kan relateras till ombudsmannens verksamhet, som redovisas i föregående avsnitt, för en bedömning av hur väl ombudsmannens prioriteringar överensstämmer med dessa dokument och vilken relevans dokumenten har i förhållande till krav och förväntningar på Handikappombudsmannens arbete.

I regeringens proposition (1993/94:219) om Handikappombudsmannen anges verksamhetsområde och uppgifter för myndigheten. I sammanfattning kan dessa beskrivas enligt följande.

Handikappombudsmannen skall arbeta utifrån de handikappolitiska målen om full delaktighet och jämlikhet. Utifrån dessa mål skall ombudsmannen bevaka funktionshindrade personers rättigheter och intressen. En viktig utgångspunkt är FN:s standardregler för funktionshindrade. Verksamhetsområdet för ombudsmannen är både den offentliga och enskilda sektorn i samhället.

Huvudinriktningen i arbetet skall ligga på generella uppgifter som uppföljning och utvärdering av den handikappolitiska utvecklingen i landet. I det ligger att ha en granskande och utredande funktion. Vidare skall ombudsmannen ta emot enskilda ärenden för rådgivning och upplysning.

I de generella uppgifterna ingår att följa hur lagar som har betydelse för människor med funktionshinder tillämpas i samhället. Om det finns brister i lagstiftningen skall ombudsmannen verka för att dessa avhjälpas.

5.2.1 Lagen

Handikappombudsmannens verksamhet regleras i lagen (1994:749) om Handikappombudsmannen. I 1 § stadgas:

Handikappombudsmannen har till uppgift att bevaka frågor som angår funktionshindrade personers rättigheter och intressen. Målet för verksamheten skall vara full delaktighet i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor för personer med funktionshinder.

HO:s verksamhet skall i första hand avse uppföljning och utvärdering i frågor som angår funktionshindrade personers rättigheter och intressen.

I övrigt anger lagen följande uppgifter för ombudsmannen:

- verka för att brister i lagar och andra författningar i fråga om personer med funktionshinder avhjälps,
- när det behövs ta initiativ till överläggningar med myndigheter, företag, organisationer och andra i syfte att motverka att personer missgynnas eller på annat sätt utsätts för orättvis eller kränkande behandling på grund av funktionshinder,
- genom informationsverksamhet och på annat liknande sätt verka för att ingen missgynnas eller på annat sätt utsätts för orättvis eller kränkande behandling på grund av funktionshinder.

5.2.2 Förordningen

Av förordningen (1994:949) med instruktion för Handikappombudsmannen framgår att denne särskilt skall verka för att funktionshindrade personer tillförsäkras självbestämmande samt inflytande och delaktighet i samhällslivet, samt att åtgärder för att förbättra funktionshindrade personers villkor präglas av kontinuitet och helhetssyn.

Enligt förordningen skall Handikappombudsmannen i sin verksamhet

- upprätthålla kontakter med funktionshindrade personer samt med organisationer, företag, landsting, kommuner, länshandikappråd, kommunala handikappråd och liknande regionala och lokala samarbetsorgan samt med andra myndigheter och andra vars verksamhet rör personer med funktionshinder,
- följa forsknings- och utvecklingsarbete som berör funktionshindrade personer,
- följa tillämpningen av lagstiftning som kan ha betydelse för funktionshindrade personer och hos regeringen föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att funktionshindrades rättigheter och intressen skall tillgodoses,
- regelbundet utvärdera de åtgärder som vidtas för att förverkliga Förenta Nationernas standardregler om funktionshindrades rätt till full delaktighet och jämlikhet,
- långsiktigt följa den internationella utvecklingen inom ansvarsområdet och särskilt Europeiska unionens insatser och dess konsekvenser för personer med funktionshinder samt

- genom upplysnings- och informationsverksamhet eller andra opinionsbildande insatser förmedla den samlade kunskap ombudsmannen får genom sitt bevaknings- och uppföljningsarbete.

Handikappombudsmannen skall som ett led i sin verksamhet årligen hålla överläggningar med handikapporganisationer. Senast den 1 april varje år skall ombudsmannen lämna en rapport till regeringen om sin verksamhet under det närmast föregående kalenderåret.

5.2.3 Regleringsbrev

Lagen och instruktionen ger de grundläggande förutsättningarna för ombudsmannens arbete. Genom regleringsbrev har regeringen möjlighet att påverka myndigheters löpande verksamhet. I budgetprocessen är dessa regleringsbrev ett viktigt styrdokument för regeringen i sitt förhållande till myndigheterna. Deras uppgift är att precisera hur de medel som riksdagen beslutat om skall användas av myndigheten och regeringens krav på vad myndigheten skall göra under det kommande verksamhetsåret. Regleringsbrevet är inte reglerade i lag eller annan författning. En utförlig beskrivning av deras utformning och roll ges i en handledning från finansdepartementets budgetavdelning (för detta år Regleringsbrev för 1999 En handledning för regeringskansliet).

Regeringen upprättar regleringsbrev i nära samråd med berörd myndighet. Vad som skiljer dem från övriga styrdokument, är kravet på återrapporering. Uppgifter som åläggs ombudsmannen i dessa regleringsbrev måste prioriteras.

Regleringsbrevet anger i sin verksamhetsdel vilka resultat myndigheten skall uppnå under budgetåret. Denna verksamhetsdel är i sin tur uppdelad i olika delar – effektmål, verksamhetsmål, generella mål samt återrapporering och uppdrag. Effektmålen är övergripande. Under rubriken Verksamhetsmål formuleras mer konkreta mål för myndighetens arbete under kommande år. Med återrapporering avses att myndigheten i sin årsredovisning skall rapportera hur väl målen uppnåtts. Jag redovisar nedan utdrag ur Handikappombudsmannens regleringsbrev för 1999.

Effektmål

- att funktionshindrade personers rättigheter och intressen skall beaktas inom samtliga samhällsområden samt
- att personer med funktionshinder uppnår full delaktighet i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor.

Verksamhetsmål

Handikappombudsmannens juridiska rådgivning skall hålla hög kvalitet och den juridiska informationen på Internet skall vara aktuell.

Återrapportering

Handikappombudsmannen skall redovisa dels de områden som främst förekommit vid juridisk rådgivning, dels antalet besök på myndighetens hemsida för juridisk rådgivning under budgetåret 1999.

Verksamhetsmål

Handikappombudsmannen skall prioritera arbetet med att följa upp och utvärdera efterlevnaden av FN:s standardregler med fokus i första hand på områden som rör barn och ungdomar med funktionshinder samt psykiska funktionshinder.

Återrapportering

Handikappombudsmannen skall redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att följa upp och utvärdera efterlevnaden av FN:s standardregler inom de prioriterade områdena samt eventuella direkta effekter av detta arbete.

Några uppdrag gavs inte i regleringsbrevet för 1999. Tidigare år har det dock funnits sådana. I regleringsbrevet för 1994/95, fick ombudsmannen i uppdrag att utarbeta en plan för Handikappombudsmannens långsiktiga bevakning av Europeiska unionens insatser på olika verksamhetsområden med inriktning på handikappfrågor.

Regleringsbrevet innehåller också en finansieringsdel, där regeringen anger vilka ekonomiska förutsättningar som gäller för myndighetens verksamhet och villkoren för resursernas utnyttjande.

5.3 Handikappombudsmannens uppgifter i förhållande till FN:s standardregler

Av lagen (1994:749) om Handikappombudsmannen framgår att ombudsmannens huvudsakliga uppgift är att bevaka frågor som angår funktionshindrade personers rättigheter och intressen. Målet för ombudsmannens verksamhet skall vara full delaktighet i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor för personer med funktionshinder. Handikappombudsmannen skall i första hand ägna sig åt uppföljning och utvärdering av dessa frågor. Av propositionen (1993/94:219) framgår att ett av motiven för att inrätta institutet ombudsman var behovet att följa och bevaka tillämpningen av FN:s standardregler¹.

Som tidigare omnämnts har medlemsstaterna åtagit sig att enligt FN:s standardregler inrätta nationella samordningskommittéer. Dessa samordningsorgan skall vara självständiga, men kan vara underställda medlemsstaternas regering. Regeringen ansåg vid tiden för inrättandet av institutet Handikappombudsman att den inriktning för ombudsmannens verksamhet som anges i propositionen stämmer väl överens med den beskrivning som ges i standardreglerna. Jag kommer sedan i avsnitt 8.12 att redogöra för mina överväganden beträffande Handikappombudsmannens roll som nationell samordningskommitté.

I beskrivningen av ombudsmannens verksamhetsområde och uppgifter anges bland annat att ombudsmannen bör verka utifrån de handikappolitiska målen om full delaktighet och jämlikhet. Andra grundläggande principer som bör styra ombudsmannens verksamhet är en miljörelaterad syn på handikapp och FN:s standardregler om funktionshindrade.

Av 2 § 4 p. förordningen (1994:949) med instruktion för Handikappombudsmannen framgår att ombudsmannen regelbundet skall utvärdera de åtgärder som vidtas för att förverkliga FN:s standardregler om funktionshindrades rätt till full delaktighet och jämlikhet. Av 2 § 6 p. nämnda förordning framgår vidare att om-

¹ Prop. 1993/94:219 s. 12 ff.

budsmannen genom upplysnings- och informationsverksamhet eller andra opinionsbildande insatser skall förmedla den samlade kunskap ombudsmannen får genom sitt bevaknings- och uppföljningsarbete. Ombudsmannen skall även som ett led i sin verksamhet varje år hålla regelbundna överläggningar med handikapporganisationerna.

Regeringen har i regleringsbrev för budgetåren 1994/95 och 1995/96 uppdragit åt Handikappombudsmannen att föra ut och förankra innehållet i FN:s standardregler. Ombudsmannen skall i årsredovisningen för 1996 särskilt belysa hur arbetet med att göra reglerna kända i Sverige har bedrivits samt vilket resultat som har uppnåtts. Under 1997 uppdrog regeringen åt Handikappombudsmannen att utarbeta metoder för att systematiskt och regelbundet utvärdera de åtgärder som vidtagits för att förverkliga standardreglerna.

Regeringen har även uppdragit åt Handikappombudsmannen att i samarbete med handikapporganisationerna ta fram ett informationsmaterial om FN:s standardregler (regeringens beslut nr 57, 1994-09-15).

FN:s expertpanel har rekommenderat medlemsstaterna att särskilt bevaka frågor som rör tillgänglighet, utbildning, arbete, lagstiftning och samarbete med handikapporganisationer. Denna rekommendation har varit vägledande för Handikappombudsmannens prioriteringar.

Av Handikappombudsmannens årsrapporter för åren 1994/95, 1995, 1996 och 1997 har följande framkommit:

5.3.1 Undersökningar

Handikappombudsmannen har med anledning av sitt uppdrag att utvärdera de åtgärder som vidtagits för att förverkliga standardreglerna genomfört undersökning av förhållandena inom både den statliga och den kommunala sektorn.

Under hösten 1995 skickade ombudsmannen ut en enkät till 192 statliga myndigheter, affärsdrivande verk, statliga bolag, högskolor med flera. I enkäten ställdes frågor rörande tillgängligheten till lokaler och byggnader, anpassad information, antalet anställda med funktionsnedsättning samt personalutbildning om funktionsnedsättning. Till 98 av de 192 skickades ett följebrev där mer ingående frågor ställdes. I följebrevet ombads representanterna med egna ord besvara i huvudsak följande frågor; hur tänker myndigheten arbeta för att standardreglernas principiella

mål om delaktighet och jämlikhet skall uppnås samt finns det bestämmelser eller andra faktorer som hindrar att standardreglerna förverkligas. Myndigheterna uppmanades även att uppmärksamma vissa utvalda standardregler med relevans för sin egen verksamhet. Som en fortsättning på enkätundersökningen kallade Handikappombudsmannen året därefter 25 av de olika myndigheterna, affärsdrivande verken med flera till överläggningar.

Under 1996 genomförde Handikappombudsmannen en undersökning av hur standardreglerna efterlevs i samtliga primärkommuner. Frågorna i enkäten inriktades i huvudsak på hur kommunerna tillförsäkrar människor med funktionshinder delaktighet och jämlikhet inom vissa centrala områden. Dessa områden var tillgänglighet, utbildning, arbete, policy och planering, handikapporganisationer samt personalutbildning. Under hösten 1998 har Handikappombudsmannen i samarbete med Statistiska centralbyrån (SCB) genomfört en ny enkätundersökning riktad till landets samtliga kommuner. Syftet med undersökningen var dels att kartlägga hur kommunerna efterlever FN:s standardregler dels att följa upp resultatet av den tidigare undersökningen som genomfördes under 1996.

5.3.2 Informationsmaterial

Ett basmaterial om standardreglerna har i samarbete med handikapporganisationerna tagits fram och tryckts under december 1995. Materialet består av broschyrer, foldrar i fickformat, affischer, samt overhead-bilder.

Handikappombudsmannen har även under 1996 genomfört en omfattande annonskampanj samt i olika media informerat om FN:s standardregler. Tema för informationen i media var bland annat "Man är inte handikappad – man blir det".

En handbok med titeln "Tänkte inte på det..." har tagits fram av Handikappombudsmannen och tryckts under november 1998. Handboken, vars målgrupp är kommunerna, innehåller dels en redogörelse över FN:s standardregler dels förslag till åtgärder som kommunerna kan vidta för att skapa ett tillgängligare samhälle.

5.3.3 Konferenser m.m.

Under januari och februari 1996 anordnade Handikappombudsmannen sju konferenser för att informera om standardreglernas innehåll. Inbjudan till konferenserna skickades till 10 500 tjänstemän och politiker i kommuner och landsting i Sverige. Syftet med konferenserna var att informera företrädare för kommunerna och landstingen om reglernas innehåll. Under konferensen riktade ombudsmannen en uppmaning till kommunerna och landstingen att upprätta konkreta handlingsplaner med utgångspunkt i standardreglerna. Konferenserna avrundades med en paneldebatt där företrädare för olika handikapporganisationer jämte Handikappombudsmannen deltog. Övriga konferenser som Handikappombudsmannen har anordnat är bland annat konferenser om delaktighet och jämlikhet för människor med psykiska funktionsnedsättningar samt en konferens om diskriminering av funktionshindrade och lagarna.

Handikappombudsmannen har upprättat en särskild version av FN:s standardregler till privata företag. Vidare har ombudsmannen anordnat näringslivskonferenser och en tävling tillsammans med Dagens Industri för företag om bästa anpassning av varor, service och tjänster samt bästa arbetsgivare.

5.4 Handikappombudsmannens förhållande till andra myndigheter

Frågor av stor betydelse för personer med funktionshinder rymms ofta inom följande områden; socialtjänst, stöd och service, tillgänglighet, kommunikationsmedel, utbildning, arbetslivet, hälso- och sjukvård, bostadsanpassning och hjälpmedel. Nedan följer en beskrivning av några myndigheter, som har tillsyn över verksamheter som nära knyter an till dessa områden.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen är en central myndighet för verksamhet som rör socialtjänst, hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, tandvård, hälsoskydd, smittskydd, stöd och service till funktionshindrade samt frågor om alkohol och missbruksmedel, allt i den utsträckning det inte är en uppgift för någon annan statlig myndighet att handlägga sådana ärenden. Av förordningen

(1996:570) med instruktion för Socialstyrelsen framgår att Socialstyrelsen skall verka för god hälsa och social välfärd samt omsorg och vård av hög kvalitet på lika villkor för hela befolkningen. Socialstyrelsen skall särskilt följa utvecklingen inom och utvärdera dessa verksamheter samt därvid samverka med andra samhällsorgan i den utsträckning som behövs. I ansvarsområdet ingår även att vaka över verksamheterna vad gäller kvalitet och säkerhet samt bevaka den enskildes rättigheter. Av andra lagar framgår att Socialstyrelsen har tillsyn över både personal och verksamhet på hälso- och sjukvårdens område samt nationell tillsyn över socialtjänst, smittskydd samt verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Länsstyrelserna

Av förordningen (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion framgår att länsstyrelsen svarar för den statliga förvaltningen i länet, i den mån inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Länsstyrelsen har även ansvar för uppgifter inom en rad olika sakområden som social omvårdnad, kommunikationer och jämställdhet mellan kvinnor och män. Av socialtjänstlagen (1980:620) – SoL – och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade – LSS – framgår att länsstyrelsen har tillsyn över socialnämndernas tillämpning av SoL och LSS. Länsstyrelsen skall även inom dessa områden informera och ge råd till allmänheten samt biträda socialnämnderna med råd i deras verksamhet.

Statens skolverk

Skolverket är central förvaltningsmyndighet för det offentliga skolväsendet och för den av det allmänna anordnade förskoleverksamheten och skolbarnomsorgen (barnomsorgen). Skolverkets uppgifter regleras i förordningen (1991:1121) med instruktion för Statens skolverk. I uppgifterna för Skolverket ingår bland annat att ha tillsyn över det offentliga skolväsendet och barnomsorgen, tillsyn över kommunernas skyldighet att se till att skolpliktiga barn får föreskriven utbildning samt följa upp och utvärdera skolväsendet och barnomsorgen.

Boverket

Boverket är central förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö och hushållning med mark- och vattenområden, fysisk planering, byggande och boende. Av förordningen (1996:124) med instruktion för Boverket framgår att verket bland annat har till uppgift att inom sitt verksamhetsområde följa tillämpningen av lagar och förordningar, utvärdera effekterna av tillämpningen och lämna regeringen förslag till de åtgärder som behövs för att syftet med reglerna skall nås. Boverket skall även inom sitt område ha uppsikt och utöva tillsyn. Av lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag med mera anges att kommunerna svarar för att bidrag bland annat lämnas till anpassning av bostäder för att ge personer med funktionshinder möjlighet till ett självständigt liv i eget boende. Boverket har tillsyn över kommunernas bidragsverksamhet.

Vägverket

Vägverket är central förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar, sektorsansvar, för hela vägtransportssystemet. Vägverkets uppgifter regleras i förordningen (1997:652) med instruktion för Vägverket. Verket skall inom ramen för sitt sektorsansvar vara samlande, stödande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter samt verka för att de trafik- och miljöpolitiska målen inom hela vägtransportssystemet uppnås. Av instruktionen framgår bland annat att Vägverket skall särskilt verka för att hänsyn tas till funktionshindrades behov inom hela vägtransportssystemet samt att handikappanpassningen av kollektiva färdmedel samordnas mellan samtliga trafikslag. Ett annat område som Vägverket har ansvar för är frågor om handikappanpassning av kollektivtrafik på väg.

Arbetsmarknadsverket

Arbetsmarknadsverket omfattar Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna i länen. Enligt förordningen (1988:1139) med instruktion för Arbetsmarknadsverket skall verket genom platsförmedling, vägledning, yrkesinriktad rehabilitering och aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder hävda arbetslinjen, verka för en effektiv arbetsmarknad och värna om de svaga gruppernas ställning på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadsverket skall utfor-

ma sin verksamhet utifrån lokala förutsättningar och behov och därigenom bidra till att målen om full sysselsättning samt utveckling och framsteg i samhället uppnås. Av förordningen (1987:405) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten framgår att myndigheterna inom området skall ägna särskild uppmärksamhet på åtgärder för att främja anställning av äldre arbetstagare och arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga och för att underlätta för funktionshindrade att behålla ett arbete.

5.4.1 Myndigheters ansvar för frågor som rör personer med funktionsnedsättning

Alla myndigheter har inom sina sektorer ansvar för att bevaka frågor som rör funktionshindrade personer samt i övrigt verka för att funktionshindrades behov och förutsättningar beaktas och uppmärksammas. Myndigheter har även ansvar för att anpassa sin verksamhet så att den blir tillgänglig för personer med funktionsnedsättning. Regeringen har i propositionen (1993/94:219) anfört att ett av motiven till att inrätta institutet Handikappombudsman var att ombudsmannen på ett sektorsövergripande sätt skulle bevaka frågor som rör funktionshindrade personers rättigheter och intressen². Ombudsmannen har till uppgift att aktivt förmå myndigheter och andra i samhällslivet att beakta funktionshindrade personers rättigheter och intressen.

En annan uppgift som ombudsmannen har enligt propositionen är att på olika sätt arbeta för att i samhället öka insikten om gällande regler och de värderingar dessa bygger på samt ta initiativ till förändringar som syftar till att lyfta fram frågor som rör funktionshindrade personers rättigheter och intressen. Vidare skall ombudsmannen även ha en allmänt informerande och rådgivande funktion beträffande frågor som funktionshinder kan ge upphov till. Enskilda personer skall kunna vända sig till ombudsmannen för att få upplysning om exempelvis vilken myndighet de skall vända sig till, vilka regler som gäller samt hur de i övrigt kan bevaka sina intressen och ta tillvara sin rätt. Ombudsmannen skall inte fungera som "advokat" eller vara ombud för enskilda personer utan ge upplysning och allmän vägledning. Däremot kan ombudsmannen ta initiativ till överläggningar eller ta de kontakter som i övrigt behövs för att få sakfrågan belyst.

² Prop. 1993/94:219 s. 9 ff

För statliga och kommunala myndigheter som har skyldighet att fullgöra uppgifter som rör funktionshindrade personer är det en skyldighet att efter uppmaning lämna uppgifter till ombudsmannen om sin verksamhet samt komma till överläggningar. Samma skyldighet föreligger för privata rättssubjekt som antingen anförtratts förvaltningsuppdrag som rör personer med funktionshinder eller som fått bidrag av staten, landsting eller kommun för att främja funktionshindrades intressen. Den bevakning av frågor som rör funktionshindrade och den vägledning ombudsmannen ger enskilda personer innebär inte enligt propositionen att ombudsmannen skall granska eller ha tillsyn över andra myndigheter. Ombudsmannen skall inte heller på annat sätt inkräkta på statliga och kommunala myndigheters reguljära ansvar för bland annat tillsyn, bevakning och utvärdering av insatser för funktionshindrade inom myndighetens ansvarsområde. Ombudsmannen skall således inte göra uttalanden huruvida en myndighet eller befattningshavares beslut är riktigt eller inte eller om någon tjänsteman inom den offentliga förvaltningen begått tjänstefel. Sådana frågor skall handhas av Justitiekanslern (JK), Justitieombudsmannen (JO) eller domstolarna.

Tyngdpunkten av Handikappombudsmannens uppgifter skall enligt lagen (1994:749) om Handikappombudsmannen ligga på det generella planet. Handikappombudsmannen skall i huvudsak inrikta sig på uppföljning och utvärdering av handikappolitikens utveckling och måluppfyllelse på olika samhällsområden samt övergripande nationella utvärderingar och samordningar. Enligt propositionen innebär detta ingen inskränkning i andra myndigheters ansvar för uppföljning och utvärdering inom sina respektive områden. Det är dock naturligt att Handikappombudsmannen samarbetar med forskningsinstitut, andra myndigheter, handikapporganisationer med flera.

Som framgår av redogörelsen har således ett flertal myndigheter uppgifter inom områden som är viktiga för funktionshindrade personers möjligheter att kunna uppnå jämlikhet och full delaktighet i samhället. Handikappombudsmannen skall inte behöva ägna sig åt uppgifter som faller under andra myndigheters ansvarsområden. I avsnitt 8.3 och 8.4 redogör jag för min bedömning av hur Handikappombudsmannens verksamhet skall avgränsas mot andra myndigheters verksamhet.

5.5 Jämförelse mellan de olika ombudsmännen

Likheter och olikheter mellan ombudsmännens verksamhet finns bland annat när det gäller huvudmannskapet, vilken författning som styr verksamheten, arbetsuppgifterna och vilka maktmedel som de har till sitt förfogande.

Av ombudsmännen intar främst JO och JK på skilda sätt en särställning i förhållande till de tematiska ombudsmännen. JO är en myndighet som sorterar under riksdagen, medan övriga ombudsmän är myndigheter som lyder under regeringen. JO:s verksamhet regleras av regeringsformen och förordningen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. De tematiska ombudsmännens verksamhet regleras däremot av vanliga lagar och förordningar med instruktioner. Här intar dock JK en mellanställning då JK som funktion omnämns i regeringsformen.

När det gäller de olika ombudsmännens arbetsuppgifter finns det några avgörande skillnader. JO och JK sysslar med strikt juridisk tillsyn av efterlevnaden av lagar och andra författningar. Arbetet är inriktat på enskilda ärenden. Utöver tillsynsarbetet skall JK även bistå regeringen med råd och utredningar i juridiska angelägenheter. De tematiska ombudsmännens arbete är däremot främst att underlätta implementeringen av viss lagstiftning genom exempelvis rådgivning och informationsverksamhet. Vidare skall de bevaka den rättsliga och övriga utvecklingen inom sina områden.

De tematiska ombudsmännen arbetar dessutom med policyfrågor. De skall främja utvecklingen inom sina områden. Som exempel kan här nämnas att Diskrimineringsombudsmannen (DO) skall arbeta med opinionsbildning mot etnisk diskriminering och Jämställdhetsombudsmannen (JämO) medverka i strävandena att främja jämställdhet i arbetslivet. Vidare skall Handikappombudsmannen på olika sätt aktivt försöka förmå myndigheter och andra att beakta och respektera funktionshindrades rättigheter och intressen och Barnombudsmannen (BO) skall ta initiativ till åtgärder som syftar till att hävda barns och ungdomars rättigheter och intressen.

JämO, DO, och Konsumentombudsmannen (KO) arbetar till en betydande del med enskilda ärenden. Handikappombudsmannen skall främst arbeta med generella åtgärder, men som jag kommer att redovisa i avsnitt 8.3 omfattar en betydande del av

verksamheten kontakter med enskilda i form av rådgivning och anmälningar. Barnombudsmannen är av ombudsmännen ensam om att inte ha några enskilda ärenden.

De tematiska ombudsmännen har, till skillnad från JO och JK, som grund för sin verksamhet olika principer om mänskliga rättigheter. JämO:s och DO:s uppdrag tar sin utgångspunkt i icke-diskrimineringsprincipen och arbetet är inriktat på att motverka diskriminering generellt inom respektive ombudsmans område. JämO arbetar med att motverka diskriminering av både kvinnor och män och DO skall motverka diskriminering oavsett vilken etnisk grupp det handlar om.

Handikappombudsmannen och BO skall däremot tillvarata särskilda gruppers rättigheter och intressen. BO skall med utgångspunkt från Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter bevaka denna grupps medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Handikappombudsmannen har FN:s standardregler som bas för sin verksamhet. Här skiljer sig dock KO från de övriga tematiska ombudsmännen. Denne har till uppgift att bevaka ett visst sakområde utan någon direkt koppling till någon princip eller dokument om mänskliga rättigheter.

JO och JK har möjlighet att utfärda vitesförelägganden. De får också i vissa fall väcka åtal. Alla de tematiska ombudsmännen, utom BO, får också i vissa fall utfärda vitesföreläggande och föra talan i domstol. Beträffande Handikappombudsmannen gäller dessa befogenheter vid deras tillsyn enligt lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder. När det gäller Handikappombudsmannens verksamhet enligt lagen (1994:749) om Handikappombudsmannen har bland annat myndigheter, kommuner och landsting en skyldighet att inkomma med uppgifter och delta i överläggningar med Handikappombudsmannen. Denna skyldighet är inte kopplad till någon sanktion. BO har inga juridiska maktmedel till sitt förfarande.

5.6 Handikappombudsmannens förhållande till handikapprörelsen

I Sverige finns sedan länge en stark handikapprörelse, vilket självklart har betydelse för Handikappombudsmannens arbete. Främst är det opinionsbildningen som lyfts fram när relationerna mellan handikapprörelsen och ombudsmannen förts på tal. Detta

framgår bland annat av propositionen om Handikappombudsman. På sid. 16 anges följande.

Regeringen vill i detta sammanhang framhålla den viktiga roll handikapporganisationerna har när det gäller opinionsbildningen på handikappområdet. Det är främst de funktionshindrade själva som kan informera om vad det verkligen innebär att leva med ett funktionshinder. Handikapprörelsen har här haft och har en betydelsefull roll för utformningen av de handikappolitiska insatserna. Avsikten är inte att Handikappombudsmannen i något avseende skall ta över den opinionsbildande verksamhet som handikapporganisationerna bedriver inom området.

Direktiven till min utredning (1997:131 sid.6) klargör också att "Avisiken med Handikappombudsmannens uppgifter på detta område är inte att ersätta handikapporganisationernas opinionsbildande arbete".

I min enkät till handikapporganisationerna fanns frågor som berörde information och opinionsbildning. Av enkätsvaren framgick att handikapprörelsen inte ansåg att det förelåg någon negativ konkurrenssituation på dessa områden. Åsrapporterna fick till exempel mycket beröm. En stor majoritet uppgav att de hade haft nytta av dessa rapporter.

Ingen av dem som svarade på enkäten ansåg att Handikappombudsmannens informationsverksamhet varit negativ för den egna organisationen. Nästan hälften såg den i stället som positiv. Vad gäller opinionsbildningen är resultatet likadant. De organisationer som svarade att ombudsmannens opinionsbildning är bra, menade att den behövs som ett komplement till den egna verksamheten eftersom organisationernas resurser inte räcker till.

Även vid hearingen med handikapporganisationerna diskuterades Handikappombudsmannens informations- och opinionsbildande arbete. Organisationerna ansåg att den hade gjort nytta. Som exempel nämndes arbetet med tillgänglighetsfrågor och insatserna för att implementera FN:s standardregler. Deltagarna vid hearingen framhöll att Handikappombudsmannen har en tyngd som gör att denne har lättare än handikapprörelsen att komma ut med information. I stället för en negativ konkurrens kan ombudsmannens informationsverksamhet utgöra en stimulans för det egna informationsarbetet.

Handikappombudsmannen har utvecklat olika former av kontakter och samverkan med handikappförbunden. I samband med att årsrapporten överlämnas till regeringen inbjuder ombudsmannen organisationerna till ett möte där rapporten presenteras. Vi-

dare genomför Handikappombudsmannen varje år träffar med enskilda organisationer. Många av de seminarier och konferenser som ombudsmannen arrangerar sker i samverkan med ett eller flera handikappförbund. Representanter för handikapprörelsen inbjuds också att delta i arbetsgrupper för särskilda ändamål. Slutligen förekommer olika informella kontakter, till exempel i samband med att remissvar skall lämnas på utredningar.

Förhållandet mellan Handikappombudsmannen och handikapprörelsen framstår som konfliktfritt. Det har dock vid några tillfällen förekommit meningsmotsättningar mellan dem. 1996 uppstod en diskussion kring ombudsmannens arbetsuppgifter. Den 24 juni 1996 överlämnade Handikappförbundens Samarbetsorgan, HSO, De Handikappades Riksförbund, DHR, Sveriges Dövas Riksförbund, SDR, och Synskadades Riksförbund, SRF, en gemensam skrivelse till Socialdepartementet om Handikappombudsmannens framtida roll. Där betonades att Handikappombudsmannens uppgifter i första hand skall gälla frågor om diskriminering. Ett krav som ställdes var att "Handikappombudsmannens roll i andra handikappolitiska sammanhang skall begränsas". I skrivelsen klargjorde också organisationerna att de inte ansåg att Handikappombudsmannen skall utgöra det nationella samordningsorganet enligt FN:s standardregler. Detta överensstämde inte med hur Handikappombudsmannen vid den tiden såg på sin roll. I årsrapporten för 1994 påpekade Handikappombudsmannen till exempel att den hade dessa samordnande uppgifter.

I ett svar, daterat den 16 december 1996, på en enkät från Handikappombudsmannen angående verksamheten 1997-98 anförde HSO, att "HO bör koncentrera sina insatser så att de är i överensstämmelse med skrivningarna i lagen. Skälet för detta är dels att tydligt markera att HO är en myndighet, delvis en rättsvårdande myndighet, och dels att HO ur effektivitetssynpunkt bör arbeta med avgränsade och prioriterade uppgifter."

I samma enkätsvar framhölls också att Handikappombudsmannen inte bör agera gentemot riksdagsutskott, "eftersom en myndighet inte självpåtaget bör agera gentemot de folkvalda". Vidare skrev HSO följande, vad gällde frågan om ombudsmannen skall göra egna uttalanden: "nej, uttalanden är liksom kampanjer en arbetsform, som ligger närmare en folkrörelse än en myndighet". Ombudsmannen reagerade starkt kritiskt på enkätsvaret från HSO.

Att det förekommer meningsmotsättningar mellan handikapporganisationerna och en myndighet med de uppgifter som åvilar Handikappombudsmannen, är inte särskilt förvånande. Handi-

kappombudsmannen skiljer sig från andra myndigheter på viktiga punkter och många utanför handikapprörelsen ser den som en företrädare för människor med funktionshinder. Mot denna bakgrund blir ibland rollfördelningen mellan handikapprörelsen och ombudsmannen oklar. Ovan redovisade konflikt är ett tydligt uttryck för en strävan från organisationerna att markera en boskillnad vad avser roll och arbetsuppgifter mellan myndigheten och folkrörelserna. Denna strävan framfördes också i klartext av HSO, när de i svaret på den tidigare nämnda enkäten skrev följande:

Det är tveksamt om HO och handikapporganisationerna bör arrangera gemensamma konferenser. Skälet är att detta skulle kunna uppfattas som att gränslinjen är otydlig mellan den oberoende myndigheten med tyngdpunkten lagd på rättslig bevakning och de oberoende handikapporganisationerna, som skall driva sina medlemmars intressen. Båda parter kan ju ha intresse av att driva frågor, som kan gå emot den andra parten. En bättre ordning är att respektive part medverkar på den andres arrangemang.

Det är i sammanhanget viktigt att ha i åtanke att Handikappombudsmannen byggdes upp efter nedläggningen av Statens Handikappråd. I rådet fanns ett naturligt samråd med handikapprörelsen, eftersom den var representerad i styrelsen. Handikappombudsmannen skall inte utgöra ett samrådsorgan och därför finns inte denna naturliga kontakt mellan ombudsman och handikapprörelse. En orsak till missnöjet från ett antal handikapporganisationer kan bland annat sökas i detta förhållande.

Att döma av svaren på min enkät och de synpunkter jag fått vid mina kontakter med handikappförbunden, överväger dock de positiva bedömningarna av Handikappombudsmannens arbete. Detta gäller även de organisationer som tidigare kritiserade ombudsmannen.

5.7 Ombudsmannens internationella uppdrag och kontakter

Jag skall enligt mina direktiv pröva om Handikappombudsmannen skall ha någon roll i EU-samarbetet och hur en avgränsning skall göras gentemot regering och andra myndigheter.

I regeringens proposition (1994:219) om Handikappombudsmannen gavs denne ett mycket omfattande ansvar för bevak-

ningen av handikappfrågorna inom EU. På sid. 16 i propositionen framhålls följande.

Enligt regeringens mening bör det ingå i Handikappombudsmannens uppgifter att följa och bevaka handikappfrågornas utveckling inom EU och hur dessa kommer att påverka förhållandena i Sverige för personer med funktionshinder. Ombudsmannen bör ägna uppmärksamhet åt de olika program, resolutioner och andra bestämmelser av styrande och vägledande slag inom EU som kan få särskilda konsekvenser för personer med funktionshinder.

I förordningen med instruktion för Handikappombudsmannen anges i 2 § 5 att ombudsmannen långsiktigt skall "följa den internationella utvecklingen inom ansvarsområdet och särskilt Europeiska unionens insatser och dess konsekvenser för personer med funktionshinder". Denna kraftiga markering av bevakningen av insatserna inom EU bör ses mot bakgrund av att Sverige vid inrättandet av Handikappombudsmannen ännu inte var medlem i unionen.

Redan vid starten av Handikappombudsmannens verksamhet inleddes ett omfattande internationellt samarbete. I årsrapporten för 1994 redovisas olika internationella uppdrag för myndigheten. Bland annat deltog Handikappombudsmannen i den officiella svenska delegationen vid det sociala toppmötet i Köpenhamn. Vidare arrangerade ombudsmannen två studieresor till USA för att sprida kännedom om Americans with Disabilities Act (ADA). Inbjudna till dessa resor var riksdagsledamöter, tjänstemän från departement och myndigheter samt företrädare för handikapprörelsen.

Handikappombudsmannen har också under årens lopp deltagit som föreläsare vid många internationella seminarier och konferenser. I det internationella arbetet ingår också kontakter med ombudsmän för mänskliga rättigheter från andra länder.

Från den 1 januari 1995 ingick Handikappombudsmannen som en av två regeringsrepresentanter i HELIOS rådgivande kommitté. HELIOS var ett åtgärdsprogram med uppgift att främja lika möjligheter för och integrering av personer med funktionshinder. Programmet omfattade fyra år och när Handikappombudsmannen kom med hade det pågått i två år.

Regeringen utsåg vidare Handikappombudsmannen att delta i EU:s nätverk för informations- och erfarenhetsutbyte på handikappområdet. Myndigheten har också ingått i andra grupper i anslutning till EU och HELIOS. Handikappombudsmannen har

också lämnat synpunkter på promemorier, utredningar och skrivelser med anknytning till den Europeiska unionen.

HELIOS-programmet upphörde i december 1996. Det hade varit ett mycket viktigt uppdrag för Handikappombudsmannen att få delta i dess rådgivande kommitté, mot bakgrund av de åtaganden som angavs i propositionen. I årsrapporten för 1997 sid. 34 anför Handikappombudsmannen att den rådgivande kommittén "utgjort basen i Handikappombudsmannens bevakning av handikappfrågorna inom EU och gjort det möjligt för myndigheten att bygga upp ett kontaktnät med regeringsrepresentanter från andra EU-länder och inom Europeiska kommissionen".

När uppdraget inom HELIOS var slutfört begärde Handikappombudsmannen hos regeringen att myndigheten skulle ingå in en högnivågrupp som inrättats av kommissionen. Regeringen gick inte ombudsmannen till mötes i denna fråga.

I mina utredningsdirektiv nämns att jag skall behandla frågan om avgränsningen mellan Handikappombudsmannen och regering i kontakterna med EU. Jag har tagit upp denna fråga med tjänstemän från regeringskansliet. De har då påtalat att det föreligger svårigheter när en myndighet representerar Sverige i en högnivågrupp. Ett sådant uppdrag bör, har det framhållits för mig, i första hand ligga på ett departement, eftersom de beslut som ibland måste fattas i anslutning till denna grupp är på departementsnivå.

Några sådana principiella hinder för ombudsmannen att delta i andra internationella grupper, som utses av regeringen, har inte framförts.

Jag har inte närmare gått in på avgränsningen till andra myndigheter, eftersom jag vid min genomgång av Handikappombudsmannens EU-uppdrag fann att eventuella gränsdragningsproblem främst gällde regeringskansliet. I min enkät ställde jag emellertid en fråga som rent allmänt berörde gränsdragningsproblem mellan andra myndigheter och Handikappombudsmannen. Jag fick några få exempel men inget gällde EU. Detsamma var fallet vid mina sammanträffanden med myndigheter.

Jag nämnde tidigare i detta avsnitt att Handikappombudsmannen arrangerade studieresor till USA och att ombudsmannen deltagit som föreläsare vid många seminarier och konferenser utomlands. Denna verksamhet byggde mycket på att Handikappombudsmannen personligen hade ett stort nät av internationella kontakter. Dessa kontakter har också använts för att följa den internationella utvecklingen på handikappområdet.

Som en del i det internationella arbetet bör också nämnas de seminarier och konferenser med internationella inslag som Handikappombudsmannen arrangerat. Ofta har det skett tillsammans med någon handikapporganisation.

Syftet med dessa konferenser har varit att lyfta fram viktiga handikappolitiska frågor och ge dem en internationell relief.

5.8 Upplysnings- och informationsverksamheten

I mitt utredningsuppdrag ingår att utvärdera "Handikappombudsmannens upplysnings-, informations och opinionsbildande arbete" (direktiven sid. 6). Vidare framgår att jag i min utredning skall "främst belysa de direkta effekterna av myndighetens insatser på området" (sid. 6). Jag anlidade IdéTorget för att genomföra denna utvärdering. Resultatet av utvärderingen presenteras i en särskild studie genomförd av Ingmarie Holmegård "Handikappombudsmannens Informationsuppgifter." I detta avsnitt sammanfattar jag resultatet av studien.

Utvärderingens metod

Utvärderingen grundar sig på en genomgång av Handikappombudsmannens årsrapporter, årsredovisningar och en särskild promemoria om informationsinsatserna som ombudsmannen upprättade inför denna utvärdering. Intervjuer har gjorts med handikappombudsmannen Inger Claesson Wästberg, kanslichefen Hans von Axelsson och representanter för handikapprörelsen. Vidare har den ansvariga för informationsstudien gått igenom pressklipp, affischer, broschyrer och Handikappombudsmannens websidor. Slutligen besöktes en konferens, arrangerad av Handikappombudsmannen, Konferensen behandlade ombudsmannens kommunhandbok rörande FN:s standardregler.

Studiens innehåll

Handikappombudsmannen har formulerat en allmänt hållen informationspolicy om att myndighetens information skall vara öppen, korrekt, tydlig och lättförståelig, både språkligt och grafiskt. I denna policy slås fast att informationen huvudsakligen bygger

på egna resultat från utredningar och utvärderingar. Allt material finns tillgängligt med de anpassningsformer som gör det möjligt för funktionshindrade att ta del av det. Websidorna finns i en textbaserad version för dem som använder talsyntes. Den som behöver få sitt informationsmaterial anpassat på något särskilt sätt kan också erhålla det.

Media används aktivt genom pressmeddelanden, presskonferenser och direktkontakt med journalister. Handikappombudsmannen har också ofta deltagit i den offentliga debatten.

Informationskampanjer med affischer och annonsering har använts i speciella frågor. Däremot är myndigheten sparsam med allmänt informationsmaterial, i form av foldrar och broschyrer.

Handikappombudsmannens informationsverksamhet betecknas som information och kunskapsöverföring. Den kan i sin tur delas in i information och juridisk rådgivning samt konferenser och seminarier. En informatör är anställd för att sköta informations- och pressfrågor. Vid behov har också speciella konsulter och reklambyråer anlåtts. Exempel på detta är uppbyggnaden av webbsidan och information till näringslivet om FN:s standardregler.

Handikappombudsmannen har en vid definition av målgruppen för informationsinsatserna, i princip utgörs den av hela befolkningen. Eftersom resurserna för information är begränsade definieras specificerade målgrupper för olika informationsaktiviteter. I studien beskrivs olika målgrupper och deras skiftande intressen vad gäller information från ombudsmannen. Egna konferenser är ett redskap som används för informationsspridning till utvalda målgrupper. Under 1997 deltog ca 1200 personer i konferenser anordnade av Handikappombudsmannen. Tre "annonskampanjer" har genomförts och dessa har prisbelönats.

Tillsammans med den juridiska rådgivningen svarar informationsverksamheten för ca hälften av myndighetens samlade arbetstid. För 1997 anslogs knappt 5 miljoner kronor för information, vilket är drygt hälften av verksamhetskostnaderna det året.

Regeringen uppdrog åt Handikappombudsmannen att göra FN:s standardregler kända. Uppdraget hade tre utgångspunkter:

- ta fram ett basmaterial om reglerna i samarbete med handikapporganisationerna,
- undersöka hur Sverige efterlever reglerna,
- göra reglerna kända.

Jag har gjort en genomgång av dessa regler och deras påverkan på Handikappombudsmannens arbete. Genomgången redovisas i avsnitt 5.3.

Följande externa informationsmaterial har tagits fram av Handikappombudsmannen (ytterligare material har tillkommit efter utvärderingen):

- fickfolder om Handikappombudsmannen med namn, adresser,
- basmaterial om FN:s standardregler - broschyr, folder i fickformat. affisch med en kort sammanfattning av reglerna, overheadbilder samt videofilmer, en kortare reportagefilm och längre samtalsfilm,

Skriften "Diskriminering av funktionshindrade", som behandlar diskriminering i arbetslivet och i näringsverksamhet samt samhällets bristande tillgänglighet. Där i ingick bilder med texterna "Man är inte handikappad. Man blir det".

Det informationsmaterial som framställs av Handikappombudsmannen är av god kvalitet. Däremot används inte en konsekvent grafisk profil, vilket kan göra det svårare att bli igenkänd.

Under 1997 har Handikappombudsmannen öppnat en webbplats för att informera om de rättigheter som enskilda funktionshindrade har och för att öka myndighetens tillgänglighet. Webplatsen består av ca 300 sidor. Utformningen är inte särskilt säljande men ger en korrekt information. Webplatsen hade 3 222 besök under hösten 1997. Statistiken för 1998 visar på ett ökande antal. För de sidor som innehåller juridisk information, har noterats 8 469 besök. Det totala antalet träffar var 26 471.

En jämförelse kan göra med besöken på Barnombudsmannens Websida som 1998 hade 13 500 träffar.

Massmedia används som en viktig informationskanal. Policyn är att mediakontakter skall vara relaterade till egna resultat av undersökningar. Handikappombudsmannen har en aktiv pressbearbetning. Flera gånger har ombudsmannen förekommit i tyngre massmediala sammanhang med riksspridning, bland annat framträdanden i TV.

Det första verksamhetsåret förekom Handikappombudsmannen i 175 inslag och artiklar i media. Tillgängligheten har varit den dominerande frågan. Under 1997 uppgick antalet inslag och artiklar till 420. År 1997 ökade antalet till 680, det vill säga med drygt 60 %. Den enskilt största frågan var kommunenkäten som genomfördes under 1996. Den följdes upp med inslag både på

riksnivå och regionalt. Den andra stora frågan var undersökningen om diskriminering av funktionshindrade i arbetslivet. Det blir allt vanligare att anmälningsärenden uppmärksammas i massmedia.

Handikappombudsmannen får många inbjudningar att delta i andra arrangörers konferenser och evenemang. Under 1995 kom 200 inbjudningar, under 1996 inbjöds ombudsmannen till 243 arrangemang och 1997 var antalet inbjudningar 235. Handikappombudsmannen har prioriterat arrangemang som kan få effekter för många personer. År 1997 deltog man i 140 sådana arrangemang. Ombudsmannen tar också emot en hel del utländska studiebesök.

Hösten 1997 initierade Handikappombudsmannen tillsammans med affärstidningen Dagens Industri ett projekt riktat till näringslivet. Följande inslag kan nämnas:

- informationskampanj med fem annonser i Dagens Industri, som belyste den bristande tillgängligheten. Annonserna finns även som affischer,
- "Släpp in oss", en skrift om FN:s standardregler, specialskriven för företag,
- seminarium om tillgänglighet i näringslivet,
- tävlingen Handtaget, där företag tävlar i två klasser. Den ena handlar om anställningspolicy, den andra om anpassning av produkter och tjänster till funktionshindrade kunder. H. M Drottningen delar ut diplom till vinnande företag.

Handikappombudsmannen presenterar sin verksamhet i årsrapporterna till regeringen. Vidare lämnar myndigheten särskilda rapporter i olika viktiga frågor.

Kommentarer från Ingmarie Holmegard, ansvarig för informationsstudien

Ingmarie Holmegard anser att Handikappombudsmannen besitter en väl utvecklad kompetens för informationsfrågor. En tydligare policy och en tydligare informationsplan efterlyses dock, där det framgår vad man vill uppnå med informationen, hur man skall arbeta med information och vilka krav man ställer på den information som ges ut. Den juridiska rådgivningen och informationsinsatserna skall tydligare särskiljas, eftersom det handlar om två skilda former av information.

Vidare påpekar Ingmarie Holmegård att det varit svårt att i efterhand mäta hur väl man nått sina målgrupper vad gäller konferenser, eftersom det inte finns angivet för alla deltagare vilka de representerar. Utvärderingen av informationsinsatserna är inte särskilt väl utvecklad. Mer arbete bör läggas ner på kännedom- och effektmätningar. Handikappombudsmannen har lyckats mycket bra med den mediala uppmärksamheten.

5.9 Enskilda ärenden

Rådgivningsärenden

Enligt 3 § andra stycket lagen (1994:749) om Handikappombudsmannen skall ombudsmannen genom informationsverksamhet och på annat liknande sätt verka för att ingen missgynnas eller på annat sätt utsätts för orättvis eller kränkande behandling på grund av funktionshinder.

Av prop. 1993/194:219 sid. 25 framgår att den beskrivna verksamheten skall ge personer som vänder sig till ombudsmannen information och allmänna råd om hur han eller hon skall kunna bevaka sina intressen. På sid. 15 i propositionen förklaras följande.

Personer som vänder sig till ombudsmannen skall kunna få upplysningar om vart de skall vända sig i olika frågor som funktionshinder kan ge upphov till och hur de kan bevaka sina intressen och ta tillvara sin rätt. Ombudsmannen kan i det sammanhanget ta initiativ till överläggningar eller ta de kontakter som i övrigt behövs för att få sakfrågan belyst. Ombudsmannen skall däremot inte fungera som en advokat eller ombud för enskilda personer.

Bakgrunden till den juridiska rådgivningsverksamheten är att sådan rådgivning kan vara svår att få på andra håll i samhället. Vissa handikapporganisationer bistår sina medlemmar med juridisk rådgivning, men många organisationer saknar resurser för detta. Även om andra tillsynsmyndigheter också svarar på frågor, är det tydligt att många frågeställare föredrar att vända sig till Handikappombudsmannen. Utifrån de samtal jag fört med representanter för olika handikapporganisationer, har jag förstått att den rådgivning som Handikappombudsmannen ger är av samma karaktär som den som organisationerna erbjuder.

Vidare finns en mycket stor mängd lagar och författningar som gäller funktionshindrades rättigheter och intressen. Av de kontakter jag har haft med olika myndigheter i samband med min ut-

redning har jag funnit att tillsynsmyndigheterna inte alltid har tillräcklig kunskap för att kunna erbjuda den rådgivning som efterfrågas. I synnerhet saknas den breda kunskap som ofta krävs. Hos många myndigheter intar inte handikappfrågorna någon framskjuten plats. Socialstyrelsen har till exempel sedan en tid tillbaka ingen särskild enhet för handikappfrågor. Av den enkät jag lät skicka ut till länsstyrelserna framgår att flera länsstyrelser ger handikappfrågorna en relativt låg prioritet.

Rådgivningsverksamheten hos ombudsmannen består av muntlig och skriftlig rådgivning. Enligt uppgift från ombudsmannen åtgår det för närvarande cirka en tjänst för att ge juridisk rådgivning per telefon och cirka en kvarts tjänst för att sköta den skriftliga rådgivningen. Sedan den 1 november 1997 ger ombudsmannen också rådgivning på myndighetens websidor.

Handikappombudsmannens jurister får dagligen samtal och brev från personer som ber om råd. Många som vänder sig dit har ofta varit i kontakt med flera andra myndigheter som kan vara knutna till ärendet. De flesta som kontakter ombudsmannen för att få råd och hjälp är själva funktionshindrade. Det är också vanligt att föräldrar till barn med funktionshinder tar kontakt. Därutöver får myndigheten samtal och brev från olika personalgrupper som behöver hjälp med att reda ut frågor av skilda slag.

I detta sammanhang kan det vara på sin plats att erinra om att Handikappombudsmannen inte skall fungera som ombud för enskilda personer, men väl kan ge råd om hur den enskilde kan föra sin talan och vilka argument som kan föras fram.

Rådgivningsärendena har ökat i omfattning på följande sätt. Under 1995 hade ombudsmannen knappt 500 ärenden, 1996 uppgick antalet ärenden till 761, år 1997 var motsvarande antal 791 och under 1998 hade ombudsmannen 1085 ärenden. De skriftliga rådgivningsärendena diarieförs. Antalet sådana har utvecklats på följande sätt: år 1995 inkom 113 ärenden, året därefter inkom 117, 1997 uppgick antalet till 184 och 1998 inkom 272 rådgivningsärenden.

De fem vanligaste ämnesområdena för all juridisk rådgivning var stöd och service 22 %, ekonomisk och social trygghet 22 %, utbildning 14 %, arbete 11 % och tillgänglighet 10 %.

Den skriftliga rådgivningen ökar som andel av all rådgivning och är ofta inriktad på juridisk information.

Den muntliga rådgivningen har betydelse för människor som har svårt att uttrycka sig i skrift. Denna rådgivning är mycket skiftande och omfattar både enkla frågor som kan besvaras på

kort tid och sådana som kräver juridiska utredningar och uppföljande samtal.

Jag har gått igenom 89 skriftliga rådgivningsärenden som inkommit till ombudsmannen under åren 1996 till 1998. De har givits in av privatpersoner och organisationer. Frågorna gäller ett stort antal ämnesområden och berör olika myndigheters ansvarsområden. Här följer en uppräknig av en del av de ärenden jag gått igenom och som exemplifierar spännvidden i frågorna till ombudsmannen:

- funktionshindrade barns situation i skolan och tillämpningen av skollagen och grundskoleförordningen,
- regler om skolskjuts,
- regler om förtidspension och tillämpningen av lagen om allmän försäkring och RFV:s allmänna råd,
- socialtjänstlagens bestämmelser,
- personkretsen och räckvidden av LSS,
- funktionshindrade barns rätt att medta personlig assistent i skolan,
- rätt ta med ledarhund i mataffär,
- regler för arbetsgivaravgifter för tillfällig hjälp när man sitter i rullstol,
- Vägverkets regler för erhållande av parkeringstillstånd,
- vad kan en funktionshindrad person göra mot en näringsidkare som inte följer ett utslag från Allmänna Reklamationsnämnden,
- regler för bussars och färdtjänstfordons tillgänglighet,
- regler för tillgänglighet i offentliga lokaler och tillämpningen av Boverkets regler,
- gällande regler för en elev som ansöker om att komma in på RH-gymnasium,
- regler för bosättningsstid i Sverige för att en person skall kunna ansöka om förtidspension enligt lagen om allmän försäkring,
- regler för erhållande av hjälpmedel enligt hälso- och sjukvårdslagen,
- förutsättningarna för att överklaga ett bygglovsärende,
- förutsättningar för erhållande av handikappersättning och omfattningen av denna,
- försäkringsbolags möjligheter att vägra teckna livförsäkring för en person på grund av funktionshinder,
- regler för erhållande av bilstöd,
- den amerikanska ADA-lagstiftningens bestämmelser.

Utöver ovan beskrivna typiska juridiska frågor får ombudsmannen även en hel del frågor om hur praktiska problem kan lösas. Det kan gälla lämplig placering i flygplan vid längre resa eller hur olika typer av diskriminerande behandling kan bemötas.

Handikappombudsmannen svarar oftast direkt på frågorna. Vanligen ges konkreta råd eller anvisningar. Det förekommer också att ombudsmannen hänvisar frågeställaren till andra myndigheter, ibland efter att ha gett sin egen syn på frågan.

Anmälningssärenden

En viktig del av Handikappombudsmannens arbete är handläggningen av alla de anmälningar som sker till ombudsmannen. Ett ärende klassificeras av ombudsmannen som ett anmälningssärende när en enskild person eller en organisation anmäler att funktionshindre missgynnas eller på annat sätt utsätts för kränkande behandling på grund av sitt funktionshinder.

Det framgår inte uttryckligen av lagen om Handikappombudsmannen eller instruktionen för Handikappombudsmannen att denne skall ta emot anmälningssärenden och undersöka hur myndigheter och andra hanterar enskilda ärenden och andra frågor. Av 4 § i lagen framgår emellertid att myndigheter, landsting och kommuner som har skyldighet att fullgöra uppgifter som rör personer med funktionshinder, på ombudsmannens uppmaning skall lämna information till denne om sin verksamhet. Denna uppgiftsskyldighet kan även avse enskilda ärenden.

Handikappombudsmannen kan begära att få uppgifter om en namngiven, enskild person från en myndighet. Detta blir i praktiken aktuellt då någon enskild vänt sig till ombudsmannen för att göra en anmälan. I sådana fall kan ombudsmannen ta initiativ till överläggningar eller ta de kontakter som i övrigt behövs för att få sakfrågan belyst.

Utgångspunkten för ombudsmannens handläggning av anmälningssärenden är bland annat regler i regeringsformen (RF) och förvaltningslagen (1986:223). Enligt 1 kap. 9 § RF skall förvaltningsmyndigheterna i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet. Av 4 § förvaltningslagen framgår att varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpens skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Jag har gått igenom 158 utvalda anmälningssärenden under åren 1996, 1997 och 1998 för att bedöma hur de har handlagts. Ärendena är till ungefär 50 % "utplockade" som intressanta. Resten är slumpmässigt utvalda. Som framgår ovan i avsnittet har jag också tagit del av 89 skriftliga rådgivningsärenden.

Syftet med genomgången har varit att undersöka om Handikappombudsmannens arbete med anmälningssärendena är meningsfullt och även framdeles bör vara en av ombudsmannens uppgifter.

Antalet anmälningssärenden har, sedan ombudsmannens tillkomst fram till år 1998, utvecklats på följande sätt: under 1995 inkom 69 ärenden, år 1996 uppgick antalet till 100 och under 1997 anmäldes 141. Slutligen inkom 142 ärenden under 1998. Enligt uppgift från ombudsmannen kan den avstannade ökningen bland annat bero på att ombudsmannen blivit mer restriktiv med att klassificera ärenden som anmälningssärenden.

Ombudsmannen delar in anmälningarna i ämnesområden som motsvarar dem som finns i FN:s standardregler. Den största andelen har rört tillgänglighetsfrågor i vid mening. Tendensen är dock att dessa minskar som andel av samtliga ärenden.

Andra ämnesområden med många anmälningar är arbete, stöd och service, utbildning samt ekonomisk och social trygghet. De 158 anmälningarna som jag gått igenom riktar sig mot kommuner, landsting, myndigheter, privata företag och organisationer. Anmälningarna avser förhållanden inom sjukvården, arbetslivet, kommunikationer, yttre tillgänglighet och tillgänglighet till information, stöd och service samt ekonomisk trygghet, bemötande i näringslivet m.m.

Ett ärende anhängiggörs hos Handikappombudsmannen genom att en enskild person eller en organisation muntligen eller skriftligen gör en anmälan till ombudsmannen. Denne uppmanar vanligen den anmälda parten att inkomma med yttrande. I vissa ärenden begär ombudsmannen även in yttranden från andra berörda myndigheter. Inte sällan aktualiserar anmälningarna frågan om hur ombudsmannens bevakning förhåller sig till andra myndigheters tillsyn. Det förekommer att ombudsmannen översänder en anmälan till ansvarig tillsynsmyndighet för vidare åtgärder.

Ärendena kan avslutas på olika sätt. Ombudsmannen kan konstatera att ärendet, efter det att anmälan gjordes, har fått en lämplig lösning. Denne kan även göra ett uttalande om vad som enligt ombudsmannens mening är lämpligt i ett visst ärende. Detta uttalande har formen av en rekommendation. I andra fall kan ärendet avslutas med att ombudsmannen uppmanar anmälaren att

agera på visst sätt, till exempel att överklaga ett beslut. Ombudsmannen erinrar då anmälaren om vad denne bör göra samt att ombudsmannen inte själv är behörig att vara ombud. Handikappombudsmannen kan inte i något fall uttala annat än rekommendationer till anmälare och anmäld part.

I avsnitt 8.3 återkommer jag med mina förslag om hur enskilda ärenden skall handläggas i fortsättningen.

II

Överväganden och förslag

6 Handikappombudsmannens betydelse för utvecklingen

Handikapporganisationerna bildar idag en stark folkrörelse och det är min övertygelse att den mer påtagligt än någon annan institution i samhället har format den svenska handikappolitiken. Ett tydligt exempel från senare år är tillkomsten av assistansersättningen.

Vidare framgår det av mina sammanträffanden med kommunrepresentanter, som redovisas i kapitel 3, att handikapprörelsen är den främsta inspirationskällan för kommunerna, när det gäller olika insatser för att skapa tillgängliga miljöer. Enkäterna till olika privaträttsliga organ gav samma besked.

Jag anser mig dock kunna konstatera att Handikappombudsmannen också har haft en stor betydelse för de senaste årens handikappolitiska utveckling i vårt land.

När handikapporganisationerna beskriver betydelsen av Handikappombudsmannen, se avsnitt 3.6, är det främst information och opinionsbildning som lyfts fram. Många organisationer uppger att årsrapporterna gör stor nytta i opinionsbildningen. Handikappombudsmannens opinionsbildande arbete är ett viktigt komplement till handikapprörelsens insatser. När det gäller Handikappombudsmannens informationsarbete kan organisationernas synpunkter sammanfattas enligt följande:

- det kommer många representanter för kommunerna på ombudsmannens konferenser,
- informationsarbetet har resulterat i konkreta åtgärder när det gäller tillgängligheten i kommuner,
- det finns ett ökat lokalt intresse för FN:s standardregler till följd av Handikappombudsmannens konferenser,
- när företrädare för organisationerna möter tjänstemän och förtroendevalda i kommunerna märks att ombudsmannens informationsverksamhet har haft effekt. Handikappombudsmannens

ställning har en tyngd som gör att denne har lättare att komma ut med information än organisationerna.

Av den särskilda studie av informationsarbetet som redovisas i avsnitt 5.8 framgår att Handikappombudsmannen nått ut i media på ett effektivt sätt. Flera av de rapporter som myndigheten producerat har fått ett bra genomslag i både press, radio och TV. En illustration till detta utgör undersökningen av Sveriges kommuner – "Undersökning om delaktighet och jämlikhet för personer med funktionsnedsättning – en enkätundersökning bland Sveriges kommuner".

Handikappombudsmannen har arrangerat en stor mängd konferenser, bland annat för att informera om FN:s standardregler. På detta sätt har några tusen deltagare nåtts av informationen och budskapet från ombudsmannen. Målgruppen för dessa konferenser har varit personer som genom arbete eller förtroendeuppdrag i sin tur har goda möjligheter att påverka andra. Handikapporganisationernas företrädare har påpekat för mig, att det vid deras möten med tjänstemän och förtroendevalda i kommuner, framgår att ombudsmannens informationsverksamhet har haft effekt.

Handikappombudsmannens arbete med att förankra och implementera FN:s standardregler, har haft en stor betydelse. Redovisningen i kapitel 3 och genomgången i avsnitt 5.3 om hur myndigheten arbetat med standardreglerna ger en god grund för detta påstående. Förutom konferenser och andra informationsinsatser, genomförde ombudsmannen en omfattande undersökning riktad till 192 myndigheter, där dessa fick besvara frågor med utgångspunkt i dessa regler.

Mycket av information och opinionsbildning får effekt på lite längre sikt. Den konkreta betydelsen av sådan verksamhet är därför svår att mäta. Samtidigt är det viktigt att handikappfrågorna får en plats i samhällsdebatten. Jag anser att utredningens bakgrundsmaterial ger stöd för uppfattningen att Handikappombudsmannen har bidragit till detta, genom sina möjligheter att komma till tals i media.

Ett område jag inte kan förbigå gäller barn med dyslexi. Handikappombudsmannen deltog tillsammans med andra organisationer i en kampanj om dyslexi. I nära anslutning till denna opinionsbildning tog Handikappombudsmannen initiativ till undersökningar i skolan om stöd till barn med dolda funktionsnedsättningar. Konferenser genomfördes tillsammans med Skolverket. Den sammantagna effekten av de olika insatserna, ledde till att barn med dyslexi fick en helt annan uppmärksamhet än tidigare.

Detta har varit till gagn för dem vad gäller bland annat stödresurser i skolan. Samtidigt som jag påtalar dessa positiva effekter, är jag tveksam till om Handikappombudsmannen skall delta i denna form av kampanjverksamhet. Jag tror att det på sikt är bättre att renodla ombudsmannarollen och överlåta kampanjer åt handikapprörelsen.

Handikappombudsmannen har i sina årsrapporter lagt förslag om lagstiftning mot diskriminering. Denna fråga har också under många år starkt engagerat handikapprörelsen. Den lag om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder som riksdagen nu antagit, ser jag i första hand som resultatet av ett långt och ihärdigt arbete från handikapprörelsen. Handikappombudsmannen har emellertid lämnat ett mycket viktigt bidrag till att lagen fick sin slutliga utformning. Ett första utredningsförslag fick stark kritik från olika remissinstanser, i synnerhet från Handikappombudsmannen som i sitt remissvar presenterade ett alternativt lagförslag. En ny utredning tillsattes och den proposition som byggde på denna utredning lade ett förslag som i långa stycken påminner om det som Handikappombudsmannen lanserade. Propositionen antogs sedermera av riksdagen och den nya lagen trädde i kraft den 1 maj i år.

Jag vill också lyfta fram Handikappombudsmannens bidrag till en bättre statistik på handikappområdet. Ett exempel på detta är den undersökning Statistiska Centralbyrån genomförde på initiativ av Handikappombudsmannen om funktionshindrades arbetsmarknadssituation. En sådan statistik har tidigare saknats. Grunden för undersökningen var de ordinarie arbetskraftsundersökningarna. Statistik är en viktig kunskapskälla och med hjälp av statistiska uppgifter är det lättare att nå ut i media och att påvisa behov av handikappolitiska åtgärder.

Det är svårt att bedöma resultatet av de överläggningar med statliga myndigheter som Handikappombudsmannen kallat till. Enligt de svar jag fick på mina enkäter har de inte betytt särskilt mycket för myndigheternas arbete. Ett stort antal myndigheter har dock i något avseende samarbetat med Handikappombudsmannen. Det har då rört sig om konferenser och gemensamma arbetsgrupper.

I sitt enkätsvar nämner Skolverket att samarbetet lett till att de gemensamt tagit fram en rapport om elever med dolda funktionsnedsättningar. Som framgår av avsnitt 3.1 påpekade Skolverkets representanter att kontakterna med Handikappombudsmannen resulterat i att verket fått ett större engagemang och intresse för

handikappfrågorna. Detta skedde trots att relationen från början var spänd mellan de båda myndigheterna.

Övriga myndigheter svarar i enkäten att tillkomsten av en Handikappombudsman inte har haft någon större betydelse för det egna arbetet med handikappfrågor.

I regleringsbrev för Handikappombudsmannen har genderperspektivet poängterats. Detta perspektiv återfinns i mycket av den statistik som Handikappombudsmannen presenterar. Vidare har ombudsmannen lagt förslag till andra myndigheter om bland annat könsaspekter i deras statistik. Vid olika tillfällen har Handikappombudsmannen dragit fram könsskillnader i ljuset, som tidigare inte uppmärksammats. Som jag nämnde ovan kan statistiken användas i både opinionsbildning och som ett direkt politiskt påtryckningsmedel. Olika handikapporganisationer har också engagerat sig i jämställdhetsfrågorna. Det gemensamma arbetet från ombudsman och handikapprörelsen har säkert spelat en stor roll för att genderperspektivet vid olika tillfällen har uppmärksammats.

Handikappombudsmannen har hävdats ett stort mått av oberoende och självständighet gentemot regeringen. Detta har kommit till särskilt uttryck vid några tillfällen. Jag tänker närmast på engagemanget mot nedskärningar inom assistansersättningen och arbetet för en antidiskrimineringslagstiftning. En positiv effekt av denna strävan att hävda sin självständighet är att ljuset har riktats mot själva ombudsmannarollen och de uppgifter som åvilar en ombudsman.

Det finns emellertid tillfällen när jag anser att Handikappombudsmannen gått över gränsen och riktat kritik mot enskilda statsråd och regeringen på ett sätt som inte tillkommer en ombudsman och som inte heller gagnar själva sakfrågan.

När jag studerat Handikappombudsmannens individuella ärenden i form av rådgivningar och anmälningar, ser jag ett resultat på två plan. Den enskilde får råd som kan få betydelse till exempel i samband med ansökningar. Anmälningarna leder i flera fall till positiva effekter för den enskilde. I dessa ärenden är naturligtvis resultatet på det individuella planet det primära. Samtidigt finns en viktig generell aspekt, som blir tydlig när berörda instanser behandlar anmälningar från ombudsmannen. En myndighet som blivit anmäld vidtar ofta åtgärder som leder till att eventuella misstag inte begås på nytt, när andra personer vänder sig dit.

Jag ser Handikappombudsmannens engagemang i enskilda ärenden som mycket angeläget. Förutom att det stärker enskildas möjligheter att hävda sina rättigheter, ger det ombudsmannen en

god kunskap om levnadsvillkoren för människor med funktionshinder. Denna kunskap kanske inte ger en omedelbar effekt på den handikappolitiska utvecklingen men har betydelse på längre sikt.

Det är också denna betydelse på lite sikt som är det viktiga i min bedömning av Handikappombudsmannens arbete. Det är inte ett antal enskilda frågor, där jag kan spåra ett inflytande från ombudsmannen som jag därför vill ta fasta på. I stället ser jag betydelsen av Handikappombudsmannens arbete i olika informations- och opinionsbildningssatsningar, i undersökningar som gett kunskap om förhållanden som är viktiga för människor med funktionshinder, i bevakning av enskildas intressen och i påverkan på andra myndigheter.

7 Ombudsman eller myndighet

Mitt förslag: Huvuduppgiften för en handikappombudsman är att bevaka enskilda funktionshindrades eller grupper av funktionshindrades intressen. Detta kräver att ombudsmannen är så fristående som möjligt från statens verkställande makt. Handikappombudsmannens verksamhet bör därför enbart regleras genom en särskild lag. Regeringen bör i möjligaste mån beakta den självständighet för ombudsmannen som jag föreslår.

Olika institutioner – olika roller

Det är en uppgift för staten att påverka enskilda medborgare och samhällets organ och inrättningar att handla så att funktionshindrade kan uppnå jämlikhet och full delaktighet i samhället. Detta kan ske på olika sätt. Ett sätt är att ha en särskild institution som bevakar att enskilda funktionshindrade eller grupper av funktionshindrade får sina rättigheter tillgodosedda. En sådan institution skall kunna vidta åtgärder för att rätta till missförhållanden av olika slag. Ett annat sätt är att genom en eller flera myndigheter på olika vägar föra ut den av riksdagen fastlagda handikapppolitiken i samhället och på så sätt påverka den allmänna opinionen. Myndigheterna skall i det fallet genom olika direktiv från regeringen (förordning och regleringsbrev) svara för att och hur riksdagens intentioner får genomslag. Dessa två sätt att påverka den allmänna opinionen utgör naturliga komplement till varandra. Det kan vara svårt att på ett lämpligt sätt förena dessa båda roller i en och samma institution.

Regeringen använder myndigheter som står till dess förfogande för att föra ut den fastlagda handikapppolitiken i samhället. Statliga förvaltningsmyndigheter lyder enligt 11 kap. 6 § regeringsformen under regeringen om inte annat stadgas i lag. Det innebär att de har ett uttalat ansvar att verkställa regeringens politiska intentioner inom ramen för sina förvaltningsuppgifter. Den-

na styrning kommer till uttryck på olika sätt, bland annat genom de så kallade regleringsbrev, där anvisningar ges om hur myndigheten skall använda sina budgetmedel. Denna styrning är en del i den demokratiska processen.

Handikappombudsmannen skall i sin nuvarande roll såväl bevaka att enskilda och grupper av funktionshindrades rättigheter tillgodoses som att föra ut den av riksdag och regering fastlagda handikappolitiken i samhället. Ombudsmannen har alltså en dubbel roll när det gäller att verka för att personer med funktionshinder kan uppnå jämlikhet och full delaktighet. Det är tveksamt om detta är den bästa ordningen för att tillgodose funktionshindrades intressen. Dessutom är det tveksamt om denna dubbla roll står i överensstämmelse med de internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter som Sverige på olika sätt anslutit sig till. En beskrivning av dessa återfinns i kapitel 4. Grundläggande för mitt utredningsuppdrag är därför att ta ställning till behovet av en renodlad ombudsman för människor med funktionshinder jämfört med regeringens behov av en myndighet med ett samlat ansvar att föra ut den fastlagda handikappolitiken.

Ombudsman

Med ombudsman avses, i detta sammanhang, inte en sådan funktion som har att företräda en viss person i ett avtalsförhållande eller i en process. En sådan ombudsmans formella ställning och behörighet framgår av den fullmakt som huvudmannen givit ombudet. Det finns således ett formaliserat förhållande mellan huvudmannen och ombudet. Inte heller är det fråga om en person som på uppdrag av till exempel en arbetstagarorganisation har till uppgift att företräda medlemmarnas intressen i samband med avtalsförhandlingar etc. Ett sådant ombuds ställning i förhållande till de enskilda är kopplat till deras medlemskap i föreningen.

Med ombudsman avser jag här en person som har ett officiellt uppdrag att bevaka att de rättigheter inte träds för när, som tillkommer eller får anses tillkomma en viss grupp eller enskilda som tillhör denna grupp. I en sådan ombudsmans roll måste därmed ligga ett stort mått av självständighet. I sin bevakning bör ombudsmannen ha rätt och möjlighet att ge synpunkter på hur samhällets olika organ och institutioner, såväl allmänna som enskilda, bör eller inte bör förhålla sig gentemot den grupp som ombudsmannen representerar. Kritik kan då även riktas mot rege-

ringen för det sätt på vilket riksdagens fastlagda handikappolitik verkställs.

Ombudsmannainstitutets självständighet kan därmed uttryckas i termer av lojalitet. Förvaltningsmyndigheten har sin yttersta lojalitet riktad mot regeringen medan ombudsmannen skall vara lojal mot dem han företräder. Det innebär då också att det i en sådan funktion som en Handikappombudsman är svårt att förena rollen att bevaka funktionshindrades intressen med rollen att företräda regeringen.

De tematiska ombudsmännen utgör i sina nuvarande funktioner en hybrid mellan ombudsmän och förvaltningsmyndigheter. Handikappombudsmannen för sin del handlägger dock en rad uppgifter som typiskt sett får anses utgöra ombudsmannauppgifter. Det gäller till exempel anmälningar från enskilda eller grupper av funktionshindrade, åtgärder för att påpeka olika missförhållanden som får till effekt att funktionshindrade inte kan uppnå jämlikhet och full delaktighet i samhället samt uppgifter som kan ses som en form av bevakning av hur andra myndigheter tar ansvar för sina uppgifter på handikappområdet.

Att vara självständig i förhållande till regeringen utgör ett i internationella sammanhang fastställt kriterium för att kunna beteckna en institution som en ombudsman. Ingen av de tematiska ombudsmännen anses därför internationellt som ombudsmän. Endast JO betraktas där som en "riktig ombudsman". De så kallade Parisprinciperna (se kap. 4) uttrycker också uppfattningen att ombudsmän för mänskliga rättigheter inte får vara underställda regeringen. Ombudsmannens relation till regeringsmakten är rådgivarens, inte förvaltningsmyndighetens vars uppgift är att föra ut regeringens politik på området. Om Sverige skall följa de uttalanden som gjorts i Parisprinciperna, kan inte Handikappombudsmannen vara annat än en från den verkställande makten fristående institution, som med stöd av lag självständigt har att bevaka funktionshindrades intressen.

Uppgifter för en Handikappombudsman

En för mig fundamental fråga i sammanhanget är vilket behov det finns av en institution med renodlade ombudsmannauppgifter. Finns det ett sådant behov bör institutionen också vara utformad med den självständighet och det oberoende från den verkställande makten som förutsätts enligt "Parisprinciperna". Jag tog upp

denna fråga i enkäter och vid mina sammanträffanden med skilda samhällsorgan.

I min enkät till myndigheterna fanns frågan om Handikappombudsmannens ställning i förhållande till regering och övriga myndigheter. Majoriteten hade inga synpunkter men en tredjedel ville ha en ombudsman med en rådgivande, praktisk roll mot myndigheterna. Jag tog också upp denna fråga vid mina sammanträffanden med olika myndighetsrepresentanter. De flesta såg inget skäl till att ombudsmannen skulle avvika från andra myndigheter i förhållande till regeringen, medan representanterna från två myndigheter pekade på att en myndighet som har laglig rätt att kalla andra till överläggningar och infordra uppgifter från dem, måste ges en särskild status.

Vid min hearing med handikapprörelsen framkom att organisationerna hade en mer allmän uppfattning att Handikappombudsmannen borde ha en friare ställning i förhållande till regeringen. Däremot fanns inget förslag hur förhållandet författningsmässigt skulle utformas.

Meningarna gick i sär bland de rådsledamöter jag intervjuade. Vissa uttryckte bestämt att Handikappombudsmannen borde vara fristående medan andra framhöll att uppgifterna för en Handikappombudsman är sådana att den bör betraktas som en vanlig myndighet under regeringen.

Även om meningarna således är delade om behovet av institution med den självständighet som förutsätts enligt Parisprinciperna, ser jag det ändå som nödvändigt att renodla ombudsmannainstitutionen på handikappområdet. Inte bara med hänsyn till de internationella överenskommelserna, utan även därför att jag bedömer att en sådan självständig institution är viktig för att nå målet om jämlikhet och full delaktighet för personer med funktionshinder. Det behövs en institution som utan påverkan från den verkställande makten kan peka på inskränkningar av de mänskliga rättigheter som tillkommer funktionshindrade. En sådan institution skall, utan politiska hänsyn, kunna rikta kritik mot underlåtenheter som kan drabba funktionshindrade och bristande möjligheter för dem att kunna ta del av samhällets olika utbud. Sådan kritik skall kunna riktas till såväl hela den offentliga sektorn som hela den enskilda sektorn.

Handikappombudsmannen har visserligen – som framgår av vad ovan sagts – redan i dag en rad uppgifter som utan vidare kan sägas vara av ombudsmannakaraktär. Anmälningssärenden, initiativ att undersöka funktionshindrades villkor i samhället och påpe-

kanden till olika myndigheter om deras bristande ansvar för personer med funktionshinder är sådana uppgifter.

Av lag och förarbeten framgår dock inte entydigt att Handikappombudsmannen skall svara för dessa uppgifter. Tvärtom sägs till exempel beträffande bevakningen av andra myndigheter, att Handikappombudsmannen inte skall ha någon tillsyn över dessa myndigheter. Det är emellertid min bestämda uppfattning – se även avsnitt 8.3 – att ombudsmannen bör ha en roll som innebär en uppföljning av hur andra myndigheter tar ansvar för rättigheter som tillkommer personer med funktionshinder.

Hantering av enskilda klagomål är vidare en uppgift som i förarbetena inte alls markerats som särskilt betydande. Det har emellertid visat sig att denna uppgift tar i anspråk en betydande del av ombudsmannens resurser. Jag ser inget fel härmed eftersom ju detta ändå – som sagt – är en typisk ombudsmannauppgift.

Att svara för uppgifter som nu sagts förutsätter att Handikappombudsmannen kan agera självständigt och utan att behöva ta hänsyn till av regeringen pålagda arbetsuppgifter som inskränker ombudsmannens möjligheter att utöva sin roll som ombudsman. För att uppnå en större självständighet i bevakningen av att människor med funktionshinder inte utsätts för diskriminering eller annan missgynnande behandling måste ombudsmannens samtliga uppgifter regleras i lag. Regeringen skall inte i förordning kunna lägga på ombudsmannen uppgifter därutöver. Verksamheten skall till sitt huvudsakliga innehåll styras genom de direktiv riksdagen i lag ger ombudsmannen. Det innebär att följa hur väl vårt land lever upp till de handikappolitiska ambitioner som riksdagen beslutat om och som utgår från FN:s deklARATIONER om de mänskliga rättigheterna och standardreglerna. Rollen som ombudsman är alltså inte en passiv roll, utan inkluderar ett stort spektrum av åtgärder som information och opinionsbildning, rådgivning, utredningar, processföring med mera. Regeringen bör vid utfärdande av regleringsbrevet för Handikappombudsmannen ta hänsyn till att ombudsmannens verksamhet i första hand styrs genom lagen och att ombudsmannen förutsätts inta en självständig roll gentemot regeringen

Jag konstaterar alltså att det finns ett stort behov av en Handikappombudsman med tydligare självständighet än i dag. Genom lagen om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder förstärks också behovet av denna självständiga institution. I framtiden hoppas jag att lagstiftningen dessutom kan utsträckas till diskriminering i näringsverksamhet, vilket natur-

ligtvis ytterligare talar för en Handikappombudsman med en självständig ställning i förhållande till regeringen.

En handikappmyndighet

Det finns emellertid också ett behov för regeringen att genom den statliga förvaltningsorganisationen föra ut sin handikappolitik i samhället. Regeringen kan ge myndigheterna olika uppdrag i detta syfte. Med det ökade ansvar för handikappfrågor som enligt min mening bör läggas på olika centrala statliga myndigheter, till exempel Socialstyrelsen, Boverket, Vägverket, Skolverket, (se avsnitt 8.4) bör det vara möjligt för regeringen att kunna använda en rad andra myndigheter än Handikappombudsmannen för sådana uppgifter. Om det emellertid finns ett tydligt behov av att lägga någon uppgift på en myndighet med ett samlat ansvar för hela handikappområdet bör regeringen kunna utnyttja Handikappombudsmannen för detta ändamål. Den självständighet som jag föreslår för ombudsmannen hindrar därmed inte regeringen från att utnyttja ombudsmannens exklusiva kompetens när det bedöms erforderligt. I första hand bör dock sådana uppdrag från regeringen läggas ut på andra myndigheter än ombudsmannen.

Ett alternativ skulle kunna vara att vid sidan av en renodlad Handikappombudsman med enbart ombudsmannauppgifter, inrätta en särskild myndighet med ett samlat ansvar att föra ut regeringens politik på handikappområdet och göra erforderliga uppföljningar och utvärderingar inom detta område. Det skulle innebära att vissa resurser behövde tas från Handikappombudsmannen och möjligen även från vissa andra centrala myndigheter. En sådan myndighet skulle bli mycket liten, samtidigt som Handikappombudsmannen skulle bli ännu mindre än i dag. Denna utveckling är därför inte acceptabel, om det inte är möjligt att tillskapa de ytterligare resurser som behövs för uppgiften.

Mitt huvudförslag är därför att behålla den nuvarande Handikappombudsmannen och ge denne en tydligare roll att i första hand svara för typiska ombudsmannauppgifter. Dessa skall enbart framgå av lag.

Själva beteckningen ombudsman bör vara en exklusiv benämning för en myndighet med de självständiga uppgifter och den roll jag skisserat ovan. Om alternativet med en mer självständig ombudsman avvisas anser jag därför att myndigheten bör byta namn. Vissa av de förslag jag lägger i kap. 8 går dock mycket väl att förena både med förslaget om en mer renodlad Handikappom-

budsman och med alternativet om en förvaltningsmyndighet med av regeringen givna uppgifter.

Riksdag eller regering som huvudman

Med den av mig föreslagna lösningen kan Sverige sägas ha tagit ett steg i riktning mot den internationella ordning som råder i fråga om institutioner för mänskliga rättigheter. Flera av de kriterier som anges i Parisprinciperna är uppfyllda med mitt förslag. Dit hör att verksamheten enbart skall styras genom lag, att institutionen skall kunna ta egna initiativ och att den skall ha rätt att göra egna uttalanden utan att vara bunden av regeringen. För en full självständighet i förhållande till regeringen krävs dock att ombudsmannen ställs under riksdagen. Det har inte legat inom ramen för mitt uppdrag att föreslå någon ändring i fråga om vem som skall vara huvudman för Handikappombudsmannen. Det är också uppenbart att om en sådan ändring skulle komma upp på dagordningen något förslag inte kan läggas utan att en parlamentarisk utredning sett över frågan.

8 Handikappombudsmannens framtida förutsättningar och arbetsuppgifter

8.1 Mina handikappolitiska utgångspunkter

Diskriminering innebär särbehandling eller att åtkomsten av en rättighet som tillkommer andra inskränks. Med diskriminering avses vidare sådan särbehandling av individer eller grupper som innebär ett avsteg från principen att lika fall skall behandlas lika. För att avgöra vad som är lika fall måste man utgå från universella normer, internationella konventioner, lagar och umgängesregler.

Förbud mot diskriminering måste innefatta både direkt och indirekt diskriminering. När en person med funktionshinder, genom en aktiv handling, nekas det som andra har rätt till är det direkt diskriminering. Det kan gälla att någon med hänvisning till hans eller hennes funktionshinder, nekas tillträde till en affär eller en anställning.

Indirekt diskriminering är det fråga om när en person inte kan nyttja en verksamhet eller tjänst, även om syftet från den som erbjuder verksamheten eller tjänsten inte är att utestänga funktionshindrade. Det kan gälla då en person med rörelsehinder utestängs genom att lokaler är otillgängliga eller då en person med allergi hindras att delta i en verksamhet därför att lokalerna inte är allergianerade.

Det är emellertid oväsentligt om det är fråga om direkt diskriminering eller indirekt sådan. Det är en uppgift för samhället att se till att varje form av diskriminering motverkas, oavsett syftet med åtgärden eller underlåtenheten att vidta nödvändig åtgärd.

Människorna i vårt samhälle är alla olika. Vi har inte samma möjligheter och förutsättningar och våra erfarenheter och livsvillkor skiljer sig åt. Vill vi skapa ett samhälle där alla har en plats trots våra olikheter måste vi ständigt lyfta fram principen om allas lika värde. Vi kan då inte dela upp samhället i grupper där vissa

bildar norm för vad som skall gälla för samhällsmedlemmarna; en norm som innebär att andra utestängs från viktiga samhällsområden.

Diskriminering av personer med funktionshinder kan ta sig olika former. Det kan röra sig om rent stötande diskriminering som att neka personer med funktionshinder utbildning, till mera subtila former som segregering och isolering genom psykiska eller sociala hinder.

När allmänna kommunikationer är otillgängliga för rörelsehindrade, när synskadade, döva och hörselskadade inte kan få del av kulturutbudet, när en restaurangägare kan neka utvecklingsstörda tillträde, då gäller inte principen om allas lika värde. Om vi accepterar att människor med funktionshinder på detta sätt inte kan få del av samhällets utbud, betyder det att vi sätter en norm för vad som är en fullvärdig medborgare.

I samband med 50-årsdagen 1998 av FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna diskuterades värdet av dessa. I debatten har framförts att vissa rättigheter skall betraktas som grundläggande medan andra ses som sekundära. Till de grundläggande rättigheterna räknas då bland annat rätt till "tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet" (artikel 19 FN:s förklaring). Några av debattörerna menar, att om vi önskar att vissa grundläggande mänskliga rättigheter skall vara universellt respekterade, måste vi bättre skilja mellan vilka som är grundläggande och vilka som är sekundära.

Jag delar inte denna uppfattning utan tror i stället att det finns en styrka i att även formulera sociala, ekonomiska och politiska krav som grundläggande rättigheter. Om vi har som utgångspunkt att varje människa även socialt, ekonomiskt och kulturellt har rätt att kräva ett värdigt liv, är även de rättigheter som befordrar likställdhet mellan olika medborgare grundläggande.

Rättigheter som är sociala eller på annat sätt har en materiell bas kan inte i den praktiska tillämpningen vara oberoende av ekonomiska och politiska förhållanden i respektive land. Den som lever med en funktionsnedsättning i Sverige formulerar sina krav på rättigheter annorlunda än den som lever i ett land med andra ekonomiska resurser. Även politiska system och traditioner påverkar hur rättigheter kan tillgodoses. Varje land måste sträva efter att erbjuda sina invånare så goda levnadsvillkor som möjligt utifrån rådande ekonomiska förhållanden, där likställdhet mellan olika medborgare är målet. FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättningar delaktighet och jämlikhet illustrerar vad detta innebär för funktionshindrade personer.

Diskriminering i dagens Sverige

En elev med rörelsehinder kan idag inte få undervisning i drygt hälften av alla grundskolor eftersom lokalerna inte är tillgängliga för dem. Endast en ringa del av kollektivtrafikens bussar kan ta emot rörelsehindrade passagerare. I nära hälften av alla kommuner kan personer med astma/allergi inte besöka kommunfullmäktiges sammanträden. Många kommuner saknar texttelefon.

Bara drygt hälften av alla funktionshindrade i arbetsför ålder har ett arbete. Vissa grupper av funktionshindrade är utestängda från arbetslivet i ännu större utsträckning. Endast ca 12 % av personer med utvecklingsstörning har ett avlönat arbete. Bland dem som har dyslexi finns endast 40 % i arbetslivet. Var fjärde person med funktionshinder uppger att de diskriminerats i arbetslivet. Ungefär var tredje funktionshindrad har endast förgymnasial utbildning mot var femte för befolkningen i övrigt. (Källa Handikappombudsmannens enkät till kommunerna 1996 och rapporten "De funktionshindrades situation på arbetsmarknaden" – en arbetsmarkadsundersökning genomförd av Statistiska Centralbyrån, Handikappombudsmannen och Rådet för arbetslivsforskning).

Funktionshindrade utestängs idag från mycket av föreningsliv, kulturliv och politisk verksamhet, därför att hiss saknas, hörselslinga inte är installerad, lokalen inte är allergisanerad med mera. Restaurangägare kan, utan att riskera sanktioner, hindra personer med funktionshinder tillträde till lokalen. Bankomater installeras som inte kan användas av rörelsehindrade. Det förekommer att kommuner och landsting trotsar domar som ger funktionshindrade rätt till service och stöd.

Några slutsatser

Allt detta visar att människor med funktionshinder i vårt land inte har möjlighet att leva som andra medborgare. De uppnår inte jämlikhet och full delaktighet i samhällslivet. FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna och de konventioner som jag behandlat i tidigare avsnitt samt FN:s standardregler har således inte medfört att Sverige kunnat tillgodose funktionshindrades rättigheter. Det brister alltså när det gäller att gå från ord till handling. Principerna om jämlikhet och full delaktighet i samhällslivet har inte styrt de politiska besluten.

Jag inledde detta avsnitt med att tala om ett samhälle som delas upp i olika grupper, där vissa bildar norm för vad som skall gälla för en fullvärdig samhällsmedborgare. Det är denna norm som sedan skapar handikapp. Colin Barnes, doktor i sociologi vid Leeds universitet och aktiv i kampen för funktionshindrades rättigheter skriver i "Theories of disability": "funktionshinder eller förtrycket av funktionshindrade kan spåras tillbaka till ursprunget för det västerländska samhället och den materiella och kulturella styrka som skapade myten om den perfekta kroppen eller kroppsidealet." I sina studier visar han också hur industrialismen utestängde funktionshindrade från att delta i produktionen och skapade skyddade institutioner i stället.

Vi har lämnat de stora institutionerna bakom oss. Människor med funktionshinder lever inte lika segregat som förut. Den myt om kroppsidealet som Colin Barnes talar om och den samhällsnorm den har skapat är dock fortfarande i högsta grad levande och leder till att funktionshindrade inte tillerkänns fulla medborgerliga rättigheter, utan utestängs från viktiga delar av samhällslivet.

Det räcker inte med allmänna deklARATIONER om allas lika värde för att dessa rättigheter skall tillgodoses. Därutöver krävs politiska beslut som berör flera olika samhällsområden. Handikappombudsmannen utgör en viktig del i detta arbete.

I det följande lägger jag fram ett antal förslag som innebär att Handikappombudsmannen får en starkare och friare ställning gentemot regeringen. Huvudinriktningen för ombudsmannens arbete skall vara att motverka att människor till följd av en funktionsnedsättning utsätts för diskriminering i form av missgynnande behandling eller ovärdigt bemötande.

8.2 Handikappombudsmannen som processförare i arbetsrättsliga frågor

Mitt förslag: En tjänst hos Handikappombudsmannen inriktas mot arbetsrättsliga frågor. Budgetmedel avsätts för upphandling av nödvändig kompetens när det gäller att föra processer i Arbetsdomstolen.

Inledning

I direktiven till min utredning framgår att jag skall beakta eventuella förslag från "Utredningen om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder" (FUDA). När mitt arbetet påbörjades förelåg en proposition, som byggde på förslagen från denna utredning. I propositionen (1997/98:179) "Lag om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder" framhålls att "frågan om eventuellt ändrade resurser till Handikappombudsmannen bör avvakta till dess resultatet av denna översyn föreligger."(sid. 80) Jag har mot den bakgrunden studerat konsekvenserna av lagförslaget, i den del som gäller ett eventuellt behov av ny juridisk kompetens hos Handikappombudsmannen.

Eftersom lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder trädde i kraft den 1 maj 1999 har frågan blivit högaktuell.

Lagen innebär att ett förbud har införts mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder. Förbudet omfattar såväl direkt som indirekt diskriminering och gäller till förmån för en arbetstagare eller arbetssökande när en arbetsgivare beslutar om anställning, befordran, arbetsledning och uppsägning.

Handikappombudsmannen skall enligt 17 § utöva tillsyn över att denna lag följs. Arbetsgivare blir skyldiga att lämna uppgifter om förhållanden som kan vara av betydelse för Handikappombudsmannens tillsyn (18 §). En arbetsgivare är vidare skyldig att lämna uppgifter när Handikappombudsmannen biträder en enskild arbetssökande eller arbetstagare (18 §). Ombudsmannen får enligt 19 § vid vite förelägga arbetsgivare att fullgöra sin skyldighet. Vitesföreläggandet kan överklagas hos Nämnden mot diskriminering. Vidare får Handikappombudsmannen rätt att föra talan vid Arbetsdomstolen (AD) för en enskild arbetssökande eller arbetstagare som diskrimineras inom arbetslivet (25 §).

Twister enligt denna lag skall lösas enligt den ordning som gäller i lagen (1974:371) om rättegång i arbetstvister. Detta innebär att det i första hand är den fackliga organisationen som har rätt att föra talan. Om denna avstår kan en enskild arbetstagare eller arbetssökande vända sig till Handikappombudsmannen för att få sin sak prövad i Arbetsdomstolen. Detta innebär att ombudsmannen har en så kallad sekundär processrätt.

Handikappombudsmannens processförande roll

Som framgår av kapitel 3 har jag inhämtat information om en framtida tillämpning av denna lag från LO, SAF, TCO, JämO, DO, JO och professor Kent Källström. Därav drar jag slutsatsen att endast en liten del av de ärenden som kommer att aktualiseras genom lagen leder till processer i Arbetsdomstolen. I de allra flesta fall blir ombudsmannens uppgift att ge råd till enskilda och arbetsmarknadens parter samt delta i förhandlingar med arbetsgivare och fackliga organisationer. Erfarenheterna från JämO och DO talar för att det ibland kan vara svårt för den fackliga organisationen att hävda att diskriminering föreligger. Det kan också uppstå tvister om vem som skall driva ett ärende. Utredningar måste göras av ombudsmannen där denne skall bedöma om det är möjligt att nå framgång genom att ta upp ett ärende i Arbetsdomstolen.

Jag har inte haft möjlighet att göra någon uppskattning av antalet ärenden om diskriminering i arbetslivet, som kommer att hamna på Handikappombudsmannens bord. Naturligtvis skulle jag kunna utgå från ärendemängden hos DO och JämO men det blir ändå bara en grov beräkning. Utan att redovisa några antal, utgår jag ifrån att det kommer att krävas en tjänst för handläggningen av arbetsrättsfrågorna.

Den nya lagen ställer krav på en god arbetsrättslig kunskap hos Handikappombudsmannen. Redan idag handlägger denne en hel del rådgivnings- och anmälningssärenden som rör arbetsrätten. Jag har granskat ett drygt tiotal sådana anmälningar och funnit att det hos myndigheten finns handläggare som besitter kunskap i dessa frågor. Detta framgick också vid mitt sammanträffande med arbetsmarknadens parter. Jag bedömer dock att kunskapen är otillräcklig i förhållande till de krav som diskrimineringslagstiftningen ställer på ombudsmannen. I synnerhet gäller det uppgiften att föra processer i Arbetsdomstolen. Mot den bakgrunden är det viktigt att resurser anslås för att förstärka myndighetens kompetens inom det arbetsrättsliga området.

Frågan är hur denna kompetens skall erhållas. En möjlighet är att ombudsmannen får tillgång till nödvändig arbetsrättslig expertis genom extern upphandling. De flesta av dem jag har haft kontakt med rörande diskrimineringslagen var dock tveksamma till en sådan lösning. I stället framhölls att ombudsmannen behöver ha kunskapen inom sin organisation.

För att vidmakthålla en god kompetens bland sina arbetsrättsjurister inrättade LO "LO Rättsskydd AB", numera "LO, TCO

Rättsskydd AB". Genom att samla arbetsrättsjuristerna i en grupp sker ett nödvändigt utbyte av kunskaper och erfarenheter. Dessa jurister är en resurs som utnyttjas av ett stort antal fackliga organisationer, vilket leder till ett stort inflöde av arbetsuppgifter. Knytningen till LO och TCO gör att dessa båda organisationer får en god återkoppling av kunskaper.

Jag har granskat förutsättningarna för en liknande lösning för de ombudsmän som har rätt att föra processer i Arbetsdomstolen. På lite sikt tror jag den vore värd att allvarligt pröva. Det skulle innebära att ombudsmännen samlar en grupp kunniga arbetsrättsjurister kring sig med diskrimineringsfrågor som spetskunskap.

I dagsläget vill jag dock inte förorda det alternativet.

Motivet för detta är följande. Handikappombudsmannen och representanter för handikapprörelsen har framfört att det finns en viktig skillnad mellan olika grupper när det gäller formerna för diskriminering. Diskriminering på grund av kön, etnisk tillhörighet eller sexuell läggning berör renodlat attityder. Liknande attityder har naturligtvis stor betydelse för funktionshindrade men tillämpningen av lagen om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder kommer också att handla om brister i tillgängligheten i vid bemärkelse.

Svaret på frågan om diskriminering föreligger i ett enskilt fall kan därmed vara avhängigt av förutsättningarna för olika former av tekniska anpassningar av arbetsplatsen. Detta är lagtekniskt komplicerat och kräver, förutom arbetsrättslig kompetens, goda kunskaper om skilda funktionshinder. Hos Handikappombudsmannen finns dessa kunskaper vilket ger möjligheter till ett fruktbart erfarenhetsutbyte. Mot denna bakgrund bör den arbetsrättslige handläggaren vara anställd av Handikappombudsmannen.

Jag bedömer att det krävs att minst en tjänst inriktas mot att klara de uppgifter som den nya lagen ger. Denna bedömning utgår från de samtal jag haft med arbetsmarknadens parter och andra ombudsmän. Hur detta praktiskt skall lösas är en fråga som Handikappombudsmannen själv kan avgöra.

Jag har tidigare berört att det redan idag finns handläggare hos Handikappombudsmannen med kunskap inom arbetsrättens område. Om de krav som diskrimineringslagen ställer kan tillgodoses genom vidareutbildning av berörd personal måste avgöras av ombudsmannen. Det är viktigt att myndigheten noga överväger hur arbetet med denna lag skall organiseras och kompetensfrågorna lösas. Fyra områden kan pekas ut där Handikappombudsmannen behöver en god kunskap – förhållanden som gäller funktionsnedsättningar, lagtekniska frågor inom arbetsrätten, arbets-

marknadens funktionssätt och att föra processer i Arbetsdomstolen.

Jag inser svårigheten för Handikappombudsmannen att anställa en jurist med den sistnämnda kunskapen. Alternativet är då att upphandla juristtjänster för själva processen. En sådan extern upphandling har sina nackdelar, vilket jag berört ovan men jag bedömer att det är en godtagbar lösning med en snäv begränsning till processföring i Arbetsdomstolen. Den processförande juristen bör biträdas av ombudsmannens handläggare vid förhandlingarna. Handläggaren skall vidare ansvara för det utredningsarbete som ligger till grund för processen och för alla de ärenden som avgörs via överläggningar med arbetsmarknadens parter.

Jag vill, med hänsyn till kompetenskraven, framhålla att den eller de som tilldelas ansvaret för arbetsrättsliga frågor hos Handikappombudsmannen också får detta tydligt angivet i sina arbetsbeskrivningar. Det är nödvändigt för kunskapsuppbyggnad och kontinuitet i arbetet.

8.3 Enskilda ärenden

Mitt förslag: Ärenden som rör missgynnande behandling eller kränkande bemötande av personer med funktionshinder intar en central roll i en ombudsmans uppgifter. Det finns därför anledning att beskriva hur och i vilka fall Handikappombudsmannen skall handlägga sådana ärenden.

Handikappombudsmannen skall inte i sak pröva ett ärende som omfattas av en annan myndighets eller en annan ombudsmans ansvars- eller tillsynsområde. I sådana fall skall ombudsmannen hänvisa den enskilde till den myndigheten eller den ombudsmannen. Handikappombudsmannen skall inte heller uttala sig i ärenden som är under beredning i domstol, om det inte kommer in en sådan begäran från domstolen, eller i ett ärende som den enskilde skulle kunna föra till domstol.

Handikappombudsmannen skall dock kunna följa upp och utvärdera frågor som omfattas av en annan myndighets eller ombudsmans tillsyn. Bedömer Handikappombudsmannen att ställningstagandet i ett visst ärende strider mot funktionshindrade personers möjligheter till jämlikhet och full delaktighet i samhället bör ombudsmannen därför kunna ta upp den frågan med myndigheten eller den andra ombudsmannen och söka komma fram till en gemensam ståndpunkt.

Som framgår av propositionen (1993:219, sid.15) med förslag om inrättande av en Handikappombudsman skall denne ha en allmänt informerande och rådgivande funktion. Personer som vänder sig till ombudsmannen skall kunna få upplysningar om vart de skall vända sig i olika frågor som funktionshinder kan ge upphov till och hur de kan bevaka sina intressen och ta till vara sin rätt. Ombudsmannen kan i sådana sammanhang ta initiativ till överläggningar eller ta de kontakter som i övrigt behövs för att få sakfrågan belyst. Denna uppgift skall dock inte innebära att ombudsmannen fungerar som ombud för den person som tagit kontakt med ombudsmannen i en viss fråga.

Vid min genomgång av ombudsmannens arbetsuppgifter är det tydligt att denne kommit att ägna en betydande del av sin verksamhet åt uppgifter som innebär rådgivning eller hantering av anmälningar om missgynnande behandling eller kränkande bemötande. Det torde till och med kunna konstateras att dessa uppgifter tagit betydligt större del av ombudsmannens resurser än som egentligen varit avsett.

Enskilda ärenden är av två slag. Dels rådgivning, dels anmälningar om missförhållanden. Båda dessa typer av ärenden ger Handikappombudsmannen betydelsefull information om funktionshindrades villkor. Det är viktigt att inflödet av sådana ärenden till ombudsmannen hanteras på ett sådant sätt att de inte i onödan påverkar ombudsmannens möjligheter att ägna sig åt andra uppgifter. Information som framkommer i anledning av rådgivning eller anmälningar kan emellertid tyda på att en person eller en grupp av personer med funktionshinder utsätts för missgynnande behandling eller kränkande bemötande. Det är då minst lika viktigt att ombudsmannen kan ingripa med kraft och få en ändring till stånd. Handläggning och ställningstagande i dessa fall ser jag som en av de viktigaste uppgifterna för en ombudsman.

Vid handläggning av rådgivnings- och anmälningsärenden är det således nödvändigt för ombudsmannen att tidigt kunna ta ställning till om detta är ett ärende som kräver ytterligare insatser av ombudsmannen eller om den enskilde kan hänvisas till annan instans. I stor utsträckning kan andra myndigheter hantera anmälningar av olika slag som också gäller missförhållanden för personer med funktionshinder. I sådana fall bör ombudsmannen i första hand hänvisa den enskilde till den myndigheten. Ombudsmannen skall alltså inte ta upp anmälningar eller ge råd i frågor som en annan myndighet har ansvar för, vare sig det nu gäller ärenden där

den andra myndigheten har ett operativt ansvar eller ett tillsynsansvar.

Handikappombudsmannen skall inte heller göra uttalanden i frågor som är föremål för behandling i domstol eller som skulle kunna tas upp i domstol. I det senare fallet kan den enskilde i så fall hänvisas till hur han eller hon bör agera för att få frågan prövad i domstol. Om en domstol emellertid begär in ombudsmannens yttrande i ett mål finns det möjlighet för ombudsmannen att utveckla sina synpunkter i frågan. En annan sak är om rättspraxis enligt ombudsmannens mening strider mot funktionshindrades möjligheter till jämlikhet och full delaktighet. I det fallet har ombudsmannen anledning att själv eller i samråd med den myndighet som kan ha ett ansvar i sakfrågan hos regeringen begära en författningsändring.

Genom kontakterna med representanter för handikapprörelsen har jag emellertid erfarit att många enskilda inte vill vända sig till "rätt" myndighet utan föredrar att få erforderlig information direkt från Handikappombudsmannen. Myndigheten framstår för den enskilde mer som en "motpart" än som ett samhällsorgan dit man kan vända sig för att få korrekt information. Ombudsmannen uppfattas – och skall givetvis också uppfattas – som en institution som skall verka för att funktionshindrade personer kan uppnå jämlikhet och full delaktighet i samhället. Det innebär då att ombudsmannen på ett allmänt plan måste ta sig an frågor som genom anmälan eller på annat sätt kommit till ombudsmannens kännedom och som av olika skäl inte kan eller bör hanteras på annat håll. Ombudsmannen får dock inte fungera som den enskildes privata ombud och inte heller ge råd om vilka argument som kan vara de mest taktiska att använda sig av. Om den enskilde behöver sådan hjälp skall han eller hon hänvisas till advokat eller aktuell handikapporganisation. Ombudsmannens rådgivning måste framstå som korrekt och opartisk och ange de vägar som står den enskilde till buds.

Handikappombudsmannen bör alltså inte ta på sig en alltför omfattande rådgivningsverksamhet eller handlägga sådana ärenden som lika bra kan handläggas hos annan myndighet. Handikapprörelsens olika organisationer har möjligheter att i betydande omfattning bistå enskilda med nödvändig rådgivning. Även andra instanser som exempelvis landstingens patientnämnder kan på vissa områden bistå enskilda med rådgivning. Utredningen om bemötande av personer med funktionshinder har i sitt slutbetänkande (SOU 1999:21) föreslagit att regionala brukarstödscentra på försök skall inrättas. Dessa centra skulle även kunna åta sig

motsvarande uppgifter. Att sprida information om handikapprörelsens och andra instansers möjligheter i det avseendet framstår därför som betydelsefullt för Handikappombudsmannen.

Det finns alltså ett behov av en instans med ett ansvar som sträcker sig över sektorsgränserna. Det går därför inte generellt att ersätta ombudsmannens rådgivningsverksamhet med andra myndigheters rådgivning. Ombudsmannen måste dock koncentrera sina insatser till sådana enskilda ärenden som innebär att personer med funktionshinder på olika sätt missgynnats eller utsatts för kränkande behandling. Rådgivningsverksamheten får inte heller ta sådan omfattning att den inkräktar på Handikappombudsmannens möjligheter till policyskapande insatser som är nödvändiga för att rätta till missförhållanden av olika slag.

I fråga om anmälningsärenden skall Handikappombudsmannen, som ovan sagts, noga överväga om det är ett ärende för ombudsmannen eller ett ärende som skall överlämnas till annan myndighet. Ärenden om missgynnande behandling eller kränkande bemötande av funktionshindrade personer kan emellertid vara av det slaget att det inte tillkommer någon annan myndighet att ta upp frågan. Det kan till exempel gälla bemötandet av funktionshindrade inom enskild näringsverksamhet, tillgänglighet till lokaler hos eller information från företag eller myndigheter eller möjligheter för funktionshindrade personer att kunna ta del av samhällets kulturutbud.

Även om ärendet rör en annan myndighets ansvarsområde kan det vara möjligt för ombudsmannen att ta upp detta till övervägande. Det kan nämligen förhålla sig så att den ansvariga myndigheten enligt ombudsmannens bedömning inte kunnat agera så att funktionshindrade personers möjligheter till jämlikhet och delaktighet i samhällslivet blivit tillgodosedda. Det är i sådana fall rimligt att med den myndigheten ta upp en diskussion om hur man kan eller bör förfara för att kunna rätta till de missförhållanden som kommit i dagen. Handikappombudsmannen är dock i sin bevakning av den myndigheten inte någon "tillsynsmyndighet" utan en "samtalspartner" för att nå målet att kunna tillgodose funktionshindrade personers möjligheter till jämlikhet och full delaktighet.

Gäller det frågor om tillgänglighet för eller bemötande av funktionshindrade personer i privat eller offentlig verksamhet är läget något annorlunda. Här har Handikappombudsmannen en viktig funktion att fylla när det gäller att rätta till missförhållanden. Det innebär också att ombudsmannen bör kunna agera på ett mer auktoritativt sätt. I sådana fall bör ombudsmannen ha till sitt

förfogande rätt att kalla till överläggningar och kräva in information. Som beskrivs i avsnitt 8.6 föreslår jag att den rätten utvidgas även till enskild verksamhet och att ombudsmannen skall kunna förelägga företaget, myndigheten etc. att infinna sig till överläggning eller inkomma med uppgifter. Ett sådant föreläggande skall även kunna kombineras med vite. Ombudsmannen bör i sådana ärenden kunna konstatera huruvida tillgängligheten varit bristfällig eller bemötandet felaktigt. Ombudsmannen bör i dessa fall i ett beslut kunna förutsätta att bristerna framdeles rättas till.

I de fall Handikappombudsmannen skall ta upp en anmälan eller en på annat sätt uppmärksammas fråga till handläggning är det självfallet viktigt att ombudsmannen hanterar ärendet på ett formellt korrekt sätt. Handikappombudsmannen skall iaktta regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Jag har vid min genomgång av hur ombudsmannen handlagt anmälningsärendena kunnat konstatera att kravet på saklighet och opartiskhet inte alltid uppfyllts. Vissa mindre lämpliga formuleringar i olika ärenden har förekommit. Det är viktigt att inte använda formuleringar som sätter ombudsmannens trovärdighet i fråga eller som negativt kan påverka respekten för denne.

Det är också viktigt att vid hanteringen av ärendena iaktta förvaltningslagens (1986:223) regelsystem. Ärendena hos ombudsmannen är visserligen inte myndighetsutövning i sträng bemärkelse i andra fall än då det blir fråga om att meddela föreläggande med eller utan vite, se avsnitt 8.6. De uttalanden som ombudsmannen kan och bör göra då han konstaterar brister i bemötandet av personer med funktionshinder eller hinder för funktionshindrade att kunna uppnå jämlikhet och full delaktighet, påminner dock mycket om myndighetsutövning. Detta gör det nödvändigt att till exempel iaktta behovet av kommunikering innan ett ärende avgörs. Det är också viktigt att ombudsmannen motiverar sina beslut så att det tydligt framgår hur ombudsmannen kommit fram till sitt ställningstagande.

Föreläggande att inkomma med uppgifter eller inställa sig till överläggningar även för privata företag etc. ökar möjligheterna för ombudsmannen att kunna skaffa sig en god bild över de förhållanden som anmäls. Som ovan sagts innehåller dessa ärenden myndighetsutövning mot enskilda. I de fall föreläggandet riktar sig till enskilda företag skall de regler i förvaltningslagen som gäller vid myndighetsutövning mot enskilda tillämpas. Även när förelägganden riktar sig mot myndigheter kan det vara lämpligt för Handikappombudsmannen att tillämpa förvaltningslagens regler om myndighetsutövning.

Med hänsyn till den vikt och betydelse jag tillmäter Handikappombudsmannens uppgifter med enskilda ärenden anser jag att det uttryckligen bör framgå av lagen att om ombudsmannen genom anmälan eller på annat sätt får kännedom om att funktionshindrade personer missgynnas, utsätts för kränkande behandling eller inte kan tillvarata sina rättigheter eller intressen, skall denne vidta de åtgärder som behövs för att avhjälpa missförhållandet. Av förslaget bör även framgå att ombudsmannen inte skall vara skyldig att utreda en inkommen anmälan, om denna anmälan lämpligen bör handläggas av annan myndighet. I sådant fall skall ombudsmannen hänvisa den enskilde till den myndigheten.

8.4 Förhållandet till andra myndigheter – tillägg i myndigheternas instruktioner och ändring av verksförordningen

Mitt förslag: I respektive myndighets instruktion och i verksförordningen införs föreskrifter som tydliggör myndighetens ansvar att inom sitt ansvarsområde och med utgångspunkt i FN:s standardregler bevaka frågor som rör funktionshindrade personers rättigheter och intressen. Myndigheten skall också vara skyldig att anpassa sina lokaler och verksamhet så att de blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.

De ändringar jag föreslår i Socialstyrelsens och Boverkets instruktioner kan ses som exempel på hur dessa regler kan utformas i andra myndigheters instruktioner.

Den offentliga förvaltningen har med tiden genomgått en betydande strukturförändring på många områden. En av förändringarna har varit att staten har minskat styrningen av den kommunala verksamheten. Ett flertal av de områden som tidigare ålegat staten att svara för har i stället överförts till kommuner och landsting. Detta har skett genom bland annat generella statsbidrag och ramlagstiftning.

Syftet har varit att förlägga demokratiska beslut så nära medborgarna som möjligt. Kommunerna och landstingen har således ålagts ett större antal uppgifter, men också fått en större frihet att själva bestämma om innehåll i och prioritering av sina verksamheter. Det finns emellertid en risk för att decentralisering och

ramlagstiftning kan leda till att exempelvis kvaliteten på det stöd och den service funktionshindrade erhåller varierar i alltför hög utsträckning från kommun till kommun. Kommunerna kan ha olika förutsättningar vad gäller kompetens, resurser och ambitioner på handikappområdet. För att motverka detta anser jag att, förutom lagstiftning som tydligt anger vilka rättigheter respektive skyldigheter det finns på området, det är viktigt att tillsynsmyndigheterna aktivt bevakar frågor som rör funktionshindrade.

Som jag redogjort för i avsnitt 5.4 har alla myndigheter inom sina sektorer ansvar för att bevaka frågor som rör funktionshindrade personer samt i övrigt verka för att funktionshindrades behov och förutsättningar beaktas och uppmärksammas. Vidare har myndigheterna ansvar för att anpassa sin verksamhet så att den blir tillgänglig för personer med funktionsnedsättning.

I propositionen (1993/94:219) redogör regeringen för att personer med funktionshinder många gånger har sämre livsvillkor än befolkningen i övrigt. De särbehandlas ofta på ett negativt sätt genom att de inte har tillgång till samhällets utbud av resurser och tjänster på samma villkor som andra. Jag anser att det behövs ökade ansträngningar från såväl det allmännas sida som från övriga delar av samhället för att förhindra sådana tendenser. Varje samhällssektor måste i högre grad ta sitt ansvar för tillgängligheten i sin verksamhet och att åtgärder vidtas för att förhindra att personer med funktionshinder särbehandlas på ett sätt som är till nackdel för dem. Jag anser att det är viktigt att varje myndighet tar sitt ansvar för att målen full delaktighet i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor för funktionshindrade personer uppnås.

Jag har i kapitel 3 redovisat resultatet av en enkätsammanställning beträffande statliga myndigheter där det bland annat framkom att endast hälften av de myndigheter som deltog i undersökningen hade implementerat FN:s standardregler i det egna arbetet. Jag anser därför att det uttryckligen skall anges i respektive myndighets instruktion och i verksförordningen att de skall tillämpa och beakta dessa regler i sitt arbete. Dessutom har varje myndighet en unik sakkunskap om sitt ansvarsområde samt en god kännedom om regionala och lokala förhållanden, vilket leder till en effektivare implementering av FN:s standardregler inom varje samhällssektor. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag en ändring av verksförordningen där myndighetens ansvar för att lokaler och verksamhet är tillgängliga för personer med funktionshinder förtydligas. Vidare föreslår jag att det i varje myndighets instruktion införs en föreskrift som tydliggör myndighetens ansvar att inom sitt sektorsområde bevaka frågor som rör funk-

tionshindrade personers rättigheter och intressen. Ansvaret skall ha sin utgångspunkt i FN:s standardregler.

I avsnitt 8.3 har jag redogjort för att Handikappombudsmannen vid behov skall kunna påtala brister för andra myndigheter och fästa deras uppmärksamhet på områden inom deras sektor där personer med funktionshinder inte har full delaktighet och jämlikhet. Om ansvaret för frågor som rör funktionshindrade tydliggörs för myndigheter i deras instruktioner, kan detta underlätta kommunikationen med Handikappombudsmannen.

Som exempel på vilken effekt det kan få att ansvaret för frågor som rör funktionshindrade anges explicit i myndighetens instruktion vill jag framhålla Vägverket. I förordningen (1997:652) med instruktion för Vägverket framgår bland annat att verket skall beakta funktionshindrade personers behov inom vägtransportsystemet. I den undersökning som jag genomförde har det visat sig att Vägverket i sin generella planering hade avsatt medel och tid för att anpassa sin verksamhet för funktionshindrade personers behov.

8.5 Sekretessbestämmelser

Mitt förslag: Bestämmelsen i 9 kap. 21 §, andra stycket sekretesslagen (1980:100) ändras till att sekretess gäller i verksamhet enligt lagen (1999:XX) om Handikappombudsmannen för uppgifter som rör enskilda personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada och men.

Av 9 kap. 21 §, andra stycket sekretesslagen (1980:100) framgår att sekretess gäller i verksamhet enligt lagen (1994:749) om Handikappombudsmannen för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

Som framgår av avsnitt 5.9 har jag tagit del av ett stort antal ärenden som Handikappombudsmannen har handlagt. I flera av dessa ärenden har ombudsmannen inhämtat uppgifter från myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. De handlingar och yttranden som dessa myndigheter har inkommit med innehåller ofta uppgifter som av den enskilde eller någon närstå-

ende till den enskilde kan uppfattas som känsliga, personliga och integritetskränkande. Enligt 7 kap. 1 § första stycket sekretesslagen gäller sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Av 7 kap. 3 § första stycket sekretesslagen framgår att sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Med personliga förhållanden avses så vitt skilda förhållanden som till exempel en persons adress, yttringar av ett sjukdomstillstånd eller uppgift om en persons ekonomi. För uppgifter om enskilds personliga förhållanden inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten föreligger således presumtion för sekretess av uppgifterna (omvänt skaderekvisit).

När det gäller uppgifter hos Handikappombudsmannen i verksamhet enligt lagen om Handikappombudsmannen är förhållandet det motsatta. Huvudregeln är där att uppgifter om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden är offentliga om inte en men- eller skadebedömning ger annat resultat (rakt skaderekvisit). Detta innebär att uppgifter som inkommer till Handikappombudsmannen från andra myndigheter, där presumtion för sekretess av uppgifter föreligger, får ett svagare sekretesskydd hos Handikappombudsmannen.

Flera av de brev och uppgifter som inkommer till Handikappombudsmannen från bland annat enskilda personer innehåller av naturliga skäl ofta uppgifter som rör personliga förhållanden. I skrivelserna beskrivs inte sällan vilket stöd och vilken service den enskilde har behov av, den enskildes hälsotillstånd och familjeförhållanden. Dessa uppgifter skulle i de flesta fall – om de förvarats hos annan myndighet som handhar frågor på dessa områden – varit sekretessbelagda med omvänt skaderekvisit.

I verksamhet enligt lagen (1993:335) om Barnombudsmannen gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men. Hos de övriga tematiska ombudsmännens verksamhet gäller sekretess med rakt skaderekvisit för uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållande. Jag anser att Handikappombudsmannens, liksom Barnombudsmannens, verksamhet skiljer sig från de övriga tematiska ombudsmännen. Hos båda dessa ombudsmän hanteras information som nära knyter an till den enskildes personliga förhållanden. Många uppgifter rör till exempel den enskildes hälsotillstånd, so-

ciala situation eller familjeförhållanden. Detta är uppgifter som inom exempelvis socialtjänsten och hälso- och sjukvården omfattas av sekretessregler med omvänt skaderekvisit.

Det är inte ovanligt att en utredning hos Handikappombudsmannen initieras av någon annan än den person som ärendet berör. I vissa fall kan en person företräda den enskilde, men det kan också vara en anhörig eller annan närstående som själv uppmärksammat problem som berör den enskilde. Om Handikappombudsmannen i utredningen inhämtar uppgifter om den enskildes förhållanden från exempelvis myndighet inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten kan dessa uppgifter således utan den enskildes medverkan omfattas av en svagare sekretess.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts finner jag att sekretess bör gälla i verksamhet enligt lagen om Handikappombudsmannen för uppgifter som rör enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men. Genom denna ändring tillgodoses behovet av ett starkare skydd för känsliga uppgifter som rör den enskilde. Vidare uppnås fördelen med att samma typ av sekretess kommer att gälla som för liknade uppgifter hos andra myndigheter.

8.6 Begära information och kalla till överläggningar

Mitt förslag: Skyldigheten att lämna uppgifter och delta i överläggningar med Handikappombudsmannen utsträcks till att även gälla enskilda företag och organisationer. Handikappombudsmannen skall ha rätt att förelägga den uppgiftsskyldige att komma till överläggningar eller lämna uppgifter. Föreläggandet får kombineras med vite.

Handikappombudsmannen har idag möjlighet att med stöd av 3 § lagen (1994:749) om Handikappombudsmannen ta initiativ till överläggningar med myndigheter, företag, organisationer och andra i syfte att motverka att personer missgynnas eller på annat sätt utsätts för kränkande behandling på grund av funktionshinder.

Enligt 4 § samma lag har myndigheter, landsting och kommuner skyldighet att på uppmaning av ombudsmannen lämna uppgifter till ombudsmannen om sin verksamhet. De är också skyl-

diga att på ombudsmannens uppmaning delta i överläggningar med denne. Detsamma gäller den som enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen anförtrotts förvaltningsuppdrag som rör personer med funktionshinder eller som fått bidrag av staten, landsting eller kommun med skyldighet att främja funktionshindrades intressen.

Handikappombudsmannen har vid ett flertal tillfällen inhämtat uppgifter och haft överläggningar med myndigheter och företag. Vid handläggningen av anmälningsärenden begär ombudsmannen in yttrande eller information från den som är anmäld. Privata företag har emellertid ingen skyldighet att efterkomma ombudsmannens begäran. Det är dock sällan som någon nekat att ge ombudsmannen de uppgifter denne begär.

Det finns delade meningar bland myndigheterna om vilken betydelse överläggningsskyldigheten har. En majoritet av dem som svarade på min enkät till myndigheter, anser att denna skyldighet inte stärkt deras ansvar inom handikappområdet. Samtidigt menar de att samarbetsklimatet inte påverkats negativt av att de är skyldiga att medverka vid överläggningar. Vid mitt sammanträffande med representanter för olika myndigheter uttryckte två kritik över Handikappombudsmannens bemötande vid överläggningarna. I övrigt fanns dock ingen kritik mot skyldigheten att delta.

Det är naturligtvis svårt att bedöma effekten av de överläggningar Handikappombudsmannen kallat till. Även om majoriteten av dem som besvarade enkäten inte anser att överläggningarna har stärkt den egna myndighetens ansvar på handikappområdet, kan dessa ändå ha bidragit till att myndigheterna blivit mer uppmärksamma när det gäller handikappfrågorna. Jag har svårt att tro att företrädare för myndigheter inte blivit påverkade av de ingående diskussioner som förts vid ombudsmannens överläggningar. Vissa myndigheter har dessutom framhållit att överläggningarna lett till positiva resultat, bland annat gäller det tillgängligheten till myndigheternas lokaler.

Från och med den 1 maj 1999 gäller förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder. Av 18 § lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder är en arbetsgivare skyldig att på uppmaning av Handikappombudsmannen lämna de uppgifter om förhållandena i arbetsgivarens verksamhet som kan vara av betydelse för ombudsmannens tillsyn enligt lagen. Handikappombudsmannen får även hos Arbetsdomstolen föra talan i mål som rör diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder.

Ombudsmannen kan således inte ålägga privata företag med flera att i andra fall delta i överläggningar eller inkomma med de uppgifter som ombudsmannen kan behöva i ett ärende, när funktionshindrade diskrimineras inom näringsverksamhet. Idag nekas människor med funktionshinder tillträde till eller kan på grund av sitt funktionshinder inte komma in i restauranger, affärer, biografen med mera. Skälen kan vara affärsidkares med fleras attityder eller bristande tillgänglighet till lokalen. För myndigheter gäller regler om både tillgänglighet och serviceskyldighet gentemot enskilda, som saknas för andra verksamheter.

Detta kan inte lösas utan en lagstiftning som förbjuder diskriminering i näringsverksamhet. Jag ser en sådan lagstiftning som nödvändig om vårt land skall leva upp till de krav som stadgas i FN:s olika dokument om mänskliga rättigheter och i standardreglerna.

Jag anser att en del av den diskriminering som drabbar människor med funktionshinder bör kunna undanröjas genom upplysningar och information till berörda verksamheter.

Som ett steg på vägen anser jag att det finns starka skäl att införa en skyldighet även för enskilda företag och organisationer med flera att inkomma med de uppgifter och inställa sig till de överläggningar som Handikappombudsmannen begär. I mitt förslag till ny lag om Handikappombudsmannen införs en sådan skyldighet.

Det är emellertid inte uteslutet att företag, organisationer eller andra inom den enskilda sektorn kan finna det mindre angeläget att bistå Handikappombudsmannen i dennes hemställan om att lämna uppgifter eller delta vid överläggningar. Mot den bakgrunden finns därför behov av att i undantagsfall kunna kombinera framställningar om att inkomma med uppgifter eller att delta i överläggningar med ombudsmannen med "påtryckningsmedel". Jag föreslår därför att ombudsmannen skall ges rätt att förelägga företaget, organisationen med flera att inkomma med uppgifter eller delta i överläggningar. Det finns emellertid inte någon anledning att införa särbestämmelser för den enskilda sektorn i detta avseende, varför regeln även bör gälla gentemot den offentliga sektorn.

I de fall det bedöms nödvändigt för att föreläggandet skall åtyckas skall detta kunna kombineras med utsättande av vite. Det är inte troligt att vite behöver komma till användning särskilt ofta. Redan möjligheten för ombudsmannen att kunna meddela ett föreläggande med vite bör ha en preventiv effekt. Jag ser också möjligheten till föreläggande med vite som en viktig markering

att ingen enkelt kan negligera en uppmaning från ombudsmannen att lämna information som ombudsmannen behöver för sin utredning eller komma till en överläggning.

Jag vill påpeka att myndigheter, företag och andra berörda inte får betungas onödigt genom skyldigheten att lämna uppgifter eller delta i överläggningar. För ett företag med liten omsättning och som ligger långt från Stockholm, kan det vara en stor ekonomisk uppoffring att komma till en överläggning hos Handikappombudsmannen. Vid sådana tillfällen får ombudsmannen noga överväga nyttan med överläggningen och kanske själv resa till företaget.

Av 14 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) framgår att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till annan myndighet om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning. Jag har i avsnitt 8.5 föreslagit att det i verksamhet hos Handikappombudsmannen skall gälla ett starkare sekretesskydd för uppgift om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden. Genom denna ändring undanröjs olägenheten med att olika sekretesnivåer gäller för uppgifter hos bland annat Handikappombudsmannen och myndigheter på hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens område.

När det gäller uppgifter från enskilda företag och organisationer bör ombudsmannen ta skälig hänsyn till om uppgifterna är sådana att de kan avslöja något om företagets affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsverksamhet. Finns det särskilda skäl, med hänsyn till sådana förhållanden, att inte lämna ut uppgiften skall den inte heller behöva lämnas ut. Därmed behövs inte heller någon särskild sekretessregel härom hos ombudsmannen. Detsamma bör gälla uppgifter som avser rikets säkerhet och det allmännas ekonomiska intresse.

Genom att kunna överklaga ett föreläggande, med eller utan vite, har myndigheter, företaget och andra möjlighet att få prövat i allmän förvaltningsdomstol om det föreligger en skyldighet att lämna ut uppgiften eller komma till överläggning. Denna överprövning är även ett viktigt skydd för den enskildes rättssäkerhet. Att också en statlig myndighet ges rätt att hos domstol kunna överklaga Handikappombudsmannens föreläggande ser jag inte som konstitutionellt omöjligt utan mer som ett uttryck för ombudsmannens i princip fristående ställning.

8.7 Handikappombudsmannens informationsverksamhet

Mitt förslag: Av lagen skall det framgå att Handikappombudsmannen varje år är skyldig att ge ut en rapport. Denna rapport skall ställas till regeringen men ombudsmannen skall även tillse att den får en god spridning till en större målgrupp.

Allmänt om informationen

Den informationsstudie som jag gav Idé Torget i uppdrag att utföra, ger ett mycket gott betyg åt Handikappombudsmannens informationsverksamhet. Med relativt små resurser lyckas ombudsmannen nå ut väl i media. Jag har också vid mina samtal med Handikappombudsmannen funnit en mycket övertänkt plan för informationsarbetet.

Förslagen som läggs i studien bör överlämnas till Handikappombudsmannens bedömning. De berör områden som grafisk profil och administrativa rutiner i informationsverksamheten och jag tror att de skulle kunna effektivisera informationsarbetet ytterligare.

Handikappombudsmannens informationsverksamhet fyller en mycket viktig uppgift. Härigenom kan speciella målgrupper nås av kunskaper om lagar, regler och villkoren för människor med funktionshinder. Jag anser däremot att Handikappombudsmannen skall vara mycket försiktig med att delta i kampanjer som syftar till att lyfta fram olika handikappolitiska krav. Det är viktigt att tydligt skilja mellan de uppgifter som tillkommer en ombudsman och de som tillkommer handikapporganisationerna. För en ombudsman som står friare mot regeringen än idag är denna boskillnad särskilt viktig. Det får inte råda några tvivel om att Handikappombudsmannen är en institution, som är självständig också gentemot handikapprörelsen. Eventuella tvivel om detta skulle på ett menligt sätt kunna påverka Handikappombudsmannens auktoritet och status.

Detta hindrar inte ombudsmannen från att påtala missförhållanden och lägga förslag på lagändringar eller andra åtgärder som förbättrar förhållandena för funktionshindrade. Formerna för detta skall dock vara mer formella än vad som behöver gälla för handikapporganisationerna.

Årsrapporterna

I propositionen om inrättandet av en Handikappombudsman (prop. 1993/94:239) sid 16, anges att Handikappombudsmannen skall ge ut en årsrapport.

Ombudsmannen bör årligen avge en rapport över sin verksamhet till regeringen. I rapporten bör lyftas fram frågor som ombudsmannen anser regeringen behöver överväga. Det kan vara förslag som rör lagstiftningen eller andra åtgärder. I rapporten bör finnas en sammanställning över de principiella uttalanden som ombudsmannen gjort under verksamhetsåret. Bland annat bör sådana uttalanden tas upp som behandlar FN:s standardregler och den långsiktiga bevakningen av handikappfrågorna inom EU.

I förordningen (1994:949) med instruktion för Handikappombudsmannen stadgas i 3 § att "Handikappombudsmannen skall senast den 1 april varje år lämna en rapport till regeringen om sin verksamhet under det närmast föregående året."

Handikappombudsmannens årsrapporter har ett stort läsvärde. Detta framgår av både enkätundersökningar, sammanträffanden och rapporten "Handikappombudsmannens informationsuppgifter". I myndighetsenkäten påpekar flera myndigheter att de fått information om FN:s standardregler genom dessa. Länsstyrelserna uppger att årsrapporterna har haft betydelse som informationskälla. Landstingen framhåller att ombudsmannens årsrapporter ger dem inspiration och att politiker och tjänstemän tar del av dem. De flesta handikapporganisationer anser att de har haft nytta av Handikappombudsmannens årsrapporter även om de tror att nyttan är störst externt, det vill säga utanför handikapporganisationernas skara.

Enligt propositionen och förordningen riktar sig årsrapporterna till regeringen. De skall bland annat redovisa ombudsmannens förslag till ändringar i lagar och andra regler. Jag har intervjuat sju tjänstemän på regeringskansliet för att få belyst hur årsrapporterna används på de olika departementen. Av intervjuerna framgår att dessa rapporter uppskattas men att de i första hand läses för att de ger en bred information om funktionshindrades villkor. Endast två tjänstemän framhåller att de används som underlag i samband med propositionsskrivande. Skrivelser och rapporter som rör ett bestämt ämnesområde gör större nytta enligt dessa intervjuer. Detta är inte heller främmande för Handikappombudsmannen. Redan idag lämnar denne förslag till regeringen i form av särskilda skrivelser. Både regeringen, riksdagen

och enskilda myndigheter har erhållit skrivelser från ombudsmannen. Vidare har ombudsmannen redovisat sina undersökningar i en rad specialrapporter, som sänts till regeringen.

Det är ett tidskrävande arbete för Handikappombudsmannen att framställa årsrapporterna. Mot den bakgrunden är det viktigt att se om syftet med dem uppnås. Enligt propositionen skall rapporterna lyfta fram frågor "som ombudsmannen anser regeringen behöver överväga." Det kan vara förslag som rör lagstiftningen eller andra åtgärder (sid. 16 i propositionen om Handikappombudsmannen). Jag anser inte att detta syfte uppnås och hänvisar till mina intervjuer med departementstjänstemän.

Varje enskilt förslag som presenteras i årsrapporterna riskerar att drunkna i mängden. Vidare ger inte dessa rapporter utrymme för den fördjupade analys och bakgrundsbeskrivning, som är nödvändig för beredningen av förslagen. Om Handikappombudsmannen redovisar sina förslag direkt till det berörda departementet kommer dessa att få större genomslag.

Årsrapporterna ger emellertid annan värdefull information som både regering, riksdag, myndigheter, handikapporganisationer och en intresserad allmänhet har nytta av. Dessa rapporter har också, vilket framgår ovan, en förhållandevis stor och intresserad läsekrets. De fyller därmed en viktig funktion, även om det syfte som formulerades i propositionen inte tillgodoses.

Handikappombudsmannen bör därför varje år ge ut en rapport som ger viktiga upplysningar om ombudsmannens arbete och om "läget i landet" på handikappområdet. För att ge rapporten en mer formell status skall den lämnas till regeringen men dess målgrupp är egentligen var och en som är verksam inom handikappområdet. I framtiden bör därför de avsnitt som mer exklusivt vänder sig till regeringen tas bort. De hör hemma i årsredovisningarna och i de förslag som i särskild ordning lämnas till regeringen. Rapporten skall ses som en del i informations- och upplysningsverksamheten och ha en sådan särställning att den regleras i den nya lagen om Handikappombudsman.

Utgångspunkten för Handikappombudsmannens årsrapport bör vara de uppgifter för ombudsmannen som anges i den föreslagna lagen. Handikappombudsmannens skyldighet att lämna en årsrapport skall också framgå av denna lag, liksom målgrupp och syfte. Ett viktigt område som alltid bör redovisas är vilket genomslag FN:s standardregler fått i Sverige. I övrigt ankommer det på ombudsmannen att avgöra vad som skall tas upp i rapporten och hur den närmare skall utformas.

8.8 Handikappombudsmannens internationella arbete

Mitt förslag: Handikappombudsmannen skall inte representera regeringen i internationella sammanhang. Detta står i strid med ombudsmannarollen. Internationella kontakter är dock viktiga för ombudsmannen och skall därför ges stor betydelse i arbetet

I avsnitt 5.7 gör jag en redovisning av Handikappombudsmannens internationella arbete. Jag redovisar också synpunkter från regeringstjänstemän beträffande vissa avgränsningsfrågor i samband med uppdrag inom EU.

Handikappombudsmannens internationella kontakter är mycket viktiga för det arbete som denne bedriver. Naturligtvis har frågor med anknytning till EU en särskild dignitet eftersom många av de förslag och direktiv som härrör sig från den europeiska gemenskapen har stor betydelse för politiken i vårt land.

Som jag påpekade i avsnitt 5.7 var Sverige ännu inte medlem i EU när Handikappombudsmannen inrättades. Den starka betoningen av EU-frågorna i propositionen och lagen om Handikappombudsmannen bör ses ur detta perspektiv. Idag har dessa frågor på ett annat sätt än vad som gällde 1994 en naturlig anknytning till regeringen.

Med detta vill jag inte säga att Handikappombudsmannen nu kan bortse ifrån vad som händer inom unionen. Ombudsmannen måste även fortsättningsvis bevaka EU ur ett handikapperspektiv. Formuleringarna i propositionen är dock präglade av situationen 1994 och de förhållanden som rådde när vi stod utanför unionen.

Genom att Handikappombudsmannen utsågs som representant för Sverige i HELIOS' rådgivande kommitté fick myndigheten både kunskap och kontakter som varit betydelsefulla för det fortsatta arbetet. Även om jag kan konstatera detta, menar jag att engagemanget i HELIOS bör ses som en engångsföreteelse. Jag anser inte att Handikappombudsmannen i fortsättningen skall tilldelas uppgiften att representera regeringen i internationella sammanhang.

Min bedömning utgår i första hand från de principiella invändningar jag har mot att Handikappombudsmannen utför representationsuppdrag för regeringens räkning. Jag har i kapitel 7 föreslagit att Handikappombudsmannen skall bli mer självständig gentemot regeringen och utvecklas till en renodlad ombudsman. En sådan institution bör inte representera en regering. Det står helt i

strid med de grundläggande förutsättningarna för dess verksamhet, som skall präglas av självständighet och oberoende.

Även med de uppgifter och den verksamhet som Handikappombudsmannen har redan idag, anser jag att det är mycket tveksamt att låta denne ingå i regeringsdelegationer. Jag anser inte att det är förenligt med rollen att bevaka och därmed också, om det behövs, kritisera den förda handikappolitiken i vårt land. Med regeringsuppdrag syftar jag inte bara på deltagande i grupper på så kallad hög nivå. Hit räknar jag också olika former av arbetsgrupper, vars representanter utses av regeringen.

Som framgår av avsnitt 5.7 riktades också kritik från tjänstemän vid regeringskansliet mot att en myndighet representerade Sverige i grupper på hög nivå. Dessa mer praktiska skäl bör också vägas in i bedömningen.

Internationella kontakter är emellertid viktiga för Handikappombudsmannen. Det gäller inte minst att kunna följa den internationella utvecklingen på handikappområdet och ge kunskaper om denna till dem som berörs. Ett exempel på vad jag menar är Handikappombudsmannens insatser för att göra antidiskrimineringslagstiftningar i andra länder kända i Sverige. Efter mina kontakter med representanter för handikapprörelsen och även andra myndigheter har jag förstått att dessa insatser varit en viktig inspirationskälla. Vidare bör Handikappombudsmannen upprätthålla kontakter med ombudsmän i andra länder.

Jag vill därmed slå fast att Handikappombudsmannen även i fortsättningen måste värna om det internationella arbetet. Kortfattat kan det anges i följande fyra punkter:

- följa utvecklingen inom EU och bevaka de områden som är särskilt viktiga för funktionshindrade,
- följa den internationella utvecklingen för att inspirera den svenska handikappolitiken,
- kontakter med ombudsmän i andra länder,
- allmänt kunskaps- och erfarenhetsutbyte.

Hur det internationella arbetet skall prioriteras i förhållande till andra insatser är en fråga som Handikappombudsmannen måste bedöma. Omfattningen och inriktningen kommer att variera med tiden, beroende på vad som händer både i Sverige och internationellt.

8.9 Handikappombudsmannens råd

Mitt förslag: Handikappombudsmannen utser själv ett råd. Ombudsmannen bestämmer antalet ledamöter i rådet men minst hälften skall ha anknytning till handikapprörelsen. Övriga ledamöter skall företräda myndigheter, forskning, näringsliv och andra verksamheter vars uppgifter berör personer med funktionshinder. Detta råd skall bistå med kunskap när det gäller Handikappombudsmannens verksamhet och inriktning. De diskussioner som förs i rådet bör gälla vilka problem som möter funktionshindrade i samhället, olika samhällssektors syn på ombudsmannens arbete, forskningsresultat, internationella erfarenheter med mera.

Enligt 5 § lagen (1994:749) om Handikappombudsmannen skall denne biträdas av ett särskilt råd. Handikappombudsmannen är ordförande i rådet och leder dess verksamhet. Regeringen utser ombudsmannen och rådets övriga ledamöter för en bestämd tid. I 7 § förordningen med instruktion för Handikappombudsmannen anges att regeringen utser högst femton andra ledamöter (utöver rådets ordförande) i rådet.

Jag har haft samtal med sju ledamöter i rådet, för att bilda mig en uppfattning om hur detta fungerar. Det fanns ett entydigt missnöje med dess arbete. I sin nuvarande form fyller rådet inte någon större funktion, var den allmänna kommentaren. Sammanträdena har dominerats av diskussioner om de otillräckliga budgetmedlen.

Ledamöterna hade delade meningar om det framtida behovet av rådet. Vissa ansåg att det behövs ett organ med en rådgivande funktion och en bred sammansättning. Några ansåg att det kunde finnas behov av en "styrgrupp", som granskar ombudsmannens förvaltning.

Rådet har, som framgår ovan, inte fungerat särskilt väl och frågan är om Handikappombudsmannen har behov av ett särskilt råd. Min uppfattning är dock att det är värdefullt för Handikappombudsmannen att ha en rådgivande grupp knuten till sig. Ett alternativ skulle då kunna vara en mer informell grupp som är uppbyggd utifrån Handikappombudsmannens eget kontaktnät.

Jag har vägt för- och nackdelar med ett råd som är formellt reglerat i lagstiftningen och försökt att jämföra med informella rådgivande grupper. Min slutsats blir att Handikappombudsmannen bör ha det förstnämnda. Det finns en fördel med ett råd som har en kontinuitet i både uppgifter och sammansättning. Denna

kontinuitet ser jag som extra viktig mot bakgrund av mitt förslag om en självständig ombudsman. Rådet skall inte styra ombudsmannen men det kan ge viktig vägledning i arbetet. Genom att Handikappombudsmannens råd regleras i lag får det också en högre dignitet än en informell grupp. Sådana grupper behövs också. Handikappombudsmannen skulle inte kunna klara sitt arbete på ett tillfredsställande sätt utan väl utvecklade kontakter med olika samhällsintressenter. Hur dessa grupper skall organiseras och vilken sammansättning de skall ha överlåter jag till Handikappombudsmannen att bestämma.

För att tydligt markera rådets roll i förhållande till ombudsmannen, bör dess uppgifter framgå i lagen. Likaså sammansättningen av ledamöterna.

Huvuduppgiften för Handikappombudsmannens råd skall vara att bistå ombudsmannen med viktig kunskap för arbetet. Diskussionen i rådet bör gälla vilka problem som möter funktionshindrade i samhället, olika samhällssektors syn på ombudsmannens arbete, forskningsresultat, internationella erfarenheter med mera. Jag vill i sammanhanget slå fast att rådet inte skall diskutera budget och andra ekonomiska frågor som gäller Handikappombudsmannen.

Idag utses rådet av regeringen. Jag anser inte att det är förenligt med den självständighet som jag vill ge Handikappombudsmannen. Även om rådet inte har någon styrande uppgift, innebär det en alltför stor inskränkning i ombudsmannens frihet om dess ledamöter utses av regeringen. Enligt min uppfattning strider det också mot Parisprinciperna, se avsnitt 4.7, att ge regeringen denna uppgift.

Rådet skall ha en sammansättning som speglar skilda delar av samhällslivet. Ombudsmannen kan själv bestämma antalet ledamöter i rådet. Jag anser dock att fler ledamöter än idag bör komma från handikapprörelsen.. Minst hälften bör ha anknytning till den. Övriga ledamöter bör representera myndigheter, forskning, näringsliv och andra verksamheter vars uppgifter berör personer med funktionshinder. Det innebär att rådet kommer att bestå av minst åtta ledamöter.

Rådsledamöterna skall inte heller i framtiden vara direkta representanter för sina organisationer. Även om de kommer från bestämda samhällssektorer, är mandatet att sitta i rådet personligt.

8.10 Några sammanfattande kommentarer till förslagen

Jag har i kap. 8 lagt ett antal förslag, som ger Handikappombudsmannen både nya förutsättningar för arbetet och nya arbetsuppgifter.

Den principiella förändringen vad avser förutsättningarna är den nya självständiga ställningen i förhållande till regeringen, som jag föreslår. Som en konsekvens av detta skall Handikappombudsmannens verksamhet styras genom lag. Jag uteslutet dock inte helt möjligheten för regeringen att tilldela ombudsmannen uppgifter via regleringsbrev.

Den nya lagstiftningen innebär också att jag förtydligar Handikappombudsmannens ansvar för handläggningen av enskilda ärenden. De styrdokument som gäller idag, det vill säga propositionen, lagen och instruktionen, är inte tydliga i denna fråga. Till viss del är de inkonsekventa. Vissa formuleringar i propositionen ger till exempel ombudsmannen uppgiften att ta sig an enskilda ärenden, medan andra mycket kraftigt betonar att denne skall ägna sig åt generell uppföljning och utvärdering.

I mitt lagförslag framhålls handläggningen av enskilda ärenden som ett viktigt område. Till en del innebär det en bekräftelse av den praxis som utvecklats hos Handikappombudsmannen. Samtidigt vill jag emellertid understryka att dessa ärenden är viktiga för en ombudsman. Jag vill ange tre skäl för detta:

- enskilda som vill och behöver ha hjälp och råd skall kunna få detta,
- genom att handlägga anmälningar från enskilda kan också generella förbättringar genomföras, till gagn för människor med funktionshinder. Myndigheter kan till exempel se över en tidigare praxis, som stått i strid med FN:s standardregler. Privata företag kan göra verksamheter tillgängliga efter påpekanden från Handikappombudsmannen,
- enskilda ärenden ger en fördjupad kunskap hos Handikappombudsmannen, som inte kan ersättas av enbart utvärderingar och utredningar.

Jag räknar med att antalet enskilda ärenden kommer att öka hos ombudsmannen under kommande år. Lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder leder förmodligen till fler anmälningar som rör arbets-

rätten. En del av dessa anmälningar kan också bli resurskrävande genom att förhandlingar upptas med fackliga organisationer och arbetsgivare. I några fall leder de förmodligen till processer i Arbetsdomstolen.

Förslaget om att rätten att begära information och kalla till överläggningar även skall omfatta privaträttslig verksamhet kan också resultera i fler anmälningsärenden.

Genom mitt förslag att ge sektorsmyndigheterna ett tydligare ansvar – se avsnitt 8.4, är det dock min förhoppning att ökningen skall kunna hållas nere.

Det är naturligtvis mycket svårt att idag uppskatta hur mycket allt detta kommer att påverka mängden ärenden. En grov beräkning från min sida säger att resurserna vad gäller handläggningen av enskilda ärenden behöver förstärkas med motsvarande en heltidstjänst. Det skulle innebära att ca 3,5 tjänster hos Handikappombudsmannen behöver anslås för området i framtiden.

Med min syn på uppgifterna för en mer självständig ombudsman, är denna utveckling svår att undvika. Den är till och med önskvärd. En följd blir att resurser måste omprioriteras från generella insatser till mer individinriktade. Medel måste även anslås för juridisk konsultation i samband med processer i Arbetsdomstolen.

En annan viktig uppgift för Handikappombudsmannen är att peka på brister i lagstiftningen och verka för förändringar i denna. Jag anser inte att ombudsmannen varit framgångsrik på detta område. Med den förändring jag föreslår i avsnitt 8.7 av årsrapporternas utformning tror jag arbetet kan effektiviseras. Jag vill här också framhålla att Handikappombudsmannen bör minska mängden förslag till regeringen och i stället lägga ner mer tid på fördjupning av analys och bakgrundsbeskrivning, när förslagen presenteras.

I min myndighetsenkät och vid mina sammanträffanden med företrädare för olika myndigheter, framkom en önskan om en utvecklad dialog med Handikappombudsmannen och mer råd och idéer vad gäller åtgärder på handikappområdet.

Mina förslag i avsnitt 8.3 om rollfördelning och gränsdragning mellan Handikappombudsman och myndigheter samt de tillägg i instruktion och verksförordning som föreslås i avsnitt 8.4 leder sannolikt till fler myndighetskontakter.

Praktiken får avgöra hur stora omprioriteringar som behöver göras. Vad som är viktigt är att det finns en beredskap hos Handikappombudsmannen att vidta de åtgärder som de nya kraven ställer.

8.11 En samordning av ombudsmännens arbete

Mitt förslag: Ingen sammanslagning bör ske av de tematiska ombudsmännen. Däremot föreslås en geografisk samordning i gemensamma lokaler, vilket skapar ökade möjligheter till samarbete i gemensamma frågor. Ombudsmännen kan själva i samverkan ta ställning till om vissa administrativa funktioner kan samordnas.

I utredningens uppdrag ingår att kartlägga likheter och olikheter mellan Handikappombudsmannens verksamhet och den som bedrivs av andra ombudsmän. I uppdraget ingår även att beskriva om det finns några oklarheter i fördelningen av arbetsuppgifter och ansvarsområden mellan Handikappombudsmannen och andra ombudsmän. Jag skall vidare beskriva möjligheterna och hindren för en samordning av de olika ombudsmännens verksamhet.

Jag har vid mina samtal med ombudsmännen diskuterat frågan om överlappningar av arbetsuppgifter och möjligheter att finna former för en samordning av deras verksamheter.

På ett informellt plan förekommer ett samarbete mellan de olika ombudsmännen. Man diskuterar erfarenheter och tar upp frågor av gemensamt intresse vid träffar som sker regelbundet. Ombudsmännen samarbetar även konkret och praktiskt med uppgifter som angår fler än en av dem. Som exempel kan nämnas att DO, JämO och Handikappombudsmannen tillsammans skall ge ut en handbok till företagare, som berör rekryteringsfrågor. Detta sker mot bakgrund av de nya lagarna mot diskriminering i arbetslivet.

Det finns stora likheter i de olika ombudsmännens arbete. Detta talar för att samarbetet mellan dem är viktigt. Diskrimineringslagarna i arbetslivet visar också på behovet av ett samarbete. I avsnitt 8.2 diskuterar jag möjligheterna att inrätta "ombudsmännens rättsskydd" för handläggningen av tvister rörande diskriminering i arbetslivet. Jag avvisar i dagsläget en sådan lösning, vilket dock inte innebär att jag är negativ till samarbete på detta område.

Frågan bör resas om vi inte borde slå samman alla ombudsmän till ett gemensamt ombudsmannainstitut för medborgarrättsfrågor. Denna fråga har jag diskuterat vid olika tillfällen med berörda intressenter. Lösningen har dock samfällt avvisats. Från handikapprörelsens sida är man mycket orolig för att en gemensam

ombudsman skulle leda till att handikappfrågorna hamnade i bakgrunden av andra mer politiskt gångbara diskrimineringsfrågor. Även från ombudsmännens sida har man varit skeptiska till en sammanslagning. De tror inte att arbetet skulle gagnas av detta. Istället skulle det tyngas av en större administration.

Jag tror inte heller att de tematiska ombudsmännen skulle stärkas av en sammanslagning. Även om deras arbetsuppgifter ibland överlappar varandra och de har frågor av gemensamt intresse, föreligger stora skillnader mellan dem. De har idag utvecklat olika arbetsätt avpassat efter respektive område och jag tror att det är viktigt att var och en får behålla sin särart. Riskerna är stora att viktiga specialkunskaper går förlorade vid en sammanslagning. Det gemensamma skulle betonas på bekostnad av det speciella i varje funktion.

Jag vill däremot att samarbetet utvecklas, i första hand på handläggarnivå. Det handlar om att kunna skapa naturliga informella kontaktytor mellan handläggarna. Vidare tror jag att effektivitetsvinster kan nås om vissa administrativa uppgifter, till exempel vaktmästeri, telefon och personalfrågor sköts gemensamt.

Mot denna bakgrund föreslår jag att ombudsmännen geografiskt slås samman. En sådan närhet i gemensamma lokaler kan skapa möjligheter till spontana kontakter mellan handläggarna, där man mycket informellt delger varandra sina kunskaper och erfarenheter. Diskussioner kan uppkomma om hur man ser på möjligheter att driva ärenden om diskriminering i arbetslivet. Handläggare hos Barnombudsmannen och Handikappombudsmannen kan till exempel diskutera frågor som rör barn med funktionshinder och DO:s och JämO:s handläggare kan samordna arbetet som rör invandrarkvinnor. Möjligheterna till ömsesidig hjälp ökar. Det blir också lättare att komma fram till en samsyn kring frågor om mänskliga rättigheter. En geografisk samordning ger även ombudsmännen förutsättningar att kunna skapa olika gemensamma funktioner.

Med mitt förslag sker ingen formell sammanslagning. Ombudsmännens självständighet och särart garanteras. Däremot underlättas arbetet på de områden där det finns vinster att göra med samarbete. Ingen av ombudsmännen får någon chefsbefattning över de andra. Om de ser fördelar med gemensam administrativ chef, utgår jag ifrån att ombudsmännen själva, i samråd bör kunna komma fram till bästa möjliga lösning.

8.12 Nationell Samordningskommitté

Mitt förslag: Handikappombudsmannen skall inte utgöra eller ingå i den Nationella Samordningskommittén för handikappfrågor.

Enligt regel 17 i FN:s standardregler är staterna ansvariga för att nationella samordningskommittéer eller liknande organ inrättas, som säkerställer att handikappfrågorna samordnas. Direktivet till min utredning föreskriver att jag skall beskriva för- och nackdelar med att Handikappombudsmannen ges rollen som Sveriges samordningskommitté för handikappfrågor enligt regel 17.

Redan i remissvaren över Handikapputredningens förslag framhöll vissa handikapporganisationer att Statens Handikappråd borde finnas kvar och utgöra ett samordningsorgan, eftersom denna uppgift inte kan ligga på Handikappombudsmannen. Från Handikappombudsmannens sida fanns från början uppfattningen att myndigheten mycket väl skulle kunna fungera som detta samordningsorgan.

I avsnittet om relationen mellan Handikappombudsmannen och handikapprörelsen berör jag en skrivelse från handikapprörelsen där handikapprörelsen klargör att man inte anser att Handikappombudsmannen kan utgöra FN:s samordningskommitté.

I avsnitt 5.3 gör jag en genomgång av de kriterier som FN anger för samordningskommittén. Jag ser denna kommitté som en viktig institution för att förverkliga de grundläggande handikapppolitiska målen. Dess roll bör vara att finna former för hur politiken skall kunna förankras och implementeras i samhället. Kommittén bör bestå av företrädare för handikapprörelsen, myndigheter, de båda kommunförbunden och regeringen. Med denna sammansättning ges förutsättningar för att handikappfrågorna skall kunna samordnas över ett brett fält i samhället.

En samordningskommitté bör också kunna ta initiativ till utredningar och uppföljningar inom handikappområdet. I dessa fall bör ett samarbete ske med Handikappombudsmannen.

En ombudsman företräder enskilda eller grupper av enskilda. Till dennes uppgifter hör att bevaka hur samhället sköter sina åtaganden gentemot dem som ombudsmannen företräder. Ombudsmannen skall i den rollen vara fri att också komma med synpunkter på hur samordningskommittén klarar sina åtaganden. Dessa bevakande uppgifter som tillkommer en ombudsman är därför oförenliga med rollen som nationell samordningskommitté.

Vid mitt besök på Irland diskuterade jag hur den sociala pakten tillämpas på handikappområdet. Inom ramen för denna pakt förbinder sig myndigheter att genomföra olika insatser. I samband med att formerna för den nationella kommittén närmare utreds, tror jag att det vore värdefullt att studera om detta system går att tillämpa även i Sverige. I så fall ser jag den nationella samordningskommittén som ett naturligt forum för sådana överenskommelser.

9 Kostnader

Jag lägger i min utredning inga förslag, som leder till ökade kostnader för Handikappombudsmannen. Förslagen skall kunna genomföras inom ramen för befintliga resurser.

Mitt förslag rörande tillägg i verksförordningen och i myndigheternas instruktioner, förtydligar ett ansvar som redan idag åligger myndigheterna. Samtidigt är det min mening att detta förslag skall leda till praktiska resultat. Därmed räknar jag med att det skall leda till ökade insatser från myndigheternas sida. Dessa insatser är dock sådana som naturligt skall ingå i deras åtaganden, och skall därför rymmas inom befintliga anslag.

Om vissa åtgärder för att göra verksamheter tillgängliga, skulle kräva större resurser i form av ombyggnader av lokaler, bör detta genomföras på sådant sätt att insatserna planeras över tiden. Ett ansvar läggs på myndigheterna att prioritera dessa åtgärder, inom ramen för deras anslag. Därmed behöver inte mina förslag till förändringar i myndigheters instruktioner och verksförordningen leda till ökade kostnader för staten.

Mina förslag innebär inte heller att kostnader övervältras från staten till kommuner och enskilda. Den utvidgade rätten för Handikappombudsmannen att begära information och kalla till överläggningar samt möjligheten till vitesföreläggande, är omgärdade med tydliga begränsningar vad avser kostnaderna.

10 Generella direktiv

Jag har i mitt utredningsarbete haft att beakta regeringens direktiv till alla kommittéer och särskilda utredare när det gäller att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994 :124) samt att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49). Dessa direktiv upphävdes den 1 januari 1999, för att ersättas av 15 § kommittéförordningen (1998:1474)

I denna paragraf stadgas att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Samma förhållande gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i relation till större företags, för jämställdheten mellan män och kvinnor eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Jag har inte funnit att mina förslag får någon betydelsefull inverkan på dessa områden. Mot den bakgrunden anser jag inte att det är motiverat med någon särskild redovisning av förslagets konsekvenser för de i 15 § i kommittéförordningen angivna områdena.

11 Författningskommentarer

11.1 Förslag till lag (1999:00) om Handikappombudsmannen

1§

Av första stycket framgår målen med Handikappombudsmannens verksamhet. Dessa skall vara full delaktighet i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor för personer med funktionshinder. Innehållet och principerna i FN:s standardregler skall vara ledande för Handikappombudsmannens verksamhet. Målen tar sin utgångspunkt i FN:s standardregler, principerna om alla människors lika värde och lika rätt samt att samhället skall utformas så att det blir tillgängligt för alla människor. Målen för Handikappombudsmannens verksamhet överensstämmer även med riktlinjerna för den svenska handikappolitiken.

Med begreppen delaktighet i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor menas att personer med funktionshinder aktivt skall kunna delta i samhällslivet och ha samma rättigheter och skyldigheter som människor utan funktionshinder. Innebörden av detta är att människor med funktionshinder skall beredas möjligheter att som andra få god utbildning, delta i arbetslivet, ha ett tryggt och värdigt boende, delta i olika fritids- och kulturaktiviteter och i övrigt leva ett aktivt och självständigt liv.

Ombudsmannen skall kunna verka i hela samhällslivet. Härmed avses verksamheter inom både den offentliga och enskilda sektorn av samhället. Som exempel kan anges skolan, boendet, hälso- och sjukvården, arbetslivet, föreningslivet och näringslivet.

I andra stycket anges Handikappombudsmannens huvudsakliga uppgifter. Handikappombudsmannen skall både på ett generellt och individuellt plan arbeta med frågor som angår personer med funktionshinder. Ombudsmannens ansvar för uppföljning och utvärdering av frågor som rör personer med funktionshinder medför ingen inskränkning i andra myndigheters ansvar inom respektive områden.

2§

Denna paragraf överensstämmer i sak med 2 § första stycket 4. förordningen (1994:949) med instruktion för Handikappombudsmannen. FN:s standardregler utgör det grundläggande dokumentet för Handikappombudsmannens arbete.

3§

Till en ombudsmans viktigaste uppgifter hör att enskilda personer kan vända sig dit och anmäla att de utsätts för missgynnande behandling eller kränkande bemötande eller att de av olika skäl inte kan tillvarata sina rättigheter eller intressen. Handikappombudsmannen kan även på andra vägar få kännedom om att funktionshindrades rättigheter eller intressen åsidosatts. I sådana fall kan enskilda funktionshindrade behöva få upplysning om till vilken myndighet de skall vända sig, vilka regler som gäller eller hur de i övrigt bäst kan bevaka sina intressen eller tillvarata sina rättigheter.

Ombudsmannen kan också ta upp frågan från allmän synpunkt och kontakta den myndighet, organisation etc. som är aktuell i sammanhanget för att få klarlagt om det föreligger någon form av missgynnande behandling, kränkande bemötande eller åsidosättande av funktionshindrades rättigheter eller intressen.

Om frågan omfattas av annan myndighets ansvars- eller tillsynsområde skall Handikappombudsmannen hänvisa den enskilde till den myndigheten. Är frågan föremål för domstols prövning eller skulle den kunna prövas i domstol skall ombudsmannen hänvisa den funktionshindrade till att avvakta sådan prövning. I andra fall än nu sagts kan Handikappombudsmannen avsluta ärendet genom ett uttalande om huruvida det anmälda förhållandet innebär att funktionshindrades rättigheter eller intressen åsidosatts. Av 4 § framgår bland annat att ombudsmannen i ett ärende vid behov kan ta initiativ till överläggningar med myndigheten, företaget etc. i syfte att motverka att personer missgynnas eller på annat sätt utsätts för orättvis eller kränkande behandling.

Vid handläggning av ärenden enligt 3 § skall Handikappombudsmannen iaktta förvaltningslagens bestämmelser.

4§

Denna paragraf överensstämmer till stora delar i sak med 3 §, första stycket lagen (1994:749) om Handikappombudsmannen. Beträffande vilka som avses med myndigheter, företag, organisationer och andra vilkas verksamhet riktar sig till allmänheten, se kommentaren till 11 §.

5§

Handikappombudsmannen skall fullgöra de uppgifter som framgår av lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder.

6§

Paragrafen överensstämmer i sak med 2 § första stycket 2 förordningen (1994:949) med instruktion för Handikappombudsmannen.

7§

Paragrafen överensstämmer i sak med 2 § lagen (1994:749) om Handikappombudsmannen.

8§

Första stycket överensstämmer i sak med 2 § första stycket 6 förordningen (1994:949) med instruktion för Handikappombudsmannen.

Av andra stycket framgår att Handikappombudsmannen årligen skall utge en rapport om sin verksamhet det närmast föregående året. Dessa rapporter är av stor betydelse både för allmänheten, handikapporganisationerna och den offentliga förvaltningen.

9§

Paragrafen överensstämmer i sak med 3 § andra stycket lagen (1994:749) om Handikappombudsmannen. Informationen kan rikta sig till allmänheten, olika myndigheter, näringslivet m.fl.

10§

Första stycket överensstämmer i sak 2 § första stycket 1 förordningen (1994:949) med instruktion för Handikappombudsmannen.

Andra stycket överensstämmer i sak med 2 § andra stycket förordningen (1994:949) med instruktion för Handikappombudsmannen.

11§

Av första stycket framgår att det föreligger en skyldighet för myndigheter, företag, organisationer och andra vilkas verksamhet riktar sig till allmänheten att lämna uppgifter samt delta i överläggningar med Handikappombudsmannen. Denna skyldighet gäller, till skillnad från tidigare, även enskilda eller privata rätts-

liga subjekt som inte anförtrotts förvaltningsuppgift enligt 11 kap. 6 §, tredje stycket regeringsformen, förutsatt att de bedriver verksamhet som riktar sig till allmänheten. Undantagna från skyldigheten att lämna uppgifter och delta i överläggningar är exempelvis den som bedriver verksamhet som riktar sig till slutna sällskap eller för tillställningar i privatlivet.

Uppgiftsskyldigheten enligt 11 § omfattar uppgifter om förhållanden i myndighetens, företagens etc. verksamhet som kan ha betydelse för ombudsmannens verksamhet enligt denna lag. Det är naturligt att uppgifter om verksamheten även kan innefatta uppgifter som på ett eller annat sätt rör enskilda personer. Dessa uppgifter omfattas också av uppgiftsskyldigheten. Sekretess skall gälla i verksamhet enligt denna lag för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men.

Andra stycket föreskriver att myndigheten, företaget etc inte får betungas onödigt genom skyldigheten att lämna uppgifter till Handikappombudsmannen eller delta i överläggningar med denne. Handikappombudsmannen skall i varje enskilt fall göra en avvägning mellan behovet av att inhämta uppgifter eller kalla till överläggningar och hur betungande det är att lämna uppgifter eller infinna sig till överläggningen.

I tredje stycket anges undantag till uppgiftsskyldigheten för myndigheter, företag etc. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till skyddet för affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsverksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet eller det allmännas ekonomiska intresse är de inte skyldiga att lämna ut uppgifterna avseende denna del.

12 §

Av första stycket framgår att Handikappombudsmannen får, om en myndighet, företag etc inte rättar sig efter uppmaning, förelägga dessa att fullgöra sin skyldighet. I föreläggandet får vite sättas ut om Handikappombudsmannen bedömer det nödvändigt för att parten skall rätta sig efter föreläggandet. Förfarandet hos Handikappombudsmannen följer reglerna i förvaltningslagen (1986:223).

Andra stycket föreskriver att Handikappombudsmannens beslut om föreläggande får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Bestämmelser om utdömande av vite framgår av viteslagen.

13 §

Handikappombudsmannen biträds av ett särskilt råd. Rådets uppgifter skall i första hand vara att ge Handikappombudsmannen råd och idéer om hur ombudsmannen bör prioritera mellan olika arbetsuppgifter. Rådet bör kunna belysa vilka problem som möter funktionshindrade i samhället, olika samhällssektors syn på ombudsmannens arbete, forskningsresultat, internationella erfarenheter m.m. Rådets uppgift är inte att diskutera budget och andra ekonomiska frågor.

Handikappombudsmannen utser rådets ledamöter. Antalet ledamöter bestämmer ombudsmannen själv, men hälften av ledamöterna bör representera handikapporganisationerna, något som kan föreskrivas i instruktionen för Handikappombudsmannen. Övriga ledamöter representerar myndigheter, forskning, näringsliv och andra verksamheter med uppgifter som berör personer med funktionshinder.

11.2 Förslag till lag om ändring av sekretesslagen (1980:100)

9 kap.**21 §**

I andra stycket föreskrivs att sekretess gäller i verksamhet enligt lagen (1999:00) om Handikappombudsmannen för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men. Syftet med ändringen är att skyddet för uppgifter om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden skall blir starkare genom ett omvänt skaderekvisit.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av sakkunniga Eva Lisskar-Dahlgren och Mona Stål

Handikappombudsmannen är en förvaltningsmyndighet som har till uppgift att föra ut regeringens handikappolitik i samhället. Utredaren föreslår nu bl.a. att Handikappombudsmannen i första hand skall svara för ombudsmannauppgifter och därmed bör få en självständigare ställning gentemot regeringen. I utredningen sägs att huvuduppgiften för en handikappombudsman är att bevaka enskilda funktionshindrades och grupper av funktionshindrades intressen. Detta kräver att ombudsmannen är så fristående som möjligt från regeringens verkställande makt. Enligt förslaget kommer i princip alla förändringar i Handikappombudsmannens arbetsuppgifter att behöva godkännas av riksdagen i och med att det mesta av Handikappombudsmannens verksamhet föreslås bli reglerat i lag. Utredaren utesluter visserligen inte helt möjligheten för regeringen att tilldela Handikappombudsmannen uppgifter via regleringsbrev, men uttalar att regeringen bör ta hänsyn till att ombudsmannens verksamhet i första hand styrs genom lagen. Till följd av förslagen måste resurser omprioriteras från generella insatser till mer individinriktade.

Vidare skall Handikappombudsmannen, enligt utredarens förslag, inte representera regeringen i internationella sammanhang t.ex. inom EU. Det gäller inte enbart representation i högnivågrupper utan även olika former av arbetsgrupper, vars representanter utses av regeringen. Det står enligt utredaren i strid med ombudsmannarollen.

Vi har följande invändningar mot utredarens förslag. Regeringen planerar för närvarande en handikappolitisk satsning genom att på olika sätt mer aktivt föra upp handikappfrågorna på den politiska dagordningen. Det gäller såväl attitydfrågor som konkreta åtgärder för att göra samhället mer tillgängligt för personer med funktionshinder. Senare i år kommer regeringen att

lämna en proposition med bl. a. en nationell handlingsplan för handikappolitiken.

Förvaltningsmyndigheter är viktiga instrument i förverkligandet av regeringens politik. De statliga myndigheterna tar var för sig ett ansvar för sina särskilda frågor inom handikappområdet. Handikappombudsmannen är den myndighet som har ett samlat ansvar för i stort sett alla samhällssektorer och har därför en mycket viktig funktion när det gäller att förbättra situationen för personer med funktionshinder i samhället i stort. När den nationella handlingsplanen är formulerad behöver regeringen i nära samarbete med myndigheten Handikappombudsmannen konkretisera och föra ut innehållet i handlingsplanen.

Regeringen har ansvar för handlingsplanen och den aktuella handikappolitiken. Det faller sig därför naturligt att det i första hand är regeringen och inte riksdagen som skall kunna utveckla och anpassa Handikappombudsmannens verksamhetsområde. Vi kan därför inte acceptera att regeringens inflytande över den del av Handikappombudsmannen som utgör förvaltningsmyndighet inskränks i enlighet med förslaget.

Vi anser även att det är mycket viktigt att ha tillgång till den särskilda kompetens inom sakområdet, som finns inom olika myndigheter, när det gäller att delta i det internationella arbetet. Därför avvisas även förslaget att Handikappombudsmannen inte skall kunna representera regeringen i något sammanhang som regeringen beslutar om inom det internationella arbetet. Det är särskilt viktigt nu när Sverige förbereder ordförandeskapet i EU.

Särskilt yttrande av Sakkunniga Lena Sandström och Margareta Liljeqvist

Den processförande rollen

Utredaren föreslår att minst en tjänst som arbetsrättslig jurist inrättas hos Handikappombudsmannen (HO) och dessutom bör medel avsättas för upphandling av kompetens när det gäller att utreda diskriminering i arbetslivet och att föra processer i Arbetsdomstolen. De arbetsuppgifter som blir aktuella kräver specialkompetens. För att utveckla och behålla sådan kompetens krävs dels nära tillgång till kollegor med likartade uppgifter dels att ärendantalet är så stort att kunskapen kan hållas vid liv. Eftersom lagarna om diskriminering i arbetslivet ytterst avser att motverka negativa attityder mot enskilda individer anser vi att en

gemensam resurs för samtliga berörda ombudsmän är det som bäst tillvaratar målgruppens intressen. Vi anser, till skillnad från utredaren, att arbetsgivarens attityder är avgörande vid anställning av personer med funktionshinder. Den tekniska anpassningen av en arbetsplats synes jämförelsevis vara ett problem av mindre omfattning.

Enskilda ärenden

HO har utan egentligt författningsstöd ägnat avsevärd tid åt enskilda ärenden. Antalet ärenden har ökat för varje år. Utredaren föreslår att HOs verksamhet förändras i riktning mot att insatser till enskilda får ytterligare ett ökat utrymme. Detta innebär, med oförändrade resurser, att generellt inriktade åtgärder riskerar att försummas vilket vi inte kan acceptera.

Utredaren anser att i frågor om tillgänglighet och bemötande bör HO "kunna agera på ett mer auktoritativt sätt" än i övrigt. När det gäller bemötande finns sedan länge etablerade förtroende-/patientnämnder inom hälso- och sjukvårdsområdet som bl.a. handlägger denna typ av frågor. I Bemötandeutredningens slutbetänkande (SOU 1999:21) föreslås dessutom att motsvarigheten till dessa nämnder etableras inom alla offentliga myndigheter som ger insatser till personer med funktionshinder. Vi har med förvåning noterat att utredaren väljer att inte hänvisa till de i detta avseende närliggande förslag som Bemötandeutredningen presenterar.

Det finns en rad instanser som arbetar med enskilda ärenden och som dessutom finns i den enskildes närmiljö. I en rådgivningssituation ska närhetsprincipen vara vägledande då detta förfaringssätt ger störst effektivitet ur såväl den enskildes som samhällets synvinkel. Utredaren konstaterar dessutom att den rådgivning som HO ger är av samma karaktär som den som handikapporganisationerna erbjuder. Vi ifrågasätter att HO som centralt placerad myndighet ges ett så stort ansvar för rådgivning till enskilda personer.

Förändrad myndighetsstatus

Utredaren föreslår att HO får en förändrad myndighetsstatus genom att denne ges en större självständighet gentemot regeringen. Därigenom och i förening med tyngdpunktsförskjutningen mot

enskilda ärenden riskerar HO att bli enbart en rådgivningsinstans för enskilda personer. Såsom även framgår ovan befarar vi att HO kommer att få otillräcklig tid för övergripande uppgifter och dessutom genom förändrad status sakna fullgott mandat att föra en kraftfull och kontinuerlig dialog med regeringen. Vi tror inte att denna utveckling av handikappombudsmannainstitutionen gagnar människor med funktionshinder.

Uppgiftsskyldighet och föreläggande av vite

Mot den utvidgade uppgiftsskyldigheten och skyldigheten att delta i överläggningar har vi inga invändningar. Utvärderingen av HOs arbetsuppgifter har inte visat att HO haft svårigheter att få in uppgifter eller att få berörda att komma till överläggningar. Förslaget att HO ska kunna utfärda föreläggande samt också kunna sätta ut vite kan mot bakgrund av detta inte accepteras.

När det gäller frågan om utsättande av vite för kommuner och landsting vill vi dra en parallell med frågan om utfärdande av sanktioner mot kommuner och landsting vid domstolströts. Flera utredningar har funnit frågan så juridiskt komplicerad att någon lösning inte gått att finna. Mot bakgrund av detta anser vi att frågan om utsättande av vite för kommuner och landsting kräver en mer djupgående analys än vad som åstadkommits inom ramen för denna utredning.

Kommittédirektiv

Översyn av Handikappombudsmannen

Dir. 1997:131

Beslut vid regeringssammanträde den 6 november 1997.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att se över och utvärdera Handikappombudsmannens verksamhet. Utredaren skall pröva vilken betydelse ombudsmannen haft för utvecklingen inom handikappområdet i stort samt bedöma om, och i så fall hur, ombudsmannens roll och arbetsuppgifter bör förändras i något avseende. Utredaren skall

- utvärdera och bedöma vilka direkta respektive indirekta effekter
- Handikappombudsmannens arbete med att övervaka funktionshindrade personers rättigheter och intressen har haft för andra myndigheter, kommuner och landsting i deras arbete med att följa upp och utvärdera detta,
- utvärdera Handikappombudsmannens arbete med att förmedla den samlade kunskapen från sitt bevaknings- och uppföljningsarbete,
- belysa dels de prioriteringar som Handikappombudsmannen gjort mellan olika arbetsuppgifter, dels hur myndigheten fördelat sina resurser mellan olika verksamhetsområden och arbetsuppgifter,
- utvärdera Handikappombudsmannens juridiska rådgivning och informationsverksamhet,

- kartlägga likheter och olikheter mellan Handikappombudsmannens verksamhet och den verksamhet som bedrivs av andra ombudsmän och om det finns några oklarheter i fördelningen av arbetsuppgifter och ansvarsområden mellan Handikappombudsmannen och andra ombudsmän.

Mot bakgrund av sina slutsatser i fråga om Handikappombudsmannens verksamhet sedan starten den 1 juli 1994 skall utredaren

- överväga om Handikappombudsmannen även fortsättningsvis skall ha en övervakande roll - genom i första hand uppföljning och utvärdering - när det gäller funktionshindrade personers rättigheter och intressen,
- överväga hur Handikappombudsmannen i framtiden skall verka för att brister i lagar och andra författningar i fråga om personer med funktionshinder avhjälps,
- pröva om Handikappombudsmannen skall ha någon roll i EU-samarbetet och hur avgränsningarna i så fall skall se ut gentemot dels Regeringskansliet, dels andra myndigheter i ett sådant samarbete,
- beskriva för- och nackdelar med att Handikappombudsmannen ges rollen som Sveriges samordningsorgan för handikappfrågor enligt regel nr 17 i Förenta nationernas (FN) standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet (FN:s standardregler för funktionshindrade).

Bakgrund

Handikappombudsmannen inrättades den 1 juli 1994. Ombudsmannens verksamhet regleras i lagen (1994:749) om Handikappombudsmannen. Myndighetens arbetsuppgifter och organisation framgår av förordningen (1994:949) med instruktion för Handikappombudsmannen.

I propositionen (1993/94:219) om Handikappombudsmannen anges att ombudsmannens verksamhet efter en treårsperiod bör ses över och utvärderas. Bl.a. skall ombudsmannens betydelse för utvecklingen inom handikappområdet liksom frågan om, och i så fall hur, ombudsmannens funktion bör förändras i ett eller flera avseenden prövas.

Utgångspunkter för Handikappombudsmannens arbete

Handikappombudsmannen inrättades i samband med att Statens handikappråd (SHR) avvecklades men har i förhållande till rådet i allt väsentligt andra arbetsuppgifter. Handikappombudsmannen skall på ett sektorsövergripande sätt bevaka frågor som rör funktionshindrade personers rättigheter och intressen inom olika samhällsområden. De viktigaste uppgifterna är:

- Att bevaka frågor som rör funktionshindrade personers rättigheter och intressen på olika samhällsområden med utgångspunkt i de handikappolitiska målen om full delaktighet i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor för personer med funktionshinder.
- Att verka för att avhjälpa brister i lagar och andra författningar i fråga om personer med funktionshinder.
- Att ha en allmänt övervakande roll, där tyngdpunkten i arbetet ligger på nationell uppföljning och utvärdering.
- Att genom t.ex. informationsverksamhet och överläggningar med myndigheter, företag, organisationer och andra verka för att ingen missgynnas eller på annat sätt utsätts för orättvis eller kränkande behandling på grund av funktionshinder. Handikappombudsmannen har dock inte tillsyn över andra myndigheters arbete.
- Att ge information och råd till allmänheten samt upplysningar till personer med funktionshinder om hur de kan bevaka sina intressen och ta till vara sin rätt. Ombudsmannen skall däremot inte fungera som en advokat eller ett ombud för enskilda personer i juridiska processer.
- Att systematiskt följa upp och bevaka tillämpningen av FN:s standardregler för funktionshindrade samt beskriva effekterna av dessa regler. En annan viktig uppgift är att långsiktigt följa och bevaka Europeiska unionens (EU) insatser på olika områden samt analysera och beskriva vilka konsekvenser dessa kan få för personer med funktionshinder.

Handikappombudsmannen redovisar årligen sin verksamhet och utvecklingen i stort på handikappområdet i en särskild rapport till regeringen. De frågor inom handikappområdet som bedöms vara viktiga för regeringen att känna till eller som regeringen behöver överväga skall då lyftas fram.

Handikappombudsmannens organisation och verksamhet

Handikappombudsmannen utses av regeringen för en period av sex år och är chef för myndigheten med samma namn. Myndighetens kansli består under år 1997 utöver ombudsmannen av en kanslichef, fyra utredare, en administratör, en informatör och en ekonomiansvarig på halvtid. Inom myndigheten finns kompetens för att bl.a. ge juridiska råd, bevaka rättstillämpningen, följa EU-frågorna, informera, utreda och utvärdera. Ombudsmannen biträds av ett särskilt råd. Det består för närvarande av 12 ledamöter med erfarenheter från olika samhällsområden. Handikappombudsmannen är rådets ordförande.

Handikappombudsmannen har under de första verksamhetsåren successivt byggt upp sin kompetens för att svara mot de krav som ställs på myndigheten. Stora insatser har också gjorts för att etablera ett omfattande kontaktnät med bl.a. andra myndigheter, kommuner, landsting, läns-handikappråd, kommunala handikappråd, länsstyrelser och handikapporganisationer samt inom forskningsområdet och EU.

En stor del av myndighetens arbete under de första verksamhetsåren har gällt ärendehandläggning för att vägleda och ge råd till enskilda personer samt handläggning av s.k. anmälningsärenden. Denna del av ombudsmannens verksamhet har stadigt ökat i omfattning.

Ombudsmannen har initierat kartläggningar och kunskapsinventeringar på områden som är viktiga för personer med funktionshinder. Detta arbete har varit särskilt betydelsefullt då statistik inom handikappområdet ofta saknas eller är bristfällig. Handikappombudsmannen har dessutom anordnat och deltagit i konferenser och seminarier av olika slag vilket krävt omfattande resurser.

Uppdraget

Handikappombudsmannen har varit verksam i drygt tre år. I enlighet med riksdagens beslut till följd av propositionen (1993/94:219) om Handikappombudsmannen skall verksamheten nu ses över. En särskild utredare bör tillkallas för översynsarbetet. Översynen skall ske med utgångspunkt i de riktlinjer för ombudsmannens verksamhet som lagts fast i lagen om respektive förordningen med instruktion för Handikappombudsmannen, i regleringsbreven för myndigheten och i propositionen om Handi-

kappombudsmannen. Syftet är att belysa vilken betydelse ombudsmannen har haft för utvecklingen inom handikappområdet samt att bedöma om, och i så fall hur, ombudsmannens roll och arbetsuppgifter bör förändras i något avseende. Förhållandet mellan ombudsmannens roll enligt lagen om Handikappombudsmannen å ena sidan, och ombudsmannens uppgifter enligt instruktionen å den andra, skall särskilt uppmärksammas. Utredaren skall även analysera vad bestämmelserna i lagen om respektive i förordningen med instruktion för Handikappombudsmannen innebär för statens löpande styrning av myndigheten och bedöma de styrdokument som reglerar ombudsmannens verksamhet. Om förändringar av något slag i ombudsmannens roll eller arbetsuppgifter anses önskvärda skall förslag till sådana förändringar lämnas. Utredaren skall redovisa konsekvenserna av sina förslag när det gäller bl.a. Handikappombudsmannens organisation och inriktning samt avgränsningen av myndighetens verksamhet och dess resursbehov.

Handikappombudsmannens arbete med nationell uppföljning och utvärdering inom olika områden innebär ingen inskränkning i andra myndigheters, kommuners eller landstings ansvar för att följa upp och utvärdera förhållandena inom sina respektive områden. Utredaren skall bedöma vilka direkta respektive indirekta effekter Handikappombudsmannens arbete haft i dessa avseenden. Om det skapat oklara gränsdragningar mellan ombudsmannens ansvarsområde och andra myndigheters ansvarsområden skall detta belysas.

Handikappombudsmannen har till uppgift att genom upplysnings- och informationsverksamhet eller andra opinionsbildande insatser förmedla den samlade kunskap som ombudsmannen får genom sitt bevaknings- och uppföljningsarbete. Avsikten med Handikappombudsmannens uppgifter på detta område är inte att ersätta handikapporganisationernas opinionsbildande arbete. Utredaren skall utvärdera Handikappombudsmannens upplysnings-, informations- och opinionsbildande verksamhet och lämna förslag till hur detta arbete bör bedrivas i framtiden.

Handikappombudsmannens arbetsfält omfattar hela samhällslivet. Ombudsmannen måste därför välja vilka verksamhetsområden och arbetsuppgifter som skall prioriteras. Utredaren skall belysa de prioriteringar som Handikappombudsmannen gjort mellan olika arbetsuppgifter och vilka konsekvenser detta har haft för hur myndigheten fördelat sina resurser. Utredaren skall, utifrån de dokument som reglerar myndighetens verksamhet, bedöma än-

damålsenligheten och kostnadseffektiviteten i de prioriteringar ombudsmannen gjort sedan starten den 1 juli 1994.

Handikappombudsmannens arbete med ärendehandläggning genom att ge vägledning och råd till enskilda personer och hantera s.k. anmälningsärenden har stadigt ökat i omfattning. En stor del av rådgivningen är av juridisk karaktär. Utredaren skall utvärdera dels Handikappombudsmannens juridiska rådgivning, dels den informationsverksamhet som har till syfte att verka för att ingen missgynnas eller på annat sätt utsätts för kränkande behandling på grund av funktionshinder. Utvärderingen skall främst belysa de direkta effekterna av myndighetens insatser på området.

Inrättandet av Handikappombudsmannen föregicks av diskussioner om ombudsmannafunktionen som sådan riskerar att tunnas ut och bli mindre verkningsfull om allt fler medborgargrupper får sin egen ombudsman. Förutsättningarna för att eventuellt slå samman flera av dagens ombudsmän till en eller ett fåtal ombudsmän för att på så sätt dels förstärka ombudsmännens inflytande, dels samordna administration m.m. behöver kartläggas. Den särskilde utredaren skall därför beskriva likheter och olikheter mellan Handikappombudsmannens roll och arbetssätt och andra statliga ombudsmäns. Om det finns överlappningar mellan Handikappombudsmannens och andra ombudsmäns roller och ansvarsområden skall utredaren beskriva dessa. Utredaren skall även analysera möjligheterna respektive hindren för att samordna Handikappombudsmannen med någon eller några av de övriga ombudsmannafunktioner som för närvarande finns.

Förslaget om att inrätta en Handikappombudsman för att bevaka funktionshindrade personers rättigheter i samhället presenterades ursprungligen av 1989 års handikapputredning (S 1988:03) i slutbetänkandet Ett samhälle för alla (SOU 1992:52). Handikapputredningen föreslog att ombudsmannen, utöver sin rådgivande och upplysande roll även skulle kunna driva processer inom prioriterade områden. Enligt handikapputredningen var förutsättningen för detta att det finns sanktionerade förbudsbestämmelser inom de aktuella områdena. Utredningen föreslog att bestämmelser om förbud mot diskriminering och sanktioner skulle införas inom områdena arbetsliv och näringsverksamhet – förutsättningar som inte gällde när Handikappombudsmannen inrättades. Utredningen (A 1997:01) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder (FUDA) utreder för närvarande frågan om en lagstiftning mot diskriminering i arbetslivet. FUDA skall enligt sina direktiv (1997:8) bl.a. utreda och lämna förslag på vilka förfaranderegler som skall vara tillämpliga

hos Handikappombudsmannen om en lagstiftning mot diskriminering av personer med funktionshinder i arbetslivet införs. FUDA har även i uppdrag att utreda om det behövs en nämnd mot diskriminering av personer med funktionshinder motsvarande Jämställdhetsnämnden och Nämnden mot etnisk diskriminering, eller om eventuella uppgifter för en sådan nämnd kan utföras av redan befintliga myndigheter eller domstolar. Enligt sina direktiv skall FUDA i sitt arbete samråda med bl.a. Handikappombudsmannen. Den särskilde utredaren med uppgift att se över Handikappombudsmannens roll och arbetsuppgifter skall därför inte behandla denna fråga i detalj men bör beakta eventuella förslag från FUDA. Utredaren skall emellertid mer principiellt belysa frågan om Handikappombudsmannens roll och arbetsuppgifter med utgångspunkt i huruvida ombudsmannen även i framtiden huvudsakligen skall utföra mer generella arbetsuppgifter som uppföljning och utvärdering.

Handikappombudsmannen har hittills lämnat tre årsrapporter och ett flertal andra rapporter till regeringen. De har bl.a. innehållit en rad förslag till ändringar i lagar och andra författningar som rör funktionshindrade personers livsvillkor. Utredaren skall ge förslag till hur Handikappombudsmannens rapportering till regeringen kan utformas i framtiden och på vilket sätt ombudsmannen kan verka för att brister i lagar och andra författningar avhjälps. Utredaren skall därvid överväga om Handikappombudsmannen även i fortsättningen årligen skall lämna en särskild rapport till regeringen och vilka uppgifter som i sådana fall skall redovisas i denna och vilka uppgifter som skall redovisas i myndighetens årsredovisning.

En av Handikappombudsmannens uppgifter är att långsiktigt följa och bevaka EU:s insatser på olika samhällsområden och analysera och beskriva vilka konsekvenser dessa kan få för personer med funktionshinder. Handikappombudsmannen skall också ge regeringen underlag och förslag till åtgärder som syftar till att stärka handikappfrågorna i EU-samarbetet. Detta har skett genom dels en plan för den långsiktiga strategin för myndighetens EU-arbete i juni 1995, dels en skrivelse i december 1996 med förslag om hur Handikappombudsmannens roll i EU-samarbetet skulle kunna utformas. Utredaren skall pröva om Handikappombudsmannen skall ha någon roll i EU-samarbetet och hur avgränsningarna i så fall skall se ut gentemot Regeringskansliet och andra myndigheter i detta samarbete.

Regel nr 17 i FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet (FN:s stan-

dardregler för funktionshindrade) ställer krav på att det inom varje land skall finnas nationella samordningskommittéer för handikappfrågorna. Samordningskommittéerna skall vara självständiga men underställda respektive regering. I propositionen om Handikappombudsmannen framhölls att ombudsmannen, med den inriktning som där föreslogs, skulle passa väl in i den beskrivning av en nationell samordningskommitté som ges i FN:s standardregler för funktionshindrade. Regeringen fick under sommaren 1996 dels en skrivelse från Handikappombudsmannen, dels en gemensam skrivelse från Handikappförbundens samsamarbetsorgan (HSO), De handikappades riksförbund (DHR), Sveriges dövas riksförbund (SDR) och Synskadades riksförbund (SRF) i vilka frågan om behovet av en svensk samordningskommitté tas upp. Skrivelserna behandlar även Handikappombudsmannens roll i en sådan samordningskommitté. Utredaren skall beskriva för- och nackdelar med en eventuell roll för Handikappombudsmannen som Sveriges nationella samordningsorgan för handikappfrågor enligt regel nr 17 i FN:s standardregler för funktionshindrade.

I flera motioner till riksdagen har under hösten 1997 förslag framförts om att stärka och effektivisera ombudsmannafunktionen bl.a. genom att samordna alla eller några av de befintliga ombudsmännen. Motionärerna har även framfört att myndigheter med ombudsmannaansvar lämpligen bör sortera under riksdagen i stället för att som nu vara myndigheter under regeringen. Den särskilde utredarens arbete med en översyn av Handikappombudsmannens roll och arbetsuppgifter kan komma att påverkas av resultatet av riksdagens behandling av dessa motioner.

Utredaren skall i sitt arbete ha kontakter med Handikappombudsmannen, andra berörda myndigheter och organ samt med handikapporganisationerna.

Utredaren skall beakta regeringens samtliga generella direktiv till kommittéer och särskilda utredare (dir. 1992:50, dir. 1994:23, dir. 1994:124 och dir. 1996:49).

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 oktober 1998.

(Socialdepartementet)

Enkäter och diskussionsfrågor vid sammanträffanden

Enkät till myndigheter

Jag har fått Socialdepartementets uppdrag att se över Handikappombudsmannen. Syftet med uppdraget är att belysa vilken betydelse Handikappombudsmannen haft för utvecklingen inom handikappområdet och ta ställning till dennes framtida roll och arbetsuppgifter.

Bl.a. ska jag bedöma vilken betydelse Handikappombudsmannens arbete med nationell uppföljning och utvärdering haft för andra myndigheters ansvar härför inom handikappområdet. Hit hör också att belysa om det föreligger oklara gränsdragningar mellan myndigheter med uppgifter inom handikappområdet och Handikappombudsmannen och vilka konsekvenser detta eventuellt medfört för myndigheten.

Jag skulle därför vilja ha myndighetens synpunkter på följande frågeställningar.

1. Har det i myndighetens arbete uppstått oklarheter i gränsdragningen mellan Handikappombudsman och myndighet, genom att

a. Handikappombudsmannen har tilldelats uppgifter, till följd av sitt ansvar för utvärdering och uppföljning, som tidigare ansågs ankomma på myndigheten,

b. Handikappombudsmannen i något avseende har utfört uppgifter inom eller verkat på ett område som det författningsmässigt ankommer på myndigheten att svara för,

c. det finns oklara gränsdragningar mellan myndighetens författningsmässiga uppgifter och Handikappombudsmannens områdesansvar?

Om ni svarar ja på någon eller några av dessa frågor vill vi gärna att ni ger något exempel.

2. Har Handikappombudsmannens arbete lett till att myndigheten fått större medvetenhet och kunskap om viktiga förhållanden inom handikappområdet?

3. Har Handikappombudsmannens arbete resulterat i att ni i framtiden kommer att ta ett större ansvar för vissa uppgifter än vad ni tidigare gjort? Om så är fallet vill vi att ni ger exempel.

4. Har Handikappombudsmannens verksamhet i övrigt haft någon betydelse för myndighetens arbete eller för utformningen av myndighetens lokaler med avseende på tillgängligheten för personer med funktionshinder? Om så är fallet vill vi att ni ger exempel.

5. Har myndigheten tagit del av Handikappombudsmannens information om FN:s standardregler?

6. Har dessa standardregler implementerats i myndighetens arbete? Om så är fallet vill vi att ni ger exempel.

7. I "lag om Handikappombudsman" stadgas att myndigheter på Handikappombudsmannens uppmaning skall lämna uppgifter om sin verksamhet. De är också skyldiga att på ombudsmannens uppmaning komma till överläggning med denne.

Har denna skyldighet gentemot Handikappombudsmannen

a. varit ett instrument för att stärka myndighetens ansvar inom handikappområdet,

b. påverkat samarbetsklimatet mellan myndigheten och ombudsman.

8. Har myndigheten i något avseende samarbetat med Handikappombudsmannen?

Ja nej

Om ni svarar ja på denna fråga vill vi att ni närmare beskriver form och innehåll i detta samarbete.

9. Har myndigheten i övrigt några synpunkter på funktionen Handikappombudsman och vilka dess uppgifter skall vara?

Det vore värdefullt för mig att kunna få myndighetens synpunkter på dessa frågor senast den 30 september. Om myndigheten anser det viktigt att få diskutera dessa frågor vid ett sammanträffande är jag eller min sekreterare öppen för att komma till myndigheten eller inbjuda er till Stockholm.

Enkät till länsstyrelser

Jag har fått Socialdepartementets uppdrag att se över Handikappombudsmannen. Syftet med uppdraget är att belysa vilken betydelse Handikappombudsmannen haft för utvecklingen inom handikappområdet och ta ställning till dennes framtida roll och arbetsuppgifter.

Bl.a. ska jag bedöma vilken betydelse Handikappombudsmannens arbete med nationell uppföljning och utvärdering haft för andra myndigheters ansvar härför inom handikappområdet. Hit hör också att belysa om det föreligger oklara gränsdragningar mellan myndigheter med uppgifter inom handikappområdet och Handikappombudsmannen och vilka konsekvenser detta eventuellt medfört för myndigheten.

Jag skulle därför vilja ha länsstyrelsens synpunkter på följande frågeställningar.

1. Vilken betydelse har Handikappombudsmannens nationella uppföljning och utvärdering haft för länsstyrelsens ansvar för uppföljning och utvärdering av handikappfrågor inom länet?

2. Har Handikappombudsmannens upplysnings-, informations- och opinionsbildande verksamhet haft någon betydelse för länsstyrelsernas tillsyn av kommuners och landstings uppgifter enligt LSS, SoL och andra lagar? Har Handikappombudsmannens verksamhet i övrigt haft någon betydelse för länsstyrelsernas verksamhet eller miljön i lokalerna?

3. Har Handikappombudsmannen i något avseende enligt länsstyrelsens mening utfört uppgifter inom eller verkat på ett område som det författningsmässigt ankommer på länsstyrelsen att svara för?

4. Finns det några oklara gränsdragningar mellan länsstyrelsernas författningsmässiga uppgifter och Handikappombudsmannens områdesansvar?

5. Har länsstyrelsen i övrigt några synpunkter på funktionen "Handikappombudsman" och vilka dess uppgifter bör vara?

Det vore värdefullt för mig att kunna få länsstyrelsens synpunkter på dessa frågor senast den 30 september. Om länsstyrelsen skulle anse det värdefullt att få diskutera dessa frågor vid ett sammanträffande är jag öppen för att komma till länsstyrelsen eller inbjuda er till Stockholm.

Enkät till landsting

Jag har fått Socialdepartementets uppdrag att se över Handikappombudsmannen. Syftet med uppdraget är att belysa vilken betydelse Handikappombudsmannen haft för utvecklingen inom handikappområdet och ta ställning till dennes framtida roll och arbetsuppgifter.

Bl.a. ska jag bedöma vilken betydelse Handikappombudsmannens arbete med nationell uppföljning och utvärdering haft för myndigheters och landstings ansvar härför inom handikappområdet. Hit hör också att belysa om det föreligger oklara gränsdragningar mellan myndigheter med uppgifter inom handikappområdet och landsting å ena sidan och Handikappombudsmannen å den andra samt vilka konsekvenser detta eventuellt medfört för myndigheterna och landstingen.

För att få svar på ett antal frågor som berör Handikappombudsmannens arbete, sänder jag ut enkäter till olika intressenter. Förutom landstingen skickas enkäter till statliga myndigheter, kulturinstitutioner, företag och handikapporganisationer.

Jag skulle därför vilja ha landstingets synpunkter på följande frågeställningar.

1. Handikappombudsmannen har tilldelats ett ansvar för utvärdering och uppföljning på handikappområdet. Anser ni att det behövs ett statligt organ med denna uppgift?

2. Anser ni att det kan finnas svårigheter i gränsdragningen mellan Handikappombudsmannens ansvar och det ansvar som åvilar andra myndigheter som t.ex. Socialstyrelsen?

4. Anser ni att Handikappombudsmannens ansvar för uppföljning och utvärdering har haft en positiv betydelse för landstingets ansvar för handikappfrågor?

Om ja, ge gärna något exempel.

5. Om ni finner det svårt att idag ange betydelsen av Handikappombudsmannens arbete, anser ni att dennes ansvar enligt ovan kan få en positiv betydelse för landstingets ansvar för handikappfrågor?

Om ja, ange ge gärna på vilket sätt.

6. Har politiska beslutsfattare och/eller personal inom landstinget deltagit i konferenser som arrangerats av Handikappombudsmannen?

7. Har politiska beslutsfattare och/eller personal inom landstinget tagit del av annan kunskapsöverföring/information från

Handikappombudsmannen eller på annat sätt varit i kontakt med denne?

8. Om svaret är ja har dessa kunskapsöverföringar lett till att landstinget

a. vidtagit åtgärder för att förbättra tillgängligheten i landstingets lokaler och anläggningar,

b. genomfört attitydpåverkande utbildningar/informationsinsatser riktade till anställda?

Om svaret är ja kan ni ge exempel på insatser.

9. Har landstinget under de senaste tre åren, genomfört åtgärder som motsvarar dem ovan, utan att det kan hänföras till insatser från Handikappombudsmannen?

Om svaret är ja ge gärna exempel

11. Har politiker och anställda i landstinget tagit del av Handikappombudsmannens information rörande FN:s standardregler?

Om svaret är ja kan ni ge exempel på information?

12. Har FN:s standardregler implementerats i landstingets arbete med handikappfrågor?

Om svaret är ja, ge gärna exempel på hur de har implementerats

13. Vilka frågor anser ni att Handikappombudsmannen i första hand skall arbeta med?

14. Anser ni att Handikappombudsmannen prioriterar rätt frågor?

Hittills har ombudsmannen utgått från FN:s standardregler och där prioriterat tillgänglighet, utbildning, arbete, lagstiftning och handikapporganisationer.

15. Övriga kommentarer rörande Handikappombudsmannen.

Det vore värdefullt för mig att kunna få landstingets synpunkter på dessa frågor senast den 12 oktober. Om landstinget anser det viktigt att få diskutera dessa frågor vid ett sammanträffande är jag eller min sekreterare öppen för att komma till landstinget eller inbjuda er till Stockholm.

Enkät till handikapporganisationerna

Jag har fått Socialdepartementets uppdrag att se över Handikappombudsmannen. Syftet med uppdraget är att belysa vilken betydelse Handikappombudsmannen haft för utvecklingen inom handikappområdet och ta ställning till dennes framtida roll och arbetsuppgifter.

I detta ingår bl.a. att ta del av handikapprörelsens synpunkter på Handikappombudsmannens arbete. Jag skulle därför vilja ha svar från er på ett antal frågor som jag ställer nedan. Enkäten kommer att kompletteras med en hearing den 16 oktober. Jag återkommer med ytterligare information rörande hearingen men reservera gärna redan nu förmiddagen den 16 oktober åt denna.

1. Anser ni att Handikappombudsmannen har prioriterat handikappolitiska frågor som är viktiga för er organisation? Om inte ge gärna exempel på frågor som Handikappombudsmannen borde prioritera.

2. Hur skulle ni vilja karaktärisera relationen mellan er organisation och Handikappombudsmannen om vi ser till begrepp som samverkan och er möjlighet till påverkan?

Ringa in det alternativ som stämmer bäst.

Utmärkt god neutral dålig

Hur skulle ni vilja karaktärisera relationen om vi ser till kvantitet, dvs. antal träffar med Handikappombudsmannen. Ringa in det alternativ som stämmer bäst.

klart tillräckliga knappast tillräckliga otillräckliga obefintliga

3. Varje år producerar Handikappombudsmannen en årsrapport. Har er organisation,

- a. stor nytta av rapporten,
- b. liten nytta av rapporten,
- c. ingen nytta av rapporten.

Ringa in det alternativ som stämmer bäst.

4.a Hur ser er organisation på Handikappombudsmannens informationsverksamhet? På vilket sätt anser ni att den har påverkat motsvarande verksamhet hos er organisation? Ringa in det alternativ som stämmer bäst.

positiv påverkan ingen påverkan negativ påverkan

Det vore bra om ni mer utförligt kunde kommentera ert svar.

4.b Hur ser er organisation på Handikappombudsmannens opinionsbildande verksamhet? På vilket sätt anser ni att den har påverkat motsvarande verksamhet hos er organisation?

positiv påverkan ingen påverkan negativ påverkan

Det vore bra om ni mer utförligt kunde kommentera ert svar.

Enligt FN:s standardregler, regel 17 skall det finnas en nationell samordningskommitté för handikappfrågor i varje land. Kan Handikappombudsmannen åläggas denna uppgift?

Ja nej

Skulle Handikappombudsmannens råd kunna utgöra denna kommitté?

Ja nej

Ni får gärna mer utförligt kommentera varför Handikappombudsmannen eller Handikappombudsmannens råd bör respektive inte bör utgöra samarbetskommittén. Vilken organisation (befintlig eller nybildad) skulle kunna tilldelas uppgiften om den inte bör läggas på Handikappombudsmannen eller dennes råd?

Det vore värdefullt för mig att kunna få era synpunkter på dessa frågor senast den 9 oktober. Om ni anser det viktigt att få diskutera dem vid ett sammanträffande är jag eller min sekreterare öppen för att komma till er.

Enkät till näringsliv, serviceorganisationer, kulturinstitutioner och samfund

Jag har fått Socialdepartementets uppdrag att se över Handikappombudsmannen. Syftet med uppdraget är att belysa vilken betydelse Handikappombudsmannen haft för utvecklingen inom handikappområdet och ta ställning till ombudsmannens framtida roll och arbetsuppgifter.

Handikappombudsmannen har ett mycket brett verksamhetsfält, som omfattar stora delar av samhällsområdet. För att få svar på ett antal frågor om Handikappombudsmannens arbete sänder jag ut enkäter till intressenter som på olika sätt berörs eller kan beröras av detta arbete. Förutom nämnda på sändlistan skickas enkäter till statliga myndigheter, landstingen och handikapporganisationer.

Jag skulle därför vilja ha era synpunkter på följande frågor.

1. Har ni vidtagit åtgärder för att göra det möjligt för funktionshindrade att ta del av era tjänster? Vad har i så fall utgjort anledningen till era åtgärder? Stryk under det svar som är mest relevant.

Egen kunskap Information från Handikappombudsmannen

Information från handikapporganisationer Annat

Ge gärna exempel på åtgärder som gör det möjligt för funktionshindrade att ta del av era tjänster.

2. Har ni uppfattat om det föreligger några oklara gränsdragningar mellan Handikappombudsmannens verksamhet och annan myndighets verksamhet och ansvar för handikappfrågor?

3. Har ni tagit del av FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionshinder delaktighet och jämlikhet? På vilket sätt har ni i så fall fått kunskap om dessa regler?

4. Hur skulle ni ställa er till en lagstiftning om förbud mot diskriminering av funktionshindrade i samhället? Vilken roll skulle Handikappombudsmannen spela inom ramen för en sådan lagstiftning?

5. Finns det andra, enligt er uppfattning, bättre alternativ att komma tillrätta med en eventuell diskriminering av funktionshindrade i samhället? Vilken roll skulle Handikappombudsmannen spela inom ramen för detta alternativ?

Ge gärna exempel på alternativ.

6. Har ni några synpunkter i övrigt på Handikappombudsmannen som myndighet? Vilka frågor bör denne enligt er uppfattning prioritera?

Det vore värdefullt för mig att få era synpunkter på dessa frågor senast den 9 oktober. Från utredningens sida kommer vi att kontakta några av er för att få ytterligare information om hur ni ser på frågor som gäller funktionshindrades möjligheter till full delaktighet och jämlikhet i samhället. Det vore därför bra om ni i svaret till mig kunde ange vem som i så fall är er kontaktman.

Frågor till kommunerna

Jag skulle vilja ha kommunens synpunkter på följande frågeställningar.

1. Handikappombudsmannen har tilldelats ett ansvar för utvärdering och uppföljning på handikappområdet. Anser ni att det behövs ett statligt organ med denna uppgift?

2. Anser ni att det kan finnas svårigheter i gränsdragningen mellan Handikappombudsmannens ansvar och det ansvar som åvilar andra myndigheter?

3. Anser ni att det kan finnas svårigheter i gränsdragningen mellan Handikappombudsmannens ansvar och det ansvar som åvilar kommunen?

4. Anser ni att Handikappombudsmannens ansvar för uppföljning och utvärdering har haft en positiv betydelse för kommunens ansvar för handikappfrågor?

Om ja, ge gärna något exempel.

5. Om ni finner det svårt att idag ange betydelsen av Handikappombudsmannens arbete, anser ni att dennes ansvar enligt ovan kan få en positiv betydelse för kommunens ansvar för handikappfrågor?

6. Har politiska beslutsfattare och/eller personal inom kommunen deltagit i konferenser som arrangerats av Handikappombudsmannen?

7. Har politiska beslutsfattare och/eller personal inom kommunen tagit del av annan kunskapsöverföring/ information från Handikappombudsmannen eller på annat sätt varit i kontakt med denne?

8. Om svaret är ja har dessa kunskapsöverföringar lett till att kommunen

a. vidtagit åtgärder för att förbättra tillgängligheten i kommunens lokaler och anläggningar,

b. genomfört attitydpåverkande utbildningar/informationsinsatser riktade till anställda?

Om svaret är ja kan ni ge exempel på insatser.

9. Har kommunen under de senaste tre åren, genomfört åtgärder som motsvarar dem ovan, utan att det kan hänföras till insatser från Handikappombudsmannen?

Om svaret är ja ge gärna exempel

10. Har privata näringsidkare i kommunen under de senaste tre åren ökat sin tillgänglighet? Kan det hänföras till Handikappombudsmannen eller annan?

11. Har politiker och anställda i kommunen tagit del av Handikappombudsmannens information rörande FN:s standardregler?
Om svaret är ja kan ni ge exempel på information?
12. Har FN:s standardregler implementerats i kommunens arbete med handikappfrågor?
13. Vilka frågor anser ni att Handikappombudsmannen i första hand skall arbeta med?
14. Anser ni att Handikappombudsmannen prioriterar rätt frågor?
15. Övriga kommentarer rörande Handikappombudsmannen.

Det vore värdefullt för mig att kunna få kommunens synpunkter på dessa frågor senast den 12 oktober. Om kommunens anser det viktigt att få diskutera dessa frågor vid ett sammanträffande är jag eller min sekreterare öppen för att komma till kommunen eller inbjuda er till Stockholm.

Frågor till ledamöter i Handikappombudsmannens råd.

- utvärdera effekterna av HO:s arbete att övervaka rättigheter för funktionshindrade i relation till andra myndigheters ansvar för frågorna.
- utvärdera arbetet med att förmedla den samlade kunskapen på området
- bedöma dels hur ombudsmannen har prioriterat mellan olika arbetsuppgifter och dels fördelat sina resurser mellan olika områden och uppgifter
- utvärdera den juridiska rådgivningen och informationsverksamheten
- kartlägga likheter och olikheter mellan HO's och övriga ombudsmäns verksamhet. Finns oklarheter i fördelning av arbetsuppgifter och ansvarsområden mellan ombudsmännen och finns det möjligheter att samordna verksamheterna

Fråga 1

Kortfattat har ombudsmannen följande huvudsakliga uppgifter, enligt instruktionen..

- upprätthålla kontakter med funktionshindrade personer och med organisationer, företag, myndigheter och andra vars verksamhet rör funktionshindrade
- följa FOU på området
- följa tillämpning av lagar och föreslå ändringar i författningar för att funktionshindrades rättigheter skall tillgodoses
- regelbundet utvärdera åtgärder som vidtas för att förverkliga FN:s standardregler
- följa den internationella utvecklingen och särskilt vad som händer inom EU
- genom upplysnings- och informations- och opionsbildningsverksamhet förmedla kunskap
- Kan Du utifrån Din erfarenhet som ledamot i rådet bedöma hur väl instruktionen överensstämmer ombudsmannens uppgifter?

Fråga 2

Vilka frågor har dominerat diskussionen inom rådet?

Fråga 3

Vilka frågor anser Du att ombudsmannen bör prioritera?

Fråga 4

Finns det uppgifter som Du anser borde ligga på ombudsmannens ansvarsområde men som inte gör det idag?

Fråga 5

Har Du upplevt att det råder oklarheter och gränstvister mellan ombudsmannen och andra myndigheter och samhällsorgan när det

gäller ansvarsuppdelning? Med myndigheter och samhällsorgan inkluderas regering och departement.

Fråga 6

Har Du upplevt ovan nämnda oklarheter och gränstvister mellan ombudsman och handikappprövning?

Fråga 7

Hur ser Du på styrningen av ombudsmannen? Har ombudsmannen en tillräcklig fri ställning att agera eller har regeringen för stora möjligheter att styra ombudsmannens arbete?

Fråga 8

Vad anser Du vore lämpligast, att ombudsmannen ligger under regeringen eller riksdagen?

Fråga 9

Tror Du att en sammanslagning mellan Handikappombudsmannen och övriga ombudsmän (dock inte JO) skulle gagna Handikappombudsmannens arbete?

Fråga 10

Tror Du att ombudsmannens informationsinsatser, inte minst den som har riktat sig till företrädare för näringslivet, når rätt personer och får önskad effekt?

Fråga 11

Anser Du att rådet är ett bra sätt för kommunikation mellan ombudsmannen och företrädare för olika delar av samhället? Det gäller både formerna för arbetet och sammansättningen?

Fråga 12

Finns det något i övrigt som Du skulle vilja lyfta fram som gäller ombudsmannens arbete?

Frågor till LO, SAF, TCO

1. Har ni haft kontakt med HO och på vilket sätt i så fall?
2. Hur ser ni på ett sådant organ som HO. Anser ni att det behövs eller ser ni att andra myndigheter och handikapporganisationer kan åta sig den uppgiften?
3. Märks HO i den allmänna debatten?
4. Har HO påverkat era attityder, vad gäller funktionshindrade och arbetsmarknaden?
5. Hur ser ni på prop 1997/98:197 "Lag mot diskriminering i arbetslivet av personer i arbetslivet med funktionshinder"? Behövs en sådan lag?
6. Hur ser ni på att HO skall kunna driva frågor om diskriminering i arbetslivet? Vilken kompetens behövs på HO för att kunna driva sådana frågor?
7. Kan det uppstå konflikter mellan parterna och HO när det gäller diskriminering?
8. Hur ser ni på en lag som allmänt förbjuder diskriminering i samhället?
9. Känner ni till FN:s standardregler?
10. Har ni någon uppfattning i frågan vilken ställning HO skall ha i förhållande till regeringen?

Mottagare av enkäter

Centrala myndigheter

Arbetskyddsstyrelsen
Arbetsgivarverket
Arbetsmarknadsstyrelsen
Boverket
Centrala Studiestödsnämnden
Chalmers tekniska högskola
Folkhälsoinstitutet
Högskoleverket
Karolinska institutet
Konsumentverket
Kriminalvårdsstyrelsen
Luftfartsverket
Post- och Telestyrelsen
Riksförsäkringsverket
Riksskatteverket
Sjöfartsverket
Socialstyrelsen
Statens Institutionsstyrelse
Statens Invandrarverk
Statens Kulturråd
Statens Skolverk
Statistiska Centralbyrån
Umeå Universitet
Ungdomsstyrelsen
Vägverket

Privata företag, kulturinstitutioner och samfund

AB Stockholms Lokaltrafik (SL)
Arbetarnas Bildningsförbund (ABF)
Dalatrafik AB
Föreningssparbanken
Hemköp AB
Hennes & Mauritz AB
Kolmårdens djurpark
Kulturen i Lund
Kungliga Dramatiska Teatern
Länstrafiken i Jämtlands Län AB
Länstrafiken i Västerbotten AB
Medborgarskolans Riksorganisation
Nordiska Kompaniet (NK)
Nordiska Museet
Posten AB
Sandrews AB
SAS
Skansen
Skaraborgs Läns Trafik AB
Statens Järnvägar
Svenska Kyrkan
Svenska Missionsförbundet
Telia AB
Trafikkontoret Göteborgs Stad
Västerbottensmusiken
Älvsborgstrafiken AB

Handikapporganisationer

Astma- och allergiförbundet
Bröstcancerföreningarnas Riksorganisation
De Handikappades Riksförbund
Demensförbundet
Förbundet blödarsjuka i Sverige
Förbundet mot läs- och skrivsvårigheter
Föreningen för El- och bildskärmsskadade
Föreningen JAG: Jämlikhet, Assistans och Gemenskap
Föreningen Sveriges Dövblinda
Föräldraföreningen för dyslektiska barn
Handikappförbundens Samarbetsorgan

Hjärtebarnsföreningen
Hjärt- och lungsjukas riksförbund
Hörselskadades Riksförbund
Infertilas Riksförening i Sverige
Neurologiskt Handikappades Riksförbund
Reumatikerförbundet
Riksförbundet Autism
Intresseförbundet för schizofreni
Riksförbundet Cystisk fibros
Riksförbundet för Utvecklingsstörda Barn, Ungdomar och Vuxna
Riksförbundet för blodsjuka
Riksförbundet för döva, hörselskadade och språkstörda barn
Riksförbundet för HIV-positiva
Riksförbundet för Mag- och Tarmsjuka
Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar
Stockholmskooperativet för Independent Living (STIL)
STROKE
Svenska Psoriasisförbundet
Svenska Celiakiförbundet
Svenska Diabetesförbundet
Svenska Epilepsiförbundet
Svenska Migränförbundet
Svenska Parkinsonförbundet
Svenskt förbund för stomiopererade
Sveriges Dövas Riksförbund
Sveriges stamningsföreningars riksförbund
Synskadades Riksförbund
Talhandikappades Riksförening
Tandvårdsskadeförbundet
Överviktigas Riksförbund