

# Rimligt tillmötesgående, tolktjänst och Independent Living

**– En utforskning av vägar mot deltagande i paritet för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet inom arbetslivet och bortom**

av Ola Linder

för Independent Living Institute på uppdrag av Disability Rights Defenders Sweden med finansiering från Independent Living Utveckling.

8 Mars 2021

“Independent Living means that we demand the same choices and control in our every-day lives that our non-disabled brothers and sisters, neighbors and friends take for granted.”

– Adolf Ratzka

“Whether they are demanding redistribution or recognition, claimants must show that the social changes they seek will in fact promote parity of participation.”

– Nancy Fraser

**DISABILITY  
RIGHTS  
DEFENDERS  
SWEDEN**



Independent  
Living Institute  
[independentliving.org](http://independentliving.org)

# Innehåll

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Inledande ord och rapportens upplägg .....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>2. Fallet Richard Sahlin mot Sverige: Anställningsprocessen fram till idag – diskrimineringsfrågan ännu inte löst .....</b> | <b>7</b>  |
| 2.1 Richard Sahlin ansökte om arbete på Södertörns högskola och fick det inte .....  | 7         |
| 2.2 Ett överklagande till Överklagandenämnden för högskolan och domstolar ledde inte till ändring.....                         | 8         |
| 2.3 DO förlorade talan om ersättning till Richard Sahlin i AD 2017 nr 51.....  | 9         |
| 2.4 Richard Sahlin klagade till Funktionsrättskommittén med stöd från organisationer – process mot staten .....                | 11        |
| 2.5 Funktionsrättskommittén riktar kritik mot Sverige – Richard Sahlins rättigheter har överträtts .....                       | 13        |
| 2.6 En reflektion om tillgång till rättvisa – Access to Justice ..   | 15        |
| <b>3. Svensk och internationell arbetsrätt – anställningsrätt och organisering av arbetet .....</b>                            | <b>18</b> |
| 3.1 Svenska lagar .....  | 18        |
| 3.1.1 Lagen om anställningsskydd   | 19        |
| 3.1.2 Medbestämmandelagen  | 19        |
| 3.1.3 Arbetsmiljölagen   | 19        |
| 3.1.4 Diskrimineringslagen   | 20        |
| 3.2 Internationell arbetsrätt .....  | 23        |
| 3.2.1 Internationella arbetsorganisationen – ILO   | 24        |
| 3.2.2 EU-rätten – arbetslivsdirektivet   | 24        |
| 3.2.3 Funktionsrättskonventionen: tillgänglighet, rimligt tillmötesgående och och individuellt stöd                            | 25        |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>4. Analys: är den svenska anställningsrätten i linje med internationell rätt?</b> .....          | <b>29</b> |
| 4.1 Föreligger ett reformbehov? .....   | 29        |
| 4.2 Hur kan en reform se ut? .....  | 30        |
| <b>5. Rätt till tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet i Sverige</b> ..... | <b>32</b> |
| 5.1 Vardagstolkning – skyldighet för regionerna .....   | 32        |
| 5.2 Arbetslivstolkning – ingen samlad reglering .....   | 33        |
| 5.3 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade – begränsat utrymme för tolkning .....   | 33        |
| 5.4 Socialtjänstlagen – en ramlag utan tydlighet kring tolktjänst                                   | 34        |
| 5.5 Ansvars- och finansieringsprincipen – är den relevant och tillräcklig? .....                    | 35        |
| 5.6 Skuggutredningen från Sveriges Dövas Riksförbund .....  | 37        |
| 5.7 Reflektion om den praktiska organiseringen av tolktjänsten .                                    | 38        |
| <b>6. Independent Living för alla?</b> .....  | <b>39</b> |
| 6.1 Independent Living som filosofi och praktik .....   | 41        |
| 6.2 Behövs ökad individuell makt över tolkningen? .....   | 41        |
| 6.3 Kan kontantstöd införas som medel för deltagande i paritet och självbestämmande? .....          | 43        |
| <b>7. Vägen framåt – reformer för individuella rättigheter</b> .....                                | <b>44</b> |
| <b>Rekommenderad vidareläsning</b> .....  | <b>46</b> |

# 1. Inledande ord och rapportens upplägg

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, Funktionsrättskonventionen, antogs 2006 av FN:s generalförsamling. Sverige har ratificerat Funktionsrättskonventionen som blev folkrättsligt bindande 2009. Tilläggsprotokoll nr. 2 reglerar möjligheten för enskilda att lämna in klagomål till FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning, Funktionsrättskommittén, med påståenden om att Sverige överträtt personens rättigheter enligt konventionen. Även detta protokoll har Sverige ratificerat.

Richard Sahlin klagade till Funktionsrättskommittén och fick i september 2020 slutsatserna från processen, vilka bland annat innehåller ett konstaterande att Sverige inte levt upp till sina internationella åtaganden och att Richard Sahlin de facto diskriminerats.<sup>1</sup> Fallet grundas i flera rättsliga frågeställningar kring rätt för personer med funktionsnedsättning till teckenspråkstolk i arbetslivet, icke-diskriminering och rimligt tillmötesgående för att skapa individuell tillgänglighet i en verksamhet.

Denna rapport är framtagen med bakgrund i fallet och Independent Living-principer. Syftet har varit att belysa vikten av ett rättighetsgrundat förhållningssätt i olika samhällsprocesser för ett inkluderande arbets- och samhällsliv. Rapportens framtagande har även utgått från ett perspektiv grundat på ett kollektivt ansvar för att skapa social rättvisa och att personer med funktionsnedsättning kontinuerligt diskrimineras.<sup>2</sup> För en vidare diskussion om rättskällornas förhållande till varandra hänvisas till fördjupande juridisk litteratur.<sup>3</sup>

---

1 CRPD/C/23/D/45/2018, slutligt beslut i CRPD comm. 45/2018.

2 Funktionsrättskonventionens preambel, särskilt (k) och (w) samt artiklarna, särskilt artikel 4.

3 Bernitz, Ulf, m.fl., *Finna rätt – juristens källmaterial och arbetsmetoder*, 15 uppl. Norstedts Juridik, 2020, och Källström, Kent, Malmberg, Jonas, *Anställningsförhållandet – Inledning till den individuella arbetsrätten*, 5 uppl. Iustus förlag AB, Uppsala, 2020 (Cit. Källström 2020) och Grahn-Farley, Maria, *Fördragskonform tolkning av MR-traktat*, SvJT 2018 s. 450.

Den internationellrättsliga dimensionen innehåller värderingar som värdighet, jämlikhet och en ny modell för rättvisa för personer med funktionsnedsättning (Human Rights Model of Disability och Inclusive Equality, se allmän kommentar nr. 6 till Funktionsrättskonventionen). Den juridiska diskussionen bör läsas i bredare diskussion om social rättvisa.<sup>4</sup> Olika internationella regleringar och system bygger på liknande värderingar.<sup>5</sup> Att utgångspunkten för funktionsrättsfrågor är jämlikhet får stöd i regeringens nationella mål;

”I propositionen redovisas regeringens funktionshinderspolitik som utgår från Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Funktionshinderspolitiken är en del i arbetet för ett mer jämlikt samhälle, där människors olika bakgrund eller förutsättningar inte ska avgöra möjligheten till delaktighet i samhället.”<sup>6</sup>

Däremot är inriktningen för frågan om individuellt kontrollerade funktionshinderrelaterade stödformer inte tydligt behandlad i det nationella målet och eftersatt sedan flera år.<sup>7</sup>

Utformningen av både av ansvar för tolktjänst inom olika samhällsområden och andra anslutande system behöver reformeras.<sup>8</sup> Enligt Independent Living-ideologin är kontantstödsprincipen (direkta

---

4 Se t.ex. Fraser, Nancy, Recognition without Ethics? i Theory, Culture & Society 2001 (SAGE, London, Thousand Oaks and New Delhi), Vol. 18(2–3): 21–42.

5 ”Whereas universal and lasting peace can be established only if it is based upon social justice” är de inledande orden i konstitutionen för den Internationella arbetsorganisationen; FN-stadgan bygger på mänskliga rättigheter och allas lika värde och värdighet.

6 Regeringens proposition 2016/17:188 Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken.

7 Se t.ex. funktionsrättsorganisationers remissvar på LSS-utredningen.

8 Se t.ex. Noori, Kave, Skuggutredningen: Rätt till tolk – ingen tolkningsfråga! <https://www.sdr.org/dokumentarkiv/vad-vi-gor/684-ratt-till-tolk-ingen-tolkningsfraga/file>, åtkomst 210204. De pågår även en statlig utredning om tolktjänst, se dir. 2020:79 Förstärkt tolktjänst för jämlikhet och delaktighet som ska redovisas senast 15 januari 2022.

utbetalningar från det allmänna i syfte att individen själv köper efterfrågad produkt ellet tjänst) central för att ge personerna i behov av stöd makten över stödet. Frågan kan ställas om kontantstödsprincipen kan få genomslag på tolktjänstens område för en ökad agens hos individen jämfört med ordningen av idag.

Rapportens del 2 förklarar rättsprocesserna i Sverige och Funktionsrättskommittén i fallet Richard Sahlin mot Sverige. Del 3 kartlägger svensk och internationell arbetsrätt med fokus på frågorna som aktualiserats i rättsfallet, vilket lägger en grund för del 4 som innehåller en analys av svensk arbetsrätt jämfört med slutsatserna från Funktionsrättskommittén. Del 5 undersöker hur rätten till teckenspråkstolkning i arbetslivet och vissa andra samhällsområden regleras. Därefter följer i del 6 en diskussion om Independent Living-principer och hur de kan omsättas på tolktjänstens område. Med strukturen behandlas sakfrågorna systematiskt i relation till de olika rättsområden som påverkar situationen för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet på arbetsmarknaden och bortom. Slutligen sammanfattas rapporten med några reflektioner om samspelet mellan arbetsrätt och socialrätt samt hur frågorna bör hanteras i framtiden.

Den terminologi som används bör förklaras något. I den inofficiella svenska översättningen av Funktionsrättskonventionen används ”personer med funktionsnedsättning” för att definiera de som har rättigheter enligt konventionen och ”funktionshinder” för att flytta fokus till behovet av att förändra samhället. Språkbruket är idag vedertaget inom det offentliga Sverige och funktionsrätts- eller funktionshinderrörelsen. För att hålla ett enhetligt juridiskt språk används dessa, även om uttrycket ”normbrytande funktionalitet” ofta är lämpligt eftersom det ännu tydligare sätter fokus på samhällets reformbehov.

Ett begrepp som mycket av denna rapport kretsar kring är ”reasonable accommodation” enligt den engelska officiella texten av Funktionsrättskonventionen. I den svenska inofficiella översättningen motsvaras begreppet av ”skälig anpassning”. Med en förståelse av begreppets

konkreta innebörd, inte minst efter förtydliganden i den allmänna kommentaren nr. 6 om jämlikhet och icke-diskriminering, har ”rimligt tillmötesgående” använts. Begreppet ligger närmare den semantiska direktöversättningen, är fri från konnotationer till andra juridiska begrepp som skälighet och lägger tonvikt vid den dynamik som ska uppstå mellan individ och verksamhet; fokus sätts på individens rätt att påtala brister och få gensvar på en begäran.

Ett särskilt tack går till Frida Inghamn och Lars Lindberg för era insiktsfulla diskussioner i arbetets början, Linda Robertsson för dina klarsynta kommentarer och korrigeringar mot slutet, Susanne Berg för ditt agerande som löpande ideologiskt bollplank och Richard Sahlin för den fortsatta juridiska kampen och dina kommentarer på ett arbetsutkast till denna text.

## **2. Fallet Richard Sahlin mot Sverige: Anställningsprocessen fram till idag – diskrimineringsfrågan ännu inte löst**

Denna del beskriver händelserna som kretsar kring Richard Sahlins ansökan om arbete vid Södertörns högskolan våren 2016, de olika rättsprocesserna i Sverige och slutligen Funktionsrättskommittén som lämnade sina slutsatser i augusti 2020 då det konstaterades att han diskriminerats och att Sverige inte levt upp till sina internationella åtaganden.

### **2.1 Richard Sahlin ansökte om arbete på Södertörns högskola och fick det inte**

Södertörns högskola erbjuder högre utbildning och bedriver forskning inom fyra akademiska skolor. Det är ett offentligt universitet som främst finansieras genom statsbudgeten. 2016 hade Södertörns högskola 70 akademiska program och ca 250 kurser att erbjuda studenter. 695 personer var heltidsanställda, varav 64 var anställda som professorer, 74 anställda som doktorander och 39 anställda som bibliotekspersonal. 64% av lärarna hade en doktorexamen. För det finansiella året 2016 fanns ett överskott om 12 miljoner kronor samt 187 miljoner i oförbrukade bidrag (unused contributions).

Richard Sahlin är docent i offentlig rätt och döv. Han ansökte våren 2016 om arbete som lektor i socialrätt vid Södertörns högskola. Innan dess hade Richard Sahlin arbetat med kortare anställningar vid olika lärosäten, inklusive Södertörns högskola som gästlärare och externfinansierad forskare, efter att han tagit sin doktorexamen i juridik vid Stockholms universitet. Rekryteringsprocessen våren 2016 gick inledningsvis bra för Richard Sahlin. Han ansågs vara den mest kvalificerade av de som sökte tjänsten och han fick provföreläsa som ett steg i rekryteringsprocessen. Han föreläser på svenskt teckenspråk som översätts



till svenskt talspråk och kommunicerar med kolleger och studenter via teckenspråkstolk och skriven svenska.

Under rekryteringsprocessens senare del meddelade Södertörns högskola att det fanns frågor om kostnader för teckenspråkstolkning och om det fanns möjligheter att söka stödtjänster utanför Södertörns högskola. Richard Sahlin förde fram olika idéer om hur tjänsten kunde organiseras för att den fortfarande skulle kunna bli genomförbar genom flera möjliga alternativa åtgärder. Bland dessa: arbetsomfördelning mellan kolleger, ”flipped classroom,” fler skrivna moment med möjlighet till att chatta via dator eller förinspela föreläsningar som textas. Södertörns högskola avbröt rekryteringsprocessen med motiveringen att det skulle bli för dyrt att finansiera de kostnader för teckenspråkstolk som bedömdes vara nödvändiga. Därmed fick Richard Sahlin inte den utlysta tjänsten som lektor.

## **2.2 Ett överklagande till Överklagandenämnden för högskolan och domstolar ledde inte till ändring**

Richard Sahlin överklagade beslutet om att avsluta rekryteringsprocessen till Överklagandenämnden för högskolan, ÖKN. ÖKN avvisade överklagandet på grund av att beslutet inte varit överklagbart enligt högskoleförordningen (1993:100). Richard Sahlin bad att få ärendet översänt till förvaltningsrätt. Förvaltningsrätten i Stockholm fick ärendet och avgjorde det genom att avvisa målet med hänvisning till att ärendet är ett arbetsrättsligt ärende och inte rör civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6 i Europakonventionen. Richard Sahlin överklagade avgörandet till Kammarrätten som inte meddelade prövningstillstånd. Richard Sahlin överklagade inte Kammarrättens beslut att inte meddela prövningstillstånd efter råd från DO.

## **2.3 DO förlorade talan om ersättning till Richard Sahlin i AD 2017 nr 51**

Parallellt med överklagandet av beslutet att avsluta processen för rekrytering av en lektor i offentlig rätt så vände sig Richard Sahlin till Diskrimineringsombudsmannen, DO, med en förfrågan om stöd och en anmälan om diskriminering. DO kan inleda en tillsyn eller väcka talan om diskriminering, vilket görs i ett fåtal av de anmälningar som inkommer till myndigheten. Med grund i Richard Sahlins anmälan valde DO att med hans samtycke väcka en civilrättslig talan om diskrimineringsersättning i Arbetsdomstolen mot Södertörns högskola. Talan grundade sig på att Södertörns högskola hade diskriminerat Richard Sahlin i form av bristande tillgänglighet i strid med förbudet att diskriminera inom arbetslivet.

Talan avslogs på grund av att det bedömdes vara för kostsamt att kräva att Södertörns högskola betalade kostnader för teckenspråkstolkare i en omfattning som uppgick till 520,000 kr per år. En mer detaljerad redogörelse för de närmare resonemangen följer nedan.

DO yrkade att Södertörns högskola skulle betala 100,000 kr i diskrimineringsersättning till Richard Sahlin. Grunden för talan är att det föreligger en skyldighet för den som bryter mot ett diskrimineringsförbud att betala diskrimineringsersättning till den som diskriminerats enligt 5 kap. 1 § diskrimineringslagen (2008:567; DL). Diskrimineringsförbudet på arbetsmarknadsområdet återfinns i 2 kap. 1 § DL och gäller arbetsgivare. Diskrimineringsformen som angavs som aktuell i målet var bristande tillgänglighet som en form av diskriminering (mer om diskrimineringsformen finns i 3.1.4).

DO inriktade talan på frågan om huruvida de kostnader för teckenspråkstolkning som Södertörns högskola menade var nödvändiga för att Richard Sahlin skulle kunna utföra arbetet som lektor var skäliga att kräva. Därmed blev de skäliga åtgärder för tillgänglighet som prövats av AD helt inriktade på kostnaderna för teckenspråkstolkning.

AD konstaterade att parterna var överens om vilka åtgärder som skulle kunna lösa arbetssituationen. Parterna var däremot inte överens om att åtgärden att finansiera teckenspråkstolkare av viss omfattning var skäligt att kräva av arbetsgivaren och att underlåtenheten att göra det skulle utgöra diskriminering i form av bristande tillgänglighet.

Prövningen riktades in på huruvida de kostnader som Södertörns högskola hade presenterat var skäliga att kräva. AD jämförde även den aktuella situationen med AD 2010 nr. 13 där det var fråga om en större engångskostnad för att förändra interna IT-system på Försäkringskassan för att de skulle bli fungerande för blinda personer som använder skärmläsare. AD konstaterade att det inte varit skäligt att kräva att Södertörns högskola skulle finansiera teckenspråkstolkare i en omfattning av 520,000 kr per år. Beloppet skulle motsvara lönen för Richard Sahlins tjänst med undantag för arbetsgivaravgifter; i praktiken närmare en fördubbling av kostnaderna att anställa en hörande person. AD fann att ”vare sig FN-konventionen, arbetslivsdirektivet, diskrimineringslagen eller dess förarbeten ger stöd för att det är skäligt att kräva att en arbetsgivare, i en situation som den aktuella, ska svara för åtgärder för tillgänglighet av aktuellt slag till en årlig kostnad om drygt 500 000 kr. Domstolen har därvid beaktat att det är fråga om en tillsvidareanställning hos en statlig myndighet med stor personaltbudget. Inte heller 2001 års förordning ger stöd för att det enligt diskrimineringslagen kan krävas av högskolan att vidta de aktuella åtgärderna.”

Frågan om arbetets organisering på ett fungerande sätt och diskrimineringsens natur lämnades i bredare mening orörda av AD. En bidragande faktor till det var parternas processföring; en dom får inte grundas på andra omständigheter än de som åberopats av parterna i rättegången.<sup>9</sup> DO har uttryckt att ”Vi ville ha en så ren prövning som möjligt för att se skäligheten av det här i stället för att ha en prövning utifrån alternativa

---

<sup>9</sup> Rättegångsbalken (1942:740) 17 kap. 3 § och lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister 5 kap. 3 §.

åtgärder. Det var ett strategiskt val utifrån hur vi vill utforma praxis.”<sup>10</sup> Principen om *jura novit curia*, domstolen känner rätten, betyder att en rättslig kvalificering av omständigheterna och yrkandena inte avkrävs parten.<sup>11</sup>

## **2.4 Richard Sahlin klagade till Funktionsrättskommittén med stöd från organisationer – process mot staten**

Richard Sahlin var inte nöjd med utgången i AD 2017 nr 51. Tillsammans med Sveriges dövas riksförbund, Sveriges dövas ungdomsförbund och Disability Rights Defenders Sweden (tidigare kallad föreningen Med lagen som verktyg) lämnades ett klagomål in till Funktionsrättskommittén i januari 2018.<sup>12</sup>

Klagomålet utgick ifrån att Sverige inte uppfyllt sina internationella förpliktelser enligt Funktionsrättskonventionen och att Richard Sahlins rättigheter hade överträtts. Flera aspekter uppmärksammades i klagomålet. En klagopunkt var att beslutet från Södertörns högskola att avbryta anställningsförfarandet med hänvisning till kostnader för teckenspråkstolkning som ett led i att Richard Sahlin skulle kunna fullgöra anställningen utgjorde en otillåten diskriminering och en överträdelse av rätten till arbete enligt artiklarna 5 och 27 i Funktionsrättskonventionen. Vidare gjordes gällande att det inte var tillräckligt att inte förhandla vidare om alternativa lösningar för att anställningen skulle kunna fullgöras enligt förpliktelsen att inte neka rimligt tillmötesgående av personer med funktionsnedsättning enligt artikel 2 och 5 (”denial of reasonable accommodation” på engelska). Klagomålet innehöll även påståenden om att staten inte säkerställt att den ekonomiska och sociala rätten till arbete genomförts progressivt av Sverige; avsaknaden av stödsystem för teckenspråkstolkning i arbetslivet för

---

10 <https://www.lag-avtal.se/arbetsratt/jag-var-for-dyr-for-sodertorns-hogskola-6899321>, åtkomst 210209.

11 Se Nja 1993 s. 13.

12 Kommunikationen fick nummer 45/2018 i Funktionsrättskommittén.

döva var i sig en kränkning av rätten till arbete för Richard Sahlin och ett misslyckande att uppfylla Sveriges positiva förpliktelser enligt Funktionsrättskonventionen.

Statens svaromål var tydligt med att Statens inställning i sak var att det inte skett någon rättighetsöverträdelse och att Sverige uppfyllt sina internationella förpliktelser enligt Funktionsrättskonventionen. Svaromålet innehöll bemötanden av påståendena om rättighetsöverträdelser och ett yrkande om avvisning av klagomålet. Avvisningsyrkandet byggde främst på påståendet att Richard Sahlin inte uttömt nationella rättsmedel, vilket är ett krav för att få talerätt inför Funktionsrättskommittén. Staten menade att Richard Sahlin skulle ha överklagat Kammarrättens avvisningsbeslut av överklagandet av beslutet att avbryta anställningen till Högsta förvaltningsdomstolen. Dessutom menade staten att delarna i klagomålet som rörde förhandling och alternativa åtgärder inte prövats i AD, och därmed skulle det ha saknats förutsättningar att pröva de delarna inför Funktionsrättskommittén. Vidare gjorde staten gällande att klagomålet var uppenbart ogrundat, varför det skulle avvisas. I svaromålet angavs även bemötanden av påståendena om rättighetsöverträdelser. Statens huvudsakliga argument var att den prövning som gjorts av AD varit tillräcklig och innehållit noggranna avvägningar mellan Richard Sahlins intresse av rätten till arbete och statens intresse av att kontrollera sina och arbetsgivares utgifter. Staten klargjorde även hur de ekonomiska förutsättningarna för Södertörns högskola såg ut 2016 när anställningsförfarandet avbröts.

Enligt Södertörns högskolas årsredovisning för 2016 fanns överskott från olika poster och av olika storlek. Regeringen klargjorde i svaromålet att vissa medel från externa finansörer som fanns kvar var avsedda till forskning och inte disponibla till utgifter för Richard Sahlins anställning som lektor (unused contributions). Årsresultatet var ändå positivt och det fanns ett överskott på närmare 12 miljoner kronor. Regeringen vidhöll under processen att inga pengar funnits som kunde användas till att finansiera de kostnader för teckenspråkstolk som skulle

ha möjliggjort för Richard Sahlin att genomföra tjänsten som lektor utan andra åtgärder.

Ytterligare skriftväxling ägde rum mellan parterna.

## **2.5 Funktionsrättskommittén riktar kritik mot Sverige – Richard Sahlins rättigheter har överträtts**

I september 2020 meddelade Funktionsrättskommittén sitt slutliga beslut i fallet.

Funktionsrättskommitténs behandling började med frågan om klagomålets tillåtlighet (admissibility) i Funktionsrättskommittén. Det konstaterades att AD varit ett effektivt rättsmedel som Richard Sahlin uttömt, och att överklagande till Högsta förvaltningsdomstolen eller andra rättsmedel inte funnits att tillgå. Därmed skulle klagomålet inte avvisas på den grunden. Vidare konstaterade Funktionsrättskommittén att Richard Sahlin hade åberopat omständigheterna, inklusive alternativa åtgärder istället för teckenspråkstolkning, inför de svenska myndigheterna. Det faktum att en juridisk kvalificering inte gjordes föranledde ingen annan bedömning på grund av att principen om *jura novit curia* gäller i svenska domstolar. Klagomålet kunde därför tas upp till prövning i sin helhet. Kommittén fann även att de centrala omständigheterna att Richard Sahlin inte fått tjänsten han sökte och att AD inte prövat alternativa lösningar innebar att det fanns tillräckligt för att konstatera att talan inte var uppenbart ogrundad. Sammantaget fanns inte skäl att avvisa klagomålet och det meddelades tillåtligt till sakprövning.

Sakprövningen som följde var inriktad på frågan om huruvida Richard Sahlin hade nekats rimligt tillmötesgående under anställningsprocessen och om ADs bedömning varit i linje med de krav som Funktionsrättskonventionen ställer på staten enligt artiklarna 5 och 27. Det konstaterades att rätten till arbete enligt artikel 27 innefattar rätten

att inte diskrimineras inom olika aspekter av arbetslivet, inklusive rekryteringsprocesser. Vidare konstaterades att artikel 5 innehåller en definition av diskriminering som omfattar ett nekande av rimligt tillmötesgående i en situation när en person med funktionsnedsättning påkallar en bristande tillgänglighetsaspekt kopplat till en rättighet. En dialog ska därefter följa mellan den som ansvarar för en verksamhet, i det här fallet en arbetsgivare som startat rekryteringsprocessen, och personen som påkallat bristen.

Funktionsrättskommittén kritiserade Södertörns högskola för att inte ha informerat om avsikten att avbryta rekryteringen som en följd av bedömningen att kostnaderna skulle ha blivit för stora om Richard Sahlin, den mest kvalificerade sökande, skulle ha anställts, samt att beslutet att avbryta rekryteringen gjordes innan det hölls en dialog om alternativa lösningar för att Richard Sahlin skulle kunna fullfölja anställningen. Bristen på undersökning och dialog präglade de följande kontakterna med myndigheterna och deras behandling av omständigheterna. DO, AD och Södertörns högskola kritiserades för att ha misslyckats med att vidta alla tillgängliga åtgärder för att främja rätten till arbete för personer med funktionsnedsättning.

Kommittén fann vidare att myndigheterna inte tillräckligt tydligt tagit hänsyn till de positiva effekterna av att anställa en döv person för kollegor och studenternas attityd till mångfald i samhället och framtida döva arbetssökande. Sammantaget fann Funktionsrättskommittén att de inblandade myndigheternas agerande skapade och upprätthöll ett nekande av rimligt tillmötesgående och att Richard Sahlin de facto utsatts för diskriminerande exkludering från den sökta tjänsten i strid med artiklarna 5 och 27.

Slutligen konstaterade Funktionsrättskommittén att staten inte uppfyllt sina förpliktelser enligt artiklarna 5 och 27 i Funktionsrättskonventionen och rekommenderade staten att göra vissa saker i relation till Richard Sahlin och andra i relation till allmänheten för att undvika liknande kränkningar i framtiden.

I beslutet rekommenderas Sverige att tillhandahålla ett effektivt rättsmedel till Richard Sahlin, inklusive att ersätta honom som kompensation för kränkningen och för juridiska kostnader som rättsprocesserna i Sverige och inför Funktionsrättskommittén inneburit. Staten rekommenderas även att publicera Funktionsrättskommitténs slutsatser och sprida dem vitt i tillgängliga format i alla samhällssektorer.

Funktionsrättskommittén rekommenderar även staten att ta konkreta steg mot att säkerställa att rätten till arbete för personer med funktionsnedsättning främjas i praktiken, inklusive att dialog med personen med funktionsnedsättning systematiskt genomförs för att möjliggöra realiseringen av hans eller hennes rättigheter på en jämlik grund som för andra. Staten rekommenderas även att det ska genomföras utbildning till rättsväsendet, inklusive AD, om innehållet i artiklarna i konventionen och i synnerhet 9 och 27.

Staten ska inkomma med skriftlig respons på rekommendationerna inom sex månader från beslutet.

## **2.6 En reflektion om tillgång till rättvisa – Access to Justice**

Från det att Södertörns högskola meddelade att Richard Sahlin inte skulle kunna få anställningen fram till idag har han fått gå igenom flera juridiska processer. De har inte lett till att han har fått rätt till anställning, ersättning eller en vetskap om att han ska kunna kräva skäliga åtgärder för tillgänglighet i senare anställningsprocesser. Han har inte fått stöd av facket och det stöd som gavs av DO var inte tillräckligt utifrån hans önskemål och förhoppningar.

Genom att överklagandet inte gav resultat och att den civilrättsliga talan i Arbetsdomstolen förlorades saknades fler effektiva rättsmedel. Processen inför Funktionsrättskommittén var tidskrävande, både avseende hur lång den var och hur mycket tid som lades på processföringen.



Även om Richard Sahlin är doktor i juridik så behöver han juridiskt stöd i de rättsliga processerna, särskilt det som varit inför domstol och i Funktionsrättskommittén, och även eventuellt framöver. Motparten i Arbetsdomstolen har varit Södertörns högskola med en advokat som processombud och i Funktionsrättskommittén den svenska staten med mycket erfarna processförare från utrikesdepartementets särskilda enhet för Folkrätt och mänskliga rättigheter (UD FMR). I Arbetsdomstolen var det DO som var part i processen med Richard Sahlins samtycke, men processföringen skedde på ett sätt som inte var i enlighet med hans vilja.

Möjligheten att föra talan utan DOs, eller för den delen fackets, ställning som part är i praktiken en omöjlighet för de flesta, eftersom rättegångskostnaderna riskerar att bli så omfattande vid en förlust av målet att det inte går att ta den risken som privatperson utan åtminstone hundra tusentals kronor att kunna riskera. I Funktionsrättskommittén var Richard Sahlin företrädd av tre ideella organisationer, Disability Rights Defenders Sweden (tidigare Med lagen som verktyg), Sveriges dövas riksförbund och Sveriges dövas ungdomsförbund. Processföringen sköttes främst pro bono av jurister i nära samråd med Richard Sahlin. I dagsläget finns inget vedertaget effektivt rättsmedel för Richard Sahlin att kunna kräva ett skadestånd av staten för diskrimineringen. Även om det teoretiskt går att stämma staten för en rättighetsöverträdelse så finns det ingen vedertagen praxis eller skrivning i skadeståndslagen (1972:207) eller DL om denna typ av diskriminering.<sup>13</sup> Eftersom det redan prövats i sak av Arbetsdomstolen innan FN-kritiken kommit är det osannolikt att det går att processa om ett skadestånd på omständigheterna enligt rättskraftsreglerna; möjligen går det att överväga att ansöka om resning för felaktig rättstillämpning i Arbetsdomstolens

---

13 Jfr. artikel 13 i Europakonventionen, Europadomstolens domar Kudla mot Polen [GC], no. 30210/96, 26 oktober 2000, och Scordino mot Italien [No. 1] [GC], no. 36813/97, 29 mars 2006 samt NJA 2005 s. 462, NJA 2007 s. 295, NJA 2007 s. 584 och NJA 2009 N 70 m.fl. Rätten till skadestånd har kodifierats i 3 kap. 4 § skadeståndslagen (1972:207).

dom AD 2017 nr 51. Ex gratia-ersättning kan ges från regeringen, men de är inte en juridisk rättighet.<sup>14</sup>

Sammantaget går det att konstatera att Richard Sahlin har haft det svårt att få tillgång till rättvisa genom de forum som funnits tillbuds. Det finns ett behov av en översyn av reglerna om rättegångskostnader i diskriminerings- och rättighetsmål, en översyn av domstolarnas och övriga myndigheters ansvar att säkerställa att de facto diskriminering som skett i praktiken inte uppstår igen och att de ger kompensation till den som diskriminerats i framtiden. En bättre form av upprättelsestruktur behövs och den behöver vara tillgänglig utan att vara förenad med avskräckande kostnadsrisker.

---

14 Se SvJT 2009 s. 325 Bengtsson, Bertil, *Om ex gratia-ersättning*.

### **3. Svensk och internationell arbetsrätt – anställningsrätt och organisering av arbetet**

Arbetsrätten kan förenklat indelas i en kollektiv del och en individuell del. Den individuella arbetsrätten gäller förhållandet mellan en arbetsgivare och en individuell arbetstagar, medan den kollektiva arbetsrätten rör relationen mellan parterna på arbetsmarknaden, facket och arbetsgivare. Båda delarna präglas i stor utsträckning av att parterna på arbetsmarknaden förhandlar om lösningar på frågor som uppstår i arbetslivet och att kollektivavtal sluts. Statens roll består främst av att stifta lag och tillhandahålla domstolar som avgör tvister om arbetsrättsliga frågor. Några grundläggande utgångspunkter är föreningsfrihet för arbetstagar, arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet och en etablerad förhandlingsordning mellan parterna med stridsåtgärder och rättsprocesser som sista utvägar. Fri anställningsrätt för arbetsgivaren har i praktiken varit huvudregeln under lång tid och har erkänts av de större fackföreningarna sedan 1900-talets början.<sup>15</sup> Denna del kartlägger olika centrala nationella och internationella rättskällor med fokus på rätten att anställa och hur ett ingånget anställningsavtal påverkar arbetsgivarens ansvar att organisera arbetet för att tillmötesgå de anställdas olika behov som har samband med funktionsnedsättning.

#### **3.1 Svenska lagar**

Flera lagar reglerar arbetsrätten. Från att ha varit relativt oreglerad i lag kom under 1970- och 80-talen lagstiftaren att stärka arbetstagarans rätt genom lagstiftning.<sup>16</sup> Lagen (1982:80; LAS) om anställningsskydd, medbestämmandelagen (1976:580; MBL), arbetsmiljölagen (1977:1160)

---

<sup>15</sup> Källström, Kent, m.fl. *Den kollektiva arbetsrätten – En lärobok*, 2 uppl. Iustus förlag AB, Uppsala, 2020 (Cit. Källström 2019) s. 17.

<sup>16</sup> Källström 2019 s. 20.

och DL behandlas översiktligt nedan för att ge en bred ram kring frågan om anställningars ingående och vad som kan krävas i arbetets organisering.

### **3.1.1 Lagen om anställningsskydd**

LAS innehåller huvudsakligen bestämmelser som reglerar anställningsavtal – förhållandet mellan en individuell arbetstagare och arbetsgivaren. Den innehåller reglering som ska motverka godtyckliga uppsägningar av arbetstagare; det krävs saklig grund för uppsägning från arbetsgivarens sida. Saklig grund är personliga skäl eller arbetsbrist. För anställningens ingående saknas reglering i LAS, även om den innehåller krav på att arbetsgivaren ska ge skriftlig information till arbetstagaren inom en månad från att avtal om anställningen träffats (6 c §). Lagen innehåller även regler om företrädesrätt till återanställning för arbetstagare som sagts upp till följd av arbetsbrist, vilket är en begränsning av den fria anställningsrätten.<sup>17</sup>

### **3.1.2 Medbestämmandelagen**

MBL reglerar förhållandet mellan parterna på arbetsmarknaden och är en del av den kollektiva arbetsrätten. Lagen innehåller regleringar av kollektivavtal, föreningsfriheten och en skyldighet för arbetsgivaren att förhandla med facket enligt en fastställd ordning. Ett mycket viktigt inslag är fredsplikt som gäller när det föreligger kollektivavtal, samt att det regleras hur stridsåtgärder lagligen får vidtas. MBL är grunden för förhandlingar och överenskommelser mellan parterna på olika nivåer inom arbetslivet. Det möjliggör omfattande reglering av olika frågor som komplement till arbetsrätten som den uttrycks i lag, förarbeten och rättspraxis.

### **3.1.3 Arbetsmiljölagen**

AML innehåller ett brett ramverk för att reglera arbetsmiljön med syfte att förebygga ohälsa och olyckor i arbetet. Det ställs krav på arbetsgivare

---

<sup>17</sup> Källström 2020 s. 112.

att arbeta systematiskt för att förebygga ohälsa och olyckor. Arbetsmiljöverket utfärdar föreskrifter och utövar tillsyn över lagen. En viktig reglering gäller individuell arbetsanpassning, se särskilt AFS 1994:1 (ersätts 1 juni 2021 av AFS 2020:5). Det förutsätts ske en dialog med de anställda för att skapa en god arbetsmiljö; ”[a]rbetstagaren skall ges möjlighet att medverka i utformningen av sin egen arbetsituation samt i förändrings- och utvecklingsarbete som rör hans eget arbete” (2 kap. 1 § 3 st. AML). Arbetsgivaren har även en skyldighet enligt 3 kap. 3 § 2 st AML att ta hänsyn till arbetstagarens särskilda förutsättningar för arbetet genom att anpassa arbetsförhållandena eller vidta annan lämplig åtgärd, samt att vid arbetets planläggning och anordnande ska det beaktas att människors förutsättningar att utföra arbetsuppgifter är olika.

### **3.1.4 Diskrimineringslagen**

Den svenska huvudsakliga diskrimineringsrättsliga regleringen är DL. Den trädde i kraft 2009 och innebar en sammanslagning av sju civilrättsliga lagar som innehöll förbud mot diskriminering på olika grunder, inklusive funktionsnedsättning.

Arbetslivet är ett centralt samhällsområde där det finns ett diskrimineringsförbud i civilrättslig mening. Fri anställningsrätt för arbetsgivaren har erkänts av fackföreningarna sedan tidigt 1900-tal<sup>18</sup> och diskrimineringsrätten utgör en begränsning av den fria anställningsrätten för arbetsgivarens del.<sup>19</sup> Det finns flera internationella juridiskt bindande normer som är bakgrund till förbudet mot diskriminering på grund av funktionsnedsättning på arbetsmarknaden och framkomsten av diskrimineringsformen bristande tillgänglighet. Mer om dessa följer under 3.2.

---

18 Källström 2019 s. 17.

19 Källström 2020 s.112.

Den övergripande strukturen i DL bygger på:

1. definitioner av vilka grunder som skyddas mot diskriminering och vad som menas med diskriminering i lagens mening,
2. civilrättsliga förbud mot diskriminering på olika samhällsområden som ska leda till en skyldighet för den som diskriminerar att betala diskrimineringsersättning till den diskriminerade personen samt vissa andra rättsföljder på arbetslivets och avtalsrättens områden,
3. en offentlighetsreglering av arbetsgivares och utbildningsanordnarens skyldigheter att arbeta förebyggande med aktiva åtgärder mot diskriminering och ett mandat för DO att utöva viss tillsyn över lagens efterlevnad,
4. processuella regleringar av vilka fysiska och juridiska personer som rättsligt kan driva olika processer grundat på DL och hur processerna ska gå till.

Direkt och indirekt diskriminering, trakasserier, sexuella trakasserier, repressalier och instruktioner att diskriminera förbjuds, vilka följer EU-rättens struktur.<sup>20</sup> Bristande tillgänglighet som en form av diskriminering kopplas enbart till grunden funktionsnedsättning och blev verksam i lagstiftningen år 2015.<sup>21</sup> Regleringen finns i 1 kap. 4 § DL som reglerar alla diskrimineringsformer. Bristande tillgänglighet som en form av diskriminering har fått punkt nr. 3 i nämnda paragraf. Formen har följande lydelse:

”3. bristande tillgänglighet: att en person med en funktionsnedsättning missgynnas genom att sådana åtgärder

---

<sup>20</sup> Se 3.2.2 för mer om EU-rätten.

<sup>21</sup> Se vidare om diskrimineringsformens innebörd och bakgrund i Hellborg, Sabina, *Diskrimineringsansvar: En civilrättslig undersökning av förutsättningarna för ansvar och ersättning vid diskriminering*, Iustus förlag, Uppsala, 2018 och Chöler, Maria, m.fl. *Motverka funktionsdiskriminering och förändra samhället – med lagen som verktyg*, Exellent Print & Design, Stockholm, 2018.

för tillgänglighet inte har vidtagits för att den personen ska komma i en jämförbar situation med personer utan denna funktionsnedsättning som är skäliga utifrån krav på tillgänglighet i lag och annan författning, och med hänsyn till

- de ekonomiska och praktiska förutsättningarna,
- varaktigheten och omfattningen av förhållandet eller kontakten mellan verksamhetsutövaren och den enskilde, samt
- andra omständigheter av betydelse,”

Diskriminering i form av bristande tillgänglighet gäller samtliga samhällsområden som det finns diskrimineringsförbud på med vissa mindre avsteg som särskilt anges i 2 kap. DL. Det fanns skyldigheter att vidta vissa åtgärder för tillgänglighet på arbetslivs- och utbildningsområdet i DL från 2008, vilka fördes in i den nya bestämmelsen om bristande tillgänglighet.<sup>22</sup> Det uttalades:

”För att arbetsgivaren ska kunna fullgöra sina skyldigheter kan situationen därför vara sådan att arbetstagaren bör informera arbetsgivaren om funktionshindrets innebörd och ange sin uppfattning om behovet av stöd- och anpassningsåtgärder. Den enskilde kan ofta antas själv veta bäst vilka begränsningar funktionshindret medför och kunna ange åtminstone en allmän uppfattning om vilken typ av åtgärder som kan vara lämpliga. Arbetsgivaren har dock inte rätt att förhålla sig passiv och endast invänta information från arbetstagaren. En arbetsgivare som har vetskap om att en arbetstagare har ett funktionshinder bör ta initiativ till en dialog med och efterforska om stöd- och anpass-

---

22 Se vidare Regeringens proposition 2013/14:198 Bristande tillgänglighet som en form av diskriminering s. 70 f. och 73 ff. På s. 72 resoneras kring möjligheten för arbetsgivaren att välja bland flera alternativa åtgärder som kan ge önskat resultat.

ningsåtgärder är möjliga för att eliminera eller reducera de begränsningar som funktionshindret medför.”

På andra samhällsområden angav Regeringen att det ”anses ligga i sakens natur att det i större utsträckning måste krävas att en åtgärd bör anses skäligen först om en person med funktionsnedsättning påtalat sitt behov av särskilt stöd eller anpassning.”

Ett mål av särskild relevans för denna rapport är AD 2020 nr. 3 där en döv arbetssökande nekades anställning som receptionist vid en tolkcentral med hänvisning till att den anställde skulle behöva använda taltelefon i vissa moment. AD fann att det inte utgjort diskriminering i strid med DL. Målet, i likhet med Richard Sahlin mot Sverige, aktualiserar flera frågor om tolktjänst och rimligt tillmötesgående av personer med funktionsnedsättning när de påtalar en brist i tillgängligheten inom arbetslivet.

## **3.2 Internationell arbetsrätt**

Arbetsrättens innehåll återfinns ofta i internationella källor. Relationen till svensk rättsbildning och rättstillämpning kan sägas vara komplex och svårförutsägbar. Fördragskonform tolkning är en metod för rättstillämpning där den internationella rätten kan vinna företräde vid en konflikt med svensk rätt eller att en svensk regel tolkas så att den tillämpas i harmoni med den internationella rätten. Maria Grahn-Farley förklarar att det finns en stark variant som tillämpas vid normkonflikt med centrala delar av europarätten, som Europakonventionen och EU-rätten, och en svag variant som tillämpas vid normkonflikt med den övriga folkrätten, inklusive FN-konventioner om mänskliga rättigheter och ILO-konventioner.<sup>23</sup>

---

23 Grahn-Farley, Maria, *Fördragskonform tolkning av MR-traktat*, SvJT 2018 s. 450.



### 3.2.1 Internationella arbetsorganisationen – ILO

Internationella arbetsorganisationen (ILO) bygger på trepartssamarbete mellan regeringar, arbetsgivare och arbetstagare och har funnits sedan 1919.<sup>24</sup> ILOs stadga inleds med ”en allmän och varaktig fred endast kan åvägbringas, om den grundas på social rättvisa.” Ett viktigt dokument som komplement till stadgan är Philadelphiadeklarationen från 1944 som innehåller ett erkännande om mänskliga rättigheter och att fattigdom hotar välståndet i hela världen. Internationellt samarbete genom tripartismen på arbetslivets område är det främsta medlet för att uppnå social rättvisa. Konventioner, rekommendationer och tekniskt stöd i samförståndsanda är viktiga verktyg. Efter ett moderniseringsarbete inom ILO klassificerades åtta konventioner som kärnkonventioner som anses bindande för alla medlemsländer även om de inte ratificerat dem.<sup>25</sup> Genom ILOs konvention C111, som är en kärnkonvention, förbjuds diskriminering i arbetslivet och särskilda åtgärder för att möta vissa gruppers behov är inte att bedöma som diskriminering.<sup>26</sup>

### 3.2.2 EU-rätten – arbetslivsdirektivet

Sveriges medlemskap i EU medför många saker för arbetsmarknaden, socialpolitiken och andra politikområden. Diskrimineringsrätten i Sverige har påverkats i stor utsträckning. Direktiv 2000/78 innehåller ett förbud mot diskriminering på grund av bland annat funktionsnedsättning i arbetslivet. Direktivet bör läsas med direktiv 2000/43 och 2006/54. Det ska noteras att det inte finns ett samlat direktiv som gäller de flesta vedertagna diskrimineringsgrunderna på flera centrala samhällsområden, vilket leder till slutsatsen att det EU-rättsliga skyddet mot diskriminering är fragmenterat.<sup>27</sup>

---

24 Se vidare Herzfeld-Olsson, Petra, m.fl., *Sverige och ILO Hundra år av trepartiskt samarbete för ett bättre arbetsliv*, Elanders Sverige AB, Stockholm 2020 (Cit. Herzfeld-Olsson) s. 23 ff. för en översikt av ILO.

25 Herzfeld-Olsson s. 29 f.

26 Se särskilt artiklarna 1–5.

27 Se vidare COM (2008) 426 med förslag om ett bredare skydd mot diskriminering i EU-rätten.

Inom arbetslivsdirektivet 2000/78 finns en rätt till individuella åtgärder ("rimliga anpassningsåtgärder") för rätt till anställning i artikel 5:

### **”Rimliga anpassningsåtgärder för personer med funktionshinder**

För att garantera principen om likabehandling för personer med funktionshinder skall rimliga anpassningsåtgärder vidtas. Detta innebär att arbetsgivaren skall vidta de åtgärder som behövs i det konkreta fallet för att göra det möjligt för en person med funktionshinder att få tillträde till, delta i eller göra karriär i arbetslivet, eller att genomgå utbildning, såvida sådana åtgärder inte medför en oproportionerlig börda för arbetsgivaren. Om denna börda i tillräcklig grad kompenseras genom åtgärder som redan ingår i den berörda medlemsstatens politik för personer med funktionshinder bör den inte anses oproportionerlig.”

### **3.2.3 Funktionsrättskonventionen: tillgänglighet, rimligt tillmötesgående och individuellt stöd**

Funktionsrättskonventionen sägs ofta vara ett paradigmskifte istället för att skapa nya mänskliga rättigheter. Den kom till för att det fanns ett behov av att förstärka förståelsen av att mänskliga rättigheter gäller personer med funktionsnedsättning. Konventionen konkretiserar de mänskliga rättigheterna i en funktionshinderkontext med mänsklig mångfald som grund. De grundläggande principerna återfinns i artikel 3, vilka är

- a) respekt för inneboende värde, individuellt självbestämmande, innefattande frihet att göra egna val samt enskilda personers oberoende,
- b) icke-diskriminering,
- c) fullständigt och faktiskt deltagande och inkludering i samhället,
- d) respekt för olikheter och acceptering av personer med funktionsnedsättning som en del av den mänskliga mångfalden och mänskligheten,

- e) lika möjligheter,
- f) tillgänglighet,
- g) jämställdhet mellan kvinnor och män,
- h) respekt för den fortlöpande utvecklingen av förmågorna hos barn med funktionsnedsättning och respekt för funktionsnedsatta barns rätt att bevara sin identitet.

Principerna i artikel 3 ska genomsyra hur rättigheterna och skyldigheterna som de regleras i artiklarna 5–30 ska läsas. Artikel 4 slår fast de allmänna skyldigheterna som staterna har för att genomföra konventionen och uppfylla sina åtaganden, genom att stifta lag, anta handlingsplaner, tillsätta budget och ha en oberoende övervakning av genomförandet av konventionen i landet.

Rätten till tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning utgår ifrån en icke-diskrimineringstanke som spåras till artikel 25 (c) av den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, den 16 december 1966, (ICCPR) som ger en rätt för var och en till att ”få tillträde på lika villkor till offentlig tjänst i sitt land”. Den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering garanterar alla människor rätten till tillträde till alla platser och serviceinrättningar som är avsedda för allmänheten, såsom transporter, hotell, restauranger, kaféer, teatrar och parker enligt artikel 5 (f). Rätten till tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning hindras ofta till följd av tekniska och miljöbetingade hinder, som i de flesta fall är skapade av människor.<sup>28</sup>

För att motverka exkludering och diskriminering av personer med funktionsnedsättning ska *universell utformning* vägleda skapandet av samhället. Det betyder ”sådan utformning av produkter, miljöer, program och tjänster att de ska kunna användas av alla i största möjliga utsträckning utan behov av anpassning eller specialutformning. ”Universellt utformade” ska inte utesluta hjälpmedel för enskilda grupper av

---

28 Se allmän kommentar nr. 2 till Funktionsrättskonventionen p. 3 (2014).

personer med funktionsnedsättning där så behövs.” När denna process inte tillämpats ska hinder för tillgänglighet arbetas bort systematiskt. Uppstår en exkludering eller ett missgynnande av en person med funktionsnedsättning trots det systematiska arbetet med att universellt utforma samhället och undanröja hinder för tillgänglighet ska ett *rimligt tillmötesgående* (”reasonable accommodation” på engelska) säkerställas för att lösa bristen som orsakade utestängningen eller missgynnandet. Ett tillmötesgående går inte att kräva om det är för oproportionerligt betungande för den som ansvarar för verksamheten (”undue burden” på engelska).

En ny konstruktion, om än kanske inte i sig en ny rättighet, är rätten att leva självbestämt i samhällsgemenskapen i funktionsrättskonventionens artikel 19. Den centreras kring allas rätt att vara en agent i sitt eget liv och inte segregeras på grund av funktionalitet. Rätten att välja bostadsort, bostadsform och med vem en lever, individuellt styrda funktionshinderstöd och en rätt till tillgänglighet till samhällsservice som allmänheten har tillgång till är centrala aspekter av rätten att leva självbestämt i samhällsgemenskapen enligt punkterna a), b) och c) i artikel 19. Nära sammankopplat med detta är tanken om representation och aktiv involvering av funktionsrättsorganisationer i beslut om genomförande av konventionen och övervakning av genomförandet.

Ett par nya koncept som kan härledas till paradigmskiftet och den utvecklade jämlikhetsmodellen med grund i artikel 5 är ”inkluderande jämlikhet” och ”människorättsmodellen av funktionshinder”. De bygger på individens rätt att inte diskrimineras och vad som utgör förutsättningar för jämlikhet i praktiken. Människorättsmodellen av funktionshinder konstaterar att funktionshinder är en social konstruktion och att funktionsnedsättningar inte är en acceptabel grund för att hindra åtnjutandet av mänskliga rättigheter. Inkluderande jämlikhet är ett komplext koncept som innefattar en rättvis *omfördelande* dimension för att adressera socioekonomiska underlägen, en *erkännande* dimension för att motverka stigma, stereotyper, fördomar och våld samt att erkänna värdigheter av människor och deras intersektionalitet, en dimension av

*delaktighet* för att förstärka den sociala naturen av folk som medlemmar av sociala grupper och det fulla erkännandet av mänskligheten genom inkludering i samhället, samt en *tillmötesgående* dimension för att göra plats för olikhet som en fråga om mänsklig värdighet.<sup>29</sup>

Rätten till tillgänglighet och statens skyldighet återges närmare i artikel 9. Rätten till arbete återges i artikel 27, vilken påminner om rätten att inte diskrimineras i arbetslivet och ett förtydligande om skyldigheten att ”säkerställa att skälig anpassning på arbetsplatsen erbjuds personer med funktionsnedsättning.”

---

29 Se vidare i allmän kommentar nr. 6 till Funktionsrättskonventionen p. 11 och genom hela dokumentet för en utveckling av dessa koncept. Innan Funktionsrättskonventionen antagits skrevs att värdighet, autonomi, jämlikhet och solidaritet är centrala värden på området mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning, se Bruce, A., Quinn, G., Degener, T., Burke, C., Quinlivan, S., Castellino, J., Kenna, P., & Kilkelly, U. (2002), *Human rights and disability: the current use and future potential of United Nations human rights instruments in the Context of Disability*, United Nations Press, s. 14 ff., <http://lup.lub.lu.se/search/ws/files/11124103/HRDisabilityen.pdf>, åtkomst 210308.

## **4. Analys: är den svenska anställningsrätten i linje med internationell rätt?**

Utgångspunkten med fri anställningsrätt för arbetsgivare är fortfarande aktuell även om den förenas med ett antal begränsningar i svensk rätt. Återanställningsrätten enligt LAS och diskrimineringsförbudet i DL är viktiga undantag som gäller både privat och offentlig sektor. Slutsatserna i CRPD comm. 45/2018 belyser ett möte mellan den fria anställningsrätten och diskrimineringsrätten både i Sverige och internationellt. Rättighetsfrågor av ekonomisk och social natur som rätten till tolktjänst återbesöks särskilt i kapitlen 5 och 6 nedan.

### **4.1 Föreligger ett reformbehov?**

Diskrimineringsformen som gjordes gällande i AD 2017 nr 51 var diskriminering i form av bristande tillgänglighet. I förarbetena berörs både frågor om att undanröja hinder för tillgänglighet i miljön, samt visst individuellt stöd som en särskild åtgärd för att uppnå jämlikhet. Eftersom bristande tillgänglighet som en form av diskriminering tillkom som ett genomförande av Sveriges internationella överenskommelser enligt Funktionsrättskonventionen är det naturligt att utgå ifrån konventionens innehåll. Samtidigt framstår det som att det föreligger en viss begreppsförvirring mellan den svenska och internationella rätten.

Det som i Funktionsrättskonventionen kallas för tillgänglighet är sprunget ur en icke-diskriminerings- och likarättstanke. Alla ska ha rätt till tillgång och tillträde till det som erbjuds allmänheten. Samtidigt är det två dimensioner av begreppet som aktualiseras av det som kallas tillgänglighet i den sociala strukturen utan att ett påtalande sker och när en brist påtalas. I det senare fallet uppstår den längre gående skyldigheten till rimligt tillmötesgående. Som klargjorts i den allmänna kommentaren nr. 6 innehåller rimligt tillmötesgående en skyldighet för den som har verksamheten att ha en dialog med personen som på-

talat åtgärdsbehovet. Det uttrycks även i termer av att förhandla med personen som en följd av påtalandet för att kunna finna en lösning på situationen som exkluderar eller i övrigt missgynnar personen.

I den svenska diskrimineringslagen och andra lagar som reglerar tillgänglighet för personer med olika funktionsnedsättningar ligger fokus på en skyldighet för den som ansvarar för en verksamhet att vidta åtgärder för tillgänglighet. Som redovisats ovan i 3.1.4 är det klart att förarbetena till DL innehåller en dimension av att personen med funktionsnedsättning i vissa lägen måste påtala en brist för att en åtgärd ska gå att kräva. Särskilt inom arbetslivet finns indikationer på en skyldighet för en arbetsgivare att möta ett påtalande med en dialog, även om den skyldigheten inte är explicit uttryckt i lagstiftningen. Det kan därmed sägas att det i svensk rätt saknas en explicit rätt för personen som missgynnas till att förhandla om en lösning med arbetsgivaren eller en verksamhet på ett annat samhällsområde.

Särskilt med beaktande av hur Funktionsrättskommittén uttrycker sig i kritiken mot Sverige om avsaknaden av dialog kring möjliga åtgärder för tillgänglighet blir det tydligt att rätten för en person att förhandla om lösningar inte är tillräckligt starkt reglerad i svensk arbetsrätt, samt även på andra rättsområden. Rätten till tillgänglighet och rimligt tillmötesgående enligt Funktionsrättskonventionen innebär i praktiken ett moment av dialog och förhandling om möjliga, rimliga och skäligen åtgärder som ett tillmötesgående av personens behov som ett led att skapa ett inkluderande samhälle med mänsklig mångfald och individuell agens som grund.

## **4.2 Hur kan en reform se ut?**

En reform av svensk rätt behövs för att tillmötesgå den kritik som Sverige fått från Funktionsrättskommittén och uppfylla sina internationella åtaganden. Denna reform kan genomföras på flera sätt. Denna text ger uppslag snarare än färdiga reformförslag.

En reform genom en mer etablerad rättspraxis kräver att fler liknande rättsfall drivs via domstolarna. Genom att identifiera strategiska fall kan de drivas för att få vissa omständigheter prövade som kompletterar eller utmanar den praxis som bildats. Det ska påminnas om att rättsprocesser är, som konstaterats i 2.6, förenade med ekonomiska risker. Dessutom är det ovisst om rättspraxis kommer att utvecklas i linje med Funktionsrättskommitténs slutsatser även om AD 2017 nr 51 antyder att slutsatser från Funktionsrättskommittén ska ligga till grund för en fördragskonform tolkning av svensk arbetsrätt.

Parterna på arbetsmarknaden kan förhandla fram lösningar via kollektivavtal som närmare anger hur en sådan förhandling i praktiken ska se ut. Centralorganisationerna bör kunna ha en viktig roll i att ta fram modeller som deras medlemmar tar med in i avtalsförhandlingar.

För att säkerställa en förändring kan staten reglera frågan i lagstiftning. En kodifiering av skyldigheterna att förhandla om lösningar med arbetssökande med funktionsnedsättning bör kunna säkerställas genom en lagändring i LAS, särskilt eftersom den fria anställningsrätten redan idag är begränsad genom rätten för vissa arbetstagare till återanställning. Närmare utredning skulle behövas om hur regleringen skulle se ut. En annan tanke är att reglera det i DL, men eftersom den inte brett behandlar anställningsrätten så kan det skapa systematisk förvirring även om sakfrågan tydligt berör diskriminering; hur anställningsprocesser ska gå till för att undvika de facto diskriminering på grund av funktionsnedsättning. Lagstiftningens väg stämmer även med de allmänna åtagandena för staten att stifta lag som en åtgärd för att skydda och fullgöra de mänskliga rättigheterna enligt Funktionsrättskonventionens artikel 4.



## 5. Rätt till tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet i Sverige

Regleringen av tolktjänst i Sverige återfinns i flera olika lagar som reglerar olika samhällsområden. Nedan återges kort om regleringen för en översikt. För en djupare analys och vidare läsning hänvisas till Skuggutredningen: Rätt till tolk – ingen tolkningsfråga! samt flera statliga utredningar och departementspromemorior.<sup>30</sup>

### 5.1 Vardagstolkning – skyldighet för regionerna

8 kap. 7 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30; HSL) reglerar en skyldighet för regionerna att erbjuda tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade. I samma paragraf framgår skyldigheten för regionerna att erbjuda hjälpmedel till personer med funktionsnedsättning samt habilitering och rehabilitering. Regionerna tillämpar bestämmelsen olika och det är svårt att förutse om tolkning kommer att beviljas vid ett visst tillfälle efter ansökan och "[e]tt landstings beslut att tolk inte kommer att erbjudas vid ett visst tillfälle kan inte överklagas."<sup>31</sup> Regionerna organiserar i praktiken tolktjänsten för vardagstolkning genom tolkcentraler. Deras uppdrag "är i huvudsak förmedling och utförande av teckenspråkstolkning, skrivtolkning, TSS-tolkning och dövblindtolkning."<sup>32</sup> Det uppstår i praktiken ofta gränsdragningsproblem kring vem som ska finansiera tolkning vid ett visst tillfälle om det finns en extern aktör som arrangerar en aktivitet, se vidare under 5.5 om ansvars- och finansieringsprincipen.

---

30 Se t.ex. SOU 1992:52 Ett samhälle för alla, slutbetänkande från Handikapputredningen, SOU 1991:97 En väg till delaktighet och inflytande: tolk för döva, dövblinda, vuxendöva, hörselskadade och talskadade; delbetänkande från Handikapputredningen, SOU 2011:83 En samlad tolktjänst, Ds 2016:7 Tolktjänst för vardagstolkning.

31 Ds 2016:7 Tolktjänst för vardagstolkning s. 33.

32 SOU 2011:83 En samlad tolktjänst s. 76.

## **5.2 Arbetslivstolkning – ingen samlad reglering**

Sverige har ingen samlad reglering för arbetslivstolkning. Enligt ansvars- och finansieringsprincipen (se vidare under 5.5) är det arbetsgivaren som ska finansiera tolktjänst om det behövs för att en person med funktionsnedsättning ska kunna genomföra arbetet. Förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga innehåller vissa bestämmelser om en möjlighet för arbetsgivare att hos Arbetsförmedlingen ansöka om ersättning upp till 150,000 kr. för kostnader för tolk när arbetstagaren i behov av tolk tar del av en utbildning som anställd. Regleringen av ekonomiskt stöd till arbetsgivare för att anställa en person med funktionsnedsättning återfinns i samma förordning. Regleringen är riktad mot arbetsgivaren för att ersätta vissa kostnader för anställning, utveckling i anställning, eller trygghet i anställning; de olika ersättningsformerna gäller för olika tid och olika villkor måste vara uppfyllda.

## **5.3 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade – begränsat utrymme för tolkning**

Lagen (1993:387; LSS) om stöd och service till vissa funktionshindrade ger vissa personer rätt till insatser i form av särskilt stöd och särskild service enligt 9 § 1–9, om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt.<sup>33</sup> Döva, hörselskadade och personer med dövblindhet bör anses ingå i personkretsen; "[e]xempel på personer med sådana funktionshinder kan vara människor med uttalade rörelsehinder, med grava syn- och hörselskador eller med svårartade effekter av sjukdomar som t.ex. diabetes eller hjärt- och lungsjukdomar."<sup>34</sup>

Insatserna som en personkretstillhörighet medför en rätt till villkoras med att "de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte

---

<sup>33</sup> Se 1 och 7 §§ LSS.

<sup>34</sup> Prop. 1992/93:159 s. 55. Se även t.ex. RÅ 2001:33 om ett fyraårigt dövt barn som omfattas av personkretsen.

tillgodoses på annat sätt.”<sup>35</sup> Rätten till insatser ska leda till att personen tillförsäkras goda levnadsvillkor, insatserna skall vara varaktiga och samordnade, och de ska anpassas till mottagarens individuella behov samt utformas så att de är lättillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv enligt 7 § 2 och 3 st. LSS. Insatserna som listas i 9 § innefattar inte tolktjänst. I förarbetena anges bristen på tolkar som skäl till att reglera tolktjänsten som en skyldighet för huvudmän att tillhandahålla istället för en rättighet.<sup>36</sup>

Inom personlig assistans som är en insats som regleras i 9 § LSS finns momentet kommunikation. Det går att genomföra viss tolkning om personen som använder personlig assistans anställer personer som kan tolka eller utbildar anställda för tolkning. Däremot kan behovet av taktill teckenspråkstolkning som ett led i kommunikation inte ligga till grund för en rätt till personlig assistans i form av ett ”grundläggande behov” för personer med dövblindhet enligt HFD 2018 ref. 44 (som ett ytterligare kriterium måste en person ha en viss mängd hjälpbehov som hänför sig till den lagtekniska konstruktionen ”grundläggande behov” för att kunna få tillgång till personlig assistans). HFD 2018 ref. 44 innehåller resonemang kring det som uttryckts i förarbetena till LSS om att tolktjänst inte skrevs in i lagen, samt att det skett utredningar sedan dess utan efterföljande lagstiftningsåtgärder.

Sammantaget är LSS inte tillräckligt starkt utformad för att ge döva, hörselskadade och personer med dövblindhet en rätt till tolktjänst.

## **5.4 Socialtjänstlagen – en ramlag utan tydlighet kring tolktjänst**

Socialtjänstlagen (2001:453; SoL) beskrivs bäst som en kombination av en ramlag och en rättighetslag. Den utgör en ram för vad kommuner

---

<sup>35</sup> 7 § 1 st. LSS.

<sup>36</sup> Se prop. 1992/93:159 s. 152 ff. för lagstiftarens resonemang.

ska erbjuda inom den kommunala socialtjänsten med preciseringar som tillkommit med tiden. Den innehåller även en rätt för den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt till bistånd av den kommunala socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt, se 4 kap. 1 § SoL. Det är oklart om och i vilken utsträckning som det anordnas tolktjänst för olika samhällsområden i olika kommuner grundat på SoL; bristen på reglering och statistik antyder att det inte sker.

## **5.5 Ansvars- och finansieringsprincipen – är den relevant och tillräcklig?**

När det uppstår ett behov av en åtgärd och det inte finns ett självklart system för lösning på sakfrågan är utgångspunkten att den som har ansvar för en verksamhet också ska finansiera åtgärden. I funktionshinderspolitiska sammanhang hänvisas ofta till ”ansvars- och finansieringsprincipen”. Uttrycket återfinns i flera politiska och juridiska dokument om samhällsstyrning inklusive lagstiftningsprocesser.<sup>37</sup> I dir. 2020:79 Förstärkt tolktjänst för jämlikhet och delaktighet behandlas ansvars- och finansieringsprincipen kort;

”[e]n annan viktig nationell utgångspunkt är ansvars- och finansieringsprincipen som innebär att varje sektor i samhället har ansvar för att verksamheten är tillgänglig för alla personer, inklusive personer med funktionsnedsättning.”

Principen har även kommit till uttryck i förarbetena till diskrimineringslagens reglering om bristande tillgänglighet som en form av diskriminering,<sup>38</sup> samt SOU 2019:23 Styrkraft i funktionshinderspolitiken.<sup>39</sup> Principen kan sägas gå i linje med att krav enligt lag ska genomföras

---

37 Se t.ex. SOU 1992:52 Ett samhälle för alla: slutbetänkande från handikapputredningen s. 5.

38 Prop. 2013/14:198 Bristande tillgänglighet som en form av diskriminering, s. 112.

39 Se t.ex. s. 92 f. och hänvisningar till Prop. 1999/2000:79 Från patient till medborgare.

av de som ska följa lagen.<sup>40</sup> Motsatsvis finns en motsättning i kommunala och regionala intressen av att finansiering ska följa med ökade skyldigheter från lagstiftaren.<sup>41</sup> Uttrycket ”sektor i samhället” skapar viss åtminstone språklig förvirring genom att inte peka ut en särskild verksamhet eller vilket rättssubjekt som avses. Problem kan uppstå i praktiken om en verksamhet inte fullföljer sitt ansvar att genomföra åtgärder enligt författningskrav eller ansvars- och finansieringsprincipen.

Det uttrycks även i relation till ansvars- och finansieringsprincipen att det inte är syftet att vissa aktörer som inte har ekonomiska resurser att genomföra vissa åtgärder ska tvingas vidta dem, utan det kan utgöra ett undantag eller så kan det offentliga träda in.<sup>42</sup> Därmed kan det behövas olika system för regelefterlevnad, exempelvis marknadskontroll, tillsyn och individuell klagorätt och rättsmedel för den som fått en rättighet överträd. På det funktionshinderspolitiska området och avseende nödvändiga förändringar i miljön och tillhandahållande av individuellt stöd kan det verka otillräckligt att enbart upprätthålla ansvars- och finansieringsprincipen som vägledande styrform när förändringarna inte följer.<sup>43</sup>

På arbetslivets område är ansvars- och finansieringsprincipen otydligt reglerad. Skyldigheterna är tydligare formulerade i AML och DL. De sätter tydligare ramen för vad som går att kräva av en arbetsgivare; AD 2017 nr 51 innebär att det inte går att kräva finansiering av teckenspråkstolkar nästan uppgående till de kostnader för lön, dock utan påslag av arbetsgivaravgifter, som den anställde medför för arbetsgivaren. I rättsfallet resulterade inte ansvars- och finansieringsprincipen i inkludering av Richard Sahlin i arbetslivet jämfört med den arbetsrättsliga

---

40 Jfr. t.ex. tekniska krav enligt Plan- och bygglagen (2010:900) 8 kap. 1 och 4 §§.

41 SKR uttrycker att “[finansierings]principens innebörd är att kommuner och landsting inte ska behöva höja skatten eller prioritera om annan verksamhet för att finansiera nya statliga uppgifter.” <https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/finansieringsprincipen.1709.html>, åtkomst 210208.

42 Se t.ex. prop. 2013/14:198 s. 112 och prop. 1999/2000:79 s. 30.

43 Jfr. dir. 2017:133 som innebar att utredningen som överlämnade sitt slutbetänkande genom SOU 2018:23 Styrkraft i funktionshinderspolitiken var förhindrad att lägga förslag som skulle innebära ökade kostnader för privat eller offentlig sektor.

lagstiftningen. Därmed går det att ifrågasätta principens effekt i relation till individers behov av teckenspråkstolkning i arbetslivet.

Inget hindrar arbetsgivare från att anställa tolkar. Det offentliga upphandlar redan idag tolktjänster som de önskar enligt lagen (2016:1145; LOU) om offentlig upphandling. Det har även diskuterats huruvida lagen (2008:962; LOV) om valfrihetssystem kan användas för att skapa större frihet och valmöjligheter för primära tolkanvändare.<sup>44</sup>

## **5.6 Skuggutredningen från Sveriges Dövas Riksförbund**

Sveriges Dövas Riksförbund har arbetat fram en omfattande rapport om rätten till tolktjänst, Skuggutredningen: Rätt till tolk – ingen tolkningsfråga! som publicerades 2020. Den går igenom hur regleringen ser ut idag, hur utvecklingen gått sedan tolktjänst började finnas i det offentliga Sverige, samt föreslår hur tolktjänsten bättre kan organiseras framöver.

Skuggutredningen konstaterade på s. 10 att det är ”nödvändigt att så snart som möjligt flytta över ansvaret för tolkningen från regionerna, arbetsgivare, privata utbildningsanordnare och kommuner (Komvux) till staten.” Vidare konstateras att det sker en schabloniserad prioriteringsordning inom vardagstolkningen som utgår från hälso- och sjukvårdslagens paradigms behov och att individen har inget att säga till om förutom att lämna in begäran om tolk vid olika tillfällen, samt att det satsas för lite pengar inom regionerna. Skuggutredningen finner sammantaget brister i förutsättningarna för primära tolkanvändare att vara självbestämmande i sina liv på jämlika villkor som andra utan funktionsnedsättning; särskilt personer med dövblindhet kommer i kläm mellan LSS och HSL eftersom olika dimensioner av funktionalitet ger respons från olika lagar.

---

<sup>44</sup> SOU 2011:83 En samlad tolktjänst – samordning och utveckling av tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet.

Det kanske viktigaste budskapet från Skuggutredningen är att det behövs en rättighetslag jämfört med dagens reglering av regionernas och andra huvudmäns skyldigheter. Skuggutredningen föreslår att en, alternativt flera myndigheter, ska ansvara för tolktjänsten på olika områden.

## **5.7 Reflektion om den praktiska organiseringen av tolktjänsten**

Tolktjänstens kvalitet regleras inte särskilt i lagarna och dess organisation är klart fragmenterad på olika samhällsområden med olika aktörer som är ansvariga för olika delar. Upphandlingar inom regionernas tillhandahållande av vardagstolkning sätter ofta ramar för vad som ingår och hur tjänsterna organiseras.

I samtal med primära tolkanvändare och personer som arbetat som tolksamordnare har det framkommit att det sätts regionala regler som styr tolktjänsten närmare, vilket kan handla om prioritetsordningar, antal timmar som kan förfogas över, samt om det ingår förberedelsetid för tolkarna eller inte i olika situationer. Det har historiskt och det finns risker att det kommer finnas för få tolkar för att tillgodose alla tolkbehov.

Systemets fokus på myndigheternas skyldigheter istället för individernas rättigheter skapar en beroenderelation från den primära tolkanvändarna till myndigheternas och andra aktörer på olika samhällsområdens förmåga att tillhandahålla och organisera tolktjänsten. Frågan kan ställas om det finns ett behov av en förflyttning av maktförhållandena inom tolktjänstens område.

## 6. Independent Living för alla?

Independent Living är en rörelse, filosofi, praktik och en rättighet. I Funktionsrättskonventionen finns en rätt till ett självbestämt liv i samhällsgemenskapen. Rättigheten gäller alla personer med funktionsnedsättning; diagnoser är inte en avgörande faktor för hur rättigheten ska skyddas och tillgodoses.

Som konstaterats ovan är rätten att leva självbestämt i samhällsgemenskapen i Funktionsrättskonventionens artikel 19 inte en ny rättighet, utan mer av en ny formulering av centrala mänskliga rättigheter. Artikel 19 centreras kring allas rätt att företräda sig själv i sitt eget liv och inte segregeras på grund av funktionalitet. Rätten till individstyrt stöd i artikel 19 b) är det inte alla personer med funktionsnedsättning som behöver, men det är en rättighet när det krävs för att rätten att leva ett självbestämt liv i samhällsgemenskapen ska säkerställas. Rätten till tillgänglighet till samhällsservice som utbjuds till allmänheten är också central. Dessa rättighetsdimensioner ska staterna genomföra progressivt, vilket betyder att staten måste upprätta handlingsplaner och budgetallokering genom alla till buds stående medel.

Tolktjänst tillhör, i den mån den hänvisas till artikel 19 b), kategorin ekonomiska och sociala rättigheter, vilket betyder att rättigheten ska genomföras progressivt. Rätten till arbete är i likhet med artikel 19 en rättighet med dimensioner av både direkt tillämplighet och progressivt genomförande. Icke-diskriminering och rimligt tillmötesgående som en del av diskrimineringsskyddet är direkt tillämpligt. Därmed är det en direkt skyldighet att säkerställa rimligt tillmötesgående, och tolktjänst i den mån den hänförs till rimligt tillmötesgående inom artikel 5 och 19 c).

Funktionsrättskommittén klargör skyldigheterna i p. 97 k i den allmänna kommentaren nr. 5 till artikel 19 där det krävs finansiering för ”utvecklingen av ändamålsenliga och tillräckliga *personinriktade/använd-*



*darstyrda och egenförvaltade stödtjänster såsom personlig assistans, guider, läsare och professionellt utbildade teckenspråks- eller andra tolkar för alla personer med funktionsnedsättning” [förf. kurs.]. Skyldigheten präglas av en skyldighet att direkt agera för ett progressivt genomförande av rättigheterna med alla till buds stående medel.*

I ett något bredare perspektiv kan hänvisas till människorättsmodellen av funktionshinder och rätten till inkluderande jämlikhet som diskuteras ovan i 3.2.3. Staten ska även se till att personen får det stöd den behöver enligt en behovsbedömning som respekterar de mänskliga rättigheterna.<sup>45</sup> Avseende arbetslivet och artikel 19 har Funktionsrättskommittén i allmän kommentar nr. 5 uttryckt:

”91. The existence of individualized support services, including personal assistance, often is a precondition for effective enjoyment of the right to work and employment (art. 27). Furthermore, persons with disabilities should also become employers, managers or trainers in disability-specific support services. Implementing article 19 will thus help to phase out sheltered employment.”

Rätten till arbete innefattar att kunna förtjäna sitt uppehälle genom fritt valt eller antaget arbete, skälig lön och sunda arbetsvillkor.<sup>46</sup> Rätten till ett självbestämt liv i samhällsgemenskapen blir kraftigt undergrävd om det inte möjliggörs för personer i behov av individstyrt stöd att få det i arbetslivet och på andra samhällsområden.

---

45 A human rights approach to disability assessment, Waddington, Lisa och Priestley, Mark, *Journal of International and Comparative Social Policy*, Volume 37, Issue 1, March 2021, pp. 1 – 15, Cambridge University Press. Åtkomst 210220 <https://doi.org/10.1017/ics.2020.21>.

46 Se t.ex. artiklarna 6–9 i Internationell konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, 16 december 1966 (ICESCR).

## 6.1 Independent Living som filosofi och praktik

Långt innan rätten för personer med funktionsnedsättning till ett självbestämt liv i samhällsgemenskapen definierades i människorättstermer och fanns i en internationell konvention om mänskliga rättigheter fanns rörelsen, filosofin och praktiken Independent Living.<sup>47</sup> En bärande idé inom Independent Living är att individer själva är de bästa experterna på sina behov. Därför behövs lösningar som kommer ifrån personerna själva, och inte från sociala eller medicinska professioner. Personlig assistans är den mest kända och framgångsrika serviceformen som kommer ur Independent Living-rörelsen. Utgångspunkten är att personlig assistans är personstyrd i konstruktion och genomförande, samt att den bygger på ett förhållande mellan den assistansberättigade och assistenten. Principen om kontantstöd är central för att kunna kontrollera servicen och skapa förutsättningar för ett fungerande förhållande; kontantstödet måste vara så stort att det täcker marknadsmässiga löner och lönebikostnader, kostnader för administration, utbildning och träning för såväl personliga assistenter som assistansanvändare.<sup>48</sup> Sedan personlig assistans praktiserats i flera länder har lagstiftning på området tillkommit; i Sverige regleras rätten till finansiering för personlig assistans eller personlig assistans i LSS och socialförsäkringsbalkens 51 kap.

## 6.2 Behövs ökad individuell makt över tolkningen?

Sammantaget leder ansvars- och finansieringsprincipen och den fragmenterade skyldighetsregelringen på tolktjänstens område till att rätten till individstyrt stöd och rätten att leva ett självbestämt liv i samhällsgemenskapen, inklusive arbetslivet, begränsas.

---

47 Se vidare Rätten till ett självbestämt liv i samhällsgemenskapen – En essä om grunderna i Funktionsrättskonventionens Artikel 19 och Independent Livingideologin av Susanne Berg och Ola Linder juni 2019, åtkomst 210223, <https://lagensomverktyg.se/wp-content/uploads/sites/4/2019/06/Ess%C3%A4-artikel-19-CRPD-och-ideologi-Independent-Living.pdf>

48 Se vidare allmän kommentar nr. 5 till Funktionsrättskonventionen p. 16 c och <https://enil.eu/independent-living/definitions/>, åtkomst 210223.

Tolktjänsten regleras betydligt mindre personnära jämfört med personlig assistans och vissa andra stödformer enligt LSS. Samtidigt är kommunikation och rätt till tolk rättigheter enligt Funktionsrättskonventionen där det inte görs skillnad på olika delar av individuellt funktionshinderstöd. Det kan därmed ifrågasättas om det är rimligt att det är så stor skillnad på graden av kontroll som en individ har över den funktionshinderspecifika service den har grundat på vilken typ av funktionsnedsättning den har och enligt vilken lagstiftning som korresponderar i den svenska praktiken.

Sveriges Dövas Riksförbund konstaterar i sin skuggrapport att dagens ordning för tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet inte ger tillräckliga förutsättningar för självbestämmande över vilka prioriteringar som görs inom tolktjänsten och att ett medicinskt-paternalistiskt perspektiv präglar prioriteringsordningen inom de största delarna av tolktjänsten. Det har tidigare konstaterats att regleringen är fragmenterad på olika områden och präglas av en avsaknad av ett rättighetsperspektiv. Den tolktjänst som erbjuds styrs främst av regionernas prioriteringar och upphandlingar. Till skillnad mot personstyrda former av stöd, som personlig assistans, är tolktjänsten betydligt mindre personstyrd. En positiv sak med tolktjänsten är att personen kan ansöka om när den ska användas, men den har ingen rätt att styra så att den levereras enligt preferens och egen behovsbedömning. Dessutom kan inte tolktjänstens utformning och utförande påverkas i någon större utsträckning av individen. Det går att ifrågasätta om regleringen är tillräckligt personcentrerad för att möjliggöra den agens som Funktionsrättskommittén beskriver i förfarandet kring rimligt tillmötesgående i enskilda situationer. Dessutom är tolktjänsten på vissa sätt mer besläktad med de olika stöd som ska säkerställas av staten enligt artikel 19 b).<sup>49</sup>

---

49 Se vidare allmän kommentar nr. 5 om rätten att leva ett självbestämt liv i samhällets gemenskap.

### **6.3 Kan kontantstöd införas som medel för deltagande i paritet och självbestämmande?**

Enligt Independent Living-principerna styrs servicens inriktning bäst av personen i behov av servicen. Som det ser ut idag saknas individuell kontroll över prioriteringen inom tolktjänsten och det saknas en rättighetslag. Kontantstödsprincipen bör kunna fungera även på tolktjänstens område, särskilt om den som behöver tolkning kan välja på olika utförare och eventuellt även anställa tolkar utifrån behov i likhet med hur den personliga assistansen fungerar. Samtidigt kan det vara viktigt att viss tolkningskapacitet garanteras inom det offentliga för att säkerställa att tolkning kan genomföras inom vissa områden som rättsväsende, socialtjänst och sjukvård. I likhet med den personliga assistansen bör en kommun, region eller myndighet ha det yttersta ansvaret för att utföra tolkning om individen inte själv av någon anledning inte anställer tolkar eller uppdrar åt utförare att genomföra tolkningen.

Det finns fler fördelar med kontantstödsprincipen. Flera personer kan samordna tolkningen sinsemellan om de vill det. Dessutom ökar möjligheten att (kontinuerligt) utforma tjänster som inte finns idag. Med pengar befinner sig personen i en förstärkt förhandlingsposition för att finna en fungerande arbetsorganisation när en diskussion om rimligt tillmötesgående uppstår.

Hur ett genomförande av kontantstödsprincipen ska balanseras behöver utredas ytterligare. Kriterier för behovsbedömningar som kommer behöva regleras ska respektera mänskliga rättigheter och bör kunna ligga till grund för framtagandet av en modell.<sup>50</sup>

---

50 Se vidare A human rights approach to disability assessment, Waddington, Lisa och Priestley, Mark, *Journal of International and Comparative Social Policy*, Volume 37, Issue 1, March 2021, pp. 1 – 15, Cambridge University Press. Åtkomst 210220 <https://doi.org/10.1017/ics.2020.21>. Författaren delar inte uppfattningen om ICF, men ser värden i många av de resonemang och rekommendationer som lämnas i artikeln.

## 7. Vägen framåt – reformer för individuella rättigheter

Det står klart att rättigheterna för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet behöver säkerställas på ett bättre sätt i Sverige än idag. Denna rapport har konstaterat ett reformbehov av anställningsrätten som en följd av CRPD Comm. 45/2018 och den kritik som riktats mot Sverige. Det kan göras på flera sätt, inklusive att samverka mellan funktionsrättsorganisationer och arbetsmarknadens parter, samt att överväga lagstiftning för att motverka diskriminering av personer med funktionsnedsättning genom ett nekande av rimligt tillmötesgående i anställningsprocesser och pågående anställningar.

En närliggande aspekt är tolktjänsten som till viss del idag möjliggör för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet att leva ett självbestämt liv och att vara delaktiga i samhällsgemenskapen. Systemet behöver reformeras för att bättre tillgodose just individuell kontroll över tolktjänstens utförande, vilket har potential att skapa bättre förutsättningar för faktiskt självbestämmande och egenstyrd delaktighet i samhällsgemenskapen. Kontantstödsprincipen bör vara vägledande i det arbetet.

Denna rapport har identifierat reformbehov och pekat ut några riktningar. För att dessa ska kunna leda till förändring kommer det behövas samverkan mellan organisationer och andra samhällsaktörer genom fördjupade undersökningar och mobilisering för kravställande. Just nu pågår den statliga utredningen Förstärkt tolktjänst för jämlikhet och delaktighet, dir. 2020:79; S 2020:11. Det är en viktig politisk öppning i frågan om tolktjänsten. Sambandet mellan arbetsrätten och individcentrerat funktionshinderkompenserande stöd inom arbetslivet behöver belysas betydligt mer ingående och systematiskt. Det går även att fundera på kontantstödsprincipens relevans för andra områden än där de finns idag genom assistansersättningen och tolktjänstens område som undersökts i denna rapport.

Ibland diskuteras delaktighet som en viktig aspekt av funktionshinderspolitiken och "Full delaktighet" syns ofta. Frågan som kan ställas är vilken delaktighet? Människorättsmodellen av funktionshinder och inkluderande jämlikhet som behandlats ovan och utvecklats av Funktionsrättskommittén ger en konceptuell väg framåt. Nancy Fraser<sup>51</sup> har reflekterat kring delaktighet:

"Since I coined this phrase in 1995, the term 'parity' has come to play a central role in feminist politics in France. There, it signifies the demand that women occupy a full 50 percent of seats in Parliament and other representative bodies. 'Parity' in France, accordingly, means strict numerical gender equality in political representation. For me, in contrast, *'parity' means the condition of being a peer, of being on a par with others, of standing on an equal footing. I leave the question open exactly as to what degree or level of equality is necessary to ensure such parity. In my formulation, moreover, the moral requirement is that members of society be ensured the possibility of parity, if and when they choose to participate in a given activity or interaction. There is no requirement that everyone actually participate in any such activity* [förf. kurs.]."<sup>52</sup>

Sammanfattningsvis ska denna rapport ses som en uppmaning till politiker, representanter i rörelsen och andra allierade att verka för reformer av arbetsrätten och tolktjänsten för att döva, hörselskadade och personer med dövblindhet ska få de rätta förutsättningarna att styra sina egna liv inom arbetslivet och bortom i paritet med andra.

---

51 Henry and Louise A. Loeb Professor of [Philosophy](#) and [Politics](#) at the New School for Social Research.

52 Recognition without Ethics? Nancy Fraser Theory, Culture & Society 2001 (SAGE, London, Thousand Oaks and New Delhi), Vol. 18(2-3): 21-42, endnote 11.

# Rekommenderad vidareläsning

## ”What is Independent Living?

Independent Living is a philosophy and a movement of people with disabilities who work for self-determination, equal opportunities and self-respect. Independent Living does not mean that we want to do everything by ourselves and do not need anybody or that we want to live in isolation. Independent Living means that we demand the same choices and control in our every-day lives that our non-disabled brothers and sisters, neighbors and friends take for granted. We want to grow up in our families, go to the neighborhood school, use the same bus as our neighbors, work in jobs that are in line with our education and interests, and start families of our own.

Since we are the best experts on our needs, we need to show the solutions we want, need to be in charge of our lives, think and speak for ourselves - just as everybody else. To this end we must support and learn from each other, organize ourselves and work for political changes that lead to the legal protection of our human and civil rights.

We are profoundly ordinary people sharing the same need to feel included, recognized and loved.

As long as we regard our disabilities as tragedies, we will be pitied.

As long as we feel ashamed of who we are, our lives will be regarded as useless.

As long as we remain silent, we will be told by others what to do.”<sup>53</sup>

---

53 Adolf Ratzka 2005, <https://www.independentliving.org/>

Committee on the Rights of Persons with Disabilities: General comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination, General comment No 5 (2017) on living independently and being included in the community, General comment No. 2 (2014) Article 9: Accessibility.

Recognition without Ethics? Nancy Fraser Theory, Culture & Society 2001 (SAGE, London, Thousand Oaks and New Delhi), Vol. 18(2–3): 21–42.

The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Practice – A Comparative Analysis of the Role of Courts, edited by Lisa Waddington and Anna Lawson, Oxford University Press, 2018.

[Rätten till ett självbestämt liv i samhällsgemenskapen – En essä om grunderna i Funktionsrättskonventionens Artikel 19 och Independent Livingideologin](#) av Susanne Berg och Ola Linder juni 2019.