



Lars Jolérus
lars.jolerus@tk.stockholm.se
08-508 26046

Till
Kommunstyrelsen

Bortom fagert tal – om bristande tillgänglighet som diskriminering. Departementspromemoria. Svar på remiss

Sammanfattning

I den remitterade departementspromemorian föreslås att den nu gällande diskrimineringslagstiftningen kompletteras med ett förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Bestämmelsen omfattar situationer där någon missgynnas genom underlåtenhet att vidta skäliga åtgärder för tillgänglighet så att personer med funktionsnedsättning kommer i en situation som är jämförbar med den för personer utan sådan funktionsnedsättning.

Det huvudsakliga syftet med de föreslagna reglerna är att komplettera och förstärka de krav på tillgänglighetsskapande åtgärder som redan finns i bland annat lagstiftning och riktlinjer, och att ge diskriminerade individer tillgång till ett rättsmedel. Trafikkontoret anser att konsekvenserna av förslaget delvis är svåröverskådliga för både stadens och kontorets del. Exempelvis innehåller skälighetsbedömningen inga anvisningar om vilka kostnader som kan anses rimliga att bära för en kommun.

Genom Stockholms storlek och tillgänglighetsambitioner löper både staden och kontoret risk att anmälas för diskriminering under den inledande perioden, då en rättspraxis för vad som är skäligt inom olika samhällsområden ska tas fram. En översyn av kontorets regelverk och riktlinjer inom samtliga verksamhetsområden kan behöva göras om den nya lagstiftningen går igenom.

Remissen

Bakgrund

Den nya diskrimineringslagen trädde i kraft den 1 januari 2009, efter att riksdagen godkände propositionen *Ett starkare skydd mot diskriminering* (Prop.2007/08:95). Frågan om bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning berördes bara översiktligt i denna proposition. Regeringen konstaterade i propositionen att frågan om bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning är angelägen men komplicerad, och att man ville ta fram ytterligare underlag för att återkomma till riksdagen i frågan. Därför innehåller inte den nya diskrimineringslagen några nya regler om bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning som en form av diskriminering. Den nu remitterade departementspromemorian, *Bortom fagert tal – Om bristande tillgänglighet som diskriminering* (Ds 2010:20), behandlar just denna fråga.

Remissbehandling

Departementspromemorian har remitterats till 164 instanser, däribland Stockholms stad, för yttrande. Kommunstyrelsen har inom staden remitterat promemorian till Trafik- och renhållningsnämnden, Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden, Kommunstyrelsens handikappråd, Utbildningsnämnden, Exploateringsnämnden, Fastighetsnämnden, Stadsbyggnadsnämnden, Äldre- nämnden, Idrottsnämnden, Stadsledningskontoret samt Stockholms stadshus AB.

Avgränsningar i Trafikkontorets behandling av remissen

Trafikkontoret har fokuserat på de delar av departementspromemorian som berör Trafikkontorets ansvarsområden, det vill säga i huvudsak olika aspekter på utformningen och underhållet av den offentliga utomhusmiljön samt frågor om avfallshantering och sopsortering.

Promemorians innehåll

I departementspromemorian föreslås att det i diskrimineringslagen (2008:567) ska införas en ny bestämmelse om förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Bestämmelsen ska omfatta situationer där "någon missgynnas genom underlåtenhet att vidta skäligen åtgärder för tillgänglighet så att personer med en funktionsnedsättning kommer i en situation som är jämförbar med den för personer utan sådan funktionsnedsättning".

Vid prövningen om en åtgärd är skälig ska särskilt beaktas följande:

1. om åtgärden är av det slaget att den behöver vidtas redan enligt andra bestämmelser,
2. nyttan särskilt för personer med funktionsnedsättning av att åtgärden vidtas,
3. en verksamhets möjligheter att bära kostnaderna för åtgärden,
4. den verksamhetsansvariges möjligheter att förutse behovet av åtgärden,
5. åtgärdens inverkan på verksamhetens innehåll, samt
6. åtgärdens inverkan på hälsa, säkerhet eller kulturmiljö.

Åtgärder för tillgänglighet som beskrivs i promemorian hänförs till den fysiska miljön, information, kommunikation, transporter samt stöd och service. Vägledning när det gäller åtgärder i den fysiska miljön finns enligt promemorian inom plan- och bygglagstiftningen. Dock utgör inte plan- och bygglagstiftningen någon begränsning av vilken typ av åtgärder som kan komma ifråga. Även riktlinjer och handledningar, till exempel handböcker och standarder, kan användas som underlag för skälighetsbedömningen.

Exempel på åtgärder i den fysiska miljön är utjämning av nivåskillnader eller installation av ramper, hissar eller trapphissar, montering av kontrastmarkeringar vid nivåskillnader, ändring och förstärkning av belysning, borttagning eller flyttning av potentiellt allergiframkallande produkter, anpassad placering av till exempel biljett- och uttagsautomater samt tillhandahållande av tekniska hjälpmedel för att underlätta lyft eller transporter.

Den som bryter mot förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet kan åläggas att betala diskrimineringsersättning till den som missgynnats. Ju allvarigare överträdelse, desto högre ska diskrimineringsersättningen vara. Allvarliga överträdelser kan utgöras till exempel av att den som diskriminerats förlorar en möjlighet till arbete, bostad eller utbildning.

De författningsförändringar som föreslås i departementspromemorian antas inte medföra några nya eller ytterligare kostnader av någon större betydelse. Kostnaderna för att åstadkomma en bättre tillgänglighet till de verksamheter som omfattas av den föreslagna diskrimineringslagen beror i stället på de redan existerande regler, krav och principer som finns beslutade och fastlagda idag. Det uttalade syftet med de föreslagna lagändringarna är att komplettera och förstärka de krav på tillgänglighetsskapande åtgärder som redan finns.

Lagförslaget föreslås träda i kraft den 1 juli 2012, förutom den mindre terminologiska ändringen i regeringsformen som behöver två omröstningar med mellanliggande riksdagsval, och därför inte föreslås träda i kraft förrän den 1 januari 2015.

Trafikkontorets synpunkter

Sveriges riksdag ratificerade år 2008 FN:s konvention om mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Stockholms stads handikappolitiska program grundar sig på samma principer som FN-konventionen, att de mänskliga rättigheterna gäller alla, även personer med funktionsnedsättning. En logisk följd av både ovan nämnda FN-konvention och stadens handikappolitiska program är att stadens förvaltningar och bolag måste jobba än mer målinriktat för att komma tillrätta med bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

Övergripande konsekvenser för allmän platsmark

Föreskrifterna om enkelt avhjälpna hinder (HIN) har funnits i snart tio år. I och med utgången av år 2010 går tidsfristen (som regeringen nämner i propositionen till den aktuella föreskriften) ut för att vidta dessa åtgärder. Samtidigt går arbetet med att åtgärda enkelt avhjälpna hinder på många håll i samhället för långsamt, och det finns ingenting som tyder på att arbetet kommer att vara klart i år. Om detta lagförslag går igenom kommer gissningsvis arbetet med åtgärdandet av enkelt avhjälpna hinder att intensifieras. Detta eftersom många av dem troligtvis kommer att anses vara skäliga enligt första kriteriet i skälighetsbedömningen, att "åtgärden är av det slaget att den behöver vidtas redan enligt andra bestämmelser".

När det gäller andra hinder än de enkelt avhjälpna är det mer oklart vad som kan komma att bli resultatet av den nya lagstiftningen. Det är dock sannolikt att även vissa av dessa kan komma att bedömas som skäliga. Det kommer att behöva utarbetas en omfattande rättspraxis utifrån de ovan angivna skälighetskriterierna.

I nybyggd miljö är lagstiftningen i 3 kap i plan- och bygglagen (PBL) och i BFS 2004:15 (Tillgänglighet på allmänna platser) relativt långtgående när det gäller behoven hos personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Det framgår dock av promemorian att ett efterföljande av lagstiftningen, med de avvägningar som ofta görs kring till exempel kulturhistoriska värden, topografi, arbetsmiljökrav, etcetera, inte är en garanti för att en utformning ska undgå att fällas utifrån förbudet mot diskriminering av personer med funktionsnedsättning.

Värt att notera är att den befintliga lagstiftningen om tillgänglighet i den byggda miljön endast gäller personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Behoven hos andra grupper, exempelvis allergiker av olika slag, behandlas inte, vilket gör det svårt att förutsäga hur skälighetsbedömningen kan komma att utveckla sig när det gäller dessa gruppers behov.

Övergripande konsekvenser för staden

Stockholms stad har under många år arbetat aktivt och målmedvetet med tillgänglighetsfrågorna, och har höga ambitioner inom området. En lag om förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet skulle ställa ännu högre krav på stadens tillgänglighetsarbete. En förutsättning är att stadens samtliga nämnder och bolag tar ett mer aktivt ansvar för tillgänglighetsfrågorna inom respektive verksamhetsområde. Detta är också en naturlig följd av den nu pågående revideringen av stadens handikappolitiska program, samt den kommande strategin för hur tillgänglighetsarbetet ska bedrivas övergripande i hela staden.

Genom Stockholms storlek och uttalade ambition att vara en tillgänglig stad kommer staden förmodligen att löpa stor risk att inom ett flertal av stadens verksamheter bli anmälda för diskriminering om detta lagförslag går igenom. Staden kan dock genom att arbeta proaktivt i sitt tillgänglighetsarbete minska risken för omfattande skadestånd och utdragna rättsprocesser.

Ett frågetecken ur ett kommunalt perspektiv finns i skälighetsbedömningens tredje punkt, som handlar om en verksamhets möjligheter att bära kostnaderna för en tillgänglighetsåtgärd. Det är mycket oklart i promemorian vad detta kan komma att innebära för en kommun, som kan anses ha ekonomisk möjlighet att bära mycket stora kostnader.

Konsekvenser för Trafik- och renhållningsnämnden

De senaste elva åren har 1100 miljoner kronor av Trafikkontorets budget gått till att, inom Tillgänglighetsprojektets regi, förbättra tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning på allmän plats samt i stadens fastigheter, kulturlokaler och idrottsanläggningar. Inom Trafikkontoret har tillgänglighetsfrågorna gradvis under samma tidsperiod blivit en mer och mer naturlig del av samtliga anställdas arbete. Ett brett ansvar för tillgänglighetsfrågan inom alla avdelningar är viktigt för att förhindra att ny- och ombyggnader blir föremål för anmälningar samt för att eliminera de brister i tillgänglighet som fortfarande finns.

Kontoret har under många år arbetat strukturerat och effektivt med att åtgärda brister med avseende på tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

Samtliga enkelt avhjälpda hinder inom Stockholms stads gränser kommer dock inte att vara åtgärdade till 2010 års slut. Anmälningarna från allmänheten av enkelt avhjälpda hinder inom kontorets ansvarsområde är litet, högst ett fåtal per år. Det finns inte någon större anledning att tro att antalet anmälningar av enkelt avhjälpda hinder kommer att explodera på grund av en eventuell ny diskrimineringslagstiftning. Kontoret bör dock räkna med fler anmälningar av annan art.

En översyn av kontorets regelverk och riktlinjer inom samtliga verksamhetsområden behöver göras inför en eventuell ny lagstiftning. Detta för att säkerställa att redan existerande krav är uppfyllda. För vissa av kontorets ansvarsområden, till exempel vinterväghållningen, är rättsläget osäkert eftersom det finns få riktlinjer för god tillgänglighet. Det innebär att anmälningar inom dessa områden antagligen nästan är oundvikliga, eftersom en rättspraxis behöver utformas för vilka krav som kan anses vara skäligen att ställa.

Hur den rättspraxis som blir resultatet om lagförslaget går igenom kan komma att utformas är mycket svårt att förutsäga. Den kan leda till permanent ökade kostnader, eller permanenta omfördelningar i budgeten för Trafikkontoret, för att upprätthålla en eventuellt höjd standard på exempelvis gatuunderhåll och snöröjning. Kontoret bör räkna med ökade kostnader för rättegångar, diskrimineringsersättningar samt för personal som ska hantera ärendena. För att minska risken för anmälningar måste samtidigt arbetet med att förbättra tillgängligheten inom kontorets ansvarsområden fortsätta.

En aspekt av lagförslaget som berör samtliga verksamhetsområden inom kontoret är personalens bemötande samt hur kontoret informerar om sin verksamhet, både digitalt, i tryckt form och vid till exempel samrådsmöten. Många av dessa frågor bör hanteras på en mer central nivå i staden för att skapa en samsyn och en gemensam standard för exempelvis tillgänglig utformning av hemsidor.

Trafikkontoret ansvarar för den befintliga byggda miljön samt övertar ansvaret för nybyggd allmän plats. Om det vid nybyggnad inte tas tillräcklig hänsyn till tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning i planskedet och exploateringsskedet, blir det till slut Trafikkontoret som står med ansvaret för en ur tillgänglighetsperspektiv dåligt fungerande plats. Det är därför ur Trafikkontorets perspektiv oerhört viktigt med ett tätt samarbete med Exploateringskontoret och Stadsbyggnadskontoret kring dessa frågor, redan i tidiga skeden.

Trafikkontorets förslag

Trafikkontoret anser att konsekvenserna av förslaget delvis är svåröverskådliga för både stadens och kontorets del. Exempelvis innehåller skälighetsbedömningen inga anvisningar om vilka kostnader som kan anses rimliga att bära för en kommun.

Sett mot bakgrund till stadens ambitioner inom tillgänglighetsområdet och de erfarenheter som trafikkontoret samlat på sig det senaste decenniet så är inte kontoret helt övertygat om att den föreslagna lagstiftningen, med bland annat diskrimineringsersättning, är rätt väg att uppnå avsedd tillgänglighet i samhället. Kontoret sympatiserar med motiven bakom förslaget men oförutsägbarheten i förslaget riskerar förskjuta fokus i väntan på en vägledande praxis.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Magdalena Bosson", followed by a long horizontal line.

Magdalena Bosson
Förvaltningschef