



Handläggare: Pia Ehnhage
Telefon: 08 508 25 911

Till
Socialtjänst- och
arbetsmarknadsnämnden

Remissvar på departementspromemorian Bortom fagert tal - Om bristande tillgänglighet som diskriminering (Ds 2010:20)"

Förvaltningens förslag till beslut

1. Social- och arbetsmarknadsnämnden beslutar att överlämna och återopla detta tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Gillis Hammar
Förvaltningschef

Fredrik Jurdell
Avdelningschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat en departementspromemoria från Integrations- och jämställdhetsdepartementet, Bortom fagert tal – om bristande tillgänglighet som diskriminering (DS2010:20), till Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden. I promemorian föreslås att det i diskrimineringslagen (2008:567) införs en ny bestämmelse om förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Bestämmelsen omfattar situationer där någon missgynnas genom underlåtenhet att vidta särskilda åtgärder för tillgänglighet så att personer med funktionsnedsättning kommer i en situation som är jämförbar med den för personer utan funktionsnedsättning. Diskrimineringsförbudet föreslås gälla för alla samhällsområden där diskrimineringslagen gäller idag. Förslaget omfattar sådana åtgärder för tillgänglighet som är "skäliga". Ett antal faktorer som särskilt ska beaktas anges i förslaget till ny lagtext.

En nyhet enligt förslaget är att en fastighetsägare eller någon annan som har ett bestämmande inflytande över möjligheten att vidta skäliga åtgärder för tillgänglighet, men som hindrar eller påtagligt försvårar att sådana åtgärder vidtas, ska kunna åläggas att betala diskrimineringsersättning.

Begreppet "funktionshinder" i regeringsformen, diskrimineringslagen, lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen och högskolelagen (1992:1434) föreslås ersättas med begreppet "funktionsnedsättning".

Ett annat förslag är att initiera en dialog kring en framtida politik för ett universellt utformat Sverige, där utformningen av produkter, miljöer och tjänster är sådan att de i största möjliga utsträckning ska kunna användas av alla, utan behov av anpassning eller specialutformning.

Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen är positiv till den föreslagna diskrimineringslagstiftningen mot bristande tillgänglighet, men ser samtidigt svårigheter när det gäller de skälighetsbedömningar som ska göras. Förvaltningen anser dock att lagstiftningen kan bli ett viktigt tillskott för tillgänglighetsarbetet på olika nivåer i samhället. De nya bestämmelserna i diskrimineringslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2012 och i regeringsformen den 1 januari 2015.

Ärendets beredning

Ärendet har utarbetats inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämndens handikappråd har behandlat remissen den 23 september 2010.

Bakgrund

Den nya Diskrimineringslagen (2008:567) trädde i kraft den 1 januari 2009. En utredning har därefter haft uppdraget att komplettera Diskrimineringskommitténs arbete med förslag om hur underlåtenhet att vidta åtgärder mot bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning skulle kunna regleras som en form av diskriminering. Uppdraget har avsett de samhällsområden som omfattades av regeringens proposition *Ett starkare skydd mot diskriminering* (prop. 2007/08:95) och som inte idag har en sådan reglering samt att beskriva och analysera vilka konsekvenser en reglering skulle få.

Det har även ingått att analysera begreppen diskriminering, funktionshinder och tillgänglighet i syfte att ange definitioner för begreppen mot bakgrund av att de används på olika sätt i den svenska lagstiftningen. En analys av de krav på åtgärder mot bristande tillgänglighet som redan finns i annan lagstiftning har ingått, liksom att redovisa i vilken mån förslagen påverkar kostnader för det allmänna eller för privata aktörer samt förslag till finansiering om förslagen bedöms medföra merkostnader för det allmänna.

Vidare har ingått att beakta den nationella handlingsplanen för handikappolitiken och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, samt den fortsatta beredningen av Europeiska kommissionens förslag den 4 juli 2008 till rådets direktiv om genomförande av principen om likabehandling av personer oavsett religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Det har även ingått att ta till vara erfarenheter från andra länder där frågan om bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning regleras, samt att ha kontakt med berörda myndigheter och organisationer.

Ärendet

Diskrimineringslagen (2008:567) har till ändamål att motverka diskriminering och att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. I departementspromemorian Bortom fagert tal – om bristande tillgänglighet som diskriminering (Ds 2010:20) föreslås att det i diskrimineringslagen införs en ny bestämmelse om förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Den nya bestämmelsen föreslås omfatta situationer där någon missgynnas genom underlåtenhet att vidta skäliga åtgärder för tillgänglighet så att personer med en funktionsnedsättning kommer i en situation som är jämförbar med den för personer utan sådan funktionsnedsättning.

Den internationella konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som nyligen antagits inom FN-systemet och som Sverige ratificerat samt andra internationella instrument till skydd för de mänskliga rättigheterna som Sverige anslutit sig till, ligger till grund för förslaget om ett nytt diskrimineringsförbud mot bristande tillgänglighet.

Begrepp och definitioner

I promemorian redovisas en översyn av användningen av begreppen diskriminering, funktionshinder, funktionsnedsättning och tillgänglighet i diskrimineringslagen och andra relevanta delar av svensk rätt. Begreppet ”*funktionshinder*” ersätts med ”*funktionsnedsättning*” i regeringsformen, diskrimineringslagen, lagen om Diskrimineringsombudsmannen och högskolelagen enligt förslaget. I andra författningar föreslås att motsvarande ändring görs i samband med någon annan ändring i respektive författning.

Ingen ändring av själva *diskrimineringsbegreppet* föreslås förutom förslaget om ett diskrimineringsförbud mot bristande tillgänglighet. Inte heller någon enhetlig definition av begreppen funktionshinder eller funktionsnedsättning i de olika författningar i svensk rätt där begreppen förekommer. I promemorian övervägs också om en legaldefinition av begreppet ”*tillgänglighet*” bör införas, men slutsatsen är att så inte bör ske.

Skyldighet att vidta skäliga åtgärder för tillgänglighet

Förslaget innebär att underlåtenhet att vidta skäliga åtgärder för tillgänglighet så att personer med en funktionsnedsättning kommer i en jämförbar situation i förhållande till personer utan en sådan funktionsnedsättning ska betraktas som diskriminering. Bestämmelsen ska gälla för alla samhällsområden som idag omfattas av diskrimineringslagens förbud mot diskriminering. De separata bestämmelserna om skyldighet att vidta stöd- och anpassningsåtgärder som nu gäller i arbetslivet och på högskoleområdet upphävs samtidigt.

Direkt i författningstexten anges ett antal faktorer som särskilt ska beaktas vid prövningen av om en åtgärd är skälig eller inte:

1. Om åtgärden är av det slaget att den behöver vidtas redan enligt andra bestämmelser
2. Nyttan särskilt för personer med funktionsnedsättning av att andra åtgärder 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, funktion eller organisation samt
6. Åtgärdens inverkan på hälsa, säkerhet eller kulturmiljö.

Förteckningen är inte uttömmande, utan även andra faktorer ska kunna vägas in i den helhetsbedömning av skäligheten som måste göras i varje enskilt fall.

Åtgärder för att skapa tillgänglighet

Åtgärder för att skapa tillgänglighet aktualiseras på ett likartat sätt inom flera samhällsområden. De kan i huvudsak hänföras till byggd miljö, information, kommunikation, transporter samt stöd eller service. Även när det gäller offentliganställdas kontakter med allmänheten är det främst inom dessa områden som det kan förväntas bli aktuellt att vidta åtgärder.

I samband med tidigare utredningar och under hearingar som genomförts under utredningsuppdraget har det redovisats många exempel på att människor med funktionsnedsättning på olika sätt hindras från att kunna utöva sin informationsfrihet som andra människor på likvärdiga villkor. Förutom att göra verksamhetens lokaler tillgängliga kan det vara fråga om att tillhandahålla eller anpassa teknisk utrustning och se till att personer med funktionsnedsättning kan ta del av den information som ges om och i verksamheten m.m. Alternativa möjligheter till kontakt kan ha stor betydelse för tillgängligheten. Av särskild betydelse är att tolk verkligen tillhandahålls vid behov och att myndigheternas webbplatser är utformade så att de kan användas också av personer med funktionsnedsättning.

Ansvaret för att vidta åtgärder mot bristande tillgänglighet

Ansvaret för underlåtenhet att vidta tillgänglighetsskapande åtgärder föreslås ligga på den som i övrigt enligt diskrimineringslagen är ansvarig för att diskriminering inte ska förekomma. Om den som, genom äganderätt eller på något annat liknande sätt, har ett bestämmande inflytande över möjligheten att i ett enskilt fall vidta tillgänglighetsskapande åtgärder, hindrar eller påtagligt försvårar att åtgärderna vidtas blir denne i stället ansvarig för den bristande tillgängligheten.

En nyhet i förslaget är att en fastighetsägare eller någon annan som har ett bestämmande inflytande över möjligheten att vidta tillgänglighetsåtgärder, i vissa fall kan åläggas att betala diskrimineringsersättning i stället för den verksamhetsansvarige. Så kan bli fallet om fastighetsägaren eller någon annan, med stöd av sin äganderätt eller annan liknande rättighet, hindrar eller påtagligt försvårar att tillgänglighetsåtgärder kan komma till stånd.

Diskrimineringsersättning

På samma sätt som gäller för de övriga diskrimineringsförbuden i diskrimineringslagen är det den som ansvarar för verksamheten i fråga som också ansvarar för att den är tillgänglig även för personer med funktionsnedsättning. Den som bryter mot förbudet mot diskriminering rörande bristande tillgänglighet kan åläggas att betala diskrimineringsersättning till den som missgynnats. Det är samma sanktion som gäller för brott mot övriga diskrimineringsförbud i diskrimineringslagen.

Enligt huvudregeln ska diskrimineringsersättning betalas för den kränkning som lagöverträdelsen innebär (ideell skada). Ersättningen är inte tänkt att kompensera någon faktisk ekonomisk förlust utan fungerar främst som ett sätt att få upprättelse, eller i vissa fall som en hjälp att kunna inrätta sitt liv efter en traumatisk händelse. Ersättningen ska samtidigt på ett effektivt sätt motverka överträdelser av lagen.

Behovet av tillgänglighetslagstiftning

En utgångspunkt för förslaget är att den svenska diskrimineringslagen ska vara utformad så att den kan bidra effektivt till att skapa och upprätthålla respekt för de mänskliga rättigheterna, där rätten till skydd mot både direkt och indirekt diskriminering som har samband med funktionsnedsättning, inklusive olika former av bristande tillgänglighet, är central.

Det konstateras i promemorian att det fortfarande finns stora brister när det gäller möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att vara delaktiga på samhällslivets olika områden. De samhällsåtaganden som hittills gjorts, även åtaganden tillsammans med företrädare för den privata sektorn, har oftast inte varit av bindande slag. Regering och riksdag har i olika sammanhang gett uttryck för att utvecklingen mot full delaktighet går alltför långsamt.

Undersökningar av levnadsförhållanden bland personer med funktionsnedsättning jämfört med övriga befolkningen visar på stora skillnader i förvärvsfrekvens, inkomster och utbildningsnivå, men också i möjligheter att utöva fritidsintressen. Resultaten indikerar att många av de vardagliga funktionerna i samhället inte är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Det blir ett allmängiltigt problem, och än mer omfattande om man räknar med alla dem som tillfälligt får sin funktionsförmåga nedsatt och de som har åldersrelaterade funktionssvårigheter.

Utredaren pekar på att ökad generell tillgänglighet, liksom riktade stöd, kan ses som en allmän försäkring. Var och en av oss, eller någon närstående, kan få en funktionsnedsättning under livets gång och risken ökar med stigande ålder. Därför måste konsekvenserna av funktionsnedsättning och hinder i det omgivande samhället betraktas som en angelägenhet för alla, och inte bara som en personlig angelägenhet för den enskilda människan. Åtgärder som resulterar i ökad tillgänglighet kan vidare rent krasst bidra till en allmänt ökad produktivitet och öka säkerheten i samhället, anser utredaren.

Tillgänglighetsbestämmelsens tillämpningsområde

Diskrimineringsförbudet mot bristande tillgänglighet föreslås gälla för alla de samhällsområden där diskrimineringslagens övriga regler gäller i dag. För arbetsgivare och för vissa utbildningsanordnare inom högskoleområdet finns redan i diskrimineringslagen i dag föreskrivet en skyldighet att vidta stöd- och anpassningsåtgärder för att personer med funktionsnedsättning ska komma i en situation som är jämförbar med andras. För arbetsgivare innebär den nya bestämmelsen att skyldigheten nu utvidgas till att gälla också i förhållande till inhyrd eller inlånad arbetskraft, PRAO-elever och praktikanter som inte enligt nuvarande regler betraktas som yrkespraktikanter.

För de utbildningsanordnare som redan i dag har en anpassningsskyldighet innebär förslaget att skyldigheten utvidgas till att gälla för alla typer av anpassningsåtgärder och inte, som hittills, bara i fråga om lokalernas tillgänglighet och användbarhet.

Kravet på tillgänglighetsskapande åtgärder ska inte kunna användas för att kräva en anpassning av en vara i sig, eller av en verksamhet som är så långtgående att den inte längre är densamma. Det är tillgången till den vara som faktiskt bjuds ut eller kärnan i den tjänst eller verksamhet i övrigt som tillhandahålls som, inom ramen för vad som är skäligt att kräva, ska vara likvärdig oavsett funktionsnedsättning.

Konsekvens- och kostnadsanalys

I promemorian redovisas en konsekvens- och kostnadsanalys av förslagen, utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv men även i förhållande till olika sektorer i samhället som den offentliga sektorn, den privata företagssektorn samt enskilda. Utredaren bedömer att de förslag som presenteras i promemorian inte medför några nya uppgifter för kommuner och landsting. Förslaget syftar endast till att förstärka drivkrafterna för samtliga aktörer att säkerställa att befintlig verksamhet

görs tillgänglig för alla samhällsmedborgare på likvärdiga villkor, i enlighet med kommunallagen.

Den s.k. ansvars- och finansieringsprincipen ska gälla, enligt promemorian. Den innebär att miljöer och verksamheter ska utformas och bedrivas så att de blir tillgängliga för alla människor, samtidigt som kostnaderna för anpassningsåtgärderna ses som en självklar del av de totala kostnaderna för verksamheten. De ska därför finansieras som verksamheten i övrigt.

Kostnadsansvaret för s.k. enkelt avhjälpna hinder är ett exempel på där riksdagen slagit fast att det är ansvars- och finansieringsprincipen som gäller.

Utredaren bedömer att de lagförslag som föreslås inte medför några nya eller ytterligare kostnader av någon större betydelse. Kostnader för att åstadkomma bättre tillgänglighet till de verksamheter som omfattas av diskrimineringslagen beror i stället främst på de krav på tillgänglighetsåtgärder som redan finns idag, både genom regler i andra författningar och genom principer som lagts fast av riksdagen för den nationella funktionshinderpolitiken.

Behov av perspektivskifte – för ett universellt utformat Sverige

I promemorian förs avslutningsvis också ett resonemang om behovet av ett grundläggande perspektivskifte när det gäller framtidens funktionshinderpolitik, bort från en politik som främst tar sikte på åtgärder för just personer med funktionsnedsättning och mot ett samhälle som är planerat och utformat för att det ska fungera för så många människor som möjligt utan särskilda anpassningsåtgärder (universell utformning). Även i ett universellt utformat samhälle kommer det att behövas stöd och insatser för att personer med vissa funktionsnedsättningar ska kunna leva ett bra liv. I den meningen finns det även fortsättningsvis behov av en funktionshinderpolitik i en mera traditionell mening. De flesta människor med funktionsnedsättning, liksom samhället som helhet, skulle dock kunna ha mycket att vinna på ett perspektivskifte till en politik för universell utformning.

I promemorian föreslås därför att en dialog bör initieras om en möjlig framtida politik för ett universellt utformat Sverige. Dialogen bör föras med ett brett deltagande av representanter för olika samhällssektorer, experter och sakkunniga inom olika verksamhetsområden, inte minst personer med funktionsnedsättning, samt med parlamentarisk representation.

De föreslagna lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2012, med undantag för den terminologiska ändringen i 1 kap. 2 § regeringsformen som av konstitutionella skäl föreslås träda i kraft den 1 januari 2015.

Förvaltningens synpunkter

Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen ser positivt på departementspromemorian förslag om att i diskrimineringslagen (2008:567) införa en ny bestämmelse om förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Förvaltningen bedömer att en sådan bestämmelse kan fungera som förstärkare av annan redan befintlig lagstiftning som rör tillgänglighet. Förvaltningen vill dock lyfta fram att arbetet för ökad tillgänglighet också måste innehålla insatser som stimulerar till förbättrad tillgänglighet. Den i särklass mest synbara handikappolitiska satsningen i Stockholms stad har varit ett tillgänglighetsprojekt inom trafikkontoret med en årlig investering på tillgänglighetsskapande åtgärder med totalt 100 mnkr/år sedan 1999. Tillgänglighetsprojektet har haft i uppdrag att åtgärda enkelt avhjälpta hinder i gatu- och stadsmiljö samt i egna fastigheter. Medel från projektet har tillskjutits för att avhjälpa enkla hinder på idrotts- och kulturinrättningar. Tillgänglighetsprojektets insatser har systematiserats och prioriterats genom framtagande av stadsdelsvisa inventeringar och handlingsplaner.

Begrepp och definitioner

De föreslagna ändringarna av definitioner och begrepp är en naturlig följd av ett aktuellt funktionshinderpolitiskt förhållningssätt och har bland annat Socialstyrelsens termbank som utgångspunkt. Termbanken har upprättats av Socialstyrelsens terminologiråd och innehåller begrepp och termer som Socialstyrelsen tillsammans med bl. a. Sveriges kommuner och landsting rekommenderar. Förvaltningen vill i sammanhanget påpeka att ”funktionshinder” i förslaget till diskrimineringslagen 2 kap 5 § (Del 1, s. 29) bör ändras till ”funktionsnedsättning”.

Stadens aktuella språkbruk inom verksamhetsområdet Funktionsnedsättning är enligt förvaltningens uppfattning helt i linje med föreslagna definitioner i promemorian. Staden tillämpar redan idag de definitioner som återfinns i Socialstyrelsens termbank, bland annat i förslaget till reviderade riktlinjer för insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL till barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning. I pågående revidering av stadens handikappolitiska program sker likaså en anpassning av terminologin. Programmet kommer att utgå från FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och beakta nationella handikappolitiska inriktningsmål samt Vision 2030 för Stockholms stad.

Förvaltningen instämmer i att en legaldefinition av begreppet ”tillgänglighet” inte bör införas i de författningar där uttrycket förekommer, inte heller i diskrimineringslagen, eftersom begreppets innebörd måste kunna bestämmas i relation till det sammanhang och den lagstiftning där begreppet förekommer.

Skäliga åtgärder

Förvaltningen delar uppfattningen att en möjlig och rimlig nivå för en diskrimineringslagstiftning mot bristande tillgänglighet bör begränsas till åtgärder som kan anses som skäliga. En sjätte punkt föreslås under 1 kap 4 § diskrimineringslagen som beskriver vad som särskilt ska beaktas vid prövningen av om en åtgärd är skälig. Förteckningen är inte uttömmande, utan även andra faktorer ska kunna vägas in i den helhetsbedömning av skäligheten som måste göras i varje enskilt fall. Dessa skälighetsbedömningar kan samtidigt ge upphov till svårösta dilemman i tillämpningen. Det är oundvikligt att olika intressen måste ställas mot varandra och att det kan bli problematiskt att avgöra vilka åtgärder som är att betrakta som skäliga i enskilda ärenden. Tillkommande praxis kommer därför att ha stor betydelse när det gäller att förtydliga och ge vägledning.

Förvaltningen anser att den föreslagna diskrimineringsbestämmelsen tydliggör tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning som en rättighet. Brister i tillgänglighet får samtidigt inte reduceras till att i första hand bli en enskild angelägenhet. Fokus måste fortfarande ligga på tillgänglighetsarbetet som ett gemensamt ansvar som berör alla människor och bedrivs på alla samhällsnivåer.

Diskrimineringsersättning

Diskrimineringsersättning betalas för den kränkning som lagöverträdelsen innebär (ideell skada). Ersättningen är inte tänkt att kompensera någon faktisk ekonomisk förlust utan fungerar främst som ett sätt att få upprättelse. Samtidigt ska ersättningen motverka överträdelser. Förvaltningen är tveksam till om sanktionen kommer att vara tillräcklig utifrån syftet att på ett effektivt sätt motverka överträdelser.

Konsekvens- och kostnadsanalys

Förvaltningen bedömer att de lagförslag som föreslås kan få ekonomiska konsekvenser för staden. Kostnader för tillgänglighetsskapande åtgärder ingår i dagens lagstiftning genom regler som redan finns, i andra författningar och genom principer som lagts fast av riksdagen för funktionshinderpolitiken. De föreslagna diskrimineringsersättningarna innebär dock ytterligare kostnader, men det är enligt förvaltningens uppfattning svårt att uppskatta volymen på dessa.

Perspektivskifte för ett universellt utformat Sverige

Förvaltningen instämmer helt i resonemanget om att initiera en dialog om en framtida politik för ett universellt utformat Sverige och i behovet av ett grundläggande perspektivskifte. Perspektivet är som förvaltningen ser det egentligen inte nytt i svensk funktionshinderpolitik, men har inte fått nödvändigt genomslag. Stockholms stad har en uttalad ambition att bli världens mest tillgängliga huvudstad, bland annat genom Stockholms stads vision 2030 där man fokuserar målet för stadens tillgänglighetsarbete på tillgänglighet, användbarhet och delaktighet. Om detta arbete har universell utformning som utgångspunkt skapas goda förutsättningar för ett tillgängligt Stockholm.

Förutom att göra verksamhetens lokaler tillgängliga kan det vara fråga om att tillhandahålla eller anpassa teknisk utrustning och se till att personer med funktionsnedsättning kan ta del av den information som ges om och i verksamheten m.m. Alternativa möjligheter till kontakt kan ha stor betydelse för tillgängligheten. I de e-tjänster som staden tar fram bör ett självklart krav vara tillgänglighet och användbarhet för personer med olika funktionsnedsättningar och att finansiering medges för sådana åtgärder.

Förslag till beslut

Förvaltningen föreslår att Social- och arbetsmarknadsnämnden beslutar att överlämna och åberopa detta tjänsteutlåtande som svar på remissen.