

**FÖR****RTP**

RIKSFÖRBUNDET FÖR TRAFIK- OCH POLIOSKADADE

2006-09-28

Vår kontakt: Maria Johansson, DHR

08-685 80 29

Lars Hagström, FÖR

046-211 81 80

046-12 89 50

Vårt dnr: 2006-0068

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Ju2006/1926/IM

Yttrande över betänkandet En sammanhållen diskrimineringslagstiftning, SOU 2006:22

De Handikappades Riksförbund, DHR, Förbundet Rörelsehindrade, FÖR, samt Riksförbundet för Trafik- och Polioskadade, RTP, alla rörelsehinderförbund, väljer här att gemensamt lämna synpunkter på betänkandet En sammanhållen diskrimineringslagstiftning, SOU 2006:22.

Vi utgår endast från diskrimineringsgrunden funktionshinder i vårt yttrande. Efter de inledande reflektionerna följer våra synpunkter enligt betänkandets indelning, med koncentration på kapitel 9, Tillgänglighet för personer med funktionshinder.

Vi vill först framföra att vi är mycket positiva till att det nu, efter att i tidigare utredningar skjutits på framtiden, föreligger ett förslag som innebär att bristande tillgänglighet skall kunna ses som diskriminering av personer med funktionshinder. Brister i den fysiska miljön är det största hindret för ett aktivt deltagande i samhällslivet för personer med nedsatt rörelseförmåga. Rätten till delaktighet för personer med funktionshinder ses i dag utifrån ett mänskliga rättigheters perspektiv, detta är viktigt att ha med sig i alla överväganden och diskussioner som rör diskriminering av personer med funktionshinder.

3. En sammanhållen diskrimineringslagstiftning

Diskrimineringskommittén föreslår att *en* ny lag om förbud och andra åtgärder mot diskriminering införs. Denna lag skall ha till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsidentitet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.

Vi är positiva till förslaget om införandet av en gemensam lag om förbud och andra åtgärder mot diskriminering. Att alla diskrimineringsgrunderna samlas i en och samma lag tror vi kan bidra till att skapa större överskådlighet och därmed förbättra förutsättningarna för genomslag och efterlevnad. Vi tror också att detta kan komma att underlätta för den som utsatts för diskriminering eftersom det blir enklare att hitta och använda bestämmelserna.

4. Diskrimineringsgrunderna

Diskrimineringskommittén föreslår att begreppet funktionshinder och innebörden därav flyttas över från nu gällande lagstiftningar på området till den nya lagen utan ändring. Förslaget innebär att det med funktionshinder i den nya lagen om förbud och andra åtgärder

mot diskriminering avses varaktiga fysiska, psykiska eller begåvningsmässiga begränsningar av en persons funktionsförmåga som till följd av en skada eller en sjukdom fanns vid födseln, har uppstått därefter eller kan förväntas uppstå.

Vi är positiva till den definition av diskrimineringsgrunden funktionshinder som föreslås i betänkandet då vi anser att det väl täcker in de olika grunder som kan finnas till att inräknas i gruppen människor med funktionsnedsättning.

5. Diskrimineringsbegreppet

Diskrimineringskommittén föreslår att innebörden av de olika begreppen direkt diskriminering, indirekt diskriminering, trakasserier och sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera i den nya lagen skall vara densamma oavsett diskrimineringsgrund. En av utgångspunkterna för detta är att skyddet mot diskriminering skall vara så lika som möjligt för de olika diskrimineringsgrunderna.

Vi ser positivt på att definitionerna är enhetliga.

6. Diskrimineringsförbuden

Undantag på grund av arbetets natur

Diskrimineringskommittén föreslår att diskrimineringsförbudet i arbetslivet inte skall gälla vid anställning, befordran eller utbildning för befordran om det på grund av arbetets natur eller det sammanhang där det utförs är nödvändigt att en arbetsgivare tar hänsyn till kön, könsidentitet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.

När det gäller diskrimineringsgrunden funktionshinder lämnar kommittén exempel på hur ovanstående undantag kan vara motiverat i situationer då det gagnar en person med funktionshinder, exempelvis vid anställning i intresseorganisation där det är viktigt att som anställd dela de erfarenheter som organisationens medlemmar har. Vi menar att det inte framgår med önskad tydlighet hur undantaget kan eller inte kan användas åt andra hållet, det vill säga för att sortera bort en arbetssökande med funktionshinder.

Utbildning

Diskrimineringskommittén föreslår att all utbildningsverksamhet, inklusive friskolor, skall inkluderas i den nya lagen om förbud och andra åtgärder mot diskriminering.

Vi är mycket positiva till detta förslag. Det är i dag ett stort problem med den bristande tillgängligheten till landets grund- och gymnasieskolor och framför allt i fristående skolor. Mot bakgrund av detta faktum ser vi kommitténs förslag som ett viktigt steg på vägen mot möjligheten att fritt välja skola också för barn med funktionsnedsättning och för föräldrar med funktionsnedsättning.

Diskrimineringskommittén föreslår att tillämpningsområdet för diskrimineringslagstiftningen utökas till att inkludera bland annat också följande samhällsområden: socialtjänsten, socialförsäkringssystemet, arbetslöshetsförsäkringen och hälso- och sjukvården, och att alla diskrimineringsgrunder skall omfattas.

Vi är mycket positiva till denna vidgning av diskrimineringskyddet.

8. Aktiva åtgärder

Diskrimineringskommittén föreslår att arbetsgivare och arbetstagare skall samverka om aktiva åtgärder för att uppnå lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet oavsett kön, könsidentitet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. Vidare föreslås bland annat att arbetsgivaren inom ramen för sin verksamhet skall bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet oavsett diskrimineringsgrunderna ovan samt att alla arbetsgivare med tio eller fler anställda årligen skall upprätta en likabehandlingsplan.

Vi ställer oss mycket positiva till förslagen om aktiva åtgärder, framför allt i arbetslivet och i fråga om utbildning. Det är ett välkänt faktum att personer med funktionsnedsättningar i mycket stor omfattning står utanför arbetsmarknaden.

9. Tillgänglighet för personer med funktionshinder

Diskrimineringskommittén föreslår att den som omfattas av lagens förbud mot diskriminering som gäller utbildning och andra samhällsområden än arbetslivet inte får missgynna en person med funktionshinder genom att underlåta att vidta sådana skäliga åtgärder för tillgänglighet som skulle kunna bidra till att den personen kan ta del av den vara, tjänst eller bostad eller verksamhet som avses på lika villkor med personer utan sådant funktionshinder. Underlåtenhet att vidta åtgärder för tillgänglighet är i det lagförslag som läggs fram av kommittén att anse som diskriminering.

Diskrimineringskommitténs förslag är i grunden mycket positivt och kan innebära att vi får tillgång till ett verkningsfullt redskap i vår kamp för ett tillgängligt samhälle.

Vi vill även framhålla att vi ser det som angeläget att förslaget ges en snabb beredning.

Diskrimineringskommitténs förslag innehåller dock en del kritiska punkter. Den kanske viktigaste av dessa är att det i varje enskilt fall skall göras en bedömning av vad som kan anses skäligt. Lagregeln bygger på att det skall kunna göras en avvägning mellan motstridiga intressen. Om det vid denna prövning kan anses att tillgänglighetskraven som ställs inte bedöms som skäliga med hänsyn till exempelvis kostnaden eller nyttan av att vidta en sådan åtgärd kan den som ställs till svars inte dömas för diskriminering. Ett annat sådant skälighetskriterium som diskuteras av kommittén är tillgången till personlig service.

Diskrimineringskommittén gör när det gäller diskrimineringsskyddet för missgynnande på grund av otillgänglighet en annan tolkning än den gängse av diskrimineringsbegreppet. Detta får till följd att det kommer att vara skälighetsbedömningen i det enskilda fallet som avgör om det är fråga om diskriminering eller inte – alltså inte huruvida man som funktionshindrad till följd av otillgänglighet utestängs från tillgång till en vara eller tjänst jämfört med situationen för en annan person. Diskrimineringskommitténs förslag i denna del är principiellt svårförstålig. Huruvida det är fråga om diskriminering i en viss situation kan varken när det gäller tillgänglighet eller annan diskriminering vara en fråga om intresseavvägningar mellan två parter, som här görs. Ett sådant synsätt ger kommittén inte uttryck för när det gäller de övriga diskrimineringsgrunderna.

Om vi utgår från att det i vissa enskilda diskrimineringsmål som rör tillgänglighetsområdet kan vara nödvändigt med en skälighetsbedömning måste denna gälla bedömningen av åtgärden som sådan och inte huruvida det föreligger en diskriminerande situation eller inte. Möjligheterna att vidta åtgärder varierar över tiden. Det vill säga att detta är relativt i

förhållande till de möjligheter som gäller vid olika tidpunkter. En person med funktionshinder som inte kan ta del av en vara eller tjänst på grund av bristande tillgänglighet är diskriminerad oavsett om det bedöms skäligt eller inte att vidta nödvändiga åtgärder. Av diskrimineringskommitténs egen text om detta på sidan 43 framgår: *Avgörande för diskriminering är dock om en diskriminerande effekt uppkommit. Detta bör gälla även vid tillämpningen av den bestämmelse vi nu föreslår. Att någon inte anser sig ha de ekonomiska förutsättningarna eller de resurser i övrigt som krävs för att vidta åtgärder för att skapa tillgänglighet kan alltså inte i sig innebära befrielse från ansvar för diskriminering.*

Det är svårt att förstå varför diskrimineringskommittén, med tanke på den tydlighet man här definierar diskrimineringsbegreppet som absolut, ändå föreslår att detta görs beroende av skälighetsbedömningar. En viss åtgärd kan vara skälig eller inte. Frågan om en enskild person utsätts för diskriminering kan emellertid inte göras beroende av utfallet av en skälighetsbedömning.

Särskilt problematisk blir denna relativisering av diskrimineringsbegreppet mot bakgrund av att kommittén också framhåller att *"tillgänglighet ytterst bör betraktas som en fråga om mänskliga rättigheter och att kostnaderna för att tillförsäkra dessa rättigheter inte bör föranleda inskränkningar i skyddet som följer diskrimineringsförbuden"*. Frågan om mänskliga rättigheter kan självklart inte underställas skälighetsbedömningar.

Domstolarna måste därtill vid de skälighetsbedömningar man kommer att göra utgå från de övergripande handikappolitiska målen, som är att undanröja alla hinder som skapar otillgänglighet för oss som lever med funktionshinder.

Vi går nu över till att granska de olika kriterier som skall ligga till grund för de skälighetsbedömningar diskrimineringskommittén föreslår.

Kostnadsaspekten

Hänsyn skall enligt diskrimineringskommittén tas till den ansvariges möjlighet att bära kostnaderna för att tillskapa tillgänglighet. Omständigheter som kommer att få betydelse vid en skälighetsbedömning enligt kommitténs förslag är också den aktuella verksamhetens resurser i övrigt, nyttan för den funktionshindrade av en tillgänglighetsåtgärd och i vilken utsträckning åtgärden påverkar en verksamhets karaktär eller funktion. Detta kan tillsammans innebära att man som funktionshindrad inte får ett fullständigt skydd mot missgynnande på grund av bristande tillgänglighet.

Enligt direktiven för kommitténs uppdrag skall ansvars- och finansieringsprincipen gälla fullt ut. Det finns dock en erfarenhetsbaserad risk att kostnadsskäl kommer att dra ut på processen att skapa ett tillgängligt samhälle. Vi vill därför öppna för en diskussion att samhället under en övergångsperiod bör anslå pengar till tillgänglighetsskapande åtgärder. Den otillgängliga miljön har sin grund i gamla försvand, vilket i sig utgör skäl att överväga ekonomiska stimulansåtgärder. Vi menar att sådant ekonomiskt stöd i första hand bör gå till mindre näringsidkare där man på förhand kan förmoda att kostnadsskäl kommer att blockera tillgänglighetsskapande åtgärder, som annars ur ett jämlikhetsperspektiv skulle vara självklara att vidta. Konstruktionen av sådana stimulansåtgärder kan göras på olika sätt. Vi efterlyser här en konstruktiv diskussion om hur ett avvägt ekonomiskt stöd skulle kunna utformas. Vårt förslag om införandet av någon form av tidsbegränsade stimulansbidrag i nämnd mening skall inte tolkas som att vi vill frånga ansvars- och finansieringsprincipen. Detta är en grundläggande viktigt princip som vi slår vakt om. Den skall naturligtvis gälla fullt ut vid nybyggnation och större ombyggnader.

Nyttoaspekten

En given utgångspunkt som diskrimineringskommittén gör är att det skall vara meningsfullt att vidta en tillgänglighetsåtgärd. Det vill säga att åtgärden bör kunna förväntas leda till att den funktionshindrade får nytta av den. Så långt är denna aspekt oproblematiske. Dock för kommittén också en diskussion där man ser framför sig att nyttan för den enskilde skall kunna avgöras i samband med den skälighetsbedömning som domstolarna förutsätts behöva göra. Ett sådant synsätt ger man uttryck för både när det gäller ansvaret för tillgänglighet i arbetslivet och på högskoleområdet samt i fråga om tillhandahållande av varor och tjänster.

Vi är här tveksamma till diskrimineringskommitténs resonemang och vill betona att avgörande för vad som skall bedömas som nytta i detta sammanhang måste utgå endast från den enskildes egna val. Risken är annars att nyttoaspekten ger utrymme för individuellt godtycke och moraliserande bedömningar, något som inte hör hemma i en diskrimineringslagstiftning grundad på allas lika värde.

Aspekten personlig service

Diskrimineringskommittén föreslår att åtgärder som innebär stöd eller service även skall kunna komma i fråga för att göra en verksamhet tillgänglig. I positiv mening framhålls att behovet av ett sådant stöd till exempel kan vara avgörande för att en person med funktionshinder skall kunna göra inköp i en butik. Det kan exempelvis handla om att få hjälp av butikspersonalen med att hitta varor, ta ner varor från hyllor eller att packa varorna.

Man framhåller också från kommittén, vilket är viktigt att ta fasta på, att stöd eller service främst bör ses som alternativ till teknisk anpassning av utrustning eller ombyggnadsåtgärder som annars skulle krävas.

Vi är starkt kritiska till kommitténs förslag att förekomsten av stöd eller insatser åt den enskilde från det allmänna i skälig utsträckning bör tillmätas betydelse när skyldigheten för näringsidkare med flera att vidta åtgärder för tillgänglighet bedöms. Som exempel nämns att det, för en person som erhåller stöd inom socialtjänsten eller LSS i form av personlig assistans eller ledsagarservice med dagliga inköp, normalt inte bör vara skäligt att kräva motsvarande service med stöd av den bestämmelse som kommittén här föreslår.

Diskrimineringskommitténs förslag är integritetskränkande för de enskilda som förväntas bli utsatta för sådana bedömningar. Det kan rimligen aldrig komma ifråga att man som enskild skall förväntas redogöra för personalen i till exempel sin matvaruaffär, om man har beviljats, eller kan tänkas ha rätt till personlig assistans eller ledsagning, som villkor för att få tillgång till butikspersonalens tjänster med att exempelvis plocka ner varor från en hylla. Bristande tillgänglighet som annars skulle anses skäligt att åtgärda, måste generellt bedömas på samma sätt, oavsett om den enskilde har tillgång till en stödsats som här nämns.

Förslaget präglas också av okunnighet genom att kommittén inte verkar känna till att en insats med stöd av LSS inte begränsar andra myndigheters skyldigheter eller tillämpligheten/ansvaret inom annan lagstiftning. Detta torde också gälla den här föreslagna diskrimineringslagstiftningen. Frågan måste istället bedömas utifrån att det är ett övergripande handikappolitiskt mål att undanröja brister i tillgängligheten.

Fastighetsägarens ansvar

Diskrimineringskommittén föreslår att det enbart är den som driver eller är ansvarig för en verksamhet som kan ställas till svars i domstol för diskriminering till följd av missgynnande på grund av bristande tillgänglighet.

Det är här viktigt att lagstiftaren hittar en konstruktion som innebär att en fastighetsägare inte kan blockera att en åtgärd vidtas i de fall kraven på tillgänglighet av domstolen bedöms som skäliga. En fastighetsägare bör kunna utdömas till ansvar för diskriminering vid dessa tillfällen med hänvisning till dennes ansvar för den uppkomna situationen. Om denna fråga förblir oreglerad kommer det att skapa ett hål i lagstiftningen, som i praktiken leder till att den i betydande mening förlorar i träffsäkerhet och kraft.

Stöd- och anpassningsåtgärder i arbetslivet och på högskoleområdet

Diskrimineringskommittén föreslår att det i den föreslagna lagen om förbud och andra åtgärder mot diskriminering införs en bestämmelse motsvarande den i lagen om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder. Bestämmelsen anger arbetsgivarens skyldighet att vidta skäliga stöd- och anpassningsåtgärder vid anställning, befordran och utbildning för befordran.

Vi anser att detta inte ger ett heltäckande skydd mot diskriminering i arbetslivet, då behov av stöd- och anpassning kan uppkomma även under pågående anställning vid sidan av de tillfällen som täcks av bestämmelsen ovan. Då Näringsdepartementet för närvarande utreder just detta och det inte ingått i diskrimineringskommitténs uppdrag nöjer vi oss med att här påtala behovet.

Vi vill avslutningsvis förtydliga att vi inte bedömer att ovanstående oklarheter äventyrar införandet av förslaget. Vi vill dock betona vikten av att tillämpningen av skälighetsbedömningarna följs upp.

12. Påföljder

Kommittén föreslår bland annat att den som bryter mot förbuden mot diskriminering, inklusive bestämmelserna om stöd- och anpassningsåtgärder och bestämmelserna om tillgänglighet, skall betala skadestånd för den kränkning det innebär och för den förlust som uppkommer.

Vi välkomnar förslaget att även den som diskrimineras genom uteblivna eller otillräckliga stöd- och anpassningsåtgärder nu kommer ha möjlighet att begära ekonomiskt skadestånd. Det är av största vikt att skadeståndets belopp motsvarar den faktiska skadan.

13. Tillsynen

Diskrimineringskommittén föreslår att JämO, DO, HO och HomO slås samman till en myndighet – Ombudsmannen mot diskriminering.

Vi ställer oss positiva till förslaget om sammanslagning eftersom vi ser det som en markering om alla människors lika värde och rättigheter. Vi tror också, precis som kommittén, att en sammanslagning får större genomslagskraft i sitt arbete mot diskriminering, underlättar för den som utsatts för diskriminering samt bidrar till en enhetlig tillämpning av diskrimineringslagstiftningen.

14. Rättegången

Diskrimineringskommittén bedömer att de arbetsrättsliga diskrimineringsmålen även fortsättningsvis skall prövas i Arbetsdomstolen. Vidare föreslår man att ideella föreningar som enligt sina stadgar tillvaratar sina medlemmars intressen har rätt att som part föra talan

för en enskild. När en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde får föreningen föra talan endast om arbetstagarorganisationen inte gör det.

Vi stöder förslaget att ge ideella organisationer rätt att som part föra talan för enskild. Vi anser det dock viktigt att man överväger möjligheten att göra en jämkningsbedömning av rättegångskostnaderna, på samma sätt som för enskild.

Vi instämmer i bedömningen att det först och främst skall vara arbetstagarorganisationen som för den enskildes talan, också när det handlar om personer med funktionshinder. Detta skulle stärka arbetstagarorganisationernas kunskap om denna grupp arbetstagare samt förhoppningsvis bidra till ökat engagemang kring arbetsmarknadsfrågorna för denna grupp.

15. Kostnads- och konsekvensanalys

Så som vi inledningsvis påtalade är bristande tillgänglighet ett av de största hindren mot möjlighet till ett självständigt och jämlikt liv för personer med rörelsehinder.

Ett diskrimineringsförbud med avseende på bristande tillgänglighet är ett viktigt steg i rätt riktning. Vi hoppas en diskrimineringslagstiftning som anger bristande tillgänglighet som diskriminering av personer med funktionshinder kommer att verka förebyggande och medföra att efterlevnaden av de bestämmelser om tillgänglighet och användbarhet som finns i den svenska plan- och bygglagstiftningen blir betydligt bättre än i dag.

De Handikappades Riksförbund

Förbundet Rörelsehindrede

Karin Westlund
förbundsordförande, DHR

Lars Hagström
ordförande, FÖR

De Handikappades Riksförbund
Box 47305
100 74 Stockholm

Förbundet Rörelsehindrede
c/o Lars Hagström
Sunnanvägen 2 P
222 26 Lund

Riksförbundet för Trafik- och Polioskadade



Jeanette Mellvig Lind
förbundsordförande, RTP

Riksförbundet för Trafik- och Polioskadade
Box 2031
169 02 Solna