



Jan Lind
Administrativa avdelningen
Telefon: 08-508 264 71
jan.lind@expl.stockholm.se

Till
Exploateringsnämnden 2010-09-28

Bortom fagert tal - Om bristande tillgänglighet som diskriminering. Remiss av PM från Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Förslag till beslut

1. Exploateringsnämnden besvarar kommunstyrelsens remiss av Integrations- och jämställdhetsdepartementets PM om bristande tillgänglighet som diskriminering, med exploateringskontorets tjänsteutlåtande.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Krister Schultz

Ann-Charlotte Nilsson

Sammanfattning

I den remitterade departementspromemorian föreslås att det i diskrimineringslagen införs ett förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Förslaget omfattar situationer där någon missgynnas genom underlåtenhet från den verksamhetsansvarige att vidta skäliga åtgärder för tillgänglighet. Tillgänglighetsåtgärderna kan handla om allt från enkla åtgärder av t.ex. administrativ karaktär till mycket kostnadskrävande ombyggnader av befintliga byggnader och anläggningar m.m.

Exploateringskontoret har en positiv grundinställning till att förbättra tillgängligheten i vid mening för personer med funktionsnedsättning, men är ändå skeptiskt till om föreslagen lagstiftning och skadestånd i form av s.k. diskrimineringsersätt-



ning är rätt väg. Samhällsplanering och byggande handlar ju om att göra avvägningar mellan många, ofta motstridiga, intressen, krav och ambitioner. Det är olyckligt om vissa av dessa i och för sig lovvärda avsikter ges en särställning i form av t.ex. särskilt lagstöd.

Kontoret bedömer att förslaget innebär en övergång från ett system där staden och handikapprörelsen samverkar för att uppnå bra generella tillgänglighetslösningar till ett system där samma parter kan komma att tvista i domstol om skäliga tillgänglighetsåtgärder i enskilda fall. Kontoret befarar många och ofta komplicerade rättstvister, inte minst med tanke på lagens bevislätnadsregel, utformningen av skälighetsbegreppet och att diskrimineringsersättningarna ska vara höga.

Utredarens jämförelse med de för ungefär tio år sedan införda reglerna om enkelt avhjälpta hinder är missvisande eftersom de åtgärder som nu kommer att krävas kan bli betydligt mer kostnadskrävande.

I motsats till utredarens påstående att förslagen inte innebär att några nya uppgifter läggs på kommunerna, förmodar kontoret att förslagen till stor del handlar om att kommunerna åläggs nya och mycket kostnadskrävande uppgifter och att detta medför krav på t.ex. statsbidrag till kommunerna för dessa tillgänglighetsåtgärder. Tidigare regeringsförfordningar som riktas till statliga myndigheter och riksdagsuttalanden om funktionshinderpolitiken är knappast bindande bestämmelser för kommuner.

Om tillgänglighetskraven verkligen ska höjas av statsmakterna via diskrimineringslagen behövs regler som tydligt motverkar alltför kostnadskrävande åtgärder.

Dessutom måste skälighetsbegreppet ”om åtgärden är av det slaget att den behöver vidtas redan enligt andra bestämmelser” klargöras av inte minst rätts-säkerhetsskäl.

Bakgrund

Diskrimineringslagen

Dåvarande Diskrimineringskommittén förslog i sitt slutbetänkande¹ bl.a. lagstiftning som syftar generellt till att stärka individers rättsskydd och att bidra till att människor som kränkts får upprättelse och ekonomisk ersättning för liden skada.

Under remissbehandlingen inom Stockholms stad framhöll stadsledningskontoret att flera åtgärder behöver vidtas för ökad tillgänglighet inom olika samhälls-

¹ SOU 2006:22.

områden. Enligt stadsledningskontoret behövde dock vidare utredning ske av vad som i förslaget menas med underlåtenhet att vidta skäligen åtgärder. En djupare analys av kostnadskonsekvenser, tänkbara finansieringsformer och tidplan för successivt införande av tillgänglighetskrav var enligt stadsledningskontoret också nödvändigt då aktiva åtgärder för tillgänglighet kan bli mycket kostnadskrävande.

Kommunstyrelsen ansåg i stadens remissyttrande i oktober 2006 bl.a. att lagstiftningen mot diskriminering ska gå ännu längre.

Sedan riksdagen beslutat i enlighet med regeringens proposition *Ett starkare skydd mot diskriminering*,² trädde den nya Diskrimineringslagen (2008:567) i kraft den 1 januari 2009. I propositionen anförde regeringen bl.a. att Diskrimineringskommitténs förslag att underlåtenhet att vidta skäligen åtgärder för tillgänglighet skulle regleras som en form av diskriminering, behövde belysas mer.

Inom Integrations- och jämställdhetsdepartementets enhet för diskrimineringsfrågor har därför en utredare tagit fram promemorian ”Bortom fagert tal - Om bristande tillgänglighet som diskriminering” (Ds 2010:20).

Remissbehandlingen

Integrations- och jämställdhetsdepartementet har remitterat promemorian till 164 instanser däribland Stockholms stad för yttrande senast den 19 november 2010.

Inom staden har kommunstyrelsen remitterat promemorian till, förutom exploateringsnämnden, socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden, utbildningsnämnden, fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafik- och renhållningsnämnden, äldrenämnden, idrottsnämnden, kommunstyrelsens handikappråd, stadsledningskontoret och Stockholms Stadshus AB för yttrande senast den 4 oktober 2010.

Ärendet

I promemorian ”Bortom fagert tal - Om bristande tillgänglighet som diskriminering” föreslås att det i diskrimineringslagen införs en ny bestämmelse om förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Den föreslagna bestämmelsen omfattar 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.

² Prop. 2007/08:95.



Diskrimineringsförbudet föreslås gälla för alla samhällsområden där diskrimineringslagens övriga regler gäller i dag, bl.a. arbetsliv och tillhandahållande av varor, tjänster och bostäder.

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

Lagförslagen i promemorian föreslås träda i kraft den 1 juli 2012, utom för den terminologiska ändringen i 1 kap. 2 § regeringsformen som, av konstitutionella skäl, föreslås träda i kraft den 1 januari 2015.

Promemorians sammanfattning bifogas. Hela det inklusive bilagor ca 860-sidiga materialet nås på www.regeringen.se.

Integrations- och jämställdhetsdepartementet anger följande i remisskrivelsen.

I departementspromemorian är effekterna av förslagen inte tillräckligt belysta. Regeringen ger därför, parallellt med remitteringen av promemorian, i uppdrag till Statskontoret att genomföra en samhällsekonomisk kostnads-nyttanalyt, som bl.a. ska omfatta en bedömning av kostnader för företag och andra privata aktörer, samt att analysera effekterna på de offentliga finanserna. Remissutfallet kommer att vägas samman med resultatet av dessa analyser innan regeringen tar ställning till om och, i så fall, på vilket sätt promemorians förslag bör genomföras. Regeringen avser också att låta Statskontoret göra en analys av hur företagens regelbörda påverkas av förslaget. Även denna analys kommer att vägas in före ett slutligt ställningstagande.

Exploateringskontorets synpunkter Höga tillgänglighetsambitioner i Stockholm

Stockholms stad har länge haft höga ambitioner när det gäller tillgänglighet. I stadens budget anges att Stockholm ska vara världens mest tillgängliga huvudstad 2010 och att stadens handikappolitiska program är styrdokumentet för nämnder och bolagsstyrelser. Samtliga nämnder och styrelser har i uppdrag att i årsredovisningen 2010 redovisa vilka insatser som genomförts för att identifiera och undanröja hinder för full delaktighet samt förebygga och bekämpa diskriminering mot personer med funktionsnedsättning.

Enligt budgeten för 2010 har totalt en miljard kronor satsats under en tioårsperiod på att göra Stockholm till världens mest tillgängliga huvudstad.

Exploateringsnämnden ställer alltid upp tillgänglighetsvillkor för nyexploateringar vid tomträtsupplåtelse av stadens mark, överlåtelse av mark och då staden tar över mark och anläggningar som exploatören bygger. Staden har ända sedan 1987 haft högre tillgänglighetsambitioner än de statliga kraven enligt Boverkets byggregler BBR. Fullmäktige har i årets budget bekräftat att detta kommer att gälla även fortsättningsvis genom hänvisningen till det handikappolitiska programmet.

Exploateringskontoret har en positiv grundinställning till att på olika sätt förbättra tillgängligheten i vid mening i samhället för personer med funktionsnedsättning. Kontoret sympatiserar särskilt med det avslutande resonemanget i den nu remitterade departementspromemorian om att komma bort från en politik som främst tar sikte på personer med funktionsnedsättning och i stället mer sträva mot ett samhälle som är planerat för att fungera för så många människor som möjligt utan särskilda anpassningar. I det nu pågående stadsövergripande arbetet med att tillsammans med representanter för handikapporganisationerna ta fram förslag till nytt handikappolitiskt program har, som exploateringskontoret uppfattat det, uppnåtts en samsyn mellan stadens deltagande förvaltningar och bolag och organisationsrepresentanterna om just ett sådant synsätt.

Är diskrimineringslagstiftning rätt väg för att skapa ett tillgängligt samhälle?

Departementspromemorians förslag innebär att statsmakterna genom lagstiftning ska försöka få till stånd tillgänglighet inom en rad samhällsområden. De åtgärder som kan bli aktuella omfattar bl.a. permanenta ombyggnationer och mer tillfälliga insatser i den fysiska miljön, alternativa rutiner för handläggning och bemötande liksom alternativa format för tillhandahållande av information samt särskilda stöd- och serviceåtgärder. Det kan alltså handla om allt från enkla åtgärder av t.ex. administrativ karaktär till mycket kostnadskrävande ombyggnader av befintliga byggnader och anläggningar m.m. Utredaren anger att ingrepp i eller anpassning av den fysiska miljön är de åtgärder för tillgänglighet i diskrimineringslagens mening som kan få störst ekonomiska konsekvenser.

Den enda begränsningen av tillgänglighetskraven är förslaget att åtgärder som en verksamhetsansvarig måste vidta ska vara ”skäliga”. Det rättsliga kravet på tillgänglighetsåtgärder är utformat inom diskrimineringslagstiftningens ram med sanktionsmöjlighet i form av diskrimineringsersättning till den som missgynnats. Något förslag om lagstadgade krav på vitessanktionerade s.k. aktiva åtgärder föreslås inte, trots att utredaren ser mycket starka skäl till sådana, eftersom denna



fråga är föremål för utredning i särskild ordning. Denna utredare uppges ha redovisat sitt uppdrag till regeringen i februari 2010.

I departementspromemorian förespråkas att tillgänglighetsåtgärder och kostnaderna för dessa ska ses som en naturlig del av verksamheten på samma sätt som arbetsmiljöåtgärder, bokföring, revision, skattedeclarationer, brandsäkerhet o.d.

Utredaren tar i sin argumentation bl.a. upp att det i förarbetena avseende tillgänglighetskrav i plan- och bygglagen³ uttalades att det är ”ett väsentligt allmänt intresse att den gemensamma miljön i rimlig utsträckning kan användas av alla på lika villkor och att ingen ska vara utestängd från deltagande i samhällslivet på grund av nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga”. Såvitt avser befintliga lokaler och allmänna platser ansåg regeringen att tillgängligheten för personer med nedsatt orienteringsförmåga är ett allmänt intresse som har samma dignitet som vissa krav i plan- och bygglagen på åtgärder som gäller bl.a. förhindrande av olycksfall.

Exploateringskontoret har förståelse för och sympatiserar med motiven bakom förslaget, men är ändå skeptiskt till om föreslagen lagstiftning och skadestånd i form av s.k. diskrimineringsersättning är rätt väg för att försöka uppnå avsedd tillgänglighet i samhället. Samhällsplanering och samhällsbyggande i vid mening och även byggande enligt PBL handlar ju om att göra avvägningar mellan en lång rad, ofta motstridiga, intressen, krav och ambitioner och inte minst att anpassa olika satsningar till rådande ekonomiska förutsättningar. Det är olyckligt om vissa av dessa i och för sig lovvärda avsikter ges en särställning i form av t.ex. särskilt lagstöd. Det föreslagna systemet kan således innebära att ett nybyggnadsprojekt där tillgängligheten beaktats enligt PBL:s prövningssystem efter avvägning mot andra intressen, kan komma att ”överprövas” av domstol vid en skälighetsbedömning enligt diskrimineringslagen med annorlunda prövningskriterier.

Ett nytt system

Stockholms stad har som nämnts länge bedrivit ett aktivt tillgänglighetsförbättrande arbete. Det har inriktats på välplanerade generella tillgänglighetsåtgärder både i befintlig miljö och vid nyexploateringar och har skett under inflytande från handikapprörelsen som är representerad i stadens olika handikappråd.

Trafik- och renhållningsnämnden beslutade i februari 2010 att stadens tillgänglighetsarbete ska fortsätta efter 2010 fram till 2015 enligt de riktlinjer som trafikkontoret angett. I ärendet framhålls att även om Tillgänglighetsprojektet har kommit

³ Prop. 2000/2001:48 s. 10 f.

mycket långt när det gäller att göra Stockholm till en stad för alla, finns mycket kvar att göra i den befintliga miljön. Vikten av tillgänglighet för alla betonas liksom att samarbetet med bl.a. handikapprörelsen är en avgörande framgångsfaktor.

Departementets utredare konstaterar att det har skett förbättringar under de senaste trettio åren för personer med funktionsnedsättningar att kunna leva ett självständigt liv på likvärdiga villkor som andra. Likväl går enligt utredaren den utvecklingen för långsamt varför Sverige, i kapitel 10 Dialog om en politik för universell utformning, sägs behöva en grundläggande mental omorientering så att tillgänglighet ska ses som något för alla eller i vart fall för så många som möjligt.

Kontoret bedömer att det i departementspromemorian lanserade förslaget innebär en övergång från ett system där staden och handikapprörelsen sedan länge samverkar för att försöka uppnå bra generella tillgänglighetslösningar i den takt som tillgängliga resurser medger, till ett system där staden och samma organisationer kan komma att tvista i domstol om vad som enligt diskrimineringslagen ska anses vara skäliga tillgänglighetsåtgärder i enskilda fall. Förutom de resurser som själva tvisterna kan komma att förbruka kan staden få betala diskrimineringsersättningar utan att några förbättringar av tillgängligheten uppnås. Fokus kan alltså komma att förflyttas från verkliga satsningar på åtgärder för förbättrad tillgänglighet för så många som möjligt till att mer handla om att försvara staden mot krav på höga diskrimineringsersättningar i enskilda fall, dvs. ett helt annat system än den vision som utredaren själv skisserar i kapitlet om dialog för universell utformning.

Ansvar för att tillgänglighetskapande åtgärder vidtas

Utredaren anser att ansvaret för brott mot diskriminering i form av underlåtenhet att vidta skäliga tillgänglighetsåtgärder bör vila på den som ansvarar för en verksamhet som sådan, på samma sätt som redan idag gäller enligt diskrimineringslagen. Som motivering hänvisas bl.a. till att riksdagen har slagit fast denna princip när det gäller kostnadsansvaret för s.k. enkelt avhjälpna hinder.

Exploateringskontoret vill erinra om att enligt förarbetena⁴ till dessa för ungefär tio år sedan utfärdade bestämmelser kan sådana enkla åtgärder avseende tillgängligheten till och i befintliga offentliga lokaler och på allmänna platser (oavsett när de byggts eller anlagts) vara att öka orienterbarheten genom t.ex. kontrastmarkering, att avlägsna mindre fysiska barriärer och sätta upp tydliga anvisningar för tillgänglig väg. I propositionen framhålls att kraven inte får ställas så högt att de blir orimligt betungande för fastighetsägare, lokalhållare och näringsidkare. För mindre näringsidkare bör undantag kunna medges om åtgärderna som krävs

⁴ Prop. 2000/01:48, bet. 2000/01:BoU5.



äventyrar verksamheten. Enligt regeringen bör aktörerna få rimlig tid på sig att vidta erforderliga åtgärder och att åtgärderna bör ha genomförts senast år 2010.

Kontoret anser att utredarens jämförelse med enkelt avhjälpna hinder är missvisande eftersom de åtgärder som nu kommer att krävas kan komma att bli betydligt mer kostnadskrävande. Efter det mångåriga arbetet att få bort de enkelt avhjälpna hindren handlar det nu rimligen mer om svåravhjälpna hinder. Verksamhetsutövaren kan i vissa fall även få svara för en underlåtenhet att vidta åtgärderna direkt från det att de föreslagna bestämmelserna träder i kraft.

Skälighetsbegreppet

De åtgärder för tillgänglighet som kan bli aktuella kan som nämnts handla om allt från enkla åtgärder av t.ex. administrativ karaktär till mycket kostnadskrävande ombyggnader av befintliga byggnader och anläggningar m.m.

Åtgärder som en verksamhetsansvarig måste vidta ska enligt förslaget vara ”skäliga”. Direkt i den föreslagna författningstexten anges sex faktorer som särskilt ska beaktas vid prövningen av om en åtgärd är skälig eller inte. Här nämns särskilt om åtgärden är av det slaget att den behöver vidtas redan enligt andra bestämmelser, nyttan särskilt för personer med funktionsnedsättning av att åtgärden vidtas, en verksamhets möjligheter att bära kostnaderna för åtgärden, den verksamhetsansvariges möjligheter att förutse behovet av åtgärden, åtgärdens inverkan på verksamhetens innehåll, funktion eller organisation, samt åtgärdens inverkan på hälsa, säkerhet eller kulturmiljö. Även andra faktorer kan vägas in i den helhetsbedömning av skäligheten som måste göras i varje enskilt fall.

Exploateringskontoret anser att begreppet ”om åtgärden är av det slaget att den behöver vidtas redan enligt andra bestämmelser” måste klarläggas enligt vad som utvecklas i senare avsnitt.

Utredaren anser att det inte är vare sig möjligt eller önskvärt att i lagen, eller ens i motivtext, ange några ekonomiska gränsvärden för när det skulle vara oskäligt av kostnadsskäl att kräva att en åtgärd vidtas. Detta är enligt utredaren i stället en fråga som måste avgöras vid rättstillämpningen och från fall till fall.

Exploateringskontoret delar inte den uppfattningen. Kontoret anser att det behövs regler som tydligt motverkar krav på alltför kostnadskrävande åtgärder. Det är inte tillräckligt att låta den ekonomiska begränsningen enbart ta hänsyn den åtgärdsansvariges ekonomiska förhållanden, omsättning, lönsamhet etc. Hur skulle för

övrigt detta bedömas för en kommun med, som det kan hävdas, nära nog obegränsade möjligheter att bära kostnaderna.

Om det inte anses möjligt att införa sådana begränsningsregler måste, och om så höga och i vissa fall omedelbara statliga tillgänglighetskrav som nu föreslås verkligen ska krävas av statsmakterna, hela ansvars- och finansieringssystemet utformas annorlunda och bygga på lämpligt avpassade statliga finansieringsinstrument.

Förslaget att lägga ansvaret för att skäligen tillgänglighetsåtgärder har vidtagits på den verksamhetsansvarige, väcker också frågan om ansvaret för tillgänglighetskontroll av ett nyuppfört byggnadsverk. Utredaren uppger härvidlag följande.

Olika delar av inte minst den offentlighetslagstiftningen som syftar till att skapa ett tillgängligt samhälle skulle behöva förtydligas och stärkas. Plan- och bygglagstiftningen är ett sådant exempel. PBL-kommittén konstaterade i sitt slutbetänkande Får jag lov? Om planering och byggande⁵, som lämnades till regeringen år 2005, brister i tillämpningen av gällande bestämmelser. Utredningen framhöll också att vissa förtydliganden kunde behövas i själva lagstiftningen men att främst systemet för prövning, kontroll och tillsyn behöver förbättras. Även förstärkta sanktionsmöjligheter när kraven inte följs kunde, enligt kommittén, bidra till att främja en bättre tillämpning. Byggprocessutredningen gav i sitt slutbetänkande Bygg - helt enkelt!⁶ uttryck för än starkare kritik och anförde att tillsynen när det gäller reglerna om tillgänglighet och användbarhet i PBL helt enkelt inte fungerar. Utredningen föreslog bl.a. att byggnadsnämndens prövning av om en planerad byggnad uppfyller krav på tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga ska göras i ett mycket tidigare skede än vad som gäller i dag, nämligen som en del av bygglovsprövningen. På så vis skulle i alla fall möjligheterna att i tid upptäcka avvikelser från gällande bestämmelser öka. Byggprocessutredningens förslag är föremål för fortsatt beredning i Regeringskansliet.

Exploateringskontoret anser det tveksamt att införa sanktionsregler mot en verksamhetsansvarig för underlåtenhet att ha vidtagit skäligen tillgänglighetsåtgärder vid nybebyggelse om inte byggkontrollen fungerar tillfredsställande.

Diskrimineringsersättningen m.m.

I diskrimineringslagen finns bestämmelser om en särskild form av skadestånd s.k. diskrimineringsersättning till den som kränkts av överträdelser av de nuvarande diskrimineringsförbuderna. Ersättningen ska både ge upprättelse till den som drabbats och avskräcka från lagöverträdelser. Av förarbetena⁷ framgår att den nya påföljden införs för att bl.a. ge bättre förutsättningar för högre ersättningsnivåer. Det anges också leda till att ersättningsnivåerna vid förlikningar kan komma att

⁵ SOU 2005:77.

⁶ SOU 2008:68.

⁷ Prop. 2007/08:95.



höjas. I promemorian anges att vid bedömningen av diskrimineringsersättningen torde en verksamhet med hög omsättning normalt kräva högre ersättningsbelopp för att den avskräckande effekten ska uppnås. Utredaren föreslår att diskriminering i form av underlåtenhet att vidta åtgärder för tillgänglighet, ska vara ersättningsgill på samma sätt som annan diskriminering.

Exploateringskontoret vill framhålla att lagens hittillsvarande diskrimineringsgrunder främst avser direkta och indirekta diskriminerande åtgärder och uppträdanden. Det nu aktuella förslaget tar sikte på underlåtenheter att ha vidtagit åtgärder av vitt skilda slag. Åtgärderna preciseras inte utan istället införs ett skälighetskrav som bl.a. inkluderar den verksamhetsansvariges möjligheter att förutse behovet av åtgärden.

Även om exploateringskontoret har förståelse för motiven bakom förslaget, befarar kontoret att ett sådant system kan komma att bli svårhanterligt på olika sätt. Det handlar bl.a. om svårigheterna för en verksamhetsansvarig att kunna bedöma hur långtgående insatser för tillgänglighet i så vid mening som nu föreslås, som krävs och är rimligt. Även om omfattande tillgänglighetsåtgärder har vidtagits av en verksamhetsansvarig kan det alltid hävdas att de är otillräckliga.

Tolkningen av skälighetsbegreppet ”om åtgärden är av det slaget att den behöver vidtas redan enligt andra bestämmelser” är också oklar. Ska t.ex. regeringsfördordningar som riktas till statliga myndigheter och riksdagsuttalanden om funktionshinderpolitiken, som i kapitel 12 beskrivs som bindande bestämmelser för en kommun, verkligen ses som krav på samma sätt som lagregler i bl.a. PBL? Ett närmare klagörande om olika s.k. bestämmelsers dignitet synes vara nödvändig inte minst av rättssäkerhetsskäl.

Bevisbördan m.m.

I kapitel 8 om rättegångsregler m.m. anges att enligt diskrimineringslagen kan talan i domstol väckas av både den som anser sig ha blivit diskriminerad, den enskildes fackliga organisation, Diskrimineringsombudsmannen och, under vissa förutsättningar, en ideell förening såsom handikapprörelsens olika organisationer. Detta föreslås gälla även vid diskriminering i form av bristande tillgänglighet.

I kapitel 7 Bevisfrågor tas bl.a. upp den uttryckliga bevislätnadsregeln i diskrimineringslagen. Bevislätnadsregeln stadgar att

”om den som anser sig ha blivit diskriminerad eller utsatt för repressalier visar omständigheter som ger anledning att anta att han eller hon har blivit diskrimi-

nerad eller utsatt för repressalier, är det svaranden som ska visa att diskriminering eller repressalier inte har förekommit.”

Vidare anges att bevisning kan behöva föras om sådant som rör skälighetsbedömningen. Även med ordinarie bevisregler för tvistemål ligger det enligt utredaren närmast till hands att lägga bevisbördan på den verksamhetsansvarige för omständigheter som rör verksamhetens eventuella svårigheter att bära kostnaden för en tillgänglighetsskapande åtgärd eller dennas negativa inverkan på verksamhetens innehåll, funktion eller organisation eller på hälsa, säkerhet och kulturmiljö.

Exploateringskontoret befarar att den föreslagna lagstiftningen kommer att leda till många och ofta komplicerade rättstvister, inte minst med tanke på bevislätnadsregeln, utformningen av skälighetsbegreppet och att diskrimineringsersättningarna ska vara höga.

Konsekvenserna

I kapitel 12 Konsekvens- och kostnadsanalys erinrar utredaren om den av riksdagen beslutade kommunala finansieringsprincipen enligt vilken kommuner och landsting inte ska åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter.

Utredaren hävdar att förslagen i promemorian inte medför att några nya uppgifter läggs på kommuner och landsting varför kostnaderna för anpassningsåtgärderna ska ses om en självklar del av de totala kostnaderna för verksamheten.

Utredaren bedömer också att förslagen i huvudsak inte torde medföra några nya eller ytterligare kostnader av någon större betydelse. Kostnader för att åstadkomma en bättre tillgänglighet till berörda verksamheter beror enligt utredaren i stället främst på de krav på tillgänglighetsåtgärder som finns redan i dag, både genom regler i andra författningar och genom principer som lagts fast av riksdagen för den nationella funktionshinderpolitiken. En annan sak är enligt utredaren att dessa krav långt ifrån alltid efterlevs.

Utredaren uppger bl.a. att plan- och bygglagstiftningen innehåller krav på att nybyggnationer och mera omfattande om- och tillbyggnader av befintliga byggnader utförs så att byggnader och allmänna platser blir tillgängliga för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. För alla lokaler till vilka allmänheten har tillträde gäller dessutom att s.k. enkelt avhjälpna hinder mot tillgänglighet för personer med sådana funktionsnedsättningar ska undanröjas.



Exploateringskontoret har emellertid i utredningen inte kunnat finna belägg för att det, som utredaren gör gällande, redan finns bindande bestämmelser om att åtgärda tillgänglighetsbrister i befintlig miljö utan samband med nybyggnad eller större om- och tillbyggnader, förutom för de enkelt avhjälpna hindren. Utredarens antydningar om att bristerna beror på att kommunerna, bl.a. som fastighetsägare och byggherre, inte följer gällande krav kan inte vidimeras av kontoret. Staden har som nämnts sedan länge högre tillgänglighetsambitioner i exploateringssammanhang än de statliga kraven enligt Boverkets byggregler BBR.

Regeringsförordningar som riktas till statliga myndigheter och riksdagsuttalanden om funktionshinderpolitiken är enligt exploateringskontorets bedömning knappast bindande bestämmelser för kommuner.

I motsats till utredarens påstående att förslagen inte innebär att några nya uppgifter läggs på kommunerna och att dessa i stort sett inte heller skulle kosta något extra, förmodar kontoret att förslagen till stor del handlar om att kommunerna åläggs nya och mycket kostnadskrävande uppgifter för att undanröja svåravhjälpna hinder. Om dessa tillgänglighetsåtgärder verkligen ska krävas av statsmakterna medför detta krav på t.ex. statsbidrag till kommunerna.

Slut