

Ds 2010:20

Bortom fagert tal
– om bristande tillgänglighet
som diskriminering



REGERINGSKANSLIET

Integrations-
och jämställdhetsdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
~ En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/>

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23404-4
ISSN 0284-6012

BORTOM FAGERT TAL
– OM BRISTANDE TILLGÄNGLIGHET
SOM DISKRIMINERING

DEL 1

ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

Förord

Den här promemorian har tagits fram inom Integrations- och jämställdhetsdepartementets enhet för diskrimineringsfrågor. Till min hjälp i utredningsarbetet har jag haft ämnessakkunnige nationalekonomen Göran Wikner, departementssekreteraren Anna Schölin, kanslirådet Camilla Abrahamsson, assistenten Eva Rinaldo Sjöberg samt kanslirådet Lars Lindberg vid Socialdepartementet.

För promemorians innehåll och utformning ansvarar jag dock ensam.

Stockholm i februari 2010

Hans Ytterberg

Innehåll

Förkortningar	11
Sammanfattning	19
1 Författningsförslag	23
1.1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen.....	23
1.2 Förslag till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567).....	25
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen.....	33
1.4 Förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434).....	34
2 Inledning	35
2.1 Utredningsuppdraget.....	35
2.2 Hur arbetet bedrivits.....	36
2.3 Promemorians innehåll.....	38
3 Begrepp och definitioner	41
3.1 Diskrimineringsbegreppet.....	41
3.2 Funktionshinder och funktionsnedsättning, tillgänglighet m.m.	44
4 Bristande tillgänglighet kan utgöra diskriminering	57

4.1	Utgångspunkter.....	58
4.2	Ett diskrimineringsförbud mot bristande tillgänglighet införs	66
4.3	Skyddet för egendom och näringsfrihet	76
4.4	Vem skyddas av bestämmelsen?	83
4.5	Åtgärder för tillgänglighet	88
4.5.1	Skälighetsbedömningen	92
4.5.2	Omständigheter som särskilt ska beaktas vid skälighetsbedömningen	102
4.6	Ansvar för att tillgänglighetsskapande åtgärder vidtas	121
4.7	Förhållandet till lagstadgade krav på s.k. aktiva åtgärder.....	130
5	Tillgänglighetsbestämmelsen ska gälla inom hela diskrimineringslagens tillämpningsområde	135
5.1	Arbetslivet	135
5.1.1	Utvidgning av den skyddade personkretsen	137
5.1.2	Fortlöpande anpassningsskyldighet.....	141
5.2	Utbildning	143
5.2.1	En tillgänglighetsbestämmelse för hela utbildningsområdet.....	145
5.2.2	Utvidgning av tillgänglighetskravet till annat än lokaler	149
5.2.3	Överklagandenämnden för högskolan.....	151
5.3	Arbetsmarknadspolitisk verksamhet och arbetsföremedling utan offentligt uppdrag.....	153
5.4	Start eller bedrivande av näringsverksamhet samt yrkesbehörighet.....	157
5.5	Medlemskap i vissa organisationer	162
5.6	Varor, tjänster och bostäder m.m.....	164
5.6.1	Utformningen i sig av en vara, tjänst eller bostad, m.m.	174
5.6.2	Inget generellt undantag för privatpersoner	180

5.6.3	Inget generellt undantag för vissa kategorier av näringsidkare.....	182
5.6.4	Undantag för privat- och familjeliv.....	183
5.7	Hälso- och sjukvården samt socialtjänsten m.m.....	186
5.8	Socialförsäkringssystemet, arbetslöshetsförsäkringen och studiestöd.....	191
5.9	Värnplikt och civilplikt.....	194
5.10	Offentlig anställning.....	198
6	Ogiltighet och ersättning.....	203
7	Bevisfrågor.....	211
8	Rättegångsregler, talerätt och preskription, m.m.....	219
9	Behovet av särskilda tillämpningsföreskrifter m.m.	221
10	Dialog om en politik för universell utformning.....	225
11	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	231
12	Konsekvens- och kostnadsanalys.....	233
12.1	Ansvars- och finansieringsprincipen ska gälla.....	233
12.2	Lagförslagens konsekvenser.....	236
12.2.1	Lagförslagens ekonomiska konsekvenser i sammanfattning.....	239
12.2.2	Konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män.....	250
12.2.3	Ingen inverkan på den kommunala självstyrelsen	251
12.2.4	Lagförslagens inverkan på miljön, de integrationspolitiska målen, små företags villkor i förhållande till större, m.m.	252
12.3	Tillgänglighet innebär en funktionell miljö för så många som möjligt.....	253
12.3.1	Otillgänglighet utestänger särskilt personer med funktionsnedsättning.....	256

12.3.2 Olika källmaterial ger olika resultat	258
12.3.3 Materialet från arbetskraftsundersökningarna (AKU)	260
12.3.4 Materialet från Statens folkhälsoinstitut (FHI)	270
12.3.5 Hjälpmedelsinstitutets uppgifter	278
12.3.6 Sammanfattande uppskattning	280
12.4 Samhällsekonomiska kostnader och intäkter	282
12.4.1 Alternativkostnadsbegreppet	282
12.4.2 Samhällsekonomiska och kassamässiga effekter av ökad tillgänglighet	290
12.5 Det svenska fastighetsbeståndet	302
12.5.1 Kostnadsökning för tillgänglighet vid ny- och ombyggnation	305
12.6 Ekonomiska förutsättningar för detaljhandeln, restauranger, hotell och för kulturinstitutioner	308
12.6.1 Omsättning och lönsamhet m.m.	309
12.6.2 Detaljhandeln	315
12.6.3 Restaurangbranschen	329
12.6.4 Hotellbranschen	335
12.6.5 Tillgänglighet inom kultursektorn	341
12.7 Skolväsendet, socialtjänsten och hälso- och sjukvården	352
12.7.1 Skolan	352
12.7.2 Vårdcentraler och socialtjänstkontor	369
12.8 Resande	379
12.8.1 Samarbetet mellan trafikansvariga myndigheter	381
12.8.2 Att resa med tåg enligt personer med funktionsnedsättning	384
12.8.3 Banverkets ansvar för ett tillgängligt resande	387
12.8.4 Jernhusen AB:s ansvar för ett tillgängligt resande	388
12.8.5 Att resa med buss och spårvagn enligt personer med funktionsnedsättning	389
12.8.6 Vägverkets ansvar för ett tillgängligt resande	392
12.8.7 Att resa med båt enligt personer med funktionsnedsättning	394
12.8.8 Transportstyrelsens ansvar för ett tillgängligt resande med båt	395
12.8.9 Att resa med flyg enligt personer med funktionsnedsättning	396

12.8.10	Transportstyrelsens ansvar för ett tillgängligt resande med flyg	397
12.9	Tillgänglighet till kommunikation	398
12.9.1	Post- och telestyrelsens sektorsansvar	401
12.9.2	Kostnader för särskilda kommunikationstjänster	402
13	Författningskommentar	407
13.1	Förslaget till lag om ändring i regeringsformen.....	407
13.2	Förslaget till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567)	408
13.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen.....	436
13.4	Förslaget till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434).....	436

Förkortningar

ABA	Architectural Barriers Act (USA)
AD	Arbetsdomstolen
ADA	Americans with Disabilities Act (USA)
ADHD	attention deficit hyperactivity disorder
AFS	Arbetsmiljöverkets författningssamling
AKU	Arbetskraftsundersökning
ALM	Boverkets föreskrift och allmänna råd om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga på allmänna platser och för andra anläggningar än byggnader
AU	Arbetsmarknadsutskottet
Barnkonventionen	FN:s internationella konvention om barnets rättigheter
BBR	Boverkets byggregler
bet.	betänkande
BFS	Boverkets författningssamling

BoU	Bostadsutskottet
BVF	förordning(1994:1215) om tekniska egenskapskrav för byggnadsverk m.m.
BVL	lag (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnads- verk m.m.
CEDAW-konventionen	FN:s internationella kon- vention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor
DAISY	Digitalt anpassat informa- tionssystem
DAMP	deficits in attention, motor control and perception
DDA	Disability Discrimination Act (Storbritannien och Austra- lien)
dir.	regeringens direktiv
dnr	diarienummer
DO	Diskrimineringsombuds- mannen
DRC	Disability Rights Commission (Storbritannien)
Ds	departementspromemoria
EA	Equality Authority (Irland)
ECOSOC	FN:s ekonomiska och sociala råd
EEG	Europeiska ekonomiska gemenskapen
EG	Europeiska gemenskapen
EG-domstolen	Europeiska gemenskapernas domstol
EG-fördraget (Romfördraget)	Fördraget om upprättandet av Europeiska Gemenskapen,

EGT	Europeiska gemenskapernas tidning
EHRC	Equality and Human Rights Commission(Storbritannien)
EIDD	Design for All Europe
ESK-kommittén	FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter
ESK- konventionen	FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter
EU	Europeiska unionen
EU-fördraget	Fördraget om Europeiska unionen
EU-stadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
Europadomstolen	Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna
Europakonventionen	Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EUT	Europeiska unionens officiella tidning
FAR SRS	Branschorganisationen för revisorer och rådgivare
FHI	Statens folkhälsoinstitut
FN	Förenta nationerna
FN:s barnrättskommitté	FN:s kommitté för barnets rättigheter
FN:s standardregler	FN:s standardregler om full delaktighet och jämlikhet

	för personer med funktionsnedsättning
FUDA-utredningen	Utredningen om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder
Försörjningslagen	lag (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster
Handisam	Myndigheten för handikapppolitisk samordning
HD	Högsta domstolen
HIN	Boverkets föreskrifter och allmänna råd om undanröjande av enkelt avhjälpna hinder till och i lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna plaster
HO	Handikappombudsmannen
HomO	Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning
HREOC	Human Rights and Equal Opportunities Commission (Australien)
HSL	Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)
HSO	Handikappförbunden
HUI	Handelns Utredningsinstitut
ICERD	FN:s internationella konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering
JämO	Jämställdhetsombudsmannen
KKVFS	Konkurrensverkets författningssamling

KOM	KOM-dokument, dokument från Europeiska gemenskapernas kommission
Kommissionen	Europeiska gemenskapernas kommission
KPL	Konjunkturstatistik, löner för privata sektorn
LASS	lag (1993:389) om assistansersättning
Lissabonfördraget	Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen
LOU	lag (2007:1091) om offentlig upphandling
LSS	lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
LVM	lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
MR	mänskliga rättigheter
NCD	National Council on Disability (USA)
NHF	Norges Handikappförbund
NJA	Nytt juridiskt arkiv
NOU	Norges offentlige utredninger
PBL	plan- och bygglagen (1987:10)
PRAO	praktisk arbetslivsorientering
prop.	proposition
PTS	Post- och telestyrelsen

PTSFS	Post- och telestyrelsens författningssamling
RB	rättegångsbalken
RF	regeringsformen
RFV	Riksförsäkringsverket
rskr.	riksdagsskrivelse
RWC	toaletter för rullstolsanvändare
SCB	Statistiska Centralbyrån
SFS	Svensk författningssamling
SHR	Sveriges Hotell & Restaurang Företagare
SIS	Swedish Standards Institutet
Sisus	Statens institut för särskilt utbildningsstöd
SJÖFS	Sjöfartverkets författnings- samling
SKOLFS	Skolverkets författnings- samling
skr.	regeringens skrivelse
SNI	svensk näringsgrens indelning
SoL	socialtjänstlagen (2001:453)
SOU	Statens offentliga utredningar
SOSFS	Socialstyrelsens författnings- samling
SR	Sveriges Radio AB
SRS	Svenska revisorsamfundet
SS	Svensk standard för byggnadsutformning
SSR	Sveriges standardiseringsråd
SVT	Sveriges Television AB
SÖ	Sveriges internationella överenskommelser

TF	tryckfrihetsförordningen
TPB	talboks- och punktskrifts biblioteker
ULF	Undersökning om levnads- förhållanden
UR	Sveriges Utbildningsradio AB
URL	lag (1960:729) om upphovs- rätt till litterära och konst- närliga verk
VVFS	Vägverkets föreskrifter och allmänna råd
WAI	Web Accessibility Initiative
W3C	World Wide Web Consor- tium
WHO	Världshälsoorganisationen

Sammanfattning

I den här promemorian 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 omfattar 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.

Diskrimineringsförbudet mot bristande tillgänglighet föreslås gälla för alla de samhällsområden där diskrimineringslagens övriga regler gäller i dag, det vill säga arbetsliv, utbildning, arbetsmarknadspolitisk verksamhet och arbetsförmedling utan offentligt uppdrag, start eller bedrivande av näringsverksamhet samt yrkesbehörighet, medlemskap i vissa organisationer, tillhandahållande av varor, tjänster och bostäder samt för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, hälso- och sjukvård och socialtjänst m.m., socialförsäkringssystemet, arbetslöshetsförsäkringen, studiestöd, värn- och civiltjänst samt då den som helt eller delvis omfattas av lagen (1994:260) om offentlig anställning bistår allmänheten med upplysningar, vägledning, råd eller annan sådan hjälp, eller på annat sätt i anställningen har kontakter med allmänheten.

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 den 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 den skyldigheten utvidgas

till att gälla för alla typer av anpassningsåtgärder och inte, som hittills, bara i fråga om lokalernas tillgänglighet och användbarhet.

Förslaget till ny diskrimineringsbestämmelse omfattar bara sådana åtgärder för tillgänglighet som är "skäligen". Direkt i förfatningstexten anges ett antal faktorer som särskilt ska beaktas vid prövningen av om en åtgärd är skäligen 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. Förteckningen är inte uttömmande, utan även andra faktorer kan vägas in i den helhetsbedömning av skäligheten som måste göras i varje enskilt fall.

Kravet på tillgänglighetsskapande åtgärder kan inte 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 skäligen att kräva – ska vara likvärdig oavsett funktionsnedsättning.

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 i form av bristande tillgänglighet kan åläggas att betala diskrimineringsersättning till den som därigenom missgynnats. Det är samma sanktion som gäller för brott mot övriga diskrimineringsförbud i diskrimineringslagen.

En nyhet enligt 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 diskrimineringsersättningen 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.

Frågan om möjligheten för personer med funktionsnedsättning att delta på likvärdiga villkor i samhällslivet har varit föremål för offentliga överväganden under många årtionden. En översiktlig genomgång av de bedömningar och ställningstaganden som därvid-

lag gjorts under i vart fall de senaste 20 åren redovisas i promemorian som underlag och bakgrund till de förslag som nu läggs fram.

Inte minst den internationella konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som nyligen antagits inom FN-systemet och som Sverige ratificerat, men även andra internationella instrument till skydd för de mänskliga rättigheterna som Sverige anslutit sig till, ligger till grund för det föreslagna nya diskrimineringsförbudet med avseende på bristande tillgänglighet. En genomgång av dessa olika regelverk, liksom av relevanta delar av gällande svensk rätt, görs också i promemorian.

I utredningsuppdraget har även ingått att göra en översyn av användningen av begreppen diskriminering, funktionshinder, funktionsnedsättning och tillgänglighet i diskrimineringslagen och andra relevanta delar av svensk rätt. En översikt av hur dessa begrepp används både i svensk och internationell rätt redovisas därför i promemorian. Här föreslås också att begreppet "*funktionshinder*" i regeringsformen, diskrimineringslagen, lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen och högskolelagen (1992:1434) ersätts med "*funktionsnedsättning*". I andra författningar föreslås att motsvarande ändring, där så är påkallat, görs i samband med att någon annan ändring ändå görs i respektive författning.

I promemorian föreslås inte någon ändring i själva diskrimineringsbegreppet, förutom det nämnda förslaget om införande av ett särskilt förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet. Inte heller föreslås 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.

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 dock 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. Men det hindrar inte att de flesta människor med funktionsnedsättning, lik-

som samhället som helhet, skulle 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 sådan framtida politik för ett universellt utformat Sverige. En sådan dialog bör föras med ett brett deltagande av representanter för olika samhällssektorer, experter och sakkunniga inom olika verksamhetsområden, inte minst – naturligtvis – personer med funktionsnedsättning, samt med parlamentarisk representation.

Promemorian innehåller också en relativt omfattande konsekvensanalys.

De lagförslag som läggs fram i promemorian 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.