



Förbundet Rörelsehindrade

[www.forbundetrorelsehindrade.org](http://www.forbundetrorelsehindrade.org)

Lund 2005-02-22

Handikappombudsmannen  
Box 49132  
100 29 Stockholm

## **Handikappombudsmannens rapport ”DISKRIMINERING OCH TILLGÄNGLIGHET”**

En av de viktigaste intressefrågor som vi arbetar med i Förbundet Rörelsehindrade är rätten till tillgänglighet. Vi har därför med stort intresse tagit del av Handikappombudsmannens rapport ”Diskriminering och tillgänglighet”. Vi överlämnar här våra synpunkter på rapporten och på de överväganden och förslag som framförs. Vår inläga ska främst uppfattas som en diskussionsinläga, ett inlägg i debatten om hur en verkningsfull lag mot diskriminering bör utformas. Vi vill därför ta del av synpunkter och reaktioner som den kan komma att väcka. Arbetet med att ta fram en lag mot diskriminering på grund av otillgänglighet är naturligtvis ingen lätt uppgift. För att klara det krävs en konstruktiv debatt mellan alla berörda. Vi vill från FÖR:s sida både medverka till en sådan debatt och aktivt delta i den.

Vi har även skickat denna diskussionsinläga till Diskrimineringskommittén för kännedom och som en uppmaning att öppna dörrarna för debatt i denna fråga.

### **Genomgång av HOs rapport:**

1. I avsnitt 5 i rapporten görs en genomgång av de samhällsområden som omfattas av kraven på tillgänglighet. Vi uppfattar att den är heltäckande.
2. HO konstaterar att tyngdpunkten i arbetet för ett tillgängligt samhälle främst ligger på främjandeåtgärder inom olika samhällssektorer. Ex på främjandeåtgärder som avses är: Kraven på tillgänglighet inom ramen för PBL och anslutande lagstiftning (här inbegrips t ex den nya lagändringen om enkelt avhjälpna hinder, regeringens krav på

vad som ingår i sektorsmyndigheternas ansvar, lagstiftningen inom färdmedelsområdet etc., m.m.).

HO kommer fram till att diskrimineringslagstiftningen bör vara ett komplement till bl a dessa regler och insatser som är avsedda att främja tillgänglighet för personer med funktionshinder. Inom de samhällssektorer där främjandeåtgärder saknas menar HO att arbetet bör inriktas på att sådana tillförs.

Kommentar: OK så här långt.

3. Därefter görs en genomgång av det diskrimineringskydd som finns idag och som av HO uppfattas som otillräckligt. Man kommer här in på skillnaden mellan direkt och indirekt diskriminering inom arbetslivet (FUDA) och högskolan (LBL), så som begreppen används i dessa båda lagar. Diskussionen som förs utmynnar dock i slutsatsen, lika med HOs förslag, att det inte bedöms ha någon betydelse vilken form av diskriminering (direkt eller indirekt) en tillgänglighetsbestämmelse i en kommande lagstiftning hänförs till. Här hänvisas till Skolansvarsutredningen, men också till EG-rätten, närmare bestämt det s.k. arbetslivsdirektivet, där det fastslås – utan att man där hänvisar till direkt eller indirekt diskriminering – att ”rimliga anpassningsåtgärder ska vidtas av arbetsgivaren för att göra det möjligt för en person med funktionshinder bl a att få tillträde till arbetslivet /...../”.

Kommentar: OK även så här långt.

4. Med detta som bakgrund föreslår HO enligt följande hur man vill se utformningen av ett förstärkt diskrimineringskydd.

Befintliga och även eventuellt tillkommande lagar, i vilka det anges vad som avses med diskriminering, kompletteras med bestämmelser som rör krav på åtgärder för att åstadkomma tillgänglighet för personer med funktionshinder. Av dessa bestämmelser ska framgå att med diskriminering avses också underlåtenhet att vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att personer med funktionshinder inte ska missgynnas i förhållande till andra utan funktionshinder. Lagstiftningen ska utformas på ett sådant sätt att det blir möjligt att bedöma vilka åtgärder som skäligen krävs för att förbättra tillgängligheten i det enskilda fallet.

HO tänker sig två typer av åtgärder:

- skäligen förebyggande åtgärder för ökad tillgänglighet
- ansvar att i skäligen utsträckning erbjuda stöd, service eller ett likvärdigt tillgängligt alternativ i en verksamhet som utestänger.

Kommentar: Vi tror inte att det går att komma undan skälighetsbedömningar, men frågan måste behandlas mycket stringentare än vad HO gör. I rapporten listar HO en rad områden där man anger att det kan bli fråga om skälighetsbedömningar. Listan blir ganska lång och omfattar kostnadsaspekter, annan lagstiftning (t ex hälsa och säkerhet, kulturhistorisk bebyggelse, rättsliga och faktiska möjligheter som finns för att vidta en viss åtgärd), hur åtgärden påverkar verksamheten i övrigt samt åtgärdens betydelse för den enskilde.

När det gäller den sista punkten i listan – betydelsen för den enskilde – framhålls att bedömningen av effekten för den enskilde är beroende av situationen. Möjligen har vi här missförstått texten – sid 128 sista stycket. För det kan ju inte vara rimligt att enskildes behov att ”efterfråga” tillgänglighet, särskilt ska prövas i förhållande till just hans/hennes situation, förutsättningar och behov att delta/ingå i en viss aktivitet/sammanhang. Det är en återkommande tendens i rapporten att på detta sätt individualisera frågeställningen som vi känner tveksamhet och oro inför.

Texten att den enskilde ska kunna nekas stöd när denne har ledsagare eller personlig assistent kan vi inte uppfatta annat än som ett tankefel. Om det inte skulle vara fallet motsätter vi oss detta synsätt å det skarpaste.

Syftet måste vara att åstadkomma en lagstiftning mot diskriminering som inriktas på att tillgodose kravet på en generell tillgänglighet. Om detta är vi nog av samma uppfattning. Den andra åtgärdstypen, som HO föreslår, och som innebär ”*ansvar att i skäligen utsträckning erbjuda stöd, service eller ett likvärdigt tillgängligt alternativ i en verksamhet som utestänger*”, öppnar dock som vi ser det för undantag och en fokusering på enskilda, individuella lösningar. Det är därför av stor betydelse att gränsen för vad som kommer att bedömas som skäliga krav ger utrymme för att krav på en hög tillgänglighetsnivå ska kunna ställas, d v s att målsättningen om full tillgänglighet behålls som riktmärke när nivån på vad som ska anses som skäliga krav fastställs.

HO konstaterar i rapporten: ”*Skälighetsbedömningen bör förhålla sig till den speciallagstiftning som berör tillgänglighet. Kan någon undgå sanktioner genom att vidta åtgärder på ett visst sätt enligt en bestämmelse, t.ex. i bygglagstiftningen, är det också skäligt att denne kan undgå ansvar för diskriminering.*” Detta innebär att berörd speciallagstiftning måste vara både heltäckande och tydlig, eftersom det blir den som, så att säga, kommer att ange den materiella gränsen för vilken tillgänglighetsnivå som faktiskt kan uppnås. Vi delar här HO:s uppfattning att det krävs en heltäckande och grundlig genomgång av vilken speciallagstiftning som kan komma ifråga. I samband med en sådan genomgång krävs också att kvaliteten och användbarheten av lagstiftningen värderas sett till att den ska ge utrymme för högt ställda krav på tillgängligheten. Befintlig speciallagstiftning är idag inte heltäckande, utan måste kompletteras. På vilket sätt och i vilken omfattning detta behöver göras blir också en viktig uppgift. Det framgår inte vem som ska ta sig an denna uppgift. Det är också oklart om uppgiften att göra en sådan genomgång ligger inom ramen för Diskrimineringskommitténs direktiv. Här krävs det klarlägganden och konkreta initiativ.

Hur undantag och skälighetsbedömningar hanteras blir således avgörande för värdet av lagstiftningen. I rapporten ges fler exempel på möjliga undantag än hur man löser problemet med att minimera dem. Det är därför viktigt att dessa frågor utreds betydligt grundligare än vad som görs i HO:s rapport. Utgångspunkten måste vara en sammanhållen lagstiftning som blir ett verkningsfullt redskap i arbetet med att uppnå och upprätthålla ett tillgängligt samhälle i vid mening.

Även i diskrimineringslagstiftningarna som antagits i USA, Australien och Storbritannien använder man sig av skälighetsbedömningar av olika slag. En viktig skillnad är dock att i dessa länder har lagstiftningen införts successivt – d v s det har

givits utrymme, för t ex mindre näringsidkare, att under en längre tidsperiod vidta de åtgärder som krävs innan lagen börjat gälla. De har härigenom fått tid att anpassa sig till lagens krav och därmed kunnat sprida kostnaderna över tiden. Samhällets krav på tillgänglighetsskapande åtgärder har då generellt kunnat sättas högre än om kravet varit att de skulle genomföras omedelbart.

HO förslår att lagen ska gälla omedelbart – vilket vi stödjer. Det är viktigt att förändringar sker nu. Kraven är angelägna och otåligheten stor.

Samtidigt måste om lagen ska gälla omedelbart det förhållandet hanteras som innebär att det finns en uppenbar risk för att utrymmet för dispenser till följd av kostnadsskäl kan komma att bli mycket stort. HO tar inte upp detta, eller ser det inte som ett problem. Frågan släpps med konstaterandet, att *”När kostnaden blir för betungande kan åtgärden inte anses skälig.”* (Sid 128) För vissa enskilda näringsidkare kommer kostnaden alltid att uppfattas/bedömas vara för hög. Detta problem måste kunna hanteras på ett resultatgivande sätt. Det bör därför övervägas om det inte vore rimligt att i fall då kostnaden bedöms som oskälig för den enskilde näringsidkaren, att konsekvensen av situationen istället fördes vidare till en offentlig part/samhället med uppgift att ta fram en lösning som tillgodoser kravet på tillgänglighet. Denna samhällsinstitans bör ges möjlighet att tillhandahålla bidrag och/eller förmånliga lån till enskilda näringsidkare, av vilka man bedömer det oskäligt att kräva att de med egna medel ska bekosta de tillgänglighetsåtgärder som eftersträvas. Visserligen skulle ett sådant tillvägagångssätt innebära ett brott mot ansvars- och finansieringsprincipen, men bör ändå ses som acceptabelt om en sådan lösning leder till att viss otillgänglighet, som annars skulle vara oåtkomlig, kan undanröjas. En annan lösning på denna frågeställning kan vara att när det gäller enskilda mindre näringsidkare det blir möjligt att ställa krav på att en kostsam åtgärd ska vara vidtagen inom en fastställd tid. Detta sätt att hantera problematiken förutsätter dock att den fastställda tidsfristen blir rimligt kort.

Som nämnts ovan föreslår HO att lagen ska införas omedelbart. Men man ställer sig samtidigt öppen för möjligheten att inom områden där det inte finns normerande tillgänglighetsbestämmelser att införandet sker successivt. Grundläggande för bärigheten i HO:s förslag är att det finns en så kallad normerande lagstiftning som omfattar alla samhällsområden där tillgänglighetsfrågan har relevans. I dag saknas sådan lagstiftning på flera områden, samtidigt som också den som redan finns behöver ses över. Vad som här krävs av översyn och kompletteringar, måste som tidigare framhållits, ses som en mycket viktig uppgift. Om den uppgiften inte tas om hand på ett konstruktivt sätt befarar vi att ett successivt införande kommer att ta oacceptabelt lång tid. För närvarande finns ingen ansvarig som har till uppgift att ta sig an detta. Vi förutsätter att HO och eller Diskrimineringskommittén agerar i syfte att de nödvändiga åtgärder, som här tas upp, och som HO i rapporten framhåller, kommer till stånd.

5. Om ansvarsfrågan skriver HO. Huvudregeln är att den som driver en verksamhet har ansvaret för att vidta skäliga åtgärder, är den som kan ställas till svars och den som kan utsättas för sanktioner. HO redogör sedan för olika situationer där detta sätt att fastställa ansvarsfrågan på är otillräckligt, t ex när tillåtelse krävs från ägaren av en lokal. Vi vill här understryka och liksom HO framhålla att Diskrimineringskommittén i sitt fortsatta utredningsarbete bör utreda även om ansvaret för tillgänglighet för

fastighetsägare och andra utomstående ska kunna regleras i diskrimineringslagstiftningen.

6. HO föreslår att sanktioner ska införas och att den främsta avsikten är att ge den enskilde upprättelse. Det framgår inte, vad vi kan se, om sanktionerna är kopplade till ett åläggande att vidta åtgärder, d v s att den som åläggs sanktioner också ska undanröja orsaken till diskrimineringen. Även om detta borde bli en förväntad följd av att åläggas sanktioner, så bör det tillföras ett krav att undanröja de hinder som orsakat den diskriminerande handlingen.

Med vänliga hälsningar

Förbundet Rörelsehindrade

Lars Hagström  
Ordförande

Adress:

Sunnanvägen 2P  
222 26 Lund

E-post: [lars.hagstrom@lund.mail.telia.com](mailto:lars.hagstrom@lund.mail.telia.com)