

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	Ansvaret 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	Lagförslagets konsekvenser.....	236
12.2.1	Lagförslagets 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	Lagförslagets 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 författningssamling
SKOLFS	Skolverkets författningssamling
skr.	regeringens skrivelse
SNI	svensk näringsgrens indelning
SoL	socialtjänstlagen (2001:453)
SOU	Statens offentliga utredningar
SOSFS	Socialstyrelsens författningssamling
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 biblioteket
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 civilplikt 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 "skäliga". Direkt i författnings-texten anges ett antal 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. 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 skäligt 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.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 2 § regeringsformen ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2009/10:80 Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §

Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.

Det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.

Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, *funktionsbinder*, sexuell läggning, ålder eller andra

Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, *funktionsnedsättning*, sexuell läggning, ålder eller

omständigheter som gäller den andra omständigheter som gäller
enskilde som person. den enskilde som person.

Samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters
möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfunds-
liv ska främjas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

1.2 Förslag till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567)

Härigenom föreskrivs i fråga om diskrimineringslagen (2008:567)

dels att 1 kap. 1, 4 och 5 §§, 2 kap. 1 och 5 §§, 3 kap. 14, 15 och 16 §§, 4 kap. 18 § samt rubriken närmast före 1 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 5 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

Denna lag har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, *funktionshinder*, sexuell läggning eller ålder.

Denna lag har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, *funktionsnedsättning*, sexuell läggning eller ålder.

4 §

I denna lag avses med diskriminering

1. *direkt diskriminering*: att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynandet har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, *funktionshinder*,

1. *direkt diskriminering*: att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynandet har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, *funktionsnedsättning*, sexu-

sexuell läggning eller ålder,

2. *indirekt diskriminering*: att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer med visst kön, viss könsöverskridande identitet eller uttryck, viss etnisk tillhörighet, viss religion eller annan trosuppfattning, *visst funktionshinder*, viss sexuell läggning eller viss ålder, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet,

3. *trakasserier*: ett uppträdande som kränker någons värdighet och som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, *funktionshinder*, sexuell läggning eller ålder,

4. *sexuella trakasserier*: ett uppträdande av sexuell natur som kränker någons värdighet,

ell läggning eller ålder,

2. *indirekt diskriminering*: att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer med visst kön, viss könsöverskridande identitet eller uttryck, viss etnisk tillhörighet, viss religion eller annan trosuppfattning, *viss funktionsnedsättning*, viss sexuell läggning eller viss ålder, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet,

3. *bristande tillgänglighet*: att 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,

4. *trakasserier*: ett uppträdande som kränker någons värdighet och som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, *funktionsnedsättning*, sexuell läggning eller ålder,

5. *sexuella trakasserier*: ett uppträdande av sexuell natur som kränker någons värdighet,

5. instruktioner att diskriminera: order eller instruktioner att diskriminera någon på ett sätt som avses i 1-4 och som lämnas åt någon som står i lyd- nads- eller beroendeförhållande till den som lämnar ordern eller instruktionen eller som gent- emot denna åtagit sig att fullgöra ett uppdrag.

6. instruktioner att diskriminera: order eller instruktioner att diskriminera någon på ett sätt som avses i 1-5 och som lämnas åt någon som står i lyd- nads- eller beroendeförhållande till den som lämnar ordern eller instruktionen eller som gent- emot denna åtagit sig att fullgöra ett uppdrag.

Vid prövningen enligt första stycket 3 av om en åtgärd är skäl- iga särskilt beaktas

1. om åtgärden är av det slaget att den behöver vidtas redan enligt andra bestämmelser,

2. nyttan särskilt för personer med funktionsnedsättning av att åtgärden 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.

<p>Kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, <i>funktionsbinder</i>, sexuell läggning och ålder</p>	<p>Kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, <i>funktionsnedsättning</i>, sexuell läggning och ålder</p>
--	---

5 §

I denna lag avses med

1. *kön*: att någon är kvinna eller man,
2. *könsöverskridande identitet eller uttryck*: att någon inte identifierar sig som kvinna eller man eller genom sin klädsel eller på annat sätt ger uttryck för att tillhöra ett annat kön,
3. *etnisk tillhörighet*: nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande,
4. *funktionsbinder*: varaktiga fysiska, psykiska eller begåvningsmässiga begränsningar av en persons funktionsförmåga som till följd av en skada eller en sjukdom fanns vid födelsen, har uppstått därefter eller kan förväntas uppstå,
5. *sexuell läggning*: homosexuell, bisexuell eller heterosexuell läggning, och
6. *ålder*: uppnådd levnadslängd.

Även den som avser att ändra eller har ändrat sin könstillhörighet omfattas av diskrimineringsgrunden kön.

2 kap.

1 §

En arbetsgivare får inte diskriminera den som hos arbetsgivaren

1. är arbetstagare,
2. gör en förfrågan om eller söker arbete,
3. söker eller fullgör praktik, eller
4. står till förfogande för att utföra eller utför arbete som inhyrd eller inlånad arbetskraft.

Diskrimineringsförbudet gäller även i det fall arbetsgivaren genom skäliga stöd- och anpassningsåtgärder kan se till att en arbetstagare, en arbetssökande

eller en yrkespraktikant med ett funktionshinder kommer i en jämförbar situation med personer utan sådant funktionshinder.

Den som i arbetsgivarens ställe har rätt att besluta i frågor som rör någon som avses i första stycket ska likställas med arbetsgivaren.

5 §

Den som bedriver verksamhet som avses i skollagen (1985:1100) eller annan utbildningsverksamhet (utbildningsanordnare) får inte diskriminera något barn eller någon elev, student eller studerande som deltar i eller söker till verksamheten. Anställda och uppdragstagare i verksamheten ska likställas med utbildningsanordnaren när de handlar inom ramen för anställningen eller uppdraget.

Diskrimineringsförbudet gäller även i det fall en utbildningsanordnare genom skäliga åtgärder i fråga om lokalernas tillgänglighet och användbarhet kan se till att en person med funktionshinder, som söker eller har antagits till utbildning enligt högskolelagen (1992:1434) eller till utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, kommer i en jämförbar situation med personer utan sådant funktionshinder.

3 kap.

14 §

En utbildningsanordnare som bedriver utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen (1985:1100), utbildning enligt högskolelagen (1992:1434) eller utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina ska inom ramen för denna verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter för de barn, elever eller studenter som deltar i eller söker till verksamheten, oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, *funktionsbinder* eller sexuell läggning.

Närmare föreskrifter om utbildningsanordnarens skyldigheter finns i 15 och 16 §§.

15 §

En utbildningsanordnare som avses i 14 § ska vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att något barn eller någon elev eller student som deltar i eller söker till verksamheten utsätts för trakasserier som har samband med kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, *funktionsbinder* eller sexuell läggning eller för sexuella trakasserier.

En utbildningsanordnare som avses i 14 § ska vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att något barn eller någon elev eller student som deltar i eller söker till verksamheten utsätts för trakasserier som har samband med kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, *funktionsnedsättning* eller sexuell läggning eller för sexuella trakasserier.

16 §

En utbildningsanordnare som avses i 14 § ska varje år upprätta en plan med en översikt över de åtgärder som behövs för att dels främja lika rättigheter och möjligheter för de barn, elever eller studenter som deltar i eller söker till verksamheten, oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, *funktionsbinder* eller sexuell läggning, dels förebygga och förhindra trakasserier som avses i 15 §. Planen ska innehålla en redogörelse för vilka av dessa åtgärder som utbildningsanordnaren avser att påbörja eller genomföra under det kommande året.

En utbildningsanordnare som avses i 14 § ska varje år upprätta en plan med en översikt över de åtgärder som behövs för att dels främja lika rättigheter och möjligheter för de barn, elever eller studenter som deltar i eller söker till verksamheten, oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, *funktionsnedsättning* eller sexuell läggning, dels förebygga och förhindra trakasserier som avses i 15 §. Planen ska innehålla en redogörelse för vilka av dessa åtgärder som utbildningsanordnaren avser att påbörja eller genomföra under det kommande året.

En redovisning av hur de planerade åtgärderna enligt första stycket har genomförts ska tas in i efterföljande års plan.

4 kap.

18 §

Ett beslut av ett universitet eller en högskola med staten, en kommun eller ett landsting som huvudman får, i fråga om utbildning enligt högskolelagen (1992:1434), överklagas till Överklagandenämnden för högskolan på den grunden att beslutet strider mot

1. diskrimineringsförbudet i 2 kap. 5 § *första stycket*, om beslutet avser

- a. tillträde till utbildning,
- b. tillgodoräkning av utbildning,
- c. anstånd med studier eller fortsättning av studier efter studieuppehåll,
- d. byte av handledare,
- e. indragning av handledare och andra resurser vid utbildning på forskarnivå,

f. utbildningsbidrag för doktorander, *eller*

1. diskrimineringsförbudet i 2 kap. 5 §, om beslutet avser

f. utbildningsbidrag för doktorander,

g. en ingripande åtgärd mot en student,

g. en ingripande åtgärd mot en student, *eller*

h. åtgärder för tillgänglighet enligt 1 kap. 4 § första stycket 3, eller

2. *diskrimineringsförbudet i 2 kap. 5 § andra stycket, eller*

3. förbudet mot repressalier i 2 kap. 19 §.

2. förbudet mot repressalier i 2 kap. 19 §.

Om överklagandenämnden finner att det överklagade beslutet strider mot något av förbuden och att detta kan antas ha inverkat på utgången, ska beslutet undanröjas och ärendet, om det behövs, visas åter till universitetet eller högskolan för ny prövning.

Om ett beslut kan överklagas enligt någon annan författning, ska överklagande ske i den där föreskrivna ordningen i stället för enligt första stycket.

5 kap.

2 a §

Om någon som genom äganderätt eller på annat liknande sätt har ett bestämmande inflytande över möjligheten att vidta sådana skäliga åtgärder för tillgänglighet som avses i 1 kap. 4 § första stycket 3 hindrar eller påtagligt försvårar att sådana åtgärder vidtas ska diskrimineringsersättningen betalas av denne.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om diskriminering som ägt rum före ikraftträdandet.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Diskrimineringsombudsmannen har de uppgifter som framgår av diskrimineringslagen (2008:567).

Ombudsmannen ska därutöver verka för att diskriminering som har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, *funktionshinder*, sexuell läggning eller ålder inte förekommer på några områden av samhällslivet.

Ombudsmannen ska också i övrigt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, *funktionshinder*, sexuell läggning eller ålder.

Ombudsmannen ska därutöver verka för att diskriminering som har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, *funktionsnedsättning*, sexuell läggning eller ålder inte förekommer på några områden av samhällslivet.

Ombudsmannen ska också i övrigt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, *funktionsnedsättning*, sexuell läggning eller ålder.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.

1.4 Förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 5 a § högskolelagen (1992:1434) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

5 a §¹

I diskrimineringslagen (2008:567) finns bestämmelser om att högskolorna inom ramen för sin verksamhet ska bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller *funktionsbinder* för studenter och sökande till utbildningen.

I diskrimineringslagen (2008:567) finns bestämmelser om att högskolorna inom ramen för sin verksamhet ska bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller *funktionsnedsättning* för studenter och sökande till utbildningen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.

¹ Senaste lydelse 2008:575.

2 Inledning

2.1 Utredningsuppdraget

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. Propositionens innehåll byggde framförallt på ett slutbetänkande av Diskrimineringskommittén.³ I propositionen anförde regeringen bl.a. att kommitténs förslag om att underlåtenhet att vidta skäliga åtgärder för tillgänglighet för personer med funktionshinder skulle regleras som en form av diskriminering behövde belysas ytterligare utöver Diskrimineringskommitténs överväganden. Regeringen konstaterade dock för sin del att frågan var angelägen och avsåg därför att skyndsamt låta komplettera kommitténs överväganden och därefter återkomma till riksdagen.

Mitt utredningsuppdrag beskrivs närmare i en promemoria från den 9 september 2008. Sedan jag förordnats som generaldirektör i Regeringskansliet den 1 januari 2009 har jag bl.a. haft till uppgift att i enlighet med uppdragsbeskrivningen i den promemorian genomföra den komplettering som regeringen aviserade i sin proposition till riksdagen.

Uppdraget enligt promemorian har varit att lämna förslag om hur underlåtenhet att vidta åtgärder mot bristande tillgänglighet för personer med funktionshinder skulle kunna regleras som en form av diskriminering. Förslagen skulle avse de samhällsområden som omfattades av regeringens proposition *Ett starkare skydd mot diskriminering* och som inte i dag har en sådan reglering. I uppdraget ingick att beskriva och analysera vilka konsekvenser ett sådant förslag skulle få.

Enligt promemorian har jag haft att analysera begreppen diskriminering, funktionshinder och tillgänglighet i syfte att ange definitioner

² Prop. 2007/08:95.

³ SOU 2006:22.

för dessa begrepp, mot bakgrund av att de används på varierande sätt i olika delar av den svenska lagstiftningen.

Det har även ingått i mitt uppdrag att analysera de krav på åtgärder mot bristande tillgänglighet som redan finns i olika regelverk.

I den mån förslagen påverkar kostnader för det allmänna eller privata aktörer har det ingått att redovisa dem. Eventuella särskilda konsekvenser för småföretag skulle bedömas. Och när det gäller det allmänna skulle en finansiering föreslås i den mån förslagen medför kostnadsökningar. Förslagets konsekvenser skulle redovisas enligt vad som anges i 14-15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning skulle användas för att belysa konsekvenserna för företag.

Enligt uppdragsbeskrivningen har jag haft att beakta den nationella handlingsplanen för handikappolitiken och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, samt att följa 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 i mitt uppdrag att ta till vara erfarenheter från andra länder där frågan om bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning regleras, samt att i mitt utredningsarbete ha kontakt med berörda myndigheter och organisationer.

2.2 Hur arbetet bedrivits

En väsentlig del av arbetet med promemorian och de förslag som jag här lägger fram har varit den omfattande dialog som jag haft med berörda organisationer och myndigheter.

När det gäller intresseorganisationer för människor med funktionsnedsättning har samrådet bestått dels i tre dagars hearingar som hölls under våren 2009, dels bilaterala kontakter, allt i syfte att ta del av konkreta erfarenheter av bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning på de områden som omfattas av mitt uppdrag.

Till hearingarna bjöds medlemsorganisationer i Handikapp

förbunden (HSO) samt andra funktionshinderorganisationer som erhåller statsbidrag in. I dessa samråd har deltagit, förutom HSO, representanter för Afasiförbundet, Astma och Allergiförbundet, Bröstcancerföreningarnas Riksorganisation, De Handikappades Riksförbund, Dyslexiförbundet, Elöverkänsligas Riksförbund, Föreningen för utvecklingsstörda barn, ungdomar och vuxna, Hjärnskadeförbundet Hjärnkraft, Hörselskadades Riksförbund, Forum - Kvinnor och Funktionshinder, Neurologiskt Handikappades Riksförbund, Parkinsonförbundet, Riksförbundet Autism, Riksförbundet för Social och Mental Hälsa, Schizofreniförbundet, STIL, Stroke – Riksförbundet, Svenska Celiakiförbundet, Sverigefinska Synskadadeförbundet, Sveriges Dövas Riksförbund, Synskadades Riksförbund, Tandvårdsskadeförbundet samt Vuxendöva i Sverige.

Samråd har även skett individuellt med t.ex. ByggKlokt, Elöverkänsligas Riksförbund och representanter för Tillgänglighetsmarschen.

I syfte att få del av erfarenheter och synpunkter från kommuner, landsting och näringslivet har jag även haft överläggningar med företrädare för Fastighetsägarna, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare, Svensk Handel, Svenskt Näringsliv, Scandic Hotels, CMA Research och Funka Nu.

Arbetsförmedlingen, Barn- och elevombudet vid Skolinspektionen, Banverket, Boverket, Diskrimineringsombudsmannen, Försäkringskassan, Myndigheten för handikappolitisk samordning, Handisam, Post- och Telestyrelsen, Socialstyrelsen, Transportstyrelsen och Vägverket har alla bidragit med information, material och synpunkter.

Jag har även samrått vid ett par tillfällen med Utredningen om aktiva åtgärder inom diskrimineringsområdet.

För att studera andra länders erfarenheter har besök gjorts i Norge, som sedan den 1 januari 2009 har bestämmelser i sin lagstiftning om bristande tillgänglighet som en form av diskriminering. Där har jag inhämtat information och synpunkter från Barne- och likestillingsdepartementet, Likestillings- och diskrimineringsombudet, utredningssekreteraren i den tidigare norska tillgänglighetsutredningen (Syseutvalget), Standard Norge samt Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon.

I Nederländerna besöktes inrikesministeriet som nyligen genomfört en ekonomisk analys av konsekvenser av bl.a. införandet av krav på stöd- och anpassningsåtgärder för personer med funktionsnedsättning.

Alla dessa och andra som hört av sig under utredningsarbetets gång har gett värdefulla bidrag till innehållet och förslagen i den här promemorian.

2.3 Promemorians innehåll

Promemorians disposition

Promemorian är indelad i två delar där den första delen innehåller överväganden och förslag och den andra bakgrundsmaterial.

I det följande behandlar sålunda i första delen avsnitt 3 frågan om eventuella ändringar när det gäller begrepp och definitioner. Här lämnas förslag till ändrad terminologi när det gäller begreppet funktionsnedsättning.

Avsnitt 4 och 5 innehåller de centrala övervägandena och förslagen till nya bestämmelser om bristande tillgänglighet som diskriminering i svensk rätt.

Följdfrågor om ogiltighet och ersättning, bevisregler, rättegångsregler, talerätt och preskription m.m., samt behovet av särskilda tillämpningsföreskrifter behandlas i avsnitt 6 till 9.

I avsnitt 10 behandlar jag behovet av en nationell handlingsplan för universell utformning, medan avsnitt 11 berör tidpunkten för ikraftträdande samt övergångsbestämmelser.

En konsekvens- och kostnadsanalys görs i avsnitt 12 och författningskommentaren till de föreslagna lagändringarna lämnas avslutningsvis i avsnitt 13

I promemorians andra del behandlar avsnitt 14 bakgrundsvi begreppen diskriminering, funktionshinder och funktionsnedsättning, tillgänglighet, m.m.

I avsnitt 15 lämnas en redogörelse för diskrimineringsregleringen enligt Sveriges internationella åtaganden och i gällande svensk rätt.

Avsnitt 16 berör översiktligt lagstiftningen i USA, Storbritannien, Australien, Irland och Norge med avseende på bristande tillgänglighet som en form av diskriminering.

I avsnitt 17 går jag igenom hur frågan om diskriminering på grund av funktionsnedsättning liksom och bristande tillgänglighet har behandlats i tidigare utredningar och lagstiftningsärenden, m.m.

Avslutningsvis återfinns i tre bilagor den uppdragsbeskrivning som legat till grund för arbetet med denna promemoria, FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning,

respektive Europeiska kommissionens förslag till nytt direktiv om genomförande av principen om likabehandling av personer oavsett religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

Användningen av vissa begrepp i promemorian

En fråga som tidigt kommit upp i arbetet med den här promemorian är hur begrepp som funktionshinder, funktionsnedsättning, tillgänglighet och användbarhet ska användas i det följande. Funktionshinder är ett begrepp som i stor utsträckning används i svenska författningstexter. Funktionsnedsättning är å andra sidan den term som kommit att dominera allt mer i andra sammanhang. Även den svenska översättningen av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning använder just detta begrepp i stället för funktionshinder. Det samma gäller för Socialstyrelsens termbank.

Som kommer att framgå föreslår jag i den här promemorian att uttrycket "handikapp" successivt fasas ut helt som begrepp i offentligt tryck och liknande sammanhang, för att i stället ersättas av "funktionshinder" i olika relevanta sammansättningar och böjningsformer. Begreppet "funktionsnedsättning" kommer i sin tur på motsvarande sätt att ersätta "funktionshinder". Mitt förslag innebär alltså att "funktionsnedsättning" ska användas för att beskriva en nedsatt fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga hos en individ. Med "funktionshinder" avses de begränsningar eller den utestängning som en person som har en funktionsnedsättning kan uppleva i mötet med en otillgänglig omgivning.

I den här promemorian kommer rent allmänt begreppet "funktionsnedsättning" att användas i den mening som jag alltså föreslår att det ska få i lagtext och andra officiella sammanhang. Begreppen "handikapp" respektive "funktionshinder" kommer naturligtvis att förekomma när jag citerar från andra texter, men även i vissa fall då vad som sagts eller skrivits i tidigare sammanhang diskuteras eller analyseras utan att det är fråga om direkta citat.

När det gäller användningen av begreppen "tillgänglighet" och "användbarhet" i den här promemorian ansluter jag mig till det synsätt som Diskrimineringskommittén gav uttryck för i sitt slutbetänkande *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning*.⁴ Kommittén anförde där att "tillgänglighet" bör användas som ett samlande begrepp. Tillgäng-

⁴ SOU 2006:22.

lighet och användbarhet får anses ge uttryck för i grunden samma krav och behöver inte preciseras var för sig. I det följande kommer alltså rent allmänt begreppet ”tillgänglighet” att användas för att beskriva både tillgänglighet och användbarhet.

3 Begrepp och definitioner

I mitt uppdrag ingår att analysera begreppen diskriminering, funktionshinder och tillgänglighet vad gäller skydd mot bristande tillgänglighet för personer med funktionshinder, mot bakgrund av att begreppens innebörd kan variera mellan olika delar av den svenska lagstiftningen. I det följande kommer jag först att behandla diskrimineringsbegreppet och därefter begreppen funktionshinder och tillgänglighet.

En närmare bakgrund till och analys av begrepp och definitioner finns i avsnitt 14 i promemorians del 2.

3.1 Diskrimineringsbegreppet

Min bedömning: Det finns inte skäl att göra någon ändring i de definitioner av vad som avses med diskriminering som i dag finns i olika svenska författningsbestämmelser, utöver vad jag föreslår om införande av ett särskilt förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet.

De *civilrättsliga diskrimineringsbegreppen* i svensk rätt bygger på EG-rättens diskrimineringsförbud. Definitionerna i diskrimineringslagen (2008:567) ansluter till sin ordalydelse också nära till sina EG-rättsliga förebilder. Det finns enligt min mening ingenting som tyder på att dessa definitioner inte skulle täcka vad som enligt EG-rätten ska vara förbjudet som diskriminering i medlemsstaternas nationella lagstiftning. Det är också den bedömning som regeringen gjorde vid införandet av diskrimineringslagen.⁵ Av hänsyn till EG-rätten behövs alltså inte några ändringar härvidlag.

⁵ Prop. 2007/08:95 s. 99 ff.

Det allmänna EG-rättsliga förbudet mot direkt diskriminering medger inte något generellt undantag för sådan missgynnande behandling som kan motiveras av ett berättigat syfte. För att ett missgynnande som i övrigt uppfyller kriterierna på direkt diskriminering inte ska omfattas av förbudet krävs i stället att det i gemenskapslagstiftningen föreskrivits ett uttryckligt undantag från diskrimineringsförbudets tillämpningsområde.

Både Europakonventionens och FN-systemets förbud mot direkt diskriminering utgår däremot från att ett missgynnande utgör diskriminering bara om det saknar objektiv och saklig grund, det vill säga om det inte tjänar något godtagbart syfte över huvud taget eller om missgynnandet inte står i någon rimlig proportion till ett sådant syfte.⁶

Den EG-rättsliga definitionen av diskriminering är alltså strängare än den som gäller enligt Europakonventionen och inom FN-systemet. Det ger med andra ord ett mera omfattande skydd mot diskriminering. Eftersom de svenska civilrättsliga diskrimineringsreglerna, som nämnts, utformats med EG-rättens bestämmelser som förebild finns det således inte någon anledning att befara att de inte också skulle täcka definitionen av diskriminering i Europakonventionen och FN-systemets konventioner. I den mån de internt svenska reglerna inte fullt ut motsvarar kravet i internationell rätt på skydd mot diskriminering handlar det i stället om att tillämpningsområdet för de svenska reglerna är snävare. De diskrimineringsförbud som finns i svensk rätt gäller med andra ord kanske inte för alla de olika samhällsområden som i och för sig omfattas av konventionsbestämmelserna. Det är emellertid ett problem som det inte ingår i mitt uppdrag att föreslå lösningar på. Sammantaget finns det alltså inte heller av hänsyn till Sveriges förpliktelser enligt internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna något behov av att ändra själva definitionen av vad som avses med diskriminering i den svenska civilrättsliga diskrimineringslagstiftningen.

Uttrycket diskriminering i *regeringsformens målsättningsstadgande* om att det allmänna ska motverka diskriminering (1 kap. 2 § RF) är, som jag redovisat tidigare i detta avsnitt, inte närmare definierat men får anses ha samma omfattning som motsvarande begrepp i diskrimineringslagen. Redan det talar för att det inte finns något behov att göra någon ändring av begreppet.

⁶ I fråga om Europakonventionen, se Marckx ./ Belgien, appl. 6833/74, § 33; om FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, se Nowak 2005, s. 45 f.

Bestämmelsen ger uttryck för en generell målsättning, men kan däremot inte direkt läggas till grund för t.ex. en domstols beslut om åligganden för det allmänna gentemot enskilda parter. Det finns därför inte heller tillräckliga skäl att införa någon uttrycklig definition av diskrimineringsbegreppet.

Definitionen av vad som avses med diskriminering i bestämmelsen om *olaga diskriminering* i 16 kap. 9 § brottsbalken är betydligt snävare än diskrimineringslagens civilrättsliga diskrimineringsbegrepp. Att anpassa det civilrättsliga begreppet till brottsbalkens är uteslutet redan av det skälet att en sådan ändring skulle innebära att Sverige inte längre lever upp till sina förpliktelser när det gäller att genomföra EG-rättens diskrimineringsförbud i den interna svenska lagstiftningen. Frågan är då om det finns skäl att anpassa brottsbalkens definition efter diskrimineringslagens.

Bestämmelsen om olaga diskriminering var föremål för en särskild översyn av 1999 års diskrimineringsutredning.⁷ I sitt betänkande *Ett effektivt diskrimineringsförbud – Om olaga diskriminering och begreppen ras och sexuell läggning*⁸ konstaterade utredningen att bestämmelsen var ineffektiv och drog slutsatsen att det fanns goda skäl för att överväga att upphäva straffbestämmelsen förutsatt att det tillskapas ett effektivt motsvarande civilrättsligt diskrimineringsförbud som omfattar minst samma område som det som regleras av straffbestämmelsen.⁹

I sin proposition om den nya diskrimineringslagen (2008:567)¹⁰ redovisade regeringen att den i ett annat sammanhang avsåg att återkomma till frågan om en översyn av straffbestämmelsen om olaga diskriminering. Det finns mot den bakgrunden inte skäl för mig att nu föreslå några ändringar härvidlag.

Begreppet diskriminering förekommer inte i *föräldraledighetslagen* över huvud taget. Däremot finns där i 16 § ett förbud mot missgynnande av arbetssökande och arbetstagare av skäl som har samband med föräldraledighet. Av utformningen av bestämmelsen, och av vad som sägs i motiven till denna, framgår att regeln närmast tar sikte på att förbjuda direkt diskriminering. Några bestämmelser om indirekt diskriminering, trakasserier eller sexuella trakasserier eller instruktioner att diskriminera finns inte i föräldraledighetslagen. Förbudet mot missgynnande skiljer sig från diskri-

⁷ Dir. 1999:49 och dir. 2001:14.

⁸ SOU 2001:39.

⁹ SOU 2001:39 s. 11-13.

¹⁰ Prop. 2007/08:95.

mineringsförbudet i diskrimineringslagen (2008:567) också på flera andra sätt. För det första medges i 16 § andra stycket undantag från förbudet för sådant missgynnande som är en nödvändig följd av föräldraledigheten. Undantaget tar sikte på t.ex. att arbetsgivaren inte betalar någon lön till den som inte utför något arbete på grund av föräldraledighet.¹¹ För det andra gäller förbudet mot missgynnande endast i vissa i bestämmelsen särskilt uppräknade situationer. Såvitt känt har skillnaderna i lagteknisk utformning mellan förbudet mot missgynnande i föräldraledighetslagen och diskrimineringsförbudet i diskrimineringslagen inte medfört några olägenheter. Att nu ändå föreslå en ändring i föräldraledighetslagen för att skapa en begreppsmässig överensstämmelse med diskrimineringsförbudet i diskrimineringslagen förutsätter en mer omfattande utredning än vad som är möjlig inom ramen för mitt uppdrag. Jag lägger därför inte här fram något sådant förslag.

Skillnaderna mellan *deltidsdiskrimineringslagens* diskrimineringsbegrepp och diskrimineringslagens är av likartat slag som de jag redogjort för när det gäller föräldraledighetslagen. Invändningarna mot att nu föreslå ändringar i deltidiskrimineringslagen blir därmed också desamma. Jag lägger därför inte här fram någon sådant förslag heller.

Som jag redovisat tidigare i detta avsnitt innehåller de övriga författningar där uttrycket diskriminering förekommer i stor utsträckning inte några materiella diskrimineringsbestämmelser utan i huvudsak endast hänvisningar om att bestämmelser om diskriminering finns i andra författningar, främst då i diskrimineringslagen. När det gäller de lagar som handlar om skatteavtal med andra länder motsvarar diskrimineringsförbudet i dessa författningar förbudet mot direkt diskriminering i diskrimineringslagen. Det finns sammantaget alltså inte heller skäl att föreslå några ändringar i dessa övriga författningar när det gäller uttrycket diskriminering.

3.2 Funktionshinder och funktionsnedsättning, tillgänglighet m.m.

Mitt förslag: Begreppet funktionshinder ersätts med *funktionsnedsättning* i regeringsformen, diskrimineringslagen (2008:567), lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen och högskolelagen

¹¹ Prop. 2005/06:185 s. 124.

(1992:1434). Ändringen är rent språklig och innebär inte någon ändring i sak.

Min bedömning: När fråga i övrigt uppkommer om att göra ändringar i författningar där uttrycken handikapp eller funktionshinder förekommer, bör det övervägas att samtidigt ersätta dessa uttryck med *funktionshinder* respektive *funktionsnedsättning*.

Det bör inte införas någon enhetlig legaldefinition i svenska författningar av vad som avses med begreppen *funktionshinder* eller *funktionsnedsättning*.

Det bör inte införas någon definition av vad som menas med begreppet *tillgänglighet* i diskrimineringslagen (2008:567).

Begrepp som handikapp, funktionshinder och funktionsnedsättning är dynamiska och har ständigt varit föremål för diskussion och omtolkning i takt med att samhället förändras, vilket också bekräftas i inledningen till FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.¹² De olika begreppen är också uttryck för olika samhällsperspektiv. Den medicinska eller individuella modellen utgår från att de svårigheter eller begränsningar som personer med nedsatt funktionsförmåga möter i sina dagliga liv beror på den begränsade funktionsförmågan, medan den sociala modellen hänför begränsningarna till de hinder som finns i omgivningen runt den enskilda personen. Dessa hinder kan i sin tur vara av fysiskt slag men lika väl organisatoriska eller bero på andra människors attityder och förhållningssätt. Det är den sociala modellen som under senare årtionden kommit att stå alltmer i fokus även i Sverige, vilket i sin tur påverkat även språkbruket såväl till vardags som i lagtexter och annan offentlig kommunikation.

WHO:s internationella klassifikation av skada, sjukdom, funktionsnedsättning och handikapp har, som nämnts, som övergripande mål att erbjuda ett samlat och standardiserat språk och struktur för att beskriva hälsa och hälsorelaterade tillstånd. I WHO:s arbete med klassifikationen deltog även organisationer för personer med funktionsnedsättning. Redan tidigt i processen utslöts användningen av termen handikapp beroende på att ordet uppfattas som nedsättande.

Klassifikationen har, som nämnts, till syfte att beskriva hälsa och hälsorelaterade tillstånd. De begrepp som används där har

¹² Se inledningen till konventionen, stycket e).

emellertid begränsad betydelse i det nu aktuella sammanhanget eftersom fokus här är utformningen av regler som kan bidra till att säkerställa delaktighet för människor med nedsatt funktionsförmåga utan någon särskild hänsyn till specifika medicinska diagnoser.

Inte heller i FN:s standardregler eller i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning används begreppet handikapp. Även här är skälet att termen anses nedsättande, i vart fall när den används för att beskriva egenskaper hos en människa. Begreppet handikapp har i Europa från 60-talet och framåt i stället alltmer kommit att användas som en beskrivning av de begränsningar i människors möjligheter till delaktighet som uppstår när en person med funktionsnedsättning möter hinder av olika slag i sin omgivning, därav det s.k. miljörelaterade handikappbegreppet.

Även i Sverige har uttrycket handikapp kommit att betraktas som nedsättande när det används om enskilda personer. I författningstext förekommer det numera nästan inte alls. En sökning i Svensk författningssamling, SFS, på ordet handikapp ger endast nio träffar i nu gällande lagar och förordningar. I andra sammanhang är det vanligare att ordet används men numera mest i sammansatta ord och uttryck som inte innebär några uttalanden om individer. Exempel på det är *”det miljörelaterade handikappbegreppet”*, *”handikappolitiken”* och *”handikappprövelsen”*.

För att benämnda personer som har en nedsatt funktionsförmåga och som riskerar att bli handikappade i mötet med hinder i omgivningen används sedan en längre tid i stället uttrycket personer med funktionshinder. Det är också den term som i olika böjningsformer i dag används i svensk författningstext i olika sammanhang. Så förekommer ordet funktionshinder för närvarande i ett åttiotal nu gällande lagar och förordningar som publicerats i SFS.

Även uttrycket funktionshinder har dock kommit att alltmer ifrågasättas eftersom det uppfattats bidra till att osynliggöra att hindren för delaktighet i samhället främst finns i omgivningen i form av otillgänglig miljö eller organisation och begränsande attityder. Ordet funktionshinder skulle i stället, liksom tidigare uttrycket ”handikapp”, antyda att begränsningarna främst ligger hos den enskilda människan. Som alternativ till uttrycket funktionshinder har därför i allt större utsträckning kommit att användas begreppet *funktionsnedsättning*. I författningstext är det dock allt-

jämt än så länge mindre vanligt. Så ger en sökning på ordet funktionsnedsättning endast 13 träffar i SFS.

Det behövs ingen allmän och enhetlig legaldefinition av begreppen funktionshinder och funktionsnedsättning

I diskrimineringslagen används i dag uttrycket funktionshinder. Dessutom ges här en legaldefinition av vad som avses med begreppet. Enligt 1 kap. 4 § första stycket fjärde punkten avses med funktionshinder ”*varaktiga fysiska, psykiska eller begåvningsmässiga begränsningar av en persons funktionsförmåga som till följd av en skada eller en sjukdom fanns vid födelsen, har uppstått därefter eller kan förväntas uppstå*”. Definitionen innebär inte något krav på någon viss fastställd diagnos eller grad av nedsättning av funktionsförmågan. Däremot utesluts begränsningar i funktionsförmågan som inte är varaktiga.¹³

Huruvida en person som påstår sig ha en viss funktionsnedsättning verkligen har det ska normalt inte behöva bli föremål för bevisning. I förarbetena till den tidigare lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder gjordes visserligen gällande att den som påstod sig ha utsatts för diskriminering hade bevisbördan för att han eller hon hade t.ex. en viss etnisk tillhörighet eller en viss funktionsnedsättning. Enligt förarbetena till den senare antagna lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan anförde regeringen¹⁴ tvärtom att

”[n]är det gäller frågan om vilken tillhörighet en person har, bör det vara tillräckligt att en student eller en sökande påstår att han eller hon [...] är funktionshindrad.”

Riksdagen godtog propositionen. Frågan aktualiserades över huvud taget inte igen i regeringens proposition om införandet av den nya diskrimineringslagen (2008:567). Det ursprungliga synsättet, att förekomsten av ett visst funktionshinder i lagens mening måste bevisas, tycks alltså i vart fall som huvudregel inte längre ha någon giltighet.

¹³ Prop. 2007/08:95 s. 123.

¹⁴ Prop. 2001/02:27 s. 55.

Regeringsformens målsättningsstadgande i 1 kap. 2 § fjärde stycket¹⁵ om att det allmänna ska motverka diskriminering använder också begreppet funktionshinder. Vid bestämmelsens tillkomst angavs att uttrycket avsåg att knyta an till den definition av begreppet som fanns i lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder.¹⁶ Det är den definition som nu återfinns i diskrimineringslagen. Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, *LSS*, innehåller en definition av funktionshinder som är snarlik den som finns i diskrimineringslagen. *Socialtjänstlagens* funktionshinderbegrepp är däremot vidare och omfattar människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl, inklusive missbruk eller andra svåra sociala problem, möter betydande svårigheter i sin livsföring. På *socialförsäkringsområdet* finns ett antal författningar som berättigar personer med funktionshinder till ekonomiskt stöd för olika syften. De innehåller inte någon definition av vad som avses med funktionshinder. I flera fall begränsas dock tillämpningsområdet genom att det anges att rätten till en förmån endast gäller för personer med ett visst funktionshinder eller med en viss grad av nedsättning av funktionsförmågan. I *arbetsmiljölagen* används inte begreppen funktionshinder eller funktionsnedsättning över huvud taget. Det samma gäller för *plan- och bygglagen*, som i stället använder begreppen nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga.

Den här genomgången visar att användningen av begreppet funktionshinder i olika svenska författningar varierar, dels mellan diskrimineringslagen å ena sidan och en rad offentlighetsrättsliga bestämmelser å den andra, dels mellan dessa olika offentlighetsrättsliga regler. I ett flertal fall används vidare andra ord och uttryck för att beskriva och avgränsa den personkrets som en viss bestämmelse tar sikte på. Inget av detta är dock enligt min uppfattning något problem i det nu aktuella sammanhanget. De olika regelverken gäller för olika samhällsområden, i olika sammanhang och har helt olika syften. Så länge det med rimlig tydlighet och förutsägbarhet framgår av en författningsbestämmelse vem som omfattas av den har det ingen betydelse om det är begreppet funktionshinder eller andra uttryck som används och om innebörden i så fall överensstämmer med den som begreppet funktionshinder har i diskrimineringslagen. De uttryck som förekommer på olika håll i svensk rätt

¹⁵ 1 kap. 2 § femte stycket enligt förslaget om ändring av regeringsformen i regeringens proposition om en reviderad grundlag.

¹⁶ Prop. 2001/02:72 s. 49-50.

har i själva verket ofta valts just för att med rimlig precision avgränsa den i varje författningssammanhang aktuella personkretsen. Det skulle därför förmodligen skapa större problem än vad det skulle lösa om man nu försökte införa en enhetlig terminologi. Någon enhetlig definition av vad som avses med funktionshinder bör därför inte införas i gällande författningar.

Ett problem som regelbundet uppmärksammas handlar om att människor med funktionsnedsättning inte får det stöd som de behöver eller kan anses vara berättigade till enligt de regler som i dag finns. Det beror dock inte, såvitt jag kunnat se, på att begreppet funktionshinder inte har en enhetlig eller tillräckligt tydlig innebörd eller att det inte getts någon uttrycklig definition i olika författningar. I stället är skälet ofta att de myndigheter som fattar besluten enligt dessa regelverk gör olika bedömningar av enskilda människors faktiska behov, trots att de kan tyckas befinna sig i en likadan, eller i vart fall jämförbar, situation. Det är ett stort och allvarligt problem för många människor med funktionsnedsättning och deras närstående, men ett som det ligger utanför mitt uppdrag att föreslå lösningar på.

Begreppet "funktionshinder" bör ersättas av "funktionsnedsättning"

Det ingår också i mitt uppdrag att överväga eventuella ändringar när det gäller användningen av begreppet funktionshinder som sådant i svensk lag. Handikapp, funktionshinder och funktionsnedsättning är, som nämnts redan inledningsvis, begrepp som ständigt är föremål för diskussion och omtolkning i takt med att samhället förändras. Begreppet handikapp har i stor utsträckning försvunnit från både författningstext och övrigt officiellt språkbruk, mycket därför att det kommit att uppfattas som nedsättande när det används för att beskriva enskilda individer. Funktionshinder som beteckning på enskilda människors egenskaper har också kommit att ifrågasättas alltmer under senare år i samma takt som *funktionsnedsättning* blivit allt vanligare. Frågan är om det nu finns anledning att ändra även den formella begreppsanvändningen.

För att avgöra frågan om vilka termer och begrepp som är mest lämpade att använda i författningstext och andra officiella texter på svenska, bör stor hänsyn tas till hur de människor som närmast berörs uppfattar ett visst språkbruk. Det finns ju nästan aldrig tillräckliga skäl för att hålla fast vid ord och uttryckssätt som riskerar att såra, oavsett vilken befolkningsgrupp det handlar om. Även om

uppfattningen om de olika begreppen säkerligen varierar mellan olika individer, har uttrycket funktionsnedsättning kommit att förrespråkas inom de organisationer som framförallt företräder människor med funktionsnedsättning. Skälet är att uttrycket av de flesta uppfattas som neutralt beskrivande och inte stigmatiserande. Handikappförbunden (HSO), ett samarbetsorgan för flertalet riks-täckande organisationer för personer med funktionsnedsättning, och dess medlemsorganisationer, har sålunda anslutit sig till den terminologin.¹⁷

Socialstyrelsen har enligt den nationella handlingsplanen för handikappolitiken ett särskilt sektorsansvar för de handikappolitiska målen inom hälso- och sjukvård samt socialtjänst. Inom ramen för sitt sektorsansvar arbetar Socialstyrelsen främst med statistik för att beskriva levnadsförhållanden för personer med olika funktionsnedsättningar samt verksamhetsuppföljning inom rehabilitering/habilitering. Socialstyrelsens *Terminologiråd* har upprättat en s.k. termbank som innehåller begrepp och termer som Socialstyrelsen tillsammans med bl.a. Sveriges kommuner och landsting rekommenderar.¹⁸

För att beskriva en nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga till följd av sjukdom eller annat tillstånd eller till följd av en medfödd eller förvärvad skada rekommenderas i termbanken användningen av uttrycket *”funktionsnedsättning”*. Begreppet *”funktionshinder”* används i stället för att beskriva begränsningar som en funktionsnedsättning innebär för en person i mötet med omgivningen; det handlar framförallt om bristande tillgänglighet i omgivningen. Rekommendationerna innebär alltså att uttrycket funktionshinder bör användas i den betydelse ”handikapp” haft tidigare medan funktionsnedsättning bör ges den betydelse som funktionshinder har enligt dagens definition i diskrimineringslagen. Användningen av uttrycket ”handikapp” avråds helt i termbanken eftersom det anses stigmatiserande.

Förutom den uppfattning som de människor som är närmast berörda ger uttryck för, bör hänsyn även tas till det behov av en enhetlig terminologi som Socialstyrelsens termbank är ett uttryck för. Härutöver bör också beaktas vilka begrepp som används i exempelvis FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, liksom inom EG-rätten.

¹⁷ Se t.ex. hur uttrycket används på www.hso.se.

¹⁸ Se <http://app.socialstyrelsen.se/termbank/>.

I FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning¹⁹ används, som framgått, i den engelska texten framförallt uttrycket ”*disabilities*”. För detta engelska uttryck används i den svenska översättningen av konventionen emellertid ömsom funktionshinder och ömsom funktionsnedsättning. Helt konsekvent är alltså inte den svenska terminologin i konventionen. Även det engelska begreppets tvetydighet blir också uppenbart när konventionstextens konstaterande av att ”*disability*” är ett begrepp under utveckling (”*disability is an evolving concept*”) har måst översättas till svenska med ”att ’*funktionsnedsättning*’ och ’*funktionshinder*’ är begrepp under utveckling”. De här mindre avvikelserna i språklig konsekvens utgör dock såvitt jag kan se inte något praktiskt problem.

Att det är uttrycket funktionsnedsättning och inte funktionshinder som används i den svenska översättningen av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning bör sammanfattningsvis tillmätas stor betydelse för vilket begrepp som bör användas i interna svenska regler inom samma område, t.ex. i diskrimineringslagen, när det gäller att beskriva en begränsning i enskilda individers funktionsförmåga. Av förarbetena till propositionen med förslag om att Sverige skulle tillträda konventionen framgår också att man vid översättningen av konventionstexten till svenska medvetet valde att ansluta sig till de definitioner och rekommendationer som finns i Socialstyrelsens termbank. Regeringen anförde i det sammanhanget att det har stor betydelse att den svenska översättningen får en utformning som speglar aktuella svenska termer så långt som möjligt.²⁰

EG-rätten, slutligen, innehåller varken i fördragen eller i det s.k. arbetslivsdirektivet²¹ någon formell definition av vad som avses med funktionshinder eller funktionsnedsättning. Själva ordalydelsen i EG-rättens fördrag och direktiv ger inte heller någon egentlig vägledning. I den svenska språkversionen av arbetslivsdirektivet t.ex., används uttrycket funktionshinder. I den engelska språkversionen används ”*disability*”, i den tyska ”*Behinderung*” och i den spanska ”*discapacidad*”. De franska, italienska och danska språkversionerna använder å andra sidan alla motsvarigheter till svenskans ”handikapp”, nämligen ”*l’handicap*”, ”*handicap*” respektive ”*handicap*”.

¹⁹ SÖ 2008:26.

²⁰ Prop. 2008/09:28.

²¹ Direktiv 2000/78/EG.

Vad som är avgörande EG-rättsligt sett är emellertid inte vilket ord som används utan att det materiellt rättsliga skydd som de nationella bestämmelserna ger mot diskriminering inte är sämre än vad EG-rätten kräver. Vid valet av term för användning i bl.a. diskrimineringslagen kan man i det hänseendet alltså välja fritt. Av EG-domstolens dom i *Chacon Navas*-målet²² kan, som tidigare framhållits, den slutsatsen dras att det EG-rättsliga begreppet såvitt nu är aktuellt överensstämmer med den legaldefinition av funktionshinder som finns i den svenska diskrimineringslagen.

Mot användningen av begreppet *funktionsnedsättning* i stället för funktionshinder står främst att det framförallt i talspråk lätt riskerar att åtföljas av uttryck som ”*funktionsnedsatta*” (underförstått personer), vilket möjligen har en mera stigmatiserande klang än ”funktionshindrade”. Den nackdelen får emellertid anses väga mindre tungt. I skriven text är det inte svårt att undvika sådana uttryck och vilket eller vilka uttryck som används i talat språk kommer hur som helst att variera, alldeles oavsett vilken term som används i författningstext.

Sammantaget är det min bedömning att uttrycket funktionshinder i diskrimineringslagen bör bytas ut mot *funktionsnedsättning*. Det är det uttryck som numera i huvudsak används av organisationer som företräder de människor som är närmast berörda och det är också det ord som används i den svenska översättningen av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, liksom i Socialstyrelsens termbank med rekommenderade begrepp och termer. Ändringen är rent språklig och innebär alltså ingen förändring i sak.

Motsvarande ändring bör göras i lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen. Även i högskolelagen (1992:1434) bör en sådan ändring göras, nämligen i 1 kap. 5 § som innehåller en hänvisning till diskrimineringslagens bestämmelser och som uttryckligen anger de diskrimineringsgrunder som omfattas av den lagen.

I regeringsformens s.k. målsättningsstadgande i 1 kap. 2 § anges att det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av bl.a. funktionshinder. Även i den bestämmelsen bör begreppet funktionsnedsättning ersätta funktionshinder.

Uttrycket funktionshinder förekommer i ytterligare ett åttioal nu gällande författningar. Det har av tidsskäl inte varit möjligt att inom ramen för det här uppdraget gå igenom samtliga dessa och

²² Mål C-13/05.

överväga om uttrycket funktionshinder bör ersättas med funktionsnedsättning även i dessa lagar och förordningar. För att över tid åstadkomma en enhetlig användning av de här begreppen i svensk rätt bör ett sådant terminologibyte övervägas där det är sakligt befogat, i samband med att någon annan ändring ändå görs i en författning där uttrycket funktionshinder förekommer.

Begreppet "*handikapp*" har i stor utsträckning försvunnit från i vart fall författningstext, huvudsakligen eftersom det kommit att uppfattas som nedsättande. Ännu förekommer dock uttrycket i ett litet antal nu gällande lagar och förordningar enligt den översiktliga genomgång i SFS som jag gjort. På motsvarande sätt som jag här föreslagit när det gäller begreppet funktionshinder bör det övervägas om även uttrycket "*handikapp*" kan ersättas med *funktionshinder* i dessa författningar i samband med att någon annan ändring av dem ändå görs. Det gäller inte bara när ordet används för att beteckna en egenskap hos enskilda människor utan även i de sammanhang där uttrycket används i sammansatt form, som "*handikappersättning*" eller "*handikappolitik*". Det går förmodligen lika bra att använda uttryck som *funktionshinderpolitik*.

Tillgänglighet omfattar också användbarhet

I diskrimineringslagen förekommer uttrycken tillgänglighet och användbarhet endast på ett ställe. Det är i nuvarande 2 kap. 5 § andra stycket, där det föreskrivs att förbudet mot diskriminering gäller även i det fall en utbildningsanordnare genom skäliga åtgärder i fråga om *lokalernas tillgänglighet och användbarhet* kan se till att en person med funktionshinder kommer i en jämförbar situation med personer utan sådant funktionshinder. Någon definition av vad som avses med tillgänglighet och användbarhet finns däremot inte. I författningskommentaren liksom i de allmänna övervägandena angående bestämmelsen anges att åtgärdsskyldigheten kan handla om sådant som "*avser att förbättra den fysiska tillgängligheten till högskolan och därtill hörande lokaler (tillgänglighet) liksom att i möjligaste mån göra dessa lokaler användbara för funktionshindrade (användbarhet)*".²³ Här ges också exempel på skäliga åtgärder för att åstadkomma tillgängliga och användbara lokaler. Det kan handla om höga trösklar, heltäckningsmattor, avsaknad av hiss, placering av dörröppnare, utformning av toalettutrymmen och liknan-

²³ Prop. 2007/08:95 s. 199, 507.

de. Det kan också handla om god ventilation för den som är allergiker, teleslingor och god akustik för personer med nedsatt hörsel, synskadades behov av kontrast och förstärkt belysning m.m.²⁴

Diskrimineringskommittén konstaterade i sitt betänkande *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning*²⁵ att det inte finns någon övergripande fastställd definition av de båda begreppen, men att en förenklad förklaring av uttrycket som ofta används är att tillgänglighet avser möjligheten för en person med funktionsnedsättning att exempelvis ta sig fram till och in i en byggnad. Användbarhet tar då sikte på personens möjligheter att ta sig fram inne i byggnaden och att använda gemensamma utrymmen och inventarier (telefoner, datorer m.m.), ta del av information m.m. på lika villkor som andra. Ett annat vanligt förekommande sätt att se på saken är emellertid att begreppet tillgänglighet omfattar båda dessa aspekter på delaktighet på likvärdiga villkor.

Kommittén redovisade som sin uppfattning att tillgänglighet och användbarhet många gånger får anses ge uttryck för i grunden samma krav. Begreppen behövde därför inte preciseras var för sig i diskrimineringslagstiftningen. Eventuella oklarheter när det gäller gränsdragningen mellan det ena och det andra begreppet som kan uppstå om båda förekommer i en författningsbestämmelse kunde dessutom undvikas om uttrycket tillgänglighet används för att täcka både och.²⁶

Jag delar Diskrimineringskommitténs uppfattning i den här frågan. Det är också på detta sätt uttrycket *tillgänglighet* används i de riktlinjer till förordningen (2001:526) om myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken som Myndigheten för handikappolitisk samordning, Handisam, tagit fram. I det förslag som jag lägger fram i avsnitt 4 om införandet av en särskild diskrimineringsbestämmelse som tar sikte på bristande tillgänglighet används således begreppet tillgänglighet i betydelsen både tillgänglig och användbar.

Ingen legaldefinition av tillgänglighet behövs

FN:s standardregler innehåller inte någon uttrycklig definition av begreppet tillgänglighet. Däremot beskrivs begreppet genom att det i reglerna anges att personer med funktionsnedsättning ska

²⁴ Prop. 2007/08:95 s. 507.

²⁵ SOU 2006:22.

²⁶ SOU 2006:22 s. 63 ff.

kunna få tillgång dels till den fysiska miljön inklusive transporter, dels till information och möjlighet till kommunikation.²⁷ Inte heller FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning innehåller någon definition av tillgänglighet. Också här ges dock en beskrivning, i artikel 9, av vad som avses med begreppet som i allt väsentligt är densamma som i standardreglerna. Här sägs att konventionsstaterna, för att göra det möjligt för personer med funktionsnedsättning att leva oberoende och att fullt ut delta på alla livets områden, ska vidta ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att personer med funktionsnedsättning får tillgång på samma villkor som andra till den fysiska miljön, till transporter, till information och kommunikation, innefattande informations- och kommunikationsteknik (IT) och system samt till andra anläggningar och tjänster som är tillgängliga för eller erbjuds allmänheten.

Inte heller de EG-rättsliga regler som har betydelse när det gäller tillgänglighet till olika verksamheter för personer med funktionsnedsättning innehåller någon definition av tillgänglighetsbegreppet. Detsamma gäller för motsvarande svenska författningar. Exempelvis i plan- och bygglagen förekommer begreppen tillgänglig och användbar utan att närmare definieras. I förarbetena till lagen beskrivs emellertid vilka typer av åtgärder som åsyftas. Till sin art är de snarlika de exempel som ges i förarbetena till diskrimineringslagen.

Att tillgänglighet och användbarhet alltså inte tycks ha getts några legaldefinitioner vare sig i internationella rättsakter eller i svenska författningar som tar sikte bl.a. på rättigheter och möjligheter för personer med funktionsnedsättning är kanske inte så konstigt. Uttryckens betydelse i vardagligt språkbruk är tämligen klar. Åtgärder för att skapa tillgänglighet aktualiseras dessutom i en mera allmän mening på ett i huvudsak likartat sätt inom olika samhällsområden. De kan i huvudsak hänföras till den fysiska miljön, information, kommunikation, transporter samt stöd eller service.

Såvitt känt har avsaknaden av en legaldefinition av begreppet tillgänglighet i diskrimineringslagen och andra svenska författningar inte heller skapat några tolkningsproblem. De skillnader i betydelse som finns mellan författningarna när det gäller tillgänglighet har inte med definitionen av begreppet att göra. I stället är det, som i fallet med plan- och bygglagens regler, bestämmelsernas tillämpningsområde som varierar. PBL:s regler om tillgänglighet gäller så-

²⁷ FN:s standardregler, regel 5.

ledes bara i förhållande till personer med vissa funktionsnedsättningar, nämligen nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga.

Sammanfattningsvis behövs, enligt min bedömning, ingen legaldefinition av vad som avses med tillgänglighet i de författningar där uttrycket nu förekommer. När det gäller det förslag till ny diskrimineringsbestämmelse som jag här lägger fram torde det i själva verket inte vara vare sig möjligt eller önskvärt att uttömmande ange vilka åtgärder som omfattas av den föreslagna tillgänglighetsskyldigheten. Bestämmelsen bör vara utformad så att den är tillräckligt flexibel för att kunna fungera under lång tid, oavsett t.ex. nya tekniska lösningar på olika områden.²⁸ Någon definition av vad som avses med tillgänglighet bör alltså inte heller införas i diskrimineringslagen. Däremot ska exempel på sådana åtgärder redovisas i förarbetena till den nu föreslagna bestämmelsen.

²⁸ Se också Waddington 2004, s. 8 ff.

4 Bristande tillgänglighet kan utgöra diskriminering

I detta avsnitt föreslås att en bestämmelse införs i diskrimineringslagen (2008:567) med den innebörden 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, betraktas som diskriminering. Bestämmelsen ska gälla i fråga om alla de samhällsområden som idag omfattas av diskrimineringslagens förbud mot diskriminering. De separata bestämmelser om skyldighet att vidta stöd- och anpassningsåtgärder som nu gäller i arbetslivet och på högskoleområdet föreslås bli upphävda.

I lagen införs också en icke uttömmande uppräknning av omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om åtgärderna i det enskilda fallet är skäliga att kräva.

Ansvar för en 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.

Som bakgrund till de nu aktuella övervägandena och förslagen redovisas i avsnitt 15 – 17 i promemorians del 2 internationella åtaganden och gällande rätt, regleringen i några andra länder samt frågans tidigare behandling.

4.1 Utgångspunkter

Uppdraget

Mitt uppdrag innebär att jag ska lämna förslag om hur underlåtenhet att vidta åtgärder mot bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning skulle kunna regleras som en form av diskriminering. Som framgår av det följande har jag kommit fram till slutsatsen att en sådan reglering både behövs och är möjlig att utforma på ett ändamålsenligt sätt.

Uppdraget har omfattat de samhällsområden som omfattas av den nya diskrimineringslagen (2008:567) som trädde i kraft den 1 januari 2009 och som i dag inte har en sådan reglering. Jag har tolkat uppdraget i den delen så, att det omfattar dels sådana samhällsområden där diskrimineringslagen helt saknar uttryckliga bestämmelser om bristande tillgänglighet, dels sådana områden där tillgänglighetsregler visserligen finns, men där tillämpligheten är på ett eller annat sätt begränsad. I det följande kommer dessa samhällsområden att behandlas var för sig.

En allmän begränsning som följer av uppdragets utformning är att de förslag som jag lägger fram tar sikte på en reglering inom diskrimineringslagstiftningens ram. Regler som direkt eller indirekt berör stöd- och anpassningsåtgärder för personer med funktionsnedsättning finns visserligen också i andra delar av den svenska lagstiftningen, främst inom plan- och bygglagstiftningen, på arbetsmiljö- och socialförsäkringsområdet samt inom arbetsrätten. Jag föreslår dock inga ändringar i några sådana andra författningar.

Ett resultat av uppdragets begränsning till diskrimineringslagens tillämpningsområde är att inte heller mitt förslag till förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighetsåtgärder, kommer att gälla överallt i samhället. Exempel på områden som i dag inte omfattas av diskrimineringslagens bestämmelser är delaktighet i politiska partiers eller ideella organisationers interna verksamhet.

Tillgänglighet som en mänsklig rättighet

En utgångspunkt för mina överväganden och förslag är att den svenska diskrimineringslagstiftningen 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. Den utgångspunkten sammanfaller också med det mål om delaktighet i samhällslivet för personer med funktionsnedsättning på likvärdiga villkor som riksdag och regering konsekvent har bekänt sig till och förbundit sig att sträva mot under mycket lång tid.

Främst bland de internationella instrument som i det här sammanhanget är aktuella är Förenta Nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Konventionen ställer bl.a. krav på att bristande stöd- och anpassningsåtgärder ska förbjudas som en form av diskriminering. Sverige har ratificerat såväl konventionen som konventionens protokoll om klagorätt för enskilda personer. Konventionen behandlas i avsnitt 15.6. Även av FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter torde följa en skyldighet för staten att se till att anpassningsåtgärder vidtas av såväl det allmänna som av icke-statliga aktörer. Konventionen behandlas närmare i avsnitt 15.2. Detsamma gäller FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och FN:s konvention om barnets rättigheter, som behandlas närmare i avsnitt 15.3 respektive 15.4.

Också Europarådets reviderade sociala stadga ställer krav på åtgärder för tillgänglighet. Enligt artikel 15 punkten 3 i stadgans del II åtar sig parterna att främja fullständig social integration och deltagande i samhällslivet för personer med funktionshinder, särskilt genom medel – inbegripet tekniska hjälpmedel – som syftar till att övervinna hinder för informationsutbyte och rörlighet och möjliggöra deras tillgång till transportmedel, bostäder, kulturell verksamhet och fritidssysselsättning. Enligt den förklarande rapporten till stadgan²⁹ innebär den omarbetade bestämmelsen att skyddet för personer med funktionsnedsättning utvidgas till att gälla självständig social integration, personligt oberoende och deltagande generellt i samhällslivet. Stadgan behandlas närmare i avsnitt 15.8.

Även gemenskapsrätten inom Europeiska unionen ställer krav på ett effektivt skydd mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Än så länge gäller det visserligen bara på arbetslivets område, om än i vid mening. Men, ett förhandlingsarbete pågår om att utvidga regelverket till att gälla även på de flesta samhällsområden som annars i dag omfattas av den svenska diskrimineringslagen. Ett mera heltäckan-

²⁹ Förklarande rapport (explanatory report) till den reviderade sociala stadgan, § 63.

de svenskt förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet skulle alltså också ge en god beredskap för kommande förändringar på gemenskapsrättslig nivå. Innebörden av gemenskapsrätten behandlas i avsnitt 15.9.

EU:s stadga om grundläggande rättigheter ställer också krav i detta avseende. Stadgan har sedan den 1 december 2009 i och med det s.k. Lissabonfördragets ikraftträdande samma status som fördragen själva. Enligt artikel 26 i stadgan erkänner och respekterar unionen att personer med funktionsnedsättning har en rätt att få del av åtgärder som syftar till att säkerställa deras oberoende, sociala och yrkesmässiga integrering och deltagande i samhällslivet. Stadgan behandlas i avsnitt 15.9.5.

Behovet av tillgänglighetslagstiftning

I avsnitt 17 i promemorians del 2 redovisas bl.a. frågans tidigare behandling. Här framgår tydligt att det, rent allmänt, alltjämt finns stora brister när det gäller möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att vara delaktiga på samhällslivets olika områden. De åtaganden som under de gångna årtiondena gjorts från det allmännas sida, för sig eller tillsammans med företrädare för den privata sektorn, har oftast varit av icke bindande slag. Regering och riksdag har i olika sammanhang direkt eller indirekt gett uttryck för att utvecklingen mot målet – full delaktighet – går alltför långsamt. I det sammanhanget finns anledning att särskilt påminna om att svensk bygglagstiftning ställt krav på tillgänglighet sedan mer än 40 år. Och det är 30 år sedan lagen (1979:558) om handikappanpassad kollektivtrafik trädde i kraft.

I mångt och mycket planeras och byggs utan närmare hänsyn till de behov som personer med olika funktionsnedsättningar kan tänkas ha. Man bygger trösklar, trånga dörrar, onödiga trappsteg etc. utan tanke på att det finns ett betydande antal människor som då hindras i sina dagliga liv. Förstärkning av ljud med magnetslinga är snarare undantag än regel i kassor, receptioner och andra ställen där människor möts, trots att det finns ett mycket stort antal personer med nedsatt hörsel. Det finns motsvarande exempel som rör människor med andra typer av funktionsnedsättning, både ”synliga” och ”osynliga”. Dessa människors behov behandlas ofta som ”särskilda” medan den gängse normen bara betraktas som ”vanlig”.

I själva verket innebär *alla* de olika vägval som görs varje gång en byggnad uppförs och utformas eller beslut fattas om vilken inredning som ska väljas och vilka tekniska eller andra funktioner som behövs, också att beslut fattas om tillgänglighet och användbarhet. Arbetsgivare, företag och andra näringsidkare, kommuner, landsting och statliga myndigheter lägger hela tiden ner ekonomiska och andra resurser på att anpassa både lokaler och verksamhet till arbetstagares, kunders och medborgares förväntade behov, utan att det kallas för anpassnings- eller tillgänglighetsåtgärder. Innan arbetstagare kan påbörja sin anställning på en arbetsplats eller kunder och medborgare tas emot i affärer, på hotell och restauranger eller vid advokat- eller fastighetsmäklarkontor eller kommunala och statliga inrättningar av olika slag, ska elektriskt ljus, värme, vatten och ventilation installeras, golv läggas, telefoner kopplas in, möbler köpas in och placeras, dekoraktioner väljas, väggytor målas i färger som först ska väljas, samt arbetsmaterial som papper, pennor, gem och häftapparater, räknedosor och datorer köpas in. Oavsett hur påkostat eller sparsamt man väljer att gå tillväga så vidtas det ändå i alla dessa sammanhang en lång rad åtgärder för utformning och anpassning av miljö och organisation, åtgärder som alla grundas på antaganden och föreställningar om människors behov av olika slag.

Även om det är förstaeligt att sådana åtgärder i stor utsträckning utgår från en föreställning om det stora flertalet människors vanligaste behov och förutsättningar, så medför det problem om vi inte ser att det ändå är just val som hela tiden görs, och att många av dessa faktiskt skulle kunna göras på ett annat sätt och på det viset undvika att skapa barriärer som utestänger t.ex. personer med funktionsnedsättningar.³⁰

I den nationella handlingsplanen för handikappolitiken³¹ – *Från patient till medborgare* – finns en vision om att samhället ska bli öppet för alla. Handlingsplanen syftar till att skapa en samhällsgemenskap med mångfald som grund och med möjligheter till full delaktighet och jämlikhet i levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättning. Dit är det fortfarande en lång väg att gå.

Redan 1989 års Handikapputredning såg sig tvingad att konstatera att mål som satts upp inte hade infriats. Utredningen framhöll t.ex. att stora förväntningar hade knutits till det nationella handlingsprogrammet i handikappfrågor från 1982 med dess breda för-

³⁰ Se vidare Waddington 2004, s. 31 ff.

³¹ Prop. 1999/2000:79.

ankring hos samtliga dåvarande riksdagspartier, de båda kommunförbunden och handikapprörelsen. Genom uppföljningar som gjorts på regeringens uppdrag av Statens handikappråd och genom Handikapputredningens egna kartläggningar stod det klart att det visserligen tillkommit reformer som främjat situationen för människor med funktionsnedsättningar men att mycket stora brister kvarstod och att nya klyftor tillkommit.³²

Det fanns enligt min bedömning många goda skäl för det ambitiösa målprogrammet i den nationella handlingsplanen *Från patient till medborgare*. Ett krasst sådant är att det är samhällsekonomiskt lönsammare och ger tillskott i de offentliga kassorna om allt fler kan ta sig in på den reguljära arbetsmarknaden eller ut i övrigt samhällsliv tack vare generella tillgänglighetsåtgärder som kompletteras när det gäller särskilda behov av stöd och anpassning av arbetsplatser, gator och torg, i butiker, restauranger, samlingslokaler och så vidare. Ett mera fundamentalt skäl är att i en demokrati bör samhället med alla dess funktioner vara utformat så, att så många människor som alls är möjligt kan delta på likvärdiga villkor, utan att vara föremål för onödigt segregering åtgärder. Därför är det ett värdigt mål i sig att öka den generella tillgängligheten, samtidigt som särskilda former av stöd och anpassning alltjämt har en viktig roll att spela.

Ökad generell tillgänglighet, liksom riktade stöd, kan dessutom ses som en allmän försäkring. Människor med funktionsnedsättning finns överallt. Existensen eller icke-existensen av en funktionsnedsättning är inte en omständighet i livet som är en gång för alla given. Var och en av oss, eller någon närstående, kan få en funktionsnedsättning under livets gång. Inte minst finns ett starkt samband mellan ålder och funktionsnedsättning. Därför ska inte heller konsekvenserna av mötet mellan en funktionsnedsättning och hinder i det omgivande samhället ses bara som en personlig angelägenhet för den enskilda människan. De är en angelägenhet för alla.

Åtgärder som resulterar i ökad tillgänglighet kan vidare bidra till en allmänt ökad produktivitet, t.ex. genom att underlätta snabba eller enklare transporter inom eller mellan olika lokaler. I olika farosituationer kan stärkta krav på tillgänglighet också bidra till att öka säkerheten.

³² SOU 1991:46 s. 22, 27-28, .

I en enkätundersökning³³ som Riksförsäkringsverket (RFV) gjorde år 2002 bland 7 000 personer i åldrarna 23 – 64 år som beviljats assistansersättning, handikappersättning eller bilstöd, analyseras skillnader i levnadsvillkor mellan personer med funktionsnedsättning och totalbefolkningen. Frågorna formulerades likadant som i Statistiska Centralbyråns s.k. ULF-undersökningar.³⁴ RFV:s undersökning och analys visar på stora skillnader i förvärvsfrekvens, inkomster och utbildningsnivå mellan personer med funktionsnedsättning och övriga befolkningen.

I undersökningen får man också en indikation på hur det normala samhällslivet fungerar om man ser på t.ex. vad personer med nedsatt rörelseförmåga eller nedsatt hörsel gör på sin fritid. För alla ”normala” fritidsaktiviteter är personer med någon av de två funktionsnedsättningarna klart underrepresenterade jämfört med totalbefolkningen. Det visar sig också att personer med funktionsnedsättning upplever sig i betydligt större utsträckning än andra hindrade från att utöva sina fritidsintressen. I viss mån kan det naturligtvis ha att göra med själva funktionsnedsättningen, men till en inte obetydlig del beror det på att nedsättningen förvandlas till ett hinder vid mötet med den omgivande miljön, t.ex. när man kommer till en restaurang, biograf eller teater.

Andelen personer som hindras i sina fritidsaktiviteter är generellt högre bland män än hos kvinnor. Den stora skillnaden finns emellertid mellan personer som har en medfödd och de som har en förvärvad funktionsnedsättning. Det kan naturligtvis bero på att fritidsintressena hos personer som har en funktionsnedsättning från födseln kan ha styrts just av de bristande möjligheter som hindren i miljön utgör och som man varit ”van” vid från början. Ungefär hälften av personerna med en medfödd rörelsenedsättning uppgav att deras möjligheter att utöva sina fritidsintressen påverkades i stor utsträckning. För personer som fått sin funktionsnedsättning i vuxen ålder är andelen över 70 procent.³⁵ För personer med sensoriska funktionsnedsättningar (syn och hörsel) är andelen som i stor utsträckning upplever att de hindras från att utöva sina fritidsintressen något över 30 procent för dem med medfödda nedsättningar men över 60 procent för dem som fått funktionsnedsättningar senare i livet. Av personer med intellektuell funktionsnedsättning

³³ *Ojämligheter i levnadsvillkor – en jämförelse mellan personer med funktionshinder och övriga befolkningen*, RFV 2003:15.

³⁴ Undersökning om levnadsförhållanden (ULF).

³⁵ RFV 2003:15, s. 43.

uppges cirka 45 procent att de hindras i stor utsträckning att utöva sina fritidsintressen.

Situationen för personer med funktionsnedsättning såsom den kommer till uttryck genom RFV:s rapport, kan också sammanfattas i form av andelen personer som är nöjda med sin livssituation. Här ingår naturligtvis allt från arbete, ekonomiska resurser till möjligheterna att delta i samhällslivet utifrån sina egna förutsättningar. Bland människor i åldern 23 – 64 år i totalbefolkningen var cirka 80 procent nöjda med sina liv, jämfört med cirka 60 procent bland dem med medfödd funktionsnedsättning och 40 procent bland dem som fått en nedsättning i funktionsförmågan senare i livet.³⁶

Resultatet av RFV:s undersökning kan ses som en indikation på att många av de vardagliga funktionerna i samhället inte är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Därmed blir det också ett allmängiltigt problem, och ett än mera omfattande sådant om vi tar med i beräkningen också alla dem som mer eller mindre tillfälligt får sin funktionsförmåga nedsatt och alla dem som har åldersrelaterade funktionssvårigheter. Den bristande tillgängligheten är således inte en fråga som rör enbart personer med funktionsnedsättning och deras närmaste utan ett i högsta grad generellt samhällsproblem.

Behovet av att vidta ytterligare, och delvis nya, åtgärder för att säkerställa den praktiska och reella, inte endast teoretiska och illusoriska, rätten för personer med funktionsnedsättning att inte stängas ute från ett likvärdigt deltagande i samhällsgemenskapens alla delar genom bristande tillgänglighet är alltså tydligt. På grundval av de många utredningar som gjorts och vad som under årtionden redovisats härom i det offentliga trycket, och inte minst – naturligtvis – genom vad som under årens lopp förmedlats från människor själva som lever med olika funktionsnedsättningar, får det som jag ser saken t.o.m. sägas vara uppenbart. Den bilden bekräftas också av vad som framkommit vid de olika hearingar och andra möten som jag hållit med företrädare för handikapprörelsen under utredningsarbetets gång, liksom av de rapporter från uppföljningar, utvärderingar och liknande som i detta sammanhang lagts fram eller överlämnats till mig av myndigheter med särskilt ansvar på det aktuella området, t.ex. tidigare Handikappombudsmannen, den nya Diskrimineringsombudsmannen, Myndigheten för handikappoli-

³⁶ RFV 2003:15, s. 45.

tisk samordning (Handisam), Boverket, Statens kulturråd, Högskoleverket, Skolverket, m.fl.

Olika delar av inte minst den offentligrättsliga lagstiftningen 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 slutbetänkandet *Får jag lov? Om planering och byggande*³⁷, 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!*³⁸ 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.

Ytterligare förändringar och förstärkningar av annan lagstiftning kan säkert bidra positivt till en ökad tillgänglighet. En allmän översyn av sådana regler ligger emellertid utanför mitt uppdrag, som i stället tar sikte på möjligheterna att bättre använda just diskrimineringslagstiftningen som en del i strävandena mot ett tillgängligt samhälle. Oavsett detta har jag dragit den slutsatsen att det måste bli möjligt för enskilda personer med funktionsnedsättning att rättsligt göra gällande sin rätt att kunna delta i samhällslivet på likvärdiga villkor utan hinder i form av bristande tillgänglighet. Genom att skapa sådana möjligheter kan diskrimineringslagstiftningen bli en kompletterande och förstärkande drivkraft för att åstadkomma ett samhälle som är tillgängligt för så många som möjligt.

³⁷ SOU 2005:77.

³⁸ SOU 2008:68.

Sammanfattningsvis gör jag alltså den bedömningen att ett särskilt förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning bör införas i diskrimineringslagen (2008:567).

4.2 Ett diskrimineringsförbud mot bristande tillgänglighet införs

Mitt förslag: Ett fristående förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning införs i diskrimineringslagen. Det sker genom att en ny tredje punkt om vad som avses med diskriminering läggs till i 1 kap. 4 § diskrimineringslagen (2008:567):

3. bristande tillgänglighet: att 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,

I ett nytt andra stycke i bestämmelsen anges, icke uttömmande, vilka faktorer som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om en åtgärd ska anses skäligen enligt den nya diskrimineringsbestämmelsen.

De särskilda bestämmelserna i 2 kap. 1 § andra stycket och 2 kap. 5 § andra stycket diskrimineringslagen, om arbetsgivares respektive utbildningsanordnares skyldigheter att vidta stöd- och anpassningsåtgärder, upphävs.

Min bedömning: Den föreslagna bestämmelsen är förenlig med skyddet för egendom och för rätten att driva näring enligt Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och regeringsformen.

Ett fristående diskrimineringsförbud mot bristande tillgänglighet införs

Förbud mot diskriminering i form av underlåtenhet att vidta åtgärder för tillgänglighet finns i dag i diskrimineringslagen endast på arbetslivets och högskolans områden. I 2 kap. 1 § andra stycket

diskrimineringslagen stadgas att diskrimineringsförbudet för arbetsgivare gäller även i det fall arbetsgivaren genom skäliga stöd- och anpassningsåtgärder kan se till att en arbetstagare, arbetssökande eller en yrkespraktikant med ett funktionshinder kommer i en jämförbar situation med personer utan sådant funktionshinder. Enligt 5 § andra stycket i samma kapitel gäller diskrimineringsförbudet också i det fall en utbildningsanordnare genom skäliga åtgärder i fråga om lokalernas tillgänglighet och användbarhet kan se till att en person med funktionshinder, som söker eller har antagits till utbildning enligt högskolelagen (1992:1434), eller till utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, kommer i en jämförbar situation med personer utan sådant funktionshinder. Bestämmelserna skiljer sig åt på så sätt att en arbetsgivares skyldighet omfattar alla olika typer av stöd- och anpassningsåtgärder, alltså även sådana som har t.ex. med arbetets organisation eller särskilt anpassade hjälpmedel att göra, medan skyldigheten inom högskoleområdet endast omfattar lokalernas utformning.

Bristande tillgänglighet betraktas alltså principiellt redan som en form av diskriminering i gällande svensk rätt, om än regelverket inte är genomfört på alla samhällsområden. En utgångspunkt vid diskrimineringslagens tillkomst var att lagstiftningen ska vara så heltäckande som möjligt för att diskriminering ska kunna bekämpas på ett verkningsfullt sätt.³⁹ Motsvarande synsätt ligger till grund för mitt uppdrag som i första hand tar sikte på *hur*, snarare än *om*, diskrimineringsförbudet i den här delen ska kunna omfatta de delar av diskrimineringslagens tillämpningsområde där det inte gäller i dag. Tillgänglighet till byggd miljö, information m.m. är många gånger lika viktig för en person med funktionsnedsättning oavsett om det rör sig om situationer som kan hänföras till arbetslivet, studier, handel med varor eller tjänster, hälso- och sjukvården, myndighetskontakter m.m.

Redan före diskrimineringslagens ikraftträdande den 1 januari 2009 gällde, för arbetsgivares och högskolors skyldighet att vidta åtgärder för tillgänglighet lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder, respektive lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan. I båda fallen var det särskilda diskrimineringsförbudet i fråga om bristan-

³⁹ Prop. 2007/08:95 s. 83 f.

de tillgänglighet kopplat till det allmänna förbudet mot direkt diskriminering.

Förbudet mot direkt diskriminering bygger på en jämförelse mellan enskilda personer, antingen konkreta eller hypotetiska, och endast den som kan sägas befinna sig i en jämförbar situation i förhållande till någon som behandlats bättre i något visst avseende, kan använda sig emellertid av diskrimineringsförbudets skydd. I många fall befinner sig emellertid inte en arbetssökande, arbetstagar, eller student med funktionsnedsättning i en situation som är jämförbar med den för personer utan en sådan funktionsnedsättning. De båda lagarnas särskilda tillgänglighetsregler föreskrev därför att förbudet mot direkt diskriminering skulle gälla *även* då en arbetsgivare eller utbildningsanordnare genom att vidta skäliga stöd- och anpassningsåtgärder kunde skapa en sådan jämförbar situation. Om det sålunda genom åtgärder som kunde anses som skäliga att kräva, var möjligt att eliminera effekterna av en funktionsnedsättning i förhållande till i vart fall de väsentligaste uppgifterna i ett arbete skulle arbetsgivaren alltså bortse från funktionsnedsättningen vid jämförelsen.

Diskrimineringskommitténs förslag till diskrimineringsförbud i fråga om bristande tillgänglighet innebar att den separata tillgänglighetsbestämmelsen skulle behållas på arbetslivets område. Det var en konsekvens av att kommittén även i övrigt föreslog att lagens bestämmelser med avseende på arbetslivets område skulle finnas i ett helt eget kapitel. Samtidigt föreslog kommittén att en i sak i princip motsvarande, men gemensam, bestämmelse skulle införas för alla övriga delar av diskrimineringslagens tillämpningsområde, alltså även vad gäller högskoleutbildning. Båda bestämmelserna utformades utan att behålla den tidigare kopplingen till förbudet mot direkt diskriminering. I stället stadgades bara att förbudet mot diskriminering skulle gälla även då en jämförbar situation kunde skapas för personer med funktionsnedsättning i förhållande till dem som saknar en sådan funktionsnedsättning.⁴⁰

Bakgrunden till kommitténs förslag att ta bort kopplingen mellan kravet på tillgänglighetsskapande åtgärder och förbudet mot direkt diskriminering var att brister i tillgänglighet kan vara av så skiftande slag. De kan vidare, å ena sidan, ses som en rent faktisk konsekvens av den fysiska miljön utan koppling till någon fysisk eller juridisk persons konkreta handlande eller underlåtenhet, vilket

⁴⁰ SOU 2006:22 del 2 s. 44-49.

kan göra det svårt att tala om vare sig direkt eller indirekt diskriminering. Å andra sidan kan de vara just en effekt av sådana handlingar eller underlåtenheter. De är inte heller begränsade till effekter av fysisk miljö, utan kan ofta bero på att en organisation eller rutiner inte är särskilt anpassade för personer med funktionsnedsättning.

Med en tillgänglighetsregel som lagtekniskt knyter an till förbudet mot direkt diskriminering fanns det, enligt utredningen, i många fall en risk för att fokus kommer att ligga på huruvida en viss brist i tillgänglighet kan betraktas som direkt eller indirekt diskriminering, i stället för att uppmärksamheten och analysen riktas mot om en viss anpassningsåtgärd för att personer med funktionsnedsättning ska kunna komma till sin rätt är skäligen att kräva eller inte.

Särskilt om förhållandet till förbudet mot indirekt diskriminering

Regeringen för sin del anförde i förarbetena till den nya diskrimineringslagen⁴¹ att syftet med stöd- och anpassningsåtgärder är att söka eliminera eller reducera verkningarna av ett funktionshinder och på så vis söka skapa en jämförbar situation. Frågan om jämförbar situation hade, enligt regeringen, betydelse endast för bedömningen av om direkt diskriminering är för handen. Därmed skulle det inte bli aktuellt att underlåtenhet i fråga om stöd- och anpassningsåtgärder bedöms som indirekt diskriminering. Regeringen ansåg dock inte att detta behövde särskilt anges i lagtexten. För min del kan jag inte helt dela regeringens bedömning.

För avgörandet av om diskriminering föreligger i ett särskilt fall måste alltid göras en jämförelse. De gäller både för direkt och indirekt diskriminering. Skillnaden består i att det i det förra fallet är fråga om att jämföra *en konkret individ* som har en viss anknytning till en funktionsnedsättning, med andra personer, verkliga eller hypotetiska, som saknar den anknytningen. I det senare fallet är det däremot i första hand *en grupp av personer* med en viss funktionsnedsättning som ska jämföras med alla andra personer som inte har en sådan funktionsnedsättning.

Inte sällan när det gäller bristande tillgänglighet för personer med en funktionsnedsättning beror missgynnandet – som många skulle beskriva saken – just på att alla behandlas likadant, det vill säga utan hänsyn till vars och ens särskilda förutsättningar, behov

⁴¹ Prop. 2007/08:95 s. 150.

eller önskemål med anledning av funktionsnedsättningen. Sådana situationer ligger det allmänt sett närmare till hands att bedöma som indirekt diskriminering än som direkt (innebörden i de olika diskrimineringsbegreppen behandlas i avsnitt 14.1.15). Ett konkret exempel får illustrera detta.

Om en enskild arbetssökande väljs bort på grund av sin funktionsnedsättning trots att denna inte har någon inverkan på hans eller hennes förutsättningar att kunna utföra ett visst arbete kan det vara fråga om direkt diskriminering. Ett sådant fall av direkt diskriminering kan avslöjas genom en jämförelse med hur någon annan som inte har den aktuella funktionsnedsättningen, och som i övrigt har samma kvalifikationer för arbetet, behandlas av arbetsgivaren. Låt oss i stället tänka oss att det t.ex. för samtliga receptionister hos en viss arbetsgivare ingår i arbetsuppgifterna att också bära paket till posten. Det är i så fall ett anställningskrav som gäller lika för alla och alltså kan framstå som neutralt. För personer med en viss funktionsnedsättning (t.ex. med avseende på rörelseförmåga), till skillnad från personer utan den funktionsnedsättningen, kan kravet vara mycket svårt eller till och med omöjligt att uppfylla. Om arbetsgivaren inte kan rättfärdiga anställningskravet enligt de regler som finns i diskrimineringslagstiftningen, t.ex. därför att uppgiften bara är en marginell del av arbetet och en annan receptionist ensam skulle kunna ta ansvar för den, kan det vara fråga om indirekt diskriminering om arbetsgivaren ändå väljer bort en arbetssökande med rörelsenedsättning, i stället för att anpassa arbetsuppgifterna för honom eller henne. För att kunna avslöja sådan indirekt diskriminering krävs först och främst att en jämförelse av möjligheterna att uppfylla anställningsvillkoret görs mellan personer med rörelsenedsättning som grupp, å ena sidan, och personer som saknar en sådan nedsättning av rörelseförmågan, å den andra.

Att en underlåtenhet att vidta stöd- och anpassningsåtgärder i vissa fall kan utgöra indirekt diskriminering framstår alltså enligt min mening som klart. Utformningen av det EG-rättsliga förbudet mot indirekt diskriminering stöder också det synsättet. Enligt det s.k. arbetslivsdirektivets⁴² artikel 2.2.b.ii, ska indirekt diskriminering anses förekomma när en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfaringsätt särskilt missgynnar en viss grupp av personer, om inte

⁴² Direktiv 2000/78/EG.

”när det gäller personer med ett visst funktionshinder, arbetsgivaren [...] är skyldig, enligt den nationella lagstiftningen, att vidta lämpliga åtgärder i enlighet med principerna i artikel 5 för att undanröja de nackdelar som denna bestämmelse, detta kriterium eller förfaringsätt för med sig.”

Direktivets artikel 5 stadgar i sin tur att rimliga anpassningsåtgärder ska vidtas för att garantera principen om likabehandling för personer med funktionshinder. Av direktivets artikel 2.1 framgår att med principen om likabehandling avses att det inte får förekomma någon direkt eller indirekt diskriminering. Arbetslivsdirektivets diskrimineringsförbud synes alltså i sin utgångspunkt förutsätta att en arbetsgivare ansvarar för bristande stöd- och anpassningsåtgärder också enligt bestämmelsen om indirekt diskriminering. Denne kan dock undgå ansvar enligt den bestämmelsen under förutsättning att han eller hon i stället enligt *särskilda* bestämmelser i den nationella lagstiftningen har en skyldighet att vidta skäliga åtgärder för tillgänglighet.⁴³

Direktivet innehåller endast minimiregler och varje medlemsstat är fri att behålla eller införa regler som är fördelaktigare för att upprätthålla icke-diskrimineringsprincipen.⁴⁴ Det är därmed också förenligt med direktivet att i den nationella lagstiftningen behandla bristande tillgänglighet som en fråga om direkt eller indirekt diskriminering eller som en särskilt form av diskriminering, liksom att göra flera av dessa regler alternativt tillämpliga på sådana situationer, allt under förutsättning att skyddet mot denna form av diskriminering på grund av funktionsnedsättning inte i praktiken blir svagare än enligt den miniminivå som direktivet föreskriver.

De nu gällande förbuden i den svenska diskrimineringslagen mot diskriminering i form av bristande åtgärder för tillgänglighet i arbetslivet och på högskolans område ställer, enligt sin ordalydelse, inte krav på att en viss situation kan hänföras specifikt till antingen direkt eller indirekt diskriminering för att de ska vara tillämpliga. Någon sådan koppling bör enligt min uppfattning inte heller finnas. Risken är nämligen att en sådan anknytning bara leder till besvärliga gränsdragningsdiskussioner av en art som är mest akademisk och endast begränsar diskrimineringsskyddets användbarhet i praktiken på ett sätt som inte gagnar dess syfte.

⁴³ Se vidare angående frågans komplexitet, t.ex. Waddington, 2004.

⁴⁴ Artikel 8.

Syftet med ett förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet är att effektivt bidra till att människor med funktionsnedsättning får likvärdiga rättigheter och möjligheter till delaktighet i praktiken. Det syftet tjänas bäst genom att ett fristående förbud mot diskriminering i form av underlåtenhet att vidta skäliga stöd- och anpassningsåtgärder införs i diskrimineringslagen.⁴⁵ Den tillgänglighetsbestämmelse som jag föreslår knyts därför inte till vare sig direkt eller indirekt diskriminering. På så sätt blir frågan om det i det enskilda fallet ska anses röra sig om den ena eller andra formen av diskriminering onödig att besvara.

En talan om diskriminering som har samband med bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning kan därmed, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, komma att föras på alternativa grunder, antingen som ett brott mot förbudet om direkt eller indirekt diskriminering eller som ett brott mot den särskilda tillgänglighetsbestämmelsen. Sådana alternativa möjligheter när det gäller att utforma den rättsliga grunden för en talan är vanligt förekommande i civilrättsliga processer och kan inte heller på diskrimineringslagstiftningens område antas medföra några särskilda olägenheter.

I enlighet med vad som kommer att närmare utvecklas i det följande ska förbudet gälla inom samtliga samhällsområden där diskrimineringslagen är tillämplig. I och med att diskrimineringslagen, till skillnad från Diskrimineringskommitténs förslag, inte innehåller något separat arbetslivskapitel, kan den nu föreslagna tillgänglighetsbestämmelsen ersätta dagens särskilda regler för både arbetslivets och högskolans områden.

Förhållandet till annan lagstiftning

Det faktum att frågan om tillgänglighet på olika sätt för människor med funktionsnedsättning direkt eller indirekt behandlas även i annan lagstiftning än diskrimineringslagen, aktualiserar frågan om eventuella problem med dubbelreglering. Frågan har behandlats flera gånger tidigare, t.ex. när skyldigheten för arbetsgivare att vidta tillgänglighetsåtgärder utvidgades till att omfatta också arbetstagare under pågående anställning,⁴⁶ av Diskrimineringskommittén i dess

⁴⁵ Se också Waddington och Hendriks 2002, s. 403 ff.

⁴⁶ Prop. 2005/06:207 s. 26-28.

slutbetänkande,⁴⁷ och i förarbetena till den nya diskrimineringslagen.⁴⁸ Det har då framhållits att det inte behöver medföra några särskilda olägenheter att regler som rör samma eller närliggande ansvar återfinns på olika ställen i lagstiftningen. Inte heller är det ovanligt att bestämmelser som har olika karaktär men liknande innehåll på det sättet gäller parallellt.

Jag delar den uppfattning som regeringen sålunda i tidigare lagstiftningsärenden gett uttryck för i den här frågan. Diskrimineringsförbuden är civilrättsliga och syftar ytterst till att ett enskilt fall ska kunna prövas rättsligt och en enskild person därigenom ska kunna ta tillvara sin rätt. Förbuden kan också sägas ha en till stor del tillbakablickande karaktär. Offentlighetslagstiftning av olika slag, t.ex. i lagen om handikappanpassad kollektivtrafik, i arbetsmiljölagen eller i plan- och bygglagstiftningen, kan visserligen ha stor betydelse för personer med funktionsnedsättning. De är dock till sin karaktär inte några rättighetslagar och tar inte heller sikte på just de särskilda behov som människor med funktionsnedsättning har. De gäller i stället generellt för alla. Från flera håll har det också framhållits att inte minst plan- och bygglagstiftningen innehåller regler som, om de verkligen följdes fullt ut, skulle bidra till att undanröja problem vad gäller otillgänglighet i den fysiska miljön. Ett stort problem är emellertid att regelverket inte följs och att det brister i uppföljning och tillsyn.⁴⁹

Plan- och bygglagstiftningen har varit föremål för översyn vid ett flertal tillfällen. För närvarande pågår ett lagstiftningsarbete i Regeringskansliet bl.a. som en konsekvens av PBL-kommitténs betänkande *Får jag lov? Om planering och byggande*⁵⁰ och Byggprocessutredningens slutbetänkande *Bygg - helt enkelt!*⁵¹ I vad mån eventuella förändringar i plan- och bygglagen kommer att påverka tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning är det för tidigt att uttala sig om. Enligt min mening finns det mycket som

⁴⁷ SOU 2006:22 del 2 s. 36-38.

⁴⁸ Prop. 2007/08:95 s. 153-154.

⁴⁹ Se t.ex. Riksrevisionens granskningsrapport (RiR 2005:12) *Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen - intention och praktik*, 2005; Boverkets årsredovisningar för 2005 och 2006; PBL-kommitténs slutbetänkande *Får jag lov? Om planering och byggande*, SOU 2005:77; Boverkets rapporter *Tydligare bestämmelser om enkelt avhjälpta hinder*, 2007, och *Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen*, 2007; *Enkelt avhjälpt - Strategi för genomförandet av tillgänglighetsmålen i nationella handlingsplanen för handikappolitiken*, framtagen i samarbete mellan Socialdepartementet, Miljödepartementet, Finansdepartementet, Näringsdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting 2008; Byggprocessutredningens slutbetänkande *Bygg - helt enkelt!*, SOU 2008:68, särskilt s. 196.

⁵⁰ SOU 2005:77.

⁵¹ SOU 2008:68.

talat för att plan- och bygglagstiftningen borde kunna bli både tydligare och innehålla skarpare verktyg för tillsyn och sanktioner när det gäller bristande tillgänglighet. Det är emellertid inte vare sig möjligt eller lämpligt för mig att i det nu aktuella sammanhanget lämna några förslag i den delen.

Införandet av ett civilrättsligt förbud mot diskriminering i form av underlåtenhet att vidta skäligen tillgänglighetsskapande åtgärder ska inte ses isolerat utan får sin främsta betydelse just genom att komplettera och förstärka annan lagstiftning. På så sätt kan det också bidra till att ge effektivare drivkrafter för tillgänglighet på de samhällsområden där annan diskriminering som har samband med funktionsnedsättning är förbjuden, men där otillgänglighet fortfarande är ett reellt hinder för många människor med funktionsnedsättning. Det är vidare en styrka för systemet att ett ingripande med stöd i diskrimineringslagen i ett enskilt fall kan följas upp av framåtsyftande åtgärder för generell eller individuell arbetsmiljöanpassning enligt arbetsmiljölagen, eller tillsynsåtgärder enligt plan- och bygglagen för att få till stånd en generellt tillgängligare miljö vad gäller t.ex. publika lokaler.

Det här synsättet understöds också av kommissionens förslag till det s.k. arbetslivsdirektivet⁵², vari anfördes att bestämmelsen om skäligen stöd- och anpassningsåtgärder var tänkt att komplettera och förstärka arbetsgivarnas skyldigheter att anpassa arbetsplatsen till arbetstagare med funktionsnedsättning enligt ramdirektivet⁵³ om åtgärder för att främja arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet.⁵⁴

Att den som är ansvarig för en viss verksamhet teoretiskt kan drabbas av mer än en sanktion för sin underlåtenhet att vidta åtgärder för tillgänglighet är i sig inte skäl mot att införa ett sanktionerat diskrimineringsförbud mot bristande tillgänglighetsåtgärder. Motsvarande förekommer i stor utsträckning inom andra rättsområden, utan att det ansetts medföra någon särskild olägenhet. Inte minst inom straffrätten är det mycket vanligt att en offentlighetsrättslig påföljd (t.ex. böter eller fängelse), utdöms mot någon samtidigt som denne också i civilrättslig ordning åläggs att utge skadestånd till den som drabbats av den straffbara gärningen. Även dubbla offentlighetsrättsliga sanktioner förekommer på andra rättsområden, t.ex. inom skatterätten där böter eller fängelse kan dömas ut för skatte-

⁵² Direktiv 2000/78/EG.

⁵³ Direktiv 89/391/EEG.

⁵⁴ KOM (1999) 565 slutlig; jfr också KOM (2000) 652 slutlig.

brott samtidigt som den dömde också påförs skattetillägg enligt taxeringslagen.⁵⁵

En exemplifierande uppräknig av faktorer för skälighetsbedömningen tas in i lagtexten

Jag föreslår alltså att ett fristående förbud mot diskriminering i form av underlåtenhet att vidta skäligen åtgärder för tillgänglighet förs in i diskrimineringslagen. Det bör ske genom att en ny punkt med detta innehåll läggs till i uppräknigen i 1 kap. 4 § diskrimineringslagen av vad som menas med diskriminering.

I princip vore det fullt möjligt att utforma den nu föreslagna bestämmelsen mycket kortfattat, som en generellt gällande skyldighet att vidta skäligen åtgärder för tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. I motivtexten kunde sedan ges exempel på vilka typer av faktorer som bör beaktas vid prövningen av om en åtgärd är skäligen eller inte. Det var också den lagtekniska lösning som valdes vid införandet av de bestämmelser om bristande tillgänglighet som nu gäller inom arbetslivet och på högskoleområdet. Den lösningen har kritiserats för otydlighet och bristande förutsebarhet vad gäller rättstillämpningen.⁵⁶ Jag instämmer i att det inte vore en tillfredsställande lösning. Lagstiftningen vinner framförallt i tydlighet på att vissa centrala kriterier för skälighetsbedömningen anges direkt i lagtexten. Jag föreslår därför att en sådan, icke uttömmande, uppräknig tas in i paragrafen som ett nytt andra stycke. Hur skälighetsbedömningen bör göras behandlar jag närmare i avsnitt 4.5.

De särskilda tillgänglighetsbestämmelserna för arbetsgivare och högskolor upphävs

I och med att en fristående bestämmelse om förbud mot diskriminering på grund av bristande tillgänglighet införs för hela diskrimineringslagens tillämpningsområde, kan också de nu gällande särskilda tillgänglighetsbestämmelserna för arbetsgivare och högskolor upphävas.

⁵⁵ Se t.ex. Regeringsrättens dom den 17 september 2009 i mål 8133-08.

⁵⁶ Se t.ex. sammanställningen av remissyttranden över Diskrimineringskommitténs bestående hos Integrations- och jämställdhetsdepartementet, dnr IJ2007//320/IM.

För arbetsgivares del innebär mitt förslag inte någon ändring i sak i fråga om skälighetsbedömningen. I avsnitt 5.1 föreslår jag dock en utvidgning av den skyddade personkretsen så att alla de kategorier personer som i övrigt omfattas av förbudet mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionsnedsättning också omfattas av tillgänglighetsbestämmelsen. Dessutom föreslår jag att den begränsade möjlighet att få ersättning för ekonomisk skada på grund av diskriminering som i dag finns på arbetslivets område ska omfatta även diskriminering på grund av arbetsgivarens underlåtenhet att vidta skäliga tillgänglighetsåtgärder.

På högskolans område innebär förslaget framförallt att den nuvarande begränsningen – bestämmelsen gäller i dag endast lokalers tillgänglighet och användbarhet – försvinner. Ändringen behandlas närmare i avsnitt 5.2.2.

4.3 Skyddet för egendom och näringsfrihet

Den föreslagna bestämmelsen om skyldighet att vidta åtgärder för tillgänglighet innebär en viss inskränkning i friheten att fritt förfoga över egendom. Möjligen kunde det även hävdas att bestämmelsen begränsar rätten att driva näring. Jag gör emellertid, som framgår i det följande, bedömningen att bestämmelsen är väl förenlig med skyddet för båda dessa rättigheter, såväl enligt den svenska grundlagen som enligt Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.

Egendomsskyddet i regeringsformen

Det grundlagsfästa skyddet för privat egendom återfinns i 2 kap. 18 § regeringsformen (RF). I förslaget till ändring av regeringsformen i regeringens proposition om en reformerad grundlag⁵⁷ återfinns bestämmelsen i stället i 2 kap. 15 §. Förslaget innebär ingen ändring i sak såvitt nu är av intresse. I bestämmelsen stadgas enligt nu gällande lydelse att

”[v]arje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna in-

⁵⁷ Prop. 2009/10:80.

skränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.”

Bestämmelsen preciserar det egendomsskydd som följer av första tilläggsprotokollet till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och omfattar, som framgår, även rådighetsinskränkningar, det vill säga begränsningar i någons rätt att förfoga över sin egendom.⁵⁸ Skyddet omfattar även juridiska personer⁵⁹ och omfattar både svenska medborgare och andra som vistas här i riket.

Grundlagsskyddet begränsar det allmännas maktutövning över enskild egendom. Med ”det allmänna” avses den offentliga makten i form av både lagstiftare och myndigheter. Grundlagsskyddet mot rådighetsbegränsningar omfattar dock bara användningen av mark och byggnader. De inskränkningar som avses är bl.a. byggnadsförbud, användningsförbud, åtgärder enligt skogsvårdslagen, strandskyddsförordnande, beslut om naturreservat och andra beslut enligt naturvårdslagen m.m. Det är således inskränkningar genom byggnadsreglerande och markreglerande bestämmelser som omfattas av grundlagsskyddet. Inte bara den som innehar mark eller byggnad med äganderätt kan komma i åtnjutande av grundlagsskyddet utan detta omfattar även den som innehar sådan egendom med någon form av nyttjanderätt.⁶⁰

Den enskildes egendom är dock inte ovillkorligt tryggad genom grundlagsbestämmelsen, vilket framgår direkt av bestämmelsens ordalydelse. Här anges uttryckligen att inskränkningar i egendomsskyddet får tålas till förmån för *angelägna allmänna intressen*. I förarbetena till den nu gällande bestämmelsen anges att för särskilt angelägna ändamål måste finnas möjlighet att tvångsvis ta i anspråk annans egendom eller begränsa ägarens möjligheter att fritt använda sin egendom. Det måste även vara möjligt att vidta sådana åtgärder till förmån för enskilda för att t.ex. anordna lämplig utfartsväg eller förhindra olämplig eller störande bebyggelse i grannskapet.

Sådana ingrepp i annans egendom får alltså ske endast när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Den närmare innebörden av uttrycket angelägna allmänna intressen var det, enligt regeringen, inte möjligt att i detalj beskriva. Det är emellertid

⁵⁸ Holmberg, m.fl. 2006 s. 166 ff.

⁵⁹ Prop. 1975/76:209 s. 141, prop. 1993/94:117 s. 48.

⁶⁰ Prop. 1993/94:117 s. 49.

sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till intresset av att kunna tillgodose allmänhetens berättigade krav på en god miljö och möjligheterna att kunna bevara och skydda områden som är av särskild betydelse från naturvårdssynpunkt som i första hand åsyftas, liksom intresset av att kunna ge allmänheten tillgång till naturen för rekreation och friluftsliv. Vad som kunde anses utgöra ett angeläget allmänt intresse måste till slut i viss mån bli föremål för en politisk värdering där hänsyn även måste tas till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle.⁶¹

Rätten till icke-diskriminering är en grundläggande princip som gäller genom hela det internationella systemet till skydd för de mänskliga rättigheterna. Det kan knappast råda något tvivel om att möjligheten för människor med funktionsnedsättning att få tillgång till exempelvis samhällsservice av olika slag, såväl offentlig som privat, oavsett om det är för fritidsändamål eller för andra syften är ett sådant angeläget allmänt intresse som grundlagsbestämmelsen hänvisar till.

Det kan särskilt nämnas att frågan om en eventuell konflikt med egendomsskyddet över huvud taget inte tycks ha varit aktuell när krav på åtgärder mot enkelt avhjälpta hinder infördes i plan- och bygglagen.⁶² Däremot har innebörden av uttrycket ”allmänt intresse” behandlats i samband med frågor som rör tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.⁶³ I förarbetena avseende tillgänglighetskrav i plan- och bygglagen 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.

En lagstadgad begränsning av enskildas rätt att förfoga över sin mark eller byggnad i syfte att garantera människor med funktionsnedsättning tillgänglighet till varor, tjänster, bostäder m.m. kan

⁶¹ Prop. 1993/94:117 s. 48.

⁶² Prop. 2000/01:48, bet. 2000/01:BoU5, rskr. 2000/01:155.

⁶³ Prop. 2000/2001:48 s. 10 f.

sammanfattningsvis inte anses komma i konflikt med egendoms-skyddet i den svenska grundlagen, i vart fall inte så länge begränsningen tar hänsyn till olika motstående intressen genom en inbyggd skälighetsbedömning.

Begränsningar i rätten att använda lös egendom som följer av andra bestämmelser än inom plan- och bygglagstiftningen omfattas överhuvudtaget inte av grundlagsbestämmelsens skydd. En skyldighet att anpassa t.ex. redskap och utrustning för att åstadkomma tillgänglighet faller alltså utanför det grundlagsskyddade egendomsskyddet i det här avseendet.

För fullständighetens skull kan även nämnas enskildas rätt enligt bestämmelsens andra stycke till ersättning för rådighetsinskränkningar i vissa fall. Ersättningsrätten omfattar endast sådana rådighetsinskränkningar avseende mark och byggnader som medför att pågående markanvändning i aktuella delar avsevärt försvåras eller betydande skada i förhållande till den aktuella fastighetsdelen uppkommer.

I olika sammanhang har diskuterats huruvida rådighetsinskränkningar skulle kunna ge upphov till ersättningsrätt oavsett vad som motiverat inskränkningarna. Såväl riksdag som regering har härvid hävdats att någon generell rätt till ersättning inte finns, trots att grundlagsbestämmelsens ordalydelse är allmänt hållen och inte anger någon särskild begränsning härvidlag.⁶⁴ I samband med att rökning förbjöds på serveringsställen⁶⁵ kritiserade Lagrådet regeringens tveklösa påstående om att någon sådan rätt inte förelåg, men det föranledde inget ändrat ställningstagande från regeringens eller riksdagens sida.⁶⁶

I regeringens proposition om en reformerad grundlag⁶⁷ föreslås vissa förtydliganden i stadgandet om skydd för egendomsrätten i avsikt att klargöra att någon grundlagsreglerad rätt till full ersättning vid alla typer av rådighetsinskränkningar inte föreligger.

⁶⁴ Holmberg m.fl. 2006, s. 170.

⁶⁵ Prop. 2003/04:65, bet. 2003/04:SoU8, rskr. 2003/04:216.

⁶⁶ Prop. 2003/04:65 s. 15-16 och 38-39.

⁶⁷ Prop. 2009/10:80 s. 166 ff.

Näringsfriheten enligt regeringsformen

Enskilda personers rätt att driva näring och utöva ett yrke är skyddad i 2 kap. 20 § regeringsformen, som stadgar att begränsningar i den rätten ”får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.” I förslaget till ändring av regeringsformen i regeringens proposition om en reformerad grundlag återfinns bestämmelsen oförändrad i 2 kap. 17 §.

Bestämmelsen kan sägas bestå av två delar. Dels måste alltid en begränsning kunna motiveras av ett starkt allmänt intresse, dels innebär bestämmelsen ett absolut förbud mot regleringar som kan anses ha ett diskriminerande syfte.⁶⁸ Bestämmelsen skyddar såväl fysiska som juridiska personer när det gäller friheten att driva näring. Enligt 2 kap. 22 § andra stycket punkten 9 RF,⁶⁹ är utlänningar jämställda med svenska medborgare, såvida inte annat följer av särskilda föreskrifter i lag.

I förarbetena till bestämmelsen anförts att begränsningar i närings- och yrkesfriheten som tillgodoser angelägna allmänna intressen måste kunna införas. I paragrafens första stycke slås därför inledningsvis den principen fast att inga andra inskränkningar får göras i rätten att driva näring eller utöva ett yrke än sådana som är nödvändiga för att skydda angelägna allmänna intressen. Uttrycket angelägna allmänna intressen är detsamma som används i 18 §⁷⁰ om egendomsskyddet och får anses ha samma omfattning. Regeringen framhöll också att i likhet med vad som anförts om egendomsskyddet, måste det slutliga ställningstagandet till vad som är ett angeläget allmänt intresse göras från fall till fall i enlighet med vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle.⁷¹

Frågan om grundlagsförenligheten av begränsningar i näringsfriheten har aktualiserats i några lagstiftningsärenden, bl.a. när det gällde det redan nämnda införandet av rökfria serveringsmiljöer, liksom i förslaget om skärpta skyddskrav för minkuppfödning.⁷² Inte i något av fallen ansågs den föreslagna lagregleringen stå i strid

⁶⁸ Prop. 1993/94:117 s. 50.

⁶⁹ 2 kap. 25 § första stycket 8 i förslaget till ändring av regeringsformen i regeringens proposition om en reformerad grundlag.

⁷⁰ 15 § i förslaget till ändring av regeringsformen i regeringens proposition om en reformerad grundlag.

⁷¹ Prop. 1993/94:117 s. 51.

⁷² Prop. 2005/06:197 s. 20 f och 33.

med vare sig regeringsformen eller Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.

Sammanfattningsvis gör jag beträffande näringsfriheten samma bedömning som när det gäller egendomsskyddet, det vill säga att en lagstadgad begränsning av enskildas rätt härvidlag i syfte att garantera människor med funktionsnedsättning tillgänglighet till varor, tjänster, bostäder m.m. inte kan anses komma i konflikt med grundlagens skydd för näringsfriheten eller rätten att utöva yrke.

Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna

Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna innehåller inte någon bestämmelse med specifikt skydd för näringsfriheten. Där-
emot kan bestämmelsen om den enskildes rätt till respekt för sin egendom i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till konventionen få betydelse. Ägarens rätt att använda sig av sin egendom i näringsverksamhet kan sägas indirekt påverka friheten att bedriva näringsverksamhet. Lagstiftning om rådighetsinskränkningar av det aktuella slaget måste även prövas mot diskrimineringsförbudet i artikel 14 i konventionen. Inskränkningarna måste alltså vara utformade så att de inte direkt eller indirekt drabbar enskilda på ett diskriminerande sätt. I vissa fall kan också skyddet för privat- och familjeliv i konventionens artikel 8 aktualiseras. Den frågan behandlas särskilt i avsnitt 5.6 om tillhandahållande av varor, tjänster, bostäder m.m.

I protokollets artikel 1 stadgas att

”[e]nvar fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom skall lämnas okränkt. Ingen må berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som angivas i lag och av folkrättsens allmänna grundsatser.”

I ett andra stycke sägs vidare att

”[o]vanstående bestämmelser inskränka likväl icke en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner erforderlig för att reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter och andra pålagor eller av böter och viten.”

En begränsning av rätten att råda över egendom måste för att inte komma i konflikt med konventionen tjäna ett legitimt syfte.

Det följer av Europadomstolens tolkning av första meningen i artikeln⁷³ och får dessutom anses ligga i uttrycket ”det allmännas intresse” i andra meningen och i andra stycket. Avsaknaden av ett sådant legitimt syfte räcker för att brott mot protokollets artikel 1 ska kunna konstateras.⁷⁴

Europadomstolen har emellertid i sin rättstillämpning lämnat ett stort utrymme för konventionsstaterna att avgöra vad som är ett legitimt syfte. Särskilt gäller det i fråga om lagstiftningsåtgärder för viktiga sociala och ekonomiska politiska syften. I sådana fall föreligger en presumtion för legitimitet och det åvilar den klagande att visa att statens bedömning av den saken varit uppenbart ogrundad.⁷⁵

När det gäller inskränkningar i rätten att råda över egendom ger även den direkta ordalydelsen i artikeln andra stycke ett omfattande utrymme för den nationella lagstiftarens bedömning. Här sägs att artikeln inte hindrar statens rätt att genomföra åtgärder som den finner *erforderliga*. Kontrollmekanismen ligger därmed till synes bara i vad som kan anses vara ett allmänt intresse. Emellertid ska artikeln läsas som en enhet, vilket innebär att den enskildes intressen (som är utgångspunkten i första meningen i första stycket) måste vägas in och en proportionalitet råda mellan dennes och det allmänna intressen. Likväl är utrymmet för statens skönmässiga bedömning omfattande.⁷⁶

Det får, mot bakgrund av Europadomstolens tolkning av artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, enligt min mening anses stå klart att den föreslagna tillgänglighetsbestämmelsen tjänar ett sådant allmänt intresse som enligt artikeln krävs för att den ska vara legitim. Genom den skälighetsbedömning som måste göras i det enskilda fallet är också kravet på proportionalitet uppfyllt. Den föreslagna bestämmelsen är därför väl förenlig med egendoms- och näringsfrihetsskyddet i det aktuella tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

⁷³ Beyeler ./ Italien, appl. 33202/96.

⁷⁴ Burdov ./ Ryssland, appl. 59498/00; se också Harris et al. 2009, s. 668 f.

⁷⁵ Broniowski ./ Polen, appl. 31443/96, § 149.

⁷⁶ Pye ./ Storbritannien, appl. 44302/02; se också Harris et al. 2009, s. 686 ff.

4.4 Vem skyddas av bestämmelsen?

Krav på samband med funktionsnedsättning

Det första civilrättsliga skyddet mot diskriminering som har samband med funktionsnedsättning infördes i Sverige med lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder.⁷⁷ Den personkrets som avsågs att skyddas av diskrimineringsförbudet var personer med funktionshinder. Med funktionshinder avsågs varaktiga fysiska, psykiska eller begåvningsmässiga begränsningar av en persons funktionsförmåga som till följd av en skada eller en sjukdom fanns vid födelsen, har uppstått därefter eller kan förväntas uppstå. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att diskrimineringsförbudet inte var avsett att skydda personer med funktionsnedsättningar som inte är varaktiga. Inte heller den som efter att ha haft en funktionsnedsättning i lagens mening tillfrisknat eller genom rehabilitering upphört att vara funktionshindrad avsågs från den tidpunkten vara skyddad av lagen. Diskrimineringsförbudet avsågs inte heller omfatta den som missgynnats på grund av att arbetsgivaren felaktigt förmodat att vederbörande hade en funktionsnedsättning.⁷⁸

Vad gäller den sistnämnda frågan var emellertid arbetsmarknadsutskottet vid riksdagsbehandlingen av motsatt uppfattning. Utskottet anförde att

”[t]ill skillnad från regeringen anser utskottet att lagen även skall omfatta en missgynnande behandling som har samband med ett felaktigt antagande från arbetsgivarens sida om att arbetstagaren har ett visst funktionshinder. Vad utskottet anför om felaktigt förmodade funktionshinder bör godkännas av riksdagen.”⁷⁹

Riksdagen godkände utskottets hemställan.

Vid införandet av lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan⁸⁰ angavs i förarbetena beträffande definitionen av funktionshinder endast att den motsvarade den som gällde enligt det arbetsrättsliga diskrimineringsförbudet.⁸¹ Motsvarande hänvisning gjordes då lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering

⁷⁷ Prop. 1997/98:179, bet. 1998/99:AU4, Rskr. 1998/99:140.

⁷⁸ Prop. 1997/98:179 s. 33-34.

⁷⁹ Bet. 1998/99:AU4, s. 20.

⁸⁰ Prop. 2001/02:27, bet. 2001/02:UbU5, rskr. 2001/02:101.

⁸¹ Prop. 2001/02:27 s. 86.

infördes, vars tillämpningsområde täckte varor, tjänster och vissa typer av samhällsservice.⁸²

Av beskrivningarna av den skyddade personkretsen framgick alltså från början att diskrimineringsförbudet med avseende på funktionsnedsättning, till skillnad från förbudet mot diskriminering på andra grunder, i sig är en minoritetsskyddslagstiftning. För att omfattas av lagens skydd förutsattes att man har en funktionsnedsättning i lagens mening. Människor utan funktionsnedsättning avsågs inte omfattas. I propositionen till den nya sammanslagna diskrimineringslagstiftningen som gäller fr.o.m. den 1 januari 2009 sägs detta uttryckligen. På tal om ett eventuellt behov av en undantagsregel för utbildningsområdet när det gäller särskilt riktade insatser till vissa grupper anförde regeringen att

”[i] fråga om funktionshinder är något undantag från diskrimineringsförbudet inte nödvändigt. Endast den som har ett funktionshinder kan åberopa diskrimineringsgrunden. Den som saknar funktionshinder kan således inte med framgång göra gällande att han eller hon missgynnats om en utbildningsanordnare bedriver utbildningsverksamhet som särskilt riktas till personer med funktionshinder”.

Dessa motivuttalanden får, med avseende på den där beskrivna situationen, alljämt anses gälla. Mer generellt kan emellertid avgränsningen till personer som själva har en funktionsnedsättning numera ifrågasättas genom rättsutvecklingen inom gemenskapsrätten. Av EG-domstolens rättsbildning följer nämligen att även den som, utan att själv ha någon funktionsnedsättning, på visst sätt har en nära anknytning till någon som har det är skyddad av diskrimineringsförbudet i arbetslivsdirektivet⁸³. I sin dom i det s.k. *Colemanmålet* klargjorde EG-domstolen sålunda att förbudet mot direkt diskriminering i arbetslivet omfattar missgynnanden inte bara av personer som själva har en funktionsnedsättning utan även personer som missgynnas på grund av att deras barn, vars omvårdnad de är huvudsakligt ansvariga för, har en funktionsnedsättning.⁸⁴ Det finns anledning att särskilt notera att den svenska regeringen i sin intervention i det målet inför EG-domstolen stödde just en sådan tolkning av direktivet.

Sammanfattningsvis skyddar alltså det nu gällande förbudet mot diskriminering som har samband med funktionsnedsättning

⁸² Prop. 2002/03:65 s. 86, bet. 2002/03:AU7, rskr. 2002/03:207.

⁸³ Direktiv 2000/78/EG.

⁸⁴ S. Coleman./. Attridge Law och Steve Law, dom den 17 juli 2008 i mål C-303/06.

dels den som själv har en funktionsnedsättning, dels den som felaktigt förmodas ha en sådan, men även den som har en viss närmare anknytning till någon som har en funktionsnedsättning. Hur *nära* sambandet med någon annan person som har en funktionsnedsättning måste vara för att diskrimineringsförbudet ska gälla, går inte att säga generellt. Som EG-domstolens rättspraxis visat är det här frågan om en dynamisk tolkning och ytterst kommer den frågan att avgöras genom de tolkningsbesked som domstolen kan komma att meddela i nya mål om diskriminering som har samband med funktionsnedsättning framöver.

Det nu gällande förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighetsåtgärder i arbetslivet och på högskoleområdet är implicit kopplat till förbudet mot direkt diskriminering. Definitionen av vad som menas med ”*samband med funktionshinder*” får enligt min mening anses vara densamma oavsett om det är fråga om ett missgynnande enligt huvudbestämmelsen om direkt diskriminering eller enligt det därtill kopplade förbudet mot diskriminering i form av bristande stöd- och anpassningsåtgärder. Detsamma ska gälla även fortsättningsvis enligt den nu föreslagna fristående tillgänglighetsbestämmelsen. Det innebär att både den som själv har en funktionsnedsättning och i vart fall föräldrar med huvudsakligt omhändertagandeansvar för barn med en funktionsnedsättning kan åberopa sig på den aktuella bestämmelsen om de utsätts för missgynnande effekter av bristande tillgänglighet.

I praktiken torde det däremot knappas bli aktuellt att tillämpa tillgänglighetsbestämmelsen vid fall av felaktigt förmodad funktionsnedsättning. Den felaktigt förmodade funktionsnedsättningen medför i kombination med en underlåtenhet att vidta adekvata anpassningsåtgärder ändå inte någon begränsning i praktiken för den som är föremål för missuppfattningen; det uppkommer inte någon missgynnande effekt.

Missgynnande, underlåtenhet och jämförbar situation

Den föreslagna bestämmelsen om förbud mot diskriminering på grund av bristande tillgänglighet är, liksom de nu gällande bestämmelserna, uppbyggd kring missgynnande, underlåtenhet och jämförbar situation.

En förutsättning för att det föreslagna diskrimineringsförbudet ska kunna åberopas är att någon enskild person har missgynnats

genom den bristande tillgängligheten. Med *missgynnande* avses det samma som enligt diskrimineringsförbuden i övrigt. Ett missgynnande innebär sålunda att någon – en arbetssökande, en arbetstagarare, en student, en kund, en patient etc. – försätts i ett sämre läge eller går miste om en förbättring, en förmån, en serviceåtgärd eller liknande. En behandling är missgynnande om den kan sägas medföra en skada eller nackdel för den enskilde. Det som typiskt sett är förenat med faktisk förlust, obehag eller liknande är missgynnande. Avgörande är att en negativ effekt inträder, inte vilken orsak som kan ligga bakom missgynnandet. Exempel på missgynnande är att någon inte kallas till anställningsintervju eller inte får en anställning eller befordran, att en student hindras från att delta i ett grupparbete eller en tentamen, att en kund hindras från att komma ombord på ett tåg eller från att komma in på en restaurang, eller endast med svårighet kan göra det, eller att någon inte kan uträtta ett ärende via t.ex. Försäkringskassans webbplats.

En *underlåtenhet* att vidta tillgänglighetsskapande åtgärder kan bestå i att ingen åtgärd alls vidtas för att möjliggöra för personer med funktionsnedsättning att få tillgång till den aktuella anställningen, studierna, varan eller tjänsten etc. Förutom sådan ren passivitet omfattas även åtgärder som aktivt vidtas och som kan anses begränsa en sådan möjlighet, liksom åtgärder som i och för sig kan antas syfta till att skapa tillgänglighet men som inte är ändamålsenliga eller tillräckliga för att få en sådan effekt.

Även kriteriet *jämförbar situation* är centralt för det föreslagna diskrimineringsförbudet, liksom det är det för de bestämmelser som gäller i dag. En jämförelse ska alltså göras mellan situationen för personer med en funktionsnedsättning och situationen för andra, som saknar den aktuella funktionsnedsättningen. Jämförelsen kommer med nödvändighet att ta sikte på delvis olika saker beroende på vilket samhällsområde det är fråga om.

I *arbetslivet* tar jämförelsen i huvudsak sikte på förmågan hos en person med en funktionsnedsättning att utföra ett visst arbete, jämfört med andra arbetssökande eller arbetstagarare som saknar en sådan funktionsnedsättning. Det betyder att arbetsgivaren inte tillåts fästa avseende vid de begränsningar i förmågan att utföra arbetet som funktionsnedsättningen kan innebära om arbetsgivaren, genom att vidta åtgärder som är skäligen, kan eliminera effekterna av funktionsnedsättningen i förhållande till i vart fall de väsentligaste uppgifterna i arbetet. Det är vad som gäller enligt den nuvarande

bestämmelsen och det är vad som kommer att gälla även enligt den som nu föreslås.

Precis som nu kan den som, oavsett om tillgänglighetsåtgärder vidtas eller inte, saknar den sakliga kompetens som krävs för ett visst arbete, inte åberopa diskrimineringsförbudet om bristande tillgänglighet. Detsamma gäller i de fall då det över huvud taget inte skulle vara möjligt att eliminera eller i tillräcklig mån reducera effekterna av funktionsnedsättningen genom tillgänglighetsåtgärder.

På *utbildningsområdet* kommer den föreslagna bestämmelsen att innebära att en utbildningsanordnare är skyldig att, genom skäliga åtgärder, kompensera den begränsning som en funktionsnedsättning innebär, så att den aktuella studenten kan genomföra studierna på ett sätt som är jämförbart med vad som är fallet för studenter utan en sådan funktionsnedsättning.

Om någon – oberoende av frågan om funktionsnedsättning – saknar sakliga förutsättningar för de studier det är fråga om, kan den saken i princip inte kompenseras genom anpassningsåtgärder enligt förslaget om ny tillgänglighetsbestämmelse. Så är fallet också enligt den bestämmelse som i dag gäller på högskoleområdet. Om någon sålunda inte uppfyller t.ex. gällande krav på förkunskaper, examinationskrav eller betygskriterier för studier på högskolan, kan han eller hon, liksom nu, inte åberopa sig på diskrimineringsförbudet om bristande tillgänglighetsåtgärder.

I andra fall är utgångspunkten den enskilda människans behov. Så kan vara fallet t.ex. i fråga om hälso- och sjukvård och inom socialtjänsten. Där blir i första hand vård- eller stödbehovet styrande för om två personer kan anses vara i jämförbara situationer. Den som inte har ett sådant behov enligt de definitioner som gäller för verksamheten kan inte stödja sig på tillgänglighetsbestämmelsen för att ändå få tillgång till den. Men om de grundläggande behovskriterierna är uppfyllda gäller enligt den nu föreslagna bestämmelsen att den verksamhetsansvarige är skyldig att vidta skäliga åtgärder för att undanröja hinder så att en person med en funktionsnedsättning ska kunna få tillgång i praktiken till den aktuella tjänsten eller samhällsservicen på ett sätt som är jämförbart med vad som gäller för personer utan en sådan funktionsnedsättning.

I ytterligare andra fall är utgångspunkten att i princip alla – oavsett personliga egenskaper – har rätt att få tillgång till den vara, tjänst eller bostad m.m. som erbjuds allmänheten. Så är fallet t.ex. vid restaurangbesök, vid besök på nöjeslokaler, teatrar och museer och för kunder i butiker. Också här gäller enligt den föreslagna be-

stämelsen att den verksamhetsansvarige är skyldig att vidta skäliga åtgärder för att personer med en funktionsnedsättning ska kunna få tillgång i praktiken till verksamheten på ett sätt som är jämförbart med vad som gäller för personer utan en sådan funktionsnedsättning. På motsvarande sätt som på andra samhällsområden gäller å andra sidan också här att den som inte kan eller vill uppfylla de sakliga krav som gäller för att få del av verksamheten i fråga, t.ex. genom att erlagga betalning, iaktta nykterhet eller ett på annat sätt ordnat uppträdande, inte kan åberopa bestämmelsen om tillgänglighetsskapande åtgärder.

Jämförbar är inte detsamma som likadan

Att bestämmelsen tar sikte på situationer som är *jämförbara* – inte *likadana* – innebär å ena sidan att fokus ligger på att en person med en funktionsnedsättning ska kunna få del av den aktuella verksamheten *i sig*, med andra ord av de grundläggande elementen eller kärnan i verksamheten, inte att det måste ske på exakt det sätt som är möjligt för andra. Det gör i sin tur att det i vissa situationer får accepteras att det sätt på vilket en person med en funktionsnedsättning får tillgång till eller kan delta i en verksamhet i viss mån avviker från vad som gäller för dem som saknar den aktuella funktionsnedsättningen. Exempelvis kan det i vissa situationer vara ofrånkomligt att en annan ingång till en lokal än huvudentrén måste användas. Av att situationen ska vara jämförbar följer å andra sidan att skillnaderna inte får vara större än vad som verkligt är sakligt påkallat. Den bedömningen är nära förknippad med vilka tillgänglighetsåtgärder som kan anses vara skäliga att kräva. Den frågan behandlas i avsnitten 4.5.1 och 4.5.2.

4.5 Åtgärder för tillgänglighet

Någon definition av vad som avses med tillgänglighet enligt den nu gällande bestämmelsen i 2 kap. 5 § andra stycket diskrimineringslagen finns inte. Däremot utvecklas i förarbetena vilken typ av åtgärder som kan aktualiseras för att skapa tillgänglighet. Såvitt känt har avsaknaden av en legaldefinition i lagtexten inte skapat några tolkningsproblem. Någon sådan definition föreslås inte heller nu föras in i diskrimineringslagen.

Åtgärder för att skapa tillgänglighet aktualiseras på ett i huvudsak likartat sätt inom olika samhällsområden. De kan i huvudsak hänföras till den fysiska miljön, information, kommunikation, transporter samt stöd eller service. Det är naturligtvis inte möjligt att uttömmande ange vilka åtgärder som kan omfattas av den föreslagna bestämmelsen, vare sig direkt i lagtexten eller i motiven. Det vore inte heller ändamålsenligt. Bestämmelsen bör utformas så att den är tillräckligt flexibel för att kunna fungera under lång tid, oavsett t.ex. nya tekniska lösningar på olika områden.⁸⁵ Däremot ska exempel på sådana åtgärder ges här, och även i det följande var för sig för de olika samhällsområden där den föreslagna tillgänglighetsbestämmelsen kommer att gälla.

Vägledning om vilka åtgärder för tillgänglighet som bör kunna komma i fråga kan ofta finnas i annan lagstiftning, i föreskrifter och allmänna råd eller riktlinjer för olika samhällsområden. Det gäller inte minst på plan- och bygglagstiftningens område, liksom när det gäller transporter eller telekommunikation samt i förvaltningsrättsligt avseende. Det bör understrykas att sådana föreskrifter m.m. kan tjäna just som vägledning men att de åtgärder som kan komma i fråga enligt den nu föreslagna bestämmelsen emellertid inte är begränsade till vad som sålunda tas upp i sådana föreskrifter m.m. Det är för övrigt samma förhållande som gäller enligt de nu gällande bestämmelserna om skyldighet för arbetsgivare och utbildningsanordnare att vidta åtgärder för tillgänglighet.⁸⁶ Se vidare om betydelsen av skyldigheter att vidta tillgänglighetsskapande åtgärder enligt annan lagstiftning i avsnitt 4.5.2 om skälighetsbedömningen.

Exempel på åtgärder i den fysiska miljön är utjämning av nivåskillnader eller installation av ramper, hissar eller trapphissar, borttagande av trösklar, montering av kontrastmarkeringar vid nivåskillnader, installation av automatiska dörröppnare eller av en teleslinga, breddning av entréer och dörröppningar, ändring och förstärkning av belysning, förbättring av ventilation, borttagning eller flyttning av potentiellt allergiframkallande produkter, anpassad placering av manöverdon, betalterminaler, biljett- och uttagsautomater samt tillhandahållande av tekniska hjälpmedel för att underlätta lyft eller transporter.

Åtgärder kan i fråga om information och kommunikation röra sig om användning av alternativa teletjänster och möjliggörande av

⁸⁵ Se också Waddington 2004, s. 8 ff.

⁸⁶ Prop. 207/08:95 s. 154, 199.

kommunikation via e-post och personlig service i kontakterna med kunder och allmänhet, anpassning av talsvarssystem, biljettbokningssystem och webbplatser, tillhandhållande av information i anpassade format och anlåtande av tolk.

När det gäller transporter bli det ofta fråga om samma typ av åtgärder som för den fysiska miljön i övrigt, det vill säga åtgärder för att se till att personer med funktionsnedsättning kan ta sig ombord på och färdas med en buss eller annat transportmedel. Nivåskillnader mellan plattform och en tågagn kan utjämnas, bussar och tåg utformas med plant insteg eller förses med lyftanordningar, toaletter och andra utrymmen göras tillräckliga stora och även i övrigt anpassas för personer med funktionsnedsättning. Information kan ges både visuellt och auditivt.

Även åtgärder som innebär stöd eller service kan komma i fråga för att göra en verksamhet tillgänglig. Sådana åtgärder för tillgänglighet kan i praktiken få stor betydelse för personer med funktionsnedsättning. Som ett vanligt exempel på åtgärder av detta slag brukar anges att personalen på en restaurang – som alternativ till menyer som normalt inte finns i punktskrift eller i stor stil – läser upp menyn för en synskadad. Andra tänkbara situationer är att personalen bär matbrickan till bordet på en självserveringsrestaurang eller läser upp en turlista, ger särskild hjälp att boka en biljett eller ledsagar kunden inom stationsområdet. Ytterligare exempel kan vara att man i en butik plockar ihop och packar matvaror åt en kund med rörelse- eller synnedsättning eller att en myndighet tillhandahåller ledsagning för den som är blind inom byggnaden där myndigheten bedriver verksamhet.

De åtgärder för tillgänglighet som kan bli aktuella omfattar alltså både 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.

Avgränsningen mot åtgärder som inte kan krävas

Ett särskilt problem rör om skyldigheten att vidta tillgänglighetsskapande åtgärder ska kunna åberopas för att tvinga någon att tillhandahålla en viss vara eller tjänst m.m., eller att anpassa utformningen eller innehållet i sig. Mitt förslag innebär i princip inte någon sådan möjlighet.

Icke-diskrimineringsprincipen tar sin utgångspunkt i att personer som befinner sig i en jämförbar situation ska behandlas lika när det gäller att kunna ta del av vad som bjuds ut till allmänheten (direkt diskriminering). Härutöver gäller att vissa förfaringssätt som negativt kan påverka möjligheten särskilt för vissa grupper av personer, jämfört med andra, att kunna ta del av vad som bjuds, under vissa ytterligare förutsättningar kan komma att betraktas som indirekt diskriminering (de olika diskrimineringsbegreppen behandlas närmare i avsnitt 14.1.15). Gemensamt är dock att förbudet mot diskriminering allmänt sett inte kan användas för att ställa krav på att någon ska tillhandahålla en vara, tjänst eller bostad m.m. som är av ett helt annat slag än vad vederbörande ursprungligen avsett att bjuda ut. Det är själva överlåtelsen eller upplåtelsen eller tillhandahållandet som är det primära objektet för diskrimineringsförbudets tillämpning.

Mitt primära uppdrag är begränsat på så sätt, att ett rättsligt krav på tillgänglighetsåtgärder ska utformas inom diskrimineringslagstiftningens ram. Rättssystematiskt följer därmed att inte heller förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet ska kunna användas för att tvinga någon att tillhandahålla en viss vara, tjänst eller bostad m.m. som annars inte alls skulle ha bjudits ut eller att anpassa det som erbjuds i sig i sådan utsträckning att det inte längre är detsamma. Att det i annan lagstiftning, främst av offentlighetsrättslig karaktär, ibland kan finnas mycket specifika krav på viss utformning är en annan sak.

Någon generell definition av när krav på en tillgänglighetsåtgärd ska anses medföra att en vara, tjänst, bostad eller verksamhet övergår till att bli en *annan* vara, tjänst, bostad eller verksamhet går emellertid inte att uppställa. I tveksamma fall får frågan om åtgärden kan krävas med stöd av det föreslagna förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet eller inte, i stället avgöras inom ramen för den samlade skälighetsbedömningen.

De särskilda avgränsningsproblem som kan uppstå inom olika samhällsområden behandlas närmare i det följande under respektive områdesavsnitt.

4.5.1 Skälighetsbedömningen

Liksom i fråga om de nu gällande diskrimineringsförbuden mot bristande tillgänglighet, är det bara skäliga åtgärder som kan krävas med stöd av den föreslagna bestämmelsen. Vad som är skäligt måste i slutänden avgöras från fall till fall. Införandet av en tillgänglighetsbestämmelse vars tillämplighet är beroende av en bedömning av åtgärdernas skälighet har kritiserats från diametralt motsatta utgångspunkter. Å ena sidan har det ibland framförts att det är principiellt oacceptabelt att delaktighet i samhällslivet på fullt ut lika villkor för människor med funktionsnedsättning relativiseras genom att göras beroende av en sådan skälighetsbedömning. Å andra sidan har det också hävdats att en tillgänglighetsbestämmelse där skälighetsbedömningen får avgörande betydelse inte kan accepteras därför att den leder till rättsosäkerhet i form att bristande tydlighet och förutsägbarhet. Båda synsätten får dock enligt min uppfattning ses som ytterlighetsståndpunkter.

Är ett skälighetskriterium som begränsar åtgärdsskyldigheten förenligt med principen om delaktighet för personer med funktionsnedsättning?

Det är visserligen lätt att instämma i principen om att samhället borde vara utformat på ett sådant sätt att alla människor verkligen kan delta i det på lika villkor i alla sammanhang. Under mycket lång tid har människor med funktionsnedsättning varit hänvisade till en undantagstillvaro där man fått nöja sig med sådant som ansetts "tillräckligt bra för funktionshindrade". Vackert tal och högtflygande mål om jämlikhet och delaktighet har inte motsvarats av åtgärder i verkligheten.

I praktiken går det emellertid inte att blunda för att det här, som i andra sammanhang, i vissa situationer kan finnas motstående intressen som måste vägas mot varandra. Vissa anpassningsåtgärder går inte att genomföra utan att stora byggnadshistoriska värden går förlorade. Det finns också exempel på byggnader eller delar av byggnader som det helt enkelt inte går att anpassa så att de blir tillgängliga på fullt ut lika villkor också för personer med olika funktionsnedsättningar. Sådana åtgärder, liksom vissa typer av långtgående krav på individuellt anpassade serviceåtgärder, skulle få till följd att t.ex. en ensamföretagare med verksamhet i en lokal i en gammal fastighet tvingas att lägga ner verksamheten eller gå i kon-

kurs. Principiellt kan man naturligtvis hävda att publik verksamhet över huvud taget inte ska få bedrivas i sådana lokaler eller under sådana organisatoriska omständigheter att full tillgänglighet för alla oavsett funktionsnedsättning inte är möjlig att åstadkomma. Det skulle emellertid i sin tur leda till att hela kvarter på en del orter inte längre skulle få användas alls för t.ex. butiks- eller kaféverksamhet. Det vore helt enkelt inte rimligt.

Det finns även i andra sammanhang begränsningar av olika slag som hänför sig till människors personliga förutsättningar eller andra liknande förhållanden, men som inte har samband med någon funktionsnedsättning i diskrimineringslagens mening. Det är i viss utsträckning så att säga livets regel att alla inte kan delta i all verksamhet fullt ut i alla avseenden. Det går inte att helt bortse från att detta gäller också för begränsningar som har samband med funktionsnedsättning. Det bästa kan vidare, som det brukar heta, bli det godas fiende. Det kan knappast råda något tvivel om att ett förslag till ny tillgänglighetsbestämmelse utan någon som helst begränsning i fråga om åtgärdernas skälighet, skulle sakna varje realistisk möjlighet att antas av lagstiftaren.

Slutsatsen för min del är att en begränsning, i form av ett skälighetskrav, är nödvändig när det gäller vilka åtgärder för tillgänglighet som kan krävas med stöd av diskrimineringslagstiftningen.

Är ett skälighetskriterium oacceptabelt på grund av bristande förutsägbarhet?

När det sedan gäller invändningen om bristande tydlighet och förutsägbarhet, finns det skäl att understryka att den föreslagna bestämmelsen, där ett generellt utformat skälighetskrav spelar en avgörande roll för tillämpningen, inte utgör någon innovation i svensk rätt. Tvärtom har sådana, och liknande, konstruktioner funnits i centrala delar av den civilrättsliga lagstiftningen under mycket lång tid. Här ska bara pekas på några exempel från andra delar av civilrätten som belysande paralleller till den nu föreslagna bestämmelsen.

Skadeståndslagens culpa- och jämningsregler

Huvudregeln i den svenska skadeståndsrätten är mycket kortfattad och generellt utformad. I 2 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207)⁸⁷ stadgas sålunda att *den som uppsåtligen eller av vårdslöshet vållar personskada eller sakskada ska ersätta skadan*. Lagtexten ger ingen ledning i den praktiskt viktigaste frågan – vad som är att anse som vårdslöshet i olika situationer. Här får man i stället gå till den mycket omfattande rättspraxis som rör tillämpningen av denna s.k. culparegel.⁸⁸ Enligt denna praxis – som utvecklats under mycket lång tid, ja sedan långt före den nu gällande skadeståndslagens tillkomst – anses vårdslöshet i juridisk mening föreligga, om skadegöraren inte uppträtt på samma sätt som en förnuftig och hänsynsfull person av samma kategori kunde antas ha handlat, om han eller hon varit i skadegörarens situation, vilket kan sägas ge en tämligen begränsad vägledning.

Ibland kan man få hjälp med den bedömningen av bestämmelser i lagar och författningar eller offentliga myndigheters föreskrifter. Vägtrafikförfattningarna anger hur en trafikant ska uppträda och anvisningar av Arbetsmiljöverket visar vilka försiktighetsmått som en företagare bör iakttä för att skydda sina anställda mot olycksfall. I de allra flesta fall medför överträdelser av sådana regler skadeståndsansvar på grund av vårdslöshet. Däremot är det inte alls säkert att t.ex. en företagare klarar sig från ansvar bara för att han eller hon iakttagit föreskrifter av denna typ.⁸⁹ Dessa s.k. bakomliggande regler får alltså ofta funktionen som ”golv”, men inte nödvändigtvis som ”tak”, när det ska fastställas vad som hade kunnat krävas.

Saknas vägledning av detta slag blir en väsentlig fråga hur folk i allmänhet brukar handla på livsområden som det aktuella – ofta vad som är praxis i den verksamhet som skadegöraren ägnat sig åt. Alltid blir dock inte detta avgörande; det kan vara svårt att få en uppfattning om hur en viss yrkeskategori brukar bete sig i en viss situation, och det kan också finnas anledning att pröva, om inte man i sammanhanget bör kräva en högre grad av aktsamhet än den sedvanliga. Man får i båda fallen göra en mera allmän bedömning av frågan om vederbörande varit vårdslös.

⁸⁷ Prop. 1972:5, bet. 1972:LU10, rskr. 1972:192.

⁸⁸ Se vidare kommentaren till 2 kap. 1 § skadeståndslagen.

⁸⁹ NJA 1977 s. 788, NJA 1991 s. 580.

Även möjligheterna att förekomma skadan får beaktas, liksom hur pass omfattande och kostsamma åtgärder detta kräver. Avvägningen mellan risk och kostnad har ofta ansetts som väsentlig i sammanhanget.⁹⁰ Emellertid godtas också ganska farliga handlingar om de samtidigt är nyttiga på något annat sätt ur samhällets perspektiv.

I viss utsträckning får man också ta hänsyn till skadegörarens person, när man bedömer hans eller hennes handlande. Av en yrkesman begär man särskilda kunskaper och ett särskilt omdöme, när han handlar på sitt område. En väsentlig fråga blir då om denne handlat som en god representant för sin yrkesgrupp skulle ha gjort. Samma krav kan man inte ställa på en privatperson, så länge denne inte frivilligt ger sig in på något som kräver en särskild kompetens.

Man kan bli ansvarig inte bara för oaktsamt positivt handlande utan också för oaktsam underlåtenhet att handla, såvida det funnits en skyldighet att handla på ett sätt som hindrat skadan. Detta gäller i ett stort antal fall av varierande typ, inte bara när en sådan handlingsplikt föreskrivits i lag eller annan författning utan även t.ex. där någon upplåtit en lokal eller en anläggning för användning av allmänheten. I alla dessa fall föreligger en skyldighet att vidta skäliga åtgärder för att förebygga risken.

Även exempelvis i *skadeståndslagens regler om jämkning* har skälighetskriteriet en central roll utan att vara särskilt definierat i lagtexten. Således stadgas i 6 kap. 1 § tredje stycket skadeståndslagen att skadestånd kan jämkas med hänsyn till den skadelidandes eventuella medvållande till skadan. En sådan jämkning ska i så fall ske efter vad som är *skäligt*, med hänsyn till graden av vållande på ömse sidor och *omständigheterna i övrigt*.⁹¹

Frågan om oaktsamhet kan anses ha förekommit på skadelidarsidan anses i princip böra bedömas på liknande sätt som vid culpa-bedömning på den ansvariges sida, varvid dock det väsentliga är risken att själv lida skada – inte att orsaka skada för andra. Det kan vara en ganska betydande skillnad och ganska svårt att bedöma, eftersom det ofta är fråga om beteenden av helt olika typ. Det blir då fråga om en skönsmässig, närmast intuitiv bedömning av hur deras oaktsamhet förhåller sig sinsemellan.

Vid sidan av skuldgraden ska hänsyn tas till *omständigheterna i övrigt*. Här inverkar förhållanden av många olika slag, som att den

⁹⁰ NJA 1998 s. 617.

⁹¹ Se vidare kommentaren till 6 kap. 1 § skadeståndslagen.

skadelidande försummat sin skyldighet att begränsa skadan, att verksamheten på ansvarssidan typiskt sett varit farligare än verksamheten på motsidan. Även de ekonomiska förhållandena på ömse sidor kan få betydelse om annars jämningsregeln skulle leda till klart *oskäligen* resultat. I den mån den skadelidande skyddas av försäkring är detta uppenbarligen inte fallet. I andra fall fordras i allmänhet att den tilltänkta nedsättningen skulle få allvarliga konsekvenser för hans försörjningsmöjligheter eller levnadsförhållanden, t.ex. om en småföretagares eller lantbrukares fortsatta verksamhet skulle bli allvarligt hotad, eller en privatperson med små inkomster och utan nämnvärd förmögenhet skulle få sitt egna hem eller större delen av bohaget förstört. Om den skadelidande å andra sidan underlåtit att hålla ordinär försäkring på den skadade egendomen lär dock detta tala till hans nackdel.

Allmänt gäller att hänsyn till den skadelidande inte får drivas så långt att resultatet skulle bli obilligt mot den ansvarige. Det är dock aldrig fallet när ansvarsförsäkring täcker skadeståndet och inte heller när den ansvarige annars har sådana tillgångar att en jämkning inte nämnvärt påverkar dennes ekonomi. Å andra sidan är inte den skadeståndsskyldiges goda ekonomi något självständigt skäl för att döma ut fullt skadestånd, ifall skuldgraden och andra omständigheter skulle motivera jämkning. Den får bara betydelse ifall den skadelidande kan göra gällande att en jämkning skulle vara oskäligt hård från hans synpunkt.

Som framgått här är det alltså åtskilliga omständigheter, som inte är närmare identifierade eller preciserade i lagtexten till skadeståndslagen, som måste beaktas och vägas mot varandra för att kunna avgöra om ersättning ska betalas i det enskilda fallet och i så fall hur stor ersättningen ska vara.

Även jämningsregeln i 6 kap. 2 § skadeståndslagen innehåller avgörande kriterier för skadeståndets bestämmande som inte är närmare definierade i lagtexten utan som måste tolkas utifrån lagmotiv, rättspraxis och den juridiska litteraturen. I bestämmelsen stadgas att

”om skyldighet att utge skadestånd är oskäligt betungande med hänsyn till den skadeståndsskyldiges ekonomiska förhållanden, kan skadeståndet jämkas efter vad som är skäligt, varvid även den skadelidandes behov av skadeståndet och övriga omständigheter ska beaktas.”⁹²

⁹² Se kommentaren till 6 kap. 2 § skadeståndslagen.

Här blir det alltså fråga om dels att bedöma vad som är (o)skäligt – i två led – dels att söka utröna vilka övriga omständigheter som kan vara aktuella att ta hänsyn till i det enskilda fallet.

Avtalsrättsliga regler

Avtalslagen⁹³ innehåller i 36 § den stora generalklausulen om oskäliga avtalsvillkor. Enligt paragrafen får avtalsvillkor

”jämkas eller lämnas utan avseende, om villkoret är oskäligt med hänsyn till avtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt.”⁹⁴

Bestämmelsen är utformad som en domstolsprövning av karaktären hos ett visst avtalsvillkor men vid prövningen kan avtalet i dess helhet vägas in. Kärnan i bestämmelsen är oskälighetsrekvisitet. Som sanktion kan domstolen tillgripa allt från en obetydlig justering av villkoret till total ogiltighetsförklaring av hela avtalet. Stadgandet har givits en abstrakt utformning och är tillämpligt på en mängd olika typer av avtal och andra rättshandlingar inom hela förmögenhetsrätten. Domstolarna har därför varit hänvisade till förarbetesuttalandenas mångskiftande anvisningar, vilka i sin tur i väsentliga delar hänvisar vidare till uttalanden i Generalklausulutredningens betänkande,⁹⁵ för vägledning för den konkreta tillämpningen.⁹⁶

Intressant att notera är att som exempel på vad som avses med *omständigheterna i övrigt* anges i förarbetena att vad som utgör gott affärsskick kan tjäna till ledning för domstolarnas bedömning men att det inte är självklart att det förhållandet att ett avtalsvillkor överensstämmer med gott affärsskick gör det uteslutet att jämka en avtalsbestämmelse, särskilt inte i konsumentförhållanden. På samma sätt förhåller det sig enligt lagmotiven med förhållandet till bestämmelser i annan lagstiftning, såväl tvingande som dispositiva.⁹⁷

I samband med bestämmelsens tillkomst anförde lagrådet apropå den abstrakta lagtekniska utformningen, att motivuttalanden

⁹³ Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område.

⁹⁴ Prop. 1975/76:81, LU 1975/76:21, rskr.1975/76:238.

⁹⁵ SOU 1974:83.

⁹⁶ Se om det följande, kommentaren till 36 § avtalslagen.

⁹⁷ Prop. 1975/76:81 s. 119 ff.

”är av stor betydelse för ett närmare klarläggande av lagstiftarens intentioner, när såsom i förevarande fall en detaljerad reglering i lag ej anses möjlig utan huvudansvaret för rättsbildningen måste överlämnas åt rättstillämpningen.”

Lagrådet betonade vidare i sitt yttrande över förslaget att det visserligen rörde viktiga problem inom den svenska förmögenhetsrätten men att det likväl inte innebar någon principiell nydaning. I stället fick det redan sedan tidigare anses ha gällt som en allmän förmögenhetsrättslig grundsats att ett avtalsvillkor kunde jämkas eller lämnas utan avseende, om tillämpningen av villkoret skulle vara uppenbart otillbörlig. Med vissa reservationer och förslag till smärre justeringar godtog lagrådet också förslaget.⁹⁸

Även 33 § avtalslagen innehåller en generellt utformad ogiltighetsregel för hela förmögenhetsrättens område, enligt vilken en rättshandling

”[ej må] göras gällande, där omständigheterna vid dess tillkomst voro sådana, att det skulle strida mot tro och heder att med vetskap om dem åberopa rättshandlingen.”

Bestämmelsen var visserligen omstridd vid sin tillkomst och under flera decennier därefter. Skälet för det var just dess utformning som en generalklausul. Den försvarades dock ihärdigt av regeringen mot påståendet att ”tro och heder” var alltför svävande begrepp för att kunna läggas till grund för lagstiftning:

”Prövningen, om ett handlingssätt strider mot tro och heder, ställer dock icke större anspråk på domarens omdöme och urskiljning än andra likartade uppgifter, inför vilka han ofta är ställd, exempelvis bedömandet huruvida en person vid ingående av ett avtal gjort sig skyldig till bedrägligt förfarande.”⁹⁹

Köprätt och konsumenträtt

Även inom köprätten och konsumenträtten finns centrala bestämmelser som i grunden bygger på en samlad skälighetsbedömning. Skadeståndslagens ovan nämnda allmänna jämningsregel i 6 kap. 2 §, har t.ex. sin motsvarighet i 70 § andra stycket köplagen

⁹⁸ Prop. 1975/76:81 s. 164 ff.

⁹⁹ Se kommentaren till 33 § avtalslagen.

(1990:931)¹⁰⁰, 34 § konsumentköplagen (1990:932),¹⁰¹ liksom i 34 § konsumenttjänstlagen (1985:716)¹⁰². Bestämmelserna i de båda konsumentlagarna är i sak likalydande.

Skadestånd kan jämkas enligt 70 § andra stycket köplagen ”om skadeståndet är oskäligt med hänsyn till den skadeståndsskyldiges möjligheter att förutse och hindra skadans uppkomst samt omständigheterna i övrigt.” Bestämmelsen är mycket kortfattad och hänvisar, förutom till omständigheterna i övrigt, endast allmänt till möjligheten att förutse och hindra skadans uppkomst. Vilka hänsyn som närmare ska tas härvidlag får man söka vägledning om i förarbetena, rättspraxis och den juridiska litteraturen.¹⁰³

Skadestånd kan också enligt 34 § i både konsumentköp- och konsumenttjänstlagen jämkas om skyldigheten att betala skadestånd ”skulle vara oskäligt betungande med hänsyn till den skadeståndsskyldiges ekonomiska förhållanden.” Härvid ska även beaktas ”föreliggande försäkringar och försäkringsmöjligheter på köparens sida, den skadeståndsskyldiges möjligheter att förutse och hindra skadan samt andra särskilda omständigheter.” Visserligen anges alltså här särskilt, vid sidan av den allmänt hållna hänvisningen till den skadeståndsskyldiges ekonomiska förhållanden, ett par kriterier att ta hänsyn till vid (o)skälighetsbedömningen. Men vägledning för tolkning av dessa ges endast i lagmotiven och genom framväxande rättspraxis. När det sedan gäller *andra särskilda omständigheter*, vilka också ska beaktas enligt bestämmelsen, blir det ytterst en fråga om att göra en samlad värdering på grundval av samtliga rekvisit i bestämmelsen.

Något egentligt stöd för att fastställa *hur mycket* skadeståndet ska sättas ned när förutsättningarna för jämkning är uppfyllda ges inte vare sig i lagtexten eller i förarbetena. Det har anförts att det anses följa av regeln att jämkning bara ska ske till en nivå som gör att skadeståndet inte längre är oskäligt betungande med hänsyn till alla omständigheter. Normalt ska alla de faktorer som nämnts ovan – och som ingår i förutsättningarna för jämkning – beaktas så att skadeståndet sätts ned i motsvarande mån.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Prop. 1988/89:76 och 1989/90:77, bet. 1989/90:LU34, rskr. 1989/90:299.

¹⁰¹ Prop. 1989/90:89, 1989/90:LU35, rskr.1989/90:300.

¹⁰² Prop. 1984/85:110, LU 1984/85:42, rskr.1984/85:344

¹⁰³ Se kommentaren till 70 § köplagen.

¹⁰⁴ Se kommentaren till 34 § konsumentköplagen.

Till dessa exempel från centrala delar av den svenska allmänna civilrätten kommer att det, som nämnts, redan finns regler om bristande tillgänglighetsåtgärder som en form av diskriminering i den nu gällande diskrimineringslagen. I 2 kap. 1 § andra stycket diskrimineringslagen stadgas sålunda att diskrimineringsförbudet för arbetsgivare gäller även i det fall arbetsgivaren genom skäligen stöd- och anpassningsåtgärder kan se till att en arbetstagare, arbetsökande eller en yrkespraktikant med ett funktionshinder kommer i en jämförbar situation med personer utan sådant funktionshinder. Enligt 5 § andra stycket i samma kapitel gäller diskrimineringsförbudet också i det fall en utbildningsanordnare genom skäligen åtgärder i fråga om lokalernas tillgänglighet och användbarhet kan se till att en person med funktionshinder, som söker eller har antagits till utbildning enligt högskolelagen (1992:1434), eller till utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, kommer i en jämförbar situation med personer utan sådant funktionshinder.

Bestämmelserna skiljer sig åt på så sätt att en arbetsgivares skyldighet omfattar alla olika typer av stöd- och anpassningsåtgärder, alltså även sådana som har t.ex. med arbetets organisation eller särskilt anpassade hjälpmedel att göra, medan skyldigheten inom högskoleområdet endast omfattar lokalernas utformning.

Någon vägledning om vilka åtgärder som ska anses skäligen finns inte lagtexten till bestämmelserna i diskrimineringslagen. I motivtexten utvecklas skälighetskriteriet emellertid närmare, både när det gäller arbetslivet och högskoleområdet.¹⁰⁵ Här anförs att det inte går att generellt ange vilka faktiska åtgärder en arbetsgivare bör överväga för att eliminera eller reducera verkningarna av ett funktionshinder. Det beror på omständigheterna i det enskilda fallet. I första hand bör emellertid inriktningen på åtgärderna styras av arten och graden av arbetstagarens funktionshinder i förening med de krav som anställningen och arbetsuppgifterna innebär. Viss ledning finns också i arbetslivsdirektivet.¹⁰⁶ Skäl 20 i direktivet anger att de åtgärder som en arbetsgivare vidtar ska vara effektiva och praktiska för att organisera arbetsplatsen med hänsyn till personer med funktionshinder. Som exempel nämns inredning av lokaler eller anpassning av utrustning, arbetstakt, arbetsfördelning, utbildningsmöjlig-

¹⁰⁵ Prop. 2007/08:95 s. 152, 199, 500-501, 507-508.

¹⁰⁶ Direktiv 2000/78/EG.

heter eller arbetsledning. Således bör typiskt sett åtgärderna avse arbetsplatsens utformning och det sätt på vilket arbetet organiseras.

Behovet av stöd- och anpassningsåtgärder kan vara föranlett av svårigheter att utföra arbetsuppgifterna eller av svårigheter att ta sig in i och ut ur en arbetslokal. Begreppet arbetslokal innefattar här till arbetsplatsen angränsande lokaler, såsom matrum, hygienutrymmen och samlingslokaler. Åtgärder som kan övervägas kan vara sådana som avser att förbättra den fysiska tillgängligheten till arbetsplatsen och därtill hörande lokaler liksom att i möjligaste mån göra dessa lokaler användbara för den funktionshindrade. Det kan vara fråga om tekniska hjälpmedel och särskilda arbetsredskap eller förändringar i den fysiska arbetsmiljön. Det kan handla om förstärkt belysning för den som är synskadad, god ventilation för den som är allergiker, tekniska hjälpmedel för att underlätta lyft eller transporter, datorstöd m.m. Även förändringar av arbetsuppgifterna, arbetstiderna eller arbetsmetoderna kan bli aktuella.

Skälighetskriteriet är förenligt med såväl tydlighet som förutsägbarhet

När de kom till var alltså de nu gällande tillgänglighetsbestämmelserna i diskrimineringslagen inte någon innovation i svensk rätt med avseende på ett skälighetskriteriums grundläggande betydelse för rättstillämpningen. Tvärtom har, som framgått, under mycket lång tid sådana och liknande generella kriterier, vars närmare innehåll fylls ut genom motivuttalanden och rättspraxis, utgjort en central del av den svenska civilrätten, utan att det med fog kan hävdas att detta lett till rättsosäkerhet. Dessa regler får i stället sägas ha fyllt sin uppgift väl. Inte heller konkret på diskrimineringslagstiftningens område, där denna typ av regler funnits sedan 1999, har denna utformning av regelverket medfört några särskilda olägenheter. Att skälighetsbedömningen kommer att spela en central roll vid tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen är enligt min bedömning således väl förenligt med rimliga rättssäkerhetskrav på såväl tydlighet som förutsägbarhet.

4.5.2 Omständigheter som särskilt ska beaktas vid skälighetsbedömningen

Mitt förslag: Vid prövningen enligt första stycket 3 av om en åtgärd är skäligen ska särskilt beaktas

1. om åtgärden är av det slaget att den behöver vidtas redan enligt andra bestämmelser,
2. nyttan särskilt för personer med funktionsnedsättning av att åtgärden 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.

Mitt förslag innebär att ett nytt stycke läggs till i 1 kap. 4 § diskrimineringslagen, enligt vilket vid skälighetsbedömningen särskilt ska beaktas vissa uttryckligen omnämnda typer av omständigheter. Dessa räknas upp i sex punkter.

Allmänt bör gälla att det inte är skäligt att kräva en åtgärd som över huvud taget inte går att genomföra, antingen rent faktiskt eller därför att den verksamhetsansvarige inte rättsligt råder över möjligheterna att vidta åtgärden. Detta förhållande behöver dock inte anges direkt i lagtexten.

I avsnitt 4.6 behandlas frågan om ansvaret för den som har ett bestämmande inflytande över att åtgärden i vissa fall inte går att genomföra.

Uppräkningen i de sex punkterna är inte uttömmande utan även andra omständigheter kan beaktas, vilket framgår av att det i bestämmelsen anges att innehållet i dessa punkter ska beaktas *särskilt*. Olika omständigheter kan väga olika tungt beroende på situationen i det enskilda fallet. Alla de faktorer som räknas upp är inte nödvändigtvis relevanta för alla fall. Och andra omständigheter än de särskilt uppräknade kan i ett enskilt fall väga tyngre än de här uttryckligen omnämnda. Ytterst blir det alltså en fråga om att väga samman alla i det enskilda fallet relevanta omständigheter till en helhetsbedömning.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Jfr också Waddington 2004, s. 8 ff.

Ingen ändring i sak för arbetsgivare

Enligt vad som gäller idag för arbetsgivare kan behovet av stöd- och anpassningsåtgärder vara föranlett av svårigheter att utföra arbetsuppgifterna eller av svårigheter att ta sig in i och ut ur en arbetslokal. Begreppet arbetslokal innefattar här, som nämnts, till arbetsplatsen angränsande lokaler, såsom matrum, hygienutrymmen och samlingslokaler. Åtgärder som kan övervägas kan vara sådana som avser att förbättra den fysiska tillgängligheten till arbetsplatsen och därtill hörande lokaler (tillgänglighet) liksom att i möjligaste mån göra dessa lokaler användbara för en person med funktionsnedsättning (användbarhet). Även förändringar i arbetsuppgifterna, arbetstiderna eller arbetsmetoderna kan bli aktuella.

Skälighetsbedömningen bör göras med särskild hänsyn till arbetsgivarens ekonomi och övriga förhållanden, arten och graden av arbetstagarens funktionshinder och anställningens varaktighet och form. Kostnaden bör alltså ställas i relation till arbetsgivarens ekonomiska situation. Bedömningen bör ta sikte på förmågan att bära kostnaden. Även hänsyn till arbetsmiljölagen och annan befintlig lagstiftning bör kunna beaktas vid skälighetsbedömningen på så sätt att åtgärder som en arbetsgivare har att vidta enligt dessa regler normalt ska anses som skäliga att kräva även enligt diskrimineringslagen. Vidare bör teknisk och annan utveckling beaktas såtillvida att det som inte anses skäligt vid en viss tidpunkt kan komma att betraktas som skäligt vid ett senare tillfälle om utvecklingen föranleder en sådan bedömning.¹⁰⁸

De omständigheter som på detta sätt nämns i förarbetena till den nu gällande bestämmelsen när det gäller arbetsgivares skyldighet att vidta tillgänglighetskapande åtgärder ryms inom de kriterier som jag föreslår ska nämnas särskilt i lagtexten till den nu föreslagna bestämmelsen. Någon ändring i sak är inte avsedd.

I huvudsak ingen ändring i sak för högskolor

Även högskolans ansvar för att vidta anpassningsåtgärder är enligt den nu gällande tillgänglighetsbestämmelsen begränsat till vad som anses skäligt. Vad som är skäligt får också här bedömas från fall till fall. En viktig faktor är kostnaden för att vidta åtgärden. Kostnaden

¹⁰⁸ Prop. 2007/08:95 s. 152, 500.

ska ställas i relation till högskolans ekonomiska situation, det vill säga bedömningen ska ta sikte på förmågan att bära kostnaden.

Även de förhållanden som råder på en högskola bör kunna få betydelse. Vad finns det för faktisk möjlighet att vidta en åtgärd och vilka ansträngningar krävs? Vilken effekt förväntas den vidtagna åtgärden få för den funktionshindrades möjligheter att genomföra sina studier? Kommer den funktionshindrade personen att kunna genomföra studierna effektivare än om åtgärden inte vidtas? Vällas högskolan annan olägenhet till följd av åtgärdsskyldigheten? Kan åtgärderna medföra betydande olägenheter under en eventuell installation eller byggnation? Hur snabbt förväntas åtgärden kunna vidtas? De anpassningsåtgärder som kan vara i och för sig lämpliga för att kompensera ett funktionshinder kan i det enskilda fallet kräva mer tid, större kostnader eller större förändringar än vad som kan vara rimligt att kräva. Om effekten endast blir marginell bör det, sammantaget med en kostnad som inte är obetydlig, typiskt sett peka på att det inte skäligen kan krävas att högskolan vidtar anpassningsåtgärden. Av betydelse är också vilken omfattning utbildningen har. Är det fråga om t.ex. kortare kurser kan detta förhållande tala för att det inte är skäligt att kräva att högskolan vidtar åtgärden i fråga.¹⁰⁹

På motsvarande sätt som på arbetslivets område, inryms vad som sålunda sägs i förarbetena till den gällande bestämmelsen för högskoleområdet i de kriterier som jag föreslår ska särskilt nämnas i lagtexten till den nu föreslagna bestämmelsen. I denna del innebär mitt förslag alltså, möjligen med ett undantag, inte heller på detta område någon ändring i sak. Undantaget gäller motivuttalandet att högskolans ansvar för anpassningsåtgärder bör gälla oavsett om högskolan söker eller har möjlighet att erhålla statliga bidrag som täcker kostnaden eller delar därav.¹¹⁰ Det är inte helt klart vad som avses med detta uttalande. Om det ska tolkas så, att möjligheterna att få kostnaderna för tillgänglighetsskapande åtgärder täckta över huvud taget aldrig ska kunna påverka skälighetsbedömningen, så delar jag inte den uppfattningen.

Att det i det enskilda fallet inte finns någon möjlighet för en högskola att få särskilda bidrag från staten för att täcka tillgänglighetsskapande åtgärder bör inte *i sig* kunna åberopas till stöd för att åtgärderna ska bedömas som oskäliga. Det bör anses följa av den grundläggande ansvars- och finansieringsprincipen. Om en högsko-

¹⁰⁹ Prop. 2007/08:95 s. 199, 507-508.

¹¹⁰ Prop. 2007/08:95 s. 200.

la däremot *kan få* statliga bidrag till sådana åtgärder bör detta förhållande dock kunna tala för att åtgärderna är skäligen i en situation där de kanske annars inte skulle ha varit det. Det är också vad som gäller i dag enligt arbetslivsdirektivet.¹¹¹ Enligt direktivets artikel 5 ska nämligen tillgänglighetsåtgärder inte anses medföra någon oproportionerlig börda för arbetsgivare om denna börda i tillräcklig grad kompenseras genom åtgärder som ingår i den berörda medlemsstatens politik för personer med funktionshinder. I den nu föreslagna bestämmelsen omfattas sådana överväganden av vad som sägs i *tredje punkten* om möjligheterna för en verksamhet att bära kostnaderna för åtgärden.

Åtgärden är av det slaget att den behöver vidtas redan enligt andra bestämmelser

I *första punkten* anges att särskild hänsyn ska tas till om åtgärden är av det slaget att den behöver vidtas redan enligt andra bestämmelser. Så är fallet redan enligt de tillgänglighetsbestämmelser som i dag gäller för arbetsgivare och utbildningsanordnare och det bör gälla också för övriga samhällsområden.

Vägledning för om en åtgärd bör anses skäligen kan alltså finnas i bestämmelser utanför diskrimineringslagstiftningens område. Det kan vara fråga om regler direkt i lag eller förordning eller i föreskrifter och allmänna råd som är utfärdade med stöd av sådana författningar. Exempel på regler som kan få stor betydelse finns i plan- och bygglagstiftningen, arbetsmiljölagstiftningen, eller i bestämmelser om transport och kommunikation. Det kan också röra sig om förvaltningsrättsliga regler. Det är viktigt att sådana regler tolkas så att de, så långt det är möjligt, överensstämmer med förpliktelser som kan följa av internationella konventioner som Sverige har tillträtt, t.ex. FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Analogt bör vägledning för skälighetsbedömningen också kunna fås genom innehållet i olika typer av icke rättsligt bindande riktlinjer liksom ur vad som följer av branschöverenskommelser, god affärssed och så vidare.

Det bör understrykas att sådana föreskrifter m.m. är avsedda att tjäna just som vägledning. Det betyder inte att vad som ska anses utgöra skäligen åtgärder enligt den nu föreslagna bestämmelsen alltid exakt sammanfaller med vad som gäller enligt sådana före-

¹¹¹ Direktiv 2000/78/EU.

skrifter m.m. Även det är för övrigt samma förhållande som redan nu gäller om skyldigheten för arbetsgivare och utbildningsanordnare i fråga om att vidta åtgärder för tillgänglighet.¹¹²

I de flesta fall bör åtgärder som ska vidtas enligt andra bestämmelser också betraktas som skäligen enligt den nu föreslagna bestämmelsen. Särskilt stark bör den presumptionen vara om det är fråga om en skyldighet som är reglerad direkt i lag eller förordning, eller i föreskrift som är meddelad med stöd av en sådan författning.

Om det är samma rättssubjekt som åtgärdsskyldigheten riktas mot enligt både diskrimineringslagen och andra regelverk kan det också tala med särskild styrka för att åtgärden ska anses vara skäligen. Det motsatta förhållandet behöver däremot inte gälla. Bestämmelsens tillämplighet förutsätter alltså inte att det råder identitet mellan dessa rättssubjekt. Det framgår av uttrycket ”*åtgärden är av det slaget*” att den behöver vidtas redan enligt annan lagstiftning. Att åtgärdsskyldigheten enligt annan lagstiftning inte riktar sig specifikt mot den som enligt diskrimineringslagen har ansvar för att verksamheten bedrivs utan diskriminering, behöver alltså inte i sig betyda att åtgärden är oskälig att kräva. Den som startar en verksamhet bör nämligen, som en allmän princip, kunna förväntas försäkra sig om att det är möjligt att bedriva verksamheten på ett sätt som överensstämmer med diskrimineringslagens regelverk.

Det är vidare inte säkert att t.ex. en företagare eller en kommun klarar sig från diskrimineringsansvar bara för att föreskrifter om tillgänglighet i annan lagstiftning eller liknande i och för sig har följts. Det synsättet stämmer för övrigt väl överens med vad som sedan länge gällt inom t.ex. skadeståndsrätten.¹¹³

Den här typen av s.k. bakomliggande regler bör alltså normalt sett kunna fungera som ”golv”, men inte nödvändigtvis som ”tak”, när det ska fastställas vilka tillgänglighetsåtgärder som är skäligen att kräva med stöd av diskrimineringslagen. Likväl är det rimligt att sådana regler tillmäts betydelse för diskrimineringsansvaret även i begränsande riktning. Om t.ex. specifika krav i annan lagstiftning på tillgänglighetsskapande åtgärder i den fysiska miljön får anses vara fullt ut uppfyllda, bör det inte utan goda skäl kunna krävas ytterligare åtgärder beträffande tillgängligheten just i detta avseende. Sådana skäl kan dock vara t.ex. att lång tid gått sedan den aktuella utformningen gjordes och det genom nyare teknik går att skapa

¹¹² Prop. 207/08:95 s. 154, 199.

¹¹³ NJA 1977 s. 788, NJA 1991 s. 580.

en väsentligt förbättrad tillgänglighet till relativt sett begränsade kostnader.¹¹⁴

I den utsträckning som regler om byggd miljö inte ger någon närmare vägledning i fråga om krav på tillgänglighet i något bestämt avseende, bör inte endast det faktum att en byggnation i och för sig överensstämmer med det bygglov som en gång givits, hindra att vissa längre gående tillgänglighetsskapande åtgärder kan anses som skäligen att kräva i diskrimineringslagens mening.

Man bör även vara särskilt uppmärksam på att en byggnation, trots att den fått tillstånd, i realiteten kan ha uppförts på ett sätt som inte uppfyllde de krav på tillgänglighet som gällde ens vid tidpunkten då tillståndet beviljades. I ett sådant läge bör inte existensen av ett bygglov eller liknande tillstånd i sig tillmätas någon större betydelse för bedömningen av vilka tillgänglighetsåtgärder som är skäligen att kräva.

Nyttan särskilt för personer med funktionsnedsättning av att åtgärden vidtas

I *andra punkten* behandlas nyttan särskilt för personer med funktionsnedsättning av att en åtgärd vidtas. För att det ska anses skäligen att kräva att en tillgänglighetsåtgärd vidtas bör åtgärden kunna förväntas leda till att personer med en funktionsnedsättning får nytta av den, t.ex. på det sättet att någon kan genomföra en utbildning, utföra ett ärende via en myndighets webbplats eller göra inköp i en affär utan hjälp av medföljande ledsagare. Om det över huvud taget inte skulle vara möjligt att eliminera effekterna av funktionsnedsättningen genom tillgänglighetsåtgärder är det, precis som enligt de nu gällande bestämmelserna inom arbetslivet och på högskoleområdet, inte skäligen att kräva att sådana åtgärder vidtas.

Generellt sett bör utgångspunkten vara att ju större positiv effekt på tillgängligheten som en åtgärd kan förväntas få, desto närmare till hands ligger det att åtgärden bör betraktas som skäligen. Men, bedömningen av nyttan av en åtgärd kan ge olika resultat i olika situationer. En åtgärd som inte leder till mer än en begränsad – men likväl i viss mån förbättrad – tillgänglighet i det enskilda fallet, kan vara skäligen om den kan förväntas beröra ett flertal människor med funktionsnedsättning. Oftast underlättar en sådan till-

¹¹⁴ Jfr, på arbetslivets område, prop. 2007/08:95 s. 152, 500, och särskilt om arbetsmiljölagen i prop. 1990/91:140 s. 46 f.

gänglighetsskapande åtgärd framkomligheten över huvud taget och medför därmed en förbättring för ett stort antal människor oavsett funktionsnedsättning, som äldre personer med shoppingvagn eller rollator eller personer med barnvagn, eller med många matkassar att bära på. Även detta bör tillmätas betydelse för skälighetsbedömningen. Det framgår genom att det i bestämmelsen talas om nyttan *särskilt* för personer med funktionsnedsättning.

Å andra sidan kan det inte uteslutas att, i vissa fall, även en påtagligt förbättrad tillgänglighet kan komma att bedömas som oskälig om den berör endast ett litet fåtal personer, åtminstone vid den slutliga sammanvägningen med övriga relevanta omständigheter enligt den föreslagna bestämmelsen.

Hur en enskild person med funktionsnedsättning upplever nyttan av en viss åtgärd bör naturligen tillmätas betydelse, men det bör dock inte kunna komma i fråga att helt, eller ens i huvudsak, grunda nyttobedömningen på enskilda individers subjektiva upplevelser, vilka ju kan variera från person till person. I stället är det nödvändigt att söka avgöra vilken nytta en viss åtgärd typiskt sett skulle kunna få för personer med en viss funktionsnedsättning. Frågan om nyttan av en åtgärd bör således avgöras på grundval av en i huvudsak objektiviserad bedömning. En enskild persons önskemål om hur tillgänglighet bäst ska kunna åstadkommas i det enskilda fallet kan väga tyngre i fråga om särskilda serviceåtgärder än om ändringar i den fysiska miljön.

En särskild fråga är om stöd som ges på annat sätt till en person med funktionsnedsättning ska kunna påverka skyldigheten för den verksamhetsansvarige att vidta tillgänglighetsåtgärder. Utgångspunkten för lagregleringen är, som nämnts, att den som ansvarar för en viss verksamhet också är ansvarig för att den bedrivs utan någon form av diskriminering. Syftet med tillgänglighetsbestämmelsen är vidare att personer med funktionsnedsättning ska kunna få tillgång till olika verksamheter på ett så likvärdigt sätt som möjligt, det vill säga så att man kommer i en situation som är jämförbar med den för personer utan funktionsnedsättning. Om en kund med funktionsnedsättning behöver hjälp med att plocka ihop eller packa ner sina varor, eller med bordsservering på en självservering, bör det därför inte vara möjligt för butiks- eller kaféinnehavaren att hänvisa kunden till att han eller hon borde kunna få hjälp av en personlig assistent. Inte ens om det är känt att kunden i fråga faktiskt är beviljad stöd i form av sådan assistans, bör detta som huvudregel vägas in vid skälighetsbedömningen. Undantagsvis kan

dock ett krav på särskilda serviceåtgärder från den verksamhetsansvariges sida komma att bedömas som oskäligt. Så kan vara fallet om en personlig assistent vid ett visst tillfälle faktiskt är med t.ex. i en butik och också har möjlighet att hjälpa till med att plocka ihop och packa varorna.

Särskilt om valet mellan alternativa åtgärder för tillgänglighet

En särskild fråga är vilka hänsyn som bör tas om det finns flera olika alternativ för att skapa tillgänglighet. I förarbetena till den nu gällande tillgänglighetsbestämmelsen på arbetslivets område anförs att hänsyn måste tas till arbetsgivarens rätt att organisera arbetet på det sätt som arbetsgivaren finner lämpligt.¹¹⁵ En sådan principiell utgångspunkt är också i linje med vad som gäller allmänt enligt andra arbetsrättsliga regler, liksom enligt grundläggande regler om skydd för egendom och näringsfrihet, både i den svenska grundlagen¹¹⁶ och enligt Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna¹¹⁷. Skyddet för dessa fri- och rättigheter behandlas närmare i avsnitt 4.3. Samma utgångspunkt bör naturligen gälla också för skyldigheten att vidta åtgärder för tillgänglighet på andra samhällsområden. Det bör emellertid understrykas att detta är just en utgångspunkt för skälighetsbedömningen och inte någon absolut regel.

I situationer där det finns olika handlingsalternativ som ger samma resultat för tillgängligheten, men till olika kostnader eller med olika andra effekter för verksamheten, bör det stå den verksamhetsansvarige fritt att välja alternativ. Det är emellertid förmodligen ganska ovanligt att resultatet verkligen blir detsamma i fråga om tillgängligheten, oberoende av vilket alternativ som väljs. I de flesta fall blir det därför nödvändigt att inom ramen för den allmänna skälighetsbedömningen göra en intresseavvägning mellan den ansvariges rätt att styra över verksamheten och den egendom som används i denna, å ena sidan, och intresset hos personer med funktionsnedsättning av att tillgänglighet skapas på ett visst sätt, å den andra.

Enligt den föreslagna bestämmelsen ska skäliga åtgärder för tillgänglighet vidtas så att personer med funktionsnedsättning

¹¹⁵ Prop. 1997/98:179 s. 87, prop. 2007/08:95 s. 501.

¹¹⁶ Se 2 kap. 18 och 20 §§ regeringsformen.

¹¹⁷ Se Artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

kommer i en jämförbar situation med den som råder för personer utan en sådan funktionsnedsättning. I rekvisitet jämförbar situation ligger ett krav på att åtgärder som ger tillgång till en verksamhet på så likvärdiga villkor som möjligt ska väljas i första hand. Att bestämmelsen utformats på detta sätt har sin grund i att den tidigare synen på möjligheten för personer med funktionsnedsättning att delta i samhället som en fråga om vård och omsorg numera, i vart fall principiellt, ersatts av ett fundamentalt annorlunda, inkluderande, synsätt grundat på principer om mänskliga rättigheter. Det synsättet har numera även kommit till uttryck i internationella instrument till skydd för de mänskliga rättigheterna som Sverige har förbundit sig att upprätthålla, i detta sammanhang främst FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Kravet på jämförbar tillgänglighet innebär att denna ska åstadkommas på ett så inkluderande och icke-stigmatiserande sätt som möjligt. Ett annat sätt att uttrycka detta är att huvudlösningar ska väljas före särlösningar. Huvudentréer bör t.ex. så långt möjligt anpassas så att de är användbara för alla, oavsett funktionsnedsättning, hellre än att människor med funktionsnedsättning hänvisas till att använda en i och för sig tillgänglig nödutgång eller varuleveransentré på en byggnads baksida. På motsvarande sätt bör i första hand permanenta lösningar, t.ex. i form av installation av viss teknisk utrustning, väljas i stället för att enskilda personer med en viss funktionsnedsättning förväntas be om anpassad personlig service vid varje aktuellt tillfälle. På det viset minskar också risken för att tillgängligheten för dessa människor till en lokal eller en verksamhet blir beroende av hur bemanningssituationen och arbetsbelastningen för personalen där råkar se ut vid varje given tidpunkt.

De här principerna bör gälla även om valet står mellan alternativ som för den verksamhetsansvarige inte är helt kostnads- eller i övrigt konsekvensneutrala. Alternativ som ger sämre tillgänglighet i den mening som jag har berört här, bör inte utan vidare kunna väljas bara för att de är billigare eller i övrigt medför mer begränsade olägenheter för den verksamhetsansvarige.

I vissa fall kan å andra sidan skillnaderna i kostnader eller annan negativ inverkan på verksamheten vara så pass stora att det inte är skäligt att kräva just den lösning som är mest inkluderande eller som bäst motsvarar vad en enskild person med funktionsnedsättning skulle önska. Det kan då få lov att accepteras att tillgänglighet kan uppnås på ett mindre idealiskt men ändå funktionellt sätt. Det kan också finnas rent praktiska svårigheter, eller säkerhetsskäl, som

talar emot att välja en viss lösning för att skapa tillgänglighet, trots att denna annars hade varit att betrakta som skälig (se om dessa avvägningar även tredje och sjätte punkterna i det följande).

Härtill kommer en särskild, och central, aspekt på frågan om den subjektiva eller objektiva nyttan av en åtgärd som, med rätta, ofta aktualiseras av företrädare för människor med funktionsnedsättning. Det är den som handlar om ett ovärdigt genomförande. Som ett exempel på en sådan situation har anförts att bli buren av någon annan t.ex. ombord på en tågagn. Som absolut huvudregel kan det inte anses innebära en värdig behandling att mot sin vilja och som enda alternativ erbjudas att bli buren. Ett sådant förfaringssätt kan dessutom framkalla obehag eller rädsla och innebära betydande risker för den personliga säkerheten.

I slutändan måste, som nämnts, frågan om vilket alternativ som kan krävas i det enskilda fallet, hanteras inom ramen för den samlade skälighetsbedömningen.

Verksamhetens möjlighet att bära kostnaderna för åtgärden

Enligt *tredje punkten* ska särskilt beaktas en verksamhets möjligheter att bära kostnaderna för åtgärden. De ekonomiska konsekvenserna av en åtgärd för att skapa tillgänglighet tar i första hand sikte på den åtgärdsansvariges ekonomiska förhållanden, men även effekter på t.ex. värdet av egendom som tillhör andra rättighetsinnehavare kan vägas in här. Med den åtgärdsansvarige avses den som enligt diskrimineringslagen svarar för brott mot diskrimineringsförbudet.

I enlighet med ansvars- och finansieringsprincipen (se avsnitt 4.6) ska som huvudregel kostnaderna för anpassningsåtgärder finansieras inom ramen för ordinarie allmän och enskild verksamhet. De näringsidkare, utbildningsanordnare, myndigheter och andra som enligt mitt förslag bär ansvar för att vidta åtgärder för tillgänglighet, förutsätts alltså bära sådana kostnader i likhet med andra kostnader i verksamheten.

Att det i det enskilda fallet inte finns någon möjlighet för den verksamhetsansvarige att få särskilda bidrag från staten eller från annat håll för att täcka tillgänglighetsskapande åtgärder bör, som nämnts, inte *i sig* kunna åberopas till stöd för att åtgärderna ska bedömas som oskäliga. Det får anses följa av ansvars- och finansieringsprincipen. Om verksamheten däremot *kan få* sådana bidrag bör detta förhållande kunna tala för att åtgärderna är skäliga i en

situation där de kanske annars inte skulle ha varit det. Det är också vad som gäller i dag enligt arbetslivsdirektivet.¹¹⁸ Enligt direktivets artikel 5 ska nämligen tillgänglighetsåtgärder inte anses medföra någon oproportionerlig börda för arbetsgivare om denna börda i tillräcklig grad kompenseras genom åtgärder som ingår i den berörda medlemsstatens politik för personer med funktionshinder.

Att det är uteslutet att införa en rättsligt sanktionerad skyldighet att vidta tillgänglighetsskapande åtgärder utan någon som helst begränsning vad avser åtgärdernas skälighet har behandlats i avsnitt 4.5.1. Möjligheten att bära kostnaden för åtgärder för tillgänglighet måste i det sammanhanget anses vara av central betydelse. Sådana kostnader kan hänföras till ombyggnadsåtgärder, inköp av teknisk utrustning m.m., men det kan även vara fråga om kostnader för administration och personal.

Möjligheten att bära sådana kostnader i offentlig verksamhet och för större företag eller organisationer kan naturligt nog inte jämföras med en enskild näringsidkares möjlighet att bära motsvarande kostnader. För en ensamföretagare eller i en rörelse av mycket begränsad omfattning kan kostnaden för tekniska investeringar, ombyggnation eller för personal i det enskilda fallet vara alltför betungande för att det ska kunna anses skäligt att kräva att åtgärderna vidtas. Samtidigt bör det betonas att många åtgärder för förbättrad tillgänglighet går att vidta utan att kostnaderna blir särskilt höga (se konsekvens- och kostnadsanalysen i avsnitt 12). Det är inte 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 i stället en fråga som med nödvändighet måste avgöras vid rättstillämpningen och från fall till fall.

Omfattningen på den aktuella verksamheten bör påverka hur ingripande åtgärder som ska anses skäliga att kräva. Omsättningen är därvid ett mått som kan få betydelse för bedömningen, möjligheten att sprida ut kostnaden över tid t.ex. genom avskrivningar av investeringar likaså. Ett företags soliditet, möjligheten att till rimliga kostnader få lån till investeringar, liksom lönsamheten i en verksamhet är andra faktorer som bör beaktas. Utgångspunkten bör vara att tillgänglighet är en naturlig del av verksamheten. Kostnaden även för sådana åtgärder ska alltså i princip vara inkalkylerade i prissättningen eller på annat sätt inplanerade i rörelseekonomin.

¹¹⁸ Direktiv 2000/78/EU.

När det gäller lönsamheten måste framhållas att det ekonomiska resultatet – vinst eller förlust – i teknisk, bokslutsterminologisk, mening inte i sig och med automatik bör tillmätas avgörande betydelse för skälighetsbedömningen. I annat fall skulle tillgänglighetsbestämmelsen alltför lätt kunna kringgås.

I viss utsträckning måste även alternativ användning av medel i verksamheten kunna ifrågasättas. Att ett företag eller en näringsidkare skulle vilja använda tillgängliga resurser till andra investeringar än sådana som främjar tillgänglighet, med följderna att verksamheten inte anses kunna bära kostnaderna för tillgänglighetsskapande åtgärder, bör inte utan vidare godtas. Annars blir tillgänglighetsåtgärder något som kan krävas bara ”om det blir pengar över”. Det är inte acceptabelt, lika lite som det vore det när det gäller en verksamhets möjlighet att bära kostnader för arbetsmiljöåtgärder, bokföring, revision och skattedeklarationer, brandsäkerhet och liknande.

Samtidigt måste näringsfriheten respekteras. Prövningen av hur de ekonomiska resurserna i en näringsverksamhet används och fördelas får därför inte bli så detaljerad att ett företags bestämmanderätt över verksamhetens utformning och organisation i praktiken går förlorad.

Även möjliga vinster och andra fördelar för en verksamhet som kan följa med att tillgänglighetsskapande åtgärder vidtas bör beaktas vid skälighetsbedömningen.

Den ansvariges möjligheter att förutse behovet av åtgärden

Bestämmelsens *fjärde punkt* behandlar möjligheterna för den ansvarige att förutse behovet av åtgärden. Med tanke på arten och omfattningen av olika funktionsnedsättningar och de hinder som i olika situationer kan uppkomma för personer med funktionsnedsättning blir möjligheterna att förutse behovet av åtgärder av stor betydelse för skälighetsbedömningen.

Rent allmänt bör framhållas att det inte för någon kan sägas komma som en överraskning att personer med olika typer av funktionsnedsättningar hela tiden finns överallt i samhällsgemenskapen. Eller rättare sagt att de skulle göra det om det inte vore just för bristen på tillgänglighet. Det kan i så motto anses vara i princip förutsebart i alla situationer att det kan finnas behov av åtgärder för tillgänglighet, precis som det alltid planeras för hur något slags

”genomsnittliga” arbetstagares, kunders eller medborgares behov och önskemål i olika sammanhang bör och kan tillmötesgå. Detta sagt som en påminnelse om att invändningar i det enskilda fallet om bristande möjligheter att förutse behovet av tillgänglighetsskapande åtgärder måste prövas noggrant.¹¹⁹ Likväl kommer prövningen av förutsebarheten naturligen och med nödvändighet att leda till olika resultat från fall till fall, bl.a. beroende på samhällsområde, typ av funktionsnedsättning och åtgärdsbehovets karaktär.

I förarbetena till den nu gällande tillgänglighetsbestämmelsen på arbetslivets område anförde regeringen att en förutsättning för en arbetsgivares skyldighet att vidta åtgärder bör vara att arbetsgivaren har vetskap om eller bort inse att den arbetssökande eller arbetstagaren har ett funktionshinder. Som regel kan det antas att förekomsten av ett funktionshinder är känd för arbetsgivaren, men i vissa fall kan ett funktionshinder vara svårt att märka för andra än den som har funktionshindret. För att arbetsgivaren ska kunna fullgöra sina skyldigheter kan situationen därför vara sådan att arbetstagaren bör informera arbetsgivaren om funktionshindrets innebörd och ange sin uppfattning om behovet av stöd- och anpassningsåtgärder. Den enskilde kan ofta antas själv veta bäst vilka begränsningar funktionshindret medför och kunna ange åtminstone en allmän uppfattning om vilken typ av åtgärder som kan vara lämpliga. Det säger dock sig självt att arbetsgivaren inte har rätt att förhålla sig passiv och endast invänta information från arbetstagaren. En arbetsgivare som har vetskap om att en arbetstagare har ett funktionshinder bör ta initiativ till en dialog med arbetstagaren och efterforska om stöd- och anpassningsåtgärder är möjliga för att eliminera eller reducera de begränsningar som funktionshindret medför.¹²⁰

I förarbetena till de nu gällande bestämmelsen på högskoleområdet nämns frågan inte särskilt. Här sägs endast att den tidigare gällande tillgänglighetsbestämmelsen i lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan skulle bestå och föras över till den nya diskrimineringslagen. Vid införandet av lagen om likabehandling av studenter i högskolan anfördes, såvitt nu är av intresse, endast att det är orimligt att kräva att en högskola ska känna till alla de hinder eller begränsningar som till följd av ett funktionshinder kan uppstå i den miljö som finns på högskolan.¹²¹ Påpekandet får

¹¹⁹ Waddington 2004, s. 31 ff och där anmärkta referenser.

¹²⁰ Prop. 2007/08:95 s. 153.

¹²¹ Prop. 2001/02:27 s. 53-54.

anses innebära att i huvudsak samma förhållningssätt som gäller i arbetslivet får anses relevant också på högskoleområdet.

Situationen kan alltså vara sådan att en student eller sökande till högskolan bör informera utbildningsanordnaren om innebörden av den funktionsnedsättning som han eller hon har, och ange sin uppfattning om behovet av tillgänglighetsåtgärder. På motsvarande sätt som gäller för arbetsgivare kan dock en högskola inte förhålla sig passiv och endast invänta information från studenten om det är känt att han eller hon har en funktionsnedsättning. I den situationen bör högskolan ta initiativ till en dialog i syfte att efterforska om tillgänglighetsåtgärder behövs och är möjliga att vidta.

Vad som anfördes i de här delarna i förarbetena till de nu gällande tillgänglighetsbestämmelserna har giltighet också för den nu föreslagna bestämmelsens tillämplighet på motsvarande samhällsområden.

Att den ansvarige haft möjlighet att förutse behovet av tillgänglighetsskapande åtgärder måste vara en förutsättning för diskrimineringsansvar för bristande tillgänglighet på hela den nu föreslagna bestämmelsens tillämpningsområde. Ett annat sätt att uttrycka saken är att, för att någon ska kunna hållas ansvarig för en underlåtenhet att vidta tillgänglighetsskapande åtgärder krävs det att han eller hon insett, eller borde ha insett, att underlåtenheten leder till att personer med en viss funktionsnedsättning missgynnas i förhållande till personer utan en sådan funktionsnedsättning.¹²² En utgångspunkt för en sådan bedömning bör vara att den som ansvarar för en verksamhet där åtgärder för tillgänglighet ska vidtas redan enligt andra bestämmelser, normalt får svara för en underlåtenhet att vidta dem direkt från det att den här föreslagna bestämmelsen träder i kraft.

Det ska alltså, i situationer där det finns rättsregler eller andra riktlinjer om åtgärder för att skapa generell tillgänglighet för personer med en viss typ av funktionsnedsättning, inte vara möjligt att försvara en underlåtenhet att vidta sådana åtgärder med att det inte funnits tid för att planera eller vidta dem, eller med att kännedom saknats om att det fanns anledning att vidta dem.

Ett exempel är skyldigheten för statliga myndigheter att vidta åtgärder för tillgänglighet till information, kommunikation eller lokaler som följer av den särskilda förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappoli-

¹²² Jfr SOU 2006:22 del 2 s. 81 ff.

tiken, vilket ansvar förtydligas i myndigheten Handisams riktlinjer för en tillgänglig statsförvaltning.¹²³ Det kan exempelvis handla om att en webbplats som ger enskilda möjligheten att utträta myndighetsärenden på elektronisk väg inte är anpassad för personer med vissa synnedsättningar, trots att det finns riktlinjer framtagna för att skapa sådana möjligheter. Vissa skyldigheter att ge service på ett sätt som skapar tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning följer också av förvaltningslagen, t.ex. när det gäller att tillhandahålla tolkning vid enskildas kontakter med myndigheterna.

I andra fall är det skäligt att en viss sådan åtgärd vidtas först efter begäran från någon enskild person. Det finns t.ex. inte någon allmän skyldighet att hålla allt informationsmaterial hos en myndighet i lager i alla de alternativa format som Handisams riktlinjer omfattar. Det är först på begäran av någon som behöver informationen i anpassad form som myndigheten är skyldig att inom rimlig tid ta fram denna. Vad som ska anses vara rimlig tid får bedömas från fall till fall. Viss vägledning torde emellertid kunna fås från den praxis som utvecklats när det gäller myndigheters allmänna skyldighet att tillhandahålla uppgifter ur allmänna handlingar enligt tryckfrihets- och sekretesslagstiftningen.

Även när det gäller skyldigheter att vidta generella åtgärder för t.ex. kommersiella lokalers tillgänglighet bör det nu föreslagna diskrimineringsförbudet kunna gälla utan att någon enskild person med funktionsnedsättning först informerat om att lokalerna i fråga inte kan anses tillgängliga, och utan att den verksamhetsansvarige sedan fått någon ytterligare tid på sig för att åtgärda bristerna. Det finns exempelvis i plan- och bygglagstiftningen bestämmelser som ställer krav på generell tillgänglighet vid ny- eller ombyggnation. Om dessa regler inte följts, eller om enkelt avhjälpbara hinder inte har undanröjts i strid med de regler som gäller för det i fråga om befintliga publika lokaler, bör det inte vara möjligt att undgå ansvar för diskriminering genom att hävda att det inte kunnat förutses att den aktuella lokalen var otillgänglig i diskrimineringslagens mening. Motsvarande gäller t.ex. i förhållande till regler om den fysiska tillgängligheten till persontransporter med t.ex. bussar i linjetrafik samt vissa tåg- luft- och sjötransporter. Även här finns offentligt reglerade skyldigheter till generell anpassning för personer med funktionsnedsättning. Regler av det här slaget får alltså central betydelse också för förståelsen av från vilken tidpunkt

¹²³ Riv Hindren, 2009.

diskrimineringsansvaret för bristande tillgänglighetsåtgärder kan göras gällande.

Det finns å andra sidan åtskilliga situationer, inte minst när det gäller tillhandahållande av varor, tjänster och bostäder m.m., där det inte finns regler som ger tillräckligt tydlig vägledning för vad som kan krävas för att göra en verksamhet tillgänglig för personer med funktionsnedsättning. Inte minst kan det röra sig om serviceåtgärder av olika slag. I fråga om sådana särskilda stöd- och anpassningsåtgärder får det som regel anses ligga i sakens natur att det nu föreslagna diskrimineringsförbudet kan göras gällande först sedan en person med funktionsnedsättning påtalat sitt behov av särskilt stöd eller anpassning. Vilka behov av särskilda serviceåtgärder exempelvis en blind person, någon med svår doftallergi eller en rullstolsanvändare har, kan variera stort från individ till individ. Att t.ex. en busschaufför eller tågvärd inte helt självmant erbjuder hjälp med ledsagning eller med att bära en väska ombord på ett fordon, eller att en affärsinnehavare inte självmant plockat bort vissa starkt doftande varor från butiksentrén, bör därför inte som huvudregel kunna utlösa ansvar för diskriminering i form av underlåtenhet att vidta skäligen tillgänglighetsåtgärder.

I vissa fall kan serviceåtgärder dessutom vara skäligen att kräva endast om den verksamhetsansvarige underrättas om behovet i rimlig tid i förväg eller efter särskild överenskommelse om tid och sätt för utförandet. Det kan bli aktuellt t.ex. i fråga om ensamföretagare eller en liten butik med kanske endast en anställd och då servicebehovet består i att få hjälp med att både samla ihop och packa ett större antal varor. Detsamma kan gälla för t.ex. en arbetstagarorganisation som kan behöva informeras om vilka åtgärder som krävs för att en medlem med en viss funktionsnedsättning på likvärdiga villkor som andra ska kunna delta i ett möte.

Å andra sidan bör det kunna krävas av myndigheter, större varuhus, banker och andra större företag att det finns beredskap för att ge anpassad service till personer med funktionsnedsättning i rimlig utsträckning utan någon särskild överenskommelse i förväg.

Att den verksamhetsansvarige ges möjlighet att planera vilka åtgärder för tillgänglighet som kan vara lämpliga i olika fall kan, som Diskrimineringskommittén påpekade i sitt betänkande,¹²⁴ vara viktigt inte minst i situationer där en åtgärd för att främja tillgänglighet för någon med en viss funktionsnedsättning kan innebära

¹²⁴ SOU 2006:22 del 2 s. 84.

olägenheter för personer med en annan funktionsnedsättning. Så kan det ibland krävas särskild planering för att exempelvis både en ledarhundsförare och en person med allvarlig pälsdjursallergi båda ska kunna delta i en bussresa.

Åtgärdens inverkan på verksamhetens innehåll, funktion eller organisation

I *femte punkten* behandlas åtgärdens inverkan på verksamhetens innehåll, funktion eller organisation. Diskrimineringskommittén konstaterade i sitt slutbetänkande att det många gånger är ofrånkomligt att tillgänglighetsskapande åtgärder i och för sig kan påverka en verksamhets funktion eller karaktär och att det får lov att tålas. Jag instämmer i det, liksom i kommitténs uppfattning att det samtidigt inte kan krävas åtgärder som är hur ingripande i verksamheten som helst.

I förarbetena till den nu gällande tillgänglighetsbestämmelsen på arbetslivets område framhålls exempelvis att hänsyn också måste tas till arbetsgivarens rätt att organisera arbetet på det sätt som arbetsgivaren finner lämpligt.¹²⁵ En åtgärd som i alltför stor utsträckning skulle medföra att den rätten inskränks kan inte anses som skälig. Motsvarande gäller enligt den nu gällande bestämmelsen på högskolans område.¹²⁶ Den nu föreslagna bestämmelsen innebär ingen ändring i de här delarna.

När det gäller tillgänglighet t.ex. i fråga om utbildning måste samtidigt den frihet att välja skola som finns för elever generellt också gälla för elever med funktionsnedsättning. Den grundläggande principen om att en skälig tillgänglighetsnivå förutsätter tillgänglighet på jämförbara villkor – det vill säga genom åtgärder som är så inkluderande och så lite segregering eller stigmatiserande som möjligt – innebär att det inte rent allmänt kan godtas att en skolhuvudman, t.ex. av organisatoriska skäl, hänvisar alla elever med funktionsnedsättning till en särskild skola där tillgänglighetsåtgärder vidtagits. Tvärtom kan det mycket väl vara skäligt att kräva tillgänglighetsåtgärder på den skola som en elev önskar gå i, även om eleven skulle kunna delta i undervisningen på någon annan skola utan att några sådana åtgärder behöver vidtas där. Omständigheterna i ett enskilt fall kan emellertid också vara sådana att det inte

¹²⁵ Prop. 2007/08:95 s. 501.

¹²⁶ Prop. 2007/08:95 s. 507-508.

kan anses skäligt att en skola anpassas på ett visst särskilt sätt. I den mån det är hänsyn till organisatoriska svårigheter som en sådan anpassning skulle medföra som aktualiseras, är det den här behandlade punkten i bestämmelsen som är tillämplig. Ekonomiska hänsynstaganden i detta avseende faller däremot under punkten 3.

Ett särskilt problem rör, som tidigare nämnts, om skyldigheten att vidta tillgänglighetsskapande åtgärder ska kunna åberopas för att tvinga någon att tillhandahålla en viss typ av produkter eller att anpassa utformningen av eller innehållet i en produkt, en tjänst eller en verksamhet i sig. Mitt förslag innebär i princip inte någon sådan möjlighet. Det är själva överlåtelsen eller upplåtelsen som är det primära objektet för diskrimineringsförbudets tillämpning. På motsvarande sätt bör kraven på tillgänglighet inte kunna påverka innehållet i sig i en insats på det sociala området eller inom ett arbetsmarknadspolitiskt program eller en utbildning. Frågan behandlas närmare i avsnitt 5.6 om varor, tjänster och bostäder m.m.

Vad som över huvud taget är praktiskt genomförbart bör också kunna beaktas med stöd av denna punkt. I det avseendet bör mera långtgående krav på tillgänglighetsanpassning kunna ställas på den som väljer att nyetablera en verksamhet, t.ex. en skola, i lokaler som inte är tillgängliga, jämfört med den sedan länge bedriver sin verksamhet i sådana lokaler. Detsamma gäller exempelvis för den som bedriver persontrafik med buss eller tåg. Det innebär att betydligt större krav kan ställas på den som startar en sådan verksamhet efter det att den nu aktuella tillgänglighetsbestämmelsen trätt i kraft och som ändå väljer att driva verksamheten med hjälp av äldre, otillgängliga, fordon, jämfört med den som använder sådana i en verksamhet som pågått sedan lång tid tillbaka.

Det bör vidare inte anses skäligt, även bortsett från möjligheten att bära kostnaden, att kräva t.ex. så omfattande ombyggnadsåtgärder eller särskilda organisations- eller serviceåtgärder att en näringsidkare får väsentligt försämrade möjligheter att tillhandahålla sina varor eller tjänster i rörelsen. Vad som normalt får tålas är dock t.ex. att en mindre del av ytan i en lokal tas i anspråk för att öka framkomligheten, eller att servering vid bordet måste erbjudas en person med funktionsnedsättning även på ett kafé med självservering.

Åtgärdens inverkan på hälsa, säkerhet eller kulturmiljö

Det föreslagna nya styckets *sjätte punkt* handlar om åtgärdens inverkan på hälsa, säkerhet eller kulturmiljö. Här blir det alltså fråga om att väga intresset av tillgänglighet mot hälso- eller skaderisker, såväl för dem som tillgänglighetsåtgärderna syftar till att tillmötesgå som för andra personer. Så kan i det enskilda fallet t.ex. ett undantagslöst krav på att få medföra ledarhund i ett visst sammanhang leda till hälsorisker för personer med allvarliga astmatiska eller allergiska besvär. Ett annat exempel är att krav på att en fast rullstolsramp ska monteras på ett visst sätt för att skapa tillgänglighet för rullstolsanvändare kan medföra en risk för att blinda eller personer med synnedsättning skadar sig på installationen.

En invändning mot krav på tillgänglighetsskapande åtgärder med hänvisning till risker för hälsa eller säkerhet måste emellertid vara noggrant motiverad för att kunna leda till frihet från ansvaret att vidta de aktuella åtgärderna. Annars skulle möjligheterna att kringgå den föreslagna tillgänglighetsbestämmelsen bli alltför stora. Det innebär för det första att alternativa tillgänglighetsskapande åtgärder noggrant måste ha övervägts. Ofta går det att eliminera eller i tillräcklig grad reducera hälso- eller säkerhetsrisker genom att välja en annan utformning av åtgärderna för tillgänglighet. För det andra måste den verksamhetsansvarige visa att tillgänglighetsåtgärden skulle medföra att han eller hon inte kan uppfylla säkerhetskrav som finns i lag eller annan föreskrift, eller i övrigt undvika en reell risk för hälsa och säkerhet.¹²⁷

Också eventuella konflikter mellan tillgänglighetsåtgärder och t.ex. brandsäkerhetsregler eller framkomligheten för utryckningsfordon omfattas av den här punkten.

Exempel på inverkan på kulturmiljön enligt denna punkt är om en viss åtgärd skulle innebära ett oacceptabelt omfattande ingrepp i en kulturhistoriskt eller arkitektoniskt känslig och värdefull bebyggelse. I den mån det finns särskilda regler i annan lagstiftning till skydd för sådana särskilda miljöhänsyn kan avvägningen mot innehållet i dessa göra att en åtgärd inte anses skälig. Att en åtgärd för förbättrad tillgänglighet skulle medföra förändringar i en sådan kulturmiljö är dock inte i sig ett tillräckligt skäl för att inte genomföra den enligt den nu föreslagna bestämmelsen. Det finns ofta sätt att

¹²⁷ Jfr De Schutter 2004, s. 7 ff om förhållandet enligt arbetslivsdirektivet mellan arbetsgivares anpassningsskyldighet (artikel 5) och nationella regler till skydd för säkerhet och hälsa (artikel 2.5 och artikel 7.2).

skapa tillgänglighet som inte medför så omfattande ingrepp att de verkligen måste betraktas som oacceptabla från kulturhistorisk synpunkt. I slutändan måste det också här bli fråga om en samlad bedömning i det enskilda fallet.

I vissa fall kan med stöd av denna punkt även t.ex. en starkt negativ inverkan på den allmänna framkomligheten i övrigt i anslutning till en byggnad göra att en viss åtgärd inte ska anses som skälig.

4.6 Ansvaret för att tillgänglighetsskapande åtgärder vidtas

Min bedömning: Nu gällande regler i diskrimineringslagen om vem som ansvarar för brott mot lagens diskrimineringsförbud kommer att omfatta också diskriminering i form av underlåtenhet att vidta skäliga tillgänglighetsåtgärder. Någon särskild bestämmelse om det behöver inte införas.

Mitt förslag: Om någon som genom äganderätt, eller på annat liknande sätt, har ett bestämmande inflytande över möjligheten att vidta sådana skäliga åtgärder för tillgänglighet som avses i 1 kap. 4 § första stycket 3, hindrar eller påtagligt försvårar att sådana åtgärder vidtas ska diskrimineringsersättningen betalas av denne.

Ansvars- och finansieringsprincipen ska gälla

Ansvars- och finansieringsprincipen innebär att miljöer och verksamheter ska utformas och bedrivas så att de blir tillgängliga för alla människor, samtidigt som kostnaderna för anpassningsåtgärderna ses om en självklar del av de totala kostnaderna för verksamheten. De ska därför också finansieras som verksamheten i övrigt. Principen formulerades i mitten av 1970-talet. 1989 års Handikapputredning genomförde en kartläggning av tillämpningen av principen bland olika "producenter" av varor och tjänster. Utredningen drog slutsatsen att principen behövde bli mera känd. Samtidigt menade utredningen att det, för att få dem som bedriver olika typer av verksamheter i samhället att så långt som möjligt göra dessa tillgängliga, inte räcker att det allmänna ägnar sig åt information och attitydpåverkande verksamhet eller framhåller principen som

en allmän målsättning. Det torde också vara nödvändigt att tvingande lagbestämmelser införs och att dessa kombineras med möjligheten till sanktioner mot den som inte följer dem.¹²⁸ Jag delar den bedömningen.

I sitt huvudbetänkande redovisade 1989 års Handikapputredning olika möjligheter att lagfästa ansvars- och finansieringsprincipen, antingen i en särskild lag eller genom att låta den komma till uttryck i bestämmelser som gäller för särskilt viktiga verksamhetsområden. I princip är det sistnämnda väg som den svenska lagstiftaren valt. Mitt förslag till reglering av bristande tillgänglighet inom ramen för de gällande diskrimineringsförbuden bygger vidare på samma lagstiftningssystematik och syftar till att förstärka ansvars- och finansieringsprincipens genomslagskraft i praktiken.

Även i övrigt går principen som en röd tråd genom nästan allt vad som skrivits om bristande delaktighet i samhället för människor med funktionsnedsättning under de senaste 40 åren. Hur viktigt det är att hålla fast vid den och att den verkligen får genomslag i praktiken framhålls genomgående, eftersom tillgänglighetsåtgärder annars alltid kommer att ses som något "extra" utöver det normala, något som egentligen är någon annans ansvar. Utgångspunkten måste i stället vara att det inte är ett acceptabelt förhållningssätt att låta bli att vidta tillgänglighetsåtgärder "för att man inte har råd", precis som det inte går att underlåta att hålla fungerande nödutgångar med den motiveringen.

När det gäller kostnadsansvaret för s.k. enkelt avhjälpna hinder har riksdagen också slagit fast att det är ansvars- och finansieringsprincipen som gäller. I samband med att reglerna om enkelt avhjälpna hinder diskuterades i riksdagen förespråkade motionärer att staten skulle ta det finansiella ansvaret för nya kostnader som i sammanhanget kunde uppkomma för t.ex. kommunerna. Det synsättet avvisades emellertid av riksdagen. Vid beslutet hänvisades också till vad Bostadsutskottet tidigare anfört i frågan enligt följande.¹²⁹

"Bostadsutskottet anser att en av de grundläggande förutsättningarna för utformningen av den byggda miljön måste vara att den i möjligaste mån skall vara tillgänglig och användbar för alla. Detta gäller i särskilt hög grad för allmänna platser och för lokaler dit allmänheten har tillträde. Denna utgångspunkt förutsätter ett betraktelsesätt där frågor om tillgänglighet på ett naturligt sätt integreras såväl i byggprocessen

¹²⁸ SOU 1991:46 s. 519 ff.

¹²⁹ Yttr. 1999/2000:BoU6y, s. 8.

som i förvaltning och underhåll av befintliga byggnader och allmänna platser. Den av regeringen förordade ansvars- och finansieringsprincipen ger uttryck för detta betraktelsesätt.

Utgångspunkten för finansieringen av åtgärder för ökad tillgänglighet bör således vara att kostnaderna skall täckas inom ramen för den ordinarie verksamheten. Som regeringen framhåller kan kostnaderna för att eliminera enkelt åtgärdade hinder mot tillgängligheten förväntas bli relativt begränsade om åtgärderna genomförs i samband med ordinarie underhållsarbete. Den av regeringen förordade tidsramen för åtgärderna ger också utrymme för ett planmässigt och kostnadseffektivt genomförande.

Utskottet ställer sig således bakom regeringens uppfattning att kostnaderna för att eliminera enkelt åtgärdade hinder mot tillgängligheten bör täckas enligt ansvars- och finansieringsprincipen.”

Redan av ansvars- och finansieringsprincipen följer alltså att ansvaret för diskriminering bör vila på den som ansvarar för en verksamhet som sådan. Det kan vara en juridisk eller en fysisk person. Det är också den ordning som idag gäller enligt diskrimineringslagen¹³⁰, och det var den ordning som tidigare gällde enligt de separata lagar som föregick diskrimineringslagen.

Den verksamhetsansvarige ansvarar i dag för brott mot diskrimineringsförbuden

I vissa fall framgår det direkt av diskrimineringslagens olika diskrimineringsförbud vem förbudet riktas mot. Sålunda får en *arbetsgivare* inte diskriminera arbetssökande, arbetstagare m.fl. (2 kap. 1 §). En *utbildningsanordnare* får inte diskriminera barn, elever, studenter eller studerande som deltar i eller söker till verksamheten (2 kap. 5 §). Diskriminering är förbjuden *för den som tillhandahåller varor, tjänster eller bostäder eller anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning* (2 kap. 12 §), liksom för *den som helt eller delvis omfattas av lagen (1994:260) om offentlig anställning* när denne har kontakter med allmänheten (2 kap. 17 §).

Enligt 2 kap. 1 § fjärde stycket diskrimineringslagen svarar en arbetsgivare dessutom för diskriminering som den som har rätt att fatta beslut i arbetsgivarens ställe gör sig skyldig till. Innebörden av bestämmelsen är att om en arbetsgivare på något sätt delegerat sin beslutanderätt eller arbetsgivarfunktionen till någon anställd är den anställdes agerande att likställa med arbetsgivarens eget handlande.

¹³⁰ Prop. 2007/08:95 s. 407.

Detsamma gäller handlande av personer som getts en ledande ställning över andra och vars beslut, inflytande och bedömningar direkt kan påverka arbetsförhållandena eller villkoren för arbetstagare och andra som är jämställda med arbetstagare. Om en arbetsgivare anlitar s.k. headhunters eller rekryteringsföretag för att sköta eller hjälpa till i ett anställningsförfarande likställs även handlande av dessa personer med arbetsgivarens eget handlande.¹³¹

Av sista meningen i 2 kap. 5 § första stycket diskrimineringslagen framgår att en utbildningsanordnare ansvarar också för diskriminering som anställda och uppdragstagare i verksamheten gör sig skyldiga till när de handlar inom ramen för anställningen eller uppdraget.

På motsvarande sätt gäller enligt 2 kap. 12 § andra stycket diskrimineringslagen att den som i förhållande till allmänheten företräder någon som tillhandahåller varor, tjänster eller bostäder eller någon som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning likställs med tillhandahållaren eller anordnaren. Här avses anställda men också andra som kan anses företräda den verksamhetsansvarige. Några exempel är ordningsvakter eller s.k. entrévärdar vid en restaurang eller ett nöjesställe eller en tillställning, och butikskontrollanter som anlitas för att hålla uppsikt i en butik.¹³² Diskriminering av kunder eller gäster som dessa personer gör sig skyldiga till får alltså den verksamhetsansvarige svara för.

I fråga om arbetsmarknadspolitisk verksamhet, arbetsförmedling utan offentligt uppdrag, start eller bedrivande av näringsverksamhet, yrkesbehörighet och medlemskap i vissa organisationer, liksom när det gäller hälso- och sjukvården, socialtjänsten m.m., socialförsäkringssystemet, arbetslöshetsförsäkringen och studiestöd samt värn- och civilplikt, framgår däremot inte direkt av diskrimineringsförbuden vem förbuden riktar sig emot. Det får i stället utläsas av bestämmelsen i 5 kap. 2 § diskrimineringslagen om vem som är ersättningskyldig för diskriminering. Här stadgas att om en arbetstagare i någon av de nämnda verksamheterna diskriminerar någon så är det arbetsgivaren som ska betala diskrimineringsersättning. Arbetsgivaren blir ansvarig även om arbetstagaren handlat i strid mot arbetsgivarens instruktioner om en icke-diskriminerande behandling av kunder, vårdtagare etc.¹³³

¹³¹ Prop. 2007/08:95 s. 501.

¹³² Prop. 2007/08:95 s. 520.

¹³³ Prop. 2007/08:95 s. 555.

Av bestämmelsens andra stycke framgår också att ersättningsansvaret för diskriminering inom en utbildningsverksamhet åvilar huvudmannen för verksamheten, offentlig likaväl som privat.

I vissa speciella fall kan det bli fråga om att fördela ansvaret på flera aktörer. Exempel på det finns inom t.ex. arbetsmarknadspolitik. Den frågan behandlas närmare i avsnitt 5.3.

Den verksamhetsansvarige ska primärt ansvara också för bristande tillgänglighet

Ansvaret för diskriminering enligt diskrimineringslagen följer alltså i princip med ansvaret för en verksamhet som sådan. På arbetslivets och högskolans områden gäller detta redan idag också i fråga om brott mot skyldigheten att vidta skäligen tillgänglighetsåtgärder.

Även enligt den generella bestämmelse som jag nu föreslår bör ansvaret för bristande tillgänglighet vara reglerat på samma sätt som i övrigt gäller enligt diskrimineringslagen. Ansvaret faller därmed i första hand på den juridiska eller fysiska person som ansvarar för den aktuella verksamheten. Det s.k. principalansvaret för arbetstagares, uppdragstagares och andra därmed jämställda personers diskriminerande handlingar och underlåtenheter kommer också att gälla på motsvarande sätt i fråga om bristande tillgänglighet.

Mitt förslag innebär att förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet förs in som ytterligare en form bland andra i definitionen av vad som avses med diskriminering i 1 kap. 4 § diskrimineringslagen. Härigenom blir också de allmänna ansvarsregler som redan finns i lagen tillämpliga på även denna form av diskriminering. Därmed behövs inte heller någon ny särskild bestämmelse som pekar ut vem förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet riktar sig mot.

Ett andrabandsansvar införs för den som hindrar åtgärder mot bristande tillgänglighet

Som tidigare anförts kan åtgärder som över huvud taget inte är möjliga att vidta inte heller anses skäligen att kräva. Detta ligger i sakens natur och behöver inte anges särskilt i lagtexten. Förutom sådant som rent praktiskt inte är möjligt att utföra kan det handla

om att den verksamhetsansvarige inte har rätt att besluta om den åtgärd som behöver vidtas för att skapa tillgänglighet.

Exempel på det senare kan vara att en verksamhet bedrivs i en hyrd lokal. Det torde i och för sig vara vanligt att åtgärder av mindre omfattning, som att byta ut armatur för att förstärka belysningen eller ta bort hindrande trösklar, heltäckningsmattor och liknande, kan vidtas av en lokalhyresgäst själv, ofta även utan något särskilt tillstånd från hyresvärden. Det är visserligen inte heller ovanligt att lokalhyresgäster förväntas själva stå för även mera ingripande förändringar i lokalernas fysiska utformning, som att flytta icke bärande väggar, installera en receptionsdisk, en ramp eller en automatisk dörröppnare. För den typen av åtgärder krävs dock som regel fastighetsägarens samtycke. Ofta är det säkerligen inte heller särskilt svårt att i samråd komma överens om sådana åtgärder eftersom det kan ligga i både hyresgästens och fastighetsägarens intresse att lokalerna anpassas på olika sätt till verksamhetens eller andra särskilda behov. Fastighetsägaren kan ju för sin del dessutom ha en skyldighet enligt plan- och bygglagen att åtgärda enkelt avhjälpta hinder. Inte sällan innefattar en sådan överenskommelse därför också en fördelning mellan parterna av kostnadsansvaret för åtgärdernas genomförande.

Det sagda hindrar emellertid inte att saken i vissa fall kan komma att ställas på sin spets, på så sätt att t.ex. en fastighetsägare vägrar att tillåta att åtgärderna genomförs. Mot fastighetsägarens vilja har den verksamhetsansvarige då som regel inte någon rättslig möjlighet att vidta dem.

Hinder av det här slaget mot att vidta åtgärder kan även vara hänförliga till annat än själva lokalerna. Det kan vara fråga om utrustning eller inventarier som används i verksamheten, men som ägs av en utomstående och hyrs ut till näringsidkaren. Inte heller i sådana fall kan den som driver verksamheten vidta alltför ingripande anpassningsåtgärder utan medgivande från rättighetsinnehavaren. Detsamma kan gälla i situationer där en näringsidkare visserligen äger den aktuella egendomen men en utomstående – till exempel en långivare med panträtt i egendomen – kan inskränka ägarens möjlighet att vidta åtgärder exempelvis med motiveringen att åtgärderna skulle kunna påverka egenomens värde.

I en situation av det här slaget kan det knappast vara skäligt att kräva att den verksamhetsansvarige ändå genomför åtgärderna. Denne kan då inte heller hållas ansvarig enligt diskrimineringslagen för bristerna i tillgänglighet. För att undgå ansvar för att skäliga

åtgärder inte har vidtagits förutsätts dock i en sådan situation att den som ansvarar för verksamheten verkligen gjort seriösa försök att utverka fastighetsägarens eller andra rättighetsinnehavares samtycke till åtgärderna. Sådana ansträngningar faller nämligen inom ramen för vilka åtgärder som det är skäligt att kräva.

Diskrimineringskommittén kom till slutsatsen att om den verksamhetsansvarige på det sätt som nu behandlats hindras att vidta skäliga åtgärder för tillgänglighet kunde diskrimineringslagens sanktioner inte över huvud taget komma till användning. I stället fick man förlita sig på att andra, offentlighetsrättsliga, regler skulle ge tillräckligt effektiva möjligheter att ingripa, t.ex. enligt plan- och bygglagstiftningen. Jag har emellertid kommit till en annan slutsats, nämligen att en fastighetsägare som förhindrar att skäliga åtgärder för tillgänglighet vidtas bör kunna hållas diskrimineringsrättsligt ansvarig för det.

Som tidigare anförts har de offentlighetsrättsliga bestämmelser som syftar till att skapa tillgänglighet i den fysiska miljön ensamma visat sig otillräckliga när det gäller att tillvarata rätten till delaktighet för enskilda människor med funktionsnedsättning. De är inte heller till sin karaktär några rättighetslagar och tar inte sikte på just de särskilda behov som människor med funktionsnedsättning har. De gäller i stället generellt för alla. Det är inte heller så att t.ex. plan- och bygglagens regler om s.k. enkelt avhjälpta hinder är tillämpliga på alla de lokaler som omfattas av tillgänglighetsregeln i diskrimineringslagen. Införandet av ett civilrättsligt förbud mot diskriminering i form av underlåtenhet att vidta skäliga tillgänglighetsskapande åtgärder får sin främsta betydelse genom att komplettera och förstärka annan lagstiftning och ge effektivare drivkrafter för tillgänglighet. Det här synsättet understöds också av kommissionens förslag till det s.k. arbetslivsdirektivet¹³⁴, vari anfördes att bestämmelsen om skäliga stöd- och anpassningsåtgärder var tänkt att komplettera och förstärka arbetsgivarnas skyldigheter att anpassa arbetsplatsen till arbetstagare med funktionsnedsättning enligt ramdirektivet¹³⁵ om åtgärder för att främja arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet.¹³⁶ Motsvarande gäller enligt min mening också utanför arbetslivets område.

Den nu föreslagna tillgänglighetsbestämmelsen omfattar bara sådana åtgärder som kan anses skäliga att kräva. Vad som särskilt

¹³⁴ Direktiv 2000/78/EG.

¹³⁵ Direktiv 89/391/EEG.

¹³⁶ KOM (1999) 565 slutlig; jfr också KOM (2000) 652 slutlig.

ska beaktas vid den bedömningen framgår i en icke uttömmande uppräknings av omständigheter som föreslås tas in direkt i lagtexten. Som framgått ingår det i skälighetsavvägningen att ta hänsyn t.ex. till sådant som en åtgärds eventuella effekter på en känslig eller värdefull byggnadsmiljö. En fastighetsägares legitima intressen att bevara en sådan, liksom att undvika väsentliga värdeminskningar på sin egendom, kan vara sådant som gör att en viss åtgärd inte kan anses som skäligen. En fastighetsägare eller annan rättighetsinnehavare riskerar alltså inte att tvingas tåla att åtgärder för tillgänglighet vidtas utan någon som helst begränsning vad gäller negativa effekter för deras motstående intressen. I praktiken torde det dessutom vara vanligt att de åtgärder det kan bli fråga om är just sådana som en fastighetsägare själv skulle vara skyldig att vidta enligt plan- och bygglagstiftningens regler om s.k. enkelt avhjälpna hinder. Redan av det skälet framstår det som rimligt att kräva att skäliga åtgärder för tillgänglighet inte ska få hindras eller allvarligt försvåras av den som har den rättsliga rådigheten över om sådana åtgärder kan vidtas.

Härtill kommer att det får anses vara ett viktigt allmänt intresse att sådana skäliga åtgärder för tillgänglighet som det är fråga om enligt den föreslagna bestämmelsen kan genomföras i så stor utsträckning som möjligt. Det allmänintresset är så starkt att det måste anses väga tyngre än enskilda rättighetshavares möjlighet att oinskränkt råda över sin egendom. Som framgått i avsnitt 4.3 gör jag bedömningen att en sådan begränsning i rätten att råda över egendom är fullt förenlig med egendomsskyddet både enligt den svenska grundlagen och enligt Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna.

Mot den här redovisade bakgrunden anser jag att ersättningsansvaret för underlåtenheten att vidta skäliga åtgärder för tillgänglighet bör övergå på den som hindrar eller påtagligt försvårar att sådana åtgärder kan vidtas från den verksamhetsansvariges sida. Vid prövningen av detta sekundära ersättningsansvar blir det inte fråga om någon ny eller annan skälighetsbedömning än den som i första ledet redan ska eller skulle ha gjorts i förhållande till den som annars hade varit primärt ansvarig.

Denna del av bestämmelsen om ersättningsansvar tar sikte på den som har ett bestämmande inflytande över möjligheten att vidta åtgärder för tillgänglighet. Att ett ansvar på detta sätt knyts till begreppet ”bestämmande inflytande” är inte heller något nytt, utan förekommer i en mångfald olika författningar, t.ex. på konkursrättens, skatterättens, bolagsrättens och finansrättens områden.

Vad som ska anses utgöra ett bestämmande inflytande bestäms ofta av antingen släktband eller äganderätt till aktier och liknande. Den här föreslagna bestämmelsen tar i första hand sikte på den fysiska eller juridiska person som genom äganderätt kan besluta om en viss åtgärd som kan skapa tillgänglighet ska få vidtas eller inte. Men även andra rättighetshavare som på motsvarande sätt kan hindra sådana åtgärder ska omfattas av bestämmelsen. Det kan röra sig om den som har panträtt i, eller nyttjanderätt till, egendom som berörs av åtgärderna. Bestämmelsen om ersättningsskyldighet för diskriminering i form av bristande tillgänglighet bör därför utformas så att den omfattar den som genom äganderätt, eller på annat liknande sätt, har ett bestämmande inflytande över möjligheten att vidta skäliga åtgärder för tillgänglighet, och som hindrar eller påtagligt försvårar att sådana åtgärder vidtas.

Teoretiskt kan t.ex. en fastighetsägare genom den bestämmelse som föreslås riskera att drabbas av dubbla sanktioner i vissa fall. Dels kan den kommunala byggnadsnämnden utfärda ett vitessanktionerat föreläggande för fastighetsägaren att vidta åtgärden om den är av ett slag som också omfattas av plan- och bygglagstiftningens tillgänglighetsregler, dels kan denne åläggas att betala diskrimineringsersättning till den som missgynnats av att ägaren hindrat att åtgärden vidtas av den primärt ansvarige. Det kan emellertid inte vara ett tillräckligt skäl mot att införa ett ersättningsansvar av det aktuella slaget.

Som redan nämnts förekommer motsvarande former av dubbelreglering inom andra rättsområden. Inte minst inom straffrätten är det mycket vanligt att en offentligrättslig sanktion, i form av ett straff, utdöms mot någon samtidigt som denne också i civilrättslig ordning åläggs att utge skadestånd till den som drabbats av den straffbara gärningen. Vitessanktionen enligt plan- och bygglagstiftningen och den civilrättsliga diskrimineringsersättningen tjänar också på motsvarande sätt två olika syften. Den förra syftar till att generella byggregler efterlevs och gäller till förmån för alla i samhället. Den senare däremot tar sikte på att ge upprättelse åt den enskilde som drabbats av diskriminerande otillgänglighet. Även dubbla offentligrättsliga sanktioner förekommer på andra rättsområden, t.ex. inom skatterätten där böter eller fängelse kan dömas ut för skattebrott samtidigt som den dömda också påförs skattetillägg enligt taxeringslagen.¹³⁷

¹³⁷ Se Regeringsrättens dom den 17 september 2009 i mål 8133-08.

4.7 Förhållandet till lagstadgade krav på s.k. aktiva åtgärder

Min bedömning: Goda skäl talar för att i diskrimineringslagen införa ytterligare vitessanktionerade krav på aktiva åtgärder för att uppnå lika rättigheter och möjligheter för alla, oavsett funktionsnedsättning. Frågan om att utvidga diskrimineringslagens krav på aktiva åtgärder är emellertid föremål för utredning i särskild ordning. Jag föreslår därför inte här några författningsändringar i den delen.

En fråga som tangerar ansvaret för underlåtenhet att vidta skäliga åtgärder för tillgänglighet är hur detta förhåller sig till bestämmelser om s.k. aktiva åtgärder. Krav på aktiva åtgärder finns enligt diskrimineringslagen idag på arbetslivets område i fråga om kön, etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning, samt när det gäller utbildning även i fråga om sexuell läggning och funktionshinder.

Aktiva åtgärder beskrivs allmänt i diskrimineringslagen som åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter. Bestämmelserna om aktiva åtgärder tar inte i första hand sikte på diskriminering i det enskilda fallet. De är i stället framåtsyftande och av generell natur. Allmänt kan sägas att aktiva åtgärder är avsedda att verka pådrivande och mana till ökade ansträngningar för att förebygga och motverka diskriminering och främja allas lika rättigheter och möjligheter. Saken kan också uttryckas så, att bestämmelser om aktiva åtgärder kompletterar diskrimineringsförbudet som gäller för enskilda fall och ytterst syftar till att detta förbud inte ska behöva användas.

Inget förslag här om ytterligare krav på aktiva åtgärder som har samband med funktionsnedsättning

I 3 kap. diskrimineringslagen återfinns lagens krav på aktiva åtgärder. Enligt 1 § ska arbetsgivare och arbetstagare samverka om aktiva åtgärder för att uppnå lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet oavsett kön, etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning, och särskilt motverka diskriminering i arbetslivet på sådana grunder. Någon motsvarande regel finns inte med avseende

på funktionsnedsättning, sexuell läggning, ålder eller könsöverskridande identitet eller uttryck.

I 3 kap. 2 § behandlas särskilt krav på åtgärder som tar sikte på skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män. Enligt 3 § måste arbetsgivarens arbete med aktiva åtgärder vara målinriktat. Närmare föreskrifter om arbetsgivarens skyldigheter härvidlag finns i 4-13 §§ och rör sådant som rekryteringsfrågor, åtgärder för att arbetsförhållandena ska lämpa sig för alla oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, möjligheterna att kombinera förvärvsarbete och föräldraskap, förebyggande av trakasserier, kartläggning av löneskillnader, m.m. Beträffande lika rättigheter och möjligheter oavsett kön ställs också under vissa förutsättningar krav på skriftlig dokumentation i form av upprättande av jämställdhetsplaner och handlingsplaner för jämställda löner.

I 3 kap. 14-16 §§ diskrimineringslagen behandlas skyldigheten för utbildningsanordnare att vidta aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter för de barn, elever eller studenter som deltar i eller söker till verksamheten, oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder eller sexuell läggning. Det finns däremot inte någon motsvarande skyldighet i fråga om ålder eller könsöverskridande identitet eller uttryck.

Skyldigheten för utbildningsanordnare omfattar åtgärder för att förebygga och förhindra att något barn eller någon elev eller student utsätts för trakasserier och utbildningsanordnaren måste också varje år upprätta en s.k. likabehandlingsplan med en översikt över de åtgärder som vidtagits och de som planeras framöver. Planen ska ta sikte på de åtgärder som behövs för att dels främja lika rättigheter och möjligheter för de barn, elever eller studenter som deltar i eller söker till verksamheten, dels förebygga och förhindra trakasserier.

Den som inte fullgör sina skyldigheter när det gäller att vidta aktiva åtgärder kan, enligt 4 kap. 5 § diskrimineringslagen, vid vite föreläggas att göra det.

När det gäller lika rättigheter och möjligheter för personer med funktionsnedsättning finns alltså en skyldighet enligt diskrimineringslagstiftningen att arbeta målinriktat främjande och förebyggande bara på utbildningsområdet. En sådan skyldighet finns visserligen också inom flera andra områden med stöd av annan lagstiftning, t.ex. på arbetsmiljöområdet, men när det gäller tillsyn och sanktionsmöjligheter inom ramen för diskrimineringslagstiftningen

råder alltså allttjämt stora skillnader mellan olika diskrimineringsgrunder liksom mellan olika samhällsområden. Det rimliga i att dessa skillnader består kan med fog ifrågasättas av principiella skäl.

Enligt 1 kap. 2 § regeringsformen ska det allmänna dels verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället, dels motverka diskriminering av människor på grund av bl.a. funktionshinder. Grundlagsbestämmelsen är visserligen tydlig i att den ålägger det allmänna en generell åtgärdsskyldighet för att se till att människor får möjlighet till delaktighet och inte drabbas av diskriminering, men den är samtidigt begränsad, såtillvida att den anger en allmän målsättning utan att tillhandahålla några sanktionsmöjligheter när skyldigheten inte efterlevs. Inte minst inom de samhällsområden där det allmänna är primärt ansvarig för verksamheten kan det tyckas rimligt att det finns bestämmelser i vanlig lag som konkretiserar denna grundlagsstadgade skyldighet.

Enligt 9 § i den norska diskriminerings- och tillgänglighetslagen¹³⁸ finns en lagstadgad plikt för dels offentlig verksamhet, dels enskild verksamhet som vänder sig till allmänheten, att arbeta aktivt och målinriktat för att främja en universell utformning av verksamheten.¹³⁹ Med universell utformning menas att utformningen eller anpassningen av huvudlösningarna i den fysiska miljön ska vara sådan att verksamheten i allt väsentligt kan användas av så många människor som möjligt.¹⁴⁰ Paragrafen innehåller också en skyldighet att se till att verksamhetens allmänna funktion är universellt utformad, så länge det inte leder till en oproportionerlig börda för verksamheten.¹⁴¹ En underlåtenhet att leva upp till det sistnämnda kravet anses som diskriminering.¹⁴² Enligt diskrimineringsombudslagen¹⁴³ kan diskrimineringsombudet på eget initiativ eller efter anmälan utifrån uttala sig om huruvida ett visst förhållande strider mot t.ex. kravet på universell utformning i diskriminerings- och tillgänglighetslagen.¹⁴⁴ Om ingen rättelse sker på frivillig väg kan ombudet föra saken vidare till diskrimineringsnämnden¹⁴⁵ och nämnden kan vid vite förelägga den försumlige att vidta till-

¹³⁸ LOV 2008-06-20 nr 42: Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven).

¹³⁹ 9 § första stycket.

¹⁴⁰ 9 § andra stycket.

¹⁴¹ 9 § tredje stycket.

¹⁴² 9 § fjärde stycket.

¹⁴³ LOV-2005-06-10 nr 40: Lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven).

¹⁴⁴ 3 § tredje stycket.

¹⁴⁵ 3 § tredje stycket och 6 §.

gänglighetsåtgärder.¹⁴⁶ Härutöver gäller också att enskilda som drabbas av ekonomisk förlust till följd av brott mot skyldigheten att se till att en verksamhet är universellt utformad, kan föra talan om ersättning enligt vanliga skadeståndsregler. Den norska lagstiftningen behandlas närmare i avsnitt 16.5.

Den norska lagen innehåller alltså bestämmelser om universell utformning både i form av regler som närmast motsvarar den svenska diskrimineringslagens vitessanktionerade skyldigheter att vidta aktiva åtgärder och ett diskrimineringsförbud mot bristande tillgänglighet.

Det förslag till förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet som jag lägger fram innebär att underlåtenhet att undanröja vissa hinder för människor med funktionsnedsättning kan leda till ersättningskyldighet gentemot den som i det enskilda fallet missgynnas av en sådan underlåtenhet. Omvänt innebär bestämmelsen i praktiken att för att förekomma sådana ersättningskrav måste, under vissa närmare angivna omständigheter, åtgärder vidtas för att komma till rätta med brister när det gäller möjligheterna till delaktighet för personer med funktionsnedsättning. Det är alltså tydligt att även den här föreslagna bestämmelsen är besläktad med de lagstadgade regler om s.k. aktiva åtgärder som i dag finns i diskrimineringslagen men som inte gäller med avseende på funktionsnedsättning annat än inom utbildningsområdet.

Goda skäl kan tala för att, förutom den nu föreslagna tillgänglighetsbestämmelsen, även föreslå att diskrimineringslagens vitessanktionerade regler om aktiva åtgärder utsträcks till att generellt omfatta åtgärder mot bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

En sådan bestämmelse kunde förväntas bidra till att driva på utvecklingen mot vad som återkommande angetts vara målet med funktionshinderpolitiken, nämligen en så likvärdig delaktighet som möjligt för personer med funktionsnedsättning på samhällets alla områden. I själva verket torde det vara denna typ av vitessanktionerade regler om aktiva åtgärder för tillgänglighet som kan få störst effekter härvidlag. Jag lämnar likväl inte något sådant förslag till lagstiftning. Skälet för det ska redovisas i det följande.

Regeringen beslutade i oktober 2008 att en särskild utredare skulle ges uppdraget att undersöka effekterna av de gällande bestämmelserna om aktiva åtgärder mot diskriminering. I direktiven

¹⁴⁶ 7 och 8 §§.

till den särskilda utredaren¹⁴⁷ framhöll regeringen att aktiva åtgärder visserligen kan vara värdefulla i arbetet för att främja likabehandling och motverka diskriminering. Frågan var dock, enligt regeringen, vilka åtgärder som är mest effektiva i praktiken. Regeringen konstaterade vidare att det inte gjorts någon utvärdering av effekter och resultat av de olika delarna av dagens skyldigheter att vidta aktiva åtgärder och att upprätta planer. Utredaren gavs därför i uppdrag att undersöka om och i så fall hur bestämmelserna har haft effekter på arbetet för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning samt inom utbildningsområdet även med avseende på funktionshinder och sexuell läggning. Utredningsuppdraget omfattade vidare att överväga hur krav på aktiva åtgärder kan göras tydliga, skarpa och kopplas till en verkningsfull sanktion samt om krav på aktiva åtgärder, och i så fall vilka, bör utvidgas till fler diskrimineringsgrunder och fler samhällsområden. Utredaren har redovisat sitt uppdrag till regeringen i februari 2010.

Även om jag, som framgått, i och för sig ser mycket starka skäl för att utvidga diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder till att gälla också åtgärder mot bristande tillgänglighet på alla de samhällsområden som omfattas av diskrimineringslagen, har alltså parallellt med min utredning pågått en särskild utredning om den saken. Jag anser därför att det vore olämpligt att nu lägga fram egna förslag till ändringar i diskrimineringslagen vad avser aktiva åtgärder. Mina synpunkter i den här delen har jag i stället delgett utredningen om aktiva åtgärder under hand.

¹⁴⁷ Dir. 2008:130.

5 Tillgänglighetsbestämmelsen ska gälla inom hela diskrimineringslagens tillämpningsområde

Mitt förslag: Förbudet mot diskriminering genom underlåtenhet att vidta åtgärder för tillgänglighet ska gälla inom alla de samhällsområden som idag omfattas av diskrimineringslagens tillämpningsområde.

Mitt uppdrag innebär att jag ska lämna förslag på hur underlåtenhet att vidta åtgärder för tillgänglighet ska kunna regleras som en form av diskriminering. Som framgått föreslår jag att en särskild fristående bestämmelse om förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet införs i diskrimineringslagen. Bestämmelsen ska gälla inom hela diskrimineringslagens tillämpningsområde. Vart och ett av de aktuella samhällsområdena behandlas särskilt i det följande.

5.1 Arbetslivet

Huvudbestämmelsen med förbud mot diskriminering på arbetslivets område återfinns i 2 kap. 1 § första stycket diskrimineringslagen (2008:567). Här stadgas att en arbetsgivare inte, av skäl som har samband med bl.a. funktionshinder, får diskriminera den som hos arbetsgivaren är arbetstagare, gör en förfrågan om eller söker arbete, söker eller fullgör praktik, eller står till förfogande för att utföra eller utför arbete som inhyrd eller inlånad arbetskraft. Diskrimineringsförbudet omfattar både direkt och indirekt diskriminering, samt trakasserier, sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera. En beskrivning av de olika diskrimineringsbegreppen finns i avsnitt 14.1.

Som arbetssökande anses den som tydligt gett tillkänna att han eller hon sökt en anställning. Utöver arbetssökande omfattas alltså även den som gör en förfrågan hos en arbetsgivare om det finns någon anställning att söka. Med praktikanter avses studenter som under sina studier fullgör praktik, men också personer som deltar i vissa arbetsmarknadspolitiska program med inslag av yrkespraktik, liksom s.k. PRAO-elever och personer som deltar i arbetsplatsförlagd utbildning enligt gymnasieförordningen (1992:394). Med inhyrd eller inlånad arbetskraft avses bl.a. personal från bemanningsföretag.¹⁴⁸

Diskrimineringsförbudet på arbetslivets område i 2 kap. 1 § första stycket kompletteras med en regel i paragrafens andra stycke, enligt vilken förbudet gäller också när arbetsgivaren genom skäliga stöd- och anpassningsåtgärder kan se till att en arbetstagare, en arbetssökande eller en yrkespraktikant med ett funktionshinder kommer i en jämförbar situation med personer utan sådant funktionshinder (förbud mot bristande tillgänglighet).

Det går inte att generellt ange vilka faktiska åtgärder en arbetsgivare bör överväga för att eliminera eller reducera verkningarna av ett funktionshinder. Det beror på omständigheterna i det enskilda fallet. I första hand bör emellertid inriktningen på åtgärderna styras av arten och graden av arbetstagarens funktionshinder i förening med de krav som anställningen och arbetsuppgifterna innebär. Viss ledning finns också i arbetslivsdirektivet. Skäl 20 i direktivet anger att de åtgärder som en arbetsgivare vidtar ska vara effektiva och praktiska för att organisera arbetsplatsen med hänsyn till personer med funktionshinder. Som exempel nämns inredning av lokaler eller anpassning av utrustning, arbetstakt, arbetsfördelning, utbildningsmöjligheter eller arbetsledning. Således bör typiskt sett åtgärderna avse arbetsplatsens utformning och det sätt på vilket arbetet organiseras.

Behovet av stöd- och anpassningsåtgärder kan vara föranlett av svårigheter att utföra arbetsuppgifterna eller av svårigheter att ta sig in i och ut ur en arbetslokal. Begreppet arbetslokal innefattar här till arbetsplatsen angränsande lokaler, såsom matrum, hygienutrymmen och samlingslokaler. Åtgärder som kan övervägas kan vara sådana som avser att förbättra den fysiska tillgängligheten till arbetsplatsen och därtill hörande lokaler liksom att i möjligaste mån

¹⁴⁸ Prop. 2007:08:95 s. 135 ff.

göra dessa lokaler användbara för en person med funktionsnedsättning. Det kan också vara fråga om tekniska hjälpmedel och särskilda arbetsredskap. Exempel på åtgärder är förstärkt belysning för den som är synskadad, god ventilation för den som är allergiker, tekniska hjälpmedel för att underlätta lyft eller transporter, datorstöd m.m. Även förändringar av arbetsuppgifterna, arbetstiderna eller arbetsmetoderna kan bli aktuella.¹⁴⁹

5.1.1 Utvidgning av den skyddade personkretsen

Mitt förslag: Skyldigheten för arbetsgivare att vidta stöd- och anpassningsåtgärder för personer med funktionsnedsättning ska gälla i förhållande till alla personer som i övrigt skyddas av diskrimineringsförbudet.

På arbetslivets område finns alltså redan ett sådant regelverk som mitt utredningsuppdrag omfattar. Den nu föreslagna tillgänglighetsbestämmelsen medför, som nämnts, inte någon förändring i sak i fråga om vilka åtgärder för tillgänglighet som kan bli aktuella för arbetsgivare att vidta.

Däremot föreslår jag en utvidgning av den krets av personer som kan använda sig av tillgänglighetsbestämmelsens skydd. Det blir konsekvensen av att den särskilda bestämmelsen om arbetsgivares skyldigheter att vidta åtgärder för tillgänglighet, som är begränsad till endast vissa personkategorier, ersätts av en generell åtgärdsskyldighet som kommer att gälla för hela diskrimineringslagens tillämpningsområde.

Det nu gällande förbudet mot bristande tillgänglighet gäller inte för alla som annars omfattas av diskrimineringsförbudet på arbetslivets område. Utanför bestämmelsens skydd står de personer som gör en förfrågan om arbete, de som söker eller utför annan praktik än yrkespraktik samt de som står till förfogande för att utföra eller utför arbete som inhyrd eller inlånad arbetskraft. Någon motivering till varför de inte omfattas av bestämmelsen ges inte i förarbetena. Rent allmänt kan begränsningen tänkas vara motiverad av att relationen mellan arbetsgivaren och de personkategorier som det här är fråga om ofta är av svagare, mera tillfällig eller kortvarig art. Det är också skäl av det slaget som tidigare anförts emot att

¹⁴⁹ Prop. 2007/08:95 s. 152, 500-501.

låta den personkretsen omfattas av huvudbestämmelsen om förbud mot diskriminering överhuvudtaget.¹⁵⁰

Diskrimineringslagen genomför i svensk intern rätt bestämmelserna i arbetslivsdirektivet.¹⁵¹ Frågan om stöd- och anpassningsåtgärder för personer med funktionsnedsättning behandlas i direktivets artikel 5 (tillgänglighetsbestämmelsen). Enligt bestämmelsen ska följande gälla.

”För att garantera principen om likabehandling för personer med funktionshinder ska rimliga anpassningsåtgärder vidtas. Detta innebär att arbetsgivaren ska vidta de åtgärder som behövs i det konkreta fallet för att göra det möjligt för en person med funktionshinder att få tillträde till, delta i eller göra karriär i arbetslivet, eller att genomgå utbildning, såvida sådana åtgärder inte medför en oproportionerlig börda för arbetsgivaren. Om denna börda i tillräcklig grad kompenseras genom åtgärder som redan ingår i den berörda medlemsstatens politik för personer med funktionshinder bör den inte anses oproportionerlig.”

Att bristande åtgärder för att skapa tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning ska betraktas som diskriminering framgår av att sådana åtgärder ska vidtas *för att garantera principen om likabehandling av personer med funktionshinder*. Enligt direktivets artikel 2(1) avses med principen om likabehandling att det inte får förekomma någon direkt eller indirekt diskriminering, bl.a. på grund av funktionsnedsättning. Direktivets tillgänglighetsbestämmelse omfattar sådana åtgärder som behövs i det konkreta fallet för att en person med funktionsnedsättning ska kunna få tillträde till, delta i eller göra karriär i arbetslivet, eller att genomgå utbildning. Av förarbetena till vissa ändringar i den tidigare lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder¹⁵² framgår att direktivets tillgänglighetsbestämmelse ansetts fullt genomförd i svensk rätt genom den bestämmelse som numera återfinns i 2 kap. 1 § andra stycket diskrimineringslagen. Direktivets tillgänglighetsbestämmelse har alltså tolkats så att det inte kräver några anpassningsåtgärder i fråga om andra praktikanter än yrkespraktikanter.

Skyldigheten enligt direktivet att vidta anpassningsåtgärder syftar till att upprätthålla skyddet mot diskriminering i praktiken även

¹⁵⁰ Prop. 2002/03:65 s. 178.

¹⁵¹ Direktiv 2000/78/EG.

¹⁵² Prop. 2005/06:207 s. 1.

för personer med funktionsnedsättning. När det i tillgänglighetsbestämmelsen i direktivet sägs att kravet på anpassningsåtgärder omfattar sådant som behövs för att personer med funktionsnedsättning ska kunna få tillträde till, delta i eller göra karriär i arbetslivet, eller att genomgå utbildning, ska det läsas i ljuset av att diskrimineringsförbudets tillämpningsområde enligt direktivet omfattar inte bara yrkespraktik utan även yrkesvägledning. Det skulle kunna hävdas att såväl s.k. PRAO-praktik och arbetsplatsförlagd utbildning enligt gymnasieförordningen (1992:394) faller under antingen yrkesvägledning, yrkespraktik eller utbildning eller en kombination av dessa enligt direktivet, eftersom deltagande i dessa typer av praktiska arbetslivsaktiviteter har betydelse för den framtida möjligheten för elever med funktionsnedsättning att komma in på arbetsmarknaden i den mening som omfattas av direktivets bestämmelser.

Oavsett om direktivets tillgänglighetsbestämmelse ska anses ställa krav på arbetsgivare att vidta anpassningsåtgärder även i förhållande till dessa kategorier av praktikanter kan det finnas skäl för att låta bestämmelsen i den svenska diskrimineringslagen göra det. Som regeringen anförde i förslaget till ny diskrimineringslag är praktisk arbetslivsorientering i grundskolan (PRAO) en orientering och en möjlighet för skolungdom att få en inblick i arbetslivet. Även om kopplingen till arbetslivet i betydelsen förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare inte är så nära och stark att det är naturligt att se PRAO som yrkespraktik i direktivens mening, betonade regeringen att den elev i grundskolan som genomgår PRAO ändå finns på en arbetsplats under några veckor och då i realiteten står under tillsyn och ledning av arbetsgivaren. Regeringen ansåg därför att det var rimligt att också PRAO-elever kan åberopa det diskrimineringsförbud som gäller för arbetsgivare.¹⁵³

Jag delar regeringens uppfattning när det gäller det allmänna diskrimineringsförbudets tillämpning också på andra praktikanter än yrkespraktikanter. Dessutom kan ofta möjligheten att få komma ut på en arbetsplats och göra även kortare praktikperioder leda till nyttiga kontakter som kan få betydelse för t.ex. en PRAO-elevs möjligheter att senare få sommarjobb eller annan framtida anställning hos en arbetsgivare. Detsamma gäller i än större utsträckning för elever som genomgår arbetsplatsförlagd utbildning enligt gym-

¹⁵³ Prop. 2007/08:95 s. 136.

nasieförordningen (1992:394). Det är också rent principiellt svårt att se några bärande skäl för att göra skillnad mellan dessa personer, liksom inhyrd eller inlånad personal, å ena sidan, samt arbets sökande, arbetstagare och yrkespraktikanter å den andra när det gäller behovet av särskilda stöd- och anpassningsåtgärder för att personer med funktionsnedsättning ska kunna vara delaktiga i arbetslivet i vid mening.

Frågan om anpassningsåtgärder för sådana praktikanter, liksom för inhyrd och inlånad arbetskraft bör omfattas av tillgänglighetsbestämmelsen i diskrimineringslagen bör i stället avgöras inom ramen för den skälighetsbedömning som ändå alltid måste göras. Utgångspunkten bör vara att det är samma typ av faktorer som ska beaktas vid bedömningen av om en åtgärd är skälig eller inte som de som gäller generellt för arbetsgivare. Samtidigt kan det säkert ibland finnas skäl att låta bedömningen utfalla annorlunda, t.ex. i fråga om skäliga stöd- och anpassningsåtgärder när det gäller annan praktik än yrkespraktik eftersom en sådan inte innebär samma typ av nära avtalsrelation och sådan praktik dessutom kanske pågår under en kortare tid.¹⁵⁴ Motsvarande anpassning av skälighetsbedömningen kan bli aktuell i fråga om exempelvis personer som gör en förfrågan om det finns något arbete att söka. Några exempel i det följande kan illustrera detta.

Av ett större företag framstår det exempelvis inte som oskäligt att kräva att det lämnar svar på en döv persons förfrågan om arbete via exempelvis texttelefonförmedling, även när han eller hon inte kan anses som arbets sökande i formell mening. Att kräva av en enskild näringsidkare utan anställda att han eller hon ska bekosta en teckentolk för att kunna svara på motsvarande frågor, skulle å andra sidan sannolikt inte bedömas som ett skäligt krav på tillgänglighetsanpassning. En mindre omfattande förändring av den fysiska utformningen av en arbetsplats kan vara skälig att kräva, om den skulle göra det möjligt för elever med en vanligt förekommande funktionsnedsättning att genomföra PRAO-perioder hos en större arbetsgivare som annars brukar ta emot PRAO-elever. Sammanfattningsvis framstår det enligt min mening som betydligt rimligare att arbetsgivaren skyddas från orimligt långtgående krav på stöd- och anpassningsåtgärder genom det generella kravet på att göra en skälighetsbedömning, än att behålla det nu gällande generella un-

¹⁵⁴ Jfr prop. 2007/08:95 s. 501 angående yrkespraktikanter jämfört med anställd personal.

dantaget för alla personer som gör en förfrågan om arbete, söker eller fullgör annan praktik än yrkespraktik eller står till förfogande för att utföra eller utför arbete som inhyrd eller inlånad arbetskraft. Förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet bör därför utvidgas till att omfatta alla dem som skyddas av diskrimineringsförbudet i övrigt på arbetslivets område.

5.1.2 Fortlöpande anpassningsskyldighet

Min bedömning: Skyldigheten enligt diskrimineringslagen för arbetsgivare att vidta stöd- och anpassningsåtgärder bör inte utvidgas till att omfatta generella, fortlöpande anpassningsåtgärder.

I samband med att anpassningsskyldigheten för arbetsgivare utsträcktes till att omfatta också arbetstagare under pågående anställning och yrkespraktikanter berördes även frågan om tillgänglighetsbestämmelsen borde omfatta generella, fortlöpande, stöd- och anpassningsåtgärder för personer med funktionsnedsättning, inte minst för att uppfylla direktivets krav.¹⁵⁵ Den slutsats som drogs då var att det inte fanns skäl för en sådan utvidgning. Enligt min uppfattning gäller det fortfarande.

Syftet med arbetslivsdirektivet anges i artikel 1 vara att tillhandahålla en ram för åtgärder mot diskriminering. Även direktivets operativa tillgänglighetsbestämmelse (artikel 5 jämfört med artikel 2) hänför sig till just diskrimineringsperspektivet. Att det i skäl 20 till direktivet anges att lämpliga åtgärder bör vidtas för att organisera arbetsplatsen med hänsyn till personer med funktionsnedsättning i vissa där närmare angivna avseenden kan inte enligt min mening tolkas som att direktivet skulle ställa krav också på åtgärder för att underlätta för personer med funktionsnedsättning att vara delaktiga i arbetslivet bortom vad som krävs med hänsyn till just diskrimineringsperspektivet.

Att den nu gällande diskrimineringslagens bestämmelse om skäligena stöd- och anpassningsåtgärder inte omfattar generella, fortlöpande, stödåtgärder för personer med funktionsnedsättning är alltså enligt min uppfattning förenligt med arbetslivsdirektivets krav. Även mitt uppdrag är begränsat till att föreslå en reglering inom diskrimineringslagstiftningens ram. Diskrimineringsförbudet

¹⁵⁵ Prop. 2005/06:207 s. 21 f.

både i diskrimineringslagen och i arbetslivsdirektivet utgår från att en jämförelse ska göras, i det nu aktuella sammanhanget mellan en person med en viss funktionsnedsättning och en annan person, verklig eller hypotetisk, utan denna funktionsnedsättning, ifråga om möjligheterna att utföra de väsentligaste uppgifterna av ett arbete. Någon skyldighet att anställa någon som inte, trots skäliga stöd- och anpassningsåtgärder, kan förväntas klara att utföra dessa de väsentligaste uppgifterna finns inte.¹⁵⁶

Anknytningen till diskrimineringsförbudet begränsar typiskt sett de åtgärder som skäligen kan krävas, till sådana som innebär att en insats görs som i sin tur leder till att en person med funktionsnedsättning därefter kan utföra åtminstone de väsentligaste uppgifterna i ett arbete på ett sätt som är jämförbart med andra personer utan en sådan funktionsnedsättning. Förhållandena över tid kan naturligtvis förändras och leda till att ytterligare, eller andra, anpassningsåtgärder kan behöva vidtas. Även sådana åtgärder kan falla inom tillämpningsområdet för diskrimineringslagens tillgänglighetsbestämmelse. Stödåtgärder som kontinuerligt måste vidtas för att en person med funktionsnedsättning ska kunna utföra uppgifter på en arbetsplats leder däremot inte till att hans eller hennes arbetsprestation blir jämförbar med andras i diskrimineringslagens mening. Bestämmelsen omfattar därför inte någon skyldighet att vidta sådana åtgärder. Att nu föreslå en utvidgning av diskrimineringslagens regel i det avseendet skulle innebära en tydlig avvikelse från den rättssystematik som lagen bygger på, och skulle därmed gå utöver mitt uppdrag. Jag föreslår därför inte någon sådan ändring.

I det enskilda fallet kan naturligtvis inte uteslutas att en diskussion uppkommer om huruvida en viss typ av anpassningsåtgärder ska betraktas som kontinuerliga eller inte, det vill säga om de ska anses omfattade av den föreslagna tillgänglighetsbestämmelsen. I praktiken torde det dock inte medföra några stora olägenheter. Även om åtgärderna i fråga skulle anses falla inom tillgänglighetsbestämmelsens tillämpningsområde, utgör kravet på skälighet ett skydd mot att en arbetsgivare åläggs att vidta orimligt omfattande eller alltför speciella åtgärder.

Som har påpekats i nämnda tidigare förarbeten till tillgänglighetsbestämmelsen finns det emellertid regler i annan lagstiftning, främst i arbetsmiljölagen och lagen om anställningsskydd, som stäl-

¹⁵⁶ Se skäl 17 i arbetslivsdirektivet och prop. 1997/98:179 s. 56.

ler krav också på individuella anpassningsåtgärder bortom vad som kan krävas med stöd av diskrimineringslagstiftningen.¹⁵⁷

5.2 Utbildning

I 2 kap. 5 § första stycket diskrimineringslagen (2008:567) finns huvudbestämmelsen med förbud mot diskriminering på utbildningsområdet. Enligt denna bestämmelse får den som bedriver verksamhet som avses i skollagen (1985:1100) eller annan utbildningsverksamhet (utbildningsanordnare) inte, av skäl som har samband med bl.a. funktionshinder, diskriminera något barn eller någon elev, student eller studerande som deltar i eller söker till verksamheten. Anställda och uppdragstagare i verksamheten ska likställas med utbildningsanordnaren när de handlar inom ramen för anställningen eller uppdraget. Diskrimineringsförbudet omfattar både direkt och indirekt diskriminering, samt trakasserier, sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera. En beskrivning av de olika diskrimineringsbegreppen finns i avsnitt 14.1.15.

Med *verksamhet som avses i skollagen* avses utbildning och annan verksamhet som regleras i den lagen. I det ingår förskoleklassen, grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan, liksom det offentliga skolväsendet för vuxna. Hit hör också offentligt bedriven förskoleverksamhet och skolbarnomsorg, fristående skolor samt enskilt bedriven förskoleverksamhet, förskoleklass och skolbarnomsorg. Även de särskilda utbildningsformer som regleras i 10 kap. skollagen omfattas. Här avses internatskolor och utbildningar som anordnas av det allmänna t.ex. i hemmet eller på sjukhus för dem som av olika skäl inte kan delta i skolarbetet inom det offentliga skolväsendet. Även skolhälsovården ingår.

Att någon bedriver *annan utbildningsverksamhet* syftar på flera olika former av utbildning. Här avses t.ex. högskoleutbildning enligt högskolelagen (1992:1434) och utbildning som kan leda fram till en examen som en enskild anordnare får utfärda enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. Vidare omfattas en mängd andra olika utbildningsformer som regleras i olika förordningar. Exempel på sådana utbildningar finns i författningskommentaren till 2 kap. 5 § diskrimineringslagen i regeringens

¹⁵⁷ Prop. 2005/06:207 s. 21 f.

proposition med förslag till ny diskrimineringslag.¹⁵⁸ Även sådan annan utbildningsverksamhet omfattas av diskrimineringsförbudet oavsett om utbildningsanordnaren eller huvudmannen för verksamheten är staten, kommunen, ett landsting eller en enskild juridisk eller fysisk person.¹⁵⁹

I 2 kap. 5 § andra stycket diskrimineringslagen stadgas att diskrimineringsförbudet gäller även i det fall en utbildningsanordnare genom skäliga åtgärder i fråga om lokalernas tillgänglighet och användbarhet kan se till att en person med funktionshinder som söker eller har antagits till utbildning enligt högskolelagen (1992:1434) eller till utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, kommer i en jämförbar situation med personer utan sådant funktionshinder.

Skyldigheten att vidta anpassningsåtgärder är således, enligt nuvarande lagstiftning, begränsad till att gälla för universitet och högskolor med offentlig huvudman när de bedriver utbildning enligt högskolelagen (1992:1434) samt till enskilda utbildningsanordnare när de bedriver utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

Kravet på anpassningsåtgärder är dessutom begränsat till lokalernas tillgänglighet och användbarhet. Sådant som anpassning av kurslitteratur, andra läromedel eller hjälpmedel i studierna omfattas däremot inte av den nu gällande bestämmelsen för högskoleområdet.¹⁶⁰

Tillgänglighetsskapande åtgärder

Åtgärder för att skapa tillgänglighet aktualiseras på ett i huvudsak likartat sätt inom flera samhällsområden. De kan i huvudsak hänföras till byggd miljö, information, kommunikation, transporter samt stöd eller service. Även på utbildningsområdet är det främst inom dessa områden som det kan förväntas bli aktuellt att vidta tillgänglighetsåtgärder. Vilken typ av åtgärder det kan vara fråga om behandlas allmänt i avsnitt 4.5.

¹⁵⁸ Prop. 2007/08:95 s. 505-506

¹⁵⁹ Prop. 2007/08:95 s. 506

¹⁶⁰ Prop. 2007/08:95 s. 507.

Av förarbetena till den nu gällande tillgänglighetsbestämmelsen för högskolan framgår att den främst tar sikte på förändringar av lokalernas utformning när det gäller sådant som höga trösklar, heltäckningsmattor, avsaknad av hiss, placering av dörröppnare, utformning av toalettutrymmen och liknande. Det kan också handla om god ventilation för den som är allergiker, teleslingor och god akustik för personer med nedsatt hörsel, synskadades behov av kontrastmarkeringar och förstärkt belysning m.m. Andra problem som framhållits av organisationer för människor med funktionsnedsättning är att rökning tillåts i anslutning till entréer eller att grupparbetsrum, till skillnad från stora föreläsningssalar, inte gjorts tillgängliga för personer med rörelsesvårigheter eller hörselnedsättning, vilket resulterar i att studenter med funktionsnedsättning inte kan delta i viktiga delar av studiearbetet. Det har även påpekats att det inte räcker med att t.ex. installera hörselslingor; man måste också regelbundet kontrollera att de fungerar. Härtill kommer behovet av tillgänglighetsskapande åtgärder som inte har direkt med lokalernas utformning att göra. Sådana åtgärder behandlas särskilt i avsnitt 5.2.2.

5.2.1 En tillgänglighetsbestämmelse för hela utbildningsområdet

Mitt förslag: Skyldigheten för utbildningsanordnare att vidta skäliga åtgärder för tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning ska gälla i förhållande till all utbildningsverksamhet som omfattas av nuvarande 2 kap. 5 § första stycket diskrimineringslagen (2008:567)

På utbildningsområdet finns alltså, som framgått, redan ett sådant regelverk som mitt utredningsuppdrag omfattar. Det nu gällande förbudet mot bristande tillgänglighet gäller dock inte för flertalet av de utbildningsverksamheter som annars omfattas av diskrimineringsförbudet. Frågan om det rimliga i en sådan begränsning är inte ny. Skolansvarsutredningen¹⁶¹ ansåg för sin del att det fanns skäl att överväga om inte en regel om stöd- och anpassningsåtgärder för personer med funktionsnedsättning borde gälla också på skolans område. Utredningen anförde att det var svårt att motivera varför

¹⁶¹ Dir. 2003:14.

diskrimineringslagstiftningen skulle skydda studenter men inte skolelever mot bristande tillgänglighet.¹⁶²

Diskrimineringskommittén föreslog en bestämmelse med innebörden att underlåtenhet att vidta åtgärder för tillgänglighet inom hela utbildningsområdet skulle omfattas av lagens förbud mot diskriminering.¹⁶³ Förslaget ledde dock inte till lagstiftning. Regeringen angav i propositionen med förslag till den nya diskrimineringslagen att den hade för avsikt att i annat sammanhang återkomma till frågan om tillgänglighetsåtgärder för andra utbildningsanordnare än högskolan.¹⁶⁴ Den hänvisade då till sin generella bedömning att frågan om bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning som en form av diskriminering borde beredas ytterligare.¹⁶⁵

Brister vad gäller tillgänglighet inom dessa områden har påtalats i ett flertal sammanhang. Allmänt beskrivs behovet av en förstärkt lagstiftning när det gäller tillgänglighet i avsnitt 4.1. Vidare har exempelvis Skolverket genomfört undersökningar som visat stora brister i tillgänglighet vid landets skolor. I en enkätundersökning om tillgängligheten med avseende på skollokaler angav nästan hälften av grundskolorna och fyra av tio gymnasieskolor att de skulle behöva installera toaletter eller hissar för att lokalerna skulle bli tillgängliga för rullstolsanvändare.¹⁶⁶ Den allra vanligaste bristen som enkätsvaren visade var att det saknades automatiska dörröppnare. I två tredjedelar av grundskolorna och nära hälften av gymnasieskolorna saknas sådana dörröppnare. I praktiken är problemet antagligen än större, vilket visat sig i en kvalitativ studie enligt samma rapport. Många dörröppnare som är installerade fungerar nämligen inte eller är felplacerade för den som använder rullstol.

Det är svårt att se något rimligt skäl till varför diskrimineringslagstiftningen ska skydda studenter i högskolan i fråga om bristande tillgänglighet men inte barn och andra som deltar i annan utbildning. Dessutom finns redan enligt andra regelverk skyldigheter att vidta tillgänglighetsskapande åtgärder inom ett flertal utbildningsverksamheter. Principen om alla barns rätt till utbildning framgår av 1 kap. 2 § skollagen (1985:1100) och följer även av be-

¹⁶² SOU 2004:50 s. 113

¹⁶³ SOU 2006:22 del 2 s. 9

¹⁶⁴ Prop. 2007/08:95 s. 198.

¹⁶⁵ Prop. 2007/08:95 s. 94.

¹⁶⁶ Tillgänglighet till skolors lokaler och valfrihet för elever med funktionsnedsättning, Skolverket 2008-09-29, Dnr 2007:324, s. 7.

stämelsen om skolplikt i 3 kap. 1 § samma lag. Skolplikten förutsätter naturligtvis att eleverna också har tillgång till skolan, oavsett funktionsförmåga. I utbildningen ska hänsyn även tas till elever i behov av särskilt stöd, vilket framgår av 1 kap. 2 § skollagen. Den bestämmelsen gäller alla skolformer. Behov av sådant stöd föreligger ofta för elever med funktionsnedsättning.

Sverige har ratificerat FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.¹⁶⁷ Konventionen behandlas i avsnitt 15.6. Enligt artikel 24 i konventionen, som skyddar rätten till utbildning, ska skälig anpassning bl.a. erbjudas utifrån personliga behov. Bestämmelsen innebär dessutom att personer med funktionsnedsättning ska ges nödvändigt stöd inom ramen för det allmänna utbildningssystemet. Även FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter¹⁶⁸ skyddar rätten till utbildning (artiklarna 13-14) och förbjuder diskriminering inklusive på grund av funktionsnedsättning (artikel 2). Detsamma gäller FN:s konvention om barnets rättigheter¹⁶⁹ (artiklarna 28-29 om rätt till utbildning och artikel 2 om förbud mot diskriminering). Konventionerna behandlas i avsnitt 15.3 respektive 15.4.

Sverige är folkrättsligt bundet av konventionerna. Dessa gäller visserligen inte direkt som lag i Sverige, men myndigheter och domstolar är skyldiga att tillämpa svensk lag så att den så långt det är möjligt inte kommer i konflikt med konventionernas bestämmelser (s.k. fördragskonform tolkning).

Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna¹⁷⁰ gäller däremot som direkt tillämplig svensk lag. Konventionen behandlas i avsnitt 15.7. Enligt art. 2 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen får ingen förvägras rätten till undervisning och enligt art. 14 i konventionen får ingen diskriminering förekomma vad gäller åtnjutandet av den rättigheten. Som jag redogjort för omfattas funktionsnedsättning av diskrimineringsförbudet i artikel 14.

I regeringens skrivelse om uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken redovisas bl.a. en undersökning gjord av dåvarande Riksförsäkringsverket som visar att högre utbildning lönar sig. För personer med utbildning motsvarande gymnasium ökar sannolikheten för arbete på öppna arbetsmarknaden

¹⁶⁷ SÖ 2008:26.

¹⁶⁸ SÖ 1971:41.

¹⁶⁹ SÖ 1990:20.

¹⁷⁰ SÖ 1952:35.

med omkring 40 procent, medan personer med högskoleutbildning har över fyra gånger så stor sannolikhet att vara förankrade på den öppna arbetsmarkanden, jämfört med dem som enbart har grundskoleutbildning.¹⁷¹ Detta är något som också bekräftats i en tidigare undersökning om förankringen på arbetsmarknaden för akademiker med funktionsnedsättning, som redovisas i regeringens mångfaldsprojekt.¹⁷² Åtgärder som gör utbildning på både högskolenivå och andra nivåer tillgänglig för personer med funktionsnedsättning blir alltså samhällsekonomiskt lönsamma.

Min slutsats är att diskrimineringsförbudet i fråga om bristande tillgänglighet bör omfatta all slags utbildning. Mitt förslag innehåller därför en utvidgning av tillämpningsområdet för tillgänglighetsbestämmelsen i diskrimineringslagen. Den görs genom att den nu gällande särskilda bestämmelsen för högskolan om stöd- och anpassningsåtgärder för personer med funktionsnedsättning ersätts av den generella tillgänglighetsbestämmelse som kommer att gälla för hela diskrimineringslagens tillämpningsområde. Bestämmelsen kommer att gälla oavsett om utbildningsanordnaren eller huvudmannen för verksamheten är staten, kommunen, ett landsting eller en enskild fysisk eller juridisk person.

Det ökande antalet fristående skolor aktualiserar att också den ökade valfrihet och mångfald som den utvecklingen lett till måste vara tillgänglig för människor med funktionsnedsättning på likvärdiga villkor som för andra människor. Enligt nu gällande skollag kan kommuner och fristående skolor ha rätt att neka en elev plats vid en viss skola med hänvisning till betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter. En skillnad är dock att kommunen alltid är skyldig att erbjuda grundskola och gymnasieskola för de elever som enligt skollagen har rätt till sådan utbildning. De fristående skolorna däremot har inte någon motsvarande skyldighet. I promemorian *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*¹⁷³ föreslås att det direkt av författningstexten i den nya skollagen tydligt ska framgå att en fristående skola måste vara öppen för alla elever och att skolan endast kan vägra att ta emot en elev med särskilda behov om hemkommunen har beslutat att inte lämna ekonomiskt bidrag för eleven.

¹⁷¹ Skr. 2005/06:110 s. 32.

¹⁷² Ds 2000:69.

¹⁷³ Ds 2009:25.

Som jag betonat i avsnitt 4.5.1 måste den frihet att välja skola som finns för elever generellt också gälla för elever med funktionsnedsättning. Den grundläggande principen om att en skälig tillgänglighetsnivå förutsätter *tillgänglighet på jämförbara villkor* – det vill säga genom åtgärder som är så inkluderande och så lite segregrande eller stigmatiserande som möjligt – innebär att det inte rent allmänt kan godtas att en skolhuvudman, t.ex. av organisatoriska skäl, hänvisar alla elever med funktionsnedsättning till en särskild skola där tillgänglighetsåtgärder vidtagits. På motsvarande sätt kan det som absolut huvudregel inte accepteras, ur ett diskrimineringsrättsligt perspektiv, att fristående skolor väljer att hänvisa elever med funktionsnedsättning till den kommunala skolan. Tvärtom kan det mycket väl vara skäligt att kräva tillgänglighetsåtgärder just på den skola som en elev önskar gå i, även om eleven skulle kunna delta i undervisningen på någon annan skola utan att några sådana åtgärder behöver vidtas där. Omständigheterna i ett enskilt fall kan emellertid också vara så speciella att det inte kan anses skäligt att en skola anpassas på ett visst särskilt sätt.

5.2.2 Utvidgning av tillgänglighetskravet till annat än lokaler

Mitt förslag: Skyldigheten för utbildningsanordnare att vidta skäliga åtgärder för tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning ska gälla generellt och inte bara för lokalernas tillgänglighet och användbarhet.

Behovet av olika tillgänglighetsskapande åtgärder inom utbildningsområdet framgår t.ex. av Högskoleverkets rapport *Högskoleutbildning och funktionshinder*.¹⁷⁴ I en enkätundersökning framförde studenter med olika typer av funktionsnedsättning vilka behov de främst ansåg behövde tillfredsställas. Behoven omfattade bl.a. ökade möjligheter att få tillgång till tekniska hjälpmedel, framförallt datorer, att få litteraturlistorna i tid för att hinna få fram litteraturen i form av talbok eller i punktskrift, samt ökade resurser för teckenspråkstolkar. Sådana åtgärder, liksom andra som tar sikte på alternativa eller anpassade examinationsformer eller olika former av personligt stöd, har vidare framhållits i mina kontakter med företrädare för handikapprörelsen under utredningsarbetets gång. Lära-

¹⁷⁴ Högskoleverkets rapportserie 2000:4 R.

re behöver också förmås att inse att de måste använda de mikrofoner som finns för att det ska vara någon mening med de hörselslingor som har installerats. Ett annat problem som påtalats är att vissa lärare inte går med på att en student med funktionsnedsättning spelar in en föreläsning på band.

Varför skyldigheten för utbildningsanordnare att vidta stöd- och anpassningsåtgärder enligt den nu gällande bestämmelsen endast avser lokaler framgår inte av förarbetena. Diskrimineringskommittén drog i sitt betänkande slutsatsen att det var en fråga om kostnader. Jag har tidigare betonat att en utgångspunkt för mina överväganden och förslag är att den svenska diskrimineringslagstiftningen 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. Som framhållits i föregående avsnitt är rätten till utbildning, liksom att inte utsättas för diskriminering på grund av funktionsnedsättning, centrala rättigheter enligt en rad internationella instrument till skydd för de mänskliga rättigheterna som Sverige har förbundit sig att upprätthålla.

Även när det gäller tillgänglighet på annat sätt än med avseende på lokalernas utformning, är det dessutom viktigt att framhålla att det redan i dag finns krav på sådana stöd- och anpassningsåtgärder i annan lagstiftning, t.ex. i grundskoleförordningen. Härtill kommer att även mera allmänna stadganden på skolans område naturligtvis gäller även för elever med funktionsnedsättning. Så gäller t.ex. enligt 4 kap. 4 § skollagen att utbildningen i grundskolan ska vara avgiftsfri för eleverna och att de ska ha *tillgång till böcker, skrivmateriel, verktyg och andra hjälpmedel som behövs för en tidsenlig utbildning*. Vad som "behövs" kommer naturligen att variera men måste även ta sikte på behovet hos barn med funktionsnedsättning. Diskrimineringsförbudet i fråga om bristande tillgänglighet kommer således även på utbildningsområdet snarast att komplettera och förstärka de offentlighetsregler som redan finns.

Den föreslagna tillgänglighetsbestämmelsen förutsätter vidare en skälighetsbedömning som ska göras i varje enskilt fall. Hänsyn ska således, i likhet med vad som gäller på andra områden, tas också till den ansvariges möjligheter att bära kostnaderna för de tillgänglighetsskapande åtgärder som kan behöva vidtas. Hur skälighetsbedömningen bör göras behandlas närmare i avsnitt 4.5.1 och 4.5.2

och i författningskommentaren till 1 kap. 4 § andra stycket diskrimineringslagen i avsnitt 13.2.

Jag föreslår alltså sammanfattningsvis att det nuvarande begränsade kravet på anpassningsåtgärder i fråga om lokalernas tillgänglighet och användbarhet inom högskoleområdet ersätts med en generell skyldighet för utbildningsanordnare att vidta skäliga åtgärder för tillgänglighet. Utöver anpassning av lokalerna kommer sådana tillgänglighetsskapande åtgärder att kunna handla om t.ex. litteratur i alternativa format, pedagogiska hjälpmedel, tolkhjälp, alternativa examinationsformer eller personligt stöd av annat slag.

5.2.3 Överklagandenämnden för högskolan

Min bedömning: Den föreslagna tillgänglighetsbestämmelsen kommer att ge tillräckligt tydlig vägledning för att Överklagandenämnden för högskolan ska kunna fatta beslut i ärenden enligt 4 kap. 18 § diskrimineringslagen (2008:567) om diskriminering.

En fråga som uppmärksammades i Specialskolemyndighetens remissyttrande över Diskrimineringskommitténs betänkande rör den särskilda bestämmelsen i 4 kap. 18 § diskrimineringslagen. Enligt bestämmelsen får vissa beslut inom högskolan överklagas till Överklagandenämnden för högskolan på den grunden att de strider mot lagens diskrimineringsförbud. Härigenom kan även frågor om huruvida en högskola levt upp till sin skyldighet att vidta skäliga åtgärder för lokalernas tillgänglighet och användbarhet bli föremål för nämndens prövning. Specialskolemyndigheten hade i och för sig ingen invändning mot att en utvidgad skyldighet införs för högskolorna att vidta skäliga tillgänglighetsåtgärder även med avseende på annat än själva lokalerna. Däremot uppmärksammade myndigheten särskilt att en sådan utvidgning förmodligen skulle komma att leda till att nämnden kommer att få överpröva svårbedömda frågor om vad som är skäliga åtgärder för tillgänglighet inom högskolan. Nämndens prövning skulle därmed i viss del komma att likna den prövning som allmänna förvaltningsdomstolar gör i socialförsäkringsmål. Mot den bakgrunden förutsatte myndigheten att det i förarbetena till en framtida bestämmelse om utvidgade tillgänglighetskyldigheter för högskolorna ges tydliga riktlinjer för skälighetsbedömningen.

Det kan som jag ser det visserligen rent allmänt ifrågasättas hur väl den typ av skälighetsbedömningar som både den nuvarande och den föreslagna tillgänglighetsbestämmelsen förutsätter passar in bland de typer av beslut som Överklagandenämnden för högskolan annars har att överpröva. Nämndens prövning domineras av beslut om antagning till högskolan samt beslut om anställning och befordran inom universitet och högskolor. Andra exempel är beslut om tillgodoräknande av kurs, avslag på en students begäran om befrielse från obligatoriska utbildningsmoment, beslut att dra in resurser för en doktorands forskarutbildning eller beslut att en doktorand inte ska få tillbaka resurserna, samt avslag på begäran att få ut examens- eller kursbevis.

Emellertid omfattar alltså den nu gällande överklaganderätten till nämnden enligt diskrimineringslagen också bristande åtgärder för lokalernas tillgänglighet och användbarhet för personer med funktionsnedsättning. Det kan knappast komma i fråga att inom ramen för mitt utredningsuppdrag föreslå att denna rätt avskaffas. Det beror främst på att det ur den enskilda sökandens eller studentens perspektiv kan vara betydligt förmånligare att få frågan om bristande tillgänglighet när det gäller lokalerna prövade inom ramen för ett överklagande till nämnden än att behöva väcka en civilrättslig talan i domstol. En domstolsprövning kan nämligen, även om den blir framgångsrik, aldrig få till direkt resultat annat än att den drabbade får ekonomisk kompensation från högskolans huvudman. Ett överklagande som bifalls av Överklagandenämnden för högskolan leder däremot till att den klagande får det han eller hon har begärt, t.ex. att en tröskel ska tas bort.

Den föreslagna tillgänglighetsbestämmelsen kommer att omfatta frågor som rör vad som är skäliga åtgärder för tillgänglighet inom högskoleområdet med avseende också på annat än lokalernas utformning. Både direkt i författningstexten till bestämmelsen och i motiven ges, enligt min mening, tillräckligt tydlig vägledning för att nämnden ska kunna fatta beslut om dessa frågor enligt 4 kap. 18 § diskrimineringslagen (2008:567).

5.3 Arbetsmarknadspolitisk verksamhet och arbetsföremedling utan offentligt uppdrag

Mitt förslag: Ett förbud mot diskriminering i form av underlåtenhet att vidta skäliga åtgärder för tillgänglighet införs när det gäller arbetsmarknadspolitisk verksamhet och arbetsföremedling utan offentligt uppdrag.

Enligt 2 kap. 9 § diskrimineringslagen är diskriminering av arbetsökande eller arbetstagare av skäl som har samband med bl.a. funktionshinder förbjuden i fråga om arbetsmarknadspolitisk verksamhet och arbetsföremedling utan offentligt uppdrag. Diskrimineringsförbudet omfattar både direkt och indirekt diskriminering, samt trakasserier, sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera. En beskrivning av de olika diskrimineringsbegreppen finns i avsnitt 14.1.15. Något uttryckligt förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet finns inte. Diskrimineringsförbuden hindrar inte heller åtgärder som är ett led i strävanden att främja jämställdhet mellan kvinnor och män eller lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk tillhörighet. De hindrar inte heller särbehandling på grund av ålder, om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Arbetsmarknadspolitisk verksamhet

Enligt förarbetena till bestämmelsen¹⁷⁵ avses med arbetsmarknadspolitisk verksamhet till en början verksamhet enligt förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. I förordningen finns bestämmelser om verksamheten hos myndigheten Arbetsförmedlingen, inbegripet handhavandet av arbetsmarknadspolitiska program och platsförmedling som bedrivs av den statliga Arbetsförmedlingen. Som en del av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ses också arbetsförmedling som utförs av från staten fristående företag på offentligt uppdrag och som helt eller delvis har offentlig finansiering. I arbetsmarknadspolitisk verksamhet innefattas vidare kommuners, landstings, enskilda arbetsgivares, utbildningsföretags eller andras medverkan i arbets-

¹⁷⁵ Prop. 2007/08:95 s. 215-216 samt s. 511-513.

marknadspolitiska program eller annan verksamhet som sker på offentligt uppdrag.

Diskrimineringsförbudet avser all handläggning hos myndigheten Arbetsförmedlingen av ärenden om vägledning, platsförmedling (arbetsförmedling), anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program eller andra insatser i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Bestämmelsen omfattar också hanteringen av frågor om aktivitetsstöd och andra ekonomiska arbetsmarknadspolitiskt betingade stöd såsom rese- och logiersättning och flyttningsbidrag. Vidare omfattas kommunala och, i förekommande fall, landstingskommunala åtgärder som syftar till att arbetslösa ska få arbete och som typiskt sett motsvarar sådana insatser som görs av eller på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Detta kan avse t.ex. kommunala s.k. jobbtorg. Privata subjekts ("utförare") medverkan i arbetsmarknadspolitisk verksamhet omfattas också. Detta gäller t.ex. programmet arbetspraktik och upphandlad arbetsmarknadsutbildning. Ett utbildningsföretag eller en arbetsgivare som i samarbete med Arbetsförmedlingen tar emot personer för arbetspraktik eller något annat program får alltså inte diskriminera den enskilde t.ex. vid urval, handledning eller allmänt i bemötande.

Som arbetssökande betraktas den som är inskriven som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen eller som söker anställning via en från staten fristående aktör, t.ex. ett bemanningsföretag. De arbetstagare som kan åberopa förbudet är de som tar del av arbetsmarknadspolitiska insatser, t.ex. den vars anställning finansieras med anställningsstöd.

Arbetsförmedling utan offentligt uppdrag

Arbetsförmedling som bedrivs utan offentligt uppdrag eller finansiering är inte en del av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Också sådan "privat arbetsförmedling" omfattas emellertid av diskrimineringsförbudet.¹⁷⁶ Det kan vara fråga om verksamhet som t.ex. rekryteringsföretag eller bemanningsföretag enligt avtal med en arbetsgivare svarar för. Bemanningföretagets åtagande kan avse hela eller delar av rekryteringsprocessen. Några exempel är annonsering, intervjuer, CV-urval, personlighets- och motivationstester och referenstagning.

¹⁷⁶ Prop. 2007/08:95 s. 215-216 samt s. 511-513.

En annan form av arbetsförmedling är att ett företag tillhandahåller en databas eller liknande i vilken arbetssökande kan registrera sig som sökande och arbetsgivare kan annonsera eller söka efter personer att anställa. Om det förekommer diskriminering i hanteringen av databasen eller motsvarande är diskrimineringsförbudet tillämpligt.

Tillgänglighetsskapande åtgärder

Åtgärder för att skapa tillgänglighet aktualiseras på ett i huvudsak likartat sätt inom flera samhällsområden. De kan i huvudsak hänföras till byggd miljö, information, kommunikation, transporter samt stöd eller service. Även när det gäller arbetsmarknadspolitisk verksamhet och arbetsförmedling utan offentligt uppdrag är det främst inom dessa områden som det kan förväntas bli aktuellt att vidta tillgänglighetsåtgärder. Vilken typ av åtgärder det kan vara fråga om behandlas allmänt i avsnitt 4.5.

Förutom t.ex. att göra verksamhetens lokaler tillgängliga, 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., t.ex. genom tillhandahållande av tolk eller tekniskt anpassade webbplatser, kan det också bli aktuellt att göra vissa anpassningar av hur verksamheten är organiserad för att även personer med funktionsnedsättning ska kunna delta i den, liksom att i viss utsträckning justera de krav som ställs på deltagarna i olika program. Här kan viss vägledning fås från den på arbetslivets område redan gällande bestämmelsen, enligt vilken arbetsgivare har en skyldighet att vidta skäliga stöd- och anpassningsåtgärder så att bl.a. arbetssökande och arbetstagare med funktionsnedsättning kan komma i en jämförbar situation med personer utan sådan funktionsnedsättning, det vill säga så att vederbörande kan utföra åtminstone de väsentligaste uppgifterna i ett arbete.¹⁷⁷

Både när det gäller anvisning av arbeten att söka och programverksamhet att delta i kan det också vid bedömningen av om någon ska anses stå till arbetsmarknadens förfogande bli aktuellt att ta särskild hänsyn till att vissa arbetsplatser eller arbetsuppgifter inte är lämpliga för den som har en viss funktionsnedsättning, t.ex. en allergi eller en kognitiv funktionsnedsättning.

¹⁷⁷ 2 kap. 1 § diskrimineringslagen; prop. 2007/08:95 s. 500.

I det allmänna avsnittet om vilka åtgärder som kan omfattas av den föreslagna tillgänglighetsbestämmelsen har redan klargjorts att bestämmelsen däremot inte kan användas för att ställa krav på tillhandahållande av t.ex. en viss vara eller tjänst som annars inte alls skulle ha erbjudits, eller för att tvinga fram sådana anpassningsåtgärder att den aktuella produkten eller verksamheten inte längre kan anses vara densamma som den som ursprungligen erbjöds. Begränsningen härvidlag har utvecklats närmare när det gäller just varor, tjänster och bostäder m.m. i avsnitt 5.6.

På motsvarande sätt förhåller det sig när det gäller den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och vid arbetsförmedling utan uppdrag. Skyldigheten att vidta åtgärder för att personer med funktionsnedsättning ska kunna ta del av sådan verksamhet innebär alltså inte något krav på att inrätta särskilda program som annars alls inte skulle ha erbjudits eller att skraddarsy innehållet inom ramen för en sådan verksamhet i sådan utsträckning att verksamheten blir att anse som en helt annan än den som ursprungligen erbjöds.

Särskilt om ansvar för tillgänglighetskapande åtgärder i arbetsmarknadspolitisk verksamhet

Frågan om vem som bär ansvaret för att åtgärder för tillgänglighet vidtas behandlas allmänt i avsnitt 4.6. Den allmänna principen är att den som ansvarar för en viss typ av verksamhet som omfattas av diskrimineringslagen också ansvarar för att verksamheten bedrivs utan diskriminering. Ansvar och den faktiska kontrollen över verksamheten bör följas åt. Mitt förslag innebär att samma princip kommer att gälla när det gäller ansvaret för diskriminering i form av underlåtenhet att vidta tillgänglighetskapande åtgärder. Den ansvarsmodell som alltså redan gäller enligt diskrimineringslagen, kommer vad gäller den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och vid arbetsförmedling utan offentligt uppdrag i första hand att innebära ett ansvar för staten eftersom den huvudsakliga delen av verksamheten sker i statlig regi.

I många fall bedrivs emellertid verksamheten i praktiken av andra än myndigheten Arbetsförmedlingen. Ett exempel som anges i förarbetena till diskrimineringslagen är kommuner som fullgör uppgifter inom arbetsmarknadspolitiken. Ett annat exempel är en extern aktör vars tjänster upphandlas av Arbetsförmedlingen och

som medverkar i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten t.ex. genom att bedriva arbetsmarknadsutbildning eller att bidra med kartläggning eller motivationshöjande insatser.

När frågan om bristande åtgärder för tillgänglighet kommer upp i en del av verksamheten som i praktiken bedrivs av en kommun, kommer ansvaret för tillgänglighetsskapande åtgärder i fråga om arbetsmarknadspolitisk verksamhet att ligga på kommunen. I fråga om t.ex. upphandlad arbetsmarknadsutbildning hos ett utbildningsföretag eller på en arbetsplats ligger ansvaret hos företaget eller arbetsgivaren.

En annan situation är den att en arbetssökande anvisas en anställning med anställningsstöd, lönebidrag eller liknande. I det fallet är både Arbetsförmedlingens befattning med ärendet och arbetsgivarens mottagande och bemötande etc. av den enskilde en del av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Både bestämmelsen som gäller i arbetsmarknadspolitisk verksamhet och den som gäller arbetsgivare blir då tillämpliga. Detsamma gäller om den arbetssökande anvisas det arbetsmarknadspolitiska programmet arbetspraktik. Ansvaret för bristande tillgänglighet i dessa fall kan åvila både Arbetsförmedlingen och arbetsgivaren. Om den aktuella bristen i tillgänglighet rör förhållanden som arbetsgivaren råder över blir denne ansvarig, medan om det däremot kan anses vara inom ramen för Arbetsförmedlingens uppgifter som åtgärden borde ha vidtagits vilar ansvaret där.¹⁷⁸

5.4 Start eller bedrivande av näringsverksamhet samt yrkesbehörighet

Mitt förslag: Ett förbud mot diskriminering i form av underlåtenhet att vidta skäligen åtgärder för tillgänglighet införs i fråga om start eller bedrivande av näringsverksamhet samt yrkesbehörighet.

I 2 kap. 10 § diskrimineringslagen förbjuds diskriminering som har samband med bl.a. funktionshinder i fråga om ekonomiskt stöd, tillstånd, registrering eller liknande som behövs eller kan ha betydelse för att någon ska kunna starta eller bedriva näringsverksamhet. Diskriminering är också förbjuden när det gäller behörighet,

¹⁷⁸ Jfr, om ersättningsansvaret vid diskriminering i arbetsmarknadspolitisk verksamhet, prop. 2007/08:95 s. 407-408.

legitimation, auktorisation, registrering, godkännande eller liknande som behövs eller kan ha betydelse för att någon ska kunna utöva ett visst yrke. Diskrimineringsförbudet omfattar både direkt och indirekt diskriminering, samt trakasserier, sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera. En beskrivning av de olika diskrimineringsbegreppen finns i avsnitt 14.1.15. Diskrimineringsförbuden gäller till förmån för enskilda men skyddar inte juridiska personer. Förbuden hindrar inte särbehandling på grund av ålder, om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Förbudet hindrar inte heller åtgärder i fråga om stöd som är ett led i strävanden att främja jämställdhet mellan kvinnor och män eller lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk tillhörighet. Något uttryckligt förbud mot diskriminering på grund av bristande tillgänglighet finns inte.

I förarbetena till 2 kap. 10 § diskrimineringslagen¹⁷⁹ redovisas vad som avses med start eller bedrivande av näringsverksamhet samt yrkesbehörighet.

Start eller bedrivande av näringsverksamhet

Diskrimineringsförbudet gäller ekonomiskt stöd, tillstånd, registrering eller liknande som behövs eller kan ha betydelse för att någon ska kunna starta eller bedriva näringsverksamhet. Som *ekonomiska stöd* räknas statliga och andra bidrag, t.ex. de olika regionalpolitiska stöden. Enskilda som driver näringsverksamhet under egen firma kan få bidrag enligt förordningen (1998:996) om sysselsättningsbidrag, förordningen (2000:283) om regionalt bidrag till företagsutveckling, förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken och förordningen (2007:61) om regionalt investeringsstöd. Ett annat exempel på ekonomiskt stöd till enskilda är Trygghetsfondens s.k. ”starta-eget-bidrag”. Uppräkningen är inte uttömmande, vilket innebär att även andra befintliga, eller över tid tillkommande, bidragsformer också kan komma att omfattas.

Diskriminering som kan förekomma när det gäller andra finansieringsformer för start eller bedrivande av näringsverksamhet omfattas inte av diskrimineringsförbudet enligt denna bestämmelse.

¹⁷⁹ Prop. 2007/08:95 s. 225-234, 513-516

Det kan exempelvis vara fråga om stöd till start av näringsverksamhet som lämnas inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska insatserna enligt förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, eller särskilt stöd vid start av näringsverksamhet enligt förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp. Diskriminering som rör hantering av dessa insatser faller under diskrimineringsförbudet i 2 kap. 9 § diskrimineringslagen. Banklån, lån som administreras av det statliga företaget ALMI Företagspartner AB eller lån hos andra långivare omfattas av diskrimineringsförbudet för tjänster i 2 kap. 12 §.

Arbetslöshetsersättning till företagare enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och företagares sjuk- och föräldrapenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring omfattas av diskrimineringsförbudet i fråga om socialförsäkringssystemet, arbetslöshetsförsäkringen och studiestöd i 2 kap. 14 §, se avsnitt 5.8.

Diskrimineringsförbudet gäller vidare *tillstånd, registrering eller liknande* som behövs eller kan ha betydelse för att en enskild person ska kunna starta eller bedriva näringsverksamhet. Begreppet *tillstånd* omfattar t.ex. trafikstillstånd enligt yrkestrafiklagen (1998:490), tillstånd för tillfällig försäljning enligt lagen (1990:1183) om tillfällig försäljning och serveringstillstånd enligt alkohollagen (1994:1738). Uppräkningen är inte uttömmande. *Registrering* tar sikte på möjligheten att registrera enskild firma (enskild näringsverksamhet), handelsbolag, kommanditbolag eller aktiebolag hos Bolagsverket. Med *liknande* som kan ha betydelse för att en enskild person ska kunna starta eller bedriva näringsverksamhet avses sådant som typiskt sett är av vikt för den som startar eller bedriver näringsverksamhet. Ett exempel är att F-skattsedel utfärdas eller återkallas.

Yrkesbehörighet

Diskrimineringsförbudet i fråga om yrkesbehörighet avser sådant som behörighet och legitimation enligt 3 kap. lagen (1998:531) om yrkesutövning på hälso- och sjukvårdens område för apotekare, arbetsterapeuter, barnmorskor, kiropraktorer, logopedier, läkare, naprapater, optiker, psykologer, psykoterapeuter, receptarier, röntgensjuksköterskor, sjukgymnaster, sjukhusfysiker, sjuksköterskor,

tandhygienister och tandläkare. Endast den som har legitimation för yrket eller som särskilt förordnats att utöva det är behörig att göra det. Frågor om meddelande av legitimation och särskilt förordnande att utöva ett yrke prövas i dessa fall av Socialstyrelsen. Av bestämmelsen omfattas också sådant som behörighet och legitimation för att få utöva veterinäryrket enligt lagen (1994:844) om behörighet att utöva veterinäryrket. Legitimation meddelas av Jordbruksverket.

Ett annat exempel när det gäller yrkesbehörighet är elinstallationsarbete, som enligt huvudregeln bara får utföras av behörig elinstallatör. Sådant arbete får även utföras av andra yrkesmän under överinseende av sådan elinstallatör. Det förutsätter dock att yrkesmannen är anställd hos eller i samma företag som den behöriga elinstallatören. Elsäkerhetsverket prövar frågor om meddelande av behörighet att utföra elinstallationsarbete med stöd av elinstallatörsförordningen (1990:806).

När det gäller frågor om auktorisation, registrering och godkännande gäller diskrimineringsförbudet sådant som godkännande och auktorisation av revisorer enligt revisorslagen (2001:883), Kammarkollegiets handhavande av auktorisation av tolkar och översättare enligt förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare, frågor som gäller tillstånd och registrering av försäkringsmäklare hos Finansinspektionen enligt lagen (2005:405) om försäkringsförmedling, liksom godkännande som trafikskolechef, utbildningsledare eller trafiklärare hos trafikskolor enligt lagen (1998:493) om trafikskolor. Uppräkningen är inte uttömmande.

Tillgänglighetskapande åtgärder

Åtgärder för att skapa tillgänglighet aktualiseras på ett i huvudsak likartat sätt inom flera samhällsområden. De kan i huvudsak hänföras till byggd miljö, information, kommunikation, transporter samt stöd eller service. Även när det gäller start och bedrivande av näringsverksamhet och yrkesbehörighet är det främst inom dessa områden som det kan förväntas bli aktuellt att vidta tillgänglighetsåtgärder. Vilken typ av åtgärder det kan vara fråga om behandlas allmänt i avsnitt 4.5.

Förutom t.ex. att göra verksamhetens lokaler tillgängliga, 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., t.ex. genom tillhandahållande av tolk eller tekniskt anpassade webbplatser, kan det också bli aktuellt att göra vissa anpassningar av hur verksamheten är organiserad för att även personer med funktionsnedsättning på jämförbara villkor ska kunna få del av de förmåner som finns att söka eller genomgå de kontroller eller tester som exempelvis en tillstånds- eller auktorisationsprocedur kan tänkas förutsätta. För personer med en kognitiv funktionsnedsättning kan det vara ett problem om det vid kontakter med myndigheter t.ex. krävs personlig inställelse eller det är ett stort antal inblandade personer som är närvarande samtidigt.

I det allmänna avsnittet om vilka åtgärder som kan omfattas av den föreslagna tillgänglighetsbestämmelsen har klargjorts att bestämmelsen däremot inte kan användas för att ställa krav på tillhandahållande av t.ex. en viss tjänst som annars inte alls skulle ha erbjudits, eller för att tvinga fram sådana anpassningsåtgärder att den aktuella produkten eller verksamheten inte längre kan anses vara densamma som den som ursprungligen tillhandahölls. På motsvarande sätt förhåller det sig när det gäller ekonomiskt stöd, tillstånd eller registrering eller liknande som kan ha betydelse för att någon ska kunna starta eller bedriva näringsverksamhet, liksom i fråga om behörighet som krävs för att utöva ett visst yrke. Skyldigheten att vidta åtgärder kan alltså inte åberopas för att t.ex. få högre ekonomiskt stöd eller för att få tillstånd för en verksamhet som inte uppfyller de grundläggande krav som gäller för verksamheten i fråga.

På samma sätt som gäller på arbetslivets område kan inte heller den som saknar sakliga förutsättningar för att få en viss yrkesbehörighet åberopa sig på diskrimineringsförbudet avseende bristande tillgänglighet. Samtidigt kan det inte uteslutas att ett visst formellt krav i något fall kan vara uttryck mera för slentrian och tradition än för ett sakligt grundat behov. En underlåtenhet att anpassa eller åsidosätta ett sådant krav i den mån det är svårt eller omöjligt för en person med funktionsnedsättning att uppfylla det kan under sådana förhållanden komma att prövas mot tillgänglighetsbestämmelsen alternativt mot förbudet mot indirekt diskriminering.

5.5 Medlemskap i vissa organisationer

Mitt förslag: Ett förbud mot diskriminering i form av underlåtenhet att vidta skäliga åtgärder för tillgänglighet införs när det gäller medlemskap och medverkan i arbetstagar-, arbetsgivar- och yrkesorganisationer och förmåner som en sådan organisation tillhandahåller sina medlemmar.

I 2 kap. 11 § diskrimineringslagen förbjuds diskriminering som har samband med bl.a. funktionshinder i fråga om medlemskap eller medverkan i en arbetstagarorganisation, arbetsgivarorganisation eller yrkesorganisation, liksom när det gäller förmåner som en sådan organisation tillhandahåller sina medlemmar. Förbudet hindrar dock inte att en organisation tillhandahåller medlemmar av ena könet förmåner som är ett led i strävanden att främja jämställdhet mellan kvinnor och män. Diskrimineringsförbudet omfattar både direkt och indirekt diskriminering, samt trakasserier, sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera. Något uttryckligt förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet finns inte. En beskrivning av de olika diskrimineringsbegreppen finns i avsnitt 14.1.15.

Med arbetstagarorganisation och arbetsgivarorganisation avses detsamma som i 6 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (medbestämmandelagen). I medbestämmandelagen definieras begreppet arbetstagarorganisation som en ”sådan sammanslutning av arbetstagare som enligt sina stadgar ska tillvarata arbetstagarnas intressen i förhållandet till arbetsgivaren”. Med arbetsgivarorganisation avses enligt samma paragraf motsvarande sammanslutning på arbetsgivarsidan. Med yrkesorganisation avses organisationer vars syfte är att tillvarata en viss yrkesgrupps intressen. Typexempel på yrkesorganisationer är Sveriges advokatsamfund, FAR, SRS (tidigare Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR respektive Svenska Revisorsamfundet SRS) och Sveriges Arkitekter (tidigare Svenska Arkitekters Riksförbund SAR).¹⁸⁰

Utänför diskrimineringsförbudets tillämpningsområde enligt denna bestämmelse i diskrimineringslagen faller alltså medlemskap i och förmåner från andra typer av organisationer, t.ex. arbetslöshetskassorna. Dessa senare omfattas däremot av diskriminerings-

¹⁸⁰ Prop. 2007/08:95 s. 516.

förbudet i fråga om arbetslöshetsförsäkringen i 2 kap. 14 § diskrimineringslagen. Den bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.8 i det följande.

Med medlemskap avses beviljande och upphörande av medlemskap. Även diskriminerande behandling under ett ansökningsförfarande om medlemskap omfattas av förbudet. Skyddet omfattar även rätten att på egen begäran utträda ur organisationen. Med medverkan i organisationen avses t.ex. rätt att närvara, yttra sig och rösta och att ställa sig till förfogande till val inom organisationen.

Förmåner som organisationen tillhandahåller sina medlemmar kan vara att organisationen förhandlar för eller företräder en medlem inför domstol. Andra exempel är erbjudanden till medlemmarna om olika former av rabatter eller att medlemmarna ges tillgång till olika tjänster som organisationen erbjuder dem. Det kan vara fråga om t.ex. förmånliga försäkringar eller banklån, rabatter på tidningsprenumerationer eller litteratur, olika former av evenemang, yrkesvägledning, karriärvägledning, karriärrådgivning, juridisk rådgivning och möjlighet att delta i olika slag av utbildningar. Ytterligare ett exempel på medlemsförmåner är lån till nyföretagare som förekommer eller har förekommit hos vissa fackförbund.¹⁸¹

Tillgänglighetsskapande åtgärder

Åtgärder för att skapa tillgänglighet aktualiseras på ett i huvudsak likartat sätt inom flera samhällsområden. De kan i huvudsak hänföras till byggd miljö, information, kommunikation, transporter samt stöd eller service. Även när det gäller medlemskap och medverkan i arbetstagar-, arbetsgivar- och yrkesorganisationer och förmåner som sådana organisationer tillhandahåller sina medlemmar är det främst inom dessa områden som det kan förväntas bli aktuellt att vidta tillgänglighetsåtgärder. Vilken typ av åtgärder det kan vara fråga om behandlas allmänt i avsnitt 4.5.

Förutom t.ex. att göra organisationens egna lokaler tillgängliga eller att välja tillgängliga lokaler för externa medlemsarrangemang, 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., t.ex. genom tillhandahållande av tolk eller tekniskt anpassade webbplatser, kan det också bli aktuellt

¹⁸¹ Prop. 2007/08:95 s. 517.

att göra vissa anpassningar av hur verksamheten är organiserad för att även personer med funktionsnedsättning ska kunna delta i den.

I det allmänna avsnittet om vilka åtgärder som kan omfattas av den föreslagna tillgänglighetsbestämmelsen har redan klargjorts att bestämmelsen däremot inte kan användas för att ställa krav på tillhandahållande av t.ex. en viss vara eller tjänst som annars inte alls skulle ha erbjudits, eller för att tvinga fram sådana anpassningsåtgärder att den aktuella produkten eller verksamheten inte längre kan anses vara densamma som den som ursprungligen erbjöds.

På motsvarande sätt förhåller det sig när det gäller den verksamhet eller förmåner som de nu aktuella organisationerna erbjuder sina medlemmar. Skyldigheten att vidta åtgärder innebär alltså inte något krav på en organisation att exempelvis tillhandahålla en särskild försäkring för personer med funktionsnedsättning som inte annars ingår i medlemsförmånerna eller att den inrättar ett allmänt handikappolitiskt program.

5.6 Varor, tjänster och bostäder m.m.

Mitt förslag: Ett förbud mot diskriminering i form av underlåtenhet att vidta skäliga åtgärder för tillgänglighet införs när det gäller tillhandahållande av varor, tjänster och bostäder till allmänheten, samt anordnande av allmän sammankomst eller offentlig tillställning.

Min bedömning: Det bör inte införas något generellt undantag från förbudet för privatpersoner eller för vissa kategorier av näringsidkare.

Enligt 2 kap. 12 § diskrimineringslagen är diskriminering som har samband med bl.a. funktionshinder förbjuden för den som utanför privat- och familjelivet tillhandahåller varor, tjänster och bostäder till allmänheten, eller anordnar en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning. Enligt bestämmelsen svarar tillhandahållaren eller anordnaren även för sådan diskriminering som den som företräder henne eller honom i förhållande till allmänheten gör sig skyldig till. Förbudet omfattar både direkt och indirekt diskriminering, samt trakasserier, sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera. Förbuden gäller inte diskriminering som har samband

med ålder. En beskrivning av de olika diskrimineringsbegreppen finns i avsnitt 14.1.15. Något uttryckligt förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet finns inte.

Varor, tjänster, bostäder m.m.

Diskrimineringslagens förbud mot diskriminering när det gäller varor, tjänster, bostäder, allmänna sammankomster och offentliga tillställningar genomför i svensk rätt direktivet mot etnisk diskriminering.¹⁸² Enligt direktivet är diskriminering förbjuden i fråga om tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster som är tillgängliga för allmänheten, inklusive bostäder (artikel 3 h). Direktivets förbud gäller bara för diskrimineringsgrunden etniskt ursprung. Motsvarande bestämmelse finns också i det särskilda könsdiskrimineringsdirektivet om varor och tjänster.¹⁸³ Den svenska lagstiftningen har emellertid utsträckt förbudet till att omfatta alla diskrimineringsgrunder i diskrimineringslagen utom ålder.

Vad som menas med varor, tjänster, bostäder, allmänna sammankomster och offentliga tillställningar framgår av förarbetena till det nu gällande diskrimineringsförbudet på dessa områden.¹⁸⁴

Med en *vara* avses ett objekt som är omsättningsbart. Begreppet är avsett att motsvara vad som avses med en vara enligt EG-rätten. EG-domstolen har behandlat den frågan i ett mycket stort antal mål och har bl.a. slagit fast att det gäller alla produkter som kan värderas i pengar och som i den egenskapen omfattas av handel. Även produkter som inte har något ekonomiskt värde kan utgöra varor i direktivets mening. Avgörande är om det rör sig om ett objekt som är omsättningsbart.

Artikel 50 i EG-fördraget definierar en *tjänst* som en prestation som normalt utförs mot ersättning och som inte faller under fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor, kapital eller personer. Av artikeln framgår att med begreppet avses särskilt verksamhet av industriell eller kommersiell natur samt verksamhet inom hantverk eller fria yrken. I svensk rätt brukar en tjänst beskrivas som något som någon utför åt någon annan mot betalning. Exempel på tjänster är hantverksarbeten och andra arbetsprestationer,

¹⁸² Direktiv 2000/43/EG.

¹⁸³ Direktiv 2004/113/EG.

¹⁸⁴ Se främst prop. 2007/08:95 och prop. 2002/03:65.

bankverksamhet inklusive lån och försäkringar, restaurangverksamhet, ekonomisk och juridisk rådgivning, bokförings- och redovisningsverksamhet. Även kursverksamhet och annan undervisning, t.ex. i hemmet mot ersättning, utgör tjänster i den mån det inte är fråga om sådan utbildning som omfattas av det särskilda diskrimineringsförbudet på utbildningsområdet (se om utbildning i avsnitt 5.2).

Transporter är vanligt förekommande exempel på tjänster. Såväl kollektivtrafik som taxiresor eller andra transporttjänster omfattas av begreppet. Även Internetsidor kan hänföras till tjänst och kan därför komma att omfattas av förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet. Så kan bli fallet om tillgången till en webbplats tillhandhålls mot betalning eller om den ingår i eller har ett nära samband med en verksamhet vars syfte är att tillhandahålla varor, tjänster eller bostäder m.m. Om det däremot är fråga om gratissidor som inte har samband med någon sådan verksamhet kommer de inte att omfattas av diskrimineringsförbudet.

Begreppet *bostad* omfattar alla former av boende, såväl permanenta bostäder som tillfälliga bostäder, inklusive fritidsboenden. Begreppet omfattar både fast och lös egendom. Upplåtelseformen har inte någon betydelse och diskrimineringsförbudet gäller alltså oavsett om det är fråga om köp, hyra eller någon annan form för upplåtelse av bostäder.

Med *tillhandahållande* avses alla olika typer av civilrättsliga transaktioner som köp, byte, hyra eller annan upplåtelse samt gåva. För att diskrimineringsförbudet ska gälla krävs att det är fråga om ett tillhandahållande *till allmänheten*. Det finns däremot inte något krav på yrkesmässighet eller att transaktionen sker inom ramen för näringsverksamhet. Också privatpersoner omfattas när de vänder sig till allmänheten, det vill säga till en obestämd krets av personer, t.ex. genom en annons på Internet eller i en tidning, eller i ett meddelande som sätts upp på en anslagstavla. Däremot faller transaktioner som sker genom att någon riktar ett erbjudande direkt till en viss person eller som genomförs inom en snävare krets av familjemedlemmar eller vänner utanför diskrimineringsförbudets tillämpningsområde; se vidare nedan om *undantaget för privat- och familjeliv*.

Med *allmän sammankomst* och *offentlig tillställning* menas det samma som i 16 kap. 9 § brottsbalken och i ordningslagen (1993:1617). *Allmänna sammankomster* omfattar sålunda samman-

komster som utgör demonstrationer eller som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet, föreläsningar och föredrag som hålls för undervisning eller för att meddela allmän eller medborgerlig bildning, sammankomster för religionsutövning, teaterföreställningar, biograföreställningar, konserter och andra sammankomster för att framföra konstnärliga verk, samt andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas. Med allmänna sammankomster jämställs även cirkusföreställningar. För att en sammankomst ska anses vara allmän krävs att den anordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till den eller att sammankomsten med hänsyn till de villkor som gäller för tillträde till den bör anses jämförbar med en sådan sammankomst. *Offentliga tillställningar* omfattar tävlingar och uppvisningar i sport och idrott, danstillställningar, tivolinöjen och festtåg, marknader och mässor, samt andra tillställningar som inte är att anse som allmänna sammankomster eller cirkusföreställningar.

Bristande tillgänglighet

Åtgärder för att skapa tillgänglighet aktualiseras på ett i huvudsak likartat sätt inom flera samhällsområden. De kan i huvudsak hänföras till byggd miljö, information, kommunikation, transporter samt stöd eller service. Även när det gäller tillhandahållande av varor, tjänster och bostäder m.m. är det främst inom dessa områden som det kan förväntas bli aktuellt att vidta tillgänglighetsåtgärder. Vilken typ av åtgärder det kan vara fråga om behandlas allmänt i avsnitt 4.5.

I avsnitt 17 redovisas hur frågan om bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning har varit föremål för överväganden under många år. Återkommande har slagits fast den grundläggande principen att personer med funktionsnedsättning så långt möjligt ska kunna delta i samhällslivet på motsvarande sätt som de som inte har en funktionsnedsättning. Handikappolitiken har sagts syfta till att möjliggöra full delaktighet i samhällslivet, jämlika levnadsvillkor, självbestämmande och tillgänglighet. Samtidigt framgår av genomgången att riksdag och regering gång på gång konstaterat att brister i tillgänglighet är vanligt förekommande och tar sig många olika uttryck, samt att utvecklingen för att komma till rätta med dessa problem går för långsamt. Även Diskrimine-

ringskommittén konstaterade i sitt betänkande¹⁸⁵ att det finns omfattande dokumentation som visar att människor med funktionsnedsättning utestängs från exempelvis publika lokaler, som affärer, teatrar och konserthus, liksom från allmänna kommunikationer och andra resetjänster, på grund av bristande tillgänglighet. Jag har inledningsvis också särskilt pekat på att svensk bygglagstiftning faktiskt haft krav på tillgänglighet i över 40 år och kollektivtrafiklagstiftningen i 30 år.

I Statens kulturråds rapport *Kulturen i siffror 2008#6* redovisas en undersökning av deltagande i kulturlivet när det gäller personer med och utan rörelsenedsättning. Resultaten bygger på SCB:s undersökningar av levnadsförhållanden, ULF. Undersökningen behandlas närmare i avsnitt 12.6.5. För personer med svårt rörelsehinder är det uppenbart svårare än för personer utan rörlighetsnedsättning att gå på bio men även att besöka restauranger, pubar och kaféer. Bland personer utan rörelsenedsättning hade 94 procent gjort åtminstone ett restaurang- eller kafébesök någon gång under de senaste 12 månaderna, medan den siffran för de tre grupperna av personer med olika grad av rörelsenedsättning föll från 84 procent för dem med rörelsenedsättning till endast 65 procent för dem med svårt rörelsehinder. På bio hade 66 procent av personerna utan rörelsenedsättning varit åtminstone en gång under de senaste 12 månaderna mot endast 30 procent av personerna med svårt rörelsehinder. Bland personer utan någon rörelsenedsättning hade 61 procent varit minst fem gånger på restaurang eller liknande under de senaste 12 månaderna mot endast 18 procent bland personer med svårt rörelsehinder.

När det gäller brister i *byggd miljö* redovisade Boverket i september 2007 en uppföljning av verkets föreskrifter om s.k. enkelt avhjälpna hinder enligt plan- och bygglagen. Regelverket om att enkelt avhjälpna hinder ska åtgärdas senast år 2010 är av stor betydelse när det gäller tillhandahållande av varor och tjänster och anordnande av allmän sammankomst och offentlig tillställning eftersom reglerna tar sikte just på lokaler dit allmänheten har tillträde. Det gäller, såvitt nu är aktuellt, framförallt butiker, restauranger, teatrar, biografer och liknande. Av Boverkets uppföljning framgår att totalt 9 procent av fastighetsägarna i en undersökning som genomförts hade åtgärdat alla hinder, att 38 procent åtgärdat hälften

¹⁸⁵ SOU 2006:22 del 2.

av hindren eller mer och att 57 procent trodde att de skulle hinna åtgärda det som behövdes åtgärdas senast år 2010. Emellertid saknade 50 procent av alla fastighetsägare fortfarande kännedom om föreskrifterna om enkelt avhjälpna hinder, samtidigt som totalt 74 procent uppgav att de ägde eller förvaltade fastigheter eller lokaler dit allmänheten har tillträde.

Den grupp som låg sämst till när det gällde att undanröja enkelt avhjälpna hinder var de största enskilda fastighets- och förvaltningsföretagen. Bland övriga fann Boverket det anmärkningsvärt att de allmännyttiga bostadsföretagen fortfarande i stor utsträckning (38 procent) inte kände till föreskrifterna eller deras innehåll och inte heller hade påbörjat någon inventering av enkelt avhjälpna hinder (44 procent). Av de allmännyttiga bostadsföretagen saknade 63 procent åtgärdsplaner och 73 procent budgetering för att åtgärda sådana hinder. De vanligast förekommande hindren som redovisas i Boverkets uppföljning är nivåskillnader till eller i entréer och trapphus samt inom lokaler, avsaknad av dörröppnare, problem med trösklar, brist på kontrastmarkering, samt bristande eller svår- läst skyltning.

Enligt Boverket uppger ett flertal fastighetsföretag att det inte är kraven på åtgärder som är problematiska så länge man håller sig till det som är enkelt avhjälp; problemet är i stället bristen på in- tresse och engagemang hos fastighetsägarna varför en aktiv tillsyn och uppföljning uppges som det bästa sättet att fästa fastighetsfö- retagens uppmärksamhet på, och öka deras ansvarstagande för, problemet med bristande tillgänglighet, ungefär på samma vis som räddningstjänsten hanterar brandsäkerheten med förelägganden och återkommande inspektioner.

Vad avser just tillsynen framgår dock samtidigt att kommuner- na ofta inte heller prioriterar den uppgiften, ibland i avvaktan på att först ha genomfört sina egna åtgärder för att etablera lämpliga nivå- er för sina tillsynsbedömningar av vilka hinder som kan anses vara enkla att avhjälpa. I en enkätundersökning som Sveriges Kommu- ner och Landsting, SKL, genomfört om kommunernas tillgänglig- hetsarbete, framgår vidare bl.a. att endast en av tre svarande kom- muner utövar någon tillsyn på eget initiativ. Knappt hälften uppgav sig göra det efter påpekanden från allmänheten.

Byggprocessutredningen konstaterade för sin del i sitt betänkande *Bygg – helt enkelt!*¹⁸⁶ att nuvarande ordning enligt plan- och bygglagstiftningen inte leder till en effektiv prövnings- och kontrollprocess. Det är enligt utredningen i många fall så illa att tillsyns- och kontrollreglerna förefaller vara helt verkningslösa vid den nuvarande tillämpningen. Därför föreslog utredningen i sitt betänkande ett antal förändringar¹⁸⁷ som tar sin utgångspunkt i att om samhället ställer egenskapskrav på byggnadsverk så är det självklart att samhället också ska ha både kompetens och mod att våga hävda dessa krav. Betänkandet behandlas närmare i avsnitt 17.21. Byggprocessutredningens förslag är föremål för fortsatt beredning inom Regeringskansliet.

Fortfarande återstår det mycket att göra också för att *kollektivtrafiken* ska vara tillgänglig. Färdtjänsten är avsedd som ett komplement till kollektivtrafiken, främst för personer som har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att använda allmänna kommunikationer. Det betyder att varje steg som tas för att anpassa kollektivtrafiken och resekedjan från hem till färdmedel, minskar svårigheterna att åka kollektivt och ökar därmed också möjligheterna till delaktighet i samhället på likvärdiga villkor för personer med funktionsnedsättning. Det innebär vidare att mindre resurser behöver läggas på olika särlösningar, som färdtjänst och riksfärdtjänst.

För färdtjänstanvändare som har en kognitiv funktionsnedsättning kan det vara ett stort problem att tvingas samåka med flera andra personer när de ska använda färdtjänsten. Personer med vissa sådana kognitiva svårigheter tappar lätt tids- och rumsuppfattning om de tvingas åka runt länge till olika platser på vägen till det egna resmålet. Ett annat problem för personer med kognitiva funktionsnedsättningar är att tekniska system inte fungerar och att de därför kan vara beroende av personlig service. För människor med sådana svårigheter blir det ett problem när alla förutsätts betala sina räkningar på Internet och det kostar pengar att betala via personlig service.

Frågan om bristande tillgänglighet i transportsystemen och den alltför långsamma utvecklingen mot en kollektivtrafik som är tillgänglig för alla har uppmärksamats vid åtskilliga tillfällen under

¹⁸⁶ SOU 2008:68.

¹⁸⁷ SOU 2008:68 s. 196 ff.

årtiondenas lopp. I 1979 års trafikpolitiska beslut¹⁸⁸ slogs fast att målet för trafikpolitiken skulle vara att tillförsäkra medborgarna en tillfredsställande transportförsörjning. Som en följd därav tillkom lagen (1979:538) om handikappanpassad kollektivtrafik. Regeringens mål var då en så långt som möjligt fullständig anpassning av den kollektiva trafikapparaten till funktionshindrade personers behov. I sin rapport *Handikappanpassning av kollektivtrafiken – utvärdering av tio års anpassningsarbete*¹⁸⁹ konstaterade emellertid Transportrådet att för människor med mer omfattande rörelsenedsättning hade det inte skett några större förbättringar alls på de tio år som gått sedan 1979 års trafikpolitiska beslut. När det gäller järnvägssystemet har regeringen så sent som under hösten 2008 tvingats konstatera att alltjämt är endast en mindre andel av landets järnvägsstationer tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.¹⁹⁰ Bristerna omfattar såväl fysiska hinder på stationer och perronger som möjligheten att ta del av information, boka biljetter, m.m. Även när det gäller busstrafik återstår fortfarande mycket att göra innan fordon med s.k. plant insteg är huvudregel överallt.

Svårigheterna för personer som använder rullstol att åka taxi är ett problem som återkommande har tagits upp av företrädare för handikapporganisationerna, bl.a. under de hearingar som jag hållit under utredningsarbetet. Det påtalas då att det i Sverige, till skillnad från i flera andra europeiska länder, sällan går att spontanbeställa en taxi som kan ta ombord en elrullstol och att kunden i så fall här dessutom debiteras ett mycket högre pris än andra taxiresenärer.

Post- och telestyrelsen (PTS) redovisade i mars 2004 ett uppdrag från regeringen att dokumentera tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning till vissa *samhällsviktiga tjänster på Internet*. Som exempel på samhällsviktiga tjänster omfattade undersökningen möjligheten att söka efter telefonnummer och annan information, att läsa nyheter, att ta del av offentlig verksamhet, att räkna ut skattskyldighet, att ladda ner och att fylla i blanketter, att räkna ut studiebidrag och lån, att delta i diskussionsfora, att överföra pengar, att boka biljetter, samt att handla CD-skivor. PTS konstaterade att tillgängligheten till tjänster på Internet för perso-

¹⁸⁸ Prop. 1978/79:99.

¹⁸⁹ Transportrådets rapport 1990:3.

¹⁹⁰ *Enkelt avhjälpt*, en strategi för genomförandet av tillgänglighetsmålen i nationella handlingsplanen för handikappolitiken, framtagen i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting.

ner med funktionsnedsättning på flera sätt var bristfällig. Bristerna berodde ofta på formgivningsval som gjorts utan hänsyn till de riktlinjer som faktiskt finns för att göra Internet tillgängligt för alla. I många fall krävs också enligt PTS relativt små åtgärder för att förbättra tillgängligheten.

I sitt betänkande *Handikapp Valfärd Rättvisa*¹⁹¹ beskriver 1989 års Handikapputredning hur många människor med funktionsnedsättning har snäva eller inga möjligheter till fritid och rekreation efter eget val (vilket i stor utsträckning är en fråga om just tillgång till varor och tjänster). I samband med utredningens kartläggningsarbete framkom att sådana arrangemang krävde så mycket planering, administration och ofta åtskilliga extra kostnader att många enskilda personer med funktionsnedsättning helt enkelt avstår från att ens försöka få del av olika fritidsaktiviteter. Tjugo år senare har naturligtvis en del förbättringar skett men fortfarande kvarstår många hinder, vilket tydligt framkommit under de hearingar som jag under mitt utredningsarbete genomfört med olika organisationer som företräder människor med funktionsnedsättningar. Osäkerheten om huruvida den information om tillgängligheten vid en anläggning där varor eller tjänster tillhandahålls eller allmänna sammankomster och offentliga tillställningar anordnas, verkligen går att lita på gör ofta att personer med funktionsnedsättning avstår från att t.ex. göra en resa. I andra fall gör den typen av informationsosäkerhet att man hellre bara besöker den affär, restaurang eller teater där man varit tidigare än tar risken att välja någon ny.

Ett annat vanligt förekommande problem som tagits upp vid de hearingar som jag genomfört och som också berörts i tidigare utredningssammanhang¹⁹² är att befintlig tillgänglighetsskapande utrustning inte underhålls. Det kan t.ex. gälla hörslingor som visar sig inte fungera när de behöver användas på en teater eller i en konsertlokal. I vissa fall har man t.o.m. känt sig tvingade att medvetet koppla ur dem därför att den ursprungliga installationen gjorts på ett felaktigt sätt så att slingan stör andra tekniska system. Andra exempel på vanligt förekommande problem är att det inte finns bärbara textdisplayer för döva personer som alternativ till s.k. audioguider på t.ex. olika museer, eller att i och för sig tillgängligt utformade toalettutrymmen finns på en plats dit rullstolsanvändare inte kan ta sig, t.ex. en halvtrappa ner från resten av lokalerna.

¹⁹¹ SOU 1991:46 s. 426 f.

¹⁹² Se t.ex. SOU 1992:52 s. 218.

Ytterligare ett problem som aktualiserats under utredningen är att ledarhundar inte släpps in i affärer eller på restauranger och museer. Här är det fråga om villkor eller förfaringssätt som framstår som neutrala men som kan särskilt missgynna personer med en viss funktionsnedsättning. Att inte tillåta blinda eller personer med synnedsättning att ta med sig ledarhund in i sådana lokaler kan därför utgöra s.k. indirekt diskriminering redan enligt de diskrimineringsförbud som gäller enligt diskrimineringslagen i dag. Den föreslagna bestämmelsen kan dock tänkas ge ett tydligare skydd mot denna form av diskriminering av personer med funktionsnedsättning.

Åtgärder för att skapa tillgänglighet

Kravet på skälig tillgänglighetsanpassning när det gäller varor, tjänster, bostäder m.m. kommer att kunna omfatta en mångfald olika åtgärder och det är naturligtvis inte möjligt att uttömmande ange dem. Det kan, liksom på många andra samhällsområden, vara fråga om åtgärder i den fysiska miljön, som utjämning av nivåskillnader eller installation av ramper, installation av hissar eller trapphissar, borttagande av trösklar, montering av kontrastmarkeringar vid nivåskillnader, installation av automatiska dörröppnare eller av en teleslinga. Entréerna till inhägnade uteserveringar kan göras bredare så att rullstolsanvändare kan komma in. Betalterminaler kan placeras på en lägre höjd eller på en höj- och sänkbar del av en kassadisk så att rullstolsanvändare eller kortväxta personer kan nå dem.

Det kan också vara fråga om hur en verksamhet planeras eller om särskilda serviceåtgärder. Information på tåg- och busstationer och flygplatser, liksom ombord på olika färdmedel, kan behöva ges både visuellt och auditivt. Biljettautomater och bankomatmaskiner kan förses med punktskrift och talfunktion. På motsvarande sätt kan det t.ex. krävas att information om våningsplan i hissar på hotell ges både i punktskrift och genom inspelade röstmeddelanden eller att portabla larm med vibrationsfunktion finns tillgängliga för personer med nedsatt hörsel. En butiksinnehavare kan komma att behöva flytta en hylla eller en ”varupyramid” så att personer som använder rullstol kan komma fram och kunder med synnedsättning inte riskerar att skada sig, eller hjälpa en kund som har nedsatt syn-

förmåga att läsa på en förpackning eller packa en kundkasse. Starkt parfymade varor kan flyttas bort från området närmast kassor och entréer. Personalen på en restaurang kan läsa upp vad som står på menyn som ett alternativ till att tillhandahålla den i punktskrift eller stor stil, eller bära en lunchbricka till bordet åt den som på grund av en funktionsnedsättning inte kan göra det själv. Fastighetsbolag och mäklarfirmor kan ha standardkontrakt framtagna i storstil eller tillhandahålla en inspelning av avtalet på kassett. En konduktör eller tågvärd, liksom en publikvärd på ett konserthus, kan ledsaga en resande eller en besökare till rätt sittplats, en busschaufför kan hjälpa till med bagage, en teaterföreställning kan textas, och så vidare.

5.6.1 Utformningen i sig av en vara, tjänst eller bostad, m.m.

Diskrimineringskommittén konstaterade i sitt slutbetänkande att det många gånger är ofrånkomligt att tillgänglighetsskapande åtgärder i och för sig kan påverka en verksamhets funktion eller karaktär och att det får lov att tålas. Som framgått instämmer jag i det, liksom i kommitténs uppfattning att det samtidigt inte kan krävas åtgärder som är hur ingripande i verksamheten som helst. Gränsdragningen kommer med nödvändighet att få lov att göras inom ramen för helhetsbedömningen av vad som kan anses skäligt att kräva, och måste som alltid göras i det enskilda fallet.

Ett särskilt problem rör om skyldigheten att vidta tillgänglighetsskapande åtgärder ska kunna åberopas för att tvinga någon att tillhandahålla en viss typ av produkter eller att anpassa utformningen av eller innehållet i en produkt i sig. Mitt förslag innebär i princip inte någon sådan möjlighet. Icke-diskrimineringsprincipen tar sin utgångspunkt i att personer som befinner sig i en jämförbar situation ska behandlas lika när det gäller att kunna ta del av vad som bjuds ut till allmänheten (direkt diskriminering). Härutöver gäller att vissa förfaringssätt som framstår som neutrala, men som negativt kan påverka möjligheten särskilt för vissa grupper av personer, jämfört med andra, att kunna få ta del av vad som bjuds, under vissa ytterligare förutsättningar kan komma att betraktas som indirekt diskriminering (de olika diskrimineringsbegreppen behandlas närmare i avsnitt 14.1.15). Gemensamt är dock att förbudet mot diskriminering allmänt sett inte kan användas för att ställa krav på

att någon ska tillhandahålla en vara, tjänst eller bostad som är av ett helt annat slag än vad vederbörande ursprungligen avsett att bjuda ut. Det är själva överlåtelsen eller upplåtelsen som är det primära objektet för diskrimineringsförbudets tillämpning.

Mitt uppdrag är begränsat på så sätt, att ett rättsligt krav på tillgänglighetsåtgärder ska utformas inom just diskrimineringslagstiftningens ram. Rättssystematiskt följer därmed att inte heller förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet ska kunna användas för att tvinga någon att tillhandahålla en viss vara, tjänst eller bostad som annars inte alls skulle ha bjudits ut eller att anpassa en produkt i sig i sådan utsträckning att den inte längre är densamma. Att det i annan lagstiftning, främst av offentlighetsrättslig karaktär, ibland finns mycket specifika krav på viss utformning är en annan sak.

Att helt undvika gränsdragningsproblem är emellertid, som i de flesta fall, inte möjligt. Någon legaldefinition av när en viss tillgänglighetsåtgärd ska anses medföra att en vara, tjänst, bostad eller verksamhet övergår till att bli en *annan* vara, tjänst, bostad eller verksamhet går knappast att uppställa. I tveksamma fall får frågan om åtgärden kan krävas med stöd av det föreslagna förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet eller inte, i stället avgöras inom ramen för den gängse skälighetsbedömningen.

Minst svårbedömd ter sig frågan när det gäller detaljhandelns tillhandahållande av varor. Ett klassiskt exempel får illustrera. Förbudet mot könsdiskriminering vid tillhandahållande av varor gör att det inte är tillåtet för en butik att vägra sälja sina traditionella damskor till en man. Däremot kan könsdiskrimineringsbestämmelsen inte användas för att ställa krav på att butiken också ska tillhandahålla herrskor. På motsvarande sätt kan inte den föreslagna skyldigheten att vidta tillgänglighetsåtgärder användas för att tvinga en butik som säljer köksinredning och liknande tillbehör, att också börja sälja en typ av knivar eller osthyvlar som är särskilt anpassade för att kunna användas av personer med en viss funktionsnedsättning. Diskrimineringskommittén anförde som ytterligare exempel att det inte går att ställa krav på en bokhandel att också börja sälja talböcker eller att en matvarubutik ska hålla särskild kost anpassad för vissa allergier till försäljning. Jag delar den uppfattningen.

När det gäller tjänstesektorn kan gränsdragningen vara svårare att göra. Man kan t.ex. ställa sig frågan vad det är som en självser-

veringsrestaurang tillhandahåller? Är det maten eller är det serveringssättet? Å ena sidan är maten i sig snarare en vara än en tjänst. Å andra sidan är ju maten tillagad och den processen får anses vara en tjänst. I praktiken är det i det här fallet så att varan inte går att skilja från tjänsten, utan den erbjudna produkten får ses som en helhet. I de flesta fall skulle det förmodligen betraktas som skäligt att kräva att en person som inte kan bära sin matbricka själv från självbetjäningsdisken till ett bord får hjälp av personalen med att göra det. En sådan anpassning kan inte sägas förändra själva den produkt som tillhandahålls allmänheten, till vare sig utformning eller innehåll, på ett sådant grundläggande sätt att den blir en annan än den ursprungliga.

När det gäller tillgänglighetsåtgärder inom kollektivtrafiken är det själva resmöjligheten som utgör tjänstens kärninnehåll. Att ställa krav på personlig service i samband med en resa, eller viss generell teknisk anpassning av biljett- och informationssystem, liksom fysisk anpassning av stationer, perronger eller fordon, kan inte i sig anses medföra sådana förändringar att tjänsten inte längre är densamma som den som ursprungligen tillhandahållits.

En bostad är inte någon vara i gängse mening, även om bostäder i mycket stor omfattning är föremål för omsättning och i allra högsta grad åsätts ett ekonomiskt värde. Utgångspunkten i resonemanget kring varor borde likväl enligt Diskrimineringskommittén¹⁹³ gälla även vid överlåtelse och upplåtelse av bostäder. Jag instämmer i och för sig i det resonemanget, men gör ändå en del andra överväganden i det följande. Det innebär principiellt att det föreslagna förbudet mot bristande tillgänglighet inte innebär någon skyldighet att anpassa en bostad som sådan vid överlåtelse eller upplåtelse med bostadsrätt eller vid uthyrning. Att den föreslagna bestämmelsen inte heller föreslås omfatta allmän planläggning av bebyggelse är en följd av begränsningen i mitt uppdrag; diskrimineringslagens bestämmelser i övrigt gäller nämligen inte för innehållet i beslut om sådan verksamhet.

Ytterligare ett par aspekter på tillgången till bostäder förtjänar emellertid att beröras särskilt. Åtgärder för att personer med funktionsnedsättning ska kunna delta i exempelvis visningen av en bostad för spekulanter, men som inte avser själva bostadens utformning, omfattas av bestämmelsen. Om sådana åtgärder kan krävas i

¹⁹³ SOU 2006:22 del 2 s. 56-57.

det enskilda fallet får därmed avgöras inom ramen för den gängse skälighetsbedömningen; det gäller oavsett om kravet på åtgärder riktar sig mot överlåtaren eller upplåtaren eller om det avser en mäklare.

Frågan är om det också i övrigt bör vara möjligt att ställa krav på skäligen tillgänglighetsåtgärder beträffande en bostadsfastighet när det gäller annat än själva bostadens utformning i sig. Här finns en parallell till vad som i övrigt föreslås gälla vid tillhandahållande av varor och tjänster. Bestämmelsen omfattar ju skäligen tillgänglighetsåtgärder för att personer med funktionsnedsättning ska kunna t.ex. ta sig in i en fastighet med affärslokaler eller liknande och röra sig i den, så att det blir möjligt att ta del av de varor eller tjänster som tillhandahålls där. Det kan då framstå som naturligt att kunna ställa motsvarande krav på en bostadsfastighet, så att det blir möjligt att få tillgång till den bostad som finns där. Å andra sidan kan det med visst fog hävdas att även åtgärder utanför själva bostaden ska betraktas som en del av bostadens utformning. Den bostadsupplåtelse (med bostads- eller hyresrätt) som någon avser att förvärva, eller redan har förvärvat, omfattar ju även nyttjanderätt i form av rätten till tillträde till fastigheten som sådan, liksom till vissa gemensamma utrymmen som tvättstuga, förråd, soptum m.m. Sammantaget gör emellertid likheterna med tillhandahållandet av andra varor och tjänster att tillgänglighetsåtgärder som tar sikte på annat än själva bostaden i sig bör anses omfattade av den här föreslagna tillgänglighetsbestämmelsen. Vilka åtgärder som kan krävas bör lämpligen lösas inom ramen för skälighetsbedömningen.

Exempel på mycket enkla åtgärder i en bostadsfastighet som ofta kan vara skäligen att kräva och som bör omfattas av den föreslagna bestämmelsen är att hyresvärden eller bostadsrättsföreningen tar bort eller flyttar på växter i trapphus och entréer som kan framkalla allergiska besvär eller som boende med synnedsättning lätt kan snubbla över så att de skadar sig. Kostnaden för en automatisk dörröppnare till fastighetens entré är heller inte större än att det ofta kan anses skäligen att en bostadsrättsförening eller ett kommersiellt bostadsuthyrningsföretag installerar en sådan om det behövs för att skapa tillgänglighet för en person med rörelsenedsättning.

En speciell aspekt när det gäller fysisk tillgänglighetsanpassning för bostadsfastigheter rör den särskilda lagstiftning som reglerar rätten till ekonomiskt bidrag för att vidta sådana åtgärder. Enligt

lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m.¹⁹⁴ lämnas bidrag till enskilda personer i syfte att ge människor med funktionsnedsättning möjlighet till ett självständigt liv i eget boende. Bidrag lämnas för åtgärder för anpassning av bostadens fasta funktioner i och i anslutning till den bostad som ska anpassas. Bidrag kan alltså lämnas också för sådana åtgärder som vidtas utanför själva bostaden, t.ex. dörröppnare i portar eller till tvättstuga och soprum, borttagande av trösklar eller breddande av dörröppningar till gemensamma utrymmen eller installation av en trapphiss.

Bostadsanpassningsbidragslagen är en speciallagstiftning som tar sikte just på anpassningsåtgärder i bostadsfastigheter i syfte att göra dessa tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. I vissa fall då en relativt kostsam tillgänglighetsskapande åtgärd skulle omfattas av rätten till bidrag enligt den lagen bör det kunna anses som oskäligt att kräva att en hyresvärd eller bostadsrättsförening vidtar åtgärden på sin egen bekostnad.

Om den enskilde har ansökt om men fått avslag på sin ansökan enligt bostadsanpassningsbidragslagen, kan det, beroende på omständigheterna, vara en faktor att beakta vid bedömningen av om åtgärden i stället kan anses skälig att kräva av hyresvärden eller bostadsrättsföreningen enligt diskrimineringslagen. Detsamma gäller om det på goda grunder kan antas att en sådan ansökan inte skulle bifallas. En liknande ansökan kan t.ex. ha prövats i domstol och avslagits genom en vägledande dom som vunnit laga kraft. Om skälet till avslaget är att åtgärden inte ansetts nödvändig för att bostaden ska kunna anses vara ändamålsenlig med hänsyn till funktionsnedsättningen¹⁹⁵ kan det leda till att det inte heller anses skäligt att kräva att åtgärden vidtas av hyresvärden eller bostadsrättsföreningen. Om ett avslag i stället beror på att åtgärden inte ansetts avse en "fast funktion" enligt bostadsanpassningsbidragslagen¹⁹⁶ bör det inte i sig tillmätas någon betydelse för bedömningen av om åtgärden är skälig att kräva enligt diskrimineringsbestämmelsen. Den föreslagna skyldigheten enligt diskrimineringslagen att vidta tillgänglighetsskapande åtgärder omfattar ju åtgärder av många skilda slag, inte bara sådana som avser fasta installationer. Detsamma bör gälla när en bidragsansökan avslagits därför att åtgärden är sådan att den behöver vidtas redan av väsentligen andra orsaker än behovet

¹⁹⁴ Prop. 1992/93:58, bet. 1992/93:BoU4, rskr. 1992/93:98.

¹⁹⁵ 6 § första stycket bostadsanpassningsbidragslagen.

¹⁹⁶ 6 § första stycket bostadsanpassningsbidragslagen.

av anpassningen.¹⁹⁷ Det kan röra sig om att fastigheten uppförts eller ändrats utan att de krav som finns i plan- och bygglagstiftningen har följts eller att åtgärden får anses ingå i normalt fastighetsunderhåll. Exempel på det senare är att byta ut gamla separata varm- och kallvattenskranar i en tvättstuga mot en engreppsblandare.

För att vidta sådana åtgärder som omfattas av bostadsanpassningsbidragslagen krävs fastighetsägarens godkännande. Av Boverkets sammanställning och redovisning av kommunernas kostnader för bostadsanpassningsbidrag under år 2007¹⁹⁸ framgår att ansökningar om sådant bidrag avslås i genomsnitt i tre procent av fallen. I åtta procent av dessa utgör fastighetsägarens vägran att godkänna anpassningen skäl för avslaget. Här kan naturligtvis finnas ett visst s.k. mörkertal bestående i de fall där den enskilde avstått från att göra någon ansökan därför att han eller hon vet att fastighetsägaren inte är beredd att godkänna anpassningen.

Som skäl för att vägra att godkänna åtgärder som omfattas av bostadsanpassningsbidragslagen anføres bl.a. kostnader för att återställa en bostad eller en fastighet i det skick som rådde före anpassningsåtgärden vidtogs. Av bl.a. Boverkets rapport framgår att sådana farhågor ofta är överdrivna. Erfarenhetsmässigt sänker inte en bostadsanpassning värdet på en bostad.¹⁹⁹ De flesta åtgärder som bidrag beviljas för kräver heller ingen återställning. Av de bostadsanpassningar som görs i hus byggda efter 1994 är den klart vanligaste åtgärden justering av trösklar, viss anpassning i badrum och kök samt dörrautomatik och montering av ramper. Över 60 procent av bidragen avser åtgärder som kostar mindre än 5 000 kronor. I bara två procent av fallen överstiger kostnaden 100 000 kr. För sådana åtgärder som kan motivera återställning kan fastighetsägaren dessutom söka bidrag för att täcka kostnaden enligt bostadsanpassningsbidragslagen.²⁰⁰

Ett godkännande från fastighetsägaren att vidta åtgärder enligt bostadsanpassningslagen bör i normalfallet ses som en åtgärd som skäligen kan krävas för att skapa tillgänglighet vid tillhandahållande av bostäder. En hyresvärd eller bostadsrättsförening som, utan

¹⁹⁷ 6 § andra stycket bostadsanpassningsbidragslagen.

¹⁹⁸ Bostadsanpassningsbidragen 2007 – rapport från Boverket i september 2008, http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2008/Bostadsanpassningsbidrag_2007.pdf.

¹⁹⁹ Se SOU 1992:52 s. 191-192.

²⁰⁰ 11 – 14 §§ bostadsanpassningsbidragslagen.

mycket tungt vägande skäl, vägrar att tillåta en tillgänglighets-
skapande åtgärd för vilken bidrag beviljats eller skulle kunna bevil-
jas enligt bostadsanpassningsbidragslagen bör därför kunna hållas
ansvarig enligt den nu föreslagna tillgänglighetsbestämmelsen.

5.6.2 Inget generellt undantag för privatpersoner

Diskrimineringskommittén föreslog i sitt betänkande i februari
2006 att privatpersoner helt skulle undantas från kommitténs för-
slag om införande av ett förbud mot diskriminering på grund av
bristande tillgänglighet. Det huvudsakliga skäl som anfördes för ett
sådan undantag var att de skälighetsbedömningar som en lagstift-
ning om åtgärder mot bristande tillgänglighet aktualiserar typiskt
sett tar sikte på näringsverksamhet samt att det kunde ifrågasättas
om det är rimligt att en privatperson tvingas göra de rättsliga be-
dömningar som kan krävas om tillåtligheten att vidta vissa åtgärder
i förhållande till t.ex. plan- och bygglagstiftningen. Härtill kom
praktiska invändningar mot att ålägga privatpersoner, som ofta kan
förväntas t.ex. sälja en vara från sin bostad, att vidta åtgärder för
tillgänglighet i den fysiska miljön. Det ansågs inte heller rimligt att
begära av privatpersoner att vid en enstaka försäljning bekosta åt-
gärder för att skapa tillgänglighet för spekulanter med olika funk-
tionsnedsättningar.

Diskrimineringskommitténs förslag att undanta privatpersoner
från skyldigheten att vidta tillgänglighetsåtgärder kan måhända i
förstone förefalla rimligt. Jag har emellertid kommit fram till en
annan slutsats. Rent principiellt bör man enligt min mening vara
restriktiv med att införa generella undantag från rättsregler som
syftar till att värna om likvärdiga rättigheter och möjligheter i prak-
tiken för människor som annars har svårt att uppnå delaktighet i
samhällslivet.

Kommittén anförde att de faktorer som ska beaktas vid be-
dömningen av om en tillgänglighetsåtgärd är skäligen eller inte – t.ex.
verksamhetens möjlighet att bära kostnader för tillgänglighet och
dess personella resurser, i vilken mån åtgärder för tillgänglighet kan
påverka verksamhetens funktion eller karaktär och nyttan för per-
soner med vissa funktionsnedsättningar av att åtgärder vidtas – ty-
piskt sett tar sikte på näringsverksamhet. Det är emellertid enligt
min mening bara ett annat sätt att uttrycka att åtgärder som, bero-

ende på omständigheterna i det enskilda fallet, kan anses vara skäliga att kräva av den som är näringsidkare i de flesta fall blir att bedöma som oskäliga när det är fråga om en privatperson som t.ex. bjuder ut en vara på Internet till försäljning vid ett enstaka tillfälle. Här är det alltså fråga om skäligheten i sig, själva kärnfrågan vid bedömningen av om en underlåtenhet att vidta tillgänglighetsskapande åtgärder ska bedömas som diskriminering eller inte. Den bedömningen både kan och bör därför också göras inom ramen för det förfarandet.

Även invändningen om att det inte kan anses rimligt att begära av privatpersoner att bekosta åtgärder för tillgänglighet vid en enstaka försäljning kan och bör behandlas inom ramen för den vanliga skälighetsbedömningen. I de allra flesta fall finns det skäl att anta att den inte heller kommer att medföra några större svårigheter. När det gäller framförallt varaktiga åtgärder i den fysiska miljön får det anses vara närmast uteslutet att bedöma sådana åtgärder som skäliga att kräva av en privatperson. En serviceåtgärd, å andra sidan, som att säljaren erbjuder sig att bära ner en vara som inte är särskilt tung i stället för att kräva av en rullstolsanvändare att han eller hon ska ta sig upp för flera trappsteg för att hämta den, kan komma att bedömas som skälig att kräva. Detsamma kan bli fallet om det handlar om att tillfälligt flytta föremål som står i vägen för en person som endast med svårighet kan gå. Någon risk för att en sådan regel skulle leda till ohemula krav på privatpersoner, eller bli onödigt processdrivande, finns knappast.

Att privatpersoner tvingas göra rättsliga bedömningar, också sådana som inte är helt enkla, är inget som är unikt för diskrimineringslagstiftningen. Tvärtom förekommer det när det gäller åtskillig offentlighetsrättslig lagstiftning, inte minst på plan- och bygglagstiftningens område. Felaktiga handlanden i förhållande till den rättsliga norm som gäller inom ett visst område kan leda till sanktioner också för privatpersoner i form av t.ex. viten eller straffavgifter. Det är således inte ett tillräckligt skäl för att undanta privatpersoner från denna del av diskrimineringslagstiftningen. I praktiken kommer det dock knappast att bli aktuellt att privatpersoner tvingas göra sådana bedömningar. Som redan nämnts får det nämligen betraktas som närmast uteslutet att bedöma varaktiga tillgänglighetsåtgärder i den fysiska miljön som skäliga att kräva av privatpersoner.

Om privatpersoners ageranden bedöms utifrån samma skälighetsregel som andra aktörer i stället för att generellt undantas från tillgänglighetsbestämmelsen, kan också gränsdragningsproblem undvikas. När en person utan att driva någon form av registrerad företagsverksamhet återkommande erbjuder varor eller tjänster till allmänheten kan det var svårt att avgöra om det är fråga om privat hobbyverksamhet eller näring i diskrimineringslagstiftningens mening. I vissa fall kan det också vara svårbedömt om ett förfarande ska anses utgöra indirekt diskriminering eller betraktas som bristande tillgänglighet (förhållandet mellan förbudet mot indirekt diskriminering och bristande tillgänglighetsåtgärder behandlas närmare i avsnitt 4.2). I det förra fallet omfattas privatpersoner redan nu av lagens regler om förbud mot diskriminering som har samband med funktionsnedsättning, men i det senare skulle de vara undantagna. Det vore knappast en tillfredsställande lösning.

Sammanfattningsvis föreslår jag alltså inget generellt undantag för privatpersoner från skyldigheten att vidta skäliga tillgänglighetsåtgärder.

5.6.3 Inget generellt undantag för vissa kategorier av näringsidkare

Diskrimineringskommitténs förslag till förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet innehöll, som nämnts, ett generellt undantag från förbudet för privatpersoner som tillhandahåller varor, tjänster och bostäder m.m. till allmänheten. Vid remissbehandlingen av Diskrimineringskommitténs förslag framförde Svenskt Näringsliv att det, liksom när det gäller privatpersoner, inte är rimligt att ålägga andra än de allra största företagen att, vid skadeståndsskyldighet, göra de rättsliga bedömningar som kan krävas om tillåtligheten att vidta vissa åtgärder, t.ex. beträffande ändringar in den fysiska miljön.

Som framgått föreslår jag inte något generellt undantag för privatpersoner från diskrimineringsförbudet när det gäller åtgärder mot bristande tillgänglighet. Skälen mot ett sådant undantag gör sig gällande än starkare när det gäller näringsidkare. Det får generellt anses gälla att det måste kunna förväntas av näringsidkare, även sådana med begränsad verksamhet, att de har kännedom om den här aktuella lagstiftningen på samma sätt som alla näringsidkare

förutsätts ha kunskap om t.ex. skatte- och bokföringslagstiftning, gällande brandsäkerhetsregler m.m. Det finns därför inte i det avseendet något skäl att göra undantag för näringsverksamhet som bedrivs i viss form eller begränsad omfattning. En annan sak är att sådant som verksamhetens omfattning kommer att ha betydelse för bedömningen av vilka åtgärder som det kan vara skäligt att kräva i det enskilda fallet.

5.6.4 Undantag för privat- och familjeliv

Mina förslag när det gäller bristande tillgänglighet som en form av diskriminering ska enligt uppdraget omfatta de tillämpningsområden som i dag täcks av diskrimineringslagen. Diskrimineringsförbudet i 2 kap. 12 § diskrimineringslagen gäller för den som *utanför privat- och familjelivet* tillhandahåller varor, tjänster eller bostäder till allmänheten. I förarbetena till bestämmelsen anförde regeringen att inom privat- och familjelivet, och alltså utanför diskrimineringsförbudets tillämpningsområde, bör anses falla transaktioner som privatpersoner vid enstaka tillfällen gör av varor, tjänster och bostäder som typiskt sett kan sägas höra hemma i den personnära sfären.²⁰¹ Här avsågs sådant som enstaka fall av uthyrning eller försäljning av sådant som den egna bostaden, försäljning av föremål med särskilt affektionsvärde såsom arvegods, sällskapsdjur, egendom av personlig karaktär eller föremål som används i det egna hushållet. Enligt regeringen borde stor betydelse tillmätas hur ofta och på vilket sätt den enskilde hyr ut eller försäljer egendom eller erbjuder tjänster av samma slag. Den som erbjuder varor eller tjänster till allmänheten vid mer än enstaka tillfällen eller som kan sägas bedriva en mer stadigvarande verksamhet borde inte, enligt vad som anfördes, kunna åberopa undantagsregeln.

Enligt min uppfattning kan beskrivningen av undantagsregelns innebörd ifrågasättas. Om den tillämpas i enlighet med förarbetsuttalandena riskerar den att bli både ”över- och underinkluderande”, det vill säga den kan komma att undanta situationer som inte bör vara undantagna samtidigt som andra som bör vara det kanske inte blir det.

Bakgrunden till undantaget står främst att finna i dels direktivet mot etnisk diskriminering, dels artikel 8 i Europakonventionen om

²⁰¹ Prop. 2007/08:95 s. 247.

de mänskliga rättigheterna. Innehållet i direktivet om könsdiskriminering när det gäller varor och tjänster²⁰² motsvarar, såvitt nu är relevant, till sitt innehåll om än inte till de exakta formuleringarna i direktivet mot etnisk diskriminering.²⁰³ I skäl 4 i inledningen till det etniska direktivet anges att när det gäller tillgången till varor och tjänster är det viktigt att också respektera skyddet för privat- och familjelivet samt för transaktioner som utförs i det sammanhanget. Skälsatsen ska ses som en bakgrund till och vägledning för tillämpningen av artikel 3 h i direktivet, enligt vilken diskrimineringsförbudet ska tillämpas på alla personer i fråga om tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster som är tillgängliga för allmänheten, inklusive bostäder.

Vad som menas med privat- och familjelivet anges inte i direktivet. Det finns emellertid goda skäl att söka vägledning i Europakonventionens artikel 8 om skydd för privat- och familjeliv. Enligt artikel 6.2 i fördraget om den Europeiska unionen ska nämligen unionen respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen, som allmänna principer för gemenskapsrätten. EG-domstolen har också i flera sammanhang klargjort att respekten för grundläggande rättigheter är en allmänt gällande princip i gemenskapsrätten.²⁰⁴ Europakonventionen gäller som direkt tillämplig lag i Sverige.²⁰⁵

Enligt Europakonventionens artikel 8 har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens och offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutandet av dessa rättigheter annat än med stöd av lag och endast om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till vissa, särskilt angivna, angelägna intressen. I allmänhet är artikeln avsedd att ge skydd mot godtycklig inblandning i enskilda människors liv från det allmännas sida. Under artikelns tillämpningsområde faller även generella åtgärder, t.ex. i form av lagstiftning, som på visst sätt innebär eller medför begränsningar i hur enskilda kan leva och utforma sina liv. Artikeln medför även positiva skyldigheter för det allmänna att skydda enskilda mot rättighetsintrång av detta slag från andra enskilda rättssubjekts sida. Å andra sidan är skyddet för privat- och

²⁰² Direktivet 2004/113/EG.

²⁰³ Direktiv 2000/43/EG.

²⁰⁴ Se t.ex. domstolens yttrande 2/94 om gemenskapens anslutning till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.

²⁰⁵ Lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen till skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna; se även 2 kap. 23 § regeringsformen.

familjelivet inte oinskränkt. Det får tvärtom inskränkas t.ex. om det i ett demokratiskt samhälle kan anses vara nödvändigt för att skydda andra människors fri- och rättigheter. Europakonventionen behandlas närmare i avsnitt 15.7.

Diskrimineringsförbudet i diskrimineringslagen gäller enligt sin ordalydelse mot den som tillhandahåller varor, tjänster och bostäder till allmänheten, det vill säga när ett erbjudande riktas till en obestämd krets av personer. Bestämmelsens ordalydelse ger inte utrymme för att generellt undanta privatpersoner. Enligt förarbetena till bestämmelsen gäller den också för transaktioner som dessa personer företar. Frågan är likväl hur omfattande undantaget för transaktioner som sker inom privat- och familjelivets sfär är. Om lagstiftaren genom ett diskrimineringsförbud t.ex. skulle begränsa en privatpersons möjligheter att fritt välja vem han eller hon vill hyra ut ett rum i den egna bostaden till – och i praktiken alltså också möjligheten att fritt bestämma vem vederbörande ska dela sin bostad med – kan det med fog hävdas att en sådan lagstiftning eller lagtillämpning utgör en oproportionerlig inskränkning i rätten till skydd för privat- och familjeliv enligt Europakonventionen. Den situationen bör således anses klart falla inom undantagsregelns tillämpningsområde, och det även om det är fråga om återkommande eller långvarig uthyrning. Om en privatperson utesluter någon från möjligheten att köpa en enstaka vara därför att han eller hon hellre vill att en släkting eller nära vän köper den, kan det också vara en situation där diskrimineringsförbudet bör få vika för skyddet för privat- och familjeliv. Men att utsträcka tolkningen av undantaget till att gälla generellt för privatpersoners sällan återkommande försäljningar, trots att vederbörande valt att bjuda ut varan, tjänsten eller bostaden till allmänheten, t.ex. genom en offentlig annons, bör enligt min mening inte kunna komma ifråga och har knappast stöd i vare sig direktivets text eller Europakonventionen. Kommissionens motiverade yttrande mot Sverige i juni 2007 med anledning av att det dåvarande diskrimineringsförbudet i den svenska lagstiftningen endast gällde vid ”yrkesmässigt tillhandahållande” av varor, tjänster och bostäder ger också anledning till en restriktiv tolkning av undantaget från diskrimineringsförbudet. Kommissionen anförde i yttrandet att en privatperson som annonserar om varor, tjänster eller bostäder t.ex. på en anslagstavla eller i en tidning gör sina varor eller tjänster tillgängliga för allmänheten och är därför bunden av direktivets diskrimineringsförbud.

Ett utökat diskrimineringsförbud med avseende på bristande tillgänglighet när det gäller tillhandahållande av varor, tjänster och bostäder bör hur som helst inte ges en vidare tillämpning än förbudet i övrigt mot diskriminering som har samband med funktionsnedsättning. Hur omfattande undantaget från det diskrimineringsförbudet för transaktioner inom privat- och familjelivets sfär egentligen är, har ännu inte prövats av vare sig svensk domstol eller EG-domstolen. När så sker kommer den prövningen att vara bestämmande också för tolkningen av förbudet mot bristande tillgänglighet.

5.7 Hälsa- och sjukvården samt socialtjänsten m.m.

Mitt förslag: Ett förbud mot diskriminering i form av underlåtenhet att vidta skäligen åtgärder för tillgänglighet införs i fråga om hälso- och sjukvård samt socialtjänst m.m.

Enligt 2 kap. 13 § diskrimineringslagen är diskriminering som har samband med bl.a. funktionshinder förbjuden i fråga om hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, verksamhet inom socialtjänsten samt stöd i form av färdtjänst och riksfärdtjänst och bostadsanpassningsbidrag. Förbudet omfattar direkt och indirekt diskriminering samt trakasserier, sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera. Diskrimineringsbegreppen behandlas närmare i avsnitt 14.1.15. Förbuden gäller inte diskriminering som har samband med ålder. Förbuden som gäller hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet eller verksamhet inom socialtjänsten hindrar inte heller att kvinnor och män behandlas olika, om det har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Något uttryckligt förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet finns inte.

Med diskriminering avses beslutsfattande, all formell och informell handläggning av ärenden, sådant som information, rådgivning och uppsökande verksamhet, vidare underlåtenhet att agera eller omotiverat förhållande av beslut eller åtgärder samt faktiskt handlande och trakasserande bemötanden. Förbuden omfattar sådant som rätten att ta del av vård, behandling och andra insatser, insatsernas räckvidd och innehåll och i förekommande fall betalning av avgifter.

Även tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av sådan verksamhet omfattas. Här avses framför allt länsstyrelsernas och Socialstyrelsens arbete med bl.a. tillsyn och kommunernas och landstingens arbete med kvalitet i verksamheten.

I förarbetena till bestämmelsen²⁰⁶ redovisas vad som avses med hälso- och sjukvård samt socialtjänst.

Hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet

Med *hälso- och sjukvård* avses åtgärder enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador samt insatser enligt tandvårdslagen (1985:125). *Annan medicinsk verksamhet* är åtgärder exempelvis med anledning av abortlagen (1974:595), lagen (2006:351) om genetisk integritet m.m. eller lagen (2001:499) om omskärelse av pojkar i den mån verksamheten inte kan anses som hälso- och sjukvård. Diskrimineringsförbudet i sådan verksamhet gäller oberoende av finansiering och driftsform.

Verksamhet inom detaljhandel med läkemedel omfattas inte av diskrimineringsförbudet i förevarande paragraf. Detsamma gäller för privata sjukvårdsförsäkringar. För sådana verksamheter gäller i stället diskrimineringsförbudet i 2 kap. 12 § mot diskriminering i fråga om tillhandahållande av varor och tjänster m.m. (se avsnitt 5.6).

Socialtjänsten, färdtjänst och riksfärdtjänst samt bostadsanpassningsbidrag

Med *verksamhet inom socialtjänsten* avses för det första verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Därutöver omfattas sådan verksamhet som anges i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, dvs. verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd, verksamhet som i övrigt bedrivs av Statens institutionsstyrelse, verksamhet hos kommunala invandrarbyråer, verk-

²⁰⁶ Prop. 2007/08:95 s. 252-262, 521-524.

samhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade, handläggning av ärenden om bistånd som lämnas av socialnämnd enligt lagstiftning om mottagande av asylsökande m.fl., handläggning av ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar, handläggning av ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade, samt verksamhet enligt lagen (2007:606) om utredningar avseende barn som har avlidit i anledning av brott m.m.

Stöd i form av *färdtjänst* och *riksfärdtjänst* regleras i lagen (1997:736) om färdtjänst respektive lagen (1997:735) om riksfärdtjänst. Med *bostadsanpassningsbidrag* avses bidrag för anpassning och återställning av bostäder enligt lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m.

Tillgänglighetsskapande åtgärder

Åtgärder för att skapa tillgänglighet aktualiseras på ett i huvudsak likartat sätt inom flera samhällsområden. De kan i huvudsak hänföras till byggd miljö, information, kommunikation, transporter samt stöd eller service. Även när det gäller hälso- och sjukvård och socialtjänst m.m. är det främst inom dessa områden som det kan förväntas bli aktuellt att vidta tillgänglighetsåtgärder. Vilken typ av åtgärder det kan vara fråga om behandlas allmänt i avsnitt 4.5.

Förutom t.ex. att göra verksamhetens lokaler tillgängliga, 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., t.ex. genom tillhandahållande av tolk eller tekniskt anpassade webbplatser, kan det också bli aktuellt att göra vissa anpassningar av hur verksamheten är organiserad för att även personer med funktionsnedsättning ska kunna ta del i verksamheten på ett sätt som är jämförbart med vad som gäller för andra.

För personer med olika kognitiva funktionsnedsättningar kan det t.ex. vara ett stort problem om det vid kontakter med myndigheter t.ex. krävs personlig inställelse eller det är ett stort antal inblandade personer som är närvarande samtidigt. Dessa personer kan även behöva längre tid på sig vid läkarbesök och liknande. Även tonvalsfunktioner i telefonväxlar försvårar för personer med kognitiva funktionsnedsättningar. Att kunna få tillgång till person-

lig service på ett enkelt sätt kan därför vara en viktig tillgänglighetsåtgärd.

Att korridorer och gångvägar på sjukhus är tydligt markerade är viktigt för personer med synnedsättning. Ett annat exempel är att göra det möjligt för den enskilde att kommunicera via e-post. Återkommande exempel på bristande tillgänglighet är oflexibla öppettider eller krav på orimligt lång framförhållning för beställning av färdtjänst.

När det gäller olika former av särskilt boende kan det vara viktigt att där inte finns pälsdjur eller att personalen på boendet inte använder starka parfymdofter. Brist på alternativ kost för personer med födoämnesallergier kan utgöra bristande tillgänglighet, och avsaknad av teckenspråkskunnig personal kan ställa högre krav på beredskapen att tillhandahålla tolk.

I det allmänna avsnittet om vilka åtgärder som kan omfattas av den föreslagna tillgänglighetsbestämmelsen har klargjorts att bestämmelsen däremot inte kan användas för att ställa krav på tillhandahållande av t.ex. en viss tjänst som annars inte alls skulle ha erbjudits, eller för att tvinga fram sådana anpassningsåtgärder att den aktuella produkten eller verksamheten inte längre kan anses vara densamma som den som ursprungligen tillhandahölls. På motsvarande sätt förhåller det sig när det gäller de förmåner som omfattas av hälso- och sjukvården och socialtjänsten, m.m. Skyldigheten att vidta tillgänglighetsskapande åtgärder kan alltså inte åberopas för att få tillgång till en förmån som annars inte ingår i de aktuella systemen, för att få stöd i större utsträckning än vad som beviljats eller för att få ersättning med högre belopp än vad som vanligtvis utgår. Inte heller kan det användas för att ifrågasätta en på vetenskap och beprövad erfarenhet grundad bedömning av ett vårdbehov i sig. Motsvarande gäller för bedömningar av enskildas behov av insatser inom socialtjänsten.

Inom hälso- och sjukvården förekommer vidare vård- och stödinsatser som endast personer med vissa funktionsnedsättningar kan få tillgång till. Som exempel kan anföras rätt till vissa typer av hjälpmedel, tolktjänst, habilitering och rehabilitering. Tillgång till sådana insatser kan för den enskilde innebära en ökad tillgänglighet inte bara inom hälso- och sjukvården som sådan utan även i samhället i övrigt. På motsvarande sätt finns det inom socialtjänsten insatser som endast personer med funktionsnedsättning kan få del av, t.ex. särskilda insatser enligt lagen (1993:387) om stöd- och service

till vissa funktionshindrade (LSS). Vidare finns bestämmelser om bostadsanpassningsbidrag, färdtjänst samt parkeringstillstånd för personer med rörelsehinder. Att personer utan en viss typ av funktionsnedsättning inte med stöd av diskrimineringslagen kan kräva att få del av sådana insatser följer redan av att diskrimineringsförbudet över huvud taget bara skyddar den som har en funktionsnedsättning, inte den som inte har det.

Särskilt om ansvar för tillgänglighetsskapande åtgärder i hälso- och sjukvården och socialtjänsten m.m.

Frågan om vem som bär ansvaret för att åtgärder för tillgänglighet vidtas behandlas allmänt i avsnitt 4.6. Den allmänna principen är att den som ansvarar för en viss verksamhet som omfattas av diskrimineringslagen också ansvarar för att verksamheten bedrivs utan diskriminering. Ansvar och den faktiska kontrollen över verksamheten bör följas åt. Mitt förslag innebär att samma princip kommer att gälla när det gäller ansvaret för diskriminering i form av underlåtenhet att vidta tillgänglighetsskapande åtgärder. Den ansvarsmodell som alltså redan gäller enligt diskrimineringslagen, kommer vad gäller hälso- och sjukvården och socialtjänsten i första hand att innebära ett ansvar för landstingen respektive kommunerna eftersom den huvudsakliga delen av verksamheten sker i deras regi.

I vissa fall bedrivs emellertid verksamheten i praktiken av en extern aktör, vars tjänster upphandlas av det allmänna, exempelvis i fråga om vårdhem eller boende enligt LSS. Om den aktuella bristen i tillgänglighet rör förhållanden som den utförande enheten, t.ex. ett privat företag, råder över blir denne ansvarig. Om det däremot kan anses vara inom ramen för kommunens eller landstingets uppgifter som åtgärden borde ha vidtagits vilar ansvaret där.

5.8 Socialförsäkringssystemet, arbetslöshetsförsäkringen och studiestöd

Mitt förslag: Ett förbud mot diskriminering i form av underlåtenhet att vidta skäliga åtgärder för tillgänglighet införs i fråga om socialförsäkringen och anslutande bidragssystem, arbetslöshetsförsäkringen och statligt studiestöd.

I diskrimineringslagens 2 kap. 14 § förbjuds diskriminering som har samband bl.a. med funktionshinder i fråga om socialförsäkringen och anslutande bidragssystem, arbetslöshetsförsäkringen och statligt studiestöd. Förbudet omfattar både direkt och indirekt diskriminering, samt trakasserier, sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera. Förbuden gäller inte diskriminering som har samband med ålder. Diskrimineringsbegreppen behandlas närmare i avsnitt 14.1.15. Förbudet mot diskriminering som har samband med kön i fråga om socialförsäkringen och anslutande bidragssystem hindrar inte heller tillämpning av bestämmelser om änkepension, hustrutillägg eller utbetalning av barnbidrag. Något uttryckligt förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet finns inte.

I förarbetena till 2 kap. 14 § diskrimineringslagen²⁰⁷ redovisas vad som avses med socialförsäkring, arbetslöshetsförsäkring och statligt studiestöd.

Socialförsäkringen och anslutande bidragssystem

Vilka förmåner och vem som omfattas av socialförsäkringen framgår av socialförsäkringslagen (1999:799). Några exempel på vad som avses är ersättning för sjukvård, föräldrapenning, barnbidrag och verksamhet enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring.

Utöver det som i socialförsäkringslagen definieras som socialförsäkring finns det vissa anslutande bidragssystem som administreras av Försäkringskassan. Dessa är t.ex. statligt personskadeskydd enligt lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd och lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m., krigsskadeersättning till sjömän enligt lagen (1977:267) om krigsskadeersättning till sjömän, ersättning till smittbärare enligt lagen

²⁰⁷ Prop. 2007/08:95 s. 263-264, 524-526.

(1989:225) om ersättning till smittbärare samt olika former av ersättningar enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Vidare handhar Försäkringskassan olika former av ersättningar enligt lagen (1991:1488) om handläggning av vissa ersättningar till den som tjänstgör inom totalförsvaret. Sistnämnda förmåner som ges till totalförsvarspliktiga omfattas av begreppet anslutande bidragssystem även i de fall andra än Försäkringskassan handhar förmånerna. Diskriminering i fråga om dessa förmåner omfattas alltså av förbudet mot diskriminering i fråga om till socialförsäkringen anslutande bidragssystem och inte av det diskrimineringskydd i fråga om värn- och civilplikt som följer av 2 kap. 15 § diskrimineringslagen.

Arbetslöshetsförsäkringen

Bestämmelser om arbetslöshetsförsäkringen finns i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Arbetslöshetsförsäkringen handhas av arbetslöshetskassor (a-kassor) som är föreningar och som regleras i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor. Förbudet mot diskriminering i fråga om arbetslöshetsförsäkringen omfattar arbetslöshetskassornas handhavande av alla frågor som gäller försäkringen, t.ex. ansökan och beviljande av ersättning, ersättningens storlek, karenstid, ersättningstidens längd, avdrag på dagpenningen, avstängning från rätt till ersättning, nedsättning av ersättning och utfärdande av intyg. Uppräkningen är inte uttömmande.

Vidare omfattas frågor om medlemskap i en arbetslöshetskassa, medlemsavgifter och s.k. särskild uttaxering till en arbetslöshetskassa. Diskrimineringsförbudet omfattar också Arbetsförmedlingens arbete med t.ex. information om villkoren för ersättning och kontroll av att arbetssökande uppfyller dessa villkor. Vidare omfattas Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen som svarar för den samlade tillsynen över arbetslöshetskassorna och som också granskar Arbetsförmedlingens arbete med information till och kontroll av arbetssökande.

Utanför diskrimineringsförbudets räckvidd faller i princip övriga frågor som omfattas av lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor. Frågor om föreningarnas bildande, registrering, tillsyn över a-kassorna och statsbidrag till kassorna, vilket regleras i den lagen, rör inte den enskildes förhållanden och omfattas därför inte heller av lagens diskrimineringsförbud.

Statligt studiestöd

Med statligt studiestöd avses sådant som studiehjälp och studiemedel enligt studiestödslagen (1999:1395), bidrag till elever med hörselskador och svårt rörelsehinder enligt förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan, ersättning till deltagare i teckenspråksutbildning för vissa föräldrar enligt förordningen (1997:1158) om statsbidrag för teckenspråksutbildning för vissa föräldrar och utbildningsbidrag enligt förordningen (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander.

Tillgänglighetsskapande åtgärder

Åtgärder för att skapa tillgänglighet aktualiseras på ett i huvudsak likartat sätt inom flera samhällsområden. De kan i huvudsak hänföras till byggd miljö, information, kommunikation, transporter samt stöd eller service. Även när det gäller socialförsäkringen och anslutande bidragssystem, arbetslöshetsförsäkringen och statligt studiestöd är det främst inom dessa områden som det kan förväntas bli aktuellt att vidta tillgänglighetsåtgärder. Vilken typ av åtgärder det kan vara fråga om behandlas allmänt i avsnitt 4.5.

Förutom t.ex. att göra verksamhetens lokaler tillgängliga, 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., t.ex. genom tillhandahållande av tolk eller tekniskt anpassade webbplatser, kan det också bli aktuellt att göra vissa anpassningar av hur verksamheten är organiserad för att även personer med funktionsnedsättning ska kunna få del av de förmåner som hanteras inom dessa delar av det offentliga välfärdsystemet. För personer med olika kognitiva funktionsnedsättningar kan det vara ett stort problem om det vid kontakter med myndigheter t.ex. krävs personlig närvaro eller det är ett stort antal inblandade personer som är närvarande samtidigt.

I det allmänna avsnittet om vilka åtgärder som kan omfattas av den föreslagna tillgänglighetsbestämmelsen har klargjorts att bestämmelsen däremot inte kan användas för att ställa krav på tillhandahållande av t.ex. en viss tjänst som annars inte alls skulle ha erbjudits, eller för att tvinga fram sådana anpassningsåtgärder att den aktuella produkten eller verksamheten inte längre kan anses

vara densamma som den som ursprungligen tillhandahölls. På motsvarande sätt förhåller det sig när det gäller de förmåner som omfattas av de nu aktuella bidragssystemen. Skyldigheten att vidta åtgärder kan alltså inte åberopas för att t.ex. få tillgång till en förmån som annars inte ingår i de aktuella systemen eller för att få ersättning med högre belopp än vad som vanligtvis utgår.

5.9 Värnplikt och civilplikt

Mitt förslag: Ett förbud mot diskriminering i form av underlåtenhet att vidta skäligen åtgärder för tillgänglighet införs i fråga om mönstring, antagningsprövning eller annan utredning om personliga förhållanden enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, samt vid inskrivning för och under fullgörande av värnplikt eller civilplikt.

Av 2 kap. 15 § diskrimineringslagen framgår att diskriminering som har samband bl.a. med funktionshinder är förbjuden vid mönstring, antagningsprövning eller annan utredning om personliga förhållanden enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, samt vid inskrivning för och under fullgörande av värnplikt eller civilplikt. Förbudet omfattar både direkt och indirekt diskriminering, samt trakasserier, sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera. Diskrimineringsbegreppen behandlas närmare i avsnitt 14.1.15. Förbudet gäller inte diskriminering som har samband med ålder. Förbudet hindrar inte heller tillämpning av bestämmelser om mönstrings- och tjänstgöringsskyldighet endast för män, eller att en totalförsvarspliktig inte ska kallas till mönstring eller inkallas till värnplikt eller civilplikt om han eller hon hänvisar till sin anslutning till visst religiöst samfund. Detsamma gäller tillämpningen av bestämmelser om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt i lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning. Något uttryckligt förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet finns inte.

Värnplikten och civilplikten

Diskrimineringsförbudet riktar sig i första hand mot Totalförsvarets pliktverk, men också t.ex. andra myndigheter, kommuner, landsting och enskilda vårdinrättningar kan träffas av förbudet. Förbudet omfattar de situationer som kan uppstå från den tidpunkt då kallelse till mönstring skickas ut till och med då den enskildes värnplikts- eller civilpliktstjänstgöring upphör.

Värnplikten fullgörs hos Försvarmakten. Civilplikten fullgörs i de verksamheter inom totalförsvaret som regeringen föreskriver. Sådana bestämmelser finns i förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt. Diskrimineringsförbudet i fråga om fullgörande av tjänstgöringen riktar sig därmed mot Försvarmakten och i förekommande fall mot andra utbildningsansvariga organisationer.

Försäkringskassan handhar olika former av ersättningar enligt lagen (1991:1488) om handläggning av vissa ersättningar till den som tjänstgör inom totalförsvaret. Totalförsvarets pliktverk och andra myndigheter beslutar och betalar ut bidrag enligt förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga. Dessa förmåner till totalförsvarspliktiga omfattas av begreppet till socialförsäkringen anslutande bidragssystem. Diskriminering i fråga om dessa förmåner som har anknytning till totalförsvarsplikten omfattas därför av förbudet i 2 kap. 14 § diskrimineringslagen, och inte av det förevarande diskrimineringsskyddet i fråga om värnplikten och civilplikten.

Totalförsvarsplikten enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt innebär i huvudsak en skyldighet för varje svensk medborgare och för varje utländsk medborgare som är bosatt i Sverige att tjänstgöra i totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter. Skyldigheten gäller från början av det kalenderår personen fyller sexton år till slutet av det kalenderår när personen fyller sjuttio år.

Värnplikten och civilplikten omfattar grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring. Värnplikten fullgörs hos Försvarmakten. Skyldigheten att fullgöra värnplikt omfattar endast män som är svenska medborgare och gäller från början av det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller nitton år till slutet av det kalenderår när han fyller fyrtiosju år.

Civilplikten fullgörs i de verksamheter inom totalförsvaret som regeringen föreskriver. Sådana bestämmelser finns i förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt. Den kan fullgöras i såväl civilt som militärt försvar och inom en rad skilda verksamheter vid olika myndigheter, t.ex. inom polisverksamhet, räddningstjänst inklusive räddningstjänst vid flygplatserna och hälso- och sjukvård. Alla totalförsvarspliktiga kvinnor och män kan tas ut att fullgöra grundutbildning om högst 60 dagar. Endast män som är svenska medborgare tas i anspråk för att fullgöra civilplikt med grundutbildning som är längre än sextio dagar (s.k. lång grundutbildning).

Mönstringen är en del av den utredning om personliga förhållanden som görs innan någon antas till tjänstgöring. För att en totalförsvarspliktigs förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt ska kunna utredas och bedömas är han eller hon skyldig att på begäran av i första hand Totalförsvarets pliktverk skriftligen eller muntligen eller vid en personlig inställelse lämna nödvändiga uppgifter om hälsotillstånd, utbildning, arbete och personliga förhållanden i övrigt. För sådan utredning är varje svensk man som är totalförsvarspliktig skyldig att vid Totalförsvarets pliktverk genomgå mönstring, om det inte är uppenbart att han saknar förmåga att fullgöra värnplikten eller civilplikten. Mönstringen sker i den totalförsvarspliktiges personliga närvaro. Den omfattar medicinska och psykologiska undersökningar samt annan utredning av hans personliga förhållanden.

Efter mönstring placerar Totalförsvarets pliktverk den totalförsvarspliktige som anses ha förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt i en eller flera s.k. befattningsgrupper (som chef, specialist eller övriga) och skriver in honom för värnplikt eller civilplikt eller i en utbildningsreserv. Utbildningsreserven består av de totalförsvarspliktiga som genomgått mönstring och befunnits ha förutsättningar för att genomföra värnplikt eller civilplikt, men som inte har skrivits in för värnplikt eller civilplikt.

Det är endast den del av de totalförsvarspliktiga som behövs i Försvarsmakten i krig eller i det civila försvaret eller för Försvarsmaktens fredstida beredskap som skrivs in för tjänstgöring. Om resultatet av mönstringen visar att den totalförsvarspliktige saknar förutsättningar att fullgöra värnplikt och civilplikt beslutar Totalförsvarets pliktverk att han inte är skyldig att fullgöra tjänstgöringen.

Förbudet mot diskriminering i fråga om värnplikt och civilplikt

Det särskilda förbudet mot diskriminering i samband med värnplikt och civilplikt tillkom i och med att den nya diskrimineringslagen trädde i kraft den 1 januari 2009. I förarbetena till den aktuella bestämmelsen²⁰⁸ framhålls att ett diskrimineringskydd för totalförsvarspliktiga får ses som ett betydelsefullt komplement till det arbete för lika rättigheter och möjligheter i totalförsvaret som pågått hos Totalförsvarets pliktverk och utbildningsansvariga organisationer såsom Forsvarsmakten. Det ansågs inte minst vara av betydelse att ytterligare ansträngningar görs för att se över normer och metoder som tillämpas vid mönstring och annan antagning och vid fullgörandet av totalförsvarsplikt. Fokus borde ligga på förfaranden som osakligt kan utgöra hinder för t.ex. kvinnor eller de som tillhör etniska minoritetsgrupper att delta i verksamheten.

Särskilt om funktionsnedsättning

Som framhålls i propositionen om den nya diskrimineringslagen²⁰⁹ ställer tjänstgöringen med värnplikt eller civilplikt stora krav på fysiska eller psykiska egenskaper som många personer med funktionsnedsättning kan ha svårare att uppfylla än de som inte har någon funktionsnedsättning. Samtidigt är en funktionsnedsättning i sig inte i alla situationer ett hinder mot att någon fullgör en meningsfull tjänstgöring. Regeringen ansåg därför att diskrimineringsförbudet i fråga om värnplikt och civilplikt borde gälla även för diskrimineringsgrunden funktionshinder.

Företrädare för handikapprörelsen har vid de hearingar som jag genomfört under utredningsarbetet också särskilt framhållit att det tidigare alls inte var ovanligt att t.ex. döva, eller personer med hörselnedsättning, gjorde värnplikt med sådana tjänstplaceringar att de kunde göra en värdefull insats, t.ex. inom förrådshållning.

Mönstringen och antagningen kännetecknas av att en lämplighetsbedömning görs av den enskildes förmåga att fullgöra tjänstgöringen. Ett led i bedömningen avser den enskildes fysiska och psykiska förutsättningar för tjänstgöringen. Diskrimineringsbegreppet bygger generellt på att personer som söker samma anställning,

²⁰⁸ Prop. 2007/08:95 s. 269-278, 527-528.

²⁰⁹ Prop. 2007/08:95 s. 276.

samma utbildningsplats eller liknande kan åberopa diskrimineringsförbudet endast om de befinner sig i en jämförbar situation i förhållande till andra sökande. På samma sätt som gäller t.ex. i fråga om en anställning kan en funktionsnedsättning få betydelse vid antagning till och fullgörande av värnplikt och civilplikt. Den enskilde som inte anses ha sakliga förutsättningar för att fullgöra tjänstgöringen kan ofta inte åberopa diskrimineringsförbudet just därför att han eller hon inte är i en situation som är jämförbar med andras. Om skäliga åtgärder för tillgänglighet kan göra att en person med funktionsnedsättning kan utföra de väsentligaste uppgifterna för en viss tjänstgöringsplacering bör å andra sidan inte funktionsnedsättningen leda till att vederbörande anses sakna de sakliga förutsättningar som krävs för tjänstgöringen.

Vad som är en skälig tillgänglighetsåtgärd i fråga om värnplikt och civilplikt kan av naturliga skäl komma att skilja sig väsentligt från vad som skulle vara det inom andra samhällsområden som omfattas av diskrimineringslagens skydd mot diskriminering, men det är inte ett tillräckligt skäl att generellt undanta de ansvariga för värnplikten och civilplikten från skyldigheten att vidta sådana åtgärder som kan anses skäliga för att skapa tillgänglighet.

5.10 Offentlig anställning

Mitt förslag: Ett förbud mot diskriminering i form av underlåtenhet att vidta skäliga åtgärder för tillgänglighet införs för offentliganställda när de bistår allmänheten med upplysningar, vägledning, råd eller annan sådan hjälp eller på annat sätt i anställningen har kontakter med allmänheten.

Av 2 kap. 17 § diskrimineringslagen framgår att diskriminering som har samband bl.a. med funktionshinder rent allmänt är förbjuden när den som helt eller delvis omfattas av lagen (1994:260) om offentlig anställning (offentliganställda) bistår allmänheten med upplysningar, vägledning, råd eller annan sådan hjälp eller på annat sätt i anställningen har kontakter med allmänheten. Diskrimineringsförbudet omfattar både direkt och indirekt diskriminering, samt trakasserier och sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera. Diskrimineringsbegreppen behandlas närmare i avsnitt 14.1.15. Förbudet gäller inte diskriminering som har samband med ålder.

Något uttryckligt förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet finns inte.

I förarbetena till 2 kap. 17 § diskrimineringslagen²¹⁰ redovisas vem som avses att träffas av diskrimineringsförbudet. Förbudet gäller för anställda vid riksdagen och dess myndigheter, myndigheterna under regeringen och hos kommuner, landsting och kommunalförbund. Riksdagens ombudsmän, riksrevisorerna, arbetstagare som är lokalanställda av svenska staten utomlands och som inte är svenska medborgare, samt arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd, i skyddat arbete eller i utvecklingsanställning omfattas inte. Anställda hos bolag och stiftelser som är privaträttsliga subjekt men som har staten eller kommuner som ägare eller stiftare omfattas inte heller av diskrimineringsförbudet.

Diskrimineringsförbudets materiella tillämpningsområde omfattar dels hur offentliganställda uppträder i sin anställning rent allmänt när de har kontakter med allmänheten, dels mera konkret när de bistår allmänheten med att lämna upplysningar, vägledning, råd eller annan sådan hjälp. Att bestämmelsen bara gäller *i anställningen* innebär att förbudet inte omfattar hur någon uppträder när han eller hon inte är i tjänst.

Bestämmelsen omfattar inte minst den grundlagsskyddade rätten till informationsfrihet enligt 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) och rätten enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) att ta del av allmänna handlingar. Den rätten anses utgöra grunden för ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Med handlingar förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel.²¹¹ En allmän handling som inte är sekretessbelagd ska tillhandahållas den som begär det. Det ska ske genast eller så snart det är möjligt och på sådant sätt att handlingen kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt.²¹²

Med upplysningar, vägledning m.m. avses sådant som omfattas av myndigheternas serviceskyldighet enligt i första hand förvaltningslagen (1986:223). Sådan hjälp ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt. Om någon enskild av misstag vänder

²¹⁰ Prop. 2007/08:95 s. 280-290, 529-530.

²¹¹ 2 kap. 3 § TF.

²¹² 2 kap. 12 § TF.

sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa henne eller honom till rätta. Myndigheterna ska också ta emot besök och telefonsamtal från enskilda och se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och elektronisk post och att svar kan lämnas på samma sätt.

Diskrimineringsförbudet omfattar således vad som förekommer vid kontakter mellan myndighetsföreträdare och medborgarna, t.ex. vid telefonsamtal eller besök vid en myndighet eller en kommun. Myndighetsföreträdarens uppträdande vid rådgivning, information, hantering av frågor om utlämnande av allmänna handlingar eller expediering av fattade beslut är några exempel på vad som täcks av diskrimineringsförbudet. Tolkningen av lagar och andra bestämmelser, liksom själva innehållet i ett beslut eller i råd eller information som ges, omfattas däremot inte. Förvaltningsrättsliga regler som har betydelse för tillgänglighetsfrågan behandlas allmänt i avsnitt 15.13.5.

Diskrimineringsförbudet kan få praktisk betydelse t.ex. när det gäller en offentliganställds kommentarer och uttryckssätt, om dessa ger uttryck för negativa attityder gentemot t.ex. kvinnor, invandrare, homosexuella eller personer med funktionsnedsättning. Andra exempel på vad som kan utgöra diskriminering är när någon tvingas vänta extra länge på viss service eller om en offentliganställd vägrar att lämna ut en handling eller inte svarar i telefon av skäl som har samband med någon av de skyddade diskrimineringsgrunderna.

Tillgänglighetskapande åtgärder

Åtgärder för att skapa tillgänglighet aktualiseras på ett i huvudsak 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 tillgänglighetsåtgärder. Vilken typ av åtgärder det kan vara fråga om behandlas allmänt i avsnitt 4.5.

I samband med tidigare utredningar har det redovisats talrika exempel på att människor med funktionsnedsättning på olika sätt hindras från att kunna utöva sin informationsfrihet som andra människor på likvärdiga villkor.²¹³ Att sådana problem alltjämt inte är ovanliga har också blivit tydligt bl.a. under de hearingar som jag

²¹³ Se t.ex. SOU 1992:52 s. 144-146.

genomfört under utredningsarbetet. Inte minst svårigheterna att få ut allmänna handlingar i alternativa format eller via e-post har i sådana sammanhang framhållits som ett stort problem.

Redan av förvaltningslagens regler följer en allmän serviceskyldighet för myndigheter som omfattar också åtgärder för tillgänglighet. Härutöver finns det regler om sådana åtgärder i den särskilda förordningen (2001:526) om statliga myndigheters ansvar för genomförande av handikappolitiken. Myndigheten Handisam har vidare utvecklat riktlinjer som vägledning för hur myndigheterna kan uppfylla sina skyldigheter enligt förordningen när det gäller det tillgänglighetsskapande arbetet.²¹⁴

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. Av särskild betydelse är att tolk verkligen tillhandahålls vid behov, liksom att myndigheternas webbplatser är utformade så att de kan användas också av personer med funktionsnedsättning. Riktlinjer för utformningen av tillgängliga webbplatser finns att tillgå och många problem när det gäller webbplatsers bristande tillgänglighet är relativt enkla att åtgärda.²¹⁵ Informationsmaterial måste på begäran finnas att tillgå i olika format, exempelvis lättläst, punktskrift eller elektroniskt i word eller som pdf-fil. Alternativa möjligheter till kontakt med myndigheter, per telefon, e-post eller genom personligt besök kan ha stor betydelse för tillgängligheten. För personer med olika kognitiva funktionsnedsättningar kan det å andra sidan vara ett stort problem om det vid kontakter med myndigheter t.ex. krävs personlig inställelse eller om det är ett stort antal inblandade personer som är närvarande samtidigt.

²¹⁴ Riv Hindren – Riktlinjer för tillgänglighet, Handisam 2009.

²¹⁵ *Är samhällsviktiga tjänster på Internet tillgängliga för personer med funktionshinder?* Post- och telestyrelsens rapport PTS-ER 2004:14.

6 Ogiltighet och ersättning

Mitt förslag: Den särskilda regeln i 5 kap. 1 § andra stycket diskrimineringslagen om att en arbetsgivare som bryter mot lagens förbud mot diskriminering eller repressalier ska betala inte bara diskrimineringsersättning för den kränkning som överträdelsen innebär, utan även ersättning för förlust som uppkommer, ska gälla också i fall av diskriminering i form av bristande tillgänglighet.

Min bedömning: Diskrimineringslagens regler om ogiltighet och ersättning bör allmänt omfatta även brott mot det föreslagna förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet. Någon särskild bestämmelse om det behövs inte.

Goda skäl talar visserligen för att låta ersättningsskyldigheten vid brott mot den föreslagna skyldigheten att vidta åtgärder för tillgänglighet omfatta ersättning för ekonomisk förlust rent generellt, alltså också utanför arbetslivets område. Någon sådan rätt till ersättning finns dock inte enligt diskrimineringslagen när det gäller andra former av diskriminering. Det är därför inte lämpligt att här lägga fram ett sådant förslag.

Jag har övervägt att föreslå att även andra sanktioner ska kunna användas vid brott mot tillgänglighetsbestämmelsen, t.ex. förbud mot att fortsätta bedriva viss verksamhet eller åläggande att vidta en viss åtgärd. Den typen av sanktioner har emellertid en nära anknytning till regelverket om vitessanktionerade s.k. aktiva åtgärder. Om skyldigheten att vidta aktiva åtgärder ska utvidgas till fler diskrimineringsgrunder och andra samhällsområden än i dag har varit föremål för utredning i särskild ordning. Jag har därför valt att inte här lägga fram något förslag om sådana eller snarlika alternativa sanktioner.

I 1 kap. 3 § diskrimineringslagen stadgas att ett avtal som inskränker någons rättigheter eller skyldigheter enligt lagen är utan verkan

i den delen. Av 5 kap. 3 § följer vidare att om någon diskrimineras genom en bestämmelse i ett avtal på ett sätt som är förbjudet enligt diskrimineringslagen ska bestämmelsen jämkas eller förklaras ogiltig på begäran av den som diskriminerats. Detsamma gäller om någon diskrimineras genom ordningsregler eller liknande interna bestämmelser på en arbetsplats. Konsekvensen av att bristande åtgärder för tillgänglighet enligt mitt förslag kommer att betraktas som en form av diskriminering blir, såvitt nu är av intresse, att friskrivningar i avtal eller interna ordningsregler m.m. inte heller i fråga om tillgängligheten kommer att kunna göras rättsligt gällande. Någon ändring behöver därför inte göras i lagens bestämmelser om ogiltighet.

I 5 kap. 1 och 2 §§ diskrimineringslagen finns vidare bestämmelser om att den som bryter mot lagens förbud mot diskriminering eller repressalier och den som inte uppfyller sina skyldigheter enligt lagen att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier av olika slag ska betala ekonomisk ersättning för det.

Enligt huvudregeln ska diskrimineringsersättning betalas för den kränkning som lagöverträdelsen innebär (ideell skada). Ersättning för kränkning är inte avsedd att kompensera någon faktisk ekonomisk förlust utan fungerar främst som ett sätt att få upprättelse, men även i vissa fall som en hjälp att kunna inrätta sitt liv efter en traumatisk händelse. När diskrimineringsersättningens storlek bestäms ska, enligt 1 § första styckets andra mening, särskilt beaktas att överträdelser av lagen ska motverkas. Ersättningen ska sålunda både ge upprättelse till den som drabbats och avskräcka från lagöverträdelser. Genom kravet på att ersättningen ska vara tillräckligt hög för att fungera avskräckande lever diskrimineringslagens regelverk upp till EG-rättens krav. Enligt artikel 17 i arbetslivsdirektivet²¹⁶ är medlemsstaterna nämligen skyldiga att se till att sanktionerna mot överträdelser av de nationella regler som genomför EG-rättens diskrimineringsförbud är effektiva, proportionerliga och avskräckande.

Enligt förarbetena till de nu gällande ersättningsbestämmelserna i diskrimineringslagen bör utgångspunkten vid beräkningen av diskrimineringsersättningen vara allvaret i den överträdelse av lagens bestämmelser om diskriminering, repressalier, utredningsskyldighet m.m. som skett. Flera omständigheter är av betydelse vid den bedömningen. Överträdelsens art och omfattning

²¹⁶ Direktiv 2000/78/EG.

bör beaktas, vari både den drabbades intresse av att reglerna upprätthålls och den personliga upplevelsen av kränkning som överträdelsen innebär bör vägas in. Även avsikten hos den som diskriminerat bör kunna beaktas.²¹⁷ Typiskt sett bör det betraktas som försvärande om det har funnits en avsikt att utsätta någon för diskriminering jämfört med om en sådan effekt uppkommit till följd av tanklöshet.

Överträdelsen bör betraktas som allvarligare när ett åsidosättande av lagen får mer ingripande konsekvenser, t.ex. om den som diskriminerats därigenom förlorar en möjlighet till arbete, bostad eller utbildning. Ju allvarligare överträdelse, desto högre bör diskrimineringsersättningen vara. Ytterst måste dock sammanvägningen av de olika faktorerna göras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Vid bedömningen av hur stor diskrimineringsersättningen ska vara ska alltså också det allmänna intresset av att diskriminering inte förekommer i samhället särskilt beaktas. Diskrimineringsersättningen ska effektivt motverka överträdelser av lagen. Omständigheter som här kan ha betydelse är t.ex. omsättningen i en näringsverksamhet i vilken någon har diskriminerats. En verksamhet med hög omsättning torde i normalfallet kräva ett högre ersättningsbelopp för att den avskräckande effekten ska uppnås. En annan faktor som kan inverka är i vilken mån tidigare överträdelser av diskrimineringslagstiftningen förekommit i verksamheten. I varje enskilt fall ska alltså diskrimineringsersättningen bestämmas så att den utgör en rimlig kompensation till den drabbade – utifrån allvaret i den överträdelse av lagstiftningen som han eller hon utsatts för – och dessutom bidrar till att på ett effektivt sätt motverka förekomsten av diskriminering i samhället.²¹⁸

Den kränkning, eller ideella skada om man så vill, som drabbar en människa med funktionsnedsättning genom diskriminering i form av underlåtenhet att vidta åtgärder för tillgänglighet, ska enligt mitt förslag vara ersättningsgill på samma sätt som är fallet med annan diskriminering. Det är för övrigt fallet enligt de gällande tillgänglighetsbestämmelserna inom arbetslivet och på högskoleområdet. Behovet av att ersättningen verkar handlingsdirigerande, och alltså bidrar till att kraven på att genomföra tillgänglighetsskapande åtgärder verkligen efterlevs, föreligger även här. Genom att bristande åtgärder för tillgänglighet läggs till som en särskild

²¹⁷ Prop. 2007/08:95 s 398.

²¹⁸ Prop. 2007/08:95 s 399.

form av diskriminering i en ny punkt i 1 kap. 4 § diskrimineringslagen, kommer lagens befintliga bestämmelser, även i fråga om rätt till diskrimineringsersättning, att omfatta också denna form av diskriminering på samma sätt som gäller för diskriminering i övrigt. Någon särskild bestämmelse om detta behövs därmed inte.

Rätten till ersättning också för ekonomisk förlust

Diskrimineringslagens huvudregel ger rätt endast till ersättning för själva kränkningen (den ideella skadan). Någon generell rätt till ersättning också för ekonomisk förlust som uppkommer på grund av att någon bryter mot lagens bestämmelser finns däremot inte. Med ekonomisk förlust avses t.ex. ersättning för utebliven lön eller andra förmåner eller för faktiska utlägg.

Genom en särskild bestämmelse i 5 kap. 1 § andra stycket diskrimineringslagen åläggs dock arbetsgivare som utsätter någon för diskriminering i strid med 2 kap. 1 § *första stycket* diskrimineringslagen eller för repressalier, att även betala ersättning för ekonomisk förlust. Det gäller dock inte förlust som uppkommer vid beslut som rör anställning eller befordran och inte heller i den mån sådan förlust uppkommer på grund av arbetsgivarens underlåtenhet att vidta skäliga stöd- och anpassningsåtgärder enligt 2 kap. 1 § *andra stycket* diskrimineringslagen för personer med funktionsnedsättning.

Frågan om rätten till ersättning för ekonomisk förlust borde utvidgas behandlades vid diskrimineringslagens tillkomst. Regeringen ansåg då inte att det borde ske.²¹⁹ Som skäl för det anfördes sammanfattningsvis följande. När det gäller diskriminering i samband med beslut om anställning och befordran påpekades att det rent allmänt inte finns någon rätt för någon att få en viss anställning eller de förmåner som följer av anställningen och därmed inte heller någon rätt till ekonomisk gottgörelse för att ha förbigåtts vid ett anställnings- eller befodringsbeslut. Det ansågs också svårt att med rimlig precision uppskatta storleken av den framtida skada den arbetssökande kunde komma att lida redan av det skäl att det saknas överenskommelse om vilken lön den förbigångne skulle ha fått om han eller hon hade blivit anställd. Vidare borde, enligt regeringen, en arbetsgivare rimligen ha någon möjlighet att förutse vilka ersättningsbelopp som kan bli aktuella. Det skulle därför vara svårt

²¹⁹ Prop. 2007/08:95 s 399 ff.

att tänka sig en ersättningsmodell utan någon form av begränsning eller normering av de belopp som kan komma i fråga. I regeringens förslag till ny diskrimineringslag i övrigt ingick emellertid att ta bort just sådana schablonmässiga begränsningsregler för att göra diskrimineringsförbuden mer effektiva.

Ytterligare en aspekt som ansågs tala mot en utvidgad rätt till ersättning för ekonomisk förlust var svårigheten att avgöra om arbetsgivarens ersättningsansvar skulle gälla samtliga sökande till en anställning, eller bara den eller de som haft bättre meriter än den som fått anställningen, för det fall att flera valts bort på diskriminerande grund.

I fråga om en arbetsgivares brott mot skyldigheten att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier uttalade regeringen att det är den trakasserande handlingen som är den direkta orsaken till den ekonomiska förlust som den som trakasserats kan råka ut för, t.ex. på grund av sjukskrivning eller i form av vårdkostnader. Arbetsgivarens underlåtenhet att utreda saken och att vidta lämpliga åtgärder kan dock förvärra situationen och indirekt vara orsaken till den ekonomiska förlusten. Huruvida den ekonomiska skadan uteblivit om arbetsgivaren hade agerat kunde dock oftast vara mycket osäkert.

På andra områden än arbetslivet ansåg regeringen att frågan om ersättning för ekonomisk skada vid diskriminering krävde en djupare analys än vad som fanns i beredningsunderlaget till förslaget om en ny diskrimineringslag. Mot den bakgrunden var regeringen inte beredd att utvidga rätten till ersättning för ekonomisk förlust till även övriga delar av diskrimineringslagens tillämpningsområde.

Regeringen anförde även att arbetsgivarens ersättningsansvar för förlust, liksom tidigare, inte skulle omfatta bristande stöd- och anpassningsåtgärder för personer med funktionsnedsättning.

Det är visserligen, som jag ser det, lätt att dela åtminstone vissa av de tveksamheter som regeringen gav uttryck för när det gäller möjligheten att få ersättning också för ekonomisk skada vid diskriminering. Emellertid är det svårt att se varför dessa så givet bör leda till att möjligheten helt utesluts utanför arbetslivets område. Enligt de bevisregler som gäller förutsätter ju rätten till ersättning för ekonomisk förlust att den som begär en sådan ersättning kan visa att förlusten uppkommit och att den orsakats av den aktuella diskrimineringen. Häri ligger även att han eller hon med rimlig precision måste kunna styrka beloppets storlek. Görs inte det finns det inte heller någon rätt till ersättning.

Mot denna bakgrund blir det svårt att förstå varför den som faktiskt kan bevisa att han eller hon på grund av diskriminering drabbats av ett utlägg eller en förlust som uppgår till ett visst belopp inte skulle ha rätt att få ersättning för det, bara därför att det kan finnas andra som påstår sig ha en liknande fordran men som inte kan styrka den.

När det vidare gäller diskriminering i form av bristande åtgärder för tillgänglighet utanför arbetslivets område är det lätt att föreställa sig situationer när personer med funktionsnedsättning kan drabbas av en ekonomisk förlust. Ett enkelt exempel på det är en person som på goda grunder förväntat sig att t.ex. en teaterlokal är tillgänglig också för personer med hörselnedsättning, men som efter att ha rest från Malmö till Luleå för att se en föreställning upptäcker att det inte är möjligt eftersom ingen har kontrollerat att hörselslingan på teatern verkligen fungerar. Han eller hon har förmodligen inte några svårigheter att visa kvitton på utlägg för tåg- eller flygresan mellan Malmö och Luleå tur och retur, liksom för själva teaterbiljetten. Det förefaller högst rimligt att den verksamhetsansvarige kan åläggas att betala, förutom diskrimineringserättning för kränkningen, också ersättning för denna ekonomiska förlust.

Som redovisats föreligger alltså inte någon generell rätt till sådan ersättning enligt diskrimineringslagens regler i dag. Det ligger utanför mitt uppdrag att komma med förslag till en allmän ändring av lagen i det avseendet. Dessutom har ju den frågan nyligen prövats av regeringen som då ställde sig direkt avvisande till en sådan utvidgning av ersättningsansvaret. Att nu införa en rätt till ersättning för ekonomisk skada som utanför arbetslivets område bara skulle gälla vid fall av diskriminering i form av bristande åtgärder för tillgänglighet, skulle dessutom strida mot systematiken i diskrimineringslagen. I praktiken torde det hur som helst ofta vara möjligt att få ersättning för ekonomisk skada ändå, i och med att diskrimineringserättningen för kränkning ska sättas så pass högt att den också får en avskräckande verkan. Åtminstone mindre utlägg kommer därmed att utan vidare kunna anses täckta av kränkningserättningen.

Sammanfattningsvis talar övervägande skäl emot att jag skulle föreslå att det i diskrimineringslagen införs en generell rätt till ersättning också för ekonomisk förlust vid fall av diskriminering genom bristande åtgärder för tillgänglighet. Jag lämnar därför inte något sådant förslag.

När det gäller arbetslivets område finns dock enligt min mening goda skäl för en annan ordning. Här föreligger som sagt redan, enligt 5 kap. 1 § andra stycket diskrimineringslagen, en rätt till ersättning också för förlust om arbetsgivaren bryter mot förbudet mot diskriminering t.ex. när det gäller utbildning, yrkesvägledning, arbetsledning, omplacering, uppsägning eller andra ingripande åtgärder. Den rätten gäller emellertid inte om arbetsgivaren i sådana sammanhang bryter mot diskrimineringsförbudet genom att inte vidta skäliga stöd- och anpassningsåtgärder för personer med funktionsnedsättning.

Några skäl till varför ersättningsskyldigheten för förlust ska gälla för alla andra former av diskriminering i fråga om de angivna situationerna på arbetslivets område men inte just när diskrimineringen sker genom bristande tillgänglighetsåtgärder har inte redovisats i förarbetena till vare sig den nya diskrimineringslagen (2008:567) eller den tidigare lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder. Några sådan skäl är också enligt min mening svåra att identifiera.

Ersättning för ekonomisk förlust bör alltså, i samma utsträckning som i övrigt gäller i dag, kunna utgå också om den missgynnade kan styrka att han eller hon drabbats av en sådan förlust till följd av att arbetsgivaren underlåtit att vidta åtgärder för tillgänglighet på ett sätt som utgör diskriminering.

Genom det förslag som jag här lägger fram kommer bristande åtgärder för tillgänglighet att omfattas av den allmänna definitionen i 1 kap. 4 § diskrimineringslagen av vad som avses med diskriminering. Härigenom blir även den särskilda bestämmelsen i 5 kap. 1 § andra stycket diskrimineringslagen om arbetsgivares skyldighet att i vissa fall betala ersättning också för förlust, tillämplig även i fall av diskriminering i form av bristande tillgänglighet. Någon särskild bestämmelse om det behöver alltså inte införas.

Andra sanktioner

Jag har övervägt att föreslå att även andra sanktioner ska kunna användas vid brott mot tillgänglighetsbestämmelsen, t.ex. förbud mot att fortsätta bedriva viss verksamhet, åläggande att vidta en viss åtgärd alternativt ett sådant åläggande vid äventyr av att den annars kommer att vidtas på den verksamhetsansvariges bekostnad. Sådana sanktionsmöjligheter finns på andra rättsområden, t.ex. när det gäller viss typ av marknadsföring eller på plan- och byggområdet.

Denna typ av sanktioner har emellertid en nära anknytning till regelverket om vitessanktionerade s.k. aktiva åtgärder. Om skyldigheten att vidta aktiva åtgärder ska utvidgas till fler diskrimineringsgrunder och andra samhällsområden än i dag har, som närmare behandlats i avsnitt 4.7, varit föremål för utredning i särskild ordning. Jag har därför valt att inte här lägga fram något förslag om sådana eller snarlika alternativa sanktioner.

7 Bevisfrågor

Vilken av parterna som i tvistemål kan behöva lägga fram bevisning för att rätten ska lägga ett visst rättsfaktum till grund för sitt avgörande eller underlåta att göra detta, det vill säga vem som har bevisbördan, kan många gånger vara svårt att avgöra. Detsamma gäller vilken styrka bevisningen måste ha för att bevisbördan ska anses uppfylld (det s.k. beviskravet). Oftast finns det nämligen inte några uttryckliga bestämmelser i lagstiftningen om vare sig bevisbördans placering eller styrkan i beviskravet. Lagstiftningen är ofta inte heller så utformad att man kan utläsa bevisbördans placering av satsbyggnaden eller dylikt i en materiell bestämmelse. Enligt en äldre uppfattning skulle bevisbördan läggas på den som påstod något. Den föreställningen har i modern doktrin kommit att betraktas som primitiv och det råder nog enighet om att man inte generellt kan använda sig av den för att bestämma bevisbördans placering.²²⁰

I stället har s.k. bevissäkringsresonemang kommit att spela en viktig roll för placeringen av bevisbördan. Bevissäkringsprinciper är ägnade att förebygga uppkomsten av tvister. Bevissäkringsteorierna yttrar sig bl.a. på det sättet att bevisbördan för ett visst rättsfaktum läggs på en part som typiskt sett har betydligt lättare än motparten att säkerställa bevisning om detta. I linje med det har bevisbördan t.ex. lagts på den som har bättre förutsättningar att säkra bevisning därför att han eller hon har besittningen till den egendom som tvisten rör eller kontroll över ett visst händelseförlopp eller en viss verksamhet (den s.k. maktsfärsteorin).

Bevissäkringsresonemang i allmänhet ger emellertid endast en mycket förenklad bild över hur bevisbördan placeras i tvistemål. I själva verket är det nödvändigt att studera den mängd av rättsfall från Högsta domstolen där HD uttalat sig om bevisbördans placer-

²²⁰ Se om bl.a. bevisbörda och beviskrav i Fitgers kommentar till 35 kap. 1 § rättegångsbalken.

ing (liksom om styrkan på beviskravet) i olika typer av tvister. Som huvudregel i skadeståndsmål gäller enligt vad HD uttalat att den som påstår sig ha blivit utsatt för en skadeståndgrundande handling också måste styrka detta.²²¹

Bevisreglerna i diskrimineringslagen

Diskrimineringslagen inrymmer två olika regler om bevisning, dels den allmänna, outtalade, regeln om bevisbördan i tvistemål som jag berört här tidigare, dels en uttrycklig bevislätnadsregel i 6 kap. 3 §. 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 diskriminerad eller utsatt för repressalier, är det svaranden som ska visa att diskriminering eller repressalier inte har förekommit.”

Av ordalydelsen framgår att bevislätnadsregeln gäller för tvister om påstådd diskriminering, det vill säga direkt och indirekt diskriminering, trakasserier av olika slag och instruktioner att diskriminera, samt för tvister om påstådda repressalier. Genom hänvisningen i 2 kap. 1 § andra stycket respektive 5 § andra stycket gäller den särskilda bevisregeln också diskriminering genom att en arbetsgivare eller utbildningsanordnare underlåter att vidta skäliga stöd- och anpassningsåtgärder så att personer med funktionsnedsättning kan komma i en jämförbar situation i förhållande till andra.

Motsatsvis följer att för tvister på diskrimineringslagens tillämpningsområde om annat än diskriminering eller repressalier gäller den vanliga bevisbörderegeln i tvistemål. I tvister om den praktiskt betydelsefulla skyldigheten för bl.a. arbetsgivare och utbildningsanordnare att utreda och i förekommande fall vidta åtgärder mot olika typer av trakasserier som denne fått kännedom om, gäller således den vanliga bevisbördan i tvistemål. I ett mål om rätt till diskrimineringsersättning på grund av att t.ex. en arbetsgivare inte uppfyllt sin utrednings- eller åtgärdsskyldighet, måste således en arbetstagare som anser sig ha utsatts för trakasserier först visa att arbetsgivaren, eller någon som företräder denne, har fått kännedom om att arbetstagaren upplevt sig trakasserad. Det är arbetsgi-

²²¹ NJA 2006 s. 170.

varens kännedom om detta förhållande som i sig utlöser utredningsskyldigheten. Lyckas arbetstagaren bevisa arbetsgivarens kännedom åligger det sedan denne att bevisa att utrednings- och åtgärdsskyldigheten också fullgjorts, för att arbetsgivaren ska kunna undgå ersättningsskyldighet.

Placeringen av bevisbördan på detta sätt kan sägas följa mönstret i enkla fordringsmål. Den som anser sig ha en fordran på någon, t.ex. på grund av ett penninglån, har bevisbördan för att fordringen uppkommit. Enligt bevissäkringsprincipen är det normalt väsentligt lättare för den som lånat ut pengar till någon att säkra bevisning om det, t.ex. genom ett skuldebrev, än vad det är för någon att säkra bevisning om att man aldrig lånat några pengar av en annan person. Skuldebrevets funktion som bevis på att en fordran uppkommit motsvaras i trakasseriexemplet av bevisningen (t.ex. i form av vittnesmål under ed, eller skriftliga kopior av underrättelser som sänts till arbetsgivaren per brev eller e-post) om att arbetsgivaren fått kännedom om att arbetstagaren upplevt sig trakasserad. Själva fordringen motsvaras av rätten att förvänta sig att arbetsgivaren utreder det påstådda förhållandet.

Den som mot en sålunda bevisad penningfordran vill försvara sig med att skulden redan är betald, har å sin sida bevisbördan för det. Enligt bevissäkringsprincipen är det normalt lättare för den gäldenär som betalat sin skuld att säkra bevisning om detta, t.ex. genom att kräva ett kvitto på betalningen, än vad det är för den som lånat ut pengarna att löpande säkra bevisning om att skulden fortfarande inte är betald. I trakasserifallet motsvaras den fullgjorda betalningen av skulden av den fullgjorda skyldigheten att utreda de påstådda trakasserierna och i förekommande fall vidta sådana åtgärder som skäligen kan krävas för att dessa inte ska fortsätta. De åtgärder som arbetsgivaren vidtagit har han eller hon också lättast att kunna dokumentera.

När det däremot gäller tvister om påstådd diskriminering eller repressalier gäller alltså inte den vanliga bevisregeln för tvistemål. I stället har den som påstår sig ha utsatts för sådan behandling givits en bevislättning, på sätt att han eller hon endast behöver göra antagligt att det är på det viset. Antagligt är det lägsta beviskravet i svensk processrätt.

Skälet till att bevislättningen införts i det här sammanhanget är att den som påstår att diskriminering förekommit annars skulle

riskera att tvingas fullt ut bevisa också orsakssambandet mellan ett missgynnande och den skyddade diskrimineringsgrunden, vilket många gånger är i det närmaste omöjligt. Informationen om *varför* en viss person handlat som han eller hon gjort har ju i allmänhet endast vederbörande själv tillgång till och kontroll över.

Regeln har kritiserats för sin otydliga utformning. Fitger kallar den t.o.m. för misslyckad i sin kommentar till 35 kap. 1 § rättegångsbalken. En anledning är att bestämmelsens ordalydelse ger intryck av att lägga bevisbördan på båda parter för samma sak, fast med olika beviskrav. Först måste käranden visa omständigheter som ger anledning att anta att diskriminering förekommit. Sedan ska i så fall svaranden visa att diskriminering inte förekommit.

Frågan om hur den särskilda bevislätnadsregeln i diskrimineringsmål ska tolkas har prövats av Högsta domstolen i NJA 2006 s. 170. HD anförde där att bestämmelsen är ett undantag från huvudregeln om att den som påstår sig ha blivit utsatt för en skadeståndsgrundande handling har att styrka detta. Enligt förarbetena²²² var avsikten med bestämmelsen att den som anser sig ha blivit diskriminerad skulle, i överensstämmelse med de EG- rättsliga utgångspunkterna i diskrimineringsmål, åtnjuta en bevislätnad för att målsättningen med diskrimineringslagstiftningen skulle kunna förverkligas. Sambandet mellan en missgynnande behandling och den missgynnades anknytning till en skyddad diskrimineringsgrund är omständigheter som ytterst oftast endast den som utfört en handling eller som ansvarar för en underlåtenhet att handla har någon kunskap om. Om bevisbördan för det sambandet helt och hållet läggs på den som påstår sig ha utsatts för diskriminering skulle diskrimineringskyddet därför bli rent illusoriskt.

Av förarbetena framgick däremot inte vilket slag av bevisbörde-regel som bestämmelsen ger uttryck för utan endast att bevisbördan är "delad" mellan parterna. HD redovisade vidare att det i litteraturen gjorts gällande att de aktuella reglerna om bevisbörda bör tillämpas som bevispresumtioner, det vill säga med en presumerande omständighet som skiljer sig från den omständighet som ska motbevisas, den presumerade omständligheten. Det skulle nämligen kunna uppstå svårigheter om man ser bestämmelsen som en regel om delad bevisbörda för ett och samma rättsfaktum, det vill säga existensen respektive icke-existensen av faktumet, eftersom

²²² Prop. 2002/03:65 s. 105 ff.

det kan medföra att all bevisning kommer att värderas i ett sammanhang. Det kunde i sin tur leda till att i praktiken den avsedda bevislättningen inte uppnås. HD drog därefter slutsatsen att den särskilda bevislättningsregeln²²³ ska tolkas som en presumptionsregel.

Enligt HD måste det emellertid avgöras i varje enskilt fall vilka omständigheter som måste visas för att utlösa en presumtion för att diskriminering eller repressalier förekommit.

I samband med överförandet av bevislättningsregeln till den nya diskrimineringslagen anförde regeringen för sin del²²⁴ att även om bestämmelsen inte var helt oproblematiske så talade inte tillräckliga skäl för en ändring av ordalydelsen. Den ansågs sammantaget i sin nuvarande form möjlig att tillämpa på ett ändamålsenligt sätt med avsedd bevislättning som resultat. Svårigheterna med regelns tekniska utformning ansågs mer teoretiska än praktiska.

Bevislättning vid diskriminering genom bristande åtgärder för tillgänglighet

Den särskilda bevislättningsregeln i diskrimineringslagen gäller idag, som nämnts, också för tvister som rör en arbetsgivares eller en utbildningsanordnarens påstådda underlåtenhet att vidta stöd- och anpassningsåtgärder för personer med funktionsnedsättning. Det följer av att sådana underlåtenheter ingår som en del av det allmänna diskrimineringsförbudet. Så är också fallet enligt artikel 10 i arbetslivsdirektivet (kravet på bevislättning vid prövningen av diskrimineringsmål).²²⁵ Såvitt känt har inte bevislättningsregeln prövats i förhållande till gällande krav på stöd- och anpassningsåtgärder. I vart fall finns ännu inte några vägledande avgöranden om den saken från högre instans.

Även för det nu föreslagna, fristående och allmänt tillämpliga, förbudet mot diskriminering i form av bristande åtgärder för tillgänglighet kommer den särskilda bevislättningsregeln att gälla. Domstolarna måste alltså i det enskilda fallet avgöra vilka faktiska omständigheter som en person med funktionsnedsättning måste

²²³ Dävarande 21 § lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering, numera överförd i oförändrat skick till 6 kap 3 § diskrimineringslagen.

²²⁴ Prop. 2007/08:95 s. 444 ff.

²²⁵ Se även Waddington 2004, s. 62 f.

visa för att det ska uppkomma en presumtion för att påstådda brister i tillgängligheten utgör diskriminering.

I ett flertal situationer i praktiken får kanske inte bevislätnadsregeln så stor betydelse i fråga om just förbudet mot diskriminering genom bristande åtgärder för tillgänglighet. De omständigheter som allmänt kan förutses bli föremål för bevisning, och som alltså någondera parten måste åläggas bevisbördan för, tar i första ledet sikte på huruvida någon hindrats från att ta del i en verksamhet (missgynnande) på ett sätt som är jämförbart med andras möjligheter att göra det (jämförbar situation) och förekomsten av ett samband mellan hindren och en funktionsnedsättning (orsakssamband). Det kommer många gånger förmodligen att vara ostridigt mellan parterna att en rullstolsanvändare inte kan ta sig upp för trappsteg på en tågagn, över en hög tröskel till en butik eller genom en smal entré till en uteservering, att den som är hörselskadad inte kan höra vad som sägs på en teater där teleslingan inte fungerar eller att den som är synskadad inte själv kan bära sin lunchbricka till ett bord på en självservering.

Huruvida en person som påstår sig ha en viss funktionsnedsättning verkligen har det ska normalt inte behöva bli föremål för bevisning. Enligt förarbetena till lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan anförde regeringen²²⁶ att

”[n]är det gäller frågan om vilken tillhörighet en person har, bör det vara tillräckligt att en student eller en sökande påstår att han eller hon [...] är funktionshindrad.”

Riksdagen godtog propositionen. Här kan anmärkas att det i tidigare förarbeten tvärtom gjorts gällande att den som påstår sig ha utsatts för diskriminering hade bevisbördan för att han eller hon hade en viss etnisk tillhörighet eller en viss funktionsnedsättning och så vidare. Det synsättet tycks emellertid alltså, i vart fall som huvudregel, inte längre ha någon giltighet.

Härtill kommer att bevisning kan behöva föras om sådana omständigheter som har betydelse för skälighetsbedömningen. Det bör då uppmärksammas att det inte är skäligheten i sig som ska bevisas eller motbevisas. Den är en fråga för domstolen att dra slutsatser om. Bevisningen tar i stället sikte på de sakomständigheter som har omedelbar betydelse för hur skälighetsbedömningen faller

²²⁶ Prop. 2001/02:27 s. 55.

ut, framförallt sådana omständigheter som, enligt vad som uttryckligen sägs i den föreslagna bestämmelsen, särskilt ska beaktas, nämligen nyttan av att åtgärden vidtas, verksamhetens möjlighet att bära kostnaderna för denna och att förutse behovet av den, åtgärdens inverkan på verksamhetens innehåll, funktion eller organisation eller på andra legitima intressen som hälsa, säkerhet och kulturmiljö.

Även med tillämpning av ordinarie bevisregler för tvistemål skulle det ligga närmast till hands att lägga bevisbördan på den verksamhetsansvarige för omständigheter som tar sikte på 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. Det ligger i linje med vad som inledningsvis redovisats om bevissäkringsprinciperna och maktsfärsteorin. Den verksamhetsansvarige har ju i stor utsträckning kontrollen över den information som behövs för att kunna lägga fram bevisning om dessa förhållanden.

Sammanfattningsvis måste det, som HD slagit fast, avgöras i varje enskilt fall vilka omständigheter som ska anses utlösa diskrimineringspresumtionen och i så fall huruvida dessa är ostridiga eller särskilt måste visas av käranden.

8 Rättegångsregler, talerätt och preskription, m.m.

Den som anser sig ha utsatts för överträdelser av diskrimineringslagens bestämmelser kan väcka talan i domstol. Domstolsprövningen sker enligt civilrättsliga regler, antingen enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister eller enligt rättegångsbalkens bestämmelser om rättegången i tvistemål där förlikning om saken är tillåten. Den enskilde kan naturligtvis föra sin talan själv eller genom ett rättsligt ombud. Enligt 6 kap. 2 § diskrimineringslagen får även den enskildes fackliga organisation och Diskrimineringsombudsmannen som part föra talan för den enskildes räkning. Detsamma gäller för en ideell förening som enligt sina stadgar har att ta till vara sina medlemmars intressen, under förutsättning att föreningen, med hänsyn till sin verksamhet och sitt intresse i saken, sina ekonomiska förutsättningar att föra talan och förhållandena i övrigt, är lämpad att företräda den enskilde i målet. Handikapprörelsens olika organisationer har sålunda talerätt under förutsättning att de uppfyller de allmänna kraven för intresseorganisationers talerätt enligt bestämmelsen. Det kommer att gälla också för tvister enligt den nu föreslagna bestämmelsen.

Underlåtenhet att vidta skäligen åtgärder för tillgänglighet ska enligt den föreslagna bestämmelsen utgöra diskriminering. Därmed blir även de regler om preskription och andra tidsfrister, rättegångskostnader, ställning som part, domens rättskraft, hinder mot parallella rättegångar om samma sak och rätten att överklaga, m.m. tillämpliga även på sådana tvister som handlar om bristande åtgärder för tillgänglighet. Det föranleder inte några särskilda överväganden.

9 Behovet av särskilda tillämpningsföreskrifter m.m.

Min bedömning: Det finns inte skäl att införa ett allmänt bemyndigande om att utfärda närmare tillämpningsföreskrifter till diskrimineringslagens bestämmelse om förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet. Däremot kan det finnas anledning för Myndigheten för handikappolitisk samordning, Handisam, att löpande se över behovet av föreskrifter, allmänna råd och andra riktlinjer för att åstadkomma förbättrad tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning på olika områden i samhällslivet. Det samma gäller för de myndigheter som har ett sektorsansvar för genomförandet av funktionshinderpolitiken, liksom för andra myndigheter inom sina respektive ansvarsområden.

Alla myndigheter bör vidare beakta möjligheten att aktivt delta i det standardiseringsarbete som bedrivs av SIS, för att på så sätt bättre ta till vara de möjligheter som utarbetandet av standarder med avseende på tillgänglighet kan ge.

Diskrimineringskommittén aktualiserade i sitt betänkande behovet av närmare föreskrifter om vad som kan anses utgöra skäliga åtgärder för tillgänglighet. Som redovisats i det föregående finns det emellertid redan på åtskilliga andra håll inom offentligrättslig lagstiftning bestämmelser som berör tillgänglighet och delaktighet för människor med funktionsnedsättning på samhällslivets olika områden. Det finns sådana bestämmelser som tar sikte på byggd miljö, information och kommunikation, transporter och verksamheten hos de statliga myndigheterna.

I t.ex. plan- och bygglagstiftningen och dess tillämpningsföreskrifter liksom i närliggande riktlinjer och handböcker m.m. finns gott om vägledning när det gäller att säkerställa en tillgänglig

byggd miljö. Motsvarande förhållande gäller för den EG-rättsliga och nationella reglering som avser tillgängliga persontransporter. I fråga om utbildningsväsendet finns, förutom i plan- och bygglagstiftningen, ledning för inrättning av skolans lokaler att hämta också i arbetsmiljölagstiftningen. Och skollagstiftningen innehåller bestämmelser om särskilt stöd till vissa elever. När det gäller verksamhet hos de statliga myndigheterna gäller förordningen (2001:526) om statliga myndigheters ansvar för genomförande av handikappolitiken. Handisam har tagit fram riktlinjer till vägledning för hur myndigheterna kan uppfylla sina skyldigheter enligt den förordningen.²²⁷

Denna typ av regler i annan lagstiftning m.m. kan, som nämnts, förutses få stor betydelse som tolkningsunderlag för att bedöma i vilken utsträckning det kan anses skäligt att åtgärder för tillgänglighet vidtas i det enskilda fallet. Skälighetsbedömningen har behandlats närmare i avsnitt 4.5.2. Det kan visserligen konstateras att befintlig reglering av det här slaget inte täcker alla områden och situationer där den föreslagna tillgänglighetsbestämmelsen kan komma att aktualiseras. Ett exempel på det rör vilka åtgärder som kan anses uppfylla kraven på särskild service i dagligvaruhandeln eller i fråga om transporttjänster. Det gör det naturligtvis frestande att föreslå att en bestämmelse förs in i diskrimineringslagen om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att utfärda närmare tillämpningsföreskrifter till bestämmelsen om förbud mot diskriminering i form av bristande åtgärder för tillgänglighet. Det finns dock också nackdelar med ett sådant förslag.

Även med omfattande och detaljerade tillämpningsföreskrifter till bestämmelsen om tillgänglighet i diskrimineringslagen skulle det inte vara möjligt att ge någon heltäckande vägledning för bedömningen av vilka åtgärder som ska anses vara skäliga att kräva i alla olika situationer. En påtaglig risk med att införa sådana detaljerade föreskrifter är också att flexibilitet, pragmatism och kreativa lösningar ställs åt sidan medan fokus hamnar helt på vad som uttryckligen står i föreskriften. Det som står i föreskriften åtgärdas, men bara just det och utan närmare hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Allt sådant som inte uttryckligen står med risken att tolkas som oskäligt att kräva. Det vore inte ändamålsenligt.

²²⁷ Riv Hindren – Riktlinjer för tillgänglighet, Handisam 2009.

Vad som kan betraktas som möjligt att genomföra och skäligt att kräva förändras dessutom över tid på grund av ny teknisk utveckling m.m. Detaljerade tillämpningsföreskrifter skulle alltså dessutom riskera att bli kortlivade.

Sammantaget gör jag bedömningen att det inte finns skäl för att införa ett allmänt bemyndigande om att utfärda närmare tillämpningsföreskrifter till diskrimineringslagens bestämmelse om förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet. Där emot kan det finnas anledning för regeringen att genom olika uppdrag och även i övrigt inom ramen för sin myndighetsstyrning säkerställa att både Handisam och de myndigheter som har ett sektorsansvar för genomförandet av funktionshinderpolitiken löpande ser över behovet av föreskrifter, allmänna råd och andra riktlinjer för att åstadkomma förbättrad tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning på olika områden i samhällslivet.

Som nämnts bör även andra, icke bindande riktlinjer för ökad tillgänglighet kunna ha betydelse för bedömningen av vilka åtgärder som är skäliga att kräva, främst genom att de kan visa på vad som är möjligt att göra och hur. Sådana hjälpmedel för att åstadkomma tillgänglighet finns inte minst när det gäller utformningen av den fysiska miljön, t.ex. riktlinjer och handledningar som utarbetats av ”Bygg klokt”, ett samarbete mellan sju olika organisationer för personer med funktionsnedsättning.

Även standarder som tas fram på frivillig väg kan ha stor betydelse för ökad tillgänglighet, inte minst som vägledning för att avgöra vad som är skäligt att kräva härvidlag. I exempelvis Norge förefaller man ha kommit relativt långt med det arbetet. *Standard Norge* deltar aktivt i en dialog med ansvariga departement och myndigheter i Norge om vikten av standarder när det gäller en tillgänglig utformning av hela det norska samhället. Standard Norge har också utarbetat en särskild handlingsplan för hur standarder kan främja en sådan utveckling. I handlingsplanen har ett antal områden identifierats där det är särskilt viktigt att standarder för tillgänglighet etableras och Standard Norge har därför upprättat ett antal standardiseringskommittéer med uppdrag att utarbeta tillgänglighetsstandarder inom de prioriterade områdena.

Sveriges standardiseringsråd, SSR, är huvudman för standardiseringsarbetet i Sverige. SSR har som medlemmar staten, Sveriges kommuner och landsting samt företrädare för olika delar av det

privata näringslivet. SSR tillhandahåller bl.a. ett register över fastställda och upphävda svenska standarder. SIS, Swedish Standards Institute, är en medlemsbaserad organisation som arbetar med att fastställa olika standarder och att sprida kunskaper om dem. Både företag, organisationer och statliga myndigheter är medlemmar i SIS. SIS har i viss utsträckning arbetat också med att fastställa standarder när det gäller tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning, t.ex. när det gäller utformningen av grafiska symboler och utrustning för olika typer av kortterminaler.

Standardiseringsarbetet bygger på vilka standarder medlemmarna har intresse av att få fram. Även statliga myndigheter är, som nämnts, medlemmar i SIS. Inte minst de myndigheter som har getts ett särskilt sektorsansvar för funktionshinderpolitiken bör överväga hur standardiseringsarbetet i Sverige och i det internationella samarbetet skulle kunna användas effektivare för en snabbare och effektivare omställning i riktning mot ett tillgängligt samhälle.

10 Dialog om en politik för universell utformning

Mitt förslag: En dialog bör initieras om en 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.

När det gäller tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning finns det två koncept som förekommer frekvent och som ska beröras helt kort i det följande, nämligen ”universell utformning” och ”Design för Alla”.

Enligt artikel 2 sista stycket i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning avses med ”*universell utformning*” sådan utformning av produkter, miljöer, program och tjänster att de ska kunna användas av alla i största möjliga utsträckning utan behov av anpassning eller specialutformning. I artikel 4 första stycket i konventionen åtar sig konventionsstaterna i fråga om universell utformning

”f) att genomföra eller främja forskning och utveckling av universellt utformade produkter, tjänster, utrustning och anläggningar [...] som skulle fordra minsta möjliga anpassning och lägsta kostnad för att tillmötesgå de särskilda behoven hos en person med funktionsnedsättning, att främja tillgängligheten till och användningen av dem samt att främja universell utformning vid utveckling av normer och riktlinjer.”

Universell utformning spelar även en central roll i den norska diskriminerings- och tillgänglighetslagen.²²⁸ Enligt lagens 9 § ska i all offentlig verksamhet liksom i privat verksamhet som vänder sig till allmänheten aktivt och målinriktat främjas verksamhetens uni-

²²⁸ LOV 2008-06-20 nr 42: Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven).

versella utformning. I sådana verksamheter ska även säkerställas att verksamheternas allmänna funktioner är universellt utformade. Underlåtelser härvidlag utgör brott mot lagens diskrimineringsförbud. Med universell utformning avses enligt den norska lagen

”en utformning eller anpassning av huvudlösningarna i en verksamhets fysiska förhållanden som leder till att verksamhetens allmänna funktioner kan användas av så många människor som möjligt.”²²⁹

”*Design för Alla*” kan beskrivas som en designmetodik som utmanar den kreativa kompetensen inom arkitektur, design, formgivning och samhällsplanering att utvidga målgruppstänkandet för att i stället tillgodose behov hos så många användare som möjligt. Organisationen ”*EIDD - Design for All Europe*” är ett Europeiskt nätverk med medlemmar i 23 länder, som grundades 1993 med namnet ”European Institute for Design and Disability”. Namnbytet 2006 reflekterar en utveckling där det ursprungliga syftet att använda design för att uppnå inkludering av personer med funktionsnedsättning i samhället har utvidgats till att öka livskvaliteten för alla genom en design som är utformad med den mänskliga mångfalden och allas möjligheter till delaktighet för ögonen. Myndigheten för handikappolitisk samordning, Handisam, är medlem i EIDD Sverige och följer även det europeiska arbetet. I en EIDD-deklaration från år 2004 beskrivs Design för Alla på följande sätt.

”Design för Alla är design för den mänskliga mångfalden, social delaktighet och jämlikhet. Detta holistiska och innovativa angreppssätt är en kreativ och etisk utmaning för alla planerare, formgivare, företagare, administratörer och politiker. Syftet med Design för Alla är att ge alla människor samma möjligheter att delta i alla delar av samhället. För att uppnå detta måste byggd miljö, vardagliga ting, tjänster, kultur och information – kort sagt allt som är formgivet och gjort av människor för människor – vara tillgängligt och användbart för alla människor i samhället och svara mot en ökande mänsklig mångfald. Design för Alla innebär en medveten analys av mänskliga behov och önskemål och förutsätter att slutanvändarna är delaktiga i varje steg i formgivningsprocessen.”²³⁰

Somliga skulle beskriva universell utformning som en vision, ett mål för hur samhället bör vara utformat, och Design för Alla som en metod för att nå det målet. Andra hävdar att de två koncepten helt enkelt är olika uttryck för samma grundläggande förhållnings-

²²⁹ Denna promemorieförfattares egen översättning.

²³⁰ EIDD Stockholm Declaration© – EIDD:s förklaring om Design för Alla, 2004.

sätt. Oavsett vilket så uttrycker båda något i grunden annorlunda, nämligen ett perspektivskifte bort från behovet att vidta särskilda åtgärder som tar sikte specifikt på människor med funktionsnedsättning, till att i stället fokusera på väl genomtänkta lösningar som syftar till att säkerställa tillgänglighet och användbarhet för så många människor som möjligt och med beaktande av att alla människor är olika och har varierande förutsättningar och behov, såväl sinsemellan som under olika skeden i livet.

Den svenska "handikappolitiken" har under årens lopp utvecklats bort från ett medicinskt synsätt som utgår från att de svårigheter eller begränsningar som personer med nedsatt funktionsförmåga möter i sina dagliga liv beror på den begränsade funktionsförmågan, och mot en social tolkningsmodell där sådana begränsningar i stället hänförs till de hinder som finns i omgivningen. Dessa hinder kan i sin tur vara av fysiskt slag men lika väl organisatoriska eller bero på andra människors attityder och förhållningssätt. Den fokusförskjutningen får anses ha bidragit till att möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att leva ett självständigt liv på likvärdiga villkor som andra trots allt har förbättrats under de senaste trettio åren. Likväl går, som redan konstaterats ett flertal gånger i den här promemorian, den utvecklingen för långsamt och de målsättningar som upprepade gånger kommit till uttryck även i det offentliga trycket under denna tidsperiod (se avsnitt 17) har många gånger kommit på skam. En av orsakerna till det finns enligt min uppfattning inbyggd i "handikappolitiken" som sådan.

Som närmare utvecklats i avsnitt 4.1 innebär alla olika vägval som görs t.ex. varje gång en byggnad uppförs och utformas eller beslut fattas om vilken inredning som ska väljas och vilka tekniska eller andra funktioner som behövs, också att beslut fattas om tillgänglighet och användbarhet. Arbetsgivare, företag och andra näringsidkare, kommuner, landsting och statliga myndigheter lägger hela tiden ner stora ekonomiska och andra resurser på att anpassa både lokaler och verksamhet till arbetstagares, kunders och medborgares förväntade behov, utan att det kallas för anpassnings- eller tillgänglighetsåtgärder. Även om det är förståeligt att sådana åtgärder i stor utsträckning utgår från en föreställning om det stora flertalet människors vanligaste behov och förutsättningar, så medför det problem om vi inte ser att det ändå är just val som hela tiden görs, och att många av dessa faktiskt skulle kunna göras på ett annat sätt och på det viset undvika att skapa barriärer som utestänger inte bara, men särskilt, människor med funktionsnedsättning.

Vad Sverige behöver i framtiden i dessa avseenden är en grundläggande mental omorientering när det gäller synen på tillgänglighet, ett perspektivskifte. Tillgänglighet bör inte ses som något som ska åstadkommas för att tillfredsställa behovet just hos personer med funktionsnedsättning. I stället är det fråga om att skapa förhållanden i samhällets alla verksamhetsdelar som är funktionella för alla, eller i vart fall för så många människor som möjligt. Det finns förmodligen stora effektivitetsvinster att göra i ett samhälle som på detta sätt är omställt till universell utformning. Inte minst den demografiska utvecklingen talar också starkt för en sådan samhälls-omdaning.

Det kommer alltid att finnas människor vars behov inte kommer att kunna tillgodoses bara genom ett universellt utformat samhälle. Det gäller framförallt personer med omfattande funktionsnedsättningar. För sådana personer är det naturligtvis livsviktigt att det finns tillgång till särskilda stödinsatser av hög kvalitet. I den meningen finns det även fortsättningsvis behov av en funktionshinderpolitik. Men det hindrar inte att de flesta människor med funktionsnedsättning, liksom samhället som helhet, skulle kunna ha mycket att vinna på ett perspektivskifte, på en politik för universellt utformat Sverige.

Den norska regeringen har, som en del i arbetet för en hållbar utveckling, utarbetat en handlingsplan för ett universellt utformat Norge år 2025, som innehåller åtgärder och tidsbestämda mål för i första hand perioden 2009 – 2013.²³¹ Planen omfattar prioriterade områden som planering och utformning av fysisk miljö, transporter och informations- och kommunikationsteknologi. Sysselsättning och ett tillgängligt arbetsliv ingår som ett integrerat tema i alla prioriterade åtgärder. För att uppnå målen läggs särskild vikt vid forskning och utveckling samt standardiseringsarbete.

Visserligen bör man vara försiktig med att ”kopiera” vad som görs i ett land och direkt söka överföra det till ett annat. Likväl bör man alltid vara öppen för att hämta inspiration i vad som görs i vår omgivning.

²³¹ Barne- og likestillingsdepartementet: *Norge universelt utformet 2025*, Regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009-2013.

Jag menar att för Sveriges del är tiden mogen för att inleda en dialog om en framtida politik för ett universellt utformat Sverige. Den 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.

11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

De ändringar som föreslås i diskrimineringslagen (2008:567) bör träda i kraft den 1 juli 2012.

Från vissa håll har det anförts att en längre genomförandetid vore att föredra, från andra att en bestämmelse om förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet bör träda i kraft så snart det överhuvudtaget är tekniskt möjligt. Mitt förslag innebär en kompromiss mellan dessa alternativ.

Ett ikraftträdande långt fram i tiden, i syfte att ge gott om tid för ansvariga för olika berörda verksamheter att anpassa dessa till krav på tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning, skulle sannolikt bara leda till att sådana åtgärder skjuts på framtiden, närmare den aktuella ikraftträdandedagen. Det visar erfarenheten från när mål om tillgänglighet satts upp tidigare, t.ex. när det gäller kollektivtrafiken eller kraven på avlägsnande av enkelt avhjälpna hinder i fråga om lokaler till vilka allmänheten har tillträde.

Å andra sidan bör det finnas tid för myndigheter med sektorsansvar för funktionshinderpolitiken, liksom för intresseorganisationer, branschorganisationer och andra att nå ut med information om de nya reglerna. Viss tid bör även finnas för att inom olika verksamheter rätta till gamla underlåtenhetssynder, t.ex. när det gäller enkelt avhjälpna hinder. Ett ikraftträdande den 1 juli 2012 framstår därför som lämpligt.

I fråga om diskriminering som påstås ha ägt rum före ikraftträdandet den 1 juli 2012 ska diskrimineringslagens bestämmelser i sin tidigare lydelse alltjämt gälla.

Ändringarna i lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen och högskolelagen (1992:1434) är visserligen endast ter-

minologiska, men det är rimligt att de ändå träder i kraft samtidigt med ändringarna i diskrimineringslagen.

Även ändringen i regeringsformen är rent terminologisk. Här handlar det emellertid om en grundlagsändring som kräver två riksdagsbeslut med val emellan. Den kan därför inte träda i kraft förrän den 1 januari 2015.

12 Konsekvens- och kostnadsanalys

I det följande redovisas en konsekvens- och kostnadsanalys av promemorians förslag utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv men även i förhållande till olika sektorer i samhället som den offentliga sektorn, den privata företagssektorn samt enskilda. En närmare genomlysning kommer att göras beträffande villkoren och förutsättningarna för detaljhandeln, restaurang- och hotellbranscherna samt kultursektorn när det gäller möjligheterna att bära eventuella kostnader för ökad tillgänglighet. Transporter och kommunikation, liksom ungdomsskola, vårdcentraler och socialtjänstkontor, kommer också att behandlas särskilt.

12.1 Ansvars- och finansieringsprincipen ska gälla

Vid beredning av förslag som har ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting ska en bedömning göras av de kommunalekonomiska effekterna och om *den kommunala finansieringsprincipen* ska tillämpas.²³² Riksdagen godkände 1994 riktlinjerna för hur principen ska tillämpas.²³³ Finansieringsprincipen innebär i korthet att kommuner och landsting inte ska åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. I regel sker det genom att statsbidragen till kommunerna höjs. Principen gäller när riksdagen, regeringen eller statliga myndigheter beslutar om regeländringar som tar sikte på de verksamheter som bedrivs av kommuner och landsting, t.ex. när nya obligatoriska uppgifter införs, eller kommunsektorns möjligheter att ta ut avgifter påverkas.

Genom de förslag som jag lägger fram i den här promemorian läggs inte kommuner och landsting på några nya uppgifter. Försla-

²³² Prop. 1991/1992:150, del II, avsnitt 4.4.2.

²³³ Prop. 1993/94:150, bilaga 7, avsnitt 2.5.1.

gen syftar endast till att förstärka drivkrafterna för att kommuner och landsting, liksom övriga aktörer som berörs, säkerställer att den verksamhet som de redan har ansvar för görs tillgänglig för alla samhällsmedborgare på likvärdiga villkor. Ett annat sätt att uttrycka saken är att förslagen bör kunna bidra till att den grundläggande kommunalrättsliga likställdhetsprincipen som lagfästas i 2 kap. 2 § kommunallagen får genomslag också i praktiken för personer med funktionsnedsättning.

Den kommunala finansieringsprincipen är således i princip inte tillämplig i förhållande till de förslag som läggs fram i den här promemorian. I stället är det den s.k. *ansvars- och finansieringsprincipen* som ska gälla.

Ansvars- och finansieringsprincipen

Ansvars- och finansieringsprincipen innebär att miljöer och verksamheter ska utformas och bedrivas så att de blir tillgängliga för alla människor, samtidigt som kostnaderna för anpassningsåtgärderna ses om en självklar del av de totala kostnaderna för verksamheten. De ska därför också finansieras som verksamheten i övrigt. Principen formulerades redan i mitten av 1970-talet.

I regeringens skrivelse *Om handlingsprogram i handikappfrågor*²³⁴ från 1983 beskrivs principen på följande sätt.

"Handikappades delaktighet och gemenskap i samhället måste åstadkommas genom att miljö och verksamhet utformas på ett sådant sätt att de blir tillgängliga för handikappade. Varje huvudman måste utgå från detta i sin verksamhet. Kostnader som uppkommer för sådan anpassning skall ses som en självklar del av kostnaderna för verksamheten och därmed också finansieras på samma sätt som verksamheten i övrigt."

1989 års Handikapputredning konstaterade i sitt huvudbetänkande att det helt klart återstår mycket innan principen fått erforderligt genomslag. För att få dem som bedriver verksamhet att så långt möjligt lägga om verksamheten så att den blir tillgänglig räcker det inte med att samhället bedriver attitydpåverkan eller framhåller principen som en målsättning. Enligt utredningen torde det krävas att tvingande lagbestämmelser införs och att dessa kombineras med lämpliga påföljder och sanktioner. Ett konsekvent genomförande

²³⁴ Skr. 1982/83:131.

av ansvars- och finansieringsprincipen torde på sikt kunna innebära kostnadsbesparingar för samhället. Genom att möjliggöra för människor med funktionsnedsättning att leva ett friare och mer självständigt liv, torde samhällets insatser i form av t.ex. färdtjänst, ledsagning och dylikt bli mindre efterfrågade.

Även i övrigt går principen som en röd tråd genom nästan allt vad som skrivits om bristande delaktighet i samhället för människor med funktionsnedsättning under de senaste 40 åren. Hur viktigt det är att hålla fast vid den och att den verkligen får genomslag i praktiken framhålls genomgående, eftersom tillgänglighetsåtgärder annars alltid kommer att ses som något "extra" utöver det normala, något som egentligen är någon annans ansvar. Utgångspunkten måste i stället vara att det inte är ett acceptabelt förhållningssätt att låta bli att vidta tillgänglighetsåtgärder "för att man inte har råd", precis som det inte går att underlåta att hålla fungerande nödutgångar med den motiveringen.

När det gäller kostnadsansvaret för s.k. enkelt avhjälpna hinder har riksdagen också slagit fast att det är ansvars- och finansieringsprincipen som gäller. I samband med att reglerna om enkelt avhjälpna hinder diskuterades i riksdagen förespråkade motionärer att staten skulle ta det finansiella ansvaret för nya kostnader som i sammanhanget kunde uppkomma för t.ex. kommunerna. Det synsättet avvisades emellertid av riksdagen. Vid beslutet hänvisades också till vad Bostadsutskottet tidigare anfört i frågan enligt följande.²³⁵

"Bostadsutskottet anser att en av de grundläggande förutsättningarna för utformningen av den byggda miljön måste vara att den i möjligaste mån skall vara tillgänglig och användbar för alla. Detta gäller i särskilt hög grad för allmänna platser och för lokaler dit allmänheten har tillträde. Denna utgångspunkt förutsätter ett betraktelsesätt där frågor om tillgänglighet på ett naturligt sätt integreras såväl i byggprocessen som i förvaltning och underhåll av befintliga byggnader och allmänna platser. Den av regeringen förordade ansvars- och finansieringsprincipen ger uttryck för detta betraktelsesätt.

Utgångspunkten för finansieringen av åtgärder för ökad tillgänglighet bör således vara att kostnaderna skall täckas inom ramen för den ordinarie verksamheten. Som regeringen framhåller kan kostnaderna för att eliminera enkelt åtgärdade hinder mot tillgängligheten förväntas bli relativt begränsade om åtgärderna genomförs i samband med ordinarie underhållsarbete. Den av regeringen förordade tidsramen för åtgärder

²³⁵ Yttr. 1999/2000:BoU6y, s. 8.

gärderna ger också utrymme för ett planmässigt och kostnadseffektivt genomförande.

Utskottet ställer sig således bakom regeringens uppfattning att kostnaderna för att eliminera enkelt åtgärdade hinder mot tillgängligheten bör täckas enligt ansvars- och finansieringsprincipen.”

Olika möjligheter att lagfästa ansvars- och finansieringsprincipen har diskuterats, t.ex. redan av 1989 års Handikapputredning. Det kan göras antingen i en särskild lag eller genom att låta principen komma till uttryck i bestämmelser som gäller för särskilt viktiga verksamhetsområden. I princip är det sistnämnda väg som den svenska lagstiftaren valt. Mitt förslag till reglering av bristande tillgänglighet inom ramen för de gällande diskrimineringsförbuden bygger vidare på samma lagstiftningssystematik och syftar till att förstärka ansvars- och finansieringsprincipens genomslagskraft i praktiken.

12.2 Lagförslagets konsekvenser

Min bedömning: De förslag som jag lägger fram i den här promemorian torde i huvudsak inte medföra några nya eller ytterligare kostnader av någon större betydelse. Kostnader för att åstadkomma en bättre tillgänglighet till de verksamheter som omfattas av diskrimineringslagen beror 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.

Det säger sig självt att det inte går att sätta någon exakt prislapp på vad det skulle kosta att vidta alla de åtgärder som krävs för att de samhällsområden som omfattas av diskrimineringslagens regelverk i praktiken ska bli tillgängliga för alla människor med funktionsnedsättning på likvärdiga villkor som för andra. Lika lite går det att fastställa hur stora intäkterna skulle bli. Det beror på en lång rad faktorer, inte minst på att barriärerna mot alla människors delaktighet är så många och av så skiftande slag. Vidare är det inte möjligt att med någon rimlig exakthet förutsäga människors förändrade beteenden till följd av förändringar av tillgängligheten till olika verksamheter. Vidare skulle även något mindre exakta sådana be-

räkningar kräva en fullskalig inventering först och främst av tillgängligheten till den fysiska miljön inom alla dessa olika verksamheter över hela landet. Jag behöver knappast framhålla att något sådant inte är möjligt att genomföra inom ramen för en utredning av det föreliggande slaget.

Å andra sidan finns det anledning att understryka att de förslag som jag lägger fram i den här promemorian i huvudsak inte torde medföra några nya eller ytterligare kostnader av någon större betydelse. Kostnaderna för att åstadkomma en bättre tillgänglighet till de verksamheter som omfattas av diskrimineringslagen borde i allt väsentligt uppkomma även om jag inte lade fram något förslag alls. Det beror i sin tur på att krav på tillgänglighetsåtgärder 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 att dessa krav långt ifrån alltid efterlevs.

Plan- och bygglagstiftningen innehåller sålunda krav på att nybyggnationer utförs på ett sådant sätt att byggnader och allmänna platser blir tillgängliga för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Samma krav ställs vid mera omfattande om- och tillbyggnader av befintliga byggnader. 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.

Enligt lagen om handikappanpassad kollektivtrafik, som nu gäller i 30 år, ska tåg, bussar, båtar och andra kollektiva transportmedel göras tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Enligt en rad EG-rättsliga regleringar, av vilka de flesta gäller som direkt tillämplig lag i Sverige, ska också åtgärder vidtas för att kommunikationssystemen ska bli tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Att sådana åtgärder borde ha vidtagits i betydligt större utsträckning och för mycket längre sedan än vad som faktiskt skett följer också av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken. Här fastslogs bland annat att funktionshinderperspektivet ska genomsyra alla samhällssektorer och att ett tillgängligt samhälle ska skapas. Enligt planens mål skulle exempelvis kollektivtrafiken vara fullt ut tillgänglig år 2010.

Tillgång till utbildning är en rättighet för alla enligt både Sveriges internationella åtaganden och gällande svensk rätt. Den rätten garanteras sålunda t.ex. enligt artikel 2 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna som gäller som direkt tillämplig lag i Sverige. Härtill kommer att den

rätten enligt konventionens artikel 14 ska åtnjutas utan diskriminering t.ex. på grund av funktionsnedsättning. För att rätten till utbildning för personer med funktionsnedsättning inte bara ska bli teoretisk och illusorisk, utan konkret och reell, vilket konventionen kräver vad gäller alla rättigheter som den omfattar, är det naturligtvis en grundläggande förutsättning att själva skolmiljön är tillgänglig. Även FN:s barnkonvention och den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, liksom Europarådets reviderade sociala stadga, får anses ställa krav på en tillgänglig skola. Även av den svenska skollagens regler måste anses följa att skolans lokaler och verksamhet måste göras tillgängliga även för elever och föräldrar med funktionsnedsättning. Rätten att gå i skola är dessutom en skyldighet enligt reglerna om skolplikt. Det innebär i sin tur bl.a. att närhetsprincipen och reglerna om rätt att välja skola ska gälla också för elever med funktionsnedsättning. Dessutom gäller naturligtvis plan- och bygglagstiftningen också för skolbyggnader.

Förordningen om statliga myndigheters ansvar för genomförandet av handikappolitiken ställer krav på att myndigheternas lokaler, verksamhet och information är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Myndigheten för handikappolitisk samordning, Handisam, har tagit fram riktlinjer för en tillgänglig statsförvaltning, vilka ska göra det tydligt för de statliga myndigheterna vilket ansvar de har i de här avseendena. Att göra verksamheten tillgänglig betyder att integrera funktionshinderperspektivet i all myndighetens planering och även att ta ansvar som arbetsgivare. Av riktlinjerna framgår hur information kan göras tillgänglig så att personer med funktionsnedsättning kan kommunicera med myndigheterna och ta del av deras information via både tryckta medier, telefon, Internet, film och personliga möten. Här klargörs också vilka krav som bör ställas på lokalernas tillgänglighet för att personer med funktionsnedsättning ska kunna besöka en myndighet och ta del av och delta i verksamheten på myndigheten. Här framhålls också att lokalerna ska kunna fungera som arbetsplats för personer med funktionsnedsättning.

Verksamheter både inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården ska enligt gällande författningar vara lätt tillgänglig, bedrivs med god kvalitet, stärka patienternas delaktighet och självbestämmande samt tillhandahållas med respekt och omtanke oavsett bl.a. funktionsnedsättning (se vidare härom i avsnitt 12.7.2 nedan). I detta ligger naturligtvis också att verksamheterna måste vara till-

gängliga och användbara för människor med funktionsnedsättning. Även på dessa områden gäller naturligtvis plan- och bygglagstiftningens regler om tillgänglighet vid nybyggnad och större om- eller tillbyggnader.

Det bör även understrykas att många tillgänglighetsskapande åtgärder inte handlar om investeringar i fysisk miljö eller inköp av särskilda hjälpmedel eller utrustning. I stället handlar det om att planera sådana åtgärder som ändå ska göras på ett sådant sätt att de inkluderar i stället för att stänga ute. Åtskilliga åtgärder är också av det slaget att de egentligen ska ses som uttryck för vanlig artighet, vänlighet eller medmänsklig hjälpsamhet.

Slutligen ska särskilt nämnas att diskrimineringslagens bestämmelse om indirekt diskriminering innebär att förfaringssätt, vari inkluderas även underlåtenheter, som framstår som neutrala men som kan komma att särskilt missgynna personer med en viss funktionsnedsättning är förbjudna om de inte för det första kan motiveras av ett berättigat syfte och för det andra bevisligen är både lämpliga och nödvändiga för att uppnå det syftet. Många förfaringssätt som innebär bristande tillgänglighetsanpassning torde därför redan i dag omfattas av diskrimineringslagens förbud. Det gäller framförallt serviceåtgärder och annan anpassning som inte handlar om den fysiska miljön.

12.2.1 Lagförslagets ekonomiska konsekvenser i sammanfattning

Allmänt

Som framgått bör inte de nu aktuella förslagen i sig leda till ökade kostnader av betydelse. De föreslagna reglernas främsta funktion är att komplettera och förstärka de krav på tillgänglighetsskapande åtgärder som redan finns, liksom att ge enskilda individer tillgång till ett rättsmedel och därmed ökade möjligheter till upprättelse. Det kan i och för sig leda till att flera fall kommer att prövas i domstol, något som kan öka kostnaderna för domstolväsendet. Erfarenheterna från tidigare utvidgningar av diskrimineringslagstiftningen gör dock att det kan antas att en sådan ökning blir mycket måttlig. I jämförelse med domstolarnas verksamhet som helhet finns det anledning att utgå från att hanteringen av tillkom-

mande mål med anledning av förslagen i den här promemorian kan klaras inom ramen för de resurser som domstolarna har i dag.

Förutom att enskilda själva får möjlighet att föra en talan om ersättning för bristande tillgänglighet ges genom de aktuella förslagen både vissa intresseorganisationer och Diskrimineringsombudsmannen talerätt i mål om diskriminering i form av bristande tillgänglighet. Det kan föranleda en ökning av antalet anmälningar till Ombudsmannen om sådan diskriminering. Erfarenheterna från andra länder har emellertid varit att en sådan ökning ofta kommer initialt för att sedan plana ut. Skulle det visa sig att antalet anmälningar över tid ligger kvar på en väsentligt högre nivå än vad som nu är fallet hos Ombudsmannen, bör myndigheten tillföras ytterligare medel för att säkerställa en rimligt snabb och samtidigt rättssäker hantering av sådana anmälningar. Inledningsvis bör dessa dock kunna klaras genom prioriteringar inom ramen för myndighetens befintliga resurser. Myndigheten bör även kunna använda sig av metoden att föra s.k. pilotmål till domstol, medan senare inkomna anmälningar av väsentligen likartat slag vilandeförklaras i avvaktan på utgången i pilotmålen. På sikt kan det även finnas anledning att överväga om det finns skäl för att Diskrimineringsombudsmannen ska föra alla anmälningar som i och för sig kan framstå som välgrundade vidare till domstol, eller om myndighetens resurser för den delen av verksamheten bör tas i anspråk bara när det kan ha betydelse för rättstillämpningen.

Samhällsekonomiska konsekvenser

En förbättring av tillgängligheten skulle medföra påtagligt positiva välfärdseffekter för ett antal miljoner människor i vårt samhälle. Det handlar då inte bara om personer med funktionsnedsättning utan om alla som bär barn, matkassar och bagage eller drar barnvagnar och shoppingvagnar. Bara för alla de människor som kör eller drar de omkring 300 000 barnvagnar som varje dag rullar omkring i landet skulle en tillgängligare fysisk miljö underlätta livet betydligt. Det finns då anledning att påminna om att varje sådan barnvagn körs av mellan en och fem eller kanske ännu flera personer. Vi ser inte heller alltid så bra eller hör inte alltid så bra och får tyngre att gå, ofta på grund av högre ålder. Den demografiska utveckling som väntar under de närmaste årtiondena gör också att an-

talet äldre, och därmed människor med större tillgänglighetsbehov men utan funktionsnedsättning i diskrimineringslagens mening, ökar.

Likväl har naturligtvis åtgärder för tillgänglighet allra störst betydelse för personer med funktionsnedsättning. Ett tillgängligare samhälle medför därför också minskat behov av hjälp för att klara av sådant som är självklart för personer utan funktionsnedsättning, både i arbetslivet och på fritiden. Det ger en positiv effekt både för den offentliga sektorns kassaflöden och för samhällsekonomin i stort.

De stora direkta investeringskostnaderna för att åstadkomma ett tillgängligt samhälle kommer sannolikt, som hittills, främst att avse dels ungdomsskolan, dels allmänna kommunikationer.

Många skolor måste byggas om eller rustas upp för att leva upp till kraven på tillgänglighet enligt både skol- och plan- och bygglagstiftningen. Det är här fråga om ett antal miljarder kronor som måste investeras. De höga totala kostnaderna för att göra landets skolor tillgängliga är emellertid i stor utsträckning ett resultat av gamla underlåtenhetssynder. Många åtgärder kunde, och borde också enligt plan- och bygglagen, ha genomförts i samband med andra byggnationsarbeten under de gångna årtiondena. De hade då inte behövt medföra kostnader i den storleksordning som det kan bli fråga om när sådana åtgärder ska vidtas helt separat. När dessa brister måste åtgärdas framöver får man utgå från att det blir fråga om investeringar som inte alla görs samtidigt utan läggs ut över tid enligt en investeringsplan. Det gör att kostnaderna fördelas över tiden och den omedelbara ekonomiska belastningen blir då mindre. Väsentliga samordningsvinster kan dessutom göras om tillgänglighetsåtgärder vidtas i samband med att andra arbeten ändå ska utföras. Sådana omständigheter kan också påverka om en åtgärd ska anses skälig att kräva eller inte enligt den nu föreslagna tillgänglighetsbestämmelsen.

Även på skolområdet finns dessutom ett stort antal åtgärder som kan vidtas för att förbättra tillgängligheten men som inte kräver stora investeringar. Det kan röra sig t.ex. om borttagande av trösklar och installation av automatiska dörröppnare; avsaknaden av de sistnämnda är för övrigt ett av de vanligast förekommande problemen med bristande tillgänglighet i landets skolor.

Ett särskilt problem i många skolor rör brister i ventilationssystemen. Sådana brister kan naturligtvis bli kostsamma att rätta till. Dessa kostnader uppkommer dock inte specifikt som konsekvens av särskilda krav på tillgänglighet för personer med funktionsned-

sättning. Valfungerande ventilation krävs ju redan enligt allmänna arbetsmiljöbestämmelser som gäller både för anställda och elever.

När det gäller allmänna kommunikationer krävs också stora infrastrukturinvesteringar när det gäller stationsområden, stationshus, perronger, hållplatser och fordon för att åstadkomma tillgänglighet för alla på likvärdiga villkor. Här bör dock framhållas att dessa investeringar i stor utsträckning ska ses som en naturlig fortsättning på förbättringar som genomförts löpande under årens lopp och till följd av resenärernas allmänt höjda krav på bekvämlighet, säkerhet och moderna system för information. Hissar eller gångstråk utan nivåskillnader efterfrågas av alla resenärer. Alternativa sätt att köpa biljetter eller att få information om trafiken, liksom hög kvalitet på ljud- och ljusförhållanden och auditiv och visuell information likaså.

Så sammanfaller alltså allmänna önskemål om ett modernare, bekvämare och säkrare kollektivtrafiksystem med behovet att göra resandet tillgängligt och säkert för personer med funktionsnedsättning. De kostnader som är förknippade med detta kan därför inte heller bokföras i sin helhet på "tillgänglighetskontot". De mer specifika kostnaderna för att göra kommunikationssystemet tillgängligt för personer med funktionsnedsättning handlar snarare om exempelvis fungerande rullstolslyftar till tågen eller ledsagartjänst på stationerna. Dessa utgör en mindre del av de totala infrastrukturinvesteringarna och driftskostnaderna och fördelar sig dessutom på olika aktörer.

Som redan nämnts är dessutom framtida kostnader för ett tillgängligt kollektivtrafiksystem en konsekvens av redan tidigare existerande lagstiftning och andra riksdagsbeslutade principer om tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning; de är inte ett resultat av de förslag som läggs fram i denna promemoria.

På sikt bör en konsekvent användning av upphandlingsregler för att ställa krav på att fordon, annan utrustning och service inom kollektivtrafiksystemen utformas på ett sätt som är tillgängligt, kunna leda till att marknadskrafterna bidrar positivt till att snabbare nå målet om en tillgänglig kollektivtrafik på likvärdiga villkor för alla.

När det gäller den pågående satsningen på ett tillgängligt järnvägsnät blir det särskilt tydligt att bristerna är en följd av tidigare underlåtenhetssynder. Järnvägsresandet ska enligt målen i den nationella handlingsplanen för funktionshinderpolitiken vara tillgängligt till år 2010. Verkligheten ligger mycket långt från det målet.

Regeringen har därför ålagt Banverket att avsätta ytterligare 150 miljoner kronor fram till år 2010 för att öka takten i tillgänglighetsarbetet. Banverket har därutöver en mera långsiktig investeringsplan för att åstadkomma kraftigt förbättrade tillgänglighetsförhållanden under de närmaste åren. Det kan likväl tänkas att ytterligare medel behöver avsättas i statsbudgeten för att snabba på det arbetet under de närmast kommande åren. Om finansieringen i så fall ska ske genom omprioriteringar inom infrastrukturpolitikens område eller genom att medel tas från andra politikområden är dock en rent politisk fråga som jag inte anser att jag ska ta ställning till.

Även inom kulturområdet finns stora brister när det gäller tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Till en del beror det på att verksamheten sker i byggnader där det råder speciella historiska eller arkitektoniska förhållanden som medför särskilda begränsningar i fråga om vilka åtgärder som får vidtas i den fysiska miljön. Mycket av kulturutbudet sker dock i andra byggnader och dessutom kan bristerna ofta hur som helst inte förklaras av sådana begränsningar. Återigen är det snarast fråga om underlåtenhetssynder som har tillåtits pågå under långa tider. Redan det faktum att en stor del av de verksamheter inom kultursektorn som vänder sig till allmänheten subventionernas med skattemedel gör att en större andel av de tillgängliga resurserna under åren framöver bör få lov att avsättas till att skapa en väsentligt bättre tillgänglighet till kulturutbudet generellt.

Åtgärder som vidtas för att åstadkomma bättre tillgänglighet till verksamheter inom det privata näringslivet som vänder sig till allmänheten bör kunna leda till en ökad omsättning i de berörda sektorerna. För merparten av de investeringar som behövs för tillgänglighet krävs endast en begränsad ökning av omsättningen för att de ska bli lönsamma för företagen, exempelvis inom detaljhandel eller restauranger. Räknat i antal åtgärder som kan komma i fråga är det dessutom de enkelt avhjälpta hindren som dominerar. I allmänhet kan sådana hinder avlägsnas till begränsade kostnader, framför allt om de utförs i samband med andra byggåtgärder. Dessutom sätter skälighetskriteriet i den föreslagna bestämmelsen en gräns mot att alltför betungande investeringar kan komma att krävas av ett företag i det enskilda fallet.

Arbetslivets område

På arbetslivets område innebär de nu aktuella förslagen mycket små förändringar mot vad som gäller redan i dag. Personkretsen som omfattas av arbetsgivarens skyldighet att vidta skäliga tillgänglighetsåtgärder utvidgas något. Den kommer sålunda att omfatta alla som i övrigt skyddas av diskrimineringsförbudet, det vill säga även inhyrd personal och PRAO-elever samt andra praktikanter som inte anses vara yrkespraktikanter. Kostnadsökningen för det torde rent allmänt vara försumbar. Skälighetskriteriet skyddar dessutom framförallt små arbetsgivare mot att behöva vidta kostsamma åtgärder som tar sikte på genomförandet av enstaka kortare praktikperioder. Samtidigt breddas och fördjupas arbetskraftsutbudet något genom att fler personer kan söka sig ut på arbetsmarknaden om företagen generellt ökar tillgängligheten.

Utbildningsområdet

I regeringens skrivelse om uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken redovisas bl.a. en undersökning gjord av dåvarande Riksförsäkringsverket som visar att högre utbildning lönar sig. För personer med utbildning motsvarande gymnasium ökar sannolikheten för arbete på öppna arbetsmarknaden med omkring 40 procent, medan personer med högskoleutbildning har över fyra gånger så stor sannolikhet att vara förankrade på den öppna arbetsmarknaden, jämfört med dem som enbart har grundskoleutbildning.²³⁶ Detta är något som också bekräftats i en tidigare undersökning om förankringen på arbetsmarknaden för akademiker med funktionsnedsättning, som redovisas i regeringens mångfaldsprojekt.²³⁷ Åtgärder som gör utbildning tillgänglig för personer med funktionsnedsättning, såväl på gymnasie- som högskolenivå, blir alltså samhällsekonomiskt lönsamma.

Sedan tidigare gäller redan att de flesta utbildningsanordnare inom *högskolans område* är skyldiga att säkerställa att utbildningslokalerna är tillgängliga och användbara för personer med funktionsnedsättning. För alla byggnader som används inom utbildningssektorn gäller vidare de vanliga tillgänglighetsreglerna i plan-

²³⁶ Skr. 2005/06:110 s. 32.

²³⁷ Ds 2000:69.

och bygglagstiftningen. Det är här som de stora investeringskostnaderna återfinns.

Andra åtgärder som kan aktualiseras medför ofta inga eller endast mindre kostnader. Det gäller sådant som att säkerställa att sådana tekniska hjälpmedel som redan finns också används, som mikrofoner i undervisningslokalerna, eller att studenter tillåts att spela in en föreläsning på band. Att tillhandahålla litteraturlistor i god tid, så att studenter som har behov av det hinner skaffa in litteraturen i alternativt format, eller att tillåta utsträckt tentamenstid för personer med dyslexi, synnedsättning eller vissa kognitiva funktionsnedsättningar är andra exempel på det.

Andra åtgärder kan kosta mer. Det gäller exempelvis tecken-
språkstolkning eller skrivtolkning. Redan i dag ska dock högskolorna avsätta delar av sitt grundutbildningsanslag för att säkerställa att de kan tillhandahålla sådana personliga pedagogiska insatser åt studenter med funktionsnedsättning. I den mån de lokalt avsatta medlen inte räcker, finns det ett gemensamt anslag, som administreras av Stockholms universitet. Det gemensamma anslaget uppgick under 2009 till cirka 27 miljoner och räknas upp årligen.²³⁸ Under budgetåret 2008 hade 163 studenter hjälp med tecken-
språkstolkning. Stockholms universitet har egna anställda tolkar medan övriga universitet och högskolor köper in tjänsterna från externa leverantörer. Under samma år fanns det 180 hörselskadade studenter utan tolkhjälp, 203 synskadade, 421 studenter med rörelsenedsättning och 2 945 studenter med dyslexi, 738 med kognitiv funktionsnedsättning och 256 studenter med andra funktionsnedsättningar registrerade i stödprogrammen, sammanlagt 4 906 studenter.²³⁹ De senaste åren har antalet studenter i stödprogrammen för personer med funktionsnedsättning ökat. Under 2008 ökade antalet kända studenter med funktionsnedsättning med 12 procent. Det är svårt att se några särskilda skäl till varför den nu föreslagna bestämmelsen i sig skulle leda till ytterligare öknings av antalet studenter med funktionsnedsättning och därmed också till ytterligare öknings av kostnaderna för särskilt stöd. Skulle det bli så bör det övervägas att något höja den procentandel av grundutbildningsanslagen som högskolorna ska avsätta för insatser för studenter med funktionsnedsättning.

När det gäller *ungdomsskolan* har redan framgått att många skolor måste byggas om eller rustas upp för att leva upp till kraven

²³⁸ Stockholms universitet, årsredovisning 2008, s. 38.

²³⁹ Stockholms universitet, årsredovisning 2008, bilaga 2.

på tillgänglighet enligt både skol- och plan- och bygglagstiftningen. Här bör även uppmärksammas att skolor ofta används som vallokaler, varför de även enligt vallagens regler ska vara tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Det är här fråga om ett antal miljarder kronor som måste investeras. De höga totala kostnaderna för att göra landets skolor tillgängliga är emellertid i stor utsträckning ett resultat av gamla underlåtenhetssynder och inte en konsekvens av de förslag som jag lägger fram i den här promemorian. Även på skolområdet finns dessutom ett stort antal åtgärder för att förbättra tillgängligheten som inte kräver stora investeringar. Det kan röra sig t.ex. om borttagande av trösklar och installation av automatiska dörröppnare; avsaknaden av de sistnämnda är, som redan nämnts, ett av de vanligast förekommande problemen med bristande tillgänglighet i landets skolor.

Arbetsmarknadspolitisk verksamhet, start eller bedrivande av näringsverksamhet, yrkesbehörighet, socialtjänst, socialförsäkring, arbetslöshetsförsäkring och studiestöd, värn- och civilplikt samt anställda i allmän tjänst

På alla dessa områden aktualiseras frågan om tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning på i allt väsentligt samma sätt. Det handlar om lokalernas tillgänglighet och användbarhet, webbplatserns utformning samt möjligheten att kommunicera med myndigheterna och få information i alternativa format. Enligt förordningen (2001:526) om statliga myndigheters ansvar för genomförandet av handikappolitiken har alla statliga myndigheter redan en skyldighet att se till att verksamheten är tillgänglig i dessa avseenden. Några nya kostnader uppstår inte som konsekvens av förslagen i den här promemorian.

Andra åtgärder, som att möjliggöra att kommunicera med kommunala organ via e-post eller att göra undantag från krav på personlig inställelse, medför endast marginella kostnader om ens några. Detsamma gäller för t.ex. arbetslöshetskassor, vilka är privaträttsliga organisationer och alltså inte omfattas av den nyss nämnda förordningen om statliga myndigheters ansvar.

För kommunernas del, exempelvis när det gäller socialtjänst, byggärenden och liknande frågor, gäller förvaltningslagens allmänna regler om serviceskyldighet mot allmänheten, liksom den särskilda regeln om tillgång till tolk. Härtill kommer, återigen,

plan- och bygglagstiftningens krav på tillgängliga byggnader och allmänna platser som gäller inte minst för kommunen som fastighetsägare och byggherre. Vidare får, som nämnts, kommunallagens likställhetsprincip rimligen anses medföra en skyldighet att se till att alla verkligen kan ta del av den kommunala verksamheten på ett likvärdigt sätt. En generell skyldighet att verka för enskildas välfärd och mot diskriminering på grund av bl.a. funktionshinder gäller också redan enligt målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen.

Medlemskap i vissa organisationer

Diskrimineringslagens regler omfattar medlemskap eller medverkan i arbetstagarorganisationer, arbetsgivarorganisationer och yrkesorganisationer, liksom förmåner som en sådan organisation tillhandahåller sina medlemmar. Vad som menas med dessa organisationsbegrepp behandlas i avsnitt 5.5. Åtgärder för att skapa tillgänglighet aktualiseras även på det här området i huvudsak när det gäller byggd miljö, information, kommunikation, samt stöd eller service.

Förutom t.ex. att se till att lokaler som används i verksamheten är tillgängliga i fysisk mening eller att tillhandahålla eller anpassa teknisk utrustning, som mikrofoner, högtalare och hörselslingor, liksom att se till att personer med funktionsnedsättning kan ta del av den information som ges om och i verksamheten t.ex. genom tillhandahållande av tolk eller tekniskt anpassade webbplatser, kan det också bli aktuellt att göra vissa anpassningar av hur verksamheten är organiserad för att även personer med funktionsnedsättning ska kunna delta i den. Skyldigheten att vidta åtgärder innebär däremot inte något krav på en organisation att exempelvis tillhandahålla en särskild försäkring för personer med funktionsnedsättning som inte annars ingår i medlemsförmånerna eller att den inrättar ett allmänt handikappolitiskt program.

I den mån organisationerna har egna lokaler, kan det naturligtvis uppstå kostnader för att öka tillgängligheten. I den mån lokalerna finns i egna fastigheter gäller plan- och bygglagstiftningens allmänna tillgänglighetsregler vid ny-, om eller tillbyggnad. I många fall är det här också fråga om relativt sett resursstarka organisationer och planering för tillgänglighet ska här som annars ingå i den allmänna ekonomiska planeringen för verksamheten. För små or-

ganisationer sätter skälighetskriteriet gränser mot alltför stora investeringskrav. När organisationerna behöver använda sig av tillfälliga lokaler bör de naturligtvis välja sådana som redan är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. På så sätt kommer också marknadskrafterna att bidra positivt till en successiv allmän tillgänglighetsförbättring när det gäller allmänna samlingslokaler och konferensanläggningar.

Varor, tjänster och bostäder

Möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att ta sig till, in i och att röra sig inne i lokaler där varor och tjänster erbjuds allmänheten varierar. I många större varuhus och köpcentra är tillgängligheten ofta betydligt bättre än i mindre butiker. Även större företag inom tjänstesektorn, såsom banker, försäkringsbolag och fastighetsmäklare torde i större utsträckning än de små ha vidtagit tillgänglighetsåtgärder för att kunna möta kunder med funktionsnedsättning. För hotellbranschens del kan man också utgå från att större hotell redan har gjort investeringar för tillgänglighet i olika avseenden.

Åtgärder som vidtas för att åstadkomma bättre tillgänglighet inom privata näringsverksamheter som vänder sig till allmänheten bör, som redan nämnts inledningsvis, kunna leda till en ökad omsättning i de berörda sektorerna. För merparten av de investeringar som behövs för tillgänglighet krävs endast en begränsad ökning av omsättningen för att de ska bli lönsamma för företagen, exempelvis inom detaljhandel eller restauranger. Räknat i antal åtgärder som kan komma i fråga är det de enkelt avhjälpta hindren som dominerar. I allmänhet kan sådana hinder avlägsnas till begränsade kostnader, framför allt om de utförs i samband med andra byggåtgärder.

Analysen av företagen inom detaljhandeln och hotell- och restaurangbranschen visar att de mindre företagen inom dessa branscher kan få ekonomiska svårigheter att finansiera större investeringar för ökad tillgänglighet. Däremot bör det allmänt sett inte finnas hinder mot att mindre kostsamma åtgärder vidtas även av mindre företag. Det gäller både investeringar i en tillgängligare miljö och särskilda serviceåtgärder för personer med olika typer av funktionsnedsättning. Dessutom sätter skälighetskriteriet i den föreslagna bestämmelsen en gräns mot att alltför betungande investeringar kan komma att krävas av ett företag i det enskilda fallet.

Andra delar av tjänstesektorn, som tandläkare, frisörer, kemtvättar, skomakare, m.fl. har det inte varit möjligt att behandla särskilt i den samhällsekonomiska konsekvensanalysen. Det beror i huvudsak på att det är branscher där små företag och enskilda näringsidkare dominerar stort. Det är dock rimligt att anta att de små företagen även i dessa branscher har begränsade möjligheter att bära kostnaderna för större investeringar i ökad tillgänglighet. Man kan dock även här utgå från att mindre investeringar i form av inköp av en enkel ramp eller borttagande av trösklar, liksom anpassad service till personer med funktionsnedsättning kan klaras även av dessa företag.

Allmänt gäller plan- och bygglagstiftningens tillgänglighetskrav vid nybyggnad och vid större om- och tillbyggnader även för byggnader som används inom varu- och tjänstesektorn. Dessutom gäller för de flesta befintliga lokaler som det här är fråga om den särskilda skyldigheten enligt plan- och bygglagen, PBL, att undanröja enkelt avhjälpna hinder. Här kan naturligtvis invändas att en stor del av de företag som driver verksamhet inom varu- och tjänstesektorn inte äger de fastigheter som verksamheten bedrivs i. De olika skyldigheterna enligt plan- och bygglagstiftningens regler när det gäller att vidta åtgärder för tillgänglighet åvilar ju fastighetsägaren eller byggherren, medan det föreslagna diskrimineringsförbudet när det gäller bristande tillgänglighet riktar sig mot den som ansvarar för den aktuella verksamheten.

I praktiken har dessa förhållanden dock mindre betydelse. Samhällsekonomiskt är det en fördel att de två regelverken förstärker varandra. På det här sättet blir det ett gemensamt intresse för både fastighetsägare och verksamhetsansvariga att samarbeta för ökad tillgänglighet.

Även bortsett från det särskilda tillgänglighetsperspektivet, är anpassning av lokaler som hyrs ut för olika slag av näringsverksamhet en fråga som ofta blir föremål för förhandlingar mellan fastighetsägare och lokalhyresgäster. Att frågan om hur kostnadsansvaret för sådana anpassningar av lokalernas utformning ska fördelas mellan parterna ingår i kontraktsförhandlingar är legio. Utfallet i enskilda fall varierar, inte minst beroende på hur marknadsläget är för tillfället för den typ av lokaler det är fråga om. I slutänden kommer den kostnaden hur som helst att bäras av kunderna genom att den tas ut via priset på de aktuella varorna eller tjänsterna.

Det förhåller sig naturligtvis på samma sätt med de kostnader som fastighetsägaren i dag har för åtgärder för tillgänglighet enligt

plan- och bygglagstiftningen, eller som han eller hon skulle ha om det regelverket följdes. För företagssektorn som helhet torde alltså det nu aktuella förslaget inte att leda till några nya kostnader. För det enskilda företaget kan däremot kostnader uppkomma som då ska täckas enligt ansvars- och finansieringsprincipen. Kostnaderna kommer även här att i slutänden få bäras av verksamhetens kunder, men eftersom investeringen kommer först och intäkterna sedan, är det viktigt att den nu föreslagna tillgänglighetsbestämmelsens skälighetskriterium sätter en gräns mot alltför betungande krav på tillgänglighetsåtgärder i det enskilda fallet.

För fastighetsägare som hyr ut eller upplåter bostäder med bostadsrätt förhåller det sig som för övriga fastighetsägare, det vill säga de omfattas redan i dag av tillgänglighetsreglerna i plan- och bygglagstiftningen när det gäller nybyggnation och större om- och tillbyggnader. Härutöver medför, som utvecklats närmare i avsnitt 5.6, de förslag som jag lägger fram i den här promemorian inte någon skyldighet för bostadsrättsföreningar eller hyresvärdar att ansvara för kostnaderna för tillgänglighetsanpassning av lägenheterna som sådana i en fastighet. Däremot kan ansvaret för sådana åtgärder komma att aktualiseras när det gäller tillgängligheten till fastighetens gemensamma utrymmen. Kostnaderna för sådana åtgärder ska då, i enlighet med ansvars- och finansieringsprincipen tas in i den ordinarie ekonomiska planeringen, som andra kostnader för underhåll, reparation eller övriga löpande utgifter. Även här kommer i det enskilda fallet skälighetskriteriet att sätta en gräns mot alltför betungande åtgärdskrav.

12.2.2 Konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män

Antalet kvinnor med funktionsnedsättning i arbetsför ålder (16-64 år) är större än antalet män i förhållande till deras andel av befolkningen. Kvinnor har alltså någon typ av funktionsnedsättning i större utsträckning än män. Skillnaden ökar också något med åldern. Dessutom ökar skillnaden ytterligare om man jämför män och kvinnor med funktionsnedsättning som uppger att deras arbetsförmåga är nedsatt.

Ansvaret för hem- och hushållsarbete är alltjämt ojämnt fördelat mellan män och kvinnor. Det betyder att kvinnor mer än män tar ansvar för att handla mat och annat för familjens räkning liksom att hämta och lämna barn i barnomsorgen. Kvinnor använder sig

dessutom i större utsträckning än män av kollektivtrafiken för sitt resande.

En generell förbättring av tillgängligheten, liksom av tillgången för enskilda till ett rättsmedel mot bristande tillgänglighet vilket är vad det förslag som jag lägger fram innebär, torde mot den här bakgrunden kunna få än större positiva effekter för kvinnor än för män. På det viset kan i vart fall en liten del av könsskillnaderna som konsekvens av funktionsnedsättning jämnas ut. Förslaget kan därmed bidra till att stärka jämställdheten mellan kvinnor och män.

12.2.3 Ingen inverkan på den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen anges enligt 1 kap. 1 § regeringsformen som ett instrument för att förverkliga folkstyrelsen. Någon definition av vad som avses med kommunal självstyrelse ges dock inte. Inte heller av förarbetena till bestämmelsen går det att utläsa någon sådan definition.²⁴⁰ Här utgick regeringen i stället från den inom kommunalrätten gängse uppdelningen mellan kommunernas egen fria sektor och den specialreglerade. I 2 kap. 1 § kommunallagen sägs att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter [...] som inte ska handhas av enbart staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Inom den kommunala sektorn kan alltså en sådan fri beslutanderätt sägas vara garanterad, däremot inte gränserna för sektorn. Regeringsformen säger nu endast, i 8 kap. 5 §,²⁴¹ att föreskrifter om kommunernas befogenheter meddelas i lag.²⁴²

De förslag som jag lägger fram i den här promemorian påverkar inte den kommunala indelningen, beskattningsrätten eller kommunernas organisation, verksamhetsformer eller befogenheter i övrigt.

²⁴⁰ Prop. 1973:90 s. 188 ff.

²⁴¹ I förslaget till ändring av regeringsformen i regeringens proposition (prop. 2009/10:80) om en reformerad grundlag återfinns motsvarande regler i ett nytt 14 kap.

²⁴² Holmberg 2006 s. 49 ff.

12.2.4 Lagförslagets inverkan på miljön, de integrationspolitiska målen, små företags villkor i förhållande till större, m.m.

Mitt förslag till förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet kan sammantaget inte förväntas ge några påtagliga miljöpåverkande effekter. Det allmänna kommunikationsnätet med bussar, spårvagnar, båt, tåg och flyg kommer att bli mer tillgängligt när fordon, terminaler och stationer byggs om så att även personer med funktionsnedsättning kan använda dem. Det kan visserligen innebära en större trafikvolym t.ex. för busstrafiken med en något ökad miljöbelastning som följd. Å andra sidan kan färdtjänsttransporter med taxi eller buss antas minska och därmed även miljöbelastningen.

Förslaget kan inte förväntas få någon effekt på brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet.

Svenskar med invandrarbakgrund har, som grupp, i större utsträckning än sedan generationer tillbaka infödda svenskar en svag ekonomi. Det gäller inte minst för flyktingar och asylsökande. Dessa grupper är därmed också i större utsträckning beroende av kollektivtrafik för sina resor. Förslaget kan därför få en viss positiv betydelse för att de integrationspolitiska målen ska nås.

En tillgängligare kollektivtrafik innebär vidare större möjligheter för personer med funktionsnedsättning att få eller behålla ett arbete. Förslaget kan därför även få positiva effekter på sysselsättningen, inte minst i glesbygd där avstånden mellan olika arbetsplatser kan vara långa.

Förslaget torde inte få några påtagliga effekter på små företags villkor i förhållande till större. Det är endast skäliga tillgänglighetsåtgärder som kan krävas med stöd av den föreslagna bestämmelsen. I skälighetsbedömningen ingår att ta hänsyn till bl.a. en verksamhets möjligheter att bära eventuella investeringskostnader för tillgänglighetsåtgärderna. Det innebär att större krav kan ställas på stora företag än på små.

12.3 Tillgänglighet innebär en funktionell miljö för så många som möjligt

Som närmare utvecklats i avsnitt 4.1 planeras och byggs det i mångt och mycket utan närmare hänsyn till de behov som personer med olika funktionsnedsättningar kan tänkas ha. Man bygger trösklar, trånga dörrar, onödiga trappsteg och så vidare utan tanke på att det finns ett betydande antal människor, både med och utan funktionsnedsättning i diskrimineringslagens mening, som då hindras i sina dagliga liv. Dessa människors behov behandlas ofta som "särskilda" medan den gängse normen bara betraktas som "vanlig".

I själva verket innebär *alla* de olika vägval som görs varje gång en byggnad uppförs och utformas eller beslut fattas om vilken inredning som ska väljas och vilka tekniska eller andra funktioner som behövs, också att beslut fattas om tillgänglighet och användbarhet. Arbetsgivare, företag och andra näringsidkare, kommuner, landsting och statliga myndigheter lägger hela tiden ner ekonomiska och andra resurser på att anpassa både lokaler och verksamhet till arbetstagares, kunders och medborgares förväntade behov, utan att det kallas för anpassnings- eller tillgänglighetsåtgärder. Oavsett hur påkostat eller sparsamt man väljer att gå tillväga så viddas det ändå i alla dessa sammanhang en lång rad åtgärder för utformning och anpassning av miljö och organisation, åtgärder som alla grundas på antaganden och föreställningar om människors behov av olika slag.

Även om det är förståeligt att sådana åtgärder i stor utsträckning utgår från en föreställning om det stora flertalet människors vanligaste behov och förutsättningar, så medför det problem om vi inte ser att det ändå är just val som hela tiden görs, och att många av dessa faktiskt skulle kunna göras på ett annat sätt och på det viset undvika att skapa barriärer som utestänger.²⁴³

I den nationella handlingsplanen för handikappolitiken²⁴⁴ – *Från patient till medborgare* – finns en vision om att samhället ska bli öppet för alla. Handlingsplanen syftar till att skapa en samhällsgemenskap med mångfald som grund och med möjligheter till full delaktighet och jämlikhet i levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättning. Dit är det fortfarande en lång väg att gå. För att uppnå målet skulle det, som jag närmare utvecklat i avsnitt 10, behövas en grundläggande mental omorientering när det gäller synen

²⁴³ Se vidare Waddington 2004, s. 31 ff.

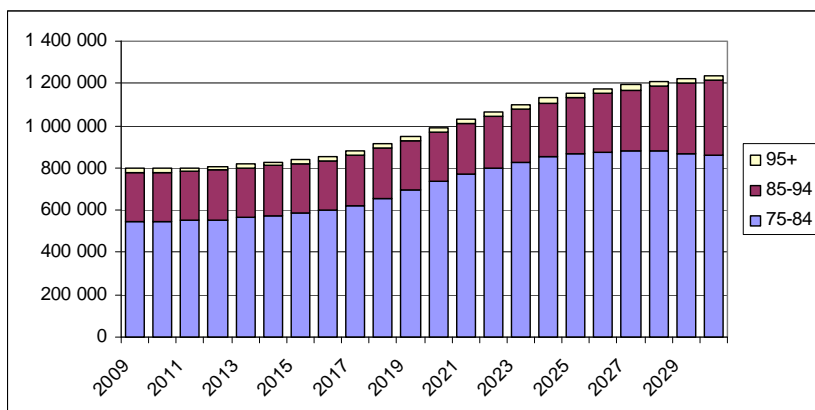
²⁴⁴ Prop. 1999/2000:79.

på tillgänglighet – en insikt om att det inte primärt handlar om att tillfredsställa behovet bara hos personer med funktionsnedsättning.

I stället är det fråga om att skapa funktionella förhållanden som gör verksamheter tillgängliga för så många människor som möjligt: vi bär barn, matkassar och bagage, vi drar barnvagnar och shoppingvagnar. Bara för alla de människor som drar de omkring 300 000 barnvagnar som varje dag rullar omkring i landet skulle en tillgängligare fysisk miljö underlätta livet betydligt. Det finns då anledning att påminna om att varje sådan barnvagn körs av mellan en och fem eller kanske ännu flera personer.

Dessutom ser vi inte alltid så bra eller hör inte alltid så bra och får tyngre för att gå, ofta på grund av högre ålder. Den demografiska utveckling som vi har anledning att räkna med under de närmaste decennierna kommer att innebära en ökning av både andelen och antalet äldre personer. Av diagram 1 framgår att det under 2009 fanns cirka 550 000 personer i åldern 75-84 år. Om 15 år omfattar denna åldersgrupp omkring 870 000 personer, alltså en ökning med 58 procent. Åldersgruppen över 85 år omfattade 2009 cirka 248 000 personer och beräknas öka med 17 procent till cirka 290 000 personer om 15 år.

Diagram 1 Antalet personer i olika åldersgrupper 2009-2030



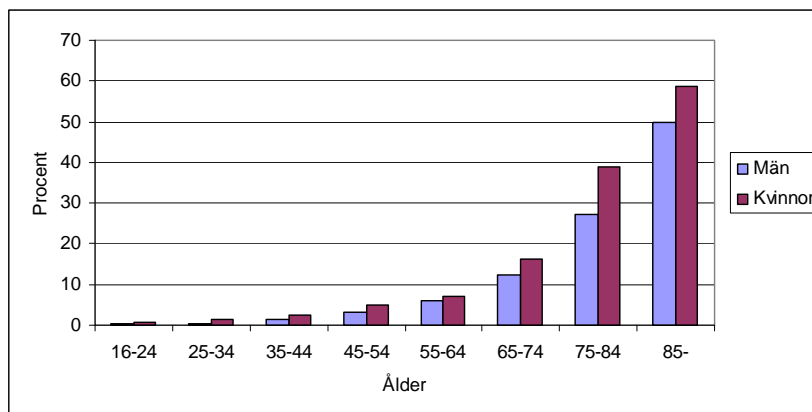
Källa: Befolkningsprognos enligt SCB.

Med den ökningen kommer även en ökning av antalet personer med funktionsnedsättning. Andelen personer med funktionsnedsättning i befolkningen ökar starkt med stigande ålder. I diagram 2 visas hur andelen personer med nedsatt rörlighet snabbt ökar efter 64 års ålder. I materialet som ligger till grund för diagrammet finns endast uppgifter om personer med nedsatt rörlighet, men mönstret stämmer även för personer med nedsatt syn, hörsel och andra funktionsnedsättningar. Eftersom många har flera funktionsnedsättningar med stigande ålder är det svårt att få en fullständig bild av hur antalet personer med funktionsnedsättning förändras med åldern. Sannolikt innebär därför den bild som diagrammet ger, en underskattning av andelen personer med funktionsnedsättning i de olika åldersgrupperna. Härtill kommer dessutom den ökande andelen av befolkningen som kommer att drabbas av hinder i omgivningen i form av bristande tillgänglighet utan att de har någon funktionsnedsättning i diskrimineringslagens mening.

Även om inte det ökande antalet äldre personer fullt ut kommer att åtföljas av en motsvarande ökning av antalet personer med funktionsnedsättning, beroende bl.a. på förbättringen av det allmänna hälsoläget som ägt rum i generationerna födda från 1940-talet och framåt, så pekar alltså de demografiska förhållandena ändå

starkt på att bristande tillgänglighet kommer att bli ett allt mer ökande generellt samhällsproblem under de närmaste tjugo åren.

Diagram 2 Personer med nedsatt rörelseförmåga. Andel i procent av respektive åldersgrupp.



Källa: Ohälsa och sjukvård 1980-2005, SCB 2006, tabell 9.1.

12.3.1 Otillgänglighet utestänger särskilt personer med funktionsnedsättning

Det är alltså, även utan någon särskild hänsyn till personer med funktionsnedsättning, fråga om en stor del av befolkningen som skulle påverkas starkt positivt av åtgärder som ökar tillgängligheten i samhället.

Med detta sagt är det likväl så att om fysiska barriärer och andra former av otillgänglighet försvinner eller i vart fall minskar så får det störst betydelse för dem av oss med varierande art och grad av funktionsnedsättning som drabbas hårdast av utestängnings-effekter som en konsekvens av en otillgänglig omgivning. Redan det är emellertid ingen liten grupp i samhället. Någon kan naturligtvis invända att frågan om hur många personer som kan tänkas ingå i den gruppen borde vara oväsentligt. Oavsett om de är många eller få så ska alla människor ha rätt att kunna delta i samhällslivet på jämförbara villkor. Det är lätt att instämma i det resonemanget. Men likväl har antalet sin betydelse. Det säger framförallt något om i vilken utsträckning ett land och dess beslutsfattare tar frågan om allas människors lika värde och rättigheter på allvar om betydande

delar av befolkningen alltså stängs ute trots årtionden av uttalat höga ambitioner om motsatsen, jämfört med om sådana förhållanden skulle utgöra rena undantagssituationer i vårt samhälle. Det är också i det ljuset som man ska läsa analysen i det följande av hur stor den del av befolkningen är som främst är utsatt för utestängningseffekter till följd av bristande tillgänglighet i diskrimineringslagens mening.

Om en verksamhet är tillgänglig eller otillgänglig varierar beroende på i förhållande till vilken typ och grad av funktionsnedsättning som bedömningen görs. En person som är starkt doftallergisk är ju inte hjälpt av att det inte finns några nivåskillnader som gör det svårt att ta sig fram till eller runt inne i en butik, om det ändå är så att starkt parfymerade produkter saluförs i omedelbar anslutning till butikens entré och kassa. På samma sätt blir inte universitetsstudierna tillgängliga för den som är blind bara för att en högskola kan tillhandahålla teckentolk vid behov.

I många fall kan de hinder mot tillgänglighet som finns undanröjas eller i vart fall reduceras utan några egentliga kostnader alls. Alla förbättringar av tillgängligheten handlar inte om dyra investeringar. Ökad kunskap och medvetenhet om hur olika hinder kan verka utestängande kan vara väl så viktigt. Många sådana åtgärder är dessutom av det slaget att de egentligen inte skiljer sig från allmän hänsyn, respekt och hjälpsamhet människor emellan. Det kan vara fråga om att ledsaga någon som har svårt att orientera sig fram till en stol i en konsertlokal eller att läsa upp menyn på en restaurang. Åter andra kräver åtgärder som kostar pengar i form av att tid och personalresurser tas i anspråk. Sådana åtgärder är emellertid mycket svåra att få en samlad uppfattning om omfattningen av eller kostnaderna för. Detsamma gäller de många olika slag av hjälpmedel som kan underlätta tillgängligheten, inklusive för t.ex. personer med kognitiva eller psykiska funktionsnedsättningar.

För att undanröja brister i tillgängligheten för personer med vissa typer av funktionsnedsättningar krävs dock även ingrepp i eller på olika sätt anpassning av den fysiska miljön. Åtgärder för tillgänglighet i diskrimineringslagens mening av detta slag är också de som kan få störst konsekvenser i ekonomiskt hänseende. Samtidigt berör ett undanröjande av sådana tillgänglighetsbrister ofta människor med vanliga funktionsnedsättningar, främst personer med rörelse-, hörsel- eller synnedsättning, samt astma/allergi. Det är av dessa skäl – inte för att dessa funktionsnedsättningar skulle vara mera betydelsefulla än andra – som jag i den fortsatta conse-

kvansanalysen kommer att ha främst dessa fyra typer av funktionsnedsättningar i fokus (i det följande kallat ”fokusurvalet”).

12.3.2 Olika källmaterial ger olika resultat

Det finns inte någon given källa att gå till för att få reda på hur många de personer med funktionsnedsättning är, vars livsvillkor främst skulle förbättras av en ökad tillgänglighet. I stället får man lita till olika slags undersökningar främst av enkät- eller intervjukaraktär där människor själva får beskriva sina livsvillkor. Av många skäl, varav några ska behandlas närmare i det följande, ger olika sådana källor olika svar.

Som i så många andra sammanhang gäller det gamla talesättet att ”som man frågar får man svar”. Att man ofta inte primärt frågar efter människors upplevelser av att vara utestängda från möjligheten att delta i olika aktiviteter på grund av otillgänglighet i omgivningen, utan i stället om de har en funktionsnedsättning som påverkar deras möjligheter att delta, påverkar rimligen hur många och vilka som svarar, liksom vilka svar man får.

En annan anledning till att resultaten varierar mellan undersökningar är att de baseras på urvalsundersökningar. Urvalen kan se olika ut beroende bl.a. på vad en undersökning syftar till att belysa. Dessutom svarar inte alla som tillfrågas och bortfallet av svar kan se olika ut och få olika konsekvenser i olika undersökningar.

Människor med funktionsnedsättning är naturligtvis individer i lika stor utsträckning som de som saknar funktionsnedsättning. Det innebär i sin tur att olika personer med samma slag av funktionsnedsättning i varierande grad kan delta i en viss verksamhet trots att den i något visst avseende inte är fullt tillgänglig. Ålder och kön kan vara generella faktorer som inverkar härvidlag. Andra faktorer kan vara i vilken utsträckning man har tillgång till en viss typ av hjälpmedel som kan kompensera för otillgänglighet i något avseende.

Vid generella frågor om en person har någon funktionsnedsättning relaterar olika personer rimligen eventuella begränsningar i den egna funktionsförmågan till olika sammanhang i livet, beroende på om man arbetar eller inte, vilka personliga intressen man har, bostadsortens betydelse för behovet av kommunikationer och så vidare.

Samhället utvecklas hela tiden. Nya tekniker kommer till, organisations- och kommunikationsmönster förändras, vilket kan göra det enklare, eller svårare, att delta för personer med funktionsnedsättning. Därför kan svaren i olika undersökningar variera över tid.

Även sammanhanget där frågorna ställs och vem som frågar kan ge olika svar, liksom vilken frågemetod som används. Intervjuer per telefon respektive vid personliga möten eller skriftliga enkäter kan ge olika svar.²⁴⁵ Sådana skillnader gör att man inte utan vidare kan jämföra en undersökning med en annan, ens om frågorna är formulerade på samma sätt.

Huvudkällan för analysen i det följande är de utvidgade arbetskraftsundersökningarna (AKU) riktade till personer med funktionsnedsättning som gjorts i Statistiska Centralbyråns (SCB) regi vartannat år sedan 1996. Undersökningen är i huvudsak inriktad på att beskriva situationen för personer i yrkesverksam ålder (16-64 år). För dem som är yngre och dem som är äldre används därför kompletterande uppgifter från bland annat Statens folkhälsoinstitut (FHI) och Hjälpmedelsinstitutet.

Det finns även andra källor som skulle kunna användas i det nu aktuella sammanhanget. Sålunda finns uppgifter om personer med funktionsnedsättning i Försäkringskassans system och delar av Arbetsförmedlingens uppgifter om stödåtgärder riktade mot personer med funktionsnedsättning. Dessa uppgifter bygger emellertid på antingen någon form av formell diagnos eller ett myndighetsbeslut om ekonomiskt eller praktiskt stöd från det allmänna. Det är förklarligt med tanke på syftet med dessa register. Samtidigt leder det till att det verkliga antalet personer med funktionsnedsättning riskerar att underskattas, vilket med hänsyn till den här utredningens ändamål gör att dessa material är mindre användbara.

Ytterligare ett konkret material som fokuserar på antalet personer med funktionsnedsättning finns det anledning att nämna, nämligen det som redovisas i departementspromemorian *De funktionsnedsattas ekonomiska förhållanden*.²⁴⁶ Här görs en analys av antalet personer med funktionsnedsättning baserat på en blandning av uppgifter i olika offentliga register om personer som får någon form av praktiskt eller ekonomiskt stöd från det allmänna och personer som själva uppgett att de har någon funktionsnedsättning. Materialet är rensat för dubbelräkning. I promemorians slutsatser redovisas att det totala antalet personer med funktionsnedsättning

²⁴⁵ Statistiska Centralbyråns vetenskapliga råd 070831, punkt 2.

²⁴⁶ Ds 2008:78, kap 2.

uppgick till mellan 1,3 och 1,45 miljoner personer under åren 2003 – 2004, det vill säga mellan 15 och 17 procent av den totala befolkningen. Antalet personer varierar ganska stort beroende på vilka stödformer man inkluderar. I den högsta siffran ingår även personer utan någon form av samhällsstöd men med självuppskattad funktionsnedsättning i form av att de upplever ”hinder i vardagen”. Det är främst i den äldsta åldersgruppen, som andelen med självuppskattad funktionsnedsättning är hög.

Den undersökning som ligger till grund för den promemorians slutsatser skiljer sig från de övriga som jag kommer att behandla i det följande, inte minst genom den mycket öppna definitionen av funktionsnedsättning som använts när de svarande fått självskatta förekomsten av funktionsnedsättning. Dessutom lämnas begränsad information om vad besluten om praktiskt stöd faktiskt avser. Även om denna undersökning därför inte kommer att analyseras närmare här, belyser den ändå de svårigheter som kan finnas med att göra beräkningar av det nu aktuella slaget.

12.3.3 Materialet från arbetskraftsundersökningarna (AKU)

Den huvudkälla som jag har använt mig av för att få en uppfattning om hur många människor som särskilt skulle kunna dra nytta av förbättringar när det gäller tillgänglighet är alltså *Funktionsnedsattas situation på arbetsmarknaden* (AKU-materialet). Det är en tilläggsundersökning till den ordinarie arbetskraftsundersökningen (AKU) och den omfattar endast personer i arbetsför ålder. Tilläggsfrågorna har ställts vartannat år sedan 1996. Den senaste rapporten bygger på telefonintervjuer som genomfördes under hösten 2008 med cirka 34 000 personer mellan 16 och 64 år.

AKU 2008 var den sjunde i serien. Det finns alltså en längre serie av resultat som redovisats, vilket betyder att det går att göra en bedömning av stabiliteten i materialet. Frågorna har varit i stort sett oförändrade genom åren. Utformningen av den senaste undersökningen gjordes i ett samarbete mellan SCB, Arbetsförmedlingen, Handikappombudsmannen och Handisam.

I tabell 1 redovisas antalet personer som uppgett att de har någon funktionsnedsättning samt deras andel av befolkningen mellan 16 och 64 år. En uppdelning redovisas också på kvinnor och män samt efter om de svarande uppgett att de har en nedsatt arbetsförmåga eller inte.

Definitionen av funktionsnedsättning baseras på FN:s standardregler.²⁴⁷ Vilka funktionsnedsättningar som angetts som svarsalternativ framgår av tabell 2. Uppgifterna om funktionsnedsättning bygger på den intervjuades egna uppgifter och uppfattningar.

Tabell 1 Befolkningen 16-64 år, män och kvinnor med och utan funktionsnedsättning. Antal samt andel av befolkningen i procent.

	Totalt		Män		Kvinnor	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Befolkningen (16-64 år)	5 943 000	100,0%	3 020 000	100,0%	2 922 000	100,0%
Ej funktionsnedsättning	5 022 000	84,5%	2 586 000	85,6%	2 436 000	83,4%
Funktionsnedsättning	921 000	15,5%	434 000	14,4%	486 000	16,6%
Med nedsatt arbetsförmåga	525 000	8,8%	228 000	7,5%	298 000	10,2%
Utan nedsatt arbetsförmåga	367 000	6,2%	194 000	6,4%	172 000	5,9%
Ej svar/vet ej	28 000	0,5%	13 000	0,4%	16 000	0,5%

Källa: Funktionsnedsattas situation på arbetsmarknaden – 4:e kvartalet 2008, s. 17.

Från undersökningen år 2004 och framåt visar det sig att andelen kvinnor med funktionsnedsättning är signifikant högre än andelen män.²⁴⁸ Att skillnaden är signifikant innebär att skillnaden är större än det osäkerhetsintervall, som följer av att det är en urvalsundersökning. Då kan man, med viss sannolikhet, säga att skillnaden verkligen finns.

Av de 921 000 personer, som har uppgett någon form av funktionsnedsättning är 486 000 kvinnor (16,6 procent av åldersgruppen) och 434 000 män (14,4 procent). Skillnaden mellan kvinnor och män är drygt 2 procentenheter. Enligt enkätresultaten har 8,8 procent av arbetskraften en funktionsnedsättning som även sätter ner arbetsförmågan. Bland männen är denna andel 7,5 procent och bland kvinnorna 10,2 procent. I antal betyder det cirka 228 000 män och 298 000 kvinnor. Skillnaden i det här avseendet mellan män och kvinnor är således nära tre procentenheter. Något mer än sex procent av befolkningen har en funktionsnedsättning utan att arbetsförmågan är nedsatt. Här är skillnaden liten mellan män och kvinnor. Bland personer med funktionsnedsättning uppger 57,0 procent att de även har nedsatt arbetsförmåga. Andelen bland män är 52,5

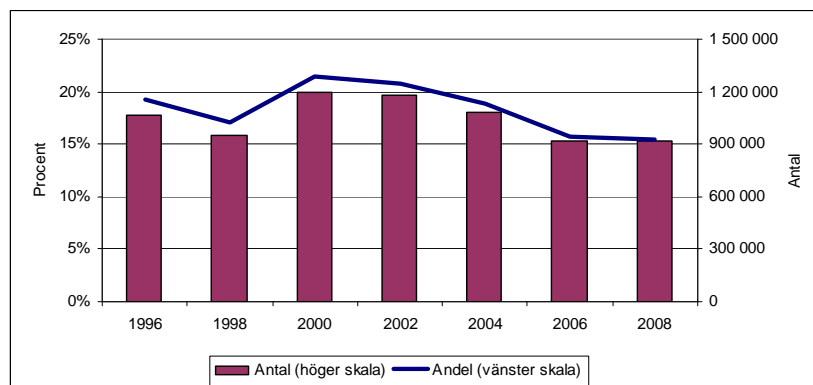
²⁴⁷ Funktionsnedsattas situation på arbetsmarknaden – 4:e kvartalet 2008, s. 13.

²⁴⁸ Funktionsnedsattas situation på arbetsmarknaden – 4:e kvartalet 2008, s. 18.

procent och bland kvinnor 61,3 procent, en markant högre andel alltså bland kvinnor än bland män. Även från jämställdhetsperspektiv är det alltså angeläget att öka tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning.

Totalsiffran för personer som uppger sig ha en funktionsnedsättning har fallit något i de senaste årens undersökningar, som framgår av diagram 3. Som mest uppgick de till 1,2 miljoner år 2000.

Diagram 3 Personer i arbetsför ålder (16 – 64 år) som svarat att de har en funktionsnedsättning 1996-2008. Antal samt andel i procent.



Källa: Funktionsnedsattas situation på arbetsmarknaden – 4:e kvartalet 2008, s. 18.

Anm: Antalet har korrigerats för att vissa personer kan ha mer än en funktionsnedsättning.

Utvecklingen ser ut att delvis följa konjunkturutvecklingen under åren samt utvecklingen av antalet sjukskrivna. Varför det ser ut så ger AKU inte något svar på. Möjligen kan det bero på att många inte vill kännas vid en funktionsnedsättning i tider då arbetsmarknaden är svag. En allmän förbättring av hälsoläget inom åldersgruppen kan också ha inträffat när de äldre faller utanför åldersgränsen i undersökningen och ersätts av efterkrigsgenerationerna. SCB uppger i rapporten att en förklaring kan vara att en större del av intervjuerna åren 2008 och 2006 jämfört med år 2004 genomfördes på dagtid, då många kanske inte vill uppge en funktionsnedsättning om t.ex. arbetskamrater runtomkring kan höra det.

Av tabell 1 framgår att 921 000 människor eller 15,5 procent av befolkningen i åldrarna från 16 till 64 år i Sverige uppger att de har någon funktionsnedsättning. Av dessa uppger något mer än en

500 000 personer att deras arbetsförmåga dessutom är nedsatt. Eftersom arbetsförmågan är nedsatt är det sannolikt att det är i denna grupp som man kan hitta huvuddelen av dem som stöter på de största problemen i sin vardag i form av utestängningseffekter av bristande tillgänglighet. Svaret från en del av dem som uppgett att arbetsförmågan *inte* är nedsatt kan dock ha påverkats av att de arbetar på en arbetsplats som anpassats med tanke på den aktuella funktionsnedsättningen. Därför kan man utgå från att det även bland dem som inte har angett någon nedsatt arbetsförmåga finns personer som drabbas av bristande tillgänglighet i andra sammanhang.

I tabell 2 redovisas vilka funktionsnedsättningar de intervjuade uppgett. I de tre vänstra kolumnerna redovisas andelen av befolkningen fördelat på män, kvinnor och samtliga. Summeras procentandelarna blir resultatet högre än 100 procent, vilket innebär att ett antal personer har angett mer än en funktionsnedsättning. Eftersom det är antalet personer och inte antalet funktionsnedsättningar som är relevanta för den fortsatta analysen, har antalsuppgifterna i de tre högra kolumnerna schablonmässigt korrigerats för denna dubbelräkning som uppgår till knappt 20 procent. Schablonomräkningen innebär att de 20 procentens överskattning fördelas jämnt mellan de olika funktionsnedsättningarna. Det innebär en viss osäkerhet om detaljerna, men påverkar sannolikt totalsummorna relativt lite i den fortsatta analysen. Det är samtidigt, rent allmänt, viktigt att vara medveten om att det finns ett stort antal personer (cirka 185 000) som uppger att de har mer än en funktionsnedsättning.

Även efter korrigeringen för dubbelräkning är den ojämförligt största gruppen personer med nedsatt rörelseförmåga, följd av personer med astma/allergi. Det gäller såväl kvinnor som män. Totalt summeras antalet personer med funktionsnedsättning till 919 000 personer efter den schablonmässiga omräkningen. Det är 2 000 färre än i tabell 1, väl inom den felmarginal som kommer enbart av avrundningar av procentsatser och antal personer. Det behöver i och för sig inte betyda att den schablonmässiga omräkningen är korrekt för varje funktionsnedsättning. Framförallt visar det sig för grupper med relativt få personer, exempelvis personer med lungsjukdom. Det finns alltså en viss osäkerhet som troligen ökar efter den schablonmässiga omräkningen. Uppgifterna för det totala antalet kvinnor respektive män skiljer sig dock obetydligt från tabell 1 till schablonomräkningen i tabell 2.

Tabell 2 Män och kvinnor i åldern 16-64 år med olika funktionsnedsättningar. Antal (schablonmässigt korrigerat för dubbelräknade personer) och andel enligt AKU i procent.

Funktionsnedsättning	Andel enligt AKU med funktionsnedsättning			Antal personer, schablonmässigt korrigerat		
	Män	Kvinnor	Samtliga	Män	Kvinnor	Samtliga
Astma/allergi	16,5	17,4	17,0	60 000	71 000	131 000
Damp/ADHD/Aspberger	..	..	0,8	3 000	3 000	6 000
Diabetes	8,8	6,2	7,4	32 000	25 000	57 000
Dyslexi	7,2	5,0	6,0	26 000	20 000	46 000
Dövhet	3,0	2,3	2,6	11 000	9 000	20 000
Epilepsi	1,6	1,8	1,7	6 000	7 000	13 000
Hjärt-kärlsjukdom	7,0	4,3	5,6	26 000	18 000	44 000
Hörselskada	10,5	7,0	8,6	38 000	29 000	67 000
Mag-/tarmsjukdom	3,9	6,0	5,0	14 000	24 000	38 000
Lungsjukdom	1,4	1,6	1,5	5 000	7 000	12 000
Psoriasis	4,6	4,5	4,6	17 000	18 000	35 000
Psykisk funktionsnedsättning	7,4	11,0	9,3	27 000	45 000	72 000
Utvecklingsstörning	..	..	0,9	3 500	3 500	7 000
Rörelsehinder	28,0	32,2	30,2	102 000	131 000	233 000
Stamning, språk-, tal- eller röststörning	..	..	0,9	3 500	3 500	7 000
Synnedsättning/blindhet	6,7	5,0	5,8	25 000	20 000	45 000
Annan	9,5	12,5	11,1	35 000	51 000	86 000
Totalt	118,7	119,4	119,0	434 000	485 000	919 000
Fokusurvalet	74,2	76,4	75,3	271 000	311 000	582 000

Källa: Funktionsnedsattas situation på arbetsmarknaden - 2008, SCB, s. 20 samt egna beräkningar.

Anm: 1. Uppgifter markerade med fet stil (förutom summor) är signifikanta skillnader av andelarna mellan män och kvinnor. Där antalet intervjuade personer varit för lågt för att kunna redovisas, har uppgifterna inte publicerats och markeras i tabellen med "..".

2. I de fall där fördelningen mellan kvinnor och män inte publicerats, har det totala antalet fördelats lika mellan män och kvinnor.

Även i de följande tabellerna med uppgifter om könsfördelning och om personernas arbetsförmåga uppkommer en del avvikelser. Alla delsummor stämmer inte helt. Till en del beror det på schabloniseringen, till en annan del på att de procent- och antalsuppgifter som redovisas är avrundade. Antalsuppgifterna är i AKU avrundade till närmaste 1 000-tal personer och procentsiffrorna avrundas till en decimal. I beräkningarna kan det göra skillnad med något 1 000-tal personer åt ena eller andra hållet. Med tanke på att det redan från början finns en osäkerhetsmarginal på grund av att det är en urvalsundersökning och att uppgifterna om antalet personer med funk-

tionsnedsättning är svårfångade i sig anser jag att beräkningarna ändå fyller sin uppgift.

Som nämnts inledningsvis står i fokus för den här konsekvensanalysen personer med hörsel-, syn- eller rörelsenedsättning eller astma/allergi. Härtill har jag valt att inkludera dem som uppgett ”annan” funktionsnedsättning. Sammantaget utgör dessa personer vad jag kallar för ”fokusurvalet”.

Anledningen till att jag valt att inkludera dem som uppgett ”annat” som svar på frågan om funktionsnedsättning, är främst att det i denna grupp kan finnas många med flera olika funktionsnedsättningar. I så fall ingår förmodligen även personer som har någon eller några av de specifika funktionsnedsättningar som fokus ligger på. Visserligen återfinns sannolikt i denna grupp även personer som inte bara har någon av de särskilt uppräknade funktionsnedsättningarna, utan även de som har en tillfällig nedsättning av någon funktion till följd av en olycka eller en operation eller liknande och som därför inte har någon funktionsnedsättning i diskrimineringslagens mening. För att minska risken för en systematisk underskattning har jag ändå valt att inkludera personer med ”annan” funktionsnedsättning i den fortsatta analysen. Med den här avgränsningen återstår av ursprungsmaterialet cirka 582 000 personer, eller knappt 10 procent av befolkningen i åldersgruppen 16 – 64 år.

Det kan finnas anledning att göra vissa ytterligare korrigeringar av antalet, framför allt baserat på om de svarande uppgett att deras arbetsförmåga är nedsatt eller inte. Antalet personer inom åldersgruppen 16 – 64 år som direkt skulle påverkas positivt av en förbättrad tillgänglighet blir ändå betydande.

Enligt tabell 2 omfattar alltså fokusurvalet 582 000 personer eller nästan 64 procent av gruppen personer med någon funktionsnedsättning. Bland männen är andelen cirka 62 procent och bland kvinnorna 64 procent enligt den schabloniserade omräkningen i tabell 2. I antal rör det sig om 271 000 män och 311 000 kvinnor.

I tabell 3 redovisas antalet personer med funktionsnedsättning i arbetsför ålder (16 – 64 år) och deras andel av den totala befolkningen inom åldersgruppen, fördelat på personer med och utan nedsatt arbetsförmåga. Uppgifterna om antalet personer har, som nämnts, schablonmässigt räknats om för att korrigera för att cirka 20 procent av de svarande uppgett mer än en funktionsnedsättning. Tabell 3 visar att 342 000 personer i fokusurvalet har uppgett att de även har nedsatt arbetsförmåga, vilket motsvarar 37 procent av samtliga personer med

funktionsnedsättning enligt tabell 1. Samtidigt har 229 000 personer angett att de inte har någon nedsatt arbetsförmåga.

Tabell 3 Personer med funktionsnedsättning i arbetsför ålder (16 – 64 år) fördelade efter arbetsförmåga. Antal (schablonmässigt korrigerat för dubbelräknade personer) samt andel i procent av totalbefolkningen i samma ålder.

Funktionsnedsättning	Arbetsförmåga			Antal personer		
	Nedsatt	Ej nedsatt	Summa	Nedsatt	Ej nedsatt	Summa
Astma/allergi mm	0,8	1,8	2,6	39 000	89 000	132 000
Damp/ADHD/Aspberger	0,1	0	0,1	5 000	0	5 000
Diabetes	0,4	0,7	1,1	19 000	35 000	56 000
Dyslexi	0,3	0,6	0,9	14 000	30 000	46 000
Dövhet	0,2	0,2	0,4	10 000	10 000	20 000
Epilepsi	0,1	0,2	0,3	5 000	10 000	15 000
Hjärt-kärlsjukdom	0,6	0,2	0,9	29 000	10 000	46 000
Hörselskada	0,5	0,9	1,3	24 000	45 000	66 000
Mag-/tarmsjukdom	0,4	0,3	0,8	19 000	15 000	40 000
Lungsjukdom	0,2	0,1	0,2	10 000	5 000	10 000
Psoriasis	0,2	0,5	0,7	10 000	25 000	35 000
Psykisk funktionsnedsättning	1,3	0,2	1,4	63 000	10 000	71 000
Utvecklingsstörning	0,1	0	0,1	5 000	0	5 000
Rörelsehinder	4,2	0,5	4,7	202 000	25 000	238 000
Stamning, språk-, tal- eller röststörning	0,1	0	0,1	5 000	0	5 000
Synnedsättning/blindhet	0,3	0,6	0,9	14 000	30 000	46 000
Annan	1,1	0,6	1,7	53 000	30 000	86 000
Totalt	8,8	6,2	15,5	526 000	369 000	922 000
<i>Fokusurvalet</i>	<i>5,8</i>	<i>3,9</i>	<i>9,9</i>	<i>342 000</i>	<i>229 000</i>	<i>588 000</i>

Källa: Funktionsnedsattas situation på arbetsmarknaden – 4:e kvartalet 2008, SCB, s. 143 samt egna beräkningar.

Anm: På grund av den schablonmässiga omräkningen blir inte antalet personer med och utan nedsatt arbetsförmåga lika med summan av dessa personer som redovisas för varje typ av funktionsnedsättning. Skillnaderna är dock relativt små, utom när det gäller totalsummeringen längst ned i tabellen. Den skillnaden kan förklaras av att 0,5 procent av befolkningen eller 28 000 personer i uppräknade tal enligt tabell 1 inte gått att fördela efter arbetsförmåga.

För personer med rörelsenedsättning är andelen med nedsatt arbetsförmåga 85 procent. Bland personer med nedsatt hörsel eller syn uppger mindre än hälften att de har nedsatt arbetsförmåga. I den stora gruppen personer med astma/allergi är andelen 29 procent. Även personer som inte uppgett sig ha någon nedsatt arbets-

förmåga kan naturligtvis, som nämnts, drabbas av utestängningseffekter som en konsekvens av otillgänglighet i andra sammanhang än i arbetslivet.

Sysselsättningsgraden för personer med funktionsnedsättning kan också säga någonting om omfattningen av utestängningseffekter som ett resultat av bristande tillgänglighet. Bland personer med funktionsnedsättning i arbetsför ålder (16 – 64 år) som uppgett sig inte ha någon nedsatt arbetsförmåga hade 77,6 procent sysselsättning (i form av arbete i någon form eller deltagande i arbetsmarknadspolitiska program) under hösten 2008, varav 50,4 procent på heltid.²⁴⁹ Det kan jämföras med personer utan funktionsnedsättning, där 77,1 procent hade sysselsättning, varav 61,1 procent på heltid. Skillnaden här avser således inte tillgången till arbetsmarknaden i sig, utan i förmågan eller möjligheten att delta i arbetslivet på heltid. Bland personer med funktionsnedsättning som uppger sig ha en nedsatt arbetsförmåga var däremot endast 50 procent sysselsatta, varav 23,8 procent på heltid. För denna grupp är det således både stora skillnader i tillgången på arbetsmarknaden och möjligheten att arbeta heltid jämfört med dem som inte har någon funktionsnedsättning, men även jämfört med personer med funktionsnedsättning utan uppgiven nedsatt arbetsförmåga.

Fördelar vi personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga efter kön får vi resultat enligt tabell 4.

²⁴⁹ Funktionsnedsattas situation på arbetsmarknaden – 4:e kvartalet 2008, SCB, s. 34 och 39.

Tabell 4 Kvinnor och män (16-64 år) med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga. Antal (schablonmässigt korrigerat för dubbelräknade personer) samt procent av befolkningen.

Funktionsnedsättning	Andel av befolkningen			Antal personer		
	Män	Kvinnor	Summa	Män	Kvinnor	Summa
Astma/allergi mm	0,6	1,1	0,8	15 000	26 000	39 000
Damp/ADHD/Aspberg er	0,05	0,05	0,1	2000	2000	5000
Diabetes	0,4	0,5	0,4	10 000	12 000	19 000
Dyslexi	0,4	0,3	0,3	10 000	7 000	14 000
Dövhet	0,2	0,3	0,2	5 000	7 000	10 000
Epilepsi	0,1	0,1	0,1	2000	2000	5000
Hjärt-kärlsjukdom	0,7	0,5	0,6	17 000	12 000	29 000
Hörselskada	0,5	0,5	0,5	12 000	12 000	24 000
Mag-/tarmsjukdom	0,3	0,6	0,4	7 000	14 000	19 000
Lungsjukdom	0,1	0,2	0,2	2000	5000	10000
Psoriasis	0,2	0,3	0,2	5 000	7 000	10 000
Psykisk funktions- nedsättning	1	1,6	1,3	24 000	38 000	63 000
Utvecklingsstörning	0,05	0,05	0,1	1000	1000	5000
Rörelsehinder	3,5	4,8	4,2	85 000	113 000	202 000
Stamning, språk-, tal- eller röststörning	0,05	0,05	0,1	1000	1000	5000
Synnedsätt- ning/blindhet	0,4	0,3	0,3	10 000	7 000	14 000
Annan	0,8	1,4	1,1	20 000	33 000	53 000
Totalt	7,5	10,2	8,8	228 000	299 000	526 000
Fokusurvalet	4,9	6,8	5,8	147 000	198 000	342 000

Källa: Funktionsnedsattas situation på arbetsmarknaden – 4:e kvartalet 2008, SCB, s. 139, 141, 143 och egna beräkningar.

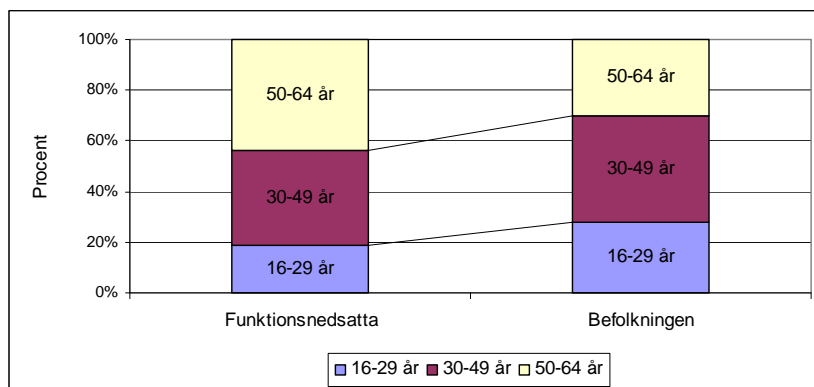
Anm: På grund av den schablonmässiga uppräkningsmetoden stämmer inte alltid summan av män och kvinnor med antalet enligt summakolumnen av samma skäl som angavs i anmärkningen under tabell 3.

Antalet personer i fokusurvalet med nedsatt arbetsförmåga är 342 000 personer enligt tabell 4, varav 147 000 män och 198 000 kvinnor. I procent av samtliga personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga (tabell 1) motsvarar urvalet 64 procent av männen och 64 procent av kvinnorna.

Den största gruppen med nedsatt arbetsförmåga är de som har nedsatt rörelseförmåga, 202 000 personer i åldersgruppen 16 – 64 år. Bland männen är antalet 85 000 och bland kvinnorna 113 000 personer. Det motsvarar 37 respektive 38 procent av personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga enligt tabell 1. För personer med nedsatt arbetsförmåga som har astma/allergi är andelen män knappt 7 och kvinnor knappt 9 procent av samtliga med funktionsnedsättning och med nedsatt arbetsförmåga. Det kan jämföras med att de utgör 22,5 procent av fokusurvalet.

Sannolikheten att ha eller få en funktionsnedsättning ökar påtagligt med stigande ålder. Som framgår av diagram 4 finns närmare hälften av personerna med funktionsnedsättning i åldersgruppen 50-64. Färre än 20 procent finns i åldersgruppen 16-29 år. Inom respektive åldersgrupp totalt stiger andelen med funktionsnedsättning från 10,5 procent i åldersgruppen 16-29 år till 13,9 procent i mellangruppen och till 22,4 procent i åldersgruppen 50 – 64 år.

Diagram 4 Personer med funktionsnedsättning fördelat efter åldersgrupper och jämfört med totalbefolkningen.



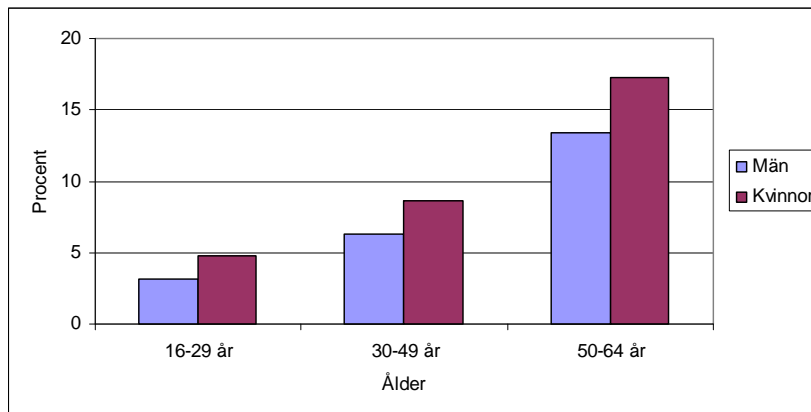
Källa: Funktionsnedsattas situation på arbetsmarknaden – 4:e kvartalet 2008, SCB, s. 106.

Det finns anledning att anta att ökningen av andelen personer med funktionsnedsättning fortsätter att öka efter 65 år. I AKU finns emellertid inga uppgifter om äldre åldersgrupper.

Även mellan män och kvinnor finns det skillnader. I diagram 5 ser vi, som i diagram 4, att andelen personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga ökar med åldern, men också

att andelen är högre för kvinnor i alla åldersgrupper. Andelen ökar dessutom något mer med åldern för kvinnor än för män. Mönstret är detsamma även för samtliga personer med funktionsnedsättning.

Diagram 5 Personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga fördelade på män och kvinnor. Procent av befolkningen.



Källa: Funktionsnedsattas situation på arbetsmarknaden – 4:e kvartalet 2008, SCB, tabell B12, befolkningsstatistik samt egen bearbetning.

12.3.4 Materialet från Statens folkhälsoinstitut (FHI)

Statens Folkhälsoinstitut (FHI) gör årligen en nationell folkhälsoenkät. I en rapport *Hälsa på lika villkor?* från 2008²⁵⁰ redovisas hälsoläge m.m. för personer med funktionsnedsättning som deltagit i FHI:s nationella folkhälsoenkäter under åren 2005 – 2007, det vill säga under de år då det i enkäten funnits med också frågor om funktionsnedsättning. I rapporten uppges att cirka 1,5 miljoner personer, eller 23 procent av befolkningen, i åldern 16 – 84 år hade en eller flera funktionsnedsättningar. I åldern 16 – 64 år fanns drygt en miljon och i åldern 65 – 84 år en halv miljon personer med funktionsnedsättning.

Personer med funktionsnedsättning definieras i FHI:s material som personer som på grund av någon långvarig sjukdom, besvär efter olycksfall, någon nedsatt funktion eller annat långvarigt hälsoproblem i hög grad har en nedsatt arbetsförmåga eller i hög grad hindras i sina andra dagliga sysselsättningar. Till personer med

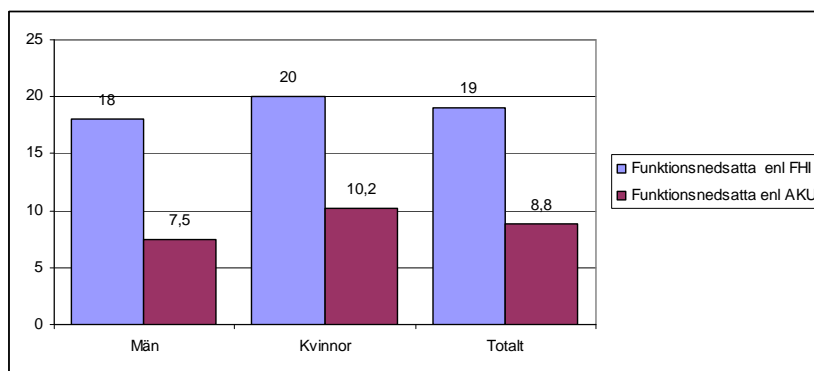
²⁵⁰ Hälsa på lika villkor? Hälsa och livsvillkor bland personer med funktionsnedsättning. Statens folkhälsoinstitut, 2008.

funktionsnedsättning räknas också personer som uppger att de inte ens med glasögon kan urskilja vanlig text i en dagstidning utan svårigheter (personer med synnedsättning), personer som inte ens med hörapparat kan höra vad som sägs i ett samtal mellan flera personer utan svårighet (personer med hörselnedsättning) samt personer som inte kan gå upp ett trappsteg utan besvär eller inte kan gå en omkring fem minuter lång promenad i någorlunda rask takt eller som behöver hjälpmedel eller hjälp av någon annan person för att förflytta sig utomhus (personer med rörelsenedsättning).

Den definition FHI använder för personer med funktionsnedsättning sammanfaller väl med det som i AKU anges som personer med nedsatt arbetsförmåga. I undersökningen från FHI räknar man med att cirka 20 procent av personer med funktionsnedsättning har mer än en nedsatt funktion. Denna uppgift stämmer relativt väl med uppgifterna från AKU enligt tabell 2.

Av diagram 6 framgår att det är stora skillnader mellan uppgifterna i AKU och FHI när det gäller hur stor andel av befolkningen i åldrarna 16-64 år som har en funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga. Enligt FHI är andelen dubbelt så hög som enligt AKU. Även när man jämför FHI-materialet med samtliga personer med funktionsnedsättning enligt AKU (tabell 1) – där alltså även personer som uppger sin inte ha någon nedsatt arbetsförmåga ingår – återstår stora skillnader, cirka fyra procentenheter. En sådan jämförelse är dock knappast relevant eftersom FHI:s definition i huvudsak bara omfattar personer som motsvarar dem som i AKU har uppgett att deras arbetsförmåga är nedsatt.

Diagram 6 Personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga (16-64 år), totalt och fördelat på kvinnor och män enligt FHI och AKU. Andel i procent av befolkningen.



Källa: Hälsa på lika villkor? Hälsa och livsvillkor bland personer med funktionsnedsättning, 2008, s. 17 samt tabell 1.

Skillnaderna mellan FHI och AKU är långt mycket större än vad som ryms inom normala felmarginaler och tyder på stora skillnader i metoder och angreppssätt. Eftersom FHI bara redovisar andelen personer med nedsatt arbetsförmåga eller motsvarande, bör en jämförelse mellan undersökningarna ta sikte på motsvarande delar i AKU-materialet.

Från tabell 4 ovan kan vi hämta uppgiften att summan av antalet personer med dövhet eller hörselskada och med nedsatt arbetsförmåga utgör 0,7 procent enligt AKU. I rapporten från FHI uppges att 9 procent av befolkningen i åldern 16-64 år har så svåra hörselproblem att de har nedsatt arbetsförmåga eller svårigheter att klara av sina dagliga sysslor, således en mer än 10 gånger så hög andel av befolkningen som i AKU-undersökningen. För personer med nedsatt syn är andelen enligt FHI 4 procent mot 0,3 procent enligt AKU, även här alltså en mer än 10 gånger så hög andel. För personer med rörelsenedsättning är däremot siffrorna ungefär desamma, 4 procent enligt FHI jämfört med 4,2 procent enligt AKU. Totalt är andelen personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga eller motsvarande 8,8 procent enligt AKU mot 19 procent enligt FHI.

Tabell 5 Personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga (16-64 år) fördelat efter kön, åldersgrupp och funktionsnedsättning. Andel i procent av befolkningen.

	Män		Kvinnor		Totalt	
	16-64 år	65-84 år	16-64 år	65-84 år	16-64 år	65-84 år
Hörsel	9	20	8	14	9	17
Syn	4	5	4	5	4	5
Rörelsenedsättning	3	18	5	27	4	23
<i>Alla funktionsnedsättningar</i>	<i>16</i>	<i>43</i>	<i>17</i>	<i>46</i>	<i>17</i>	<i>45</i>
Andel personer	18	39	20	41	19	40

Källa: Hälsa på lika villkor? Hälsa och livsvillkor bland personer med funktionsnedsättning, 2008, s. 17.

Räknar vi om andelarna av befolkningen enligt tabell 5 till antal personer får vi resultatet enligt tabell 6. Även här har antalet schablonmässigt korrigerats för dubbelräknade personer, det vill säga personer som uppgett mer än en funktionsnedsättning.

Tabell 6 Antal personer med nedsatt hörsel, syn och rörelseförmåga och med nedsatt arbetsförmåga (FHI).

Funktionsnedsättning	Män		Kvinnor		Totalt	
	16-64 år	65-84 år	16-64 år	65-84 år	16-64 år	65-84 år
Hörsel	237 000	138 000	195 000	116 000	432 000	254 000
Syn	105 000	34 000	98 000	42 000	203 000	76 000
Rörelsehinder	79 000	124 000	122 000	224 000	201 000	348 000
Summa	421 000	296 000	415 000	382 000	836 000	678 000

Källa: Omräkning av tabell 5 med utgångspunkt i befolkningen år 2006 enligt SCB.

Totalsumman av antalet personer i åldern 16 – 64 år med syn-, hörsel- eller rörelsenedsättning blir då efter en sådan korrigering 836 000 personer. Det kan jämföras med summan av alla personer med nedsatt arbetsförmåga i vårt fokusurval i AKU-materialet, som enligt tabell 3 uppgick till 342 000 personer. FHI:s siffror är således två och en halv gång så höga. I fokusurvalet från AKU-materialet ingår då även personer med astma/allergi. Skillnaderna är som störst när det gäller personer med nedsatt syn eller hörsel. Även jämfört med det totala antalet personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga i AKU enligt tabell 1 (525 000 personer) är FHI:s antal 60 procent högre.

Att förklara de stora skillnaderna mellan de två undersökningarna är inte alldeles enkelt. En skillnad finns i formuleringen av frågorna. I FHI:s undersökning inkluderas bland personer med funktionsnedsättning även de som i hög grad hindras i andra dagliga sysselsättningar än arbete på grund av besvär efter olycksfall. Dessutom räknas även in personer som inte hör till denna grupp men som t.ex. uppgett att de inte kan gå uppför ett trappsteg utan besvär eller som inte kan gå en omkring fem minuters promenad i någorlunda rask takt. Dessa formuleringar kan ha lett till att betydligt fler personer kommer med i FHI-materialet än i AKU, som innehåller ett antal givna svarsalternativ med avseende på typ av funktionsnedsättning. De alternativ som ges är av det slaget att de i huvudsak leder tankarna till permanenta funktionsnedsättningar.

En annan skillnad består i att man i de båda undersökningarna använt olika metoder. I AKU görs intervjuerna per telefon medan uppgifterna till rapporten från FHI tas in med skriftliga enkäter. Det är ett känt faktum att brevenkäter ofta tenderar att ge fler kategoriska svar, i det här fallet att fler svarar att de har en funktionsnedsättning och att den i så fall påverkar arbetsförmågan, än vad telefonintervjuer gör. Det anses bero på att i de senare är kontakten med den som gör undersökningen mer direkt och personlig och intervjupersonerna blir då mera försiktiga i sina svar.

I en skriftlig enkät ökar risken för att personer som befinner sig i den gråzon som kan finnas mellan den grupp av personer som helt klart har en funktionsnedsättning och dem som inte har det kommer att ange att de har en funktionsnedsättning. I en telefonintervju kan ju definitionerna förklaras närmare av intervjuaren.

Det finns också stora skillnader i svarsfrekvens mellan de två undersökningarna. I rapporten från FHI anges att svarsbortfallet var 41 procent. I hela AKU-undersökningen var bortfallet 21,5 procent, men endast 4,8 procent för dem som fick tilläggsfrågorna om funktionsnedsättning. Det är det senare bortfallet i AKU som har störst relevans för jämförelsen. Sammanlagt svarade drygt 32 000 personer på tilläggsfrågorna om funktionsnedsättning. Av dem svarade sammanlagt 4 543 personer att de tillhörde gruppen med personer med funktionsnedsättning.²⁵¹

Det stora bortfallet i underlaget till rapporten från FHI skapar naturligtvis en avsevärt större osäkerhetsmarginal, framför allt när underlaget ska räknas upp till att gälla hela befolkningen. Det kan

²⁵¹ Funktionsnedsattas situation på arbetsmarknaden – 4:e kvartalet 2008, SCB, s. 14-15.

vara så att personer med funktionsnedsättning tycker sig ha större anledning än andra att svara på enkäten, eftersom de har en sämre situation än befolkningens flertal och därför passar på att berätta om det när de tillfrågas. Urvalet i båda undersökningarna är annars slumpmässigt och har dragits i samma åldersgrupper, varför resultatet inte borde ge större skillnader än att de ryms inom de osäkerhetsintervall, som redovisas i AKU-undersökningen.

Det stora bortfallet ger troligen ett proportionellt större bortfall av personer utan funktionsnedsättning. En uppfattning av bortfallets betydelse och sammansättning kan man få genom en undersökning utförd av Socialstyrelsen, Karolinska institutet och Stockholms läns landsting²⁵². I den undersökningen gjordes en särskild uppföljning av bortfallet. Här kunde konstateras att bortfallet var större bland yngre personer, bland män och bland personer som ansåg sig ha ett gott hälsotillstånd.²⁵³ Även om den analysen är gjord i samband med en annan undersökning än den som ligger till grund för rapporten från FHI, kan man förmoda att motsvarande socioekonomiska effekter kan spela en roll även för FHI-materialet. Det innebär att risken för överskattade ohälsotal ökar när bortfallet är stort. Även i andra undersökningar har man funnit att resultatet kan snedvridas av stort bortfall. Det kan vara stora socioekonomiska skillnader mellan dem som svarar och de som inte gör det.²⁵⁴

Den metodik, som FHI använder för att få ett större antal svar att bearbeta, nämligen att slå samman resultatet från undersökningar gjorda under tre olika år kan också påverka resultatet, exempelvis om bortfallet mellan åren förändras till sin storlek och/eller sammansättning. Någon sådan analys redovisas inte i rapporten.

Min samlade bedömning är att uppgifterna från den utvidgade AKU-undersökningen har större tillförlitlighet mot bakgrund av relativt låga bortfall, stabilitet, mer preciserade frågor och konsistens av resultaten över åren samt med samtliga svar insamlade under en kort period. Däremot kan uppgifterna från FHI vara användbara om man vill göra en uppskattning av antalet personer med funktionsnedsättning i åldersgruppen 65-84 år som kan antas drabbas av utestängningseffekter på grund av bristande tillgänglighet.

²⁵² Miljöhälsoenkät 2007

²⁵³ Miljöhälsoenkät 2007, tabell 3.3.

²⁵⁴ Using Variation in Response Rates of Demographic Subgroups as Evidence of Nonresponse Bias in Survey Estimates, 2009.

Det beror på att den åldersgruppen över huvud taget inte finns med i AKU.

I tabell 7 redovisas en jämförelse mellan åldersgrupperna 16-64 år och 65-84 år med avseende på personer med hörsel-, syn- och rörelsenedsättning enligt FHI.

Tabell 7 Personer med funktionsnedsättning (16-64 respektive 65-84 år). Andel i procent av befolkningen, samt proportionerna mellan de två åldersgrupperna enligt FHI.

			Ökningsfaktor:
	16-64 år	65-84 år	65-84/ 16-64 år
Hörselnedsättning	9	17	1,9
Synnedsättning	4	5	1,3
Rörelsenedsättning	4	23	5,8

Källa: Hälsa på lika villkor? Statens Folkhälsoinstitut 2008.

Andelen personer med hörselnedsättning nära fördubblas mellan åldersgrupperna, andelen med synnedsättning blir 1,3 gånger så stor medan personer med rörelsenedsättning är nära sex gånger större i den äldre åldersgruppen än bland dem i åldern 16-64 år. Vi utgår från att de stora nivåskillnaderna mellan undersökningarna från AKU och FHI är systematiska. I så fall borde ökningstakten från åldersgruppen 16-64 år till 65-84 år enligt FHI kunna användas för att göra en framskrivning av resultatet från AKU till att avse personer i åldersgruppen 65-84 år. Resultatet av beräkningarna redovisas i tabell 8.

Tabell 8 Personer med funktionsnedsättning och med svårigheter att klara de dagliga sysslorna. Antal och andel av befolkningen (65-84 år) efter framskrivning av AKU-siffrorna för åldersgruppen 16 – 64 år med hjälp av FHI-materialet.

	Andel 16-64 år enligt AKU	Uppräknings- faktor enligt FHI	Andel av be- folkningen 65-84 år	Antal per- soner 65-84 år
Hörselnedsättning	0,7	1,9	1,3	19 000
Synnedsättning	0,3	1,3	0,4	5 000
Rörelsenedsättning	4,2	5,8	24,2	343 000
Summa			25,8	367 000

Källa: Bearbetning av tabell 3, tabell 7 och befolkningsuppgifter från SCB.

Så är exempelvis andelen personer med rörelsehinder enligt AKU 4,2 procent av befolkningen i åldern 16-64 år. Enligt tabell 7 är andelen personer med nedsatt rörelsefunktion 5,8 gånger högre i den äldre åldersgruppen. Med en faktor på 5,8 blir i så fall andelen i åldersgruppen 65-84 år 24,2 procent eller 343 000 personer. Antalet personer med nedsatt hörsel eller dövhet blir med samma beräkningsmetod cirka 19 000 personer och antalet med nedsatt syn eller blindhet cirka 5 000 personer. Summan av personer med de tre funktionsnedsättningarna blir med den använda beräkningsmetoden cirka 367 000 personer, vilket motsvarar 25,8 procent av totalbefolkningen i åldersgruppen.

En annan metod att få fram antalet personer med funktionsnedsättning och med svårigheter att klara sina dagliga sysslor i åldern 65-84 år, är att göra en framskrivning baserad på uppgifter om personer som ingår i själva AKU-materialet och deras andel av befolkningen i olika åldersgrupper.²⁵⁵ Andelen ökar med 5,7 procentenheter per åldersgrupp. Antalet åldersgrupper är endast tre (16-29, 30-49 och 50-64 år) och åldersgrupperna skiljer sig åt i storleksordning, så den statistiska säkerheten i en sådan framskrivning av trenden är tveksam.

Trenden indikerar likväl en ökning av andelen personer med funktionsnedsättning och med svårigheter att klara sina dagliga sysslor i befolkningen i åldern 65-84 år till 21,0 procent, från 15,3 procent i åldersgruppen 50-64 år. Vårt fokusurval utgör omkring 65

²⁵⁵ Funktionsnedsattas situation på arbetsmarknaden – 4:e kvartalet 2008, tabell B9, SCB 2008.

procent av det totala antalet personer med funktionsnedsättning och med nedsatt arbetsförmåga. Om man då räknar ner andelen till 65 procent av 21 procent för att få kongruens i analysen, ger det en andel på cirka 13,5 procent bland personer i åldern 65–84 år. Åldersgruppens storlek var under 2008 1 420 000 personer. Om 13,5 procent av dessa har en funktionsnedsättning som i arbetsför ålder medför nedsatt arbetsförmåga, blir det 192 000 personer. Den siffran ska jämföras med de 367 000 personer beräkningen enligt tabell 8 gav.

Vid en framskrivning för att få en bild av åldersgruppen 65-84 år ger alltså en användning av FHI-materialet ett markant annorlunda resultat jämfört med om framskrivningen görs bara med hjälp av uppgifterna i AKU-materialet. Ett skäl kan vara att beräkningarna med AKU som grund missar att många personer i arbetsför ålder och utan nedsatt arbetsförmåga, med stigande ålder ändå får större svårigheter att klara sina dagliga sysslor. Den enkla framskrivningsmodellen skulle då leda till en underskattning av andelen personer i åldern 65-84 år med funktionsnedsättning och med svårigheter att klara de dagliga sysslorna.

I diagram 2 visades hur andelen personer med nedsatt rörelseförmåga ökar mycket snabbt för åldersgrupperna över 65 år. Därför finns det anledning att utgå från att ökningen verkligen är stor. En uppskattning av antalet personer med funktionsnedsättning över 65 år baserad på FHI-materialet kan därför vara relevant. Antalet personer med funktionsnedsättning över 65 år i fokusurvalet kan uppskattas till 367 000. Osäkerheten är dock stor, och blir än större med avseende på specifika funktionsnedsättningar. Enligt summeringen i tabell 10 blir antalet personer med nedsatt syn eller hörsel relativt litet, men man kan utgå från att många sådana personer också finns med bland dem som anges som personer med nedsatt rörelseförmåga. Med stigande ålder får ju åtskilliga personer både nedsatt rörelseförmåga och nedsatt syn eller hörsel, medan undersökningarna tar sikte på en huvudsaklig funktionsnedsättning.

12.3.5 Hjälpmedelsinstitutets uppgifter

Även åldersgruppen 0-15 år saknas i undersökningen från AKU. Den åldersgruppen omfattade i slutet av 2008 1 664 781 personer eller cirka 18 procent av den totala befolkningen. Många av dessa barn och ungdomar har funktionsnedsättningar av olika slag. Enligt

en sammanställning från Hjälpmedelsinstitutet²⁵⁶ hade cirka 14 procent av barnen i åldrarna från 2-17 år någon form av långvarig sjukdom eller funktionsnedsättning.

Sammanställningen bygger i huvudsak på undersökningar från 2001, men det finns ingen anledning att tro att de relativa talen har förändrats över tid i någon större omfattning. I tabell 9 redovisas andelen barn och ungdomar i åldern 2-17 år med en långvarig sjukdom eller en funktionsnedsättning i materialet från 2001, men omräknat till antal personer i samma åldersgrupp år 2008.

Tabell 9 Barn och ungdomar i åldern 2-17 år med långvarig sjukdom eller funktionsnedsättning. Andel av befolkningen år 2001 och omräknat till antal personer i samma åldersgrupp år 2008.

	Andel 2001	Antal 2008
Autism	0,1	2 000
Synskada	0,1	2 000
Diabetes	0,3	5 000
Talfel	0,4	7 000
Rörelsehinder	0,4	7 000
Hörselskada	0,5	9 000
Epilepsi	0,6	10 000
Mag- tarmbesvär	1,0	17 000
Astma	2,0	34 000
Läs och skrivsvårigheter	8,5	146 000
Summa	14,0	239 000
Urval	3,0	52 000

Källa: Hjälpmedelsinstitutet och SCB.

Åldersgruppen 2 – 17 år överlappar den i materialen från AKU och FHI med två år (16- och 17-åringarna). Materialet saknar samtidigt uppgifter för barn under två år. I praktiken har det förmodligen liten betydelse för uppskattningen av antalet barn och ungdomar med funktionsnedsättning som riskerar att drabbas av utestängningseffekter på grund av bristande tillgänglighet. Det beror på att det finns lika många överlappande åldersgrupper över 15 år som frånvarande under 2 år. Huvuddelen av de uppgivna funktionsnedsättningarna i Hjälpmedelsinstitutets material beror på sjukdomar eller medfödda skador, även om man kan räkna med att antalet med

²⁵⁶ "Så många barn...", Hjälpmedelsinstitutet.

förvärvade skador ökar något med åldern. Med hänsyn till andra osäkerheter i materialet kan vi bortse från överlappningen respektive avsaknaden av data för 0-2-åringarna jämfört med undersökningarna från AKU och FHI. Det innebär dock en viss överskattning av det totala antalet personer med funktionsnedsättning.

Barn- och ungdomar med en funktionsnedsättning som ingår i fokusurvalet, alltså de med nedsatt syn, hörsel eller rörelseförmåga eller astma/allergi, utgör totalt tre procent av befolkningen 2-17 år eller omkring 52 000 barn och ungdomar.

Liksom i de andra materialen bygger uppgifterna på uppgivna funktionsnedsättningar och inte på antal personer. Därför finns sannolikt även här ett antal barn och ungdomar med flera funktionsnedsättningar. I både AKU-undersökningen och i FHI-materialet framgår att andelen dubbelräknade personer uppgår till cirka 20 procent. Det finns inga uppgifter om det i Hjälpmedelsinstitutets material. Det finns emellertid ingen särskild anledning att tro att det materialet skulle avvika på något speciellt sätt i det här avseendet. Med en korrigering för dubbelräknade personer utgör antalet barn- och ungdomar i fokusurvalet knappt 42 000 personer.

12.3.6 Sammanfattande uppskattning

För vi samman uppgifterna från avsnitten 12.3.3 – 12.3.5 om antalet personer med funktionsnedsättning i fokusurvalet, med nedsatt arbetsförmåga eller med svårigheter att själv klara sina dagliga sysslor, framkommer en bild av hur stor andel av befolkningen som särskilt riskerar att drabbas av utestängningseffekter på grund av bristande tillgänglighet, tabell 10. Det rör sig om sammanlagt 700 000 – 800 000 personer i åldern 2-84 år. Det motsvarar i sin tur 10-11 procent av befolkningen i samma åldersgrupp.

Tabell 10 Summering av antalet personer (schablonmässigt korrigerat för dubbelräknade personer) med astma/allergi samt med syn-, hörsel- och rörelsenedsättning i åldern 2-84 år, och med nedsatt arbetsförmåga eller svårigheter att sköta sina dagliga sysslor.

Funktionsnedsättning	2-17 år	16-64 år	65-84 år	Summa
Astma/allergi	27 000	39 000	..	
Syn	2 000	14 000	5 000	21 000
Hörsel	7 000	34 000	19 000	60 000
Rörelse	6 000	202 000	343 000	551 000
Annat	..	53 000	..	
Summa	42 000	342 000	367 000	751 000
<i>Källa, tabell:</i>	<i>9</i>	<i>3</i>	<i>8</i>	
Befolkning	1 698 956	5 840 021	1 364 588	7 279 986
Procent av befolkningen	2 %	6 %	27 %	10%

Det bör betonas att den här bilden, som framgått löpande av de redovisade beräkningarna, speglar en konservativ uppskattning av antalet särskilt berörda personer. Den gör inte på något sätt anspråk på att berätta "sanningen" om befolkningsgruppen människor med funktionsnedsättning; i stället handlar det om att jag har velat redovisa med hjälp av officiellt publicerad statistik – med alla dess fel och brister – hur omfattande redan denna snävt definierade del av befolkningen är som i sina dagliga liv möter hinder mot att delta på likvärdiga villkor i samhällslivet på grund av bristande tillgänglighet.

Härtill kommer, som jag redan pekat på, att det bland dem som uppgett sig inte ha någon nedsatt arbetsförmåga sannolikt finns personer som i större eller mindre utsträckning hindras av omgivningens otillgänglighet i andra sammanhang än i arbetslivet. För personer över 84 år saknas vidare uppgifter helt i den här redovisade statistiken. Och för dem som ingår i åldersgruppen 65-84 saknas uppgifter om förekomsten av astma/allergi.

Slutligen finns det skäl att åter påminna om utgångspunkten i det här avsnittet, nämligen att åtgärder för ökad tillgänglighet inte primärt ska ses som säråtgärder som syftar till att tillfredsställa behov bara hos personer med funktionsnedsättning. I stället är det fråga om att skapa funktionella förhållanden som gör verksamheter tillgängliga för så många människor som möjligt; vi bär barn, matkassar och bagage, vi drar barnvagnar och shoppingvagnar, vi ser inte så bra eller hör inte så bra och får tyngre för att gå, ofta på

grund av högre ålder och alldeles oavsett funktionsnedsättning i diskrimineringslagens mening. Dessutom gör den allmänna demografiska utvecklingen att alltfler människor över tid kommer att utestängas från samhällsgemenskapen om inte tillgänglighet blir till verklighet.

Utän att alltså kunna sätta någon siffra på den enligt detta synsätt egentliga slutsumman av antalet personer som skulle dra störst nytta av tillgänglighetsskapande åtgärder, vågar jag ändå påstå att det rör sig om flera miljoner människor.

12.4 Samhällsekonomiska kostnader och intäkter

I detta avsnitt redovisas en principiell ekonomisk analys av tänkbara samhällsekonomiska konsekvenser av åtgärder för ökad tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Arbetsgivare och vissa utbildningsanordnare har redan i dag en skyldighet enligt diskrimineringslagen (2008:567) att vidta stöd- och anpassningsåtgärder för personer med funktionsnedsättning varför lagstiftningsförslagen i den här promemorian i huvudsak fokuserar på andra samhällsområden än arbetslivet. Vissa aspekter från arbetslivssektorn tas ändå upp här därför att de kan bidra till att principiellt belysa hur samhällsekonomiska kostnader och intäkter kan beskrivas.

I det här avsnittet ska även beskrivas sambandet mellan reala samhällsekonomiska kalkyler och kassamässiga effekter för enskilda, för företagssektorn, och för den offentliga sektorn som helhet. För det ändamålet redovisas några förenklade kalkylexempel. Även från sådana förenklade kalkyler kan man dra en del slutsatser om hur en investering för ökad tillgänglighet kan bli lönsam utifrån olika perspektiv. Redan här ska påminnas om att man i samhällsekonomiska kalkyler bör söka värdera kostnader och intäkter även när det inte finns något konkret marknadspris för en vara eller tjänst och oavsett om de transaktioner som ingår i kalkylen fullföljs eller inte.

12.4.1 Alternativkostnadsbegreppet

Kostnader och intäkter i en samhällsekonomisk kalkyl analyseras med ett alternativbegrepp, som söker beskriva vad som händer med samhällets resurser om ett visst beslut tas respektive inte tas.

Grundtanken är att en och samma resurs inte kan användas på två olika sätt, i vart fall inte samtidigt. Man blir därför tvungen att göra val. Valet i sig kan avslöja hur man som privatperson, eller beslutsfattare i någon annan roll, värderar ett alternativ mot ett annat.

När vi som enskilda personer eller som företagare fattar ekonomiska beslut i vårt dagliga liv använder vi oss normalt sett av kassamässiga begrepp. Det är pengar som går ut ur eller kommer in till den enskildes plånbok eller företagets kassa som räknas. Alternativkostnaden finns dock alltid där i form av alternativa val, om än inte alltid medvetet.

Ett annat användbart begrepp är marginalkostnad eller marginalintäkt. Med detta menas t.ex. att den sista timmens arbete eller fritid inte värderas lika mycket av en individ som den första. Eller med andra ord att en timmes fritid blir allt mer attraktiv ju fler timmar man arbetar. Motsatsen gäller också, nämligen att den som saknar arbete värderar den sista timmen av fritid eller sysslolöshet betydligt mindre än den första.

Privatpersonens perspektiv

För att göra alternativkostnadsbegreppet lite mer konkret från den enskilda människans perspektiv ska vi inleda med några enkla räkneexempel. Att köpa en diskmaskin, som sparar tid i den meningen att vi slipper diska för hand och i stället kan umgås med vänner eller familjen, eller i vart fall ägna oss åt annat än att diska, är ett typiskt alternativkostnadsresonemang i vardagen. Vet man vad diskmaskinen kostar i inköp, vad driften kostar och hur mycket tid man sparar, kan man räkna ut vilket pris vi sätter på den extra fritid som vi kan ägna åt annat än att diska.

Om maskinen kostar 6 000 kronor och skrivs av på fem år, blir den årliga kapitalkostnaden 1 200 kronor. Med en tidsbesparing på fem timmar i veckan blir kapitalkostnaden cirka 6 kronor per inbesparad handdisktimme. Till detta ska läggas driftskostnader och räntor. Beroende på om vi normalt handdiskar i rinnande varmt vatten eller använder energieffektivare sköljningsmetoder blir merkostnaden för energi till diskmaskinen kanske 10 kronor per inbesparad diskstimme. Alternativkostnaden för den extra fritiden blir då omkring 16 kronor per timme. Vi hade också kunnat använda de här pengarna till något helt annat än att köpa diskmaskinen, som att göra en resa, köpa kalvkotletter oftare till middag eller att köpa

en ny cykel till barnen. Vårt val att använda pengarna till just en diskmaskin innebär att vi värderat fritid och bekvämlighet högre än andra konsumtionsalternativ.

Ett annat enkelt exempel är om man tar in städhjälp, som efter skatteavdrag numera kanske kostar cirka 200 kronor per timme. Ett sådant beslut innebär i sin tur att vi värderat den tid som vi på så sätt får över till annat än att städa till 200 kronor per timme.

Genom sådana här exempel kan vi alltså synliggöra den annars osynliga värdering som vi gör på marginalen av att göra annat än att diska och städa. När vi beslutar om investeringen i diskmaskinen eller utläggerna för städhjälp, gör vi alltså uttalat en värdering av vår egna fria tid, trots att det inte finns något uttalat marknadspris på den.

Ett annat exempel på tidsvärdering kan vi hämta från arbetsmarknaden. Här finns ju ett direkt marknadspris på arbetstid. De flesta människor i arbetsför ålder får sin försörjning ordnad genom arbete. Ju fler timmar vi arbetar, desto mera pengar får vi till vårt uppehälle och för andra ändamål. Men för om inte alla, så i alla fall de allra flesta människor finns det en gräns för hur mycket vi vill arbeta per dygn, per vecka eller per år. Dygnet ska också användas för att sova och återhämta sig, umgås med familj, vänner och att ägna sig åt fritidsintressen. De flesta vill även ha en mera sammanhängande semester under året. Därför finns det en gräns för när värdet av de extra pengar vi får för att arbeta en timme till, inte är tillräckligt för att kompensera för förlusten av ledigheten. Då blir alternativkostnaden på marginalen för mer arbete, alltså priset för den sista arbetstimmen, högre än värdet av fritiden. Det är ju också därför som arbete på övertid brukar betalas mer än den normala arbetstiden.

Sammantaget är det således inte bara pengar in till eller ut från den enskildes kassa, som ligger bakom besluten att arbeta mer eller mindre. Det finns även ett mätbart pris för den fritid som man får lov att avstå ifrån när man arbetar.

En genomsnittlig industriarbetarlön för den som arbetar heltid var enligt SCB:s lönestatistik i februari 2009 drygt 136 kronor (95 kronor efter 30 procents inkomstskatt).²⁵⁷ Om övertidsarbete betalas med 50 procents högre lön innebär det att fritiden på marginalen värderas till 204 kronor per timme före skatt, eller 143 kronor per timme efter skatt.

²⁵⁷ Genomsnittlig timlön för arbetare, privat sektor (KLP), kronor efter näringsgren SNI 2007.

Nu varierar värdet på fritid kraftigt beroende på den enskilda människans egen situation. För den som är utan, eller har för lite, arbete eller annan sysselsättning blir värdet för en förlorad timme fritid nära noll. En person i den situationen vill förmodligen helt enkelt inte ha mer fritid utan hellre arbeta och tjäna pengar. Därför kan många i den situationen tycka att marginalkostnaden för den första timmen fritid som man avstår från är betydligt lägre än den lön man får.

På motsvarande sätt skulle man teoretiskt kunna beräkna värdet för någon som inte har tillgång till en vara, en tjänst eller en verksamhet av att kunna få det, t.ex. att obehindrat kunna handla i en butik, besöka en teater eller företa en resa med tåg. För många personer med funktionsnedsättning t.ex., skulle ett sådant värde, om än teoretiskt, av att på samma sätt som flertalet kunna komma in i en butik eller röra sig fritt på gator och torg förmodligen sättas ganska högt. För den som inte har någon nedsatt funktionsförmåga är ett sådant värde inget man ens reflekterar över; marginalvärderingen är nära eller lika med noll. Men även för dessa personer finns det ett outtalat, indirekt, pris för att t.ex. gå till en affär och göra ett inköp. Ett exempel är att för den som förlänger lunchen med en timme för att handla eller göra andra ärenden, blir alternativkostnaden lika med den lön som han eller hon då går miste om. Antingen får man räkna med ett löneavdrag eller också måste man arbeta in den förlorade arbetstiden vid ett annat tillfälle.

En person med funktionsnedsättning skulle kunna tänkas värdera möjligheten att självständigt göra ett besök i en butik betydligt högre än den som saknar funktionsnedsättning, eftersom den förra ofta inte har samma fria valmöjlighet. Om en person med funktionsnedsättning måste ha hjälp för att komma in i en butik, eller om olika hinder på andra sätt stoppar tillgängligheten, kommer värdet från en samhällsekonomisk synvinkel av att kunna göra ett sådant besök att sättas högt. Att utkräva en sådan betalning i verkligheten skulle visserligen framstå som cyniskt, men som principiellt resonemang för att belysa alternativkostnadsbegreppet när det gäller kalkyler av samhällsekonomiska kostnader och intäkter har exemplet ändå viss relevans.

Ett annat sätt att värdera tillgängligheten till butiken är att se på alternativen. Vi tänker oss då att otillgängligheten gör att antingen en personlig assistent eller någon anhörig följa måste följa med konsumenten som ledsagare. I det senare fallet kommer vi återigen fram till värde som uppgår till 95 kronor per timme, det

vill säga alternativkostnaden för en timmes genomsnittlig lön efter skatt om den anhörige annars skulle ha arbetat. Den samhällsekonomiska kostnaden blir emellertid betydligt högre, eftersom arbetet skulle ha genererat inkomstskatt, arbetsgivaravgifter, företagskatter, vinster m.m. Den verkliga lönekostnaden är minst 180 kronor per timme. En personlig assistent, åter, kostar i många fall ännu mer. Där blir alternativkostnaden för samhället cirka 250 kronor per timme.²⁵⁸ I detta senare fall motsvaras den samhällsekonomiska kostnaden av ett faktiskt kassamässigt flöde till den personliga assistenten, till skattemyndigheter, inbetalning av arbetsgivaravgifter, kostnader för administration m.m. Det blir då den offentliga sektorns implicita värdering av tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

Det samhällsekonomiska värdet för möjligheten för en person med funktionsnedsättning att göra inköp i en butik på egen hand – det vill säga i en butik som utformats så att den är tillgänglig – blir alltså mellan 180 och 250 kronor per timme. Butikens tillgänglighet ger dessutom ett samhällsekonomiskt värde för många andra personer, som kunder med barnvagnar, shoppingvagnar, rullväskor, liksom för dem som har svårigheter att ta sig in i och runt i butiken utan att ha funktionsnedsättning i diskrimineringslagens mening.

Slutsatsen här blir alltså sammanfattningsvis att det finns en alternativkostnad, och därmed ett värde, för aktiviteter och tidsanvändning för personer med funktionsnedsättning som för alla andra. Det finns därmed också både ett privat och ett samhällsekonomiskt värde i att alla har jämförbara möjligheter att kunna ta sig fram på gator och torg och kan handla i en butik eller gå på bio eller företa en resa om man så vill.

Företagets perspektiv

I grundläggande nationalekonomisk litteratur ges också exempel som beskriver alternativkostnader för företag och företagare. Låt oss ta bensinmacksinnehavaren, som även har en verkstad på baksidan, som exempel. Om han eller hon inte kan betjäna bensinkunderna på grund av sitt arbete i verkstaden, blir företagets kostnad för verkstaden det netto som går förlorat på bensinkunderna. Det är alternativkostnaden för verkstadsarbetet. På samma sätt är alter-

²⁵⁸ Personlig assistans enligt LASS ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, Socialtstyrelsen 2008, s. 104.

nativkostnaden för att på heltid betjäna bensinkunderna det netto som skulle ha tjänats in om innehavaren kunnat utföra sina verkstadsarbeten. I vissa fall kommer alternativkostnads kalkylen att leda till att företaget väljer att anställa någon som sköter den ena av de två verksamheterna.

För att göra kalkylerna lite konkretare när det gäller kostnader för tillgänglighetsåtgärder kan vi utgå från en tänkt investering i en ramp, som behövs för att personer som använder rullstol eller rullator ska kunna ta sig in i en butik. Vi kan anta att rampen kostar 20 000 kronor exklusive mervärdesskatt. Enligt Boverkets beräkningar täcker det kostnaden för en ramp i enkelt utförande.²⁵⁹ Med en avskrivningstid, både bokföringsmässigt och realt, på fem år blir kostnaden 4 000 kronor per år. Efter avdrag för den skattemässiga avskrivningen, blir företagets utgifter 2 880 kronor per år om skattesatsen är 28 procent. Om rampen i verkligheten håller längre än fem år, blir naturligtvis de verkliga utgifterna per år lägre för företaget.

Nästa fråga för företagaren är hur det ska löna sig. Företagaren måste få in minst 2 880 kronor mer per år i kassan än om investeringen inte görs. Med en genomsnittlig bruttomarginal på 30 procent, måste försäljningen öka med 9 600 kronor mer per år än vad den annars skulle ha gjort. Det kan således räcka med att en person med rullstol eller rullator, som annars inte skulle ha gjort det, kommer in i butiken per dag och handlar för 32 kronor om butiken är öppen 300 dagar per år, alternativt att en sådan person kommer in och handlar för 320 kronor var tionde dag.

Antalet personer med rörelsehinder och med nedsatt arbetsförmåga eller svårigheter att sköta sina dagliga sysslor utan hjälp, beräknades enligt tabell 10 till cirka 551 000 personer i åldern 2-84 år. Därutöver finns det ett antal personer utan nedsatt arbetsförmåga eller svårigheter att klara sina dagliga sysslor utan hjälp. I åldern 16-64 år var de cirka 25 000 enligt tabell 3. Härtill kommer ett okänt antal i åldern 65-84 år. En annan stor kundgrupp som skulle dra nytta av företagets investering i en ramp är, som redan antytts, alla de med shoppingvagnar, rullväskor eller annat bagage. Till detta kan man lägga att det ständigt rullar cirka 300 000 barnvagnar i landet med minst två chaufförer per barnvagn som ofta tillhör en både köpvillig och köpstark samhällsgrupp.

²⁵⁹ Konsekvensbeskrivning av nya tillämpningsregler gällande tillgänglighet till befintliga publika lokaler, Boverket 2003, s. 46-47.

Sammantaget skulle alltså butikens investering i en ramp kunna ge ett sådant tillskott till kundunderlaget att den snabbt blir lönsam. Med det perspektivet kan alltså ett företags utgifter för att göra verksamheten tillgänglig för kunder med funktionsnedsättning inte enbart ses som en kostnad. Den är i stor utsträckning en investering i möjligheter till framtida intäkter.

Det här förda resonemanget gäller emellertid i första hand för en enskild företagare, däremot inte med automatik för företagssektorn som helhet. Genomsnittligt har personer med funktionsnedsättning oftare än andra en svag ekonomi. Exempelvis saknar personer med funktionsnedsättning kontantmarginal i genomsnitt tre till fyra gånger oftare än vad som är fallet för totalbefolkningen, även om man tar hänsyn till ålder, kön, utbildning m.m., enligt en rapport från Riksförsäkringsverket.²⁶⁰ De pengar man har kommer därför i många fall visserligen att användas, men mer troligt i en butik som är tillgänglig för personer med funktionsnedsättning eller till något annat ändamål än konsumtion. Ökad omsättning i en butik kan då komma att motsvaras åtminstone till en del av minskad omsättning i en annan. Den svagare personliga ekonomin gäller dock inte alla personer med funktionsnedsättning. Med stigande medelålder och en, i genomsnitt, bättre ekonomisk situation över tid, kommer det att finnas allt fler också köpstarka personer med funktionsnedsättning. Utan tillgängliga kommersiella verksamheter kommer då en allt större del av köpkraften att gå till sparande. Investeringar i tillgänglighet kommer därför, även med beaktande av substitutionseffekter mellan butiker, att kunna ge positiva nettoeffekter för hela företagssektorn.

Den offentliga sektorns perspektiv

Även den offentliga sektorns kassa påverkas av de beslut som enskilda eller företag tar. När det gäller beslut om anställning eller att utöka arbetstiden får den offentliga sektorn kassaförstärkning genom inkomstskatter och arbetsgivaravgifter. Här skiljer vi inte på den offentliga sektorns olika delar som stat, landsting, kommun eller offentliga försäkringssystem. Fördelningen av kostnader och intäkter mellan den offentliga sektorns olika delar spelar ingen roll i en samhällsekonomisk analys. Fördelningen av kostnader och in-

²⁶⁰ Ojämlighet i levnadsvillkor, RFV 2003:15 s. 32.

täkter mellan sektorns olika delar kan dessutom i allmänhet ändras genom enkla beslut.

När enskilda använder sina pengar för konsumtion får statskassan inkomster från mervärdesskatt och punktskatter. Om samhället blir tillgängligare för personer med funktionsnedsättning bortfaller delar av de offentliga kostnaderna för assistent hjälp, specialtransporter och annat stöd. Den assistans som personer med funktionsnedsättning har haft i form av hjälp från familj, vänner och bekanta kan istället frigöras och användas till andra ändamål.

Intäkter och kostnader i samband med anställning

Möjligheten för personer med funktionsnedsättning att få och att behålla en anställning står visserligen inte i fokus för den här utredningen. Som en ytterligare belysning av alternativkostnadsanalysen, kan det likväl vara på sin plats med ett kort principiellt resonemang om de olika ekonomiska stödsystem som finns för att främja sådana anställningar.

Normalt sett behövs ingen avancerad samhällsekonomisk analys för att vare sig löntagare, arbetsgivare eller aktörer inom den offentliga sektorn ska fatta beslut om att t.ex. inrätta en ny anställning eller att arbeta en timme extra. Löntagaren gör sin egen kalkyl och arbetsgivaren sin. Marknadskrafter och kollektivavtal sätter lönenivån. Den offentliga sektorn får sitt genom skatter och avgifter och blir normalt inte inblandad i processen, annat än som eventuell arbetsgivare.

Om en arbetsgivare har ett negativt förhållningssätt till personer med funktionsnedsättning, eller om en arbetssökandes funktionsförmåga är så pass begränsad att han eller hon inte är lika produktiv som andra arbetssökande utan motsvarande funktionsnedsättning, blir det svårare att få ett arbete. Arbetsgivarens val står i allmänhet inte mellan att anställa en person med funktionsnedsättning och att inte anställa någon alls. Valet står i stället mellan att anställa någon med en funktionsnedsättning eller någon utan en sådan funktionsnedsättning. Då kan den kassamässiga effekten av ett eventuellt behov av stöd- och anpassningsåtgärder i det enskilda fallet bli till nackdel för personer med funktionsnedsättning. Därför kan det behövas ett särskilt ekonomiskt stöd för att en sådan anställning ändå ska komma till stånd. Både utifrån ett samhällsekonomiskt och ett mer begränsat offentligt kassamässigt perspek-

tiv kan det vara lönsamt att ge subventioner av olika slag för att förbättra den företagsekonomiska kalkylen för arbetsgivaren.

Om en person med funktionsnedsättning på det här sättet kan gå från arbetslöshet till arbete kommer den samhällsekonomiska vinsten att bestå i hans eller hennes totala lönekostnader plus vinsten av den anställdes arbete för arbetsgivaren. På minussidan får bokföras kostnader för eventuella anpassningsåtgärder. Det positiva samhällsekonomiska nettoresultatet av den kalkylen är oftast lätt att räkna ut. Det är också skälet till att det är samhällsekonomiskt lönsamt att vid behov subventionera en anställning för en person med funktionsnedsättning, som annars inte skulle ha fått ett arbete.

Två andra aspekter kan emellertid förändra kalkylen så att stöd- och anpassningsåtgärder blir lättare att företagsekonomiskt räkna hem även utan offentliga stödsystem. Den första handlar om hur arbetsplatsanpassningen ser ut. Ju mer generella åtgärder som används, desto fler personer kommer troligen att ha nytta av investeringen. Olika typer av begränsningar i funktionsförmåga kan ju uppstå för alla under kortare eller längre tid genom skada eller sjukdom. Om en sådan investering gör det lättare för arbetstagarna att fortsätta att arbeta, blir investeringen, sett från arbetsgivarens synpunkt, snabbare lönsam.

En andra aspekt är att arbetsgivaren genom att göra arbetsplatsen tillgänglig kan bredda underlaget för rekrytering vilket i sin tur ökar möjligheterna att verkligen attrahera den bästa arbetskraften, oavsett funktionsnedsättning. Det innebär att arbetsgivarens investering inte heller behöver bli lönsam i förhållande till en enstaka anställning. För arbetsgivare som driver en verksamhet som är riktad mot allmänheten breddas dessutom kundbasen och kostnaderna för åtgärderna kan även räknas av mot ökade intäkter.

12.4.2 Samhällsekonomiska och kassamässiga effekter av ökad tillgänglighet

I grunden är det ingen större skillnad mellan dagliga ekonomiska beslut och samhällsekonomiska överväganden. I en värld utan prisstörande mekanismer sammanfaller i allmänhet den privata ekonomiska analysen med den samhällsekonomiska. Ett exempel på en sådan störande mekanism kan dock vara skattesystemet. En av utmaningarna med att utforma skattesystem är därför att få de privat-

och företagsekonomiska övervägandena att i största möjliga utsträckning sammanfalla med de samhällsekonomiska. Det är i praktiken omöjligt, men man bör sträva efter att de skillnader som finns ska vara måttliga och inte onödigtvis leda till fel beslut utifrån de samhällsekonomiska aspekterna.

Företagaren räknar, medvetet eller omedvetet, i termer av alternativkostnader och alternativintäkter. Det går inte att på längre sikt enbart räkna pengar ut och in i kassan från dag till dag, eftersom det inte skulle lämna utrymme för investeringar. Det ligger ju i investeringars natur att kostnaderna kommer först och intäkterna senare. För företagaren gäller det ytterst att det blir ett positivt ekonomiskt resultat över tid. Det gäller även för anställningar, där kostnaden för den nyanställda måste leda till att intäkterna blir minst lika stora. Om en anställning kan generera vinst är det en alternativkostnad att inte anställa.

Om vi tar exemplet ovan med en rullstolsramp i en butik som utgångspunkt för att jämföra de samhällsekonomiska och de kassamässiga effekterna för de två kollektiven enskilda personer respektive företag å ena sidan samt för den offentliga sektorn som helhet å den andra, kan sambanden mellan kassaeffekter och samhällsekonomiska konsekvenser göras tydligare. Vi utgår som sagt från att rampen kräver en investering på 20 000 kronor som skrivs av på fem år. Vi visar först resultatet av en beräkning, som bygger på att installationen av en rullstolsramp inte i sig påverkar det totala antalet inköp, utan endast var inköpen sker. Senare kommer vi att visa ett exempel som bygger på att också det totala antalet köp ökar. För de här kalkylerna gör vi ett antal grundantaganden om löner, skattesatser och annat som framgår av tabell 11.

Tabell 11 Grundantaganden för kalkylerna.

Investering, kr	20 000
Avskrivningstid, år	5
Lön efter skatt, kr/tim	96
Lön före skatt, kr/tim	136
Skattesats för företag	28%
Inkomstskatt privatpersoner	30%
Arbetsgivaravgift	32%
Avkastning totalt kapital	15%
Antal köp per år	300
Kostnad för pers assistent, kr/tim	250
Bruttomarginal för företagen	30%
Moms-skattesats	25%
Köp inkl moms, kr/inköp	300

Utöver uppgifterna i tabellen kan tilläggas att i kalkylen ingår att ett inköp i en tillgänglig butik innebär en timmes minskat behov av arbetstid för personlig assistering, vare sig det sker genom oavlönad privat hjälp eller av avlönade personliga assistenter enligt LASS. Vidare antar vi att det finns vissa omkostnader (20 procent av de totala kostnaderna) för lokaler m.m. för privat assistans enligt LASS, exempelvis kontorslokaler för arbetsledning, telefoner m.m. Lönekostnaderna är således inte enbart de löner som går till assistenter utan även kostnader för administrativa funktioner.

I tabell 12 visas resultatet av att en person med funktionsnedsättning på egen hand, utan behov av personlig assistent eller privat hjälp från en närstående, kan ta sig in i en butik med en rullstolsramp och handla. I kalkylerna har vi utgått från de grundantaganden, som redovisades i tabell 11. Det innebär bland annat att det görs 300 inköp per år à 300 kronor, det vill säga cirka ett inköp per dag, som butiken är öppen. Vi antar vidare att varje inköp tar en timme.

Alternativ 1 – ingen ökning av det totala antalet köp

I den första kalkylen enligt tabell 12 utgår vi från att inköpet hade skett ändå, i samma eller i en annan butik. Det blir därför inget kassamässigt netto vare sig för privatpersonerna som helhet eller för

företagssektorn, endast en omfördelning av inköpen mellan butiker.

Tabell 12 Effekter på privatpersoners, företags och den offentliga sektorns kassor samt på samhällsekonomin av en investering i ökad tillgänglighet under förutsättning att det inte sker någon nettoökning av privatpersoners inköp totalt.

	Privatpersoner		Företag		Offentlig sektor		Totalt
	Kassa	SHE K/I	Kassa	SHE K/I	Kassa	SHE K/I	SHE K/I
Nya inköp från privatpersoner, kr/år	0	0	0	0	0	0	0
Moms på nya inköp, kr/år	0	0	0	0	0	0	
Värdering av nya inköp, kr/år		0					0
Vinstskatt på alt investering, kr/år			0				
Avkastning på utebliven alt. inv, kr/år			-600	-600		0	-600
Vinstskatt alt investering, kr/år			168		-168	0	0
Investering i ramp, avskrivning, kr/år			-4 000	-4 000			-4 000
Lägre vinstskatt p.g.a. inv. i ramp, kr/år			1 120	0	-1 120	0	0
Summa 1	0	0	-3 312	-4 600	-1 288	0	-4 600
Personlig assistent bortfaller							
Kostnad, kr/år					75 000		
Omkostnader, kr/år					15 000	15 000	
Lönekostnader, kr/år					60 000	60 000	
- varav bruttolön, kr/år					45 455		
- varav nettolön efter skatt, kr/år					34 965		
- varav inkomstskatt, kr/år					10 490		
- varav arbetsgivaravgifter, kr/år					14 545		
Summa 2	0	0	0	0	75 000	75 000	75 000
Privat assistering bortfaller							
Totala lönekostnader, kr/år		53 743					53 743
- varav nettolön, kr/år	28 500	28 500					28 500
- varav inkomstskatt, kr/år		12 214			12 214	0	12 214
- varav arbetsgivaravgift, kr/år		13 029			13 029	0	13 029
Summa 3	28 500	53 743	0	0	25 243	0	53 743
Summa 4 = 1 + 2	0	0	-3 312	-4 600	73 712	75 000	70 400
Summa 5 = 1 + 3	28 500	53 743	-3 312	-4 600	23 955	0	49 143

Anm: SHE K/I är förkortning för samhällsekonomiska kostnader och intäkter, alltså realekonomiska effekter.

I den första delen av kalkylen (summa 1 i tabellen) ser vi att *företagssektorns* kassaflöde förändras på två sätt. Först av effekterna av

investeringen i rampen där utgifterna ökar med 2 880 kronor. Ökningen är den årliga kostnaden (4 000 kronor) för investeringen under en avskrivningstid på fem år, efter avdrag för minskat skatt (1 120 kronor). Därutöver tillkommer för företagssektorn de alternativa intäkterna av att det annars hade varit möjligt för butiks- eller fastighetsägaren att investera i något annat, exempelvis en expansion av butiken eller ett större sortiment. Utan investeringen i rampen hade nämligen 4 000 kronor per år varit tillgängliga för sådana alternativa investeringar. Med en avkastning på investerat kapital på 15 procent blir den förlorade alternativintäkten 600 kronor per år för både företagssektorn och samhällsekonomin (15 procent av 4 000 kronor). En del av avkastningen på den alternativa investeringen, 28 procent av 600 kronor i exemplet, hade i så fall gått till företagsskatt och stärkt den offentliga sektorns kassa. De samhällsekonomiska kostnaderna ökar dels med 4 000 kronor per år för avskrivningskostnaderna för rampen, dels med 600 kronor för den uteblivna alternativa investeringen. Skatter är inte en samhällsekonomisk kostnad eller intäkt och ska därför inte räknas in i den delen av kalkylen.

För *privatpersonerna* som grupp blir nettot av inköpen noll både kassamässigt och samhällsekonomiskt eftersom vi i detta exempel utgår från att köpet hade skett ändå fast i någon annan butik. Det blir ingen samhällsekonomisk belastning netto eller någon extra betalning av mervärdesskatt till den offentliga sektorn.

För den *offentliga sektorns* kassa leder själva investeringen till ett minus på 1 288 kronor per år (summa 1) på grund av uteblivna skatteintäkter, varav 1 120 kronor i sänkt skatt på grund av att investeringen är en avdragsgill kostnad och 168 kronor på grund av att någon alternativ användning av den årliga investeringskostnaden för ökad tillgänglighet inte blir av. Det blir inga samhällsekonomiska kostnader för den offentliga sektorn. I nästa led, exempelvis om den alternativa investeringen hade skapat fler jobb, hade effekterna blivit större för såväl samhällsekonomin som företagen och den offentliga sektorn. Även privatpersonernas kassa hade stärkts av den ökade sysselsättningen, om vi hade tagit hänsyn till de följande leden och inte bara nöjt oss med denna förenklade kalkyl.

I princip skulle man vidare, som tidigare redovisats, kunna sätta ett pris på 95 kronor på möjligheten för den enskilda personen med funktionsnedsättning att själv kunna ta sig till en butik för att handla, beräknat på nettolönen per timme efter skatt för en industriarbetare. Jag har dock valt att inte räkna in det värdet i kalkylen,

eftersom det indikerar fördelningseffekter som inte är förenliga med grundläggande värderingar i vårt samhälle. Det går ur en strikt ekonomisk synvinkel att argumentera för att en sådan utebliven utgift ska räknas in som en intäkt för den enskilde, men ett sådant resonemang faller på det självklara demokratiska motargumentet att det är orimligt att just personer med funktionsnedsättning ska antas betala för något som är självklart gratis för alla andra. Därför har jag valt att inte ta med denna post på plussidan i kalkylerna.

Kalkylen visar, det egentligen självklara, att först när investeringen i rampen leder till att behovet av assistans, betald eller obetald, försvinner så uppstår en positiv effekt i de finansiella flödena och i den samhällsekonomiska kalkylen (summa 2 respektive summa 3). För företagssektorn blir det dock ett fortsatt minus; investeringen kostar lika mycket oberoende av hur många kunder som utnyttjar rampen, eftersom det totala antalet köp i det här exemplet inte antas öka. Nettot för den offentliga sektorns kassa blir klart positivt, med de antaganden som kalkylen bygger på, när behovet av betald eller obetald assistering bortfaller och den tiden kan användas till andra produktiva ändamål. Att det inte blir någon effekt för privatpersonerna som kollektiv när behovet av en samhällsfinansierad personlig assistent bortfaller (summa 2 i tabell 12), beror på att den personlige assistenten antas få ett annat jobb och ersätter en lön med en annan.

För privatpersonerna som kollektiv blir det ett positivt netto när behovet av den privata assisteringen bortfaller (summa 3 i tabellen). Resultatet beror på att vi antar att det finns en alternativkostnad för sådan assistering i form av avlönat arbete. Den som hjälper en person med funktionsnedsättning att handla när butiken saknar ramp, kan nu i stället ägna sig åt avlönat arbete. Det bör kanske påpekas att det positiva kassanettot inte tillfaller den enskilda personen med funktionsnedsättning utan den som assisterar. Antagandet att det finns en alternativ inkomst stämmer naturligtvis inte i sin helhet, men kommer att prövas närmare i en känslighetsanalys i det följande.

Känslighetsanalys I – samhällsekonomisk lönsamhet

I en känslighetsanalys, där en faktor i taget av dem som finns redovisade i tabell 11 förändras, kan vi se var brytpunkten går för det samhällsekonomisk lönsamma.

Först om antalet besök i butiken minskar ända ner till 18 per år, istället för 300 enligt grundantagandet, blir det samhällsekonomiska nettot nära noll räknat på att det är behovet av assistans enligt LASS som försvinner (summa 4). Det räcker alltså att så få som sex procent av köpen i utgångskalkylen kan ske utan personlig assistans enligt LASS för att investeringen i rampen ska vara samhällsekonomiskt lönsam. Det motsvarar i genomsnitt 1,5 personer per månad. Då är det fortfarande plus både i den offentliga sektorns kassa och realekonomiskt, men det uppvägs samhällsekonomiskt av att företagssektorns netto är fortsatt negativt.

För att det samhällsekonomiska nettot ska vara högre än noll (summa 5) även i det andra fallet, alltså när det är behovet av privat assistering som bortfaller, kan antalet inköp minska ner till 26 per år. Även om rampen alltså bara får till följd att de privata medföljarna kan ägna sig åt annat, och därför får arbetsinkomster, i så få som 8,6 procent av fallen blir investeringen samhällsekonomiskt lönsam. För båda dessa kalkyler har vi hållit inköpssumman, 300 kr/köp, konstant. Även då är den offentliga sektorns kassanetto positivt, medan företagssektorns netto är oförändrat negativt.

Kostnaden för investeringen kan öka ända upp till cirka 326 000 kronor, istället för 20 000 enligt grundkalkylen, innan det samhällsekonomiska nettot blir negativt enligt alternativet att behovet av assistans enligt LASS faller bort (summa 4). För företagssektorn ökar naturligtvis kostnaderna påtagligt. Då har vi förutsatt oförändrad avskrivningstid på investeringen, vilket i och för sig är orimligt. Med den längre avskrivningstid som skulle bli aktuell tål också samhällsekonomin betydligt högre investeringskostnader. För alternativet att det är behovet av privat assistering som faller bort kan investeringskostnaderna öka upp till cirka 234 000 kronor innan det samhällsekonomiska nettot blir negativt (summa 5). Även då blir naturligtvis kostnaderna för företagssektorn avsevärt högre än med de ursprungliga antagandena, medan det blir positiva siffror för den offentliga sektorn och för privatpersonerna som helhet.

För företagssektorn som helhet kvarstår alltså minustecknen i kalkylen, eftersom vi arbetar med förutsättningen att investeringen inte leder till totalt fler inköp. För de butiker som investerar i rullstolsrampen enligt exemplet kan investeringen snabbt bli lönsam, men då på bekostnad av en annan butik. Det blir således en omfördelning av omsättning och vinst mellan företagen.

Alternativ 2 – det totala antalet köp ökar

I ett andra räkneexempel, tabell 13, visar vi vad som händer om privatpersonernas köpvilja totalt ökar när butikerna blir mer tillgängliga. Det bygger dels på antagandet att det finns vissa personer med funktionsnedsättning, som sparar mer än de i själva verket vill, eftersom möjligheterna att komma in i butikerna för att handla är begränsade, dels på det faktum att allt fler personer kommer att få funktionsnedsättning när genomsnittsåldern stiger. Alla de som framöver blir pensionärer får sannolikt bättre ekonomi än de som idag har haft funktionsnedsättning under hela eller större delen av sitt liv.

Med samma grundantaganden för kalkylen (tabell 11), leder nettoökningen av konsumtionen till att även företagssektorn får positiva flöden och ger ett plus i den samhällsekonomiska kalkylen. Då har vi i det här exemplet räknat med att de 300 köpen à 300 kronor som angavs i grundkalkylen i stället utgör en nettoökning av konsumtionen. För privatpersonernas kassa blir det naturligtvis negativa kassaflöden, eftersom sparande ersätts med köp. Som i anslutning till tabell 12 redovisas även för detta fall några känslighetsanalyser för att se var gränserna för vad som är lönsamt för samhällsekonomin och företagen går.

Tabell 13 Effekter på privatpersoners, företags och den offentliga sektorns kassor samt på samhällsekonomin av en investering i ökad tillgänglighet under förutsättning att det leder till ökad konsumtion.

	Privatpersoner		Företag		Offentlig sektor		Totalt SHE K/I
	Kassa	SHE K/I	Kassa	SHE K/I	Kassa	SHE K/I	
Nya inköp från privatpersoner, kr/år	-90 000	-72 000	21 600	21 600			-50 400
Moms på nya inköp, kr/år					18 000	0	
Värdering av nya inköp, kr/år		72 000					72 000
Vinstskatt på alt investering, kr/år			-6 048		6 048		
Avkastning på utebliven alt. inv, kr/år			-600	-600		0	-600
Vinstskatt alt investering, kr/år			168		-168	0	0
Investering i ramp, avskrivning, kr/år			-4 000	-4 000			-4 000
Lägre vinstskatt p.g.a. inv. i ramp, kr/år			1 120	0	-1 120	0	0
Summa 1	-90 000	0	12 240	17 000	22 760	0	17 000
Personlig assistent bortfaller							
Kostnad, kr/år					75 000		
Omkostnader, kr/år					15 000	15 000	
Lönekostnader, kr/år					60 000	60 000	
- varav bruttolön, kr/år					45 455		
- varav nettolön efter skatt, kr/år					34 965		
- varav inkomstskatt, kr/år					10 490		
- varav arbetsgivaravgifter, kr/år					14 545		
Summa 2	0	0	0	0	75 000	75 000	75 000
Privat assistering bortfaller							
Totala lönekostnader, kr/år		53 743					53 743
- varav nettolön, kr/år	28 500	28 500					28 500
- varav inkomstskatt, kr/år		12 214			12 214	0	12 214
- varav arbetsgivaravgift, kr/år		13 029			13 029	0	13 029
Summa 3	28 500	53 743	0	0	25 243	0	53 743
Summa 4 = 1 + 2	-90 000	0	12 240	17 000	97 760	75 000	92 000
Summa 5 = 1 + 3	-61 500	53 743	12 240	17 000	48 003	0	70 743

Anm: SHE K/I är förkortning för samhällsekonomiska kostnader och intäkter, alltså realekonomiska effekter.

Ökade köp för 90 000 kronor per år och butik (300 köp à 300 kronor) innebär att den offentliga sektorns intäkter från mervärdesskatten ökar med 18 000 kronor per år och butik. Den samhällsekonomiska kostnaden för inköpen ökar med 72 000 kronor eftersom mervärdesskatten inte är en samhällsekonomisk kostnad. I kalkylen är värderingen av de ökade inköpen satt till inköpssum-

man exklusive moms, egentligen mest för att kalkylen ska bli lättare att förstå. För den samhällsekonomiska kalkylen har det ingen betydelse, eftersom man får utgå från att de köp konsumenterna gör sker till i någon mening rätt pris. Om köpet leder till att annan konsumtion eller produktion får stå tillbaka, eller om det leder till ökad import, måste man utgå från att de ökade inköpen är samhällsekonomiskt motiverade med hänsyn till nyttan för konsumenterna. Posten i kalkylen kan helt enkelt ses som en räknepost där andra effekter och beräkningsposter får spela huvudrollen i den avgränsade och förenklade kalkylen.

För företagssektorn innebär kalkylen att vinsten på den ökade omsättningen, räknat på bruttomarginalen, ökar med 21 600 kronor per år. Det överskottet innebär en lika stor samhällsekonomisk vinst. Att jag räknar med bruttomarginalen förutsätter samtidigt att försäljningen kan öka med oförändrade kostnader för personal, hyra m.m. Det innebär att det för företagssektorn är en marginalintäktsanalys. I känslighetsanalysen testas detta antagande. Om rampens ekonomiska livslängd är längre än avskrivningstiden på fem år kommer företagssektorns kassanetto att därefter öka med 3 312 kronor och den samhällsekonomiska kalkylen förbättras med 4 600 kronor, allt räknat per butik och år. Den kalkylen har dock inte fullföljts i beräkningarna. Den ökade omsättningen gör att det blir plus för företagssektorn i grundkalkylen, både med avseende på kassaflödet och samhällsekonomiskt. Det totala samhällsekonomiska nettot blir 92 000 kronor per butik och år i fallet med att det är assistans enligt LASS (summa 4) som bortfaller och 70 743 kronor om det är behovet av privat ledsagning som bortfaller (summa 5).

Innan känslighetsanalysen redovisas kan det vara på sin plats att påpeka att kalkylen enligt tabell 13 visar vad som skulle kunna hända i *genomsnitt* i varje butik i landet om antagandena faller ut. Det skulle innebära att investeringen på 20 000 kronor skulle leda till en omsättningsökning på 90 000 kronor per år (300 inköp à 300 kronor). Med utgångspunkt från att det finns cirka 67 000 butiker enligt tabell 17 skulle omsättningen totalt öka med sex miljarder kronor. Enligt tabell 10 räknar vi med cirka 545 000 personer i de ekonomiskt mest intressanta åldrarna 16 – 84 år och som anses ha en i viss mening nedsatt rörelseförmåga. Omsättningsökningen per person för dessa personer motsvarar då cirka 11 000 kronor. Hela omsättningsökningen behöver dock inte i realiteten bäras enbart av dessa personer. Även alla andra personer som skulle kunna dra nyt-

ta av den ökade lättillgängligheten, som personer med barnvagn eller som har svårigheter att ta sig fram utan att ha rörelsesättning i den nu aktuella meningen, skulle ju bidra med köpkraft. Därför är det en omsättningsökning som, sedd just som ett genomsnitt, inte är helt orealistisk.

Känslighetsanalys II – lönsamhet för företagssektorn

Känslighetsanalysen gör vi den här gången i huvudsak för att se på effekterna för företagssektorn.

Först om omsättningsökningen skulle visa sig bli så låg som 19 200 kronor per år i genomsnitt, istället för de 90 000 kronor som finns i grundkalkylen, sjunker det kassamässiga nettot för företagssektorn ner till noll. Även företagssektorns bidrag till det samhällsekonomiska nettot blir noll vid denna lägre omsättning, men det är ändå ett betydande samhällsekonomiskt överskott. För den offentliga sektorns kassa blir det däremot fortfarande ett plus. En ökad omsättning på 19 200 kronor per år och butik innebär att omsättningen totalt sett skulle öka med 1,3 miljarder kronor (i stället för sex miljarder enligt grundkalkylen) i de 67 000 butikerna tillsammans. Det motsvarar 2 360 kronor per år för 545 000 personer med nedsatt rörelseförmåga i åldern 16 – 84 år, alltså en femtedel så mycket som enligt grundkalkylen. Inte heller här behöver dock hela omsättningsökningen bäras av personer med nedsatt rörelseförmåga; även personer med barnvagn, shoppingvagn eller som av andra skäl har svårt att röra sig skulle bidra, vilket gör en omsättningsökning i denna storleksordning klart realistisk. Samtidigt ska man ha i minnet att kalkylen är räknad för samtliga butiker i detaljhandeln. Även om en investering enligt vår grundkalkyl, som framgått, ganska snabbt kan bli lönsam för det företag som gör den finns det också verksamheter som är så pass små att de kan få svårt att finansiellt klara en investering i storleksordningen 20 000 kronor. Även sådana butiker kan å andra sidan med all säkerhet finansiera t.ex. en enkel bärbar ramp eller en enkel dörröppnare för något eller några tusental kronor.

Med färre butiker i kalkylen behöver å andra sidan en omsättningsökning i praktiken vara betydligt mindre för att det ska gå jämnt upp för företagssektorn som helhet. Vi räknar nu, i stället för med samtliga butiker, bara med dem som har minst fem anställda (14 028 butiker enligt tabell 17). Nettokostnaderna för att investere-

ra i rampen är som tidigare 4 600 kronor per butik enligt tabell 12 (summa 1). Om endast dessa butiker gör investeringen resulterar det i en kostnadsökning på cirka 64 miljoner kronor. Med 545 000 personer i åldern 16 – 84 år med nedsatt rörelseförmåga enligt tabell 10 räcker det alltså att var och en av dem i genomsnitt ökar sin konsumtion med 493 kronor inklusive moms per år för att det ska gå jämnt upp för företagssektorns kassa om bruttomarginalen är 30 procent. Kalkylen överdriver naturligtvis kostnaderna, eftersom många stora butiker redan är tillgängliga för många personer med funktionsnedsättning, framför allt dem med begränsad rörlighet.

Grundkalkylen utgår från en bruttomarginal på 30 procent. Det innebär att ökningen av försäljningen av varorna och tjänsterna ska kunna åstadkommas utan någon ökning av andra kostnader än dem som hänför sig till leverantörerna. Det är alltså fråga om en marginalökning av försäljningen. Butikerna har emellertid även kostnader för personal, lokaler, marknadsföring m.m. Om den ökade försäljningen ska bära även del av dessa kostnader, ger bruttomarginalen en överdriven bild av hur lönsamt det är för butiken med den ökade försäljningen till följd av investeringen av rampen. Gränsen för företagssektorns lönsamhet i känslighetsanalysen går vid en försäljningsmarginal på cirka sex procent. Det är högre än den genomsnittliga rörelsemarginalen på cirka 2,0 procent för detaljhandeln enligt tabell 16. Å andra sidan lär behovet av ökade resurser i butikerna i själva verket förmodligen bli blygsamt. I grundkalkylen räknar vi ju med att kundtillströmningen ökar med ett besök per dag av personer med funktionsnedsättning. Det torde vara ett marginaltillskott av kunder som ryms inom ramen för befintliga resurser i form av personal och butiksutrymme i de allra flesta fall. Därför är det mer relevant att räkna effekterna av investeringen i ökad tillgänglighet på brutto- istället för nettomarginalen.

Även om inte ett enda av de ökade inköpen kan göras utan privat assistering eller assistans enligt LASS, trots investeringen i rampen, ger den ökade omsättningen på 90 000 kronor per år ett samhällsekonomiskt plus. Dessutom blir det ett överskott i den offentliga sektorns kassa på grund av ökade intäkter från mervärdesskatten och företagets nettobeskattnings.

12.5 Det svenska fastighetsbeståndet

I Sverige finns 2,7 miljoner fastigheter med fastställt taxeringsvärde, exklusive lantbruksfastigheter. Ett stort antal av dem är sådana dit allmänheten inte har tillträde, allt från grustäkter till kärnkraftverk och andra industribyggnader. Antalet lantbruksfastigheter är cirka 368 000, varav 166 används för skol- eller vårdändamål. En mängd lokaler används till lager eller andra verksamheter i vilka allmänheten normalt inte har anledning att delta. Jag bortser här från arbetstagarperspektivet, det vill säga det faktum att det naturligtvis även på de nämnda typerna av fastigheter finns personer som utför arbete. Med hänsyn till att mitt uppdrag i allt väsentligt inte berör arbetsgivares skyldigheter att vidta stöd- och anpassningsåtgärder för arbetssökande eller arbetstagare, har dessa olika fastighetstyper begränsad betydelse i det nu aktuella sammanhanget. De kommer därför inte heller att behandlas närmare i det följande.

Huvuddelen av antalet företag i landet producerar för, ger service åt eller ägnar sig åt försäljning till andra företag. Även om vi bortser från fastigheter som främst används för sådana syften återstår ett stort antal fastigheter, som allmänheten i princip kan förvänta sig att kunna få tillgång till. Av tabell 14 framgår att det rör sig om 109 000 sådana fastigheter. Då inkluderas även fastigheter med både bostäder och lokaler (21 500 fastigheter), trots att man i och för sig kan förvänta sig att många av dessa lokaler inte är sådana att allmänheten har tillträde till dem.

Tabell 14 Antal taxerade fastigheter 2008 efter ändamål, exklusive jordbruksfastigheter

	Totalt	Varav eventuellt tillgängliga för allmänheten
Småhusenheter	2 318 414	
Hyreshusenheter		
- Bostäder och lokaler	21 542	21 542
- Hotell eller restaurangbyggnad	3 779	3 779
- Kiosk	1 798	1 798
- Parkeringshus/garage	906	906
- Huvudsakligen lokaler	23 725	23 725
- Övriga hyreshusenheter	76 856	
Industrienheter		
- Gatu- och parkmark	42 085	
- Övriga industrienheter	116 519	
Täktenheter	2 852	
Elproduktionsenheter	2 557	
Specialfastigheter		
- Vårdbyggnad	9 943	9 943
- Bad-, sport- och idrottsanläggning	8 875	8 875
- Skolbyggnad	9 802	9 802
- Kulturbyggnad	6 098	6 098
- Ecklesiastikbyggnad	11 224	11 224
- Allmän byggnad	3 517	3 517
- Kommunikationsbyggnad	7 776	7 776
- Övriga specialfastigheter	26 528	
Summa	2 694 796	108 985

Källa: SCB:s statistikdatabas, taxeringsstatistik.

Anm: Det allt större antalet bostadsrättsfastigheter har ingen egen rubrik i statistiken, utan räknas in i bostäder och övriga hyreshusenheter.

Svårigheterna att fastställa hur många fastigheter som skulle behöva tillgängliggöras beror på ett flertal olika faktorer. En del fastigheter är över huvud taget inte bebyggda. På andra är de byggnader som finns i sådant skick att de står inför rivning eller omfattande renovering. Ett specialfall är gatu- och parkmark, där det otvivelaktigt finns mycket kvar att göra för att åstadkomma tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Dessa förhållanden faller emellertid utanför mitt utredningsuppdrag.

Vidare innehåller många lokaler kontor eller annan verksamhet som inte vänder sig till allmänheten. Andra verksamheter är av så liten omfattning att det, även om de i och för sig vänder sig till allmänheten, inte skulle vara skäligt att kräva annat än högst begränsade ingrepp i den fysiska miljön för att skapa tillgänglighet. Utöver de osäkerhetsfaktorer som nämnts ovan finns det stora variationer när det gäller i vilken grad byggnaderna redan är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning, och i så fall i förhållande till vilka funktionsnedsättningar. Tillgänglighet ska ju inte mätas uteslutande i förhållande till möjligheten för en person som använder rullstol att ta sig in i och runt inne i en byggnad. Kontrastmarkeringar av nivåskillnader eller glaspartier, åtgärder i ljudmiljön är sådant som också hör till tillgängligheten.

Ett annat problem handlar om i vilken grad lokalers yteffektivitet påverkas av ombyggnader för tillgänglighet. Ombyggnad av toaletter så att de fungerar också för rullstolsanvändare (RWC), bredare passager och dörrar kan exempelvis ta i anspråk ytor som annars skulle ha använts för alternativa produktiva ändamål. Även sådana alternativkostnader har betydelse för en beräkning av kostnaderna för tillgänglighet.

Åter andra byggnader är skyddade och kan inte alltid tillgängliggöras utan avsevärda kostnader, och inte alltid fullt ut ändå.

Dessutom är det inte enkelt att avgöra *hur många lokaler* det rör sig om. I normalfallet finns det flera lokaler i varje byggnad på en fastighet, varför antalet lokaler är mångdubbelt högre än antalet fastigheter.

Som framgått är det alltså över huvud taget inte möjligt att beräkna de totala kostnaderna för att göra alla lokaler tillgängliga där det bedrivs verksamhet som omfattas av diskrimineringslagens regelverk, i vart fall inte utan att göra en fullskalig inventering på plats. Det säger sig självt att någon sådan inventering inte kunnat genomföras inom ramen för mitt begränsade utredningsuppdrag.

Det teoretiskt tänkbara antalet existerande lokaler där det bedrivs verksamhet som omfattas av diskrimineringslagen gör naturligtvis att det kan tyckas handla om potentiellt mycket stora kostnader för att åstadkomma tillgänglighet. En sådan förenklad kostnadsbild blir emellertid missvisande. De allra flesta lokaler där det bedrivs verksamhet som riktar sig till allmänheten renoveras eller byggs om i större eller mindre utsträckning med relativt korta intervaller. I samband med större ombyggnader ska lokalen enligt plan- och bygglagstiftningens regler ändå göras tillgänglig för per-

soner med funktionsnedsättning. Om en anpassning till kraven på tillgänglighet görs samtidigt som ombyggnaden i övrigt blir de tillkommande kostnaderna för dessa åtgärder erfarenhetsmässigt begränsade. I avsnitt 12.5.1 redovisas exempel på det. I många fall handlar dessutom åtgärder för att skapa tillgänglighet inte om stora förändringar i byggnadens grundläggande stomme och struktur. I de flesta fall är det istället fråga om mera begränsade ingrepp som ofta inte behöver medföra stora kostnader ens om de vidtas separat.

Några särskilda fastighetstyper analyseras i det följande. Det gäller skolor, socialtjänstkontor och vårdcentraler (avsnitt 12.7) och byggnationer inom transportsektorn (avsnitt 12.8). När det gäller byggnader inom vårdsektorn kan vi utgå från att de i betydligt högre grad än för andra typer av lokaler är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning, eftersom patienters bristande rörlighet och interna transportbehov gör att de i vilket fall som helst måste medge framkomlighet för personer med vissa funktionsnedsättningar. Ecklesiastikbyggnader, framför allt kyrkor och församlingshem, har inte sällan också anpassats, åtminstone till personer med nedsatt rörlighet, på grund av att man har många äldre som besökare. Många kyrkor är å andra sidan kulturminnesmärkta och därmed inte alltid möjliga att bygga om så att de blir fullt ut tillgängliga.

12.5.1 Kostnadsökning för tillgänglighet vid ny- och ombyggnation

Det effektivaste sättet att åstadkomma tillgänglighet till byggnader är naturligtvis att bygga rätt från början. Då blir merkostnaderna i allmänhet mycket begränsade. I en norsk utredning²⁶¹ redovisas några kalkyler för att bygga med eller utan tillgänglighetsanpassning (i praktiken tillgänglighet för personer med rörelsenedsättning) som gjorts av australiska myndigheter. Resultatet kan naturligtvis inte med automatik överföras på svenska förhållanden men är ändå av visst intresse att redovisa. I det följande redovisas också ett par svenska exempel.

Resultaten visar på ökade kostnader med allt från 0,1 till 6,8 procent. Jag bortser då från två extrema exempel som rimligen ald-

²⁶¹ *Likeverd og tilgjengelighet*. Rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Bedre tilgjengelighet for alle. Norges offentlige utredninger NOU 2005:8, sid 356 ff.

rig skulle komma till stånd i verkligheten. Nedan redovisas resultaten från kalkylerna fördelat på några olika verksamhetstyper.

Hälso- och sjukvård: För bygge av ett sjukhus i tre våningar ökade krav på tillgänglighet kostnaderna med 2,8 procent. Sjukhusbyggnader måste emellertid alltid utformas så att de är åtminstone i någon grundläggande mening tillgängliga, framförallt för personer med svårigheter att röra sig fritt. Sängar med patienter måste ju kunna transporteras. Räkneexemplet är därför egentligen inte särskilt relevant för att beräkna *särkostnader* för tillgänglighetsåtgärder för personer med funktionsnedsättning. Det vore teoretisk tänkbart att hänvisa alla personer med rörelsenedsättning, inklusive alla sängliggande patienter, till ett sjukhus bottenvåning, men det skulle ställa omöjliga krav på sjukvårdens organisation och samordning mellan olika avdelningar och specialiteter. Att installera hiss medför visserligen alltid en större investeringskostnad, men alternativet hade varit att bygga sjukhuset i ett våningsplan med minst tre gånger så stor tomtyta, vilket sannolikt hade blivit ännu dyrare.

Hotell- och restaurangbyggnader: Sju byggnader kostnadsberäknades och merkostnaderna för tillgänglighet varierade mellan 0,5 procent (ett hotell med 200 rum fördelade på tre våningar) och 41,5 procent (en liten restaurang i två våningar). Det senare exemplet kan man egentligen bortse från, eftersom en så liten restaurangbyggnad i två våningsplan med hiss i praktiken förmodligen aldrig skulle komma att byggas. Den restaurangägare som söker åstadkomma en fullt tillgänglig fysisk miljö i sin nya fastighet skulle sannolikt bygga lokalerna i ett plan i stället. Den näst högsta kostnadsökningen bland de sju byggnaderna uppgick till 6,3 procent. I genomsnitt ökade kostnaderna för de sex hotell- och restaurangbyggnaderna (exklusive den dyraste) med 1,8 procent.

Kontorsbyggnader: Merkostnaden för att bygga tillgängligt beräknades även för tre olika kontorsbyggnader. Kostnadsökningarna beräknades till 1,4, 1,9 respektive 62,9 procent. Det senare exemplet avser investeringar i hissar i en liten tvåvåningsbyggnad. Det visar, liksom exemplet nyss med den lilla tvåvåningsrestaurangen, att byggnadernas utformning måste anpassas till ändamålet eftersom hissar mellan våningsplan i en liten byggnad naturligtvis blir en avsevärd kostnadsökning. I de övriga två exemplen är kostnadsökningen däremot obetydlig.

Kulturbyggnader: Här återfinns byggnader av vitt skilda slag och användning. Kalkyler gjordes för en stadionanläggning för

20 000 åskådare och för två olika teaterbyggnader. Merkostnaden för att bygga tillgängligt uppgick till mellan 0,8 och 3,6 procent.

Skolor: Endast en kalkyl gjordes. Den visade på en kostnadsökning på 6,8 procent och avsåg anpassning av skolbyggnaden till de behov av tillgänglighet som elever med nedsatt rörelseförmåga har. Även här gäller naturligtvis att byggnadens planlösning och storlek får stor betydelse för kostnadsökningens storlek.

Detaljhandel: Två byggnationer ingick i analysen. Den ena gällde ett stort varuhus i ett plan, där kostnadsökningen för att bygga tillgängligt beräknades till 0,1 procent. Den låga kostnadsökningen är inte förvånande, eftersom moderna varuhus ofta ändå byggs på ett relativt tillgängligt sätt, inte nödvändigtvis just för personer med nedsatt rörelseförmåga utan främst med den köpstarka och köpvilliga gruppen konsumenter med barnvagnar i åtanke. Mellan dessa två konsumentgrupper sammanfaller ofta behovet av tillgänglighet. Det andra exemplet gällde en lagerbyggnad i två våningar, där kostnadsökningen beräknades till 5,4 procent. Lagerlokalen i exemplet skulle väl hur som helst ha försetts med hiss för varutransporter, varför kostnadsökningen för att investera i hiss egentligen inte ska ses som en kostnad för tillgänglighet för personer med rörelsenedsättning.

Exemplen visar alltså att kostnadsökningarna i allmänhet blir små om man tar hänsyn till behovet av tillgänglighet redan från början. I genomsnitt kanske man kan räkna med en kostnadsökning på några procent.

Även från Sverige finns det exempel på hur kostnaderna ökar om man vid nybyggnation eller vid en större ombyggnad eller renovering samtidigt vidtar åtgärder för att åstadkomma tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Kostnadsökningen handlar i dessa exempel om promillen av de totala byggkostnaderna.²⁶²

Det ena exemplet gäller en om- och tillbyggnad av Växjö Universitetsbibliotek. Där uppskattades merkostnaderna för att göra byggnaden tillgänglig för personer med funktionsnedsättning, främst personer med nedsatt rörelseförmåga och syn samt blinda, till mellan 0,6 och 0,7 procent av de totala kostnaderna på cirka 100 miljoner kronor. Det andra exemplet gäller ett nyproducerat bostadsprojekt i Göteborg, Godhemsberget, där motsvarande kost-

²⁶² Fördjupning av ekonomiska konsekvenser s. 9, Boverket 2008.

nadsökning beräknades till mellan 0,5 och 0,6 procent av de totala byggkostnaderna på cirka 50 miljoner kronor.

Även om man inte kan dra alltför långtgående slutsatser från dessa exempel om hur kostnaderna blir för alla ny- och ombyggnationer, pekar även de två svenska exemplen på att kostnaderna för att göra byggnader tillgängliga i samband med större byggnadsarbeten, som ändå skulle ha gjorts, sannolikt är mycket små, i själva verket ofta mindre än en normal felräkningsmarginal för vilket bygge som helst. Det är snarare byggherrens insikt och ambitioner än de faktiska kostnaderna som hindrar tillgängligheten för personer med olika typer av funktionsnedsättningar.

I sammanhanget bör också understrykas att avskrivningstiden för en byggnad ofta är mycket lång och förlängs med reparationer och ombyggnader. Inom lokalerna är mindre ingripande ombyggnadsarbeten i verksamheter som vänder sig till allmänheten än mer frekventa. Många icke bärande innerväggar flyttas när lokalbehoven förändras. I vissa branscher sker det löpande och regelbundet, i andra i samband med omorganisationer eller när lokalerna byter hyresgäst eller ägare. Möjligheterna att åstadkomma en hög grad av tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning utan att det medför alltför betungande merkostnader är alltså, och har också under lång tid varit, mycket goda.

12.6 Ekonomiska förutsättningar för detaljhandeln, restauranger, hotell och för kulturinstitutioner

I avsnitt 12.4 har vi kunnat konstatera att det kan vara samhälls-ekonomiskt och, under vissa förutsättningar, företagsekonomiskt lönsamt att göra butiker och andra lokaler, där det bedrivs verksamhet som riktar sig mot allmänheten, tillgängliga för så många som möjligt. De samhälls-ekonomiskt motiverade insatserna visade sig i kalkylerna vara entydigt positiva med rimliga förutsättningar och antaganden. Även för företagssektorn visade kalkylerna att det kan bli lönsamt att göra lokalerna tillgängliga, även med försiktiga antaganden om ökad omsättning och kundtillströmning.

I det här avsnittet ska närmare diskuteras de ekonomiska förutsättningarna för företag i några olika branscher att göra investeringar för ökad tillgänglighet. Genomgången omfattar detaljhandeln, restaurangbranschen och hotellbranschen. Dessutom kommer tillgängligheten inom kultursektorn att behandlas särskilt.

12.6.1 Omsättning och lönsamhet m.m.

Samhällets krav på att företag som bedriver verksamhet som vänder sig till allmänheten ska investera för ökad tillgänglighet kan inte ställas utan varje begränsning. Den ur ett samhällsperspektiv grundläggande målsättningen att alla människor ska ha rätt att delta i samhällslivet på likvärdiga villkor så långt detta är möjligt måste i praktiken vägas mot vad som är praktiskt och ekonomiskt genomförbart i de enskilda fallen. Samhällsintresset av full tillgänglighet sammanfaller inte alltid med ett företags ekonomiska förutsättningar. Den tillgänglighetsbestämmelse som jag föreslår ska införas i diskrimineringslagen innehåller därför ett grundläggande krav på skälighet.

I en diskussion om de i vissa fall konkurrerande målen för samhällsintresset respektive för företagen bör man vara medveten om att det sedan länge finns många krav från samhällets sida på företagens organisation och verksamhet som påverkar deras ekonomi, handlingsutrymme och resursanvändning. Det finns sålunda regler om bolagsbildning, styrelsens ansvar, bokföring, redovisning, inbetalning av skatt åt anställda och för bolaget, arbetsmiljö, hygienkrav, krav på nödutgångar och annan brandsäkerhetsutrustning och så vidare. Sådana krav är sedan länge accepterade och utgör en naturlig förutsättning för allt företagande.

Ökade krav på tillgänglighet passar väl in i ett sådant system där företagande och samhällsmål på olika nivåer hänger samman. Att åstadkomma ett samhälle som är tillgängligt för så många som möjligt, också oavsett funktionsnedsättning, är också en del av de åtaganden som Sverige har gjort genom att ansluta sig till olika internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Kostnaderna för att skapa ökad tillgänglighet till lokaler, jämfört med många andra samhälleliga krav på företags verksamhet, kan förväntas vara begränsade. Det handlar visserligen till en del om investeringar av varierande storleksordning men ofta också om enkla åtgärder som inte är särskilt kostsamma. I vissa fall handlar det också helt enkelt om att ha ett mer genomtänkt servicekoncept för alla kunder och inte bara för personer med någon form av funktionsnedsättning. Många företag inom olika branscher har också redan påbörjat ett tillgänglighetsarbete; en utveckling mot högre krav på tillgänglighet i fråga om lokaler och service innebär alltså inte något principiellt nytt.

Utgångspunkten är att all verksamhet ska bedrivas utan diskriminering

En huvudprincip för all verksamhet är att den ska bedrivas utan diskriminering. Den som driver en kommersiell verksamhet riktad mot allmänheten har därmed också ansvaret för att verksamheten, inklusive lokalerna, är tillgänglig även för kunder med funktionsnedsättning. Det är också den huvudprincip som gäller för förslaget till nytt diskrimineringsförbud i fråga om otillgänglighet som jag lägger fram i den här promemorian.

Den verksamhetsansvarige kommer alltså enligt diskrimineringslagen att svara för att tillgänglighetsåtgärder vidtas t.ex. när det gäller lokalerna där verksamheten bedrivs. Denne är visserligen ofta inte ägare till fastigheten där lokalerna finns. Den som äger fastigheten har ett avgörande rättsligt inflytande på vilka åtgärder som kan vidtas med fastigheten, framför allt när det gäller mer genomgripande förändringar i fastighetens struktur. Men fastighetsägaren är också den som offentligrättsligt, genom bestämmelser i plan- och bygglagstiftningen, svarar för att fastigheten uppfyller lagens tillgänglighetskrav. Det gemensamma ansvaret för lokalernas tillgänglighet, om än grundat i olika författningar, bör kunna stärka drivkrafterna för att tillgänglighetsåtgärder verkligen kommer till stånd. Oavsett vem av fastighetsägaren eller företaget som hyr en lokal, som svarar för att lokalerna görs tillgängliga enligt diskriminerings- eller plan- och bygglagstiftningen, kommer likväl kostnaderna till slut att bäras av företaget med kundkontakterna enligt närmare överenskommelser om betalningsansvaret i hyreskontraktet eller andra avtal. Ytterst kommer kostnaden att tas ut av företagets slutkunder genom priset på företagets varor eller tjänster.

Den grundläggande marknadsekonomiska principen om att en verksamhet ska bekosta sina egna investeringar måste råda även om en stor del av de positiva kassaflödena vid investeringarna för ökad tillgänglighet går till den offentliga sektorn och inte alltid, eller i samma utsträckning, motsvaras av positiva kassaflöden också för det enskilda företaget med kundkontakter. Samtidigt är det sannolikt så, som visats i avsnitt 12.4, att också de företag som investerar för tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning får ett positivt kassaflöde med rimliga antaganden om investeringsnivå och kundtillströmning.

Ökad tillgänglighet kan åstadkommas på många sätt. Det finns ett brett spektrum av åtgärder som kan komma i fråga, från de allra

enklaste som att ta bort en tröskel eller installera en automatisk dörröppnare eller att sätta dit en kontrastmarkering på en glasdörr till installation av en hiss eller ett effektivare ventilationssystem eller andra omfattande investeringar.

I det följande kommer de ekonomiska förutsättningarna att analyseras närmare för detaljhandeln, för restaurang- och hotellbranschen samt för kultursektorn. Analysen fokuserar i huvudsak på materiella investeringar men kan lika gärna appliceras på investeringar i ökad service och ett mer genomtänkt bemötande. Den syftar till att belysa vilken typ av överväganden när det gäller t.ex. en verksamhets omsättning, vinst eller avkastning på kapital som är relevanta att beakta när det ska avgöras om en viss tillgänglighetsåtgärd är skälig att kräva. Däremot blir det inte fråga om att på något sätt fastställa några matematiska gränsvärden för vad som är skäligt eller inte härvidlag.

Konkurrensens drivkrafter

Om en butik investerar i ökad tillgänglighet, kommer konkurrensen om kunderna från närliggande butiker att leda till att även andra butiker gör liknande investeringar för att de ska få del av ett eventuellt tillflöde av nya kunder. Det förutsätter dock att nivån på investeringarna är rimliga i förhållande till en förväntad omsättningsökning. I annat fall uteblir spridningseffekten och den butik som gjort investeringen riskerar dessutom ett sämre ekonomiskt resultat, eller i sämsta fall nedläggning. Om investeringen däremot ligger på en rimlig nivå och därmed blir lönsam kan man utgå från att intresset för investeringar i ökad tillgänglighet kommer att sprida sig till andra butiker.

Efter hand som konkurrenterna investerar i tillgänglighet kommer prisnivån i detaljhandelsledet att anpassa sig till de ökade kostnaderna. För de delar av detaljhandeln där konkurrensen är tillräckligt stark på lokal nivå kommer investeringar i ökad tillgänglighet att sprida sig fortare mellan butiker och lokaler än där den lokala konkurrensen inte är lika stark. När flertalet butiker investerar gör priskonkurrensen att kunderna, genom något högre priser, i slutändan får svara för kostnadsökningarna som en följd av konkurrensens villkor. I annat fall skulle investeringarna snart styras över till andra branscher. Prishöjningar eller ökad omsättning bör

därför leda till att avkastningen på det egna kapitlet i detaljhandeln blir lika hög som innan investeringen i ökad tillgänglighet gjordes.

Samhällets krav på investeringar för att öka tillgängligheten kommer alltså alltid i slutänden att betalas av kunderna, om omsättningsökningen inte är tillräcklig. Ett problem för den investerande butiksägaren är dock att vägen fram till att konkurrensens krafter har verkat färdigt kan vara relativt lång. Därför måste investeringskraven vara skäligena.

Det är emellertid också möjligt att den omvända situationen skapas, nämligen att endast enstaka företag investerar i ökad tillgänglighet. Då uppnår man kanske inte tillräckligt stor volym av nya kunder i de tillgängliga butikerna. De tänkta kunderna kommer ändå inte dit eftersom de flesta andra butiker eller andra verksamheter i området inte är tillgängliga. Ofta gör vi ju inte våra inköp ett och ett isolerat utan vi passar på och handlar flera olika saker på en gång i närliggande butiker. I en sådan här situation kan resultatet i stället bli en osund konkurrens, det vill säga att de företag som *inte* investerat i ökad tillgänglighet är de som klarar sig bäst. De får lägre kostnader och kan därmed hålla lägre priser. För att motverka en sådan utveckling har ett samhällskrav på tillgänglighetsåtgärder en positiv roll att spela från konkurrenssynpunkt.

Man bör vara medveten om att, som redan nämnts, investeringar för ökad tillgänglighet ofta handlar om relativt små belopp. Endast i undantagsfall blir det fråga om stora ombyggnader. Investeringar som berättigar till bostadsanpassningsbidrag kan illustrera vad det handlar om. För att göra en bostad tillgänglig för en boende med funktionsnedsättning går det att få bidrag för investeringar i bostadsanpassning. Omkring 61 procent av de bidrag som beviljades under 2007 uppgick till mindre än 5 000 kronor och 84 procent till mindre än 20 000 kronor.²⁶³ Större kostnader är således sällsynta. Det finns inte heller anledning att tro att kraven på tillgänglighetsinvesteringar i lokaler med en verksamhet som vänder sig till allmänheten normalt sett kommer att handla om verkligt stora belopp. Mindre investeringar och korrigeringar av butiksmiljön bör de flesta företag kunna klara av.

I de fall det handlar om att helt bygga om entréer, sätta in hiss eller vidta andra åtgärder direkt in i byggnadens stomme handlar det naturligtvis om betydligt större kostnader. Sådana åtgärder kommer dock inte att vara aktuella att kräva av små butiker. De

²⁶³ Bostadsanpassningsbidragen 2007, s. 14.

större affärerna eller varuhusen är i sin tur ofta redan i stor utsträckning tillgänglighetsanpassade, främst för att kunderna ska kunna ta sig fram med kundvagnar eller barnvagnar. Då kan ofta även den som använder rullstol eller rullator ta sig fram.

Omsättning och avkastning på kapital

Varken ur samhällsperspektiv eller utifrån intresset hos enskilda människor med funktionsnedsättning finns något att vinna på att ställa så stora krav på tillgänglighetsinvesteringar att verksamheter tvingas i konkurs. Den tänkta förbättringen i tillgänglighet försvinner då med butiken. Ett glesare butiksnät ökar avstånden, vilket är en nackdel för alla kunder men än mer för dem med funktionsnedsättning. Därför måste kravet på tillgänglighetsinvesteringar sättas i relation till vinst och storleken på eget kapital. Företagens vinstnivå som kriterium för möjligheten att bära en viss investeringskostnad bör dock inte bedömas utifrån ett enstaka år. Den kan ju vara resultatet av tillfälliga händelser eller konjunkturväxlingar. Analysen måste i stället göras med utgångspunkt i längre tidsperspektiv, både bakåt och framåt i tiden.

Ett första viktigt ekonomiskt kriterium är företagets omsättning. Någon allmän lägsta omsättningsnivå kan det inte bli fråga om att fastställa. Även för en liten verksamhet med låg omsättning kan det vara rimligt att kräva små investeringar för ökad tillgänglighet. Nivån bör räknas på avkastningen på det egna kapitalet, eftersom det är det riskbärande elementet för företaget och det som är utsatt för konkurrens i form av alternativa investeringar. Den som driver en verksamhet kan vilja satsa det egna kapitalet på något helt annat. Följden av alltför betungande investeringskrav inom t.ex. detaljhandeln riskerar därför, som antytts, att orsaka en utglesning av butiksnätet.

Var nivån på tillräckligt hög avkastning på det egna kapitalet ligger vad gäller större investeringar kan diskuteras länge utan att leda till något givet svar. Ett sätt att resonera är att utgå från direktavkastningen på aktiemarknaden för de större företagen. Den ligger normalt mellan tre och fem procent, plus en normal bankränta. Det skulle för stora företag, exempelvis de som är noterade på Stockholmsbörsen, innebära en nivå på avkastningen uppemot tio procent. För de i allmänhet små företag, som svarar för en stor andel av det samlade antalet butiker, är emellertid risknivån avsevärt

högre än för stora bolag noterade på aktiemarknaden. De får också betala en betydlig högre ränta för sina lån än vad de stora företagen normalt sett får göra. Det innebär att en rimlig miniminivå på avkastningen av det egna kapitalet för många mindre näringsverksamheter bör vara högre. Om den gränsen bör sättas vid 15 procent eller högre kan bero på vilken bransch verksamheten finns inom.

Tillgången på eget riskvilligt kapital är en av de trängsta sektorerna för fortsatt tillväxt i ekonomin. Ett samhällskrav på att ett företag ska använda hela avkastningen på det egna kapitalet över den satta minimigränsen till investeringar i ökad tillgänglighet är därför inte heller rimligt. Endast en del av den överskjutande avkastningsdelen bör kunna komma ifråga. Inte heller den gränsen går att fastställa generellt. I räkneexemplet nedan har vi satt gränsen till 20 procent av avkastningen över miniminivån men den procentsatsen ska inte ses som någon absolut högsta gräns. En bedömning måste göras från fall till fall, med beaktande av betydelsen av den ökade tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning och en samlad bedömning av de förutsättningar som verksamheten i fråga verkar under.

Slutsatsen blir att krav på större investeringar i ökad tillgänglighet måste både ta hänsyn till "normal" avkastning och till hur stor andel av "överavkastningen", som det är rimligt att kräva ska användas för just tillgänglighetsinvesteringar.

Samtidigt bör man vara observant på att ett företags redovisning av avkastningen på eget kapital kan påverkas och till och med manipuleras på många sätt. Det räknas ju fram från sista raden i företagets resultaträkning. Om företagaren väljer att ta ut mer lön eller att låna mindre externt för att begränsa verksamheten så faller avkastningen på det egna kapitalet. Sådana påverkansåtgärder kan till en del motverkas genom att räkna avkastningen på resultatet efter finansiella poster enligt FAR SRS schema för resultaträkningen.

Räkneexempel

Ett företag har ett eget kapital på en miljon kronor, som ger en avkastning på 25 procent per år. Det motsvarar 250 000 kronor per år. Om miniminivån på avkastningen på eget kapital sätts till 15 procent motsvarar det 150 000 kronor per år. Vinsten över miniminivån är då 100 000 kronor. Om gränsen för hur stor del av avkastningen över miniminivån som rimligen kan förutsättas användas för

just investeringar i tillgänglighet sätts till 20 procent motsvarar det i exemplet 20 000 kronor per år. Med en avskrivningstid på fem år ger det ett utrymme för en investering för ökad tillgänglighet på cirka 100 000 kronor. Med en avskrivningstid på tio år blir investeringsbeloppet fördubblat.

Makroekonomisk påverkan

En fråga man kan ställa sig är vid vilken storlek på omsättningen som prisnivån i allmänhet höjs så mycket att det märks i ett makroekonomiskt sammanhang. I räkneexemplet ovan utgår vi från ett detaljhandelsföretag med ett eget kapital på cirka en miljon kronor och en avkastning på eget kapital på 25 procent. Vi utgår vidare från en omsättning på omkring 10 miljoner kronor per år, en rörelsemarginal på 2,6 procent av omsättningen och 5-9 anställda. En ökad investeringskostnad på 30 000 kronor per år motsvarar då 0,3 procent av omsättningen och cirka 12 procent av rörelsemarginalen. Det kommer att på sikt leda till prishöjningar som får bäras av kunderna. Eftersom detaljhandelssektorn svara för cirka 30 procent av konsumentprisindex, skulle motsvarande höjning av investeringsnivån i alla små och stora butiker ge en ökning av inflationen med 0,09 procent om alla investeringarna gjordes under ett enda år. Eftersom man kan utgå från att investeringarna i själva verket görs spridda över tiden och att många större butiker redan finns i lokaler som är tillgängliga blir inflationseffekten helt försumbar. Man kan också utgå från att de flesta investeringar är av engångskaraktär. Därför kan prishöjningar till följd av investeringar för ökad tillgänglighet antas sakna påverkan på de makroekonomiska stabilitetsmålen.

12.6.2 Detaljhandeln

Detaljhandeln omfattar många branscher, var och en med sina specifika förutsättningar vad gäller t.ex. omsättning och storlek på butiker. En av grundkällorna till analysen i detta avsnitt är *Branschfakta 2009* från Handelns Utredningsinstitut, HUI. I denna rapport finns uppgifter om detaljhandeln totalt och för nio delbranscher. I tabell 20 finns en sammanställning av delbranscherna enligt HUI:s indelning.

I tabell 15 visas hur omsättningen i detaljhandeln fördelas efter butikernas storlek. Under åren 2005 – 2007 ser det ut att ha skett en viss strukturförändring. De mindre butikernas andel av försäljningen minskade medan de största butikernas andel ökade. Om det är en tillfällig följd av den under dessa år starka försäljningen av kapitalvaror eller resultatet av en mer långsiktig förändring går inte att säga utifrån den begränsade tidsperiod som tabellen avser. De allra största butikerna, med en omsättning över 50 miljoner kronor per år, svarade år 2007 för cirka hälften av omsättningen i detaljhandeln, en andel som ökade med två procentenheter från 2005 till 2007.

Tabell 15 Olika butiksstorlekar andel av marknaden för detaljhandeln åren 2005 – 2007. Aktiebolag.

Storleksklass, mkr exkl. moms	2005	2006	2007
-4,9	8,9	8,8	8,2
5,0 - 9,9	8,8	8,9	8,1
10,0 - 19,9	12,2	11,8	11,9
20,0 - 49,9	21,8	21,0	21,4
50,0 -	48,3	49,6	50,4
Totalt	100	100	100

Källa: Branschfakta 2009, HUI.

För personer med funktionsnedsättning finns det både för- och nackdelar med en starkare marknadsställning för de större butikerna. Fördelen är att de stora butikerna i högre grad redan är mera tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. I de fall lokalerna finns på flera våningar finns det oftast hiss. Entréerna är i större utsträckning genomtänkta utan onödiga trappsteg eller trösklar. Automatiska dörröppnare är relativt vanliga. Sannolikt finns det inte heller några större ekonomiska problem för ägarna till dessa större butiker att vidta ytterligare åtgärder för tillgänglighet, exempelvis för att öka tillgängligheten för personer med nedsatt syn eller hörsel. Nackdelen för personer med funktionsnedsättning är främst att den ökande koncentrationen till stora butiker skapar större avstånd så att det blir svårare att nå dem utan högre transportkostnader.

Lönsamheten för detaljhandelsföretagen, mätt som avkastning på totalt och eget kapital eller rörelsemarginal ökar med företagets storlek mätt efter antal anställda, vilket redovisas i tabell 16. Det

innebär att det ekonomiska utrymmet för investeringar är mindre för de mindre företagen än för de större. I tabellen redovisas även medianomsättningen, som är omsättningen i det mittersta företaget när alla företag inom gruppen rangordnas från det med lägst till det med högst omsättning.

Tabell 16 Medianomsättning, rörelsemarginal i procent av omsättningen samt avkastning på eget och totalt kapital i detaljhandeln 2007.

Antal anställda	Avkastning på totalt kapital, procent.	Avkastning på eget kapital, procent	Rörelsemarginal, procent av omsättningen	Medianomsättning, mkr
1 – 4	5	18	2	2,7
5 – 9	7	27	2,6	10,3
10 – 19	8	26	2,5	26,6
20 –	10	42	2,8	91,9

Källa: Branschfakta 2009, HUI.

Många företag och försäljningsställen

Av tabell 17 framgår att antalet företag och antalet försäljningsställen varierar omvänt mot omsättningen. Antalet försäljningsställen med få anställda, och därmed en genomsnittligt låg omsättning, svarar för en stor andel av antalet försäljningsställen. Andelen försäljningsställen med högst fyra anställda utgör 79 procent av samtliga försäljningsställen och 86 procent av antalet företag. Bland de minsta finns kiosker av olika slag, tobakshandlare, närbutiker och andra småbutiker. För många av dessa småföretagare kan även en begränsad investering på 20 000 kronor, som i vårt räkneexempel i avsnitt 12.4, te sig svår att finansiera. Däremot finns även hos många av dessa mindre butiker förmågan att bära en investering i mindre kostsamma åtgärder för bättre tillgänglighet, t.ex. att köpa in en bärbar ramp i enkelt utförande, att ta bort onödiga trösklar eller att erbjuda kunderna olika former av anpassad personlig service.

Tabell 17 Försäljningsställen och företag inom detaljhandeln år 2008 efter antalet anställda. Antal och andel i procent av samtliga.

Anställda per företag	Antal försäljningsställen		Antal företag	
	Antal	Procent	Antal	Procent
0	34 130	51,1	34 128	59,4
1-4	18 627	27,9	15 237	26,5
5-9	7 859	11,8	4 764	8,3
10-19	4 035	6,0	2 058	3,6
20-49	1 702	2,5	842	1,5
50-99	297	0,4	226	0,4
100-199	109	0,2	87	0,2
200-499	21	0,0	46	0,1
500-	5	0,0	49	0,1
Totalt	66 785	100,0	57 437	100,0

Källa: Branschfakta 2009, HUI.

Anm: I underlaget till denna tabell ingår även företag som drivs i form av enskild näringsverksamhet eller som handels- eller kommanditbolag. Det är bolagsformer där ägarna beskattas varför uppgifter om verksamheten är sparsamma. Därför finns inget underlag för det ekonomiska resultatet för dessa företag i övriga tabeller i avsnittet. Antalet företag skiljer sig därmed exempelvis från uppgifterna i tabell 18.

I sammanhanget kan påpekas att det även i företag utan anställda i allmänhet finns någon som arbetar. De minsta företagen drivs i stor utsträckning som enskild näringsverksamhet eller som handels- eller kommanditbolag. Om ägaren till sådana företag arbetar ensam i verksamheten räknas det som att företaget inte har någon anställd. Om verksamheten drivs som ett aktieföretag och ägaren själv arbetar i verksamheten, räknas det däremot som att ägaren är anställd. Det är således juridiken som gör att så många butiker synes fungera utan anställda.

En viss uppfattning om hur bl.a. omsättning och lönsamhet kan variera går att få av redovisningen i tabell 18. Där har vi med utgångspunkt från uppgifter från HUI försökt göra en grov uppskattning av det egna kapitalet och vissa andra faktorer i detaljhandels företags fördelat efter antalet anställda. Under förutsättning att medelvärde och medianvärde i fördelningen av företagens resultat och omsättning m.m. inte skiljer sig åt alltför mycket, ser det ut som om många företag med fem eller fler anställda har ett eget kapital som överstiger en miljon kronor, vilket var ett antagande i räkneexemplet i avsnitt 12.6.1. Tabellen visar också att det finns ett relativt stort eget kapital som i genomsnitt ger en bra avkastning.

Tabell 18 Några centrala nyckeltal för aktiebolag inom detaljhandeln år 2007 fördelade efter antalet anställda.

	Antal anställda			
	1-4	5-9	10-19	20+
Antal företag	9 254	3 117	1 229	733
Omsättning, medianvärde, Tkr	2 719	10 329	26 560	91 922
Rörelsemarginal, procent av omsättningen	2,0	2,6	2,5	2,8
Omsättning per anställd, Tkr	1 232	1 678	2 145	2 653
<i>Antal anställda per företag</i>	<i>2,2</i>	<i>6,2</i>	<i>12,4</i>	<i>34,6</i>
Rörelseresultat per anställd, Tkr	25	44	54	74
<i>Rörelsenetto, tkr</i>	<i>55</i>	<i>271</i>	<i>669</i>	<i>2 564</i>
Avkastning på eget kapital, procent	18	27	26	42
<i>Eget kapital, Tkr</i>	<i>307</i>	<i>1 003</i>	<i>2 572</i>	<i>6 105</i>

Källa: Branschfakta 2009, HUI, samt egna beräkningar.

Anm: Uppgifter som har beräknats med utgångspunkt i HUI:s uppgifter är markerade med *kursiv* stil i tabellen. Beräkningarna bygger successivt och radvis på uppgifter från raderna ovanför i tabellen.

Fördjupad bild av detaljhandeln

Eftersom en verksamhets lönsamhet m.m. är av betydelse för bedömningen av möjligheten att ställa samhällskrav på åtgärder för ökad tillgänglighet, har uppgifterna från HUI kompletterats med material från en annan källa, *UC Select 2009:3*, en databas baserad på uppgifter från årsredovisningar för samtliga aktiebolag med unika organisationsnummer samt uppgifter från olika offentliga register för alla företag. Uppgifterna gäller för aktiva företag vilket innebär att de är registrerade för F-skatt, moms eller arbetsgivaravgifter. De från denna databas bearbetade uppgifterna redovisas i tabell 19. Härigenom kan vi också göra en avstämning av de på grundval av HUI-materialet i *Branschfakta 2009* framräknade uppgifterna enligt tabell 18.

De framräknade uppgifterna i tabell 18 bygger, som nämndes ovan, på en blandning av medel- och medianvärden, i huvudsak från 2007. Uppgifterna från *UC Select* avser i huvudsak verksamheten under 2008. Uppgifterna i tabell 19 är således baserade på något färskare uppgifter, vilket man bör ha i minnet vid en detaljerad jämförelse med tabell 18. I tabell 19 redovisas dessutom konsistenta uppgifter för genomsnitt och medianvärden. Det innebär att man får en något säkrare bild av hur det ekonomiska läget ser ut för företagen inom detaljhandeln. En nackdel är dock att beräkningarna

av medel- och medianvärden är gjorda på grundval av ett intervalluppdelat grundmaterial. Det innebär att beräkningarna i tusental kronor (Tkr) redovisas med en avrundning till närmaste 100-tal när det gäller belopp och att vissa beräkningar av medianvärden inte blir meningsfulla att redovisa när mer än hälften av företagen i en grupp hamnar i det lägsta eller högsta intervallet där en nedre respektive övre intervallgräns saknas. I dessa fall redovisas uppgiften som "saknas". Övre gränsen i det lägsta intervallet är i samtliga fall mycket lågt, varför det i praktiken innebär att "saknas" hade kunnat ersättas med "noll" eller "negativt" för dessa företag.

I en jämförelse mellan tabellerna ser man att det finns betydligt fler företag i underlaget till tabell 19 än i tabell 18. Troligen beror det på att det i *UC Select* redovisas uppgifter för hela detaljhandelssektorn (SNI 470), medan HUI:s uppgifter bygger på ett urval av företag där minst 50 procent av omsättningen kan hänföras till kunder som består av privata hushåll.²⁶⁴ Den praktiska skillnaden i ekonomiskt resultat är sannolikt relativt liten. I denna utredning är det heller inte relevant att göra en sådan utsortering av detaljhandelsföretag eftersom här är vi intresserade av alla företag som över huvud taget vänder sig till allmänheten.

Vi ser också att medianvärdet för omsättning enligt tabell 19 är betydligt högre än vad som redovisas i tabell 18 utom för de minsta företagen. Skillnaden är anmärkningsvärt stor för företag med 20 anställda och fler. I tabell 19 redovisas medianvärdet som "saknas" på grund av att mer än hälften (63,1 procent) av dessa företag finns i ett öppet intervall med 500 000 Tkr som lägsta gräns. Det innebär att medianvärdet är högre än 500 000 Tkr, men hur mycket högre det är kan inte beräknas. Eftersom medianvärdet enligt beräkningarna med utgångspunkt i uppgifterna från HUI i tabell 18 är 91 922 Tkr, är skillnaden mellan de två källorna mycket stor. Medianvärdet för omsättning är utgångspunkten för resten av beräkningarna i tabell 18. Därför blir exempelvis beräkningen av det egna kapitalet missvisande i den tabellen.

Orsaken till de stora skillnaderna i medianvärdena när det gäller omsättningen för företag med 20 och fler anställda är svår att fastställa med säkerhet. Uppgifterna från *UC Select* har sitt ursprung i årsredovisningar från aktiebolag med unika organisationsnummer. Det ursprungliga materialet för HUI:s analys kan egentligen inte ha någon annan källa, men kan tänkas vara strukturerat efter kon-

²⁶⁴ Branschfakta 2009, s. 5.

cernförhållanden. Om många av de större unika aktiebolagen ingår i en koncern, kommer därför storleken på det mittersta företaget i en analys av medianvärdet att bli betydligt mindre än om alla aktiebolag redovisas separat. Det kan vara en orsak till den stora skillnaden mellan uppgifterna i tabell 19 respektive 18 för företag med tjugo eller fler anställda. Enligt HUI finns det 733 företag i detaljhandeln med 20 och fler anställda, medan det finns 8 693 enligt uppgifterna från UC Select, alltså nästan 12 gånger fler. Så stor skillnad mellan datakällorna tyder på en väsentlig metodskillnad, sannolikt alltså beroende av olika hantering av koncernförhållanden.

I det nu aktuella sammanhanget, där vi söker beskriva ekonomiska faktorer av betydelse för vilka krav det allmänna kan ställa på företag att göra investeringar för ökad tillgänglighet, är det egentligen tillräckligt att konstatera att de större företagen i detaljhandeln utan tvivel har ekonomiska möjligheter att finansiera sådana. Det är rimligen inte de stora företagen, som kan tänkas få svårigheter med tillgänglighetsinvesteringar, utan de minsta. Därför analyseras i det följande inte närmare den stora skillnaden mellan olika källor när det gäller antalet företag med minst 20 anställda.

Med visst undantag för företagen med 1-4 anställda är skillnaden enligt tabell 19 mellan median- och medelvärde begränsad. Slutsatsen blir därför att de beräknade uppgifterna i tabell 18 har relevans, trots osäkerheten i beräkningarna på grund av att median- och genomsnittsvärden blandats i detta material.

Tabell 19 Genomsnitts- och medianvärden för några ekonomiska uppgifter om aktiebolag inom detaljhandeln (SNI 470) 2008.

	Antal anställda				Samtliga
	1-4	5-9	10-19	20-	
Antal företag	11 246	4 125	1 856	8 693	25 920
Omsättning					
- Medianvärde, Tkr	2 900	15 900	31 900	#SAKNAS!	22 500
- Genomsnitt, Tkr	4 800	16 700	33 700	448 100	159 200
Rörelsemarginal, proc. på omsättn.					
- Medianvärde, procent	2,7%	2,7%	2,9%	2,6%	2,7%
- Genomsnitt, procent	2,1%	2,7%	3,0%	1,6%	2,1%
Avkastning på totalt kapital, proc.					
- Medianvärde, procent	5,0%	9,3%	9,5%	9,1%	8,8%
- Genomsnitt, procent	8,5%	9,9%	10,7%	10,0%	9,4%
Avkastning på eget kapital, proc.					
- Medianvärde, procent	5,0%	19,2%	19,9%	18,3%	17,8%
- Genomsnitt, procent	17,1%	25,0%	27,5%	27,1%	22,5%
Eget kapital					
- Medianvärde, Tkr	300	900	5 700	99 000	7 700
- Genomsnitt, Tkr	1 500	3 400	7 100	90 800	32 200
Resultat efter finansnetto/ anställd					
- Medianvärde, Tkr	#SAKNAS!	0	0	0	0
- Genomsnitt, Tkr	100	100	100	100	100
Rörelseresultat					
- Medianvärde, Tkr	100	400	800	43 200	400
- Genomsnitt, Tkr	200	900	2 200	42 700	14 700

Källa: UC Select 2009:3 samt egna beräkningar

Anm: Beräkningar av medel- och medianvärde har gjorts utifrån gruppindelade data. För att inte ge sken av större precision än materialet egentligen ger, har uppgifterna i Tkr avrundats till närmast 100-tal Tkr. Även uppgifter i procent bör betraktas som ungefärliga värden.

I tabell 19 kan vi se att avkastningen på eget kapital är låg för mer än hälften av företagen med 1-4 anställda. För dessa är *medianvärdet* endast 5,0 procent. Det innebär att hälften av företagen har en lägre avkastning på eget kapital än så. Samtidigt är den *genomsnittliga* avkastningen på eget kapital 17,1 procent. Det innebär att det bland de cirka 5 600 företagen med en avkastning på eget kapital

högre än medianvärdet finns ett antal med tillräckliga ekonomiska resurser även för större investeringar för ökad tillgänglighet. Av de 11 246 företagen med 1-4 anställda visar grunduppgifterna i databasen att cirka 30 procent av dem hade en avkastning på eget kapital över 20 procent. För företag i övriga storleksgrupper är medianvärdet i närheten av 20 procent, vilket innebär att mer än hälften av företagen med fem anställda eller fler, synes ha objektivt rimliga ekonomiska förutsättningar att finansiera även större investeringar för ökad tillgänglighet.

Resultatet per anställd i detaljhandeln redovisas till noll kronor i tabell 19. Det beror på att det i samtliga företagsgrupper, utom i de minsta, ligger strax under 50 Tkr. Med avrundning till närmaste 100 Tkr innebär det att resultatet per anställd i tabellen redovisas som noll. Värdet är i stort sett lika för alla företagsgrupper, vilket kan vara ett tecken på att konkurrensen fungerar relativt väl inom detaljhandelssektorn, trots viss dominans av några få stora aktörer. För detta mått finns således inga riktigt stora skillnader mot det som redovisades i tabell 18.

Även storleken på eget kapital har betydelse för företagens möjligheter att göra verksamheten tillgängligare genom investeringar. Av tabell 19 framgår att det genomsnittliga värdet på det egna kapitalet är avsevärt högre än medianvärdet för företag med högst nio anställda. Det innebär att det finns en ojämn fördelning mellan dessa företag, det vill säga att få företag har stort eget kapital medan många företag har relativt litet eget kapital. I grunduppgifterna från databasen visar det sig att endast 15 procent av företagen med 1-4 anställda har ett eget kapital, som överstiger 500 Tkr. För företag med 5-9 anställda hade 36 procent av företagen ett eget kapital överstigande 500 Tkr. För de större företagen blir fördelningen inom respektive grupp successivt jämnare. Det innebär att det för huvuddelen av företagen med fem eller fler anställda torde finnas ekonomiska möjligheter att finansiera även relativt stora investeringar för förbättrad tillgänglighet.

Rörelseresultatet, alltså nettot före skatter och bokslutsdispositioner m.m., är relativt ojämnt fördelat inom de olika företagsstorlekarna. Medianvärdena ligger dock så pass högt att det är sannolikt att de allra flesta företag inom detaljhandeln har sådana löpande intäkter att de borde ha möjligheter att finansiera investeringar för att öka tillgängligheten, även om det finns stora skillnader i storleken på de ekonomiskt möjliga åtgärderna.

Sammantaget kan man från tabellerna 18 och 19 dra slutsatsen att de allra flesta aktiebolagen inom detaljhandeln, utom de allra minsta, i princip har ekonomiska förutsättningar att göra även större investeringar för ökad tillgänglighet. Hur stora varierar dock, framförallt med företagets storlek.

Detaljhandelns delbranscher

I tabell 20 sammanfattas uppgifterna från *Branschfakta 2009* om avkastningen på eget kapital för de olika ingående branscherna beräknade på samma sätt som i tabell 18. Ovan visades att betydelsen av att beräkningarna baserats på en blandning av medel- och medianvärden har relativt liten betydelse för slutresultatet, annat än för de större företagen med 20 anställda eller fler. Även för de minsta företagen med 1-4 anställda finns en viss osäkerhet. Det betyder att många, cirka hälften, av företagen med fem anställda eller fler har högre storlek och avkastning på eget kapital än vad resultatet i tabellen visar. Med rimliga krav på avkastningen på eget kapital, exempelvis 15 procent som i räkneexemplet i avsnitt 12.6.1, ser det ut som att en stor del av företagen inom bokhandelsbranschen skulle kunna få svårigheter med finansieringen av annat än ganska begränsade tillgänglighetsåtgärder, liksom de mindre företagen inom elektronikhandeln och delar av möbelhandeln.

Tabell 20 Avkastning på eget kapital för aktiebolag i detaljhandelsbranscherna fördelat efter antalet anställda.

Bransch	Antal anställda			
	1-4	5-9	10-19	20+
Dagligvaruhandeln	21	34	43	55
Bokhandeln	16	15	12	13
Klädhandeln	19	26	19	21
Skohandeln	19	20	23	37
Möbelhandeln	21	20	12	20
Elektronikhandeln	15	16	32	30
Sport- och fritidshandeln	23	35	36	34
Ur-, guld- och optikhandeln	21	29	41	27
Järn-, bygg- och färghandeln	31	31	29	44
Detaljhandeln	18	27	26	42

Källa: Branschfakta 2009, HUI, samt egna beräkningar.

Anm: Se kommentarerna i anslutning till tabell 19 om företag med 20 anställda och fler.

I tabell 21 redovisas de på samma sätt beräknade uppgifterna om eget kapital för alla detaljhandelsbranscherna. I samtliga branscher har mer än hälften av företagen med 1-4 anställda ett eget kapital, som understiger 500 Tkr. I företag med 5-9 anställda inom dagligvaruhandeln och i bokhandeln ser det egna kapitalet ut att vara mindre än en miljon kronor, ett annat gränsvärde i räkneexemplet i avsnitt 12.6.1. Med reservation för den nämnda osäkerheten i beräkningarna innebär det att mindre än hälften av företagen i dessa två branscher har ett eget kapital över en miljon kronor.

Tabell 21 Beräkning av det egna kapitalet i aktiebolag i detaljhandelsföretagens branscher fördelat efter antalet anställda.

Bransch	Antal anställda			
	1-4	5-9	10-19	20+
Dagligvaruhandeln	196	653	1 696	5 503
Bokhandeln	270	785	2 101	16 259
Klädhandeln	267	1 171	1 768	7 355
Skohandeln	358	1 098	3 340	5 185
Möbelhandeln	425	2 176	4 584	7 010
Elektronikhandeln	387	1 215	2 752	9 275
Sport- och fritidshandeln	350	1 221	2 711	8 625
Ur-, guld- och optikhandeln	470	1 170	2 203	6 637
Järn-, bygg- och färghandeln	380	1 584	3 867	7 870
Detaljhandeln	307	1 003	2 572	6 105

Källa: Branschfakta 2009, HUI, och egna beräkningar.

Anm: Se kommentarerna i anslutning till tabell 19 om företag med 20 anställda och fler.

Slutligen bör man kanske påminna sig att de ekonomiska uppgifterna i tabellerna 18-21 endast avser aktiebolag. Som framgår av tabell 22 är detta den vanligaste bolagsformen för samtliga företag utom för de minsta, där företagsformen enskild näringsverksamhet eller handels- och kommanditbolag dominerar. Det innebär att möjligheterna för detaljhandelsbranschen i sin helhet att investera för ökad tillgänglighet inte är lika goda som analysen ovan kan ge intryck av, eftersom antalet mindre företag blir betydligt större när företag som bedrivs i andra rörelseformer än aktiebolag räknas in. Man kan utgå från att den ekonomiska lönsamheten inte är bättre för sådana företag än för aktiebolag av samma storlek.

Tabell 22 Företag av olika storlek inom detaljhandelsbranschen (SNI 470), fördelade på aktiebolag å ena sidan samt enskild näringsverksamhet och handels- eller kommanditbolag (övriga företagsformer) å den andra.

Antal anställda	Aktiebolag	Övriga företagsformer	Totalt	Andel aktiebolag
0-4	11 246	24 695	35 941	31,3%
5-9	4 125	182	4 307	95,8%
10-19	1 856	26	1 882	98,6%
20-	8 693	207	8 900	97,7%
Totalt	25 920	25 110	51 030	50,8%

Källa: UC Select samt egna bearbetningar.

Anm: Den nedre gränsen för antal anställda har satts till 0. Det innebär att företag som drivs i form av enskild näringsverksamhet eller handels- eller kommanditbolag där ägaren arbetar ensam inkluderas. Sammanlagt finns det närmare 21 000 sådana företag utan andra anställda än ägaren själv. Det innebär att det finns cirka 4 000 företag med 1-4 anställda som drivs i andra former än som aktiebolag. Däremot finns inga aktiebolag utan anställda med i gruppen 0-4 anställda.

Sammanfattning av detaljhandelns förutsättningar

Sammanfattningsvis kan man dra följande slutsatser av vad som redovisats i detta avsnitt.

- I räkneexemplet i avsnitt 12.4.1 analyserades de kassamässiga och samhällsekonomiska effekterna av en investering i en ramp för 20 000 kronor. Med en avskrivningstid på fem år blir den årliga kostnaden under avskrivningstiden 4 000 kronor. För en butik med en årlig omsättning på fem miljoner kronor motsvarar det en kostnad på 0,08 procent av omsättningen, alltså en mycket liten del av omsättningen. Räknat som andel av omsättningen sjunker naturligtvis kostnaden med butikernas storlek. Andelen butiker med en omsättning över fem miljoner kronor svarar för cirka 92 procent av omsättningen i detaljhandeln enligt tabell 15. Det innebär att för dessa butiker skulle en sådan investering vara fullt möjlig utan att skapa några nämnvärda lönsamhetsproblem för detaljhandeln som helhet, även om investeringen inte skulle leda till ökad omsättning. Sannolikt skulle även många av butikerna med lägre omsättning än fem miljoner kronor per år klara sådana kostnader utan några ekonomiska problem. Kostnadsökningen är heller inte av en sådan storleksordning att det samhällsekonomiska makromålet om låg inflation skulle påverkas.

- För många företag med få anställda blir möjligheten liten att bära kostnaderna för några större investeringar för ökad tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Det gäller inte minst de butiker som drivs i form av enskild näringsverksamhet eller som handels- eller kommanditbolag. I ett antal av dessa butiker finns vare sig tillräcklig omsättning eller lönsamhet för att bära några större investeringskostnader. Mindre åtgärder som att ta bort en tröskel eller att köpa en enkel flyttbar ramp skulle emellertid även flertalet av dessa mindre butiker sannolikt kunna bära.

- Även utan tillgång till detaljerade uppgifter om samtliga företag i detaljhandelsbranschen går det att genom en enkel räkneövning göra en i vart fall grov uppskattning av de samlade investeringskostnaderna när det gäller åtgärder av lite mera ingripande karaktär. Om vi antar att det finns behov av sådana investeringar i ökad tillgänglighet i omkring hälften av de 14 000 försäljningsställen med fem eller fler anställda som finns och att investeringsbehovet i genomsnitt är 50 000 kronor, blir den totala investeringsnivån 350 miljoner kronor. Med en avskrivningstid på fem år blir de årliga kostnaderna under fem år 70 miljoner kronor. Samtidigt bör man betänka att det i många fall skulle handla om engångsinvesteringar med lång ekonomisk livstid. Nybyggda eller renoverade fastigheter ska dessutom redan ha anpassats för att skapa tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning enligt PBL.

Mera begränsade kostnader för att göra de mindre företagens lokaler tillgängliga tillkommer. Där är antalet försäljningsställen och företag betydligt fler. Å andra sidan är förmodligen både behoven av verkligt kostsamma åtgärder, och framförallt den genomsnittliga kostnad som det skulle kunna anses skäligt att kräva att företagen investerar, betydligt mindre. Om hälften av de 18 627 försäljningsställena med 1-4 anställda i genomsnitt gör en investering på 5 000 kronor för ökad tillgänglighet ger det en investeringsnivå på cirka 46 miljoner kronor eller en årlig kostnad under avskrivningstiden på fem år på 9,3 miljoner kronor.

Sammantaget skulle investeringskostnaderna enligt de nyss redovisade räkneexemplen bli knappt 400 miljoner kronor eller 80 miljoner kronor per år om alla investeringarna gjordes samtidigt. De årliga investeringskostnaderna på 80 miljoner kronor i räkneexemplet motsvarar 0,002 procent av nettoomsättningen eller 3,1 procent av rörelseresultatet efter finansnettot. Med en spridning av

investeringarna över, säg, en tioårsperiod blir de årliga kostnaderna i stället 8 – 10 miljoner kronor per år.

12.6.3 Restaurangbranschen

Restaurangbranschen består av företag med stora skillnader i storlek och lönsamhet. Dessutom är företagsstrukturen svårbelyst och inte direkt lätt att få ett samlat grepp om. Branschen innehåller många kedjor, där dotterföretagens villkor och resultat i vissa kedjor redovisas separat medan de i andra redovisas under moderbolaget. Åter andra kedjor bygger sin verksamhet på franchisetagare i egna företag. I tabell 23 redovisas storleksfördelningen enligt uppgifter från branschorganisationen SHR, Sveriges Hotell & Restaurang Företagare.²⁶⁵

Tabell 23 Restaurangföretagens andel av branschens omsättning, samt antal företag fördelade efter antalet anställda 2006. Procent. Endast aktiebolag.

	Antal anställda					
	1-4	5-9	10-19	20-49	50-99	100-
Omsättning, procent inom branschen	18,0	24,7	18,9	17,6	5,3	14,4
Antal företag, procent inom branschen	48,6	24,8	8,9	3,7	0,5	0,2

Källa: Lönsamhet i hotell- och restaurangbranschen.

Anm: Företag utan anställda redovisas inte, varför omsättningen inte summerar till 100 procent.

Av tabellen kan man se att företag med högst nio anställda svarade för cirka 73 procent av företagen och 43 procent av omsättningen. Det är här således fråga om en utpräglad småföretagsbransch.

Lönsamheten i branschen varierar positivt med företagets storlek. I tabell 24 finns uppgifter om företagets genomsnittliga avkastning på totalt och eget kapital. Liksom för detaljhandelsföretagen kan man se att avkastningen på eget kapital är låg för de minsta företagen. Eftersom det är fråga om genomsnittstal kan man, med en parallell analys till den som gjordes beträffande detaljhandelsbranschen, utgå från att medianavkastningen, alltså det

²⁶⁵ Lönsamhet i hotell- och restaurangbranschen, s. 8.

mittersta av de rangordnade företagens avkastning, på eget kapital är avsevärt lägre.

Tabell 24 Restaurangföretagens genomsnittliga avkastning på totalt och eget kapital fördelat på företag av olika storlek 2006. Procent.

	Antal anställda						Totalt
	1-4	5-9	10-19	20-49	50-99	100-	
Avkastning på totalt kapital, %	3,5%	5,4%	6,3%	8,5%	7,6%	6,2%	4,5%
Avkastning på eget kapital, %	4,5%	13,0%	20,4%	33,3%	29,0%	18,1%	8,4%

Källa: Lönsamhet i hotell- och restaurangbranschen.

Det innebär att de ekonomiska förutsättningarna under 2006 för att investera i ökad tillgänglighet inte var så stora för företag med högst nio anställda, alltså 73 procent av företagen. Däremot skulle de säkerligen ändå kunna bära mindre investeringar, som att ta bort en tröskel, installera en knappstyrd dörröppnare eller köpa in en enkel bärbar ramp. Dessutom är, som antytts redan inledningsvis, de ekonomiska uppgifterna för företagen i restaurangbranschen osäkra eftersom den officiella ekonomiska redovisningen inte är heltäckande när det gäller intäkter och kostnader.²⁶⁶

Fördjupad bild av restaurangbranschen

Uppgifterna i tabell 24 gäller för 2006. I tabell 25 redovisas en sammanställning för restaurangbranschen enligt *UC Select 2009* uppställd på samma sätt som gjordes för detaljhandeln i tabell 19. Uppgifterna i tabellen baseras i huvudsak på verksamheten under 2008 enligt årsredovisningarna.

²⁶⁶ Lönsamhet i hotell- och restaurangbranschen, s. 4.

Tabell 25 Genomsnitts- och medianvärden för några ekonomiska uppgifter om aktiebolag inom restaurangbranschen (SNI 561) 2008.

	Antal anställda				Samtliga
	1-4	5-9	10-19	20-	
Antal företag	2 657	1 745	743	927	6 072
Omsättning					
- Medianvärde, Tkr	2 100	4 700	12 800	180 300	4 600
- Genomsnitt, Tkr	2 200	5 600	12 800	236 400	40 800
Rörelsemarginal, proc. på omsättn					
- Medianvärde, procent	2,6%	2,6%	2,7%	4,2%	2,7%
- Genomsnitt, procent	0,5%	1,0%	1,1%	3,5%	1,2%
Avkastning på totalt kapital, proc.					
- Medianvärde, procent	4,5%	4,9%	5,0%	9,4%	4,9%
- Genomsnitt, procent	9,2%	9,1%	10,4%	11,8%	9,7%
Avkastning på eget kapital, proc.					
- Medianvärde, procent	#SAKNAS!	5,0%	9,8%	27,3%	3,0%
- Genomsnitt, procent	16,5%	22,4%	26,8%	33,3%	22,0%
Eget kapital					
- Medianvärde, Tkr	200	300	500	7 700	300
- Genomsnitt, Tkr	600	900	1 800	35 100	6 100
Resultat efter finansnetto / anställd					
- Medianvärde, Tkr	#SAKNAS!	#SAKNAS!	#SAKNAS!	0	#SAKNAS!
- Genomsnitt, Tkr	100	0	0	0	100
Rörelseresultat					
- Medianvärde, Tkr	100	100	400	7 200	100
- Genomsnitt, Tkr	100	300	900	18 500	3 100

Källa: UC Select 2009:3 samt egna beräkningar.

Anm: Beräkningar av medel- och medianvärden har gjorts utifrån gruppindelade data. De uppgifter som mäts i Tkr har avrundats till närmaste 100-tal Tkr. I de fall medianvärdet finns inom den lägsta gruppen kan medianvärdet inte beräknas utan markeras i tabellen med "saknas".

Även i underlaget från *UC Select* visar det sig att huvuddelen av företagen är små. Omkring 72 procent av företagen har högst nio anställda. Den genomsnittliga avkastningen på eget kapital är relativt hög inom branschen, men medianvärdet är lågt. Det senare går inte att beräkna för företagen med 1-4 anställda. För företag med 5-9 anställda är medelvärdet hela 4,5 gånger högre än medianvärdet, vilket visar på en mycket ojämn fördelning av lönsamheten. Få företag har hög lönsamhet och många har relativt låg. Grundunderlaget i databasen visar att endast 30 procent av företagen med 1-4 anställda har en avkastning på eget kapital högre än 10 procent. För

företag med 5-9 anställda är motsvarande andel 40 procent. För de större företagen är avkastningen på eget kapital högre och jämnare fördelad mellan företagen. Företag med mer än 20 anställda utgör cirka 15 procent av samtliga aktiebolag inom branschen.

Rörelseresultatet enligt den officiella redovisningen för företag med fem eller fler anställda ligger på en nivå och med en fördelning som gör att huvuddelen av aktiebolagen inom branschen skulle kunna bära i vart fall mindre investeringar för ökad tillgänglighet. Bland de mindre företagen kan få företag rimligen finansiera några större investeringar. Endast något mer än fyra procent av företagen med 1-4 anställda hade ett rörelseresultat över 500 Tkr enligt grunduppgifterna i databasen UC Select 2009:3. För företag med 5-9 anställda ligger något mer än åtta procent av företagen över denna nivå.

Det egna kapitalet är ojämna fördelat, mätt som relationen mellan median- och genomsnittsvärde, bland företagen inom denna bransch än för företagen inom detaljhandeln, varför möjligheterna för större investeringar är mer osäkra. Lägst är det egna kapitalet i de minsta företagen. I företag med 1-4 anställda har endast 22 procent ett eget kapital över 300 Tkr för att öka till 37 procent av företag med 5-9 anställda enligt grunduppgifterna i databasen UC Select 2009:3.

Många småföretag är inte aktiebolag

Även inom restaurangbranschen bedrivs många företag i andra juridiska former än aktiebolag. I tabell 26 redovisas summan av antalet företag i de juridiska formerna enskild näringsverksamhet och handels- eller kommanditbolag under rubriken "Övriga företagsformer".

Tabell 26 Fördelning av företag inom restaurangbranschen efter antal anställda (SNI 561) och uppdelat på företagsformerna aktiebolag respektive enskild näringsverksamhet och handels- eller kommanditbolag (övriga företagsformer). Antal och andel i procent.

Antal anställda	Aktiebolag	Övriga företagsformer	Totalt	Andel aktiebolag
0-4	2 657	8 493	11 150	23,8%
5-9	1 745	536	2 281	76,5%
10-19	743	114	857	86,7%
20-	927	13	940	98,6%
Totalt	6 072	9 156	15 228	39,9%

Källa: UC Select samt egna bearbetningar.

Anm: Den nedre gränsen för antal anställda har satts till 0. Det innebär att företag som drivs i form av enskild näringsverksamhet eller som handels- eller kommanditbolag och där ägaren arbetar ensam inkluderas. Sammanlagt finns det enligt grunduppgifterna i databasen något fler än 4 400 sådana företag utan andra anställda än ägaren själv. Det innebär att det finns cirka 4 000 företag med 1-4 anställda som drivs i andra former än som aktiebolag. Däremot finns inga aktiebolag utan anställda med i gruppen 0-4 anställda.

Det stora antalet restaurangföretag som drivs i andra juridiska former än aktiebolag gör att det totala antalet företag inom branschen år 2008 i själva verket var 15 228, alltså 2,5 gånger högre än de 6 072 aktiebolag som det finns ekonomiska uppgifter för i tabell 25. Det innebär också att närmare 90 procent av alla restaurangföretag i själva verket har högst nio anställda mot 72 procent av de restaurangföretag, som drivs som aktiebolag. Hur den höga andelen företag i andra former än aktiebolag påverkar den generella lönsamheten i branschen går inte att säga, men sannolikt gör den inte att den genomsnittliga lönsamheten ökar.

Sammanfattning av restaurangbranschens förutsättningar

Restaurangbranschen kan visa sig vara en bransch där möjligheterna att ställa samhällskrav på mera omfattande tillgänglighetsinvesteringar är begränsade, åtminstone med beaktande av sådant som framkommer i officiella räkenskaper. Som Hotell och Restaurang Företagarna själva påpekat i sin analys av branschen, redovisas emellertid inte alltid alla intäkter varför branschens verkliga ekonomiska styrka är svår att fastställa. Med den reservationen kan följande slutsatser redovisas när det gäller restaurangföretagens ekonomiska förutsättningar för att öka tillgängligheten till sin verksamhet.

- Många av de minsta företagen i branschen drivs i andra former än aktiebolag. Det medför i sin tur att möjligheterna för en ekonomisk genomlysning av dessa företags verksamhet blir mer begränsade.

- Avkastningen på eget kapital är låg, framförallt för de mindre företagen. Företag med högst nio anställda kan mot den bakgrunden tänkas få problem med att finansiera annat än mindre investeringar för ökad tillgänglighet.

- Även storleken på det egna kapitalet är ojämnt fördelat. Framförallt bland de mindre företagen finns det en stor andel företag med mycket litet eget kapital. Även detta faktum gör att storleken på skäligen investeringar för ökad tillgänglighet begränsas.

- Många företag i restaurangbranschen har svag lönsamhet med lågt rörelseresultat och endast en relativt liten andel av företagen har god lönsamhet. Spridningen inom branschen är emellertid stor och rörelseresultatet varierar starkt med företagets storlek. Dock är det svårt att se några ekonomiska skäl som talar mot möjligheten även för de mindre företagen att kunna bära kostnaden för investeringar av mer begränsad omfattning för att förbättra tillgängligheten.

- Precis som i alla andra branscher medför tillgänglighetsåtgärder som görs i samband med andra ombyggnader eller renoveringar betydligt mera begränsade investeringskostnader. För många restaurangföretag kan exempelvis en uteservering, som byggs upp och tas ner varje år, utan större extrakostnader utformas så att den blir tillgänglig för personer med funktionsnedsättning.

- Med ett enkelt räkneexempel, parallellt med det som gavs för detaljhandeln, går det att göra en i vart fall grov uppskattning av de samlade investeringskostnaderna när det gäller åtgärder av lite mera ingripande karaktär. Om vi antar att hälften av företagen med 10 anställda eller fler skulle behöva göra en investering på 50 000 kronor blir den totala investeringsvolymen cirka 83 miljoner kronor eller 16,7 miljoner kronor per år under den skattemässiga avskrivningstiden på fem år. Det beloppet motsvarar 0,007 procent av omsättningen eller 0,09 procent av rörelseresultatet per år under fem år för restaurangföretagen i den här storleken.

De minsta restaurangföretagen med 1-4 anställda ser enligt tabell 25, som vi konstaterat, ut att endast ha ekonomiska möjligheter att göra mindre investeringar. Om vi antar att hälften av dessa

företag gör en investering på 5 000 kronor för att öka tillgängligheten, blir det en total investeringsvolym på knappt 7 miljoner kronor. Med en skattemässig avskrivningstid på fem år motsvarar det en kostnad på 1,3 miljoner kronor per år eller 0,02 procent av omsättningen eller 0,34 procent av rörelseresultatet för denna grupp av företag inom branschen.

Om vi slutligen antar att hälften av företagen med 5-9 anställda behöver göra en investering på 20 000 kronor för ökad tillgänglighet ger det en investeringsvolym på 17 miljoner kronor eller cirka 3,5 miljoner kronor per år med en skattemässig avskrivningstid på fem år. Det motsvarar 0,04 procent av omsättningen eller 0,7 procent av rörelseresultatet för företagen i denna storlek i branschen. För hela restaurangbranschen skulle den totala investeringsvolymen (avrundat) uppgå till omkring 108 miljoner kronor, eller 21,6 miljoner per år med en skattemässig avskrivningstid på fem år. Kostnaden motsvarar 0,009 procent av omsättningen eller 0,11 procent av rörelseresultatet för branschen som helhet.

Man kan utgå från att den ekonomiska avskrivningstiden på tillgänglighetsinvesteringar är längre än den skattebetingade avskrivningstiden. Över tiden ger det i princip alla företag i branschen möjligheter att göra investeringar, men spridningen i ekonomisk styrka är sådan att en del av de allra minsta inte kommer att kunna göra det. De stora skillnaderna mellan företag av olika storlek i exemplen räknat som andel av omsättning och rörelseresultat inom branschen pekar å andra sidan mot att de större företagen kan klara betydligt större investeringar än de som använts i det här förenklade räkneexemplet.

12.6.4 Hotellbranschen

För att utforma hotell så att de är tillgängliga krävs i många fall mera omfattande åtgärder än vad som är fallet för detaljhandel och restaurangbranschen. Förutom att kunna ta sig in i, och rent allmänt runt inne i, hotellet, ska gästerna också t.ex. kunna både sova och äta samt duscha eller bada. För hotell som inte byggts rätt från början kan det handla om stora investeringar.

Av tabell 27 framgår att företag med tio eller fler anställda stod för över 85 procent av omsättningen inom hotellbranschen under 2006. Antalet företag i denna storleksordning utgör cirka 30 procent av företagen. Hotellföretagen har således en annorlunda

företagsstruktur än de mer småföretagsdominerade branscherna detaljhandel och restaurang.

Tabell 27 Omsättning samt antal företag inom hotellbranschen fördelade på företag av olika storlek 2006. Andel i procent. Endast aktiebolag.

	Antal anställda					
	1-4	5-9	10-19	20-49	50-99	100-
Omsättning, procent inom branschen	5,0	8,5	13,7	27,4	12,4	31,8
Antal företag, procent inom branschen	33,9	17,6	14,5	11,7	2,4	1,1

Källa: SHR: Lönsamhet i hotell- och restaurangbranschen.

Anm: Företag utan anställda redovisas inte, varför omsättningen inte summerar till 100 procent.

Eftersom en betydande del av hotellföretagen är relativt stora ökar möjligheterna att skapa tillgänglighet. Ekonomin i företagen är generellt stabilare än i restaurang- och detaljhandelsföretagen. Den stabilare ekonomin för hotellföretagen framgår av tabell 28, där den genomsnittliga avkastningen på totalt och eget kapital under 2006 redovisas. Lönsamheten stiger med företagets storlek och för hotellföretag med 20 anställda eller fler ligger avkastningen på eget kapital på cirka 25 procent i genomsnitt. Det är en avkastningsnivå som normalt borde ge ekonomiska möjligheter även till större investeringar. Den något lägre nivån på avkastningen på totalt kapital beror på att det totala investeringarna som krävs för att driva hotell är större än i många andra branscher.

Tabell 28 Hotellföretagens avkastning på totalt och eget kapital fördelat på företag av olika storlek 2006. Procent.

	Antal anställda						Totalt
	1-4	5-9	10-19	20-49	50-99	100-	
Avkastning på totalt kapital, procent	5,1%	6,1%	6,9%	7,5%	10,4%	8,8%	5,6%
Avkastning på eget kapital, procent	8,0%	15,3%	18,1%	24,8%	36,2%	30,1%	12,0%

Källa: SHR: Lönsamhet i hotell- och restaurangbranschen.

Fördjupad bild av hotellbranschen

I tabell 29 redovisas uppgifter från *UC Select* om ekonomiskt resultat m.m. från 2008 för 1 511 företag inom hotellbranschen. I hu-

vudsak överensstämmer bilden med den som ges i *Lönsamheten i hotell- och restaurangbranschen*, men här fördjupas bilden något genom användandet av också andra mått samt av medianvärden. Avkastningen på både totalt och eget kapital är i genomsnitt avsevärt högre än i tabell 28, men det kan bero på tillfälligheter som skillnader i konjunkturläge.

Skillnaden mellan de olika företagens lönsamhet mätt som avkastning på eget kapital är stor. För företag med 1-4 anställda är den genomsnittliga avkastningen på eget kapital fyra gånger högre än medianvärdet och för företag med 5-9 anställda är den 2,5 gånger så hög. För de större företagen har den skillnaden jämnats ut. Det innebär att det bland de mindre företagen finns stora skillnader i lönsamhet och därmed också i förutsättningar för större investeringar för ökad tillgänglighet. Inom samtliga storleksgrupper är storleken på det egna kapitalet betydande, vilket rimligen också måste vara en grundläggande förutsättning för hotellföretag som har stora fasta utgifter för innehav eller hyra av inte sällan stora fastigheter.

Hotellföretagen har också, både som genomsnitt och som medianvärde, hög rörelsemarginal jämfört med detaljhandel och restaurangföretag.

Tabell 29 Genomsnitts- och medianvärden för några ekonomiska uppgifter om aktiebolag inom hotellbranschen (SNI 551) 2008.

	Antal anställda				
	1-4	5-9	10-19	20-	Samtliga
Antal företag	522	286	262	441	1 511
Omsättning					
- Medianvärde, Tkr	2 200	6 200	14 000	90 200	9 400
- Genomsnitt, Tkr	2 500	7 200	16 700	207 000	66 300
Rörelsemarginal, proc. av omsättn.					
- Medianvärde, procent	4,9%	4,6%	4,7%	8,5%	5,0%
- Genomsnitt, procent	8,4%	6,3%	5,3%	7,9%	5,4%
Avkastning på totalt kapital, proc.					
- Medianvärde, procent	8,5%	8,7%	9,0%	17,4%	9,3%
- Genomsnitt, procent	10,5%	12,0%	11,7%	18,0%	13,2%
Avkastning på eget kapital, proc.					
- Medianvärde, procent	5,0%	9,9%	19,6%	42,6%	19,6%
- Genomsnitt, procent	20,3%	24,6%	33,4%	42,3%	29,8%
Eget kapital					
- Medianvärde, Tkr	300	500	900	8 800	900
- Genomsnitt, Tkr	2 600	3 100	4 600	40 600	14 100
Resultat efter finansnetto/anställd					
- Medianvärde, Tkr	0	0	0	100	0
- Genomsnitt, Tkr	200	100	100	200	200
Rörelseresultat					
- Medianvärde, Tkr	100	400	500	8 400	400
- Genomsnitt, Tkr	400	1 000	2 100	31 700	10 000

Källa: UC Select 2009:3 samt egna beräkningar.

Ann: Beräkningar av medel- och medianvärden har gjorts utifrån gruppindelade data. De uppgifter som mäts i Tkr har avrundats till närmaste 100-tal Tkr.

Eftersom hotellverksamhet är en relativt kapitalkrävande verksamhet drivs huvuddelen av företagen i aktiebolagsform, framför allt när storleken mätt i antalet anställda växer. I tabell 30 redovisas antalet hotellföretag som drivs som aktiebolag respektive i form av enskild näringsverksamhet eller som handels- eller kommanditbolag. Totalt tillkommer 31 procent fler hotellföretag när företag som drivs i andra former än aktiebolag räknas in. Sannolikt återfinns här vandrarhem och andra mindre och enklare hotell. Man kan utgå från att dessa små företag inte har bättre ekonomiska förutsättningar att genomföra investeringar än de minsta aktiebolagen.

Tabell 30 Fördelning av hotellföretag på aktiebolag respektive enskild näringsverksamhet, handels- och kommanditbolag (övriga företagsformer) och efter antal anställda (SNI 551). Antal och andel i procent.

Antal anställda	Aktiebolag	Övriga företagsformer	Totalt	Andel aktiebolag
0-4	522	431	953	54,8%
5-9	286	19	305	93,8%
10-19	262	8	270	97,0%
20-	441	12	453	97,4%
Totalt	1 511	470	1 981	76,3%

Källa: UC Select och egna bearbetningar.

Anm: Den nedre gränsen för antal anställda har satts till 0 anställda. Det innebär att företag som drivs i form av enskild näringsverksamhet eller som handels- eller kommanditbolag där ägaren arbetar ensam inkluderas. Sammanlagt fanns det 331 sådana företag och därmed också 100 sådana företag med 1-4 anställda. Däremot finns inga aktiebolag utan anställda med i gruppen 0-4 anställda.

Sammanfattning av hotellbranschens förutsättningar

- Den allmänna slutsatsen av den ekonomiska analysen är att hotellbranschen torde kunna leva upp till relativt höga krav när det gäller investeringar i ökad tillgänglighet jämfört med både detaljhandel och, framför allt, restaurangbranschen. Samtidigt är det för hotellbranschens del ofta just mera omfattande åtgärder för ökad tillgänglighet som aktualiseras för att skapa möjligheter för personer med många olika funktionsnedsättningar att, om än tillfälligt, kunna bo och leva i en annan miljö än i den egna bostaden.

- En betydande del av företagen inom branschen är relativt stora, vilket ökar möjligheten att genomföra även stora investeringar för ökad tillgänglighet.

- Hotellbranschen har en stabilare ekonomi med relativt hög avkastning på eget kapital och, framför allt när det gäller hotellföretag med mer än 20 anställda, ett stort eget kapital, vilket också talar för möjligheter att bära kostnaden också för större tillgänglighetsinvesteringar.

- Branschen är mer homogen än detaljhandels- och restaurangbranschen, vilket innebär en generellt mindre spridning mellan de olika företagens lönsamhet och egna kapital. Inom gruppen mindre företag är dock spridningen mellan företagens lönsamhet större än bland de större.

- Även för hotellbranschen går det att göra en i vart fall grov uppskattning av de samlade investeringskostnaderna när det gäller åtgärder för tillgängighet. Som för övriga branscher räknar vi då med varierande storlek på investeringarna och att hälften av företagen inom varje storleksgrupp skulle kunna behöva göra sådana investeringar. Den skattebetingade avskrivningstiden är även här i samtliga fall satt till fem år. För de större investeringarna är sannolikt denna avskrivningstid i verkligheten längre, men för jämförbarhetens skull laborerar vi med endast en avskrivningstid. Som i de andra branscherna utgår vi från att den ekonomiska avskrivningstiden är betydligt längre, vilket gör att kalkylen i praktiken omfattar alla hotell sett över en längre period än fem år.

För de minsta företagen inom hotellbranschen, det vill säga de med 1-4 anställda, räknar vi med en investering på 5 000 kronor, vilket ger en total investeringskostnad på 1,3 miljoner kronor eller 260 000 kronor per år under den skattemässiga avskrivningstiden på fem år. Omräknat motsvarar det 0,02 procent av omsättningen eller 0,11 procent av rörelseresultatet per år under avskrivningstiden.

För hotellföretag med 5-9 anställda motsvarar en investering på 20 000 kronor i hälften av företagen en total investeringskostnad på 2,9 miljoner kronor eller 580 000 kronor per år under den skattemässiga avskrivningstiden på fem år. Det innebär i sin tur 0,03 procent av omsättningen eller 0,21 procent av rörelseresultatet per år.

För hotellföretag med 10-19 anställda motsvarar en investering på 50 000 kronor en total investeringsvolym på omkring 6,6 miljoner kronor eller 1,3 miljoner kronor per år under fem år, vilket motsvarar 0,06 procent av omsättningen eller 0,47 procent av rörelseresultatet.

För hotellföretag med 20 eller fler anställda motsvarar kostnaden ger en investering på en miljon kronor en total investeringsvolym på 220 miljoner kronor eller omkring 44 miljoner kronor per år under den skattemässiga avskrivningstiden på fem år, vilket i sin tur uppgår till 0,05 procent av omsättningen eller 0,32 procent av rörelseresultatet.

För hela hotellbranschen ger räkneexemplet en investeringsvolym på omkring 47 miljoner kronor per år under den skattemässiga avskrivningstiden på fem år. Kostnadmässigt motsvarar

den investeringsvolymen 0,05 procent av omsättningen eller 0,32 procent av rörelseresultatet inom branschen.

12.6.5 Tillgänglighet inom kultursektorn

Kultursektorn finansierades under 2007 med nära 22 miljarder kronor av offentliga medel.²⁶⁷ Staten stod för närmare 10 miljarder, kommunerna för 9 miljarder och landstingen för 3 miljarder kronor. Denna skattefinansierade del av kulturområdet omfattar allt från traditionell scenkonst, bibliotek och museer till olika insatser inom medieområdet. Redan med tanke på det stora ekonomiska engagemanget från det allmännas sida är det naturligt att ställa krav på att utbudet ska vara tillgängligt för alla.

För personer med funktionsnedsättning påverkas tillgången till kultursektorns utbud av främst två faktorer. Den ena är möjligheten att överhuvudtaget tillgodogöra sig innehållet i det som erbjuds. Möjligheter för exempelvis synskadade och blindade eller hörselskadade och döva att få ett utbyte av en föreställning eller en utställning på ett museum beror på vilka medel som används för att presentera föreställningen eller utställningen. Det kan handla om syntolkning, textning eller andra hjälpmedel. Detsamma kan gälla för personer med kognitiv funktionsnedsättning. Tillgänglighet kräver således att teknik och i vissa fall pedagogik fungerar tillsammans med de valda konstnärliga uttrycksätten. Det är för övrigt någonting som faktiskt gäller alldeles oavsett funktionsnedsättning. Så är ju t.ex. textning av operaföreställningar numera närmast standard utan att betraktas som en särskild åtgärd för tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Sådana metoder kan självklart användas också för teaterföreställningar och många andra delar av det samlade kulturutbudet.

Den andra faktorn handlar om den fysiska miljön, alltså möjligheten att ta sig till, in i och inom de aktuella lokalerna. Det är i första hand denna, den fysiska, aspekten på tillgänglighet inom kultursektorn som kommer att behandlas i det följande.

Kulturrådets sektorsansvar

Sektorsansvaret för tillgänglighetsfrågorna på kulturområdet ligger på Statens Kulturråd. I en rapport²⁶⁸ till regeringen redovisar Kul-

²⁶⁷ Kulturen i siffror 2008#7, s. 13.

²⁶⁸ Det särskilda ansvaret som sektorsmyndighet inom handikappområdet, redovisning av Statens kulturråd 2008.

turrådet läget vid ingången av år 2009. Kulturrådets redovisning har skett i nära samarbete med Myndigheten för handikappolitisk samordning, Handisam. Under de senaste tio åren har Kulturrådet enligt rapporten gjort insatser för att höja kompetensen hos kulturinstitutioner och det fria kulturlivet när det gäller tillgänglighet ur båda de aspekter som nämnts här inledningsvis, för att stärka möjligheterna för personer med olika funktionsnedsättningar att ta del av kulturutbudet. Kulturrådet har besökt ett stort antal institutioner och organisationer inom kulturlivet för att förankra och sprida kunskap, medvetenhet och metoder. Kulturrådet har även disponerat särskilda medel för bidrag till insatser för ökad tillgänglighet. I bidragsgivningen har man prioriterat ansökningar där handikapporganisationer och professionella kulturaktörer samverkat.

De insatser som alltså genomförts för att höja kompetensen hos kulturaktörerna och stärka möjligheterna för personer med funktionsnedsättningar att delta i kulturlivet har varit avsedda att fungera som upptakt för institutionernas egna strategiska arbete för att öka tillgängligheten. Kulturrådet uppger också att det visserligen pågår ett omfattande arbete för att öka tillgängligheten men att det, trots insatserna, finns åtskilligt mer att göra innan kulturlivet blir tillgängligt.²⁶⁹

Det finns emellertid, enligt Kulturrådets rapport till regeringen, också en tendens till att handlingsplaner blir ”hyllvärmare” och att de till och med kan hämma fortsatt arbete för ökad tillgänglighet. Konkret arbete med innehållet i planen och kvaliteten i de insatser och åtgärder som vidtas riskerar att få stå tillbaka för själva planarbetet.²⁷⁰

Enligt en enkätundersökning som Kulturrådet redovisat 2009 uppger endast en av tio institutioner att de i mycket hög utsträckning prioriterar arbetet för ökad fysisk tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning inom sin organisation. Ytterligare en tredjedel av institutionerna uppger att de prioriterat detta arbete i ganska hög utsträckning. Endast en tredjedel av institutionerna har i sin budget för 2008 avsatt särskilda medel för konkreta åtgärder, i medeltal 112 000 kronor.²⁷¹ En av tre institutioner i enkäten uppgav att de inte har någon handlingsplan för ökad tillgänglighet. Det är vanligare att just dessa institutioner inte heller har genomfört några fysiska tillgänglighetsskapande åtgärder i lokalerna, vilket tyder på

²⁶⁹ Det särskilda ansvaret som sektorsmyndighet inom handikappområdet, 2008, s. 2.

²⁷⁰ Det särskilda ansvaret som sektorsmyndighet inom handikappområdet, 2008, s. 2.

²⁷¹ Uppföljning av enkät om tillgänglighet i kulturlivet, Statens kulturråd 2008, s. 4.

att ett planmässigt arbetssätt trots sina eventuella brister ändå tycks ha en positiv inverkan på tillgänglighetsarbetet.

I enkäten uppgav hälften av kulturinstitutionerna att en rullstolsanvändande besökare på egen hand kan använda de publika delarna av lokalerna på samma sätt som en besökare som inte använder rullstol. I hälften av fallen är det således inte möjligt. En fjärdedel uppgav att lokalerna bara delvis är anpassade till rullstolsanvändare. Vidare uppgav en tredjedel av institutionerna att det saknas taktill- eller kontrastmarkering i de publika delarna av lokalerna. Av enkäten framgår också att endast hälften av institutionerna har en fungerande teleslinga eller motsvarande hjälpmedel för personer med nedsatt hörsel.

De konkreta åtgärderna för att öka den fysiska tillgängligheten har således varit ganska begränsade. Endast en tredjedel av de tillfrågade institutionerna uppgav vidare att de planerade att genomföra arrangemang, föreställningar eller visningar där man erbjuder textning, syntolkning eller teckentolkning.

Många landsting och andra huvudmän för kulturinstitutioner har visserligen enligt Kulturrådet tagit fram måldokument för ökad tillgänglighet, men genomförandet av måldokumentet har ofta inte kopplats till verksamheten i övrigt eller till budgeten.²⁷² Framförallt konstaterar rådet att det när det gäller scenkonsten finns stora skillnader i måluppfyllelse. Däremot har det enligt Kulturrådets uppfattning gått att få större genomslag för tillgänglighetsperspektivet när det gäller museer och bibliotek. Inom ramen för sitt sektorsansvar uppger Kulturrådet att myndigheten under 2009 kommer att utarbeta en strategi och handlingsplan för att göra kulturlivet tillgängligt för personer med funktionsnedsättning.²⁷³

Personer med funktionsnedsättning deltar sällan i kulturaktiviteter

I en annan rapport från Kulturrådet²⁷⁴ går det att utläsa hur kulturkonsumtionen i vid bemärkelse skiljer sig mellan personer med olika grad av nedsatt rörelseförmåga och den del av befolkningen, som inte har någon sådan funktionsnedsättning. Rapporten bygger på ULF, alltså de undersökningar av levnadsförhållanden som SCB regelbundet genomför på uppdrag av Statens Folkhälsoinstitut.

²⁷² Det särskilda ansvaret som sektorsmyndighet inom handikappområdet, 2008, s. 4-5.

²⁷³ Det särskilda ansvaret som sektorsmyndighet inom handikappområdet, 2008, s. 8.

²⁷⁴ Kulturen i siffror 2008#6, tabell 9.1.

Utöver kulturevenemang som är knutna till sceninstitutioner eller utställningslokaler, frågas i undersökningen även efter t.ex. bio-, restaurang- och kafébesök m.m.

I undersökningen grupperas personer som uppger sig ha eller inte ha en nedsatt rörelseförmåga enligt följande definitioner:

Grupp 1 – Personer utan någon rörelsenedsättning

Grupp 2 – Personer med nedsatt rörelseförmåga: Personer som inte klarar att springa en kortare sträcka, cirka 100 meter. Denna kategori omfattade enligt undersökningen nio procent av befolkningen i åldrarna 16-84 år eller cirka 648 000 personer.

Grupp 3 – Rörelsehindrade: Personer som inte kan springa en kortare sträcka och som inte heller kan stiga på en buss obehindrat eller ta en promenad i någorlunda rask takt. Denna kategori omfattade enligt undersökningen sex procent av befolkningen i åldrarna 16-84 år eller cirka 409 000 personer.

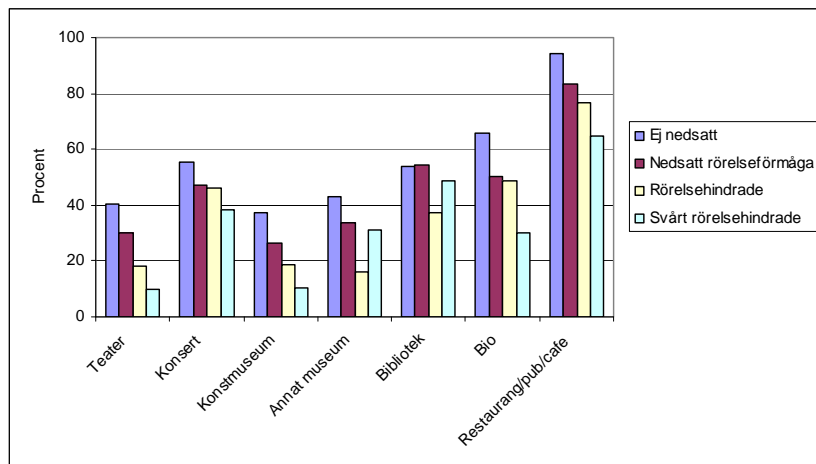
Grupp 4 – Svårt rörelsehindrade: Personer som dessutom behöver hjälpmedel eller hjälp av någon annan person för att förflytta sig. Denna kategori omfattade enligt undersökningen tre procent av befolkningen i åldrarna 16 – 84 år eller cirka 200 000 personer.

Av diagram 7 och 8 framgår att det finns tydliga skillnader i deltagande mellan de olika grupperna beroende på typ av aktiviteter. I diagram 7 redovisas andelen personer inom respektive grupp som minst en gång under de senaste 12 månaderna har deltagit i de utvalda kulturaktiviteterna och i diagram 8 visas motsvarande procentandel för dem som deltagit minst fem gånger under samma period. Generellt minskar deltagandet i kulturutbudet med graden av rörelsenedsättning.

Underlaget i undersökningen ger inte möjligheter att dra några bestämda slutsatser om hindren mot deltagande bland personer med funktionsnedsättning beror på brister i fysisk tillgänglighet till lokalerna eller brister i samspelet mellan konstnärliga uttryckssätt, pedagogik och tekniska hjälpmedel, både och eller på andra faktorer.

Diagram 7 Personer i åldrarna 16-84 år utan någon rörelsenedsättning, respektive med olika grader av begränsad rörlighet som minst någon gång under de senaste 12 månaderna har tagit del av vissa delar av kulturutbudet. Andel i procent. Köns- och åldersstandardiserade värden.

Källa: Kulturen i siffror 2008#6, tabell 9.1 (urval) samt egen bearbetning.



Anm: Med köns- och åldersstandardiserade v rden menas att man tagit hänsyn till att kvinnor och män som grupp betar sig olika när det gäller att delta i kultur i olika former samt att konsumtionsmönstret förändras med åldern. Andelen personer med nedsatt rörelseförmåga ökar med åldern och mer för kvinnor än för män, vilket gör att köns- och åldersstandardiserade v rden b r användas för jämförelser.

I diagram 7 kan man se hur deltagande i kulturaktiviteter generellt minskar med graden av nedsatt rörelseförmåga enligt de använda definitionerna. Det generella mönstret stämmer dock inte helt för besök på andra museer  n konstmuseer och inte heller f r besök på bibliotek. När det gäller andra museer  n konstmuseer har gruppen svårt rörelsehindrade (grupp 4) tagit del av utbudet i ungefär dubbelt så hög utsträckning som gruppen rörelsehindrade (grupp 3). Även för bibliotekens del har gruppen svårt rörelsehindrade tagit del i klart högre utsträckning än gruppen rörelsehindrade. Personer med nedsatt rörelseförmåga (grupp 2) har även tagit del i något större utsträckning än personer utan någon rörelsenedsättning (grupp 1).

En slutsats av materialet skulle kunna vara att när det gäller att besöka bibliotek och andra museer  n konstmuseer  r det andra förhållanden än den bristande fysiska tillgängligheten som ligger bakom det lägre deltagandet bland rörelsehindrade i grupp 3 j m-

fört med personer med svårt rörelsehinder i grupp 4. En alternativ tolkning skulle å andra sidan kunna vara att gruppen med svåra rörelsehinder (grupp 4) utestängs från andra delar av kulturutbudet i ännu mycket högre grad, och att den eventuella otillgängligheten på just bibliotek och andra museer än konstmuseer vid en jämförelse därför för dessa personer ändå framstår som överkomlig.

Cirka 40 procent av personerna utan någon rörelsenedsättning hade varit på teater minst en gång under de senaste 12 månaderna. Motsvarande andel för personerna med rörelsehinder (grupp 3) var mindre än 20 procent och för personerna med svåra rörelsehinder (grupp 4) endast knappt tio procent.

Bland personer utan någon rörelsenedsättning (grupp 1) hade 37 procent varit på konstmuseum minst en gång under de senaste 12 månaderna. Andelen bland personer med olika grad av rörelsenedsättning föll från 26 procent för grupp 2 till 10 procent för grupp 4, ett mönster som påminner om teaterbesökarnas.

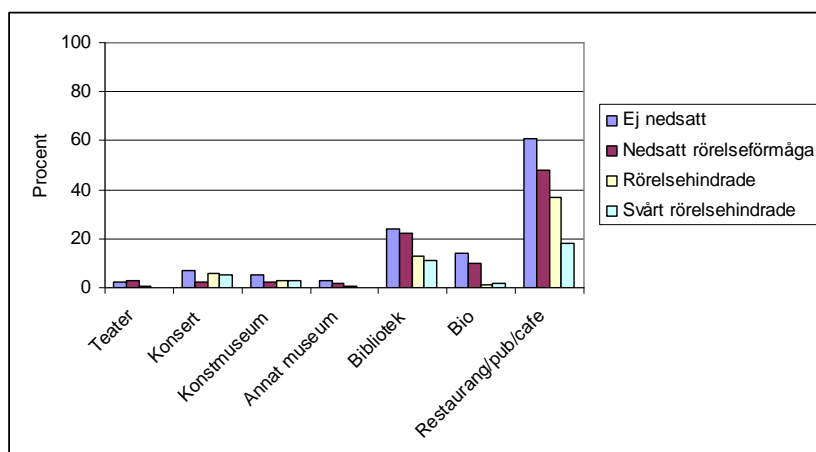
En annan iakttagelse som avser diagram 7 är att konsertbesök ser ut att vara betydligt jämnare fördelade än teaterbesök bland personer med och utan nedsättning av rörelseförmågan. Andelen personer med svårt rörelsehinder (grupp 4), som hade varit på konsert minst en gång under de senaste 12 månaderna var nära 40 procent mot cirka 56 procent bland personer utan någon rörelsenedsättning (grupp 1). Det skulle kunna tyda på att konsertlokaler i större utsträckning än teatrar redan är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.

Även när det gäller besök på bibliotek är de relativa skillnaderna mellan personer utan någon rörelsenedsättning (grupp 1) och samtliga personer med olika grad av nedsatt rörelseförmåga (grupp 2-4) mindre. Bland personer utan någon rörelsenedsättning hade närmare 54 procent av befolkningen varit på bibliotek minst en gång under de senaste 12 månaderna. För personer med nedsatt rörelseförmåga (grupp 2) var andelen till och med något högre. För personer med rörelsehinder (grupp 3) var andelen cirka 37 procent, lägre än för dem med svårt rörelsehinder (grupp 4). Biblioteksverksamheten avviker således från det generella mönstret med allt lägre deltagande ju högre grad av rörelsenedsättning. Samma förhållande kan vi se beträffande andra museer än konstmuseer.

För personer med svårt rörelsehinder (grupp 4) är det uppenbart svårare än för personer utan någon rörlighetsnedsättning (grupp 1) även att gå på bio eller att besöka restauranger och kaféer. Bland personer utan någon rörelsenedsättning (grupp 1) hade

94 procent gjort minst ett restaurang- eller kafébesök under de senaste 12 månaderna, medan den siffran för de tre grupperna av personer med olika grad av rörelsenedsättning faller från 84 procent i grupp 2 till 65 procent i grupp 4. På bio hade 66 procent av personer utan någon rörelsenedsättning (grupp 1) varit minst en gång under de senaste 12 månaderna mot endast 30 procent av personer med svårt rörelsehinder (grupp 4).

Diagram 8 Personer i åldrarna 16-84 år utan någon rörelsenedsättning, respektive med olika grader av begränsad rörlighet som minst fem gånger under de senaste 12 månaderna har tagit del av vissa delar av kulturutbudet. Andel i procent. Köns- och åldersstandardiserade värden.



Källa: Kulturen i siffror 2008#6, tabell 9.1 (urval) samt egen bearbetning.

Anm: Se anmärkningen under diagram 7.

I diagram 8 redovisas resultatet av undersökningen för dem som något mer frekvent deltagit i någon av kulturaktiviteterna i urvalet. För att komma med här ska man minst fem gånger under de senaste 12 månaderna ha gått på teater, utställning, bio och så vidare.

Allmänt sett är deltagandet mycket lågt utom när det gäller att ha varit på bibliotek, bio eller på restaurang eller kafé. För teater, konsert eller besök på museer är andelarna så låga att det är svårt att urskilja något riktigt mönster i deltagande beroende på graden av nedsatt rörelseförmåga. Skillnaderna mellan andelarna är så små att de inte är signifikanta.

Det mest slående med resultatet som redovisas i diagram 8 är emellertid att man här kan se att deltagandet bland personer med

nedsatt rörelseförmåga skiljer sig mycket lite från deltagandet för personer utan någon rörelsenedsättning när det gäller dem som minst fem gånger under de senaste 12 månaderna besökt teatrar, konserter eller museer. Så hade 2,6 procent av personer utan någon rörelsenedsättning (grupp 1) varit på teater minst fem gånger under de senaste 12 månaderna. Andelen bland personer med nedsatt rörelseförmåga (grupp 2) hade till och med en något högre besöksfrekvens, medan andelen föll till noll procent för personer med svårt rörelsehinder (grupp 4). Ungefär samma förhållanden gäller även för besök på konserter och museer.

Det går inte att dra några entydiga slutsatser av resultatet. Det kan emellertid tyda på att personer med nedsatt rörelseförmåga vars intresse av att delta i kulturaktiviteter ungefärligen motsvarar intresset hos befolkningen i övrigt, anser sig möta betydande hinder i form av otillgänglighet vilket avhåller dem från att delta. De som har ett djupare kulturintresse tycks dock i så fall finna möjligheter att delta trots eventuella brister i tillgänglighet. En alternativ tolkning kunde också vara att i den mån personer med olika grad av rörelsenedsättning hellre hade velat ta del i annan verksamhet så har de hindrats från det på grund av att otillgängligheten där upplevs som relativt sett ännu större. Man har då kanske känt sig tvingad att anpassa sitt intresse till de aktiviteter som är minst otillgängliga, vilket i så fall skulle vara de som redovisats här.

Besök på bibliotek, bio eller restaurang skiljer sig markant beroende på rörlighet. Skillnaden ökar med graden av nedsatt rörelseförmåga. Bland personer utan någon rörelsenedsättning (grupp 1) hade 61 procent varit minst fem gånger på restaurang eller liknande under de senaste 12 månaderna mot endast 18 procent bland personer med svårt rörelsehinder (grupp 4).

Särskilt om kultursektorns lokaler

Kulturrådet har, som nämnts, sedan år 2002 haft särskilda anslag att fördela bland kulturinstitutionerna för att förbättra tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning, både när det gäller innehållet i verksamheten och den fysiska tillgängligheten till lokaler. Även Boverket ger bidrag till icke-statliga lokaler samt investerings- och utvecklingsbidrag till allmänna samlingslokaler, sammanlagt cirka 38 miljoner kronor under 2009.²⁷⁵

²⁷⁵ Se Boverkets hemsida boverket.se.

I vilken grad uppgifterna från enkätundersökningen om låga besöksfrekvenser för personer med rörelsenedsättning beror på ointresse för kulturutbudet, förutfattade meningar om otillgänglighet eller baseras på egna eller andras faktiska erfarenheter av en otillgänglig verksamhet är svårt att säga säkert men mycket talar för att de personer som har ett intresse för kulturverksamhet av olika slag knappast i så stor utsträckning skulle avstå från att delta om inte deras uppfattning om otillgängligheten i väsentlig utsträckning också överensstämmer med verkligheten. Den bilden bekräftas ju också av Kulturrådets redovisning av tillgängligheten som behandlats tidigare i detta avsnitt.

Enligt SCB:s taxeringsstatistik fanns det 6 098 fastigheter som definierades som kulturbyggnader år 2008²⁷⁶. Kulturbyggnader räknas som specialfastigheter och åsätts inget taxeringsvärde och har från början taxerats som kulturbyggnad av fastighetsägaren. Exempel på kulturbyggnader är de stora scenerna som Dramaten i Stockholm och några teatrar och operahus på olika platser i landet, men även många gamla slott och andra kulturhistoriskt intressanta byggnader som används för verksamhet inom kultursektorn. För många av dessa byggnader råder sannolikt kulturella eller arkitektoniska förhållanden som i vart fall i viss utsträckning begränsar möjligheterna till ombyggnad i syfte att göra dem fullt tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Samtidigt torde det likväl ofta vara möjligt att finna alternativa metoder för att i vart fall öka tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning och samtidigt bevara de kulturhistoriska och arkitektoniska värdena.

Förutom de scenkonstverksamheter som verkar permanent i egna eller förhyrda lokaler finns det åtskilliga som har en omfattande verksamhet utanför en eventuell hemmascen. Sannolikheten är därför stor att tillgängligheten till dessa verksamheters totala utbud varierar från en föreställning till nästa. Man kan dock utgå från att de i ganska stor utsträckning använder sig av lokaler som inte ligger i kulturhistoriskt eller arkitektoniskt särpräglade byggnader. Det underlättar möjligheterna att vidta tillgänglighetsskapande åtgärder. Det kan röra sig om skolor, lokaler i Folkets hus, ombyggda biografteater, kommunala samlingslokaler eller andra allmänna samlingslokaler. Även en stor del av det övriga kulturutbudet äger rum i sådana lokaler.

²⁷⁶ Se tabell 14.

Visserligen kan det sällan bli aktuellt att ställa samhällskrav på att de turnerande verksamheterna ska göra investeringar i tillgänglighet till lokaler som de använder tillfälligt under en turné. Å andra sidan är det rimligt att förvänta sig att de för sin verksamhet väljer sådana lokaler som håller en rimligt hög tillgänglighetsstandard. Tillgängligheten till den här typen av lokaler bör dessutom rimligen öka över tid, allteftersom lokalerna byggs om eller till, med tanke på plan- och bygglagens, PBL, krav på tillgänglighet i samband med sådana byggnationsarbeten. Eftersom det är fråga om lokaler som ofta används för verksamhet dit allmänheten har tillträde har dessutom fastighetsägaren en skyldighet enligt PBL att löpande undanröja s.k. enkelt avhjälpna hinder.

Enligt uppgifter från Statens kulturråd finns det 1 306 folkbibliotek, varav 290 huvudbibliotek och 20 läns- eller regionalbibliotek. Som framgått av diagram 7 och 8 ser det ut som att många bibliotek är jämförelsevis tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Till detta ska läggas ett antal universitets- och högskolebibliotek. Dessa ska redan enligt diskrimineringslagen (2008:567) göras tillgängliga för studenter med funktionsnedsättning. Slutsatsen blir att de framtida kostnaderna för att göra biblioteken tillgängliga förmodligen är mindre än vad som är fallet inom andra delar av kultursektorn. I den mån som sådana åtgärder planeras och genomförs i samband med andra renoverings- eller ombyggnadsåtgärder blir kostnaderna för ökad tillgänglighet än mer begränsade.

Analysen utifrån diagrammen 7 och 8 tyder på att det vad gäller museerna skulle kunna finnas ett mera omfattande behov att åtgärda för ökad tillgänglighet. Det totala antalet byggnader är å andra sidan lägre. Åtgärder för att undanröja enkelt avhjälpna hinder ska dessutom vidtas redan enligt gällande regler i PBL och vid om- eller tillbyggnader som sker av andra skäl ska enligt PBL även mera omfattande åtgärder vidtas för att åstadkomma tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Framtida kostnader för att göra museerna tillgängliga får dessutom i stor utsträckning ses som priset för underlåtenheter under de gångna årtiondena att vidta sådana åtgärder i samband med de renoveringar eller ombyggnationer som i många fall rimligen måste ha genomförts. Hade de gjorts i samband med sådana arbeten hade marginalkostnaden för att åstadkomma tillgänglighet naturligtvis blivit betydligt lägre än om de framöver måste vidtas separat.

Sammanfattning av kultursektorns förutsättningar

- Kultursektorn har framförallt två olika svårigheter när det gäller att göra utbudet tillgängligt för personer med funktionsnedsättning. En handlar om hur föreställningar eller andra konstnärliga produktioner ska kunna förmedlas så att även personer med olika typer och grader av funktionsnedsättning kan få del av dem. Det andra är att göra lokalerna fysiskt tillgängliga. Trots stora informationsinsatser från Statens kulturråds sida, enligt myndighetens egna uppgifter, och trots att särskilda medel för tillgänglighetsåtgärder funnits att söka från både Statens kulturråd och Boverket, tycks inte tillgänglighetsperspektivet ha fått något mera avgörande genomslag.

- Kulturlivet finansieras i mycket stor utsträckning av medel från det allmänna. Det är ett starkt skäl till att vid behov en större del av verksamheternas resurser bör tas i anspråk för att de också ska vara tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.

- Delar av kultursektorn arbetar visserligen i kulturhistoriskt och arkitektoniskt speciella miljöer som kan göra det svårt att skapa full tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Även i sådana miljöer finns det emellertid normalt åtskilliga åtgärder för tillgänglighet som är möjliga genomföra om ambitionen finns och man tar hjälp av särskilt anlitad kompetens för detta ändamål.

- Kultursektorns fasta lokaler är begränsade till antalet. I den mån de inte är tillgängliga beror det många gånger på att investeringar i fysisk tillgänglighet borde ha genomförts under de gångna decennierna i samband med andra reparationer eller ombyggnader men att så inte har skett. Framtida kostnader för tillgänglighet kan därmed i stor utsträckning här, liksom inom andra samhällssektorer, ses om ett pris man får betala för tidigare underlåtenhetssynder. Även det är ett skäl till att en större del av verksamheternas resurser vid behov bör få lov att tas i anspråk för att åstadkomma tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

- En stor del av kulturutbudet ges i lokaler som disponeras tillfälligt och där ansvaret för den fysiska miljön ligger i andras händer. Åtskilliga av dessa är samlingslokaler av olika slag som efter hand ändå ska tillgängliggöras enligt plan- och bygglagens (PBL) regler i samband med andra större renoveringar, till- eller ombygg-

nader. Dessutom är fastighetsägaren i många av dessa fall enligt PBL skyldig att löpande vidta åtgärder för att undanröja s.k. enkelt avhjälpna hinder.

12.7 Skolväsendet, socialtjänsten och hälso- och sjukvården

Den kommunala sektorn (kommuner och landsting) svarar för ett omfattande fastighetsbestånd med skolor, daghem, sjukhus och andra vårdinrättningar, samlingslokaler, socialtjänstkontor och andra lokaler som alla rymmer verksamheter som helt eller delvis vänder sig till allmänheten. I en del av dessa lokaler är tillgängligheten ganska god, framförallt när det gäller sjukvården, men mycket återstår att göra. Det är inte möjligt inom ramen för mitt begränsade uppdrag att göra en genomlysning av tillgängligheten när det gäller alla typer av kommunal verksamhet. I det här avsnittet har jag därför valt ut tre områden, ungdomsskolan, vårdcentraler och socialtjänstkontor.

12.7.1 Skolan

Skolbyggnader torde förmodligen inte, i vart fall inte i sin helhet, enligt plan- och bygglagens (PBL) regler om undanröjande av enkelt avhjälpna hinder, kunna betraktas som sådana lokaler till vilka allmänheten har tillträde. Vissa delar av en skola, som en eventuell reception liksom en aula eller andra samlingslokaler som hyrs eller lånas ut till publika evenemang, omfattas dock av detta regelverk. Redan det gör att huvudmannen i vart fall med avseende på dessa delar av skolans lokaler är skyldig att undanröja enkelt avhjälpna hinder. I den mån huvudmannen är en kommun kan de kraven dessutom komma att ställas relativt högt.

Frågan om skollokaler i övrigt måste tillgänglighetsanpassas enligt reglerna om enkelt avhjälpna hinder eller inte är egentligen rent akademisk. I praktiken är de personer som har helt legitima skäl att vistas i skolans lokaler så många, och verksamhetens natur så speciell, att en skolas lokaler i sin helhet rimligen i det nu aktuella avseendet bör behandlas på samma sätt som lokaler dit allmänheten har tillträde.

I grundskolan går omkring 900 000 elever som dels har skolplikt, dels har en rätt till utbildning på likvärdiga villkor både enligt

den svenska skollagstiftningen och enligt ett flertal konventioner om skydd för de mänskliga rättigheterna som Sverige åtagit sig att följa. Härtill kommer ytterligare cirka 250 000 elever i gymnasieskolan. Lägg därtill, i de flesta fall, två föräldrar eller andra vuxna som har ett intresse av att följa en elevs skolutveckling. Enligt 1 kap 2 § skollagen (1985:1100) är skolan också skyldig att samarbeta med hemmen. Sammanlagt rör det sig alltså om cirka tre miljoner människor som kan ha en högst rimlig förväntan på att få tillträde till skolans lokaler. Då har vi ändå bortsett från dem som har skolan som sin arbetsplats. Ytterligare en speciell aspekt på skolverksamheten är att över tid deltar i stort sett hela befolkningen i den. Varje år tillkommer uppemot 300 000 nya elever och deras föräldrar. Bland alla dessa personer som alltså har skäl för att vistas och verka i skolan finns naturligtvis också en stor grupp människor med funktionsnedsättning. Sammantaget innebär detta att skollokaler måste vara utformade så att de är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.

Huvudmannens ansvar för att skolan fungerar för alla

Skolbyggnaderna i landet är fortfarande i många fall otillgängliga för elever eller föräldrar med funktionsnedsättning. Det saknas hissar mellan våningsplanen, trappor och trappsteg hindrar elever och föräldrar från att överhuvudtaget ta sig in i skolbyggnaden eller förflytta sig när de väl har kommit in. Bristande akustiska förhållanden kan göra det svårt för elever med nedsatt hörsel eller någon kognitiv funktionsnedsättning att aktivt delta i undervisningen. Felaktig belysning kan vara ett hinder för elever med nedsatt syn. Det blir då också svårt att leva upp till skolans övergripande mål.

Till en del beror tillgänglighetsbristerna på att skolväsendet är gammalt och att många skolor, framför allt inom grundskolan, är från första hälften av förra seklet. Till en annan del beror det emellertid också på underlåtenhet att vidta tillgänglighetsskapande åtgärder i samband med de ny- och ombyggnationer och större renoveringsarbeten som genomförts under decenniernas gång.

Tillgänglighet är inte bara avsaknad av fysiska hinder. Det handlar även om pedagogisk tillgänglighet, att ha kunskap om hjälpmedel och att se alternativa möjligheter för att inkludera och stärka istället för att acceptera hinder som utestänger. Det handlar om social tillgänglighet så att det går att delta i sociala aktiviteter. Det handlar om en tillgänglighetsmedveten skolorganisation, så att de resurser som finns tas till vara för att underlätta för elever med

funktionsnedsättning att delta på likvärdiga villkor. Det kan handla om att samarbeta för att skola, färdtjänst, habilitering och fritidsverksamhet ska fungera tillsammans så bra och effektivt som möjligt.²⁷⁷

Många föräldrar med barn med funktionsnedsättning upplever att de får ta hela ansvaret för att sätta sig in i regelverk och samordna olika instanser, som kommunens insatser, habilitering och skolskjuts. Rätten att välja skola innebär att de måste utforska olika skolors resurser och, på gymnasienivå, utbudet av de olika program och inriktningar som deras barn är intresserat av. Resursstarka föräldrar har därmed större möjligheter att påverka skolvalet och inriktning på vilket gymnasieprogram eleven kan gå än andra föräldrar. Föräldrarnas insatser kan många gånger vara avgörande för vilken lösning man får på skolvalet.²⁷⁸

Många gånger utgör dessutom eventuella tillgänglighetsåtgärder särlosningar för just elever med funktionsnedsättning. Det finns skolor där endast något våningsplan eller någon viss sektion har anpassats t.ex. till elever med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Det förekommer också att elever med funktionsnedsättning vägras möjligheten att välja skola som andra, och i stället hänvisas till en viss skola som tillgänglighetsanpassats. Enligt en studie tar kommuner och rektorer inte sällan till just organisatoriska i stället för pedagogiska lösningar på problem för elever med funktionsnedsättning. Det kan innebära t.ex. att man sätter samman klasser med bara elever med funktionsnedsättning, eller att dessa elever hänvisas till det individuella programmet i stället för att följa gymnasieskolans nationella program, oavsett elevens begåvningsmässiga förutsättningar i stället för att hitta lösningar som ger möjligheter att delta på likvärdiga villkor som andra.²⁷⁹

Även om det skulle vara praktiskt att samla alla elever med funktionsnedsättning på en och samma skola eller i en viss del av en skola, är det inte acceptabelt. Rätten till utbildning på likvärdiga villkor innebär också samma rätt till valfrihet som andra elever har, så långt som det är möjligt.²⁸⁰

Ett annat problem med att arbeta med särlosningar i stället för att utforma skolan så att den är tillgänglig för så många som möjligt är att sådana lösningar ställer krav på ett onödigt identifierande av

²⁷⁷ Särskild, särskild eller avskild?, 2007 s. 14.

²⁷⁸ Tillgänglighet till skolans lokaler, 2008 s. 65 ff.

²⁷⁹ På andras villkor 2006 s.8.

²⁸⁰ Skolverkets sektorsansvar för handikappolitiken 2009 s. 32.

elever med funktionsnedsättning. Som Skolverket anført finns det en skör balans mellan ett konstruktivt synliggörande och en kränkande uppvisning av personliga egenskaper. Vidare riskerar man att elevernas individuella behov kommer i skymundan och att en funktionsnedsättning blir till en ursäkt för en lägre ambitionsnivå i undervisningen, att individkaraktäristik blir angelägnare än verksamhetens professionella pedagogiska utveckling samt att elevens svårigheter snarare än styrkor görs till huvudsak.²⁸¹

Brister i tillgänglighet i skolans fysiska miljö

Den fysiska tillgängligheten i skolan definieras av Skolverket som möjligheten för personer med funktionsnedsättning att ta sig fram till skolan, ta sig in i skolan, ta sig fram i och använda skolans olika lokaler samt ta sig ut vid nödläge.²⁸²

Det finns tecken på att skollokalerens tillgänglighet ligger långt ner på kommunernas prioriteringslista. Ett belysande exempel är en undersökning av akustisk miljö, genomförd inom Region Skåne i samarbete mellan några handikapporganisationer och experter från Lunds Universitet. Vid en uppföljning efter några år visade det sig att inte någon av de 218 lokaler som ingått i studien hade åtgärdats fullt ut enligt de rekommendationer som lämnats efter mätningarna av ljudmiljön. Ingen av lokalerna uppfyllde heller Boverkets byggregler eller rekommendationer avseende akustik.²⁸³

Ett annat exempel är bristen på, och den ofta felaktiga placeringen av, automatiska dörröppnare. I Skolverkets rapport om tillgängligheten till skollokaler redovisas resultatet av en enkätundersökning som skickats ut till knappt 2 100 grundskolor och drygt 700 gymnasieskolor, både kommunala och fristående. Enligt den undersökningen är det antalsmässigt mest rapporterade hindret för elever med funktionsnedsättning bristen på automatiska dörröppnare (tabell 31).

²⁸¹ Skolverkets sektorsansvar för handikappolitiken 2009 s. 6.

²⁸² Tillgänglighet till skolans lokaler 2008 s.12.

²⁸³ Tillgänglighet till skolans lokaler 2008, referat s. 26.

Tabell 31 Andel skolor som uppger att installationer är nödvändiga för att skolan ska bli tillgänglig för rullstolsburna elever. Procent.

	Grundskola	Gymnasium
Hiss	30	30
Autom. dörröppnare	62	48
Ramp	32	25
RWC	40	33

Källa: Tillgänglighet till skolors lokaler, beräknat från diagram 3 på s. 32 i den rapporten.

I två tredjedelar av grundskolorna och nära hälften av gymnasieskolorna saknas automatiska dörröppnare. I praktiken är problemet ännu större eftersom, enligt en kvalitativ delstudie som ingår i samma rapport, många befintliga dörröppnare inte fungerar eller är felplacerade för den som använder rullstol.

Installation av en automatisk dörröppnare med sensorisk öppningsautomatik och armbågskontakt kostar enligt Boverket omkring 23 400 kronor.²⁸⁴ Sex sådana dörröppnare skulle motsvara en engångsinvestering på 140 000 kronor, men det finns även enklare lösningar.

De ekonomiskt tyngsta investeringarna rör, föga förvånande, installation av hissar, men även iordningsställande av toaletter för personer med rörelsenedsättning (RWC) hör hit. Hissar saknas i 30 procent av både grund- och gymnasieskolor där de skulle behövas. I 40 procent av grundskolorna och i drygt 30 procent av gymnasieskolorna saknas också RWC.

Problemet med otilgänglighet beror dock naturligtvis inte bara på att kommunerna inte tar sitt ansvar som skolhuvudman. Bristen på tillgänglighet beror på en mängd faktorer, inte minst som redan nämnts skolans ålder. Ju äldre byggnad desto svårare är det för personer med funktionsnedsättning att ta sig fram. På somliga håll går det inte ens att lösa problemen med bristande tillgänglighet utan att bygga en ny skola.

Fyra av tio grundskolor är byggda före 1960. Som en följd därav har var tionde grundskola också blivit K-märkt, vilket i sig kan medföra svårigheter när det gäller att vidta åtgärder för tillgänglighet. I skolor byggda efter 1960 är tillgängligheten i allmänhet något bättre än i äldre skolor. Gymnasieskolan har byggts ut i stor utsträckning efter 1960 och har därför i allmänhet också bättre till-

²⁸⁴ Fördjupning av ekonomiska konsekvenser 2008 s.15

gänglighet för elever med funktionsnedsättning. Bland gymnasieskolorna är tre av tio byggda före 1960 och var tionde har byggnader från 2000-talet.²⁸⁵ Det finns dock tillgänglighetsbrister även i skolor byggda på 2000-talet.

En annan avgörande faktor för om en skola är tillgänglig tycks vara om skolan tidigare tagit emot en elev med funktionsnedsättning. Då har man ofta investerat i ramper, automatiska dörröppnare och tagit bort enkelt avhjälpna hinder för rörlighet, gjort kontrastmarkeringar och så vidare. Slutsatsen härav för andra skolor bör vara att det oftast är möjligt att vidta de tillgänglighetsåtgärder som krävs för att elever med funktionsnedsättning ska kunna ha tillträde till skolans undervisning på likvärdiga villkor.

Som framgår av tabell 32 har över en tredjedel av de kommunala grundskolorna tagit emot elever som använder rullstol; närmare hälften har haft elever med hörselnedsättning och var femte grundskola har haft elever med nedsatt syn. Andelen kommunala gymnasieskolor som tagit emot elever med funktionsnedsättning är högre än för grundskolan.

Tabell 32. Grund- och gymnasieskolor som anger att de tagit emot någon elev med funktionsnedsättning de senaste tre åren, fördelat på huvudman. Andel i procent.

Andel i procent.

	Kommunal grundskola			Fristående grundskola		
	Ja	Nej	Vet inte	Ja	Nej	Vet inte
Rullstolsburen	36	58	2	16	79	1
Hörselnedsättning	47	44	4	32	63	1
Synskada	21	67	4	10	83	1
	Kommunal gymnasieskola			Fristående gymnasieskola		
	Ja	Nej	Vet inte	Ja	Nej	Vet inte
Rullstolsburen	49	43	3	12	82	2
Hörselnedsättning	50	36	9	16	76	4
Synskada	36	50	6	10	85	2

Källa: Tillgänglighet till skolors lokaler, bilaga 4.

I små skolor, i undersökningen definierat som mindre än 150 elever i grundskolan och mindre än 250 elever i gymnasieskolan, är tillgängligheten för rullstolsanvändare i allmänhet sämre än i större

²⁸⁵ Tillgänglighet till skolans lokaler 2008 s. 36-37.

skolor. Ett skäl är att de mindre skolorna ofta är äldre än de större. Ett annat skäl kan vara att de mindre skolorna inte i samma utsträckning redan tidigare tagit emot elever med rörelsenedsättning. Sannolikheten för att någon elev ska ha en funktionsnedsättning ökar ju fler elever man tar emot.

Vidare framgår av tabell 32 att de fristående skolorna har tagit emot elever med funktionsnedsättning i betydligt mindre utsträckning än de kommunala. Vad det beror på går inte att utläsa av undersökningen. I en fördjupning av undersökningen *Tillgänglighet till skolans lokaler* svarade dock fyra av fem tillfrågade rektorer för fristående skolor att de skulle kunna ta emot en elev som använder rullstol. Det finns även en tendens till att föräldrar till barn med funktionsnedsättning inte ställer samma krav på de fristående skolorna som på de kommunala. Om det finns ett stort utbud av skolor väljer föräldrar och elever bort skolor där de tycker sig möta motstånd. Om man från skolans ledning säger ”*vi vet inte om det går att fixa*”, tolkas det som ”*nej*”.²⁸⁶

I rapporten redovisas också resultatet av en detaljerad undersökning som gjorts av två skolor med hjälp av en tillgänglighetskonsult. Det visade sig att många av de tillgänglighetsåtgärder som vidtagits var otillräckliga eller felaktiga. Det gällde bl.a. felaktigt placerade automatiska dörröppnare, felaktig utformning av RWC-utrymmen, ofullständiga kontrastmarkeringar och för höga trösklar.²⁸⁷

Enkätfrågor är visserligen trubbiga instrument för att studera mera svårsmätbara förhållanden, t.ex. vad som utgör en bra ljud-, ljus- eller luftmiljö. Med den reservationen kan man ändå dra vissa slutsatser av svaren om några sådana faktorer som de redovisas i Skolverkets rapport (tabell 33). Det visar sig att gymnasieskolorna anser sig ha kommit något längre när det gäller tillgängliga ljud- och ljusförhållanden för elever med nedsatt hörsel eller syn, sannolikt beroende på att dessa skolor i allmänhet är byggda senare än grundskolorna.

²⁸⁶ Tillgänglighet till skolans lokaler 2008 s. 63.

²⁸⁷ Tillgänglighet till skolans lokaler 2008 s. 45-46.

Tabell 33 Skolor som kan erbjuda undervisning i lokaler som är tillgängliga med avseende på vissa ljud- och ljusförhållanden. Andel i procent.

	Grundskola		Gymnasieskola	
	Ja	Nej	Ja	Nej
Golvet förstärker inte ljud	52	35	56	33
Buller har dämpats	67	23	71	21
Förstärkt belysning kan lätt ordnas	57	23	62	22
Ljuset bländar inte	70	19	75	16

Källa: Tillgänglighet till skolors lokaler, s. 35.

Även om man utgår från att de åtgärder som, enligt svaren i enkäten, vidtagits för att förbättra ljud- och ljusmiljöerna är tillräckliga, vilket är långt ifrån säkert, innebär det att en tredjedel av alla grundskolor skulle behöva vidta åtgärder för att förbättra ljudmiljön och en något lägre andel skulle behöva vidta åtgärder för att förbättra ljuset. Det bör även framhållas att inte minst den akustiska miljön är av stor betydelse också för elever med kognitiva funktionsnedsättningar.

Vidare uppger var tionde grund- och gymnasieskola att ventilationssystemet inte är anpassat till antalet personer som vistas i lokalerna. Det innebär en risk för dålig luft och svårigheter att reglera temperaturen till förfång för alla dem med allergi- och astmaproblem, men det kan naturligtvis ge besvär även för elever och personal utan funktionsnedsättning. Fyra av tio grundskolor och sex av tio gymnasieskolor genomför enligt enkätsvaren ingen regelbunden allergirond.²⁸⁸ Hur tillgänglig skolmiljön är för personer med allergi eller astma följs således inte upp på något systematiskt sätt.

Även för elever med nedsatt syn finns det stora skillnader i hur pass tillgängliga skolorna är. I Skolverkets undersökning har man i huvudsak koncentrerat frågorna i enkäten till problem som rör elever med rörelsehinder, men några uppgifter finns även om hinder för elever med andra funktionsnedsättningar. Kunskaperna om dessa elevers behov, exempelvis när det gäller kontrastmarkeringar av nivåskillnader och glaspartier eller av var en vägg börjar och golvet slutar m.m., visade sig vara mer begränsade än när det gäller åtgärder för tillgänglighet för den som använder rullstol. Av tabell 34 framgår att vissa skolor har genomfört åtgärder för tillgänglighet

²⁸⁸ Tillgänglighet till skolans lokaler 2008 s. 36.

även för elever med nedsatt syn, men det framgår också att detta i många skolor inte är något som görs på något systematiskt sätt. En stor del av skolorna uppger att de bara delvis har markerat nivåskillnader och glasade partier.

Tabell 34 Förekomsten av markeringar av nivåskillnader och glasade partier. Andel skolor i procent.

	Grundskolor			Gymnasieskolor		
	Ja	Delvis	Nej	Ja	Delvis	Nej
Nivåskillnader	22	25	51	27	32	39
Glasade partier	32	23	42	39	31	29

Källa: Tillgänglighet till skolans lokaler. Beräkningar gjorda med utgångspunkt i diagram 5 på s. 35 i den rapporten.

Investeringskostnader

De samlade investeringskostnaderna för att komma tillrätta med kvarstående tillgänglighetshinder inom skolan går naturligtvis inte att här beräkna med någon större precision. Det skulle kräva en fullskalig inventering på plats, vilket är en omöjlighet inom ramen för det här utredningsuppdraget. Med några antaganden går det emellertid att få fram ett grovt mått på investeringskostnadernas nivå.

En väsentlig uppgift för en sådan beräkning är skollokalernas samlade volym, alltså hur många rum och kvadratmeter det handlar om. Även här får vi utgå från grova uppskattningar. Medianvärdet för antalet elever i en grundskola var 170 under läsåret 2008/09. Det borde uppskattningsvis innebära 15 rum för undervisning, bibliotek, uppehållsrum, slöjdsalar, lokaler för skolhälsovård m.m. I gymnasieskolan var medianvärdet 419 elever per skola vilket ger uppskattningsvis 30 rum.²⁸⁹ Till detta kommer korridorer, trapphus och liknande. Vi får vidare lov att utgå från uppgifterna i tabell 31, 33 och 34 om hur stor andel av skolorna som själva anser att de har behov av att genomföra tillgänglighetsåtgärder. Tillsammans med en uppskattning av genomsnittliga kostnader, antalet rum i skolans lokaler och så vidare, får vi resultat enligt tabell 35. De olika åtgärderna har i kalkylen prissatts med hjälp av uppgifter från Boverket²⁹⁰ och experter på fastighetsförvaltning inom Fastighetsägarna.

²⁸⁹ Kostnader Riksnivå, 2008 s. 102, 200.

²⁹⁰ Fördjupning av ekonomiska konsekvenser, 2008.

Det bör betonas att investeringsbehovet kan begränsas på olika sätt. Med aktiv samordning inom kommunerna och mellan skolorna kan de tyngre investeringarna tidsmässigt prioriteras till de skolor där de ger störst effekt. Kostnaderna minskar dessutom betydligt om fastighetsägaren (i allmänhet kommunen) genomför åtgärderna i samband med andra planerade ombyggnader eller löpande underhåll av lokalerna. Om det innebär att de totala kostnaderna kan reduceras till hälften eller något mer eller något mindre är svårt att uppskatta. Enligt en norsk studie som gjorts och som behandlas närmare i det följande, kan kostnaderna dock reduceras ner mot ungefär hälften.

Vid mera omfattande om- och tillbyggnader kan extrakostnaderna för att åstadkomma tillgänglighet bli ännu mycket lägre som vi sett i de två allmänna byggkostnadsexempel från Växjö och Göteborg som redovisats i avsnitt 12.5.1. Där beräknades de extra kostnaderna för att göra byggnaderna tillgängliga till mellan 0,5 och 0,7 procent av de totala byggkostnaderna.

I kalkylerna i tabell 35 finns inte ventilationssystemen med. Det kan visserligen innebära stora kostnader att bygga om ett dåligt fungerande ventilationssystem till ett som fungerar, eller att bygga ett helt nytt. Sådana investeringar är emellertid nödvändiga att göra enligt andra regler inte minst om arbetsmiljö, och ska därför inte ses som en kostnad specifikt för tillgänglighet för elever med funktionsnedsättning.

Tabell 35 Beräkning av investeringskostnader i Tkr för att göra grund- och gymnasieskolor tillgängliga för elever med nedsatt rörelseförmåga, syn och hörsel.

		Grundskola	Gymnasium	Totalt
	Antal skolor i landet	4 755	945	5 700
A. Hiss <i>1 200 Tkr/hiss, två våningar</i>	Andel skolor med behov av åtgärder	30%	30%	
	Antal skolor med behov av åtgärder	1 427	284	
	Investering per skola, tkr	2 400	2 400	
	Totala investeringar	3 424 800	681 600	4 106 400
B. Automatiska dörröppnare <i>Sex dörröppnare per skola å 23,3 Tkr</i>	Andel skolor med behov av åtgärder	62%	48%	
	Antal skolor med behov av åtgärder	2 851	384	
	Investering per skola, tkr	140	140	
	Totala investeringar	399 140	53 760	452 900
C. Ramp <i>Two ramper per skola å 30 Tkr</i>	Andel skolor med behov av åtgärder	32%	25%	
	Antal skolor med behov av åtgärder	1 522	236	
	Investering per skola, tkr	60	60	
	Totala investeringar	91 320	14 160	105 480
D. RWC <i>Two RWC per skola å 150 tkr</i>	Andel skolor med behov av åtgärder	40%	33%	
	Antal skolor med behov av åtgärder	1 902	312	
	Investering per skola, tkr	300	300	
	Totala investeringar	570 600	93 600	664 200
E. Markering av nivåskillnader <i>150 tkr/skola</i>	Andel skolor med behov av åtgärder	51%	39%	
	Antal skolor med behov av åtgärder	2 425	369	
	Investering per skola, tkr	150	150	
	Totala investeringar	363 750	55 350	419 100
F. Markering av glasade partier <i>20 tkr per skola</i>	Andel skolor med behov av åtgärder	42%	29%	
	Antal skolor med behov av åtgärder	1 997	274	
	Investering per skola, tkr	20	20	
	Totala investeringar	39 940	5 480	45 420
G. Golv som ej förstärker ljud <i>1 Tkr/kvm</i>	Andel skolor med behov av åtgärder	35%	33%	
	Antal skolor med behov av åtgärder	1 664	312	
	Investering per skola, tkr	600	1 200	
	Totala investeringar	998 400	374 400	1 372 800
H. Annan bullerdämpning <i>2 Tkr per kvm</i>	Andel skolor med behov av åtgärder	35%	33%	
	Antal skolor med behov av åtgärder	1 664	312	
	Investering per skola, tkr	1 200	2 400	
	Totala investeringar	1 996 800	748 800	2 745 600

I Ordna förstärkt punktbelysning 5 Tkr per rum	Andel skolor med behov av åtgärder	35%	33%	
	Antal skolor med behov av åtgärder	1 664	312	
	Investering per skola, tkr	75	150	
	Totala investeringar	124 800	46 800	171 600
J. Minska bländande belysning 20 Tkr per rum	Andel skolor med behov av åtgärder	35%	33%	
	Antal skolor med behov av åtgärder	1 664	312	
	Investering per skola, tkr	300	600	
	Totala investeringar	499 200	187 200	686 400
	Totalt	8 508 750	2 261 150	10 769 900

Tabell 35 visar att det återstår mycket att göra innan skolans fysiska miljö blir tillgänglig för elever med funktionsnedsättningar. Dessa elever hindras i stor utsträckning från att välja skola och studieprogram på gymnasiet på det sätt som är en rättighet för andra och som kan få stor betydelse för möjligheterna att få ett arbete efter skolan. Det leder vidare till segregeringar eller till och med kränkningar av enskilda elever när skolan inte kan ta emot elever med särskilda behov.²⁹¹

Uppgifterna i tabell 35 är grovt räknade och inte inlagda in någon noggrant utformad investeringsplan. Underlaget i Skolverkets enkät är inte heller till alla delar fullständigt och uppgiftslämnarna har inte alltid varit klara över vilka behov de har eller om de åtgärder som genomförts räcker till för att göra skolmiljön tillgänglig för elever med funktionsnedsättning. Därför kan behoven i verkligheten vara större än vad som framgår av de här beräkningarna. Dessutom bör man vara uppmärksam på att beräkningarna, som redan nämnts, bygger på medianvärdet när det gäller antalet elever. Stora skolor får därmed högre och mindre skolor lägre kostnader.

Beräkningarna i tabell 35 ger en sammanlagd kostnad på 10,8 miljarder kronor för att göra de svenska ungdomsskolorna tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. De beräknade kostnaderna kan jämföras med de lokalkostnader som grund- och gymnasieskolorna har idag. Enligt officiell statistik var grundskolornas kostnader för lokaler och inventarier under 2007 14,3 miljarder kronor och gymnasieskolornas kostnader 6,8 miljarder kronor.²⁹² Om vi antar att den genomsnittliga ekonomiska avskrivningstiden

²⁹¹ Skolverkets sektorsansvar för handikappolitiken 2009, s. 35.

²⁹² Kostnader Riksnivå 2008, tabell 1.

för investeringskostnaderna enligt tabell 35 är 10 år, motsvarar investeringarna enligt tabellen en ökning av kostnaderna med cirka sex procent per år för grundskoleverksamheten och med drygt tre procent per år för gymnasieskolan. Det förutsätter då att alla investeringar görs samtidigt, vilket inte är sannolikt.

Det är i det här sammanhanget viktigt att påminna om att de beräknade investeringskostnaderna för att göra skolans lokaler tillgängliga för elever och föräldrar med funktionsnedsättning, till stor del måste ses som ett pris för tidigare underlåtenhetssynder. Under de dryga 40 år som plan- och bygglagstiftningen innehållit regler om tillgänglighet har en stor del av skolorna byggts, byggts om, byggts till eller renoverats åtminstone en gång. Då borde tillgänglighetsproblemen ha lösts på samma gång.

Uppgifterna i tabell 35 kan slutligen jämföras med en grundlig genomgång som gjorts av vad det skulle kosta att göra de norska skolorna tillgängliga.²⁹³ Där kom man fram till en kostnad för upprustning av det som i Sverige motsvarar grund- och gymnasieskolor till en universellt utformad nivå, på 7,36 miljarder norska kronor.²⁹⁴ Det motsvarar (i november 2009) cirka 9,1 miljarder svenska kronor. En direkt jämförelse med svenska förhållanden låter sig inte göras utan vidare. Sveriges invånarantal är nära dubbelt så stort som Norges. Emellertid utgör antalet personer i åldern 7-19 år i Norge cirka 57 procent av antalet i samma åldersgrupp i Sverige. Antalet ungdomar i skolåldern är likväl cirka 630 000 personer fler i Sverige än i Norge, vilket omräknat motsvarar åtskilligt fler skolbyggnader. Även i övrigt kan det finnas skillnader mellan länderna som kan påverka jämförbarheten.

I den norska undersökningen gjordes också ett försök att beräkna hur mycket mindre kostnaderna blir om tillgänglighetsåtgärderna genomförs successivt i samband med andra ombyggnads- och renoveringsarbeten. Kostnaden kan då, beroende på hur lång tid genomförandet tillåts ta, minska till mellan 55 och 70 procent av vad det skulle kosta att åtgärda allt på en gång.²⁹⁵ Motsvarande kostnadsreducerande effekter kan vara rimliga att räkna med även för svenska förhållanden. Det skulle reducera den årliga kostnadsökningen för att åstadkomma tillgänglighet, i tillägg till sko-

²⁹³ Samfunnsøkonomisk analyse av krav til universell utformning av undervisningsbygg, 2008.

²⁹⁴ Samfunnsøkonomisk analyse av krav til universell utformning av undervisningsbygg, 2008 s.48.

²⁹⁵ Samfunnsøkonomisk analyse av krav til universell utformning av undervisningsbygg, 2008 s. 4, 48.

lornas löpande årliga kostnader för lokaler och inventarier, till 3,2 – 4,2 procent i grundskolan och 1,8 – 2,3 procent i gymnasieskolan.

Särskilt om mindre kommuner

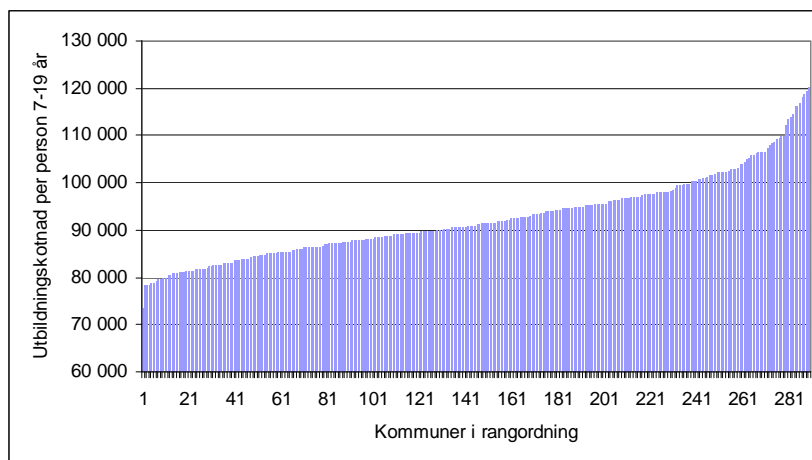
För enskilda kommuner kan arbetet med att göra skolan tillgänglig för personer med funktionsnedsättning kompliceras av att de har vissa smådriftsnackdelar. Kommuner med litet befolkningsunderlag har avsevärt högre nettokostnader per elev än vad större kommuner har.

I diagram 9 visas hur nettokostnaderna per person i åldern 7 – 19 år, alltså det demografiska underlaget för ungdomsskolan, varierar över landets 290 kommuner rangordnade efter nettokostnaden för utbildning 2008. I huvudsak var det kommuner runt storstäderna och en del andra större kommuner som hade lägst kostnad per elev under 2008. Under 2008 hade 55 kommuner kostnader under 85 000 kronor per elev och ungefär lika många hade en nettokostnad över 100 000 kronor. Samtliga kommuner med högst kostnad är mindre kommuner i glesbygds- och utflyttningsområden. Ett lågt elevunderlag i dessa kommuner är det sannolika skälet till de högre kostnaderna. Elevantalet i årskullarna räcker helt enkelt inte till för att fylla en klass av normalstorlek. Eftersom de fasta kostnaderna utgör en betydande del av de totala kostnaderna blir det höga genomsnittskostnader när de slås ut på färre elever.

Problemet hänger alltså samman med det generella mönstret med utflyttning från mindre kommuner till storstäder och till universitets- och högskoleorter. Till en del kompenseras de höga kostnaderna i mindre kommuner av större kommunala utjämningsbidrag. Likväl kommer problemen med att åstadkomma en tillgänglig skola att vara större för många mindre kommuner än vad det är för de övriga.

Diagram 9 Kommunernas nettokostnad för utbildning under år 2008. Kostnad i kronor per person 7-19 år.

Källa: SCB:s databaser samt egen bearbetning.

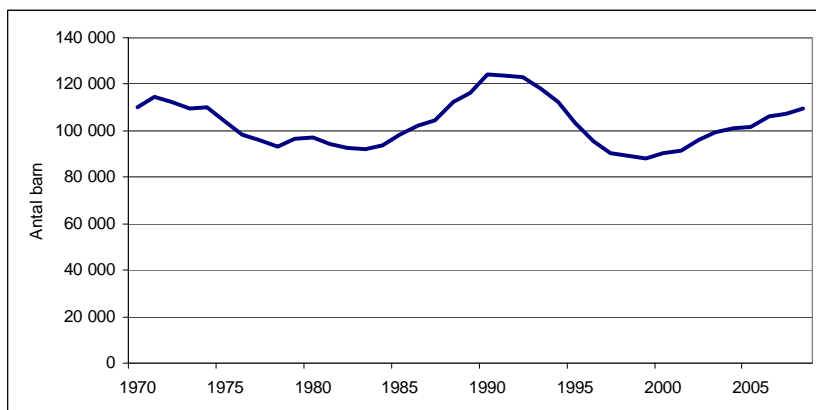


Effekter av den demografiska utvecklingen

Till en del bör behovet av investeringar för tillgänglighet kunna lösas genom de nyinvesteringar som ändå kommer att bli nödvändiga att göra under de närmaste åren med anledning av den allmänna demografiska utvecklingen.

Under 2000-talet har barnkullarna åter ökat efter nedgången under det sista decenniet före sekelskiftet (diagram 10). Skolorna har under det senaste decenniet successivt fått anpassa sin verksamhet och sina lokaler till allt mindre barnkullar. De första årskullarna efter vändningen av födelsetalen vid sekelskiftet har nu börjat komma in i grundskolan. Elevantalet i grundskolan kommer att fortsätta att öka med cirka 2 400 elever per år (tabell 36) under de närmaste åren för att efter nio år orsaka en motsvarande ökning av antalet elever i gymnasieskolan. Många skolor, som lades ner eller i malpåse under nedgången av antalet elever fram till 2007, måste nu tas i bruk igen och kompletteras med ett antal nya skolor för att möta ökningen av barn födda under årtiondet efter sekelskiftet. I det sammanhanget måste det vara självklart att nya och upprustade skolor från början planeras och byggs så att de blir tillgängliga för barn och föräldrar med funktionsnedsättning.

Diagram 10 Antal barn födda i Sverige 1970 - 2008



Källa: SCB.

I tabell 36 redovisas den trendmässiga förändringen av antalet barn födda år 1992 till 1999 och motsvarande trend för barn födda år 2000 till 2008. Under 1990-talet kan vi se en tydlig trend till allt färre födda barn. Under 2000-talets första decennium kan vi istället se en tydlig ökning av antalet nyfödda. Förändringarna syns tydligt i diagram 10. Omslaget i den trendmässiga utvecklingen, det vill säga den trendmässiga ökningen under det senaste decenniet jämfört med minskningen under 1990-talet, leder till att det blir en nettoförändring med cirka 7 900 barn per år i skolan under ett decennium framåt jämfört med de första åren under 2000-talet när 2000-talets barn kommer till skolan.

Nybyggnadsbehovet ökar än mer än vad diagram 10 antyder, eftersom minskningen i antalet födda barn fram till sekelskiftet huvudsakligen ägde rum i glesbygdslänen medan ökningen av antalet barn i skolåldern under de närmaste åren framför allt sker i de expansiva kommunerna runt storstäderna samt på vissa universitets- och högskoleorter. Det framgår tydligt av tabell 36, även om redovisningen där avgränsas till länsnivå.

Tabell 36 Trendmässig årlig förändring av antalet nyfödda barn under perioden 1992-1999 respektive 2000-2008 samt skillnaden i beräknad trendmässig förändring mellan perioderna. Årlig förändring mätt i antal nyfödda barn, länsvis.

Län	Trend per år 1992-1999	Trend per år 2000-2008	Omslag i trend per år
Stockholms	-778	757	1 536
Uppsala	-206	111	317
Södermanlands	-188	52	240
Östergötlands	-299	94	393
Jönköpings	-236	63	300
Kronobergs	-118	53	171
Kalmar	-205	22	227
Gotlands	-47	(1)	48
Blekinge	-84	(29)	113
Skåne	-551	447	998
Hallands	-165	55	221
Västra Götalands	-955	422	1 377
Värmlands	-201	31	233
Örebro	-162	55	218
Västmanlands	-206	(28)	233
Dalarnas	-227	50	277
Gävleborgs	-211	(30)	241
Västernorrlands	-160	43	203
Jämtlands	-100	27	127
Västerbottens	-196	55	251
Norrbottens	-191	(3)	194
Riket	-5 488	2 428	7 916

Källa: Bearbetning av SCB:s befolkningsstatistik.

Anm: I några län har trenden varit svag (R^2 -värdet mindre än 0,7). Dessa uppgifter har markerats med parentes.

Medianvärdet av antalet elever i grundskolan noterade vi tidigare var 170 elever. Det måttet skulle i och för sig kunna användas för att räkna om förändringarna enligt tabellen till antal skolor. Minskningen av antalet barn under slutet av förra seklet har emellertid inte alltid lett till att skolor lagts ner eller i malpåse. Det kan istället ha lett till att färre klassrum används till undervisning eller att det genomsnittliga antalet elever per klass minskade. Till en del kan omslaget till att det blir större barnkullar som når skolåldern åter leda till större klasser eller till att oanvända klassrum tas i bruk.

Omslaget är dock så stort att det sannolikt leder till ett omfattande behov av nybyggnad. Den tendensen förstärks av att ökningen av antalet elever som sagt framförallt sker i andra län än där den tidigare minskningen ägde rum.

När nya skolor byggs förutom att gamla återaktiveras handlar det om åtskilliga nya skolor per år i många län. Om de byggs enligt gällande normer för tillgänglighet skulle en inte obetydlig del av investeringskostnaderna enligt tabell 35 bortfalla. Samtidigt finns det, som antytts, med säkerhet också outnyttjad kapacitet i de skolor som nu används, varför det är svårt att närmare uppskatta behovet av antalet nybyggda skolor. Oavsett byggvolymernas storlek i slutänden ger de kommande åren ändå ett gyllene tillfälle för kommunerna och övriga skolhuvudmän att i enlighet med plan- och bygglagstiftningens regler skapa en skola som är tillgänglig också för elever och föräldrar med funktionsnedsättning.

12.7.2 Vårdcentraler och socialtjänstkontor

Socialstyrelsen har låtit genomföra en kartläggning av tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning till vårdcentraler och socialtjänstkontor i landet.²⁹⁶ Kartläggningen är en urvalsundersökning och innefattar tillgängligheten till lokalerna samt till information och kommunikation. Urvalet omfattar 400 av 950 vårdcentraler och 220 av 332 socialtjänstkontor och har gjorts bland samtliga kommuners socialtjänstkontor, inklusive stadsdelskontor, och samtliga vårdcentraler, även de som drivs i privat regi. Tillgängligheten har analyserats utifrån myndigheten Handisams riktlinjer för tillgänglighet.

I undersökningen har man ställt frågor om det finns handlingsplaner för ökad tillgänglighet, frågor om tillgänglighet för personer med nedsatt rörelseförmåga, syn och hörsel till lokaler och till information på webbsidor och i form av skriftligt material m.m.

Vårdcentraler

Av vårdcentralerna drivs 75 procent i offentlig regi och 25 procent i privat. Huvuddelen (74 procent) av vårdcentralerna har sin verksamhet i lokaler byggda mellan åren 1966 och 2000. 15 procent har

²⁹⁶ Kartläggning av tillgänglighet inom socialtjänst och primärvård, 2009.

verksamhet i lokaler byggda före år 1966 och elva procent i lokaler byggda år 2001 eller senare. Byggåret har betydelse för tillgängligheten eftersom kraven på tillgänglighet har utvecklats med tiden. Bland privat drivna vårdcentraler finns en något högre andel än bland de offentligt drivna i lokaler byggda före år 1966. Vårdcentraler i lokaler byggda efter år 2000 har en något högre tillgänglighet när det gäller receptionens utformning, hörselteknisk utrustning, toaletter anpassade för personer som använder rullstol, kontrastmarkeringar och hissar.²⁹⁷

Av alla vårdcentralerna i enkäten uppger 98 procent att huvudentrén kan passeras med rullstol. Endast fyra procent av huvudentréerna saknar automatiska dörröppnare. Även möjligheterna att parkera nära huvudentréerna är goda. Visserligen uppger tio procent av vårdcentralerna att de inte har särskilda parkeringsplatser för personer med rörelsenedsättning, men i följdfrågor och kommentarer framkommer att i många av dessa fall är utrymmet utanför lokalen sådant att det i praktiken inte innebär något hinder för tillgänglighet.²⁹⁸ Även gångvägarna fram till huvudentrén uppges vara framkomliga, vilket betyder att de har en hårdgjord yta utan grus. Endast tre procent av vårdcentralerna avviker från den normen.

Kontrastmarkeringar av huvudentréns ingång och markeringar av gångvägen dit är däremot inte lika vanligt förekommande. Omkring 40 procent av vårdcentralerna saknar kontrastmarkering av entrén och närmare 60 procent saknar ledstråk för gångvägen till huvudentrén. Kontrastmarkeringar och ledstråk är av stor betydelse för att personer med nedsatt syn ska kunna ta sig fram till och in i byggnaden.²⁹⁹

En receptionsdisk, eller åtminstone en del av den, bör inte ha högre höjd än 75 cm för att en rullstolsburen person obehindrat skall kunna kommunicera med receptionisten. Likaså behövs t.ex. teleslinga för att en person med nedsatt hörsel skall kunna föra ett samtal där. Bland vårdcentralerna har 38 procent inte någon del av receptionsdisken som är högst 75 cm hög. Hela 92 procent saknar teknik till stöd för personer med nedsatt hörsel. Till en del är dessa brister beroende av byggnadens ålder. Låg receptionsdisk och hörselslinga finns i högre utsträckning i lokaler byggda efter år 2000.³⁰⁰

²⁹⁷ Kartläggning av tillgänglighet inom socialtjänst och primärvård, 2009, s. 10.

²⁹⁸ Kartläggning av tillgänglighet inom socialtjänst och primärvård, 2009, s. 13.

²⁹⁹ Kartläggning av tillgänglighet inom socialtjänst och primärvård, 2009, s. 14-16.

³⁰⁰ Kartläggning av tillgänglighet inom socialtjänst och primärvård, 2009, s. 17-18.

Rörligheten inom byggnaden uppges i de flesta fall vara god. Nästan inga vårdcentraler uppges att läkarmottagningen endast kan nås via trappa. I de fall där det finns flera våningar är i allmänhet hiss installerad. Dessa hissar har dock en del tillgänglighetsbrister. Så saknas syntetiskt tal i 85 procent, punktskriftsmarkering eller upphöjd relief på knappar i 53 procent och automatiska dörröppnare i 19 procent av hissarna. Knapparna för manövrering sitter ovanför nivån 80-110 cm i 12 procent av hissarna.

I tabell 39 finns en överslagsberäkning av vad det skulle kosta att rätta till tillgänglighetsbrister i vårdcentraler och socialtjänstkontor. Det finns anledning att påpeka att där anges hur stor procent av *samtliga* vårdcentraler som har en viss brist i tillgängligheten. Av kongruensskäl anges samma uppgift när det gäller hissar, trots att det kan ge ett missvisande intryck. Brister när det gäller hissar är ju bara ett problem i vissa av lokalerna, nämligen de som innehåller mer än ett våningsplan.

Det finns ett tydligt samband mellan byggnadens ålder och hissarnas tillgänglighet. Ju nyare byggnad, desto färre brister. Det bör tilläggas att nästan alla hissar, utom sex procent i byggnader uppförda före 1966, har tillräckligt breda dörrar och manöverutrymme för en elektrisk rullstol inne i hissen.³⁰¹

Golvytorna inne i vårdcentralerna är nästan undantagslöst plana. Även korridorer och andra förflyttningssvågar och dörrar är tillräckligt breda för att en rullstol ska kunna ta sig fram. Däremot är tillgängligheten för personer med synnedsättning inte lika god. I cirka 25 procent av vårdcentralerna saknas kontrastmarkering av dörrar och dörrkarmar.³⁰² Även för personer med nedsatt hörsel är tillgängligheten i väntrum, undersökningsrum och provtagningslokaler inte fullt genomförd. Omkring 25 procent av vårdcentralerna saknar ljudabsorberande material såsom akustikplattor eller textilier för att dämpa buller. Hörselteknisk utrustning finns i endast cirka fem procent av vårdcentralerna.³⁰³

Toalettutrymmen för rullstolsanvändare, RWC, finns i cirka 90 procent av vårdcentralerna. RWC är vanligast i nybyggda lokaler men skillnaden är inte dramatisk. I lokaler byggda före år 1966 finns RWC ändå i knappt 80 procent av fallen.³⁰⁴

³⁰¹ Kartläggning av tillgänglighet inom socialtjänst och primärvård, 2009, s. 18-19.

³⁰² Kartläggning av tillgänglighet inom socialtjänst och primärvård, 2009, s. 22-23.

³⁰³ Kartläggning av tillgänglighet inom socialtjänst och primärvård, 2009, s. 24-25.

³⁰⁴ Kartläggning av tillgänglighet inom socialtjänst och primärvård, 2009, s. 25.

För den stora gruppen personer med astma eller allergi har vårdcentralerna vidtagit en del åtgärder. På hälften av vårdcentralerna saknas dock anslagna förbud mot parfym. Vid 15 procent saknas förbud mot att medföra andra hundar än ledarhundar. Av vårdcentralerna saknar 47 procent skriftliga rutiner för att hindra att allergiframkallande växter finns där och 20 procent av dem saknar liknande åtgärder mot starkt doftande rengöringsmedel. Även om en sådan policy eller skriftliga rutiner saknas är det naturligtvis inte säkert att det därför förekommer hundar, allergiframkallande växter eller starkt doftande rengöringsmedel inom vårdcentralen.³⁰⁵

Tillgängligheten till webbsidor är låg. Endast 5 procent av vårdcentralernas webbsidor är inventerade och 17 procent delvis inventerade ur tillgänglighetssynpunkt. Närmare en tredjedel av vårdcentralerna har endast en landstingsgemensam webbsida, där man kan förutsätta en högre tillgänglighet än på lokala vårdcentralers egna webbsidor. I avsnitt 12.9.2 redovisas en analys av kostnader m.m. när det gäller elektronisk kommunikation. Där framgår det att det för att göra en tillgänglig webbsida enligt specifikationer och regler för *24-timmarswebben* inte behöver uppstå några egentliga extra-kostnader, under förutsättning att man gör rätt från början och att tillgängligheten beaktas vid varje större revidering.

I tabell 37 redovisas i vilken utsträckning olika delar av informationen om vårdcentralen och dess tjänster är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Där framgår att tillgängligheten är begränsad i många avseenden, både när det gäller möjligheten att ta del av skriftlig information och tillgängligheten via elektroniska media. I huvudsak förefaller bristerna vara av organisatorisk art och att rätta till dem torde inte medföra några större kostnader. Tillgång till informationsmaterial i lättläst form ser ut att finnas i relativt god utsträckning, vilket underlättar också när webbsidor ska göras tillgängliga.

³⁰⁵ Kartläggning av tillgänglighet inom socialtjänst och primärvård, 2009, s. 26.

Tabell 37 Vårdcentralers tillgänglighet i fråga om information och kommunikation. Andel i procent.

	Andel i procent		
	Ja	Ja, till viss del	Nej
	Tryckt information		
Lättläst svenska	36	46	18
Punktskrift	1	13	86
Elektroniskt i Word eller PDF	17	44	39
Inläst på kassett eller Daisy-format	1	10	89
Stor stil	4	37	59
Inspelat på teckenspråk	2	9	90
	Extern kommunikation och kontakt		
Kan nås via SMS	5		95
Kan nås via e-post på webbsida	38		62
Tid kan bokas via webbsida	36		64
Kan nås per telefon utan knappval	78		22
	Vårdcentralens externa IT system/webbsida		
Inventerat tillgängligheten	5	17	48

Källa: Kartläggning av tillgänglighet inom socialtjänst och primärvård, 2009, s. 28-32.

Anm: Av vårdcentralerna har 31 procent en landstingsgemensam webbsida. 14 procent vet inte om hemsidan är inventerad ur tillgänglighetssynpunkt.

Socialtjänstkontor

Kommunernas socialtjänstkontor finns i högre utsträckning än vårdcentralerna i något äldre lokaler. Av samtliga byggnader är 25 procent byggda före år 1966 mot 15 procent av vårdcentralerna. Åtta procent är byggda efter år 2001 mot elva procent bland vårdcentralerna. Det innebär att man bör förvänta sig en något sämre tillgänglighet till socialtjänstkontoren än till vårdcentralerna.

Av socialtjänstkontoren har 53 procent inventerats ur ett tillgänglighetsperspektiv medan 18 procent endast har inventerat delar av lokalerna och 29 procent uppgav att de inte hade påbörjat någon inventering alls.

På 91 procent av socialtjänstkontoren kan en person i rullstol ta sig in genom huvudentrén på egen hand och i fyra procent av fallen genom en annan entré. Automatiska dörröppnare finns i 93 procent av fallen. Reserverade parkeringsplatser för personer med rörelsenedsättning finns vid 80 procent av socialtjänstkontoren. Liksom var fallet för vårdcentralerna uppges i många kommentarer till

intervjuszvaren de som svarat nej på den frågan att det likväl finns utrymme för personer med rullstol och bil på allmänna parkeringsplatser utanför kontoret eller i närområdet. Vid 98 procent av alla socialtjänstkontor är vägen fram till huvudentrén framkomlig, vilket betyder att den är hårdgjord utan grus. Ledstänger på båda sidor av trappan upp till huvudentrén finns vid 29 procent av socialtjänstkontoren.³⁰⁶ Hälften av huvudentréerna och 32 procent av trapporna upp till huvudentrén till socialtjänstkontoren är dock inte kontrastmarkerade. Gångvägen till huvudentréerna har ledstråk som hjälp för personer med nedsatt syn i 32 procent av fallen.³⁰⁷

En receptionsdisk med en höjd på högst cirka 75 cm finns i 38 procent av socialtjänstkontoren. Bland kontor i lokaler byggda efter år 2000 har 69 procent en på detta sätt tillgänglig receptionsdisk. Endast nio procent av kontoren har teknisk utrustning, exempelvis någon form av teleslinga, som underlättar samtal med personer med hörselnedsättning.

Även bland socialtjänstkontoren är rörligheten inom byggnaden relativt god. För att nå kontorsrum och andra lokaler där frågor om bistånd behandlas, svarade 99 procent att man kan åka hiss eller att lokalerna ligger i entréplanet. Bland 56 procent av kontoren handläggs biståndsfrågor någon annanstans än på entréplanet. Vid 90 procent av dessa kontor finns en tillräckligt stor hiss för att ta sig fram med elektrisk rullstol. Automatiska dörröppnare saknas i 16 procent av hissarna och i 61 procent av dem är manöverknapparna placerade högre än 80-110 cm ovanför hissgolvet. Punkt-skriftsmarkering eller upphöjd relief på knapparna saknas i 61 procent och syntetiskt tal saknas i 85 procent av hissarna. Det finns även för socialtjänstens lokaler ett tydligt samband med byggnadens ålder, på så sätt att hissar i lokaler byggda efter år 2000 är avsevärt mer tillgängliga än dem i lokaler byggda före år 1966.³⁰⁸

I tabell 39 finns en överslagsberäkning av vad det skulle kosta att rätta till tillgänglighetsbrister i vårdcentraler och socialtjänstkontor. Det finns anledning att påpeka att där anges hur stor procent av *samtliga* socialtjänstkontor som har en viss brist i tillgängligheten. Av kongruensskäl anges samma uppgift när det gäller hissar, trots att det kan ge ett missvisande intryck. Brister när det gäll-

³⁰⁶ Kartläggning av tillgänglighet inom socialtjänst och primärvård, 2009, s. 37-41.

³⁰⁷ Kartläggning av tillgänglighet inom socialtjänst och primärvård, 2009, s. 40-42.

³⁰⁸ Kartläggning av tillgänglighet inom socialtjänst och primärvård, 2009, s. 44-45.

er hissar är ju bara ett problem i vissa av lokalerna, nämligen de som innehåller mer än ett våningsplan.

Golvytorna inne i de lokaler dit allmänheten har tillträde är i 97 procent av socialtjänstkontoren plana och utan hindrande trösklar. I 85 procent av kontoren är dörrarna tillräckligt breda (minst 80 cm) för att en person i elektrisk rullstol kan ta sig igenom. Korridorer och andra förflyttningvägar är minst 1,3 meter breda i 96 procent av kontoren. Tillgängligheten till sammanträdesrummen är också relativt god och 88 procent av dessa rum är tillgängliga för en person i rullstol.³⁰⁹

För personer med nedsatt syn är tillgängligheten sämre. Dörrar eller dörrkarmar försedda med kontrast till omgivande vägg saknas vid 41 procent av kontoren. För personer med nedsatt hörsel finns textilier eller akustikplattor för att ta upp bakgrundsbuller i 69 procent av socialtjänstkontorens receptioner och i 73 procent av sammanträdesrummen. Endast nio procent av kontoren har hörselteknisk utrustning i receptionen, medan sådan utrustning finns i 20 procent av sammanträdesrummen.³¹⁰

RWC finns i 80 procent av socialtjänstkontoren. I lokaler som finns i byggnader byggda före år 1966 finns RWC i 75 procent av fallen mot 100 procent i lokaler byggda efter år 2000.³¹¹

För personer med astma eller allergi har 57 procent av kontoren förbud mot pälsdjur, med undantag för service- och ledarhundar. Endast sju procent har något förbud mot parfym. Knappt tio procent av kontoren har en skriftlig policy mot utplacering av allergiframkallande växter, medan 47 procent har rutiner för att starkt doftande rengöringsmedel inte ska användas i lokalerna.

Av tabell 38 framgår att tillgången till information om socialtjänsten i alternativa format, liksom tillgänglighet via telefon eller webbsida är långt ifrån tillfredsställande för personer med funktionsnedsättning. När det gäller den skriftliga informationen är det i allmänhet förenat med små kostnader att föra över texterna till olika format, utom till punktskrift. Tillgängligheten via webbsidorna är låg. Endast 17 procent av webbsidorna är inventerade ur tillgänglighetssynpunkt. I avsnitt 12.9.2 finns en analys av kostnader m.m. med avseende på elektronisk kommunikation. Där framgår att det för att göra en tillgänglig webbsida enligt specifikationer och regler för *24-timmarswebben* inte behöver uppstå några egent-

³⁰⁹ Kartläggning av tillgänglighet inom socialtjänst och primärvård, 2009, s. 46 och s. 50.

³¹⁰ Kartläggning av tillgänglighet inom socialtjänst och primärvård, 2009, s. 43 och s. 52-53.

³¹¹ Kartläggning av tillgänglighet inom socialtjänst och primärvård, 2009, s. 46-47.

liga merkostnader under förutsättning att man gör rätt från början och att tillgängligheten beaktas också vid större revideringar.

Tabell 38 Socialtjänstkontorens tillgänglighet när det gäller information och kommunikation. Andel i procent.

	Andel i procent		
	Ja	Ja, till viss del	Nej
	Tryckt information		
Lättläst svenska	9	47	44
Punktskrift	1	5	94
Elektroniskt i Word eller PDF	28	51	21
Inläst på kassett eller Daisy-format	2	10	88
Stor stil	8	23	69
Inspelat på teckenspråk	1	5	94
	Kommunikation och kontakt		
Kan nås via SMS	18		82
Kan nås via e-post på webbsida	7		93
Tid kan bokas via webbsida	3		97
Kan nå telefoniskt utan knappval	97		3
	Kommunens externa IT system/webbsida		
Inventerat tillgänglighet	17	48	16
Information på lättläst svenska	36		64
Information på teckenspråk	7		93
Talad information	30		70

Källa: Kartläggning av tillgänglighet inom socialtjänst och primärvård, 2009, s. 55-60.

Tillgänglighetskostnader för vårdcentraler och socialtjänstkontor

Med utgångspunkt i de brister i tillgänglighet som Socialstyrelsens enkät till vårdcentraler och socialtjänstkontor visat, och en schablonberäkning av kostnaderna för att åtgärda dessa, redovisas i tabell 39 en överslagsberäkning av kostnaderna för att tillgängliggöra alla vårdcentraler och socialtjänstkontor. I de fall där ”delvis” angetts som svar på om åtgärder vidtagits har schablonkostnaderna räknats till halva beloppet. Schablonberäkningarna bygger på ett genomsnitt med tio undersökningsrum och två provtagningsrum per vårdcentral. För socialtjänstkontoren räknar vi med tio mot-tagningsrum.

Det bör betonas att kostnaderna baseras på schabloner och att inventeringen av lokalerna inte utförts av fackmän. Frågorna i en-

käten har emellertid baserats på relativt detaljerade uppgifter utifrån Handisams krav på tillgängliga lokaler, vilket ändå bör ha gett en viss precision åt svaren. Vidare framgår av kommentarer och svar på följdfrågor att alla brister som angetts inte med nödvändighet är liktydiga med bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Kostnadsberäkningen omfattar, som framgår, endast brister i den fysiska miljön och inte när det gäller information.

Tabell 39 Schablonberäknade kostnader för att göra vårdcentraler och socialtjänstkontor tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.

	Schablonkostnad, Tkr	Andel svar i procent				Kostnader, miljoner kronor	
		Vårdcentraler		Soc.tjänstkontor		Vårdcentraler	Soc. tj. kontor
		Nej	Delvis	Nej	Delvis		
Huvudentré och närområde							
Tillgänglig entré	25	4	6	5	4	1,7	0,6
Automatisk dörröppnare	24	4		7		0,9	0,6
Parkeringsplatser	50		10		20	2,4	1,7
Gångväg till huvudentré	20	3		2		0,6	0,1
Huvudentré kontrastmarkerad	30	39		51		11,1	5,1
Trappan kontrastmarkerad	10	14		32		1,3	1,1
Lestänger på båda sidor	10	4		17		0,4	0,6
Ledstråk till entrén	10	57		68		5,4	2,3
Reception							
Disk högst cirka 75 cm	6	38		62		2,2	1,2
Teleslinga	2	92		91		1,7	0,6
Tillträde till lokalerna							
Hissen tillräckligt stor	1 200	1		10		11,4	39,8
Aut. dörröppnare i hiss	30	6		16		1,7	1,6
Punktskrift eller relief på knappar	5	16		61		0,8	1,0
Knappar högst 80-110 cm från golvet	13	4		11		0,5	0,5
Hiss med syntetiskt tal	10	26		85		2,5	2,8
Plana golvytor utan hinder	50	1		6		0,5	1,0
Tillräckligt breda korridorer	100	2		3		1,9	1,0
Tillräckligt breda dörrar	30	1		15		2,9	14,9
Kontrastmarkering i väntrum	5	25		41		1,2	0,7
Kontrastmarkering i mottagningsrum	5	26				12,4	
Kontrastmarkering i provtagningsrum	5	26				2,5	
Ljudabsorbenter i väntrum	5	23				1,1	
Ljudabsorbenter i mottagningsrum	5	28		31		13,3	5,1
Ljudabsorbenter i provtagningsrum	5	27				2,6	
Hörselteknisk utrustning i väntrum	10	95				9,0	
Hörselteknisk utr. i mottagningsrum	5	95		89		45,1	14,8
Hörselteknisk utr. i provtagningsrum	5	95				9,0	
RWC	150	11		20		15,7	10,0
						Summa	161,5
							107,0

Källa: Uppgifter från Kartläggning av tillgänglighet inom socialtjänst och primärvård, 2009, samt från Boverket, fastighetsförvaltare hos Fastighetsägarna, samt egna uppskattningar.

Sammantaget leder denna förenklade beräkning till en uppskattning av investeringsbehovet för vårdcentralerna som uppgår till cirka 162 miljoner kronor för att göra dem tillgängliga för personer med rörelse-, syn- och hörselnedsättning. Med en genomsnittlig avskrivningstid på fem år motsvarar det kostnader på 32 miljoner kronor per år. Om investeringarna görs löpande i samband med andra renoveringar och reparationer reduceras kostnaderna avsevärt. I många fall är avskrivningstiden dessutom betydligt längre än fem år, vilket också håller kostnaderna nere. Å andra sidan är det inte säkert att alla tillgänglighetsbrister har upptäckts eller noterats vid genomgången av lokalerna.

Investeringsbehovet för socialtjänstkontoren beräknas på motsvarande sätt uppgå till cirka 107 miljoner kronor eller cirka 21 miljoner kronor per år.

12.8 Resande

I propositionen *Från patient till medborgare* om en nationell handlingsplan för handikappolitiken,³¹² tog regeringen särskilt upp bristande tillgänglighet på kommunikationsområdet. Regeringen påminde i det sammanhanget om att sedan mitten av 1970-talet hade en rad utredningar och utvärderingar gjorts, betänkanden lagts fram och lagar ändrats, allt i syfte att förbättra funktionshindrades möjligheter att nyttja transportsystemet. Redan i 1979 års trafikpolitiska beslut slog riksdagen fast att trafikpolitiken skulle tillförsäkra medborgarna en tillfredsställande transportförsörjning. Som en följd av det beslutet antog riksdagen lagen (1979:558) om handikappanpassad kollektivtrafik. Inom ramen för riksdagens beslut om riktlinjer för inriktningen av trafikens infrastruktur för perioden 1998–2007 avsattes 1,5 miljarder kronor i statsbidrag för åren 1998–2002 att användas för att göra kollektivtrafiken tillgänglig för personer med funktionsnedsättning.

Trots mångåriga ambitioner och insatser menade regeringen att behovet av åtgärder för ökad tillgänglighet för funktionshindrade var påtagligt, framför allt på kollektivtrafikens område. För att driva på utvecklingen krävdes en tydligare politisk målsättning och ett samordnat arbete för en fortlöpande och systematisk förbättring av tillgängligheten. Arbetet för ökad tillgänglighet borde därför vägledas av att kollektivtrafiken bör vara tillgänglig för funktionshindra-

³¹² Prop. 1999/2000:79.

de år 2010. Visserligen skulle det årtalet, enligt regeringen, ses som en utgångspunkt för planeringen och inte som ett löfte från staten att finansiera alla åtgärder som kan komma att behöva genomföras för att uppnå målet. Samtidigt betonades att denna tidsram – med beaktande av att det år 2010 har gått ca 30 år sedan lagen om handikappanpassad kollektivtrafik trädde i kraft – var väl tilltagen för att kunna åstadkomma en tillgänglig kollektivtrafik. Det ansågs även angeläget att få till stånd en utveckling som går utöver de formella krav som kan finnas i lagar och föreskrifter. För det krävdes, enligt regeringen, att ansvariga myndigheter driver på i riktning mot, och underlättar för, en sådan utveckling.³¹³ Det innebär, bland annat, att trafiken måste vara tillgänglig för personer med funktionsnedsättning hela resan, alltså från dörr till dörr. Lokal, regional och nationell kollektivtrafik måste vara tillgänglig liksom bytespunkter på vägen. Dörrar, ramper, informationssystem, toaletter, hissar och andra konstruktioner i stationsbyggnader och fordon måste vara tillgängliga, liksom de lokala transportvägarna till och från hållplatser och terminaler.

Enligt lagen om handikappanpassad kollektivtrafik ska den som har tillsyn över kollektivtrafiken och den som utövar sådan trafik se till att den anpassas till resenärer med funktionshinder. De funktionshinderade särskilda behov ska beaktas när kollektivtrafiken planeras och genomförs. Färdmedlen som används ska så långt som möjligt vara lämpade för personer med funktionshinder. Enligt förordningen om handikappanpassad kollektivtrafik³¹⁴ ska anpassning ske i den takt och omfattning, som bedöms vara skäligen med hänsyn till de tekniska och ekonomiska förutsättningarna hos den som utövar trafiken. Däremot finns i förordningen ingen precisering av vad som är skäligen eller i vilken takt transportsystemet ska anpassas till personer med funktionsnedsättning. Som redan konstaterats är det också alltför långt till målet om en kollektivtrafik som är tillgänglig för alla på likvärdiga villkor, i enlighet med lagens regler.

Huvudprincipen även för kollektivtrafiken är att tillgänglighet ska finansieras inom ramen för anslag och intäkter för verksamheten inom respektive område. Det innebär att ökad tillgänglighet inte ska ses som en specifik kostnad när verk och företag inom kollektivtrafiken planerar investeringar och underhållsarbeten. Det ska vara en naturlig och integrerad del av verksamheten.

³¹³ Prop. 1999/2000:79, s. 48-57.

³¹⁴ Förordning (1980:398) om handikappanpassad kollektivtrafik.

I detta avsnitt ska belysas utvecklingen och den närmaste framtiden för investeringar i ökad tillgänglighet främst inom Banverkets och Vägverkets områden. Även Transportstyrelsens ansvar för sjöfart och luftfart kommer kort att beröras. Det är främst de två förstnämnda myndigheterna som svarar för huvuddelen av de investeringar och andra åtgärder som kommer att krävas under de närmaste åren för att åstadkomma ett tillgängligt transportsystem.

Kommunerna har ansvar för den lokala anslutningen till och från hållplatser och terminaler och för den kommunala kollektivtrafiken. Tillsammans med Transportstyrelsen har Banverket och Vägverket det huvudsakliga ansvaret för övrigt resande i landet. På sjö- och luftfartsområdet är i stort sett de mål för tillgänglighet (se tabell 40) uppfyllda som satts upp i det för trafikverken gemensamma projektet *KOLL framåt*. Det hindrar inte att en hel del återstår att göra för både bättre service och fysisk tillgänglighet även till båtar och bryggor, flygplan och flygplatser.

Det finns många aspekter som påverkar tillgängligheten i kollektivtrafiken. De mest uppenbara berör personer med rörelsenedsättning. Några exempel på åtgärder för ökad tillgänglighet är installation av rullstolsramper, hissar och andra lyftanordningar, borttagande av vertikala hinder och ojämnheter. Vidare behövs åtgärder som underlättar att komma in i bussar eller tåg från hållplatser och perronger och att förflytta sig ombord på fordonen. Och det krävs tillgängliga toaletter. För den med nedsatt hörsel eller syn är visuell och auditiv information på stationer och i fordon viktig. För synskadade tillkommer kontrastmarkeringar, tydliga skyltar och markerade förflyttningssvägar, och för blinda och många andra med nedsatt syn eller med kognitiva funktionsnedsättningar behövs ledsagning.

I huvudsak underlättar åtgärderna resandet för alla resenärer även om de är av särskilt stor betydelse för personer med olika slag eller grad av funktionsnedsättning.

12.8.1 Samarbetet mellan trafikansvariga myndigheter

De ansvariga myndigheterna för kollektivtrafikens infrastruktur har sedan år 2001 samarbetat inom projektet *KOLL framåt*. Ursprungligen hade projektet som mål att 80 procent av det prioriterade kollektivtrafiknätets ingående delar skulle vara tillgängliga för

personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga år 2010. För båt- och flygtrafiken anses målet i stort sett uppnått.

I en underlagsrapport från de ansvariga trafikverken³¹⁵ konstateras att det däremot för Banverket och Vägverket är svårt att nå målen i den nationella handlingsplanen till år 2010. Tidsplanerna har därför reviderats och det planerade färdigställandet har nu skjutits fram till 2015.³¹⁶ Orsakerna till den förskjutna tidsplanen är främst att kostnaderna visat sig vara för höga. De totala kostnaderna, enligt projektets ursprungliga plan, för upprustning till modern standard inklusive tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning, uppskattades enligt uppgifter från Banverket till 20 – 23 miljarder kronor. Projektets ambitionsnivå har sedan dess bantats och enligt Banverket söker man nu i stället hitta mera kostnadseffektiva lösningar.

De ansvariga trafikverken har genomfört en kartläggning och fastställt kriterier för vilka delar av nätet som närmast ska prioriteras för ökad tillgänglighet. En utgångspunkt för prioriteringarna har varit att identifiera på- och avstignings- samt bytespunkter där antalet resenärer är störst, i avsikt att åtgärda de stora problemen först. Starka stråk med betydande arbetspendling har därför prioriterats. I tabell 40 redovisas antalet bytespunkter i det prioriterade nätet.

Tabell 40 Antal bytespunkter i det prioriterade nätet fördelat efter trafikslag.

Kollektivtrafikslag	Antal bytespunkter i det prioriterade nätet	Antal bytespunkter i etapp 1 2010
Buss	1 500	554
Tåg, stationer	150	40 (+20 till 2011)
Båt, terminaler	7	7
Båt, bryggor	36	35
Flyg	20	19

Källa: Etapp 1 av det prioriterade nätet, 2009.

Först år 2020 planeras nu för att 90 procent av den totala kollektivtrafiken ska kunna vara tillgänglig för personer med funktionsnedsättning. Men den bedömningen bygger på en kombinerad lösning av linjelagd och anropsstyrd trafik, såsom färdtjänst och liknande. Det innebär i själva verket en fortsatt användning av särlösningar för personer med funktionsnedsättning i stället för en fullt utbyggd

³¹⁵ KOLL framåt. Underlagsrapport åtgärdsområde C, 2007.

³¹⁶ Etapp 1 av det prioriterade nätet för personer med funktionsnedsättning. Rapport från ett regeringsuppdrag 2009, s. 6.

tillgänglighet till kollektivtrafiken på likvärdiga villkor för alla. Enligt verken hade alternativet till att på detta sätt skruva ner målsättningen varit att konstatera att arbetet på frivillig väg inte fungerar, och istället föreslå ny och starkare lagstiftning inom området för att tvinga aktörerna till effektivare handling.³¹⁷

Investeringskostnaderna för att åstadkomma en tillgänglig kollektivtrafik ska, som jag ser det, främst ses som en naturlig fortsättning på den anpassning till resenärernas allt högre krav på en god framkomlighet och bekvämlighet i resandet som pågått under lång tid, snarare än som anpassningsåtgärder för personer med funktionsnedsättning. Att t.ex. inte hindras genom onödiga nivåskillnader mellan plattformar och fordon eller mellan olika våningsplan eller på grund av avsaknad av hissar, är något som har betydelse för hur de allra flesta resenärer uppfattar kvaliteten i resandet. De flesta har numera bagage på hjul och dessutom reser många med barnvagn och har ofta samtidigt matkassar och annat att bära på. Att information ges på ett sätt som både går att uppfatta och att förstå är också något som är viktigt för alla resenärer. Kostnaderna för en tillgänglig kollektivtrafik bör därför inte heller i första hand bokföras på något särskilt ”anpassningskonto” för personer med funktionsnedsättning, utan betraktas som en integrerad del av den vanliga verksamheten.

Av uppgifter från Banverket och Vägverket framgår att verken, förutom de särskilda satsningarna på det prioriterade trafiknäten, också löpande genomför åtgärder för att förbättra tillgängligheten. I samband med pågående ny- och ombyggnation anpassas t.ex. plattformarna till fordonens instegshöjd. Banverket arbetar också med att förbättra järnvägens informationssystem. Också detta är exempel på åtgärder som förbättrar tillgängligheten och användbarheten för alla resenärer, även om de är av särskild betydelse för personer med funktionsnedsättning.

Regeringen har i regleringsbrev ålagt Banverket att avsätta 150 miljoner kronor för åren 2009 – 2010 för att skynda på arbetet med tillgängligheten inom järnvägstrafiken.³¹⁸ Det kan tänkas att ytterligare sådana särskilda satsningar kan komma att behövas framöver för att målen ska nås både när det gäller Banverkets och Vägverkets ansvarsområde. Huruvida de medlen i så fall bör finansieras genom omprioriteringar inom infrastrukturpolitiken eller genom tillförsel

³¹⁷ KOLL framåt, underlagsrapport åtgärdsområde C, s. 3.

³¹⁸ Regeringsbeslut 2009-04-23 N2009/3927/IR.

av medel från andra politikområden är en politisk fråga som jag inte anser att jag ska ta ställning till.

12.8.2 Att resa med tåg enligt personer med funktionsnedsättning

Enligt en undersökning bland personer med funktionsnedsättning, beställd av Banverket, uppgav sammanlagt 86 procent av de svarande att de kan resa med järnväg, varav 62 procent uppgav att de kan resa utan besvär och 24 procent att de kan resa, dock inte utan besvär.³¹⁹ Det bör observeras att möjligheterna att resa varierar starkt beroende på vilken typ av funktionsnedsättning en person har. Exempelvis förefaller, enligt undersökningen, personer med nedsatt hörsel eller med astma/allergi generellt att hindras mindre i sitt resande än personer med andra former av funktionsnedsättning (tabell 41) enligt rapporten. Det påverkar naturligtvis genomsnittresultatet i undersökningen. Vidare spelar rimligen även graden av funktionsnedsättning en viktig roll för i vilken utsträckning det går att resa.

³¹⁹ Tillgänglighet för funktionshindrade. Rapport från Banverket 2005.

Tabell 41 Personer med funktionsnedsättning som anser sig kunna resa med tåg med eller utan besvär. Andel i procent.

Funktionsnedsättning	Utan besvär	Med besvär	Totalt
Syn	61	20	81
Hörsel	85	10	95
Rörelse	44	43	87
Astma/allergi	84	16	100
Flera funktionsnedsättningar	49	29	78
Kognitiv funktionsnedsättning	56		56
Döva	49	19	68
Samtliga	62	24	86

Källa: Tillgänglighet för funktionshindrade. Rapport Banverket, 2005, s.12.

Anm: Till personer med kognitiv funktionsnedsättning ställdes frågorna lite annorlunda, varför det inte finns uppgifter om hur stor andel av dessa personer, som uppgav sig kunna resa med besvär.

Bland personer med rörelsenedsättning var det endast 44 procent som ansåg sig kunna resa utan besvär. En nästan lika hög andel ansåg att de kan resa, om än med besvär. Bland personer med nedsatt hörsel uppgav 85 procent av att de kan resa utan besvär. Detsamma gäller för personer med astma/allergi.

Uppgifterna i tabell 41 kan jämföras med en kontrollgrupp personer utan funktionsnedsättning, där 87 procent ansåg att de kan resa utan besvär jämte 2 procent som uppgav att de kan resa, men med besvär. Totalsiffran avviker alltså inte nämnvärt från den som gällde för personer med funktionsnedsättning. En väsentlig skillnad är dock att andelen som uppgav sig kunna resa, men med besvär, var avsevärt högre bland personer med funktionsnedsättning. Härtill kommer, som nämnts, att genomsnittresultatet för personer med funktionsnedsättning döljer stora skillnader mellan personer med olika typer av funktionsnedsättning.

Till personer med funktionsnedsättning, som under de senaste 24 månaderna gjort en resa med tåg, ställdes dessutom några frågor om olika aspekter på resan, som intervjupersonen ombads sätta betyg på.³²⁰ I tabell 42 redovisas nettot av den andel i procent som satt högt betyg (4-5 på en femgradig skala) minus den andel som satte lågt betyg (1-3) på resans olika delmoment.

Tabellen visar tydligt, vilket man också kunnat förvänta, att olika delar av resandet får låg eller hög nettobedömning av de resande beroende på vilken funktionsnedsättning de svarande har.

³²⁰ Tillgänglighet för funktionshindrade. Rapport från Banverket 2005 s. 15.

För personer med nedsatt syn är nettobetyget på information i olika skeden av resan lågt, liksom möjligheterna att röra sig inom stationsområdet och på tåget. För dem med nedsatt hörsel är det framförallt informationen ombord på tåget som är ett problem. Personer med nedsatt rörelseförmåga har problem med att stiga på och av samt att röra sig ombord. För resande med astma/allergi är nettobetygen mycket låga när det gäller att vistas på stationen och att finna en plats på tåget utan att möta allergiframkallande miljöer. Detsamma gäller dem med fler än en funktionsnedsättning, men dessa har även problem att ta del av information och att köpa biljett. Svårigheter med att få ledsagning är också ett större problem för dem med flera funktionsnedsättningar än för övriga i enkäten, men även personer med nedsatt syn ger ett relativt lågt nettobetyg åt ledsagningstjänster.

Tabell 42 Andelen personer med olika funktionsnedsättningar som satt höga respektive låga betyg på olika moment i samband med tågresa. Nettobetyg i procentenheter.

Funktionsnedsättning (FNS):	Syn	Hörsel	Rörelse	Astma	Fler än en FNS
Information vid planering	32	54	44	52	21
Köpa biljett	17	60	33	60	10
Ta sig till hållplats/terminal	32	59	57	67	40
Öppna dörrar	58	85	48	74	38
Röra sig inom terminalen	15	86	37	84	35
Ta sig över stora öppna ytor	4	83	34	80	36
Vistas på stn utan allergibesvär	78	69	55	-26	-16
Info om ankomst-/avgångstider	-56	32	63	47	6
Ta sig ombord	8	70	13	78	11
Röra sig ombord	32	70	13	72	17
Finna plats utan allergibesvär	61	65	61	-28	2
Ta del av info ombord	13	15	49	50	10
Gå av	37	74	17	74	13
Personlig service	51	55	63	43	24
Bra eller dålig ledsagning	43	85	47	100	23

Källa: Tillgänglighet för funktionshindrade. Rapport från Banverket.

Enligt tabellen kan man även notera att det för personer med funktionsnedsättning generellt tycks vara svårare att ta sig ombord än att lämna tåget. Framför allt för personer med nedsatt syn är net-

tobetygen för avstigning betydligt högre än för påstigning. Det samma gäller, men i mindre utsträckning, även för personer med nedsatt hörsel och rörelseförmåga.

Slutsatsen av undersökningen är att mycket kan förbättras, varav en hel del åtgärder kräver fysiska investeringar. Det går emellertid också att läsa ut av tabellen att även annat behöver förbättras, såsom informationen som ges på stationer och i tågen, ledsagnings-servicen och tillgången generellt till personlig service.

12.8.3 Banverkets ansvar för ett tillgängligt resande

Banverket har enligt sin årsredovisning ett omfattande program för att anpassa järnvägsperronger och andra delar av stationsområdena så att de ska vara tillgängliga för personer med nedsatt rörelseförmåga. Verket anger själv i sin årsredovisning för 2008 att det uppsatta målet är nått.³²¹ Målet har å andra sidan här begränsats till att andelen personer med funktionsnedsättning och andra grupper med särskilda behov som reser med järnvägstransportsystemet ska öka.

Målsättningen i den nationella handlingsplanen för handikappolitiken är dock, som nämnts, att kollektivtrafiken på järnväg bör ha gjorts tillgänglig för personer med funktionsnedsättning år 2010. Det målet har senare bekräftats i regeringens proposition *Moderna transporter*.³²² Den ambitionsnivå som nu är aktuell innebär i stället att arbetet med ökad tillgänglighet koncentreras till ett prioriterat kollektivtrafiknät. Detta nät omfattar 150 järnvägsstationer enligt tabell 40. Tillgänglighetsåtgärderna berör exempelvis hissar, trappor, ramper, ledstänger, kontrastmarkeringar, varningsmarkeringar, ledstråk, skydds zoner, belysning, väderskydd och bänkar. De 150 stationerna har valts ut för att de bedöms vara stationer med många passagerare eller betydelsefulla för byten. Dessutom ska självfallet alla nya stationer redan från början byggas så att de är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning, liksom stationer där större ombyggnader ändå genomförs av andra skäl.

Till och med maj 2009 hade emellertid endast tre stationer i det prioriterade nätet åtgärdats. Visserligen är dessa stationer sådana med många resande, men de omfattar ändå bara 16 procent av det

³²¹ Banverkets årsredovisning 2008, s. 12.

³²² Prop. 2005/06:160, s. 28.

totala resandet med järnväg.³²³ Banverket har som ett etappmål ålagts av regeringen att tillgänglighetsanpassa minst 40 stationer fram till utgången av 2010.³²⁴ Regeringen har samtidigt ålagt Banverket att avsätta 150 miljoner kronor för 2009 och 2010 för att finansiera detta. För att åtgärda 20 större och medelstora stationer fram till utgången av 2010 har Banverket sedan tidigare avsatt 25 miljoner kronor per år från 2007 till 2010, sammanlagt 100 miljoner kronor.³²⁵ Enligt vad Banverket uppgett är genomsnittskostnaden per station för dessa tillgänglighetsåtgärder omkring fem miljoner kronor. Spridningen är dock stor mellan olika stationer. Banverkets mål är att ytterligare 20 stationer ska ha gjorts tillgängliga under år 2011. För perioden 2011 – 2015 har Banverket tidigare beslutat avsätta totalt 700 miljoner kronor för att åtgärda resterande 110 stationer inom det prioriterade nätet, alltså i genomsnitt något över sex miljoner kronor per station.³²⁶ De totala kostnaderna för perioden 2010 – 2019 har dock beräknats till 1,1 – 1,6 miljarder kronor för tillgänglighets- och kvalitetshöjande åtgärder på stationerna. Enligt Banverkets uppgifter kommer med den högre nivån användbarheten att påtagligt öka för 80 procent av resenärerna, med eller utan funktionsnedsättning, fram till år 2019.

De planerade åtgärderna avser bara ombyggnad av perronger och stationsområden, men inte själva stationshusen.³²⁷ Stationshusens tillgänglighet är i stället ett ansvar för Jernhusen AB (se avsnitt 12.8.4).

12.8.4 Jernhusen AB:s ansvar för ett tillgängligt resande

På kommersiella villkor utvecklar Jernhusen AB (Jernhusen) stationsområden, underhållsdepåer och godsterminaler längs järnvägen i syfte att åstadkomma en effektivare transportsektor. Banverkets ansvar sträcker sig i princip till perronger och andra installationer för tågens framförande och angöring samt passagerarnas förflyttningssvågar och säkerhet till och från stationshusen medan Jernhusen svarar för stationshusens utformning. Ett exempel på effekterna av uppdelningen mellan Banverket och Jernhusen är att Jernhusen ansvarar för att det finns hörselslingor i biljettkassan i

³²³ Etapp 1 av det prioriterade nätet för personer med funktionsnedsättning 2009, s. 9.

³²⁴ Regeringsbeslut 2009-04-23 N2009/3927/IR.

³²⁵ KOLL framåt. Underlagsrapport åtgärdsområde C 2007, s. 28.

³²⁶ KOLL framåt. Underlagsrapport åtgärdsområde C 2007, s. 29.

³²⁷ KOLL framåt. Underlagsrapport åtgärdsområde C 2007, s. 32.

stationshuset, medan Banverket svarar för de allmänna stationsutropen om tågens avgångar och ankomsttider och annan information som berör trafiken.

I december 2009 introducerar Jernhusen tillsammans med Banverket en ledsagarservice med Riksfärdtjänsten som utförare.³²⁸ Riksfärdtjänsten anlitar i praktiken underleverantörer för att utföra ledsagningarna. Initialt är tjänsten tänkt att omfatta knappt 110 stationer. Riksfärdtjänsten svarar också för sambandscentral och affärssystem som behövs för verksamheten, exempelvis fakturering och uppföljning av antalet beställningar. Systemet kommer att omfatta alla tågoperatörer. Kostnaderna för sambandscentralen beräknas uppgå till någon eller några miljoner per år och finansieras av de företag som trafikerar järnvägsnätet.

Initialt räknar konsortiet bakom ledsagarservicen med att det blir cirka 20 000 ledsagningsärenden per år. Det är oklart hur stor omfattning det är på verksamheten idag varför den framtida volymen är svår att beräkna. Kostnaderna för ledsagningarna beräknas till cirka 10 miljoner kronor per år.

Jernhusens investeringar i stationsbyggnader, för att bland annat öka tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning, följer i stort sett Banverkets upprustning av stationer och perronger så att hela stationen blir tillgänglig och användbar samtidigt och oberoende av ansvarsfördelningen mellan Banverket och Jernhusen.

Under de närmaste två åren räknar Jernhusen med att tillgänglighetsinvesteringarna totalt ska kosta något 10-tal miljoner kronor. Anpassningen till Banverkets prioriteringar innebär att vissa viktiga knutpunkter åtgärdas först. För att undvika omotiverat höga kostnader och konstruktioner som sedan visar sig inte få avsedd positiv effekt för personer med funktionsnedsättning, arbetar Jernhusen tills vidare med pilotprojekt som kan utvärderas innan nästa projekt startar. För de största stationerna i Stockholm, Göteborg och Malmö pågår särskilda projekt.

Tillgänglighetsinvesteringarna finansieras med ordinarie medel och utan särskilda statsbidrag.

12.8.5 Att resa med buss och spårvagn enligt personer med funktionsnedsättning

Enligt en enkätundersökning bland personer med funktionsnedsättning som gjordes av Vägverket år 2005, uppgav 85 procent

³²⁸ Ledsagning ger funktionshindrade möjlighet att lättare resa kollektivt, Vägverkets pressmeddelande 2009-03-11.

av de svarande att de kan resa med buss eller spårvagn.³²⁹ Undersökningen gjordes parallellt med den som redovisats ovan när det gäller att resa med tåg (tabell 41). Av dem som uppgett sig kunna resa med buss eller spårvagn angav 70 procent att de kunde resa utan besvär och 15 procent att de kunde resa, om än med besvär. Jämfört med tågtrafiken är summan av dem som kan resa, med eller utan besvär, på ungefär samma nivå. Däremot är det en högre andel som uppger att de kan resa utan besvär med buss eller spårvagn, jämfört med att resa med tåg där andelen var 62 procent.

Tabell 43 Personer med funktionsnedsättning som anser sig kunna resa med buss eller spårvagn med eller utan besvär. Andel i procent.

Funktionsnedsättning	Utan besvär	Med besvär	Totalt
Syn	70	17	86
Hörsel	89	6	95
Rörelse	50	27	78
Astma/allergi	93	6	99
Flera funktionsnedsättningar	60	17	77
Kognitiv funktionsnedsättning	54		54
Döva	89	10	98
Samtliga	70	15	85

Källa: Tillgänglighet för funktionshindrade. Rapport Vägverket.

Anm: Till personer med kognitiv funktionsnedsättning ställdes frågorna lite annorlunda, varför det inte finns uppgifter om hur stor andel som uppgav sig kunna resa med besvär.

I en kontrollgrupp bland personer utan funktionsnedsättning svarade 88 procent att de anser sig kunna resa utan besvär med buss eller spårvagn. Dessutom uppgav 2,5 procent av dem i kontrollgruppen att de kunde resa på det sättet, om än med besvär. Skillnaden jämfört med personerna med funktionsnedsättning när det gäller att alls kunna resa är alltså inte heller när det gäller buss och spårvagn särskilt stor. Däremot är det betydligt färre personer med funktionsnedsättning än utan som uppger sig kunna resa utan besvär.

Det bör även här uppmärksammas att de totala genomsnittresultaten döljer en stor variation när det gäller möjligheterna att resa med eller utan besvär beroende på typ av funktionsnedsättning,

³²⁹ Tillgänglighet för funktionshindrade. Rapport Vägverket. Markör AB 2005.

vilket framgår av tabell 43. Bland personer med astma/allergi samt bland döva och personer med hörselnedsättning kunde nästan alla svarande resa med eller utan besvär. För personer med nedsatt rörelseförmåga var det endast hälften av de svarande som kunde resa utan besvär, vilket ändå är något högre än för tågresenärerna. Där- emot kan en avsevärt högre andel bland tågresenärer med rörelse- nedsättning (43 procent enligt tabell 41) resa med besvär mot en- dast 27 procent bland buss- och spårvagnsresenärerna.

Ser vi närmare på hur personer med olika funktions- nedsättningar beskriver olika hinder i resandet finner vi även här, som man kunnat förvänta, relativt stora skillnader ur en rad aspek- ter (tabell 44). Skillnaderna sammanfaller delvis med dem som no- terades för dem som reste med tåg (tabell 42).

Tabell 44 Andelen personer med olika funktionsnedsättningar som satt höga respektive låga betyg på olika moment i samband med buss- eller spårvagnsresa. Nettobetyg i procentenheter.

Funktionsnedsättning (FNS):	Syn	Hörsel	Rörelse	Astma	Fler än en FNS
Information vid planering	46	70	64	54	46
Köpa biljett	67	81	79	82	68
Ta sig till hållplats/terminal	35	73	31	67	46
Öppna dörrar	47	74	51	84	54
Röra sig inom terminalen	18	82	49	83	52
Ta sig över stora öppna ytor	8	76	40	91	49
Allergibesvär	63	65	46	-22	-3
Info om ankomst-/avgångstider	-27	36	54	66	34
Ta sig ombord	59	74	27	85	31
Röra sig ombord	51	62	7	51	11
Finna plats utan allergibesvär	65	54	64	-40	-3
Ta del av info ombord	1	20	51	42	10
Gå av	54	74	19	77	17
Personlig service	49	63	42	29	31

Källa: Tillgänglighet för funktionshindrade. Rapport Vägverket. Markör Marknad och Kommunikation hösten 2005.

För personer med nedsatt syn eller blindhet är det framför allt in- formation om avgångstider och information under resan som vållar problem. Därefter kommer svårigheter att ta sig över stora öppna ytor och att röra sig i terminaler. För personer med nedsatt hörsel eller dövhet är det största problemet också att ta del av informa- tion. För dem med nedsatt rörelseförmåga är det i stället att röra

sig ombord och att ta sig till terminalen eller hållplatsen. För personer med astma/allergi är det att finna platser utan att riskera att utsätta sig för allergiframkallande ämnen i miljön.

Skillnaden i nettobetyg bland personer med nedsatt rörelseförmåga för att stiga på och av buss eller spårvagn är större än bland tågresenärerna enligt tabell 42. Dessutom är rangordningen den motsatta, det vill säga det tycks vara lättare att stiga på än att stiga av när det gäller buss och spårvagn men tvärtom när det gäller tåg.

Även i andra avseenden skiljer sig nettobetygen mellan tåg- respektive buss- och spårvagnsresenärer. Nettobetygen är generellt lägre för tågresor än för resor med buss eller spårvagn. Värt att notera är dock att resenärerna ger högre nettobetyg för personlig service vid tågresor än vid resor med buss och spårvagn.

Även inom Vägverkets sektorsansvar finns det alltså mycket kvar att göra innan trafiken är tillgänglig för personer med funktionsnedsättning. Som framgår av tabell 44 faller en hel del av ansvaret för tillgängligheten på trafikhuvudmännen, exempelvis när det gäller information före och under resan, personlig service, samt miljön ombord på och utformningen av själva fordonen. Både för personer med nedsatt syn och med nedsatt rörelseförmåga återstår dock sannolikt också en hel del att göra för att underlätta att ta sig till hållplatsen eller terminalen.

12.8.6 Vägverkets ansvar för ett tillgängligt resande

Vägverkets uppdrag inom ramen för den Nationella handlingsplanen för handikappolitiken är framför allt att sörja för en fungerande kollektivtrafik på väg och med spårvagn. Det innebär exempelvis att busshållplatser måste göras tillgängliga så att det är möjligt även för personer med rörelsenedsättning att kliva på utan hindrande nivåskillnader. Trafikhuvudmännen måste använda bussar och spårvagnar som är byggda så att det är möjligt för en person med funktionsnedsättning att kliva av och på eller att köra ombord en rullstol. Det ska även vara möjligt att ta sig till och från hållplatserna. Informationen om trafiknät och avgångstider måste också vara tillgänglig för alla.

För personer med funktionsnedsättning finns det flera problem med att färdas på vägarna, i bussar och ombord på spårvagnar. Det gäller exempelvis bristen på tillgängliga parkeringsplatser och

transportvägar till och från busshållplatser och andra bytespunkter. Toaletter för rullstolsanvändare (RWC) ska finnas vid rastplatser. Även markunderlaget måste fungera för personer med rullstol eller med rullator. Nivåskillnader måste undanröjas, snöröjning fungera och så vidare.

De stora investeringskostnaderna avser att göra busshållplatser i det nationella/regionala bussnätet tillgängliga. Som framgår av tabell 40 har 1 500 hållplatser pekats ut i det prioriterade nätet, varav drygt 550 ska ha åtgärdats år 2010. Eftersom hållplatserna i allmänhet finns på båda sidorna av vägen, innebär det dubbelt så många hållplatslägen. Varje hållplats måste åtgärdas så att plattformarna kommer på rätt nivå i förhållande till bussarna. På hållplatserna måste även finnas information om platsens geografiska läge och om telefonnummer till trafikupplysning. Det måste finnas belysning och annan hjälp för orientering på lämpligt sätt, exempelvis för synskadade.

Kostnaderna för att bygga om busshållplatserna för att de ska vara tillgängliga varierar, beroende på de yttre förhållandena, från 100 000 till 400 000 kronor per hållplats. Vägverket har hittills räknat med ett schablonbelopp på 170 000 kronor per hållplats. Totalt finns en budget på cirka 300 miljoner kronor avsatt till år 2010 för tillgänglighetsåtgärder.³³⁰ För perioden 2010-2021 har Vägverket föreslagit att ytterligare 400 miljoner kronor ska avsättas. För den perioden räknar Vägverket med en schablonkostnad på 200 000 kronor per hållplats, vilket innebär ett utrymme för ombyggnad av ytterligare cirka 2 000 hållplatser eller dubbelt så många hållplatslägen. I den långsiktiga åtgärdsplaneringen finns dessutom ett uppskattat behov av att åtgärda ytterligare 20 000 hållplatser, framför allt utifrån ett skolskjutsperspektiv.

Av uppgifter från Vägverket framgår att verket dessutom arbetar med löpande tillgänglighetsåtgärder för vägtransportsystemet med inriktning mot bytespunkter och hållplatser, inte minst mot bakgrund av reglerna om tillgänglighet och användbarhet i plan- och bygglagstiftningen.

För att använda resurserna rätt uppger Vägverket att investeringarna samordnas med Banverkets motsvarande insatser. Verken har också ett nära samarbete med övriga sektorsansvariga trafikmyndigheter inom ramen för projektet *KOLL framåt*. Dessutom arbetar både Banverket och Vägverket med referensgrupper med

³³⁰ KOLL framåt, Underlagsrapport åtgärdsområde C, 2007, s. 7.

representanter för personer med funktionsnedsättning och deras organisationer.³³¹ Samarbetet bör göra det lättare att prioritera rätt. Genom samordning och genom att följa upp att tillgänglighetsskapande åtgärder alltid tas med då andra byggnationsarbeten ändå genomförs bör även kostnaderna kunna bli lägre.

Särskilt om bussarnas tillgänglighet

I dag har 52 procent av alla bussar i linjetrafik låggolv, sju procent är utrustade med lift och 43 procent av bussarna har ramper. Sammantaget kan andelen bussar som rullstolar kan köras ombord på och av från summeras till 60 procent av den totala fordonsparken. Automatiska hållplatsutrop finns i 48 procent av bussarna och 55 procent har en inre informationsskylt.³³²

Fordonsparken måste enligt det s.k. EG-bussdirektivet³³³ anpassas till krav på tillgänglighet. Reglerna gäller dock bara för nya bussar, varför tillgängligheten åstadkoms successivt i den takt äldre bussar utangeras och ersätts med nya som måste uppfylla direktivets krav. Det kan således alltså dröja några år innan alla bussar blir tillgängliga.

Det är trafikhuvudmännen och Rikstrafiken som upphandlar fordon och trafiktjänster. De har därigenom också ett ansvar för att takten i tillgänglighetsanpassningen av busstrafiken hålls hög. Upphandlingskontrakten bör därför alltid, i överensstämmelse med EG-rättens upphandlingsregler, innehålla krav på tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

12.8.7 Att resa med båt enligt personer med funktionsnedsättning

Även inom sjötrafikens område finns det vissa uppgifter om hur resenärer med funktionsnedsättning uppfattar resandet.

³³¹ KOLL framåt, Underlagsrapport åtgärdsområde C, 2007, s. 4.

³³² KOLL framåt, Underlagsrapport åtgärdsområde C, 2007, s. 9.

³³³ Europarlamentets och rådets direktiv 2001/85/EG av den 20 november 2001 om särskilda bestämmelser för fordon som används för personbefordran med mer än åtta säten utöver förarsätet och om ändring av direktiv 70/156/EEG och 97/27/EG.

Tabell 45 Personer med funktionsnedsättning som anser sig kunna resa med båt med eller utan besvär. Andel i procent.

Funktionsnedsättning	Utan besvär	Med besvär	Totalt
Syn	53	23	76
Hörsel	87	9	96
Rörelse	59	36	95
Astma/allergi	86	11	97
Flera funktionsnedsättningar	61	24	85
Kognitiv funktionsnedsättning	76		76
Döva	82	14	96

Källa: Tillgänglighet för funktionshindrade. Rapport Vägverket Markör 2005.

Anm: 1. Till personer med kognitiv funktionsnedsättning ställdes frågorna lite annorlunda, varför det inte finns uppgifter om hur stor andel som uppgav sig kunna resa med besvär.

2. Uppgifter för samtliga personer med funktionsnedsättning som reser med båt redovisas inte i rapporten.

Tabellen visar att en hög andel av de svarande anser att de kan resa, med eller utan besvär, med båt. Bland personer med rörelsenedsättning, nedsatt synförmåga och bland dem med flera funktionsnedsättningar är dock andelen som anser att resan är förknippad med besvär relativt hög.

När det gäller båtresor hade undersökningen inte med någon kontrollgrupp med personer utan funktionsnedsättning. Det ingick inte heller någon nettobetygsättning på de olika momenten i resandet i den här undersökningen.

12.8.8 Transportstyrelsens ansvar för ett tillgängligt resande med båt

Sektorsansvaret för tillgänglighet inom båttrafiken har tidigare legat hos Sjöfartsverket, men har nu förts över till Transportstyrelsen. Som framgår av tabell 40 är antalet prioriterade anläggningar och bryggor som ska göras tillgängliga mer begränsat inom verkets ansvarsområde jämfört med Banverket och Vägverket. I det för trafikverken gemensamma projektet *KOLL framåt* identifierades enligt en rapport till regeringen³³⁴ sju terminaler och 36 bryggor som prioriterade från tillgänglighetssynpunkt. Förutom de större färjeterminalerna för Gotlandstrafiken handlar det i huvudsak om skärgårdstrafiken i Stockholms och Göteborgs skärgårdar.

³³⁴ Etapp 1 av det prioriterade nätet för personer med funktionsnedsättning, 2009, s. 9.

Urvalsprincipen för båtlinjer i det prioriterade nätet har varit att ta med för regionen viktiga stomlinjer med trafik året runt och hög resandefrekvens. För båtbyggarna har man satt som kriterium att det ska vara minst 20 påstigande per dag, åtminstone sommartid.

Genomförandeansvaret för att göra terminaler och bryggor tillgängliga ligger på infrastrukturägaren, i allmänhet kommunen eller trafikhuvudmannen. Sjöfartsverket har för sin del inventerat alla prioriterade anläggningar och bryggor och utvecklat normer för kvalitetsnivån för deras utformning.

Sedan 2004 finns vidare nationella *föreskrifter och allmänna råd om anpassning av passagerarfartyg med hänsyn till personer med funktionsbinder*.³³⁵ Fartyg byggda i enlighet med dessa föreskrifter trafikerar idag huvudlinjerna i Stockholms skärgård. För vissa äldre passagerarfartyg byggda 1960 – 2004 gäller Sjöfartsverkets *kungörelse med föreskrifter om handikappanpassning av passagerarfartyg*.³³⁶ Dessa föreskrifter betraktas idag som godtagbara enligt trafikverkens rapport till regeringen från maj 2009, men ger inte fullständig tillgänglighet på båtarna. Huvuddelen av de fartyg, som idag trafikerar skärgårdslinjerna, är byggda enligt föreskrifterna från 1992. Åtskilliga av dem byggs dock nu om enligt 2004 års föreskrifter.³³⁷

12.8.9 Att resa med flyg enligt personer med funktionsnedsättning

Även för flygresenärer med funktionsnedsättning finns vissa uppgifter från en enkät om hur man upplever flygresan.

³³⁵ SJÖFS 2004:25.

³³⁶ SJÖFS 1992:10.

³³⁷ Etapp 1 av det prioriterade nätet för personer med funktionsnedsättning, 2009, s. 18.

Tabell 46 Personer med funktionsnedsättning som anser sig kunna resa med flyg, med eller utan besvär. Andel i procent.

Funktionsnedsättning	Utan besvär	Med besvär	Totalt
Syn	58	20	78
Hörsel	80	12	92
Rörelse	61	32	93
Astma/allergi	81	19	100
Flera funktionsnedsättningar	56	27	83
Kognitiv funktionsnedsättning	75		75
Döva	77	17	94

Källa: Tillgänglighet för funktionshindrade. Rapport Vägverket.

Anm: 1. Till personer med kognitiv funktionsnedsättning ställdes frågorna lite annorlunda, varför det inte finns uppgifter om hur stor andel som uppgav sig kunna resa med besvär.

2. Uppgifter för samtliga personer med funktionsnedsättning, som rest med flyg, redovisas inte i rapporten.

Tabellen visar att en påtagligt hög andel av de svarande anser att de kan resa, med eller utan besvär, med flyg. Bland personer med rörelsenedsättning och bland dem med flera funktionsnedsättningar är dock andelen som anser att resan är förknippad med besvär relativt hög. Resultatet visar att problemen med tillgänglighet i flygtrafiken är mindre än, framför allt, när det gäller att resa med tåg eller med buss och spårvagn. Samtidigt bör man vara medveten om att det, utöver de 17 inrikes flygplatser som finns med i det prioriterade nätet på grund av relativt hög trafik, finns ytterligare 12 inrikes flygplatser som trafikeras av SAS, och ytterligare några flygplatser som trafikeras av andra bolag. För dessa flygplatser gäller samma tillgänglighetsregler men det finns inte några uppgifter om hur långt arbetet med att göra dem tillgängliga har kommit.

När det gäller flygresor hade undersökningen inte med någon kontrollgrupp med personer utan funktionsnedsättning. Det ingick inte heller någon nettobetygsättning på de olika momenten i resandet i den här undersökningen.

12.8.10 Transportstyrelsens ansvar för ett tillgängligt resande med flyg

Sektorsansvaret för tillgänglighet inom flygtrafiken ligger hos Transportstyrelsen. Som framgår av tabell 40 är antalet prioriterade flygterminaler begränsat jämfört med situationen inom Banverkets och Vägverkets ansvarsområden. De prioriterade flygplatserna är

19 stycken, nämligen de som har långväga resande, de som har fler än 100 000 påstigande inrikespassagerare per år samt två terminaler för utrikes lågkostnadstrafik (Stockholm Skavsta och Göteborg City Airport).

Genomförandansvaret för åtgärder för ökad tillgänglighet ligger på flygplatshållaren. Det är i de flesta fall Luftfartsverket (14 flygplatser) men ibland även en kommun. Enligt en EG-förordning³³⁸ om rättigheter för personer med funktionsnedsättning i samband med flygresor ska samtliga svenska flygplatser sedan 2008 uppfylla angivna krav på tillgänglighet. Det innebär bland annat att flygplatsens ledning bör samarbeta med berörda aktörer för att eftersträva att passagerare som kommer med marktransport till flygplatsen kan ansluta till den assistansservice som ska finnas på flygplatsen och ombord på flygplanet. I förordningen finns även regler om upprättande av mötesplatser på flygplatserna samt utveckling av kvalitetsnivåer för assistanstjänster samt utbildning av personal.³³⁹

Till stor del åstadkoms tillgängligheten vid flygresor genom just assistansservice, eftersom flygsäkerhetskrav och flygplanens utformning samt säkerhets- och gränsskyddskontroller gör det svårt för många personer med funktionsnedsättning att resa helt på egen hand. Ytterligare förbättring av tillgängligheten ombord på flygplanet kräver långsiktigt internationellt regelutvecklingsarbete, eftersom utformningen styrs av internationella standarder bland annat på grund av gemensamma transnationella flygsäkerhetskrav.

12.9 Tillgänglighet till kommunikation

Tekniken inom elektronisk kommunikation utvecklas snabbt och ger både för- och nackdelar för personer med funktionsnedsättning. Fördelarna med modern kommunikationsteknik är att man genom hemsidor, mobiltelefoner med bildsändning, texttelefoner och annan teknik öppnar möjligheter till kommunikation och tillgång till stora delar av samhällets olika funktioner varifrån och när man vill. Det kan gälla allt från att boka biljetter, lämna in sin självdeklaration, göra bankärenden eller beställa matvaror.

³³⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2006 av den 5 juli 2006 om rättigheter i samband med flygresor för personer med funktionshinder och personer med nedsatt rörlighet.

³³⁹ Etapp 1 av det prioriterade nätet för personer med funktionsnedsättning, 2009, s. 14.

Dessutom öppnar sig större möjligheter att själv kunna skicka information, meddela åsikter och meddelanden till vänner, myndigheter, företag, tidningar och andra, även för den som har någon form av funktionsnedsättning. Vardagens sysslor kan bli enklare att lösa. Modern teknik och nya programvaror gör också att arbetslivet kan bli tillgängligare. En person med funktionsnedsättning kan med modern teknik i högre utsträckning arbeta med samma produktivitet som andra. Därmed öppnar sig betydligt fler möjligheter på arbetsmarknaden.

Nackdelarna är å andra sidan just att mycket av tillgängligheten till myndigheter, organisationer och företag går via Internet eller telefon. Det kräver att tekniken byggs på ett sätt som gör den tillgänglig också för personer med funktionsnedsättning. För personer med nedsatt syn är möjligheten att få större text på webbsidor eller på en mobiltelefondisplay en förutsättning för att man ska kunna läsa det som står. För den som är blind krävs t.ex. talsyntes eller att text från webbsidor finns inläst och tillgänglig på annat sätt. För många personer med nedsättning av den kognitiva förmågan behövs också anpassning av webbsidor för att informationen inte ska förvirra mer än hjälpa. Det gäller även det tekniska användargränssnittet, alltså hur man måste agera framför skärmen, vid tangentbordet eller med knapparna på mobiltelefonen. För att själv skriva och skicka e-post och andra meddelanden via telefon och dator krävs rättstavningsprogram för exempelvis dyslektiker, för att avsändaren ska känna sig säkrare på att bli rätt uppfattad. Det kan även krävas särskilda översättningstjänster, exempelvis till eller från teckenspråk. Även bankernas uttagsautomater behöver vara utformade så att de blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.

Bra teknik kan alltså vara en stor tillgång för många personer med funktionsnedsättning, men dålig eller svåränvänd teknik kan stjälpa i stället för att hjälpa. Modern teknik med komplexa produkter, programvaror och tjänster ökar också behovet av generell teknisk support, alltså i klartext någon att fråga eller be om hjälp. För att tekniken ska fungera för många, inte minst för dem med kognitiva funktionsnedsättningar, krävs bättre samordning mellan olika myndigheter. Det krävs även samarbete mellan leverantörer av teknik och programvara och någon form av systematisering när det gäller t.ex. webbsidor i allmänhet och specialfunktioner för personer med olika former av funktionsnedsättning i synnerhet.

Ett sådant samarbete finns inom ramen för WAI, Web Accessibility Initiative, där kraven för tillgänglighet till webbsidor har preciserats i 14 punkter.³⁴⁰ I Sverige har kraven anpassats till svenska förhållanden och preciserats av den tidigare myndigheten Verket för förvaltningsutveckling, VERVA, under namnet *24-timmarswebben*.³⁴¹ Vägledningen syftar i första hand till att den offentliga sektorns webbplatser ska bli effektivare, ge bättre service till användarna och vara tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Vägledningen kan naturligtvis användas även av företag utanför den offentliga sektorn och fungerar som en gemensam standard för all utveckling av webbsidor.

En webbsida utvecklad med teknik för tillgänglighet enligt *24-timmarswebben* kostar, enligt vad vi kunnat inhämta från olika webbkonstruktörer, inte mer än en hemsida utan sådana tillgänglighetsfunktioner. Däremot krävs att den som löpande lägger in nytt innehåll, eller ändrar i tidigare publicerat material, håller sig till de tekniska förutsättningarna och ramarna för webbsidan. I annat fall kommer de inbyggda tekniska förutsättningarna så småningom att erodera. Det blir då också högre kostnader att återställa tillgänglighetsnivån än vad det skulle ha blivit om den underhållits kontinuerligt.

En modern webbsida har en livslängd på 3-4 år innan det brukar anses vara dags för en grundlig bearbetning och kanske nya funktioner. För de allra flesta företag och organisationer som idag saknar tillgängliga webbsidor är det alltså bara fråga om en kortare tid innan tillfälle ges att skapa tillgänglighet i enlighet med riktlinjerna i *24-timmarswebben* utan att det behöver generera stora extra kostnader. Den svenska versionen av WAI:s riktlinjer är i många fall införlivade i de grundläggande tekniska lösningar som finns på marknaden. Även det bidrar till att hålla kostnaderna för tillgänglighetsanpassning nere, under förutsättning att anpassningen görs i samband med andra större förändringar. Överlag har också den tekniska nivån höjts under senare år enligt vad vi kunnat inhämta och tillgängliga webbsidor borde kunna vara på väg att bli standard.

Det internationella utvecklingsarbetet inom ramen för WAI fortsätter emellertid. Därför är det av stor betydelse att även standardiseringen till svenska förhållanden fortlöpande kan utvecklas och upprätthållas, t.ex. genom att någon myndighet ges ett uttryckligt ansvar för det.

³⁴⁰ Tillgänglig kommunikation för funktionshindrade, 2005, s.41

³⁴¹ Vägledning till *24-timmarswebben*, 2006.

12.9.1 Post- och telestyrelsens sektorsansvar

Sektorsansvaret för att tjänster inom elektronisk kommunikation och post är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning ligger hos Post- och Telestyrelsen, PTS. Enligt PTS har myndighetens strategi utvecklats för att bredda fokus, från att fylla glapp i möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att ta del av ny teknik i kommunikationsutbudet till att i stället försöka påverka marknadens aktörer att erbjuda generella kommunikationstjänster som även kan tillgodose behoven hos personer med funktionsnedsättning.³⁴² Det innebär att behovet av särskilda lösningar för personer med funktionsnedsättning bör kunna minska i takt med att utvecklingen av generellt tillgängliga tekniska lösningar går framåt. Generella lösningar medverkar även till att göra modern kommunikationsteknik tillgänglig för många andra personer, utan funktionsnedsättning i diskrimineringslagens mening.

För den framtida utvecklingen av tjänster uppger sig PTS vilja utveckla arbetet med universella lösningar inom kommunikationsområdet genom konceptet Design för alla. Detta huvudspår måste dock även fortsättningsvis kompletteras med särskilda lösningar för många personer med funktionsnedsättning. Det generella perspektivet gör dock att den växande gruppen äldre i framtiden kommer att få det lättare att ta del av kommunikationstjänster.³⁴³

Tekniska lösningar för en tillgänglig modern kommunikationsteknik finns i princip redan. Tekniken kan i praktiken likväl vara svår att hantera. Ett skäl är att användargränssnittet, alltså hur man som användare hanterar tekniken, inte är standardiserat. Det beror i sin tur på den snabba tekniska utvecklingen som gör att standarder inte hinner utvecklas och etablera sig på marknaden.

I strategin som PTS tagit fram finns också ett antal inriktningsmål för arbetet med att göra tekniken tillgänglig för personer med funktionsnedsättning. Förutom utvecklingen av ett brett utbud av kommunikationstjänster som är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning är det viktigt att kunskapen ökar bland aktörerna på marknaden om vilka behov av tillgängliga lösningar som finns, samt att även användarna kan få information om utbudet av tekniska lösningar.³⁴⁴

³⁴² Tillgänglig kommunikation för funktionshindrade, 2005, s.7.

³⁴³ Smarta lösningar. PTS vision om kommunikation på lika villkor, 2009, s.32.

³⁴⁴ Tillgänglig kommunikation för funktionshindrade, 2005, s. 21.

PTS avser dock att även fortsättningsvis tillhandahålla också särskilda tekniska lösningar för personer med funktionsnedsättning. Vidare uppger sig myndigheten vilja bidra till en samverkan mellan marknadens aktörer om hur anpassningar och förändringar av tjänster och produkter inom sektorsområdet skulle kunna underlätta och öka användningen av tekniska lösningar för personer med funktionsnedsättning. Det innebär att PTS arbetar för att harmonisera eller standardisera tekniken så att användningen bli oberoende av nät- och tjänsteleverantör.

12.9.2 Kostnader för särskilda kommunikationstjänster

PTS tillhandahåller olika kommunikationstjänster för personer med funktionsnedsättning som köps in på marknaden, vilket enligt PTS innebär att kostnaderna hålls nere och att de tjänster som upphandlas håller hög kvalitet samt är till nytta för användarna.³⁴⁵ De tjänster som tillhandahålls i dag vänder sig främst till personer med tal-, röst- eller språksvårigheter, hörsel- eller synnedsättning, rörelsenedsättning, läs- och skrivsvårigheter, samt personer med kognitiva funktionsnedsättningar.³⁴⁶ Det gäller exempelvis överföring mellan vanlig telefon och texttelefon eller bildtelefon, möjligheter att få sjukvårdsupplysning för den som använder texttelefon, betalningsservice för personer med funktionsnedsättning i glesbygd, portofri befordran av punktskriftsmaterial m.m. Flera av tjänsterna vänder sig till personer med flera funktionsnedsättningar, vilka kan ha särskilda svårigheter att utnyttja modern teknik.

I tabell 47 redovisas kostnader för vissa av de tjänster som PTS utvecklat för personer med funktionsnedsättning, samt i vilken utsträckning de används. Det är tjänster som behövs därför att traditionella tekniska lösningar inte fungerar och för vilka det på grund av kostnaderna i huvudsak inte finns någon annan marknadsmässig lösning. Följande tjänster omfattas av redovisningen i det följande.

- *Kostnadsfri nummerupplysning* är en tjänst som vänder sig framför allt till personer med nedsatt syn eller som är blinda.

³⁴⁵ Tillgänglig kommunikation för funktionshindrade, 2005, s 24

³⁴⁶ Kartläggning av behov avseende kommunikationstjänster för personer med funktionsnedsättning, 2009, s. 6.

- *Texttelefoni* är en tjänst som kopplar samman vanlig telefoni med texttelefon via en tredje part och som vänder sig framför allt till personer med nedsatt hörsel eller döva.
- *Bildtelefoni* är en tjänst som på motsvarande sätt kopplar ihop en hörande och en döv. I tjänsten tolkas tal till eller från teckenspråk. Tjänsten är gratis för användaren.
- *Teletal* är en tjänst som innebär att en tolk som kan tolka svårförstått tal tolkar eller ger stöd i form av förtydligande, minnesstöd eller anteckningshjälp under ett telefonsamtal. Samtalen rings med en vanlig telefon och genomförs som ett trepartssamtal. Tjänsten är kostnadsfri för användare.
- *Sjukvårdsupplysning för texttelefonanvändare* är en tjänst där personer som är döva, hörselskadade eller talskadade kan få sjukvårdsrådgivning genom röst- eller textsamtal utan att behöva ringa via förmedlingstjänsten texttelefoni.
- *Fruktrådet* är en tjänst där användarna via två olika databaser kan utnyttja elektroniska kommunikationstjänster och kopplas vidare till tillgängliga webbsidor. Tjänsten är uppbyggd för att t.ex. personer som är blinda, döva eller dövblinda ska kunna kommunicera med tillgängliga databaser.

Dessutom utvecklar PTS nya tjänster med inriktning mot personer med funktionsnedsättning i takt med att ny teknik blir tillgänglig och nya behov uppstår. Det är tjänster som ökar flexibiliteten mellan de ovan nämnda tjänsterna, liksom möjligheterna att använda SMS för att kontakta SOS alarm. GPS-teknik för personer med nedsatt syn, liksom överföring av talböcker via bredbandsuppkoppling, och användning av tryckkänsliga skärmar för olika tjänster är andra exempel.

Kostnaderna för de olika tjänsterna och utvecklingsarbetet uppgick 2008 till omkring 97 miljoner kronor, i huvudsak finansierat genom statliga anslag.

Tabell 47 Kostnad och antal användare, eller antal samtal, per tjänst riktad till personer med funktionsnedsättning.

Tjänst	Kostnad, miljoner kronor			Antal användare		
	2008	2007	2006	2008	2007	2006
Kostnadsfri nummerupplysning	6,5	6,1	7,7	15 902	15 090	10 190
Texttelefoni.se	38,0	43,5	46,9	19 136	24 746	26 318
Bildtelefoni.net	14,7	10,6	5,2	3 046	2 570	1 300
Teletal	6,5	3,1	1,5	671	523	522
Sjukvårdsrådgivning för texttelefon- användare, <i>antal samtal</i>	0,2	0,3	0,3	196	288	344
Fruktrådet	0,5	0,9	0,9	577	565	558
Utvecklingsprojekt m.m.	30,7	24,5	12,2			
Totalt	97,1	89,1	74,8			

Källa: PTS Årsredovisning 2008, s. 33.

För några av tjänsterna är ersättningen från PTS till leverantörerna helt volymberoende. Det gäller för kostnadsfri nummerupplysning, texttelefoni, teletal och sjukvårdsupplysning för texttelefonanvändare. För bildtelefoni och tjänsten ”Fruktrådet” är ersättningarna fasta, det vill säga helt oberoende av antalet användare. För portofri befordran av punktskriftsmaterial utges endast rörlig ersättning till leverantören medan betaltjänst för personer med funktionsnedsättning i glesbygd innehåller både fasta och rörliga kostnader. Sistnämnda två tjänster redovisas inte i tabellen.

Som framgår av tabell 48 varierar kostnaderna för tjänsterna. Där redovisas kostnaderna per användare respektive per telefonsamtal.

Tabell 48 Kostnad per användare, alternativt per samtal, för de av PTS finansierade tjänsterna.

Tjänst	Kostnad (kr) per användare/samtal		
	2008	2007	2006
Kostnadsfri nummerupplysning	410	400	760
Texttelefoni.se	1 990	1 760	1 780
Bildtelefoni.net	4 830	4 140	4 020
Teletal	9 620	5 960	2 950
Sjukvårdsrådgivning för texttelefon- användare, <i>per samtal</i>	950	950	950
Fruktträdet	840	1 670	1 600

Källa: Bearbetning av tabell 47.

Räknat per användare (respektive antal samtal) är teletal den dyraste tjänsten med en genomsnittlig kostnad per användare på något mer än 9 600 kronor, medan kostnadsfri nummerupplysning är billigast och kostar något mer än 400 kronor per användare. Kostnaden för teletal har mer än tredubblats sedan 2007 medan den har minskat för kostnadsfri nummerupplysning. För texttelefoni har kostnaden ökat med tolv procent. Tjänsten "Fruktträdet" bygger på helt fast ersättning. För denna tjänst har kostnaderna per användare minskat. Det beror enbart på lägre totala kostnader, eftersom antalet användare varit i det närmaste konstant.

Det finns således ett begränsat inslag av fast ersättning i de tjänster för personer med funktionsnedsättning som PTS tillhandahåller via externa leverantörer. Högre utnyttjande medför således högre kostnader. Enligt uppgift från PTS strävar myndigheten i första hand efter att ersättningen enligt avtal med leverantörerna ska vara volymberoende, men att ersättningen ska minska stegvis med ökade volymer. Det innebär att det i praktiken finns ett inslag av fallande marginalkostnader för tjänsterna. Kostnaderna skulle då öka i fallande takt med ett ökande antal användare eller samtalsminuter.

Leverantörerna har emellertid i huvudsak fasta kostnader för personal och system, varför man kan utgå från att de i sina offerter ändå måste ha räknat med att kostnaderna för servicen inom vissa intervall är fasta även om man får ersättning enligt en volymmodell. Först när den anställda personalen har full beläggning kommer en ökad efterfrågan på tjänsterna leda till en kostnadsökning när fler

måste anställas för att möta ökad efterfrågan på tjänsterna. Med en fungerande konkurrens torde en ökad efterfrågan på tjänsterna leda till en fallande styckkostnad.

Under 2009 har PTS arbetat aktivt för att användare och potentiella användare ska få god kännedom om PTS tjänster och utvecklingsprojekt.³⁴⁷ Om det projektet lyckas kommer genomsnittskostnaderna per användare av de olika tjänsterna att minska genom att leverantörerna, i de kalkyler som är underlag till offerterna, får större möjligheter att fördela de fasta kostnaderna på fler användare. Sannolikt kommer det ändå inte att gå att utveckla en helt marknadsmässig lösning för de tjänster som PTS tillhandahåller, eftersom det potentiella kundunderlaget är begränsat och de flesta av dem kräver personliga tjänster som inte går att automatisera med nuvarande teknik.³⁴⁸ Fortsatt anslagsfinansiering under överskådlig tid är därför förmodligen nödvändig.

³⁴⁷ Smarta lösningar. PTS vision om kommunikation på lika villkor, 2009, s.34.

³⁴⁸ Smarta lösningar. PTS vision om kommunikation på lika villkor, 2009, s.31.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

1 kap. Statsskickets grunder

2 §³⁴⁹ Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.

Det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.

Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, *funktionsnedsättning*, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.

Samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.

Paragrafen har ändrats på så sätt att begreppet funktionshinder har ersatts av *funktionsnedsättning*. Ändringen är rent språklig och innebär alltså inte någon förändring i sak. Den har gjorts för att an-

³⁴⁹ Lydelse enligt prop. 2009/10:80.

passa lagens terminologi till det modernare språkbruk som numera används, t.ex. i den svenska översättningen av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och i Socialstyrelsens termbank. Övervägandena finns i avsnitt 3.2.

13.2 Förslaget till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567)

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens ändamål

1 § Denna lag har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, *funktionsnedsättning*, sexuell läggning eller ålder.

Paragrafen har ändrats på så sätt att begreppet funktionshinder har ersatts av *funktionsnedsättning*. Ändringen är rent språklig och innebär alltså inte någon förändring i sak. Den har gjorts för att anpassa lagens terminologi till det modernare språkbruk som numera används, t.ex. i den svenska översättningen av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och i Socialstyrelsens termbank. Övervägandena finns i avsnitt 3.2.

Diskriminering

4 § I denna lag avses med diskriminering

1. *direkt diskriminering*: att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, *funktionsnedsättning*, sexuell läggning eller ålder,
2. *indirekt diskriminering*: att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer med visst kön, viss könsöverskridande identitet

eller uttryck, viss etnisk tillhörighet, viss religion eller annan trosuppfattning, *viss funktionsnedsättning*, viss sexuell läggning eller viss ålder, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet,

3. *bristande tillgänglighet*: att 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,

4. *trakasserier*: ett uppträdande som kränker någons värdighet och som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, *funktionsnedsättning*, sexuell läggning eller ålder,

5. *sexuella trakasserier*: ett uppträdande av sexuell natur som kränker någons värdighet,

6. *instruktioner att diskriminera*: order eller instruktioner att diskriminera någon på ett sätt som avses i 1–5 och som lämnas åt någon som står i lydads- eller beroendeförhållande till den som lämnar ordern eller instruktionen eller som gentemot denna åtagit sig att fullgöra ett uppdrag.

Vid prövningen enligt första stycket 3 av om en åtgärd är skäligen särskilt beaktas

1. om åtgärden är av det slaget att den behöver vidtas redan enligt andra bestämmelser,

2. nyttan särskilt för personer med funktionsnedsättning av att åtgärden 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.

Sammanfattningsvis har paragrafen ändrats enligt följande. En ny tredje punkt om vad som avses med diskriminering och ett nytt andra stycke om vilka faktorer som särskilt ska beaktas vid tillämpningen av den nya tredje punkten har lagts till i paragrafen. Den nya tredje punkten har vidare resulterat i en ändrad numrering av de därpå följande punkterna i paragrafen, det vill säga hittillsvarande tredje punkten blir punkten 4, fjärde punkten blir punkten 5 och

femte punkten blir punkten 6. Uttrycket funktionshinder har ersatts av *funktionsnedsättning* i *första stycket första, andra och fjärde punkten*. Ändringen är rent språklig och innebär alltså inte någon förändring i sak. Den har gjorts för att anpassa lagens terminologi till det modernare språkbruk som numera används, t.ex. i den svenska översättningen av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och i Socialstyrelsens termbank. Övervägandena i sistnämnda avseende finns i avsnitt 3.2.

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av vad som avses med diskriminering enligt diskrimineringslagen. En *ny tredje punkt* har alltså förts in i paragrafen, enligt vilken *bristande tillgänglighet* utgör diskriminering. Med *bristande tillgänglighet* menas att 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. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Bestämmelsen ersätter de särskilda regler som hittills funnits i 2 kap. 1 och 5 §§ diskrimineringslagen om arbetsgivares och vissa högskolors skyldigheter att vidta s.k. stöd- och anpassningsåtgärder för personer med funktionshinder, samt utsträcker dessutom denna skyldighet till alla samhällsområden där diskrimineringslagen är tillämplig; se också kommentaren till ändringen av 2 kap. 1 och 5 §§ i det följande.

För arbetsgivare innebär bestämmelsen en utvidgning av den skyddade personkretsen. Åtgärdsskyldigheten kommer att gälla också i förhållande till den som gör en förfrågan om arbete, den som utan att anses vara yrkespraktikant söker eller fullgör praktik hos arbetsgivaren, t.ex. i form av praktisk arbetslivsorientering i grundskolan (PRAO) eller s.k. arbetsplatsförlagd utbildning enligt gymnasieförordningen (1992:394), samt den som står till förfogande för att utföra eller utför arbete som inhyrd eller inlånad arbetskraft. De särskilda övervägandena i den delen finns i avsnitt 5.1.1.

Ändringen medför vidare att den nu gällande skyldigheten för arbetsgivare som bryter mot förbudet mot diskriminering att, enligt 5 kap. 1 § andra stycket diskrimineringslagen, i vissa fall utge ersättning inte bara för kränkning utan också för ekonomisk förlust, kommer att gälla också i fall av diskriminering i form av *bristande tillgänglighet*. De särskilda övervägandena härvidlag finns i avsnitt 6.

I övrigt innebär bestämmelsen inte någon ändring i sak för arbetsgivare.

För de högskolor som omfattas av nuvarande regler om stöd- och anpassningsåtgärder för personer med funktionshinder innebär bestämmelsen att åtgärdsskyldigheten kommer att gälla inte bara i förhållande till lokalernas tillgänglighet och användbarhet utan för verksamheten i sin helhet. Bestämmelsen innebär också att åtgärds-skyldigheten utsträcks från att endast gälla för vissa typer av utbildningar till att gälla alla utbildningsanordnare som i övrigt omfattas av diskrimineringsförbuden i diskrimineringslagen. De särskilda övervägandena i den delen finns i avsnitt 5.2.

En förutsättning för att det föreslagna diskrimineringsförbudet ska kunna återopas är att någon enskild person har missgynnats genom den bristande tillgängligheten. Liksom i övrigt enligt diskrimineringslagen skyddas inte juridiska personer. Med *missgynnas* avses detsamma som enligt diskrimineringsförbuden i övrigt. Ett missgynnande innebär att någon – en arbetssökande, en arbetstagare, en student, en kund, en patient etc. – försätts i ett sämre läge eller går miste om en förbättring, en förmån, en service-åtgärd eller liknande. En behandling är missgynnande om den kan sägas medföra en skada eller nackdel för den enskilde. Det som typiskt sett är förenat med faktisk förlust, obehag eller liknande är missgynnande. Avgörande är att en negativ effekt inträder, inte vilken orsak som kan ligga bakom missgynnandet. Exempel på missgynnande är att någon inte kallas till anställningsintervju eller inte får en anställning eller befordran, att en student hindras från att delta i ett grupparbete eller en tentamen, att en kund hindras från att komma ombord på ett tåg eller från att komma in på en restaurang, eller endast med svårighet kan göra det, eller att någon inte kan utträta ett ärende via t.ex. Försäkringskassans webbplats.

En *underlåtenhet* att vidta tillgänglighetsskapande åtgärder kan bestå i att ingen åtgärd alls vidtas för att möjliggöra för personer med funktionsnedsättning att få tillgång till den aktuella anställningen, studierna, varan eller tjänsten etc. Förutom sådan ren passivitet omfattas även åtgärder som aktivt vidtas och som kan anses begränsa en sådan möjlighet, liksom åtgärder som i och för sig kan antas syfta till att skapa tillgänglighet men som inte är ändamålsenliga eller tillräckliga för att få en sådan effekt.

Kriteriet *jämförbar situation* innebär att en jämförelse ska göras mellan situationen för personer med en funktionsnedsättning och situationen för andra som saknar den aktuella funktionsnedsättningen. Jämförelsen kommer med nödvändighet att ta sikte

på delvis olika saker beroende på vilket samhällsområde det är fråga om.

I arbetslivet tar jämförelsen i huvudsak sikte på förmågan hos en person med en funktionsnedsättning att utföra ett visst arbete jämfört med andra arbetssökande eller arbetstagare som saknar en sådan funktionsnedsättning. Det betyder att arbetsgivaren inte tillåts fästa avseende vid de begränsningar i förmågan att utföra arbetet som funktionsnedsättningen kan innebära, om arbetsgivaren genom att vidta åtgärder som är skäligen kan eliminera effekterna av funktionsnedsättningen i förhållande till i vart fall de väsentligaste uppgifterna i arbetet. Det är vad som gäller enligt den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 1 § andra stycket och det är vad som kommer att gälla även enligt den nya bestämmelsen. Precis som nu kan den som, oavsett om tillgänglighetsåtgärder vidtas eller inte, saknar den sakliga kompetens som krävs för ett visst arbete, inte åberopa diskrimineringsförbudet om bristande tillgänglighet. Detsamma gäller i de fall då det över huvud taget inte skulle vara möjligt att eliminera eller i tillräcklig mån reducera effekterna av funktionsnedsättningen genom tillgänglighetsåtgärder.

På utbildningsområdet tar jämförelsen sikte på att den aktuella studenten kan genomföra studierna på ett sätt som är jämförbart med vad som är fallet för studenter utan en sådan funktionsnedsättning. Om någon – oberoende av frågan om funktionsnedsättning – saknar sakliga förutsättningar för de studier det är fråga om, kan den saken i princip inte kompenseras genom anpassningsåtgärder enligt förslaget om ny tillgänglighetsbestämmelse. Så är fallet också enligt den bestämmelse som i dag gäller på högskoleområdet. Om någon sålunda inte uppfyller t.ex. gällande krav på förkunskaper, examinationskrav eller betygskriterier för studier på högskolan, kan han eller hon inte åberopa sig på diskrimineringsförbudet om bristande tillgänglighet.

I andra fall är utgångspunkten den enskilda människans behov. Så kan vara fallet t.ex. i fråga om hälso- och sjukvård och inom socialtjänsten. Där blir i första hand vård- eller stödbehovet styrande för om två personer kan anses vara i jämförbara situationer. Den som inte har ett sådant behov enligt de definitioner som gäller för verksamheten kan inte stödja sig på tillgänglighetsbestämmelsen för att ändå få tillgång till den. Men om de grundläggande behovskriterierna är uppfyllda gäller enligt den nu föreslagna bestämmelsen att den verksamhetsansvarige är skyldig att vidta skäligen åtgärder för att undanröja hinder så att en person med en funktionsned-

sättning ska kunna få tillgång i praktiken till den aktuella tjänsten eller samhällsservicen på ett sätt som är jämförbart med vad som gäller för personer utan en sådan funktionsnedsättning.

I ytterligare andra fall är utgångspunkten att i princip alla – oavsett personliga egenskaper – har rätt att få tillgång till den vara, tjänst eller bostad m.m. som erbjuds allmänheten. Så är fallet t.ex. vid restaurangbesök, vid besök i nöjeslokaler, vid teatrar och museer och för kunder i butiker. På motsvarande sätt som i fråga om andra delar av diskrimineringskyddet gäller dock också här att den som inte kan eller vill uppfylla de sakliga krav som gäller för att få del av verksamheten i fråga, t.ex. genom att erlägga betalning, iaktta nykterhet eller ett på annat sätt ordnat uppträdande, inte kan åberopa bestämmelsen om tillgänglighetskapande åtgärder.

Att bestämmelsen tar sikte på situationer som är *jämförbara* – inte likadana – innebär å ena sidan att tillgänglighet ska åstadkommas på ett så inkluderande och icke-stigmatiserande sätt som möjligt. Ett annat sätt att uttrycka detta är att huvudlösningar ska väljas före särlösningar. Huvudentréer bör t.ex. så långt möjligt anpassas så att de är användbara för alla, oavsett funktionsnedsättning, hellre än att människor med funktionsnedsättning hänvisas till att använda en i och för sig tillgänglig nödutgång eller varuleveransentré på en byggnads baksida. På motsvarande sätt bör i första hand permanenta lösningar, t.ex. i form av installation av viss teknisk utrustning, väljas i stället för att enskilda personer med en viss funktionsnedsättning förväntas be om anpassad personlig service vid varje aktuellt tillfälle. Å andra sidan ligger fokus på att en person med en funktionsnedsättning ska kunna få del av den aktuella verksamheten i sig, med andra ord av de grundläggande elementen, eller kärnan, i verksamheten, *inte att det måste ske på exakt samma sätt* som vad som är möjligt för andra. Det gör i sin tur att det i vissa situationer får accepteras att det sätt på vilket en person med en funktionsnedsättning får tillgång till eller kan delta i en verksamhet i viss mån avviker från vad som gäller för dem som saknar den aktuella funktionsnedsättningen. Exempelvis kan det i vissa speciella situationer vara ofrånkomligt att en annan ingång till en lokal än huvudentrén måste användas.

Med *åtgärder för tillgänglighet* avses i huvudsak sådant som kan hänföras till den fysiska miljön, information, kommunikation, transporter samt stöd eller service.

Exempel på åtgärder i den fysiska miljön är utjämning av nivåskillnader eller installation av ramper, installation av hissar eller

trapphissar, borttagande av trösklar, montering av kontrastmarkeringar vid nivåskillnader, installation av automatiska dörröppnare eller av en teleslinga, breddning av entréer och dörröppningar, ändring och förstärkning av belysning, förbättring av ventilation, borttagande eller flyttning av starkt doftande växter eller produkter från entréutrymmen, undanflyttning av hindrande möbler, annan inredning eller varupresentationer, anpassad placering av manöverdon, betalterminaler, biljett- och uttagsautomater samt tillhandahållande av tekniska hjälpmedel för att underlätta lyft eller transporter.

Åtgärder kan i fråga om kommunikation röra sig om användning av alternativa teletjänster och möjliggörande av kommunikation genom både personlig kontakt och e-post i kontakterna med kunder och allmänhet, anpassning av talsvarssystem, biljettbokningssystem och webbplatser, tillhandahållande av information i anpassade format och anlitan­de av tolk.

När det gäller transporter bli det ofta fråga om samma typ av åtgärder som för den fysiska miljön i övrigt, det vill säga åtgärder för att se till att personer med funktionsnedsättning kan ta sig ombord på och färdas med en buss eller annat transportmedel. Nivåskillnader mellan plattform och en tåg­vagn kan utjämnas, bussar och tåg utformas med plant insteg eller förses med lyftanordningar, toaletter och andra utrymmen göras tillräckliga stora och även i övrigt anpassas för personer med funktionsnedsättning. Information kan ges både visuellt och auditivt.

Även åtgärder som innebär stöd eller service omfattas av bestämmelsen. Som ett vanligt exempel på åtgärder av detta slag brukar anges att personalen på en restaurang – som alternativ till menyer som normalt inte finns i punktskrift eller i stor stil – läser upp meny­n för en synskadad. Andra tänkbara situationer är att personalen bär matbrickan till bordet på en självserveringsrestaurang eller läser upp en turlista, ger särskild hjälp att boka en biljett eller ledsagar kunden inom stationsområdet. Ytterligare exempel kan vara att man i en butik plockar ihop och packar matvaror åt en kund med rörelse- eller synnedsättning eller att en myndighet tillhandahåller ledsagning för den som är blind inom byggnaden där myndigheten bedriver verksamhet.

De åtgärder för tillgänglighet som kan bli aktuella omfattar alltså både permanenta ombyggnationer och mer tillfälliga insatser i den fysiska miljön, alternativa rutiner för handläggning och bemö-

tande liksom alternativa format för tillhandahållande av information samt särskilda stöd- och serviceåtgärder.

Liksom i fråga om de nu gällande tillgänglighetsbestämmelserna i arbetslivet och på högskoleområdet är det bara *skäligen åtgärder* som kan krävas med stöd av den föreslagna bestämmelsen. Någon vägledning om vilka åtgärder som ska anses skäligen har inte funnits i lagtexten till diskrimineringslagen. Sådan vägledning ges nu genom det nya andra stycke som läggs till i förvarande paragraf (se kommentaren till det stycket i det följande). Ytterst måste skälighetsbedömningen dock göras inom ramen för en sammantagen bedömning i det enskilda fallet. Arten och graden av funktionsnedsättning, vad som är praktiskt genomförbart samt en verksamhets ekonomiska förhållanden är element som bör få central betydelse vid den bedömningen.

Att åtgärderna ska ta sikte på tillgänglighet för *personer* med en funktionsnedsättning innebär att bestämmelsen omfattar både individuell anpassning för en enskild person, t.ex. en särskild serviceåtgärd, och generella åtgärder som typiskt sett gör en verksamhet tillgänglig för personer med en viss typ av funktionsnedsättning, t.ex. att en hög tröskel tagits bort eller en ramp finns monterad så att personer som använder rullstol kan komma in i en butikslokal. När det gäller underlåtenhet att vidta sådana generella åtgärder innebär bestämmelsens utformning att den verksamhetsansvarige normalt inte behöver ha uppmärksamats i förväg på otillgängligheten för att en enskild person med funktionsnedsättning som möts av sådana tillgänglighetshinder ska kunna göra bestämmelsen gällande. Den gäller i sådana fall direkt från den tidpunkt då den trätt i kraft.

Bestämmelsen förutsätter ett *orsakssamband* mellan missgynandet och en funktionsnedsättning. Av ordalydelsen följer att det inte behöver vara den missgynnade själv som har den aktuella funktionsnedsättningen, även om det i de flesta fall kommer att vara så. Om någon närstående till en person med funktionsnedsättning missgynnas av att denna person inte får tillgång till en viss verksamhet kan även den närstående i vissa fall åberopa sig på bestämmelsen. Så kan vara fallet t.ex. för en förälder till ett barn med funktionsnedsättning som inte kan delta i ett gemensamt möte för barn och föräldrar på en skola eller som inte kan ta med sitt barn på ett tivoli eller en biograf. Hur *nära* sambandet med någon annan persons funktionsnedsättning måste vara för att bestämmelsen ska

kunna återopas av den som inte själv har en funktionsnedsättning går inte att säga generellt, utan får avgöras vid rättstillämpningen.

Förbudet i *sista punkten* mot att lämna order eller instruktioner att diskriminera någon har justerats så att det omfattar också instruktioner att inte vidta sådana åtgärder för tillgänglighet som avses i den nya punkten 3.

I ett *nytt andra stycke* anges vilken typ av omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om bristande åtgärder för tillgänglighet enligt första stycket 3 utgör diskriminering. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.2.

Allmänt gäller att det inte är skäligen att kräva en åtgärd som över huvud taget inte går att genomföra, antingen rent faktiskt eller därför att den verksamhetsansvarige inte rättsligt råder över möjligheterna att vidta åtgärden. Det går inte heller med stöd av den nu aktuella bestämmelsen att ställa krav på åtgärder för tillgänglighet i den mån detta skulle stå i direkt strid med annan specifik lagstiftning, antingen i intern nationell svensk rätt eller i den europeiska unionsrätten. Dessa förhållanden behöver dock inte anges direkt i lagtexten.

Uppräkningen av sådana omständigheter som särskilt ska beaktas vid skälighetsbedömningen innehåller sex punkter. Den är inte uttömmande utan även andra omständigheter än de som uttryckligen nämns kan beaktas, vilket framgår av att det i bestämmelsen anges att innehållet i dessa punkter ska beaktas *särskilt*. Olika omständigheter kan väga olika tungt beroende på situationen i det enskilda fallet och alla de faktorer som räknas upp behöver inte nödvändigtvis vara relevanta för alla fall. Och andra omständigheter än de särskilt uppräknade kan i ett enskilt fall väga tyngre än de som uttryckligen omnämns. Ytterst blir det alltså en fråga om att väga samman alla i det enskilda fallet relevanta omständigheter till en helhetsbedömning.

Enligt *andra stycket första punkten* ska särskilt beaktas *om åtgärden är av det slaget att den behöver vidtas redan enligt andra bestämmelser*. Vägledning om vilka åtgärder för tillgänglighet som bör anses skäligen kan finnas i bestämmelser utanför diskrimineringslagstiftningens område. Det kan vara fråga om regler direkt i lag eller förordning eller i föreskrifter och allmänna råd som är utfärdade med stöd av sådana författningar. Exempel på regler som kan få stor betydelse finns i plan- och bygglagstiftningen, arbetsmiljölagstiftningen, eller i bestämmelser om transport och kommunikation. Det kan också röra sig om förvaltningsrättsliga regler. Det är i

sammanhanget viktigt att sådana regler tolkas så att de, så långt det är möjligt, överensstämmer med förpliktelser som kan följa av internationella konventioner som Sverige har tillträtt, t.ex. FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Analogt bör vägledning för skälighetsbedömningen också kunna fås genom innehållet i olika typer av icke rättsligt bindande riktlinjer, t.ex. av vad som följer av svensk SIS-standard i något visst avseende, eller enligt branschöverenskommelser och god affärssed, liksom genom innehållet i branschspecifika handböcker och liknande.

Sådana föreskrifter m.m. är avsedda att tjäna just som vägledning. Det betyder inte att vad som ska anses utgöra skäligen åtgärder enligt den nu föreslagna bestämmelsen alltid exakt sammanfaller med vad som gäller enligt sådana föreskrifter m.m. I de flesta fall bör åtgärder som ska vidtas enligt andra bestämmelser också betraktas som skäligen enligt diskrimineringslagen. Särskilt stark bör den presumtionen vara om det är fråga om en skyldighet som är reglerad direkt i lag eller förordning, eller i föreskrift som är meddelad med stöd av en sådan författning.

Om det är samma rättssubjekt som åtgärdsskyldigheten riktas mot enligt både diskrimineringslagen och andra regelverk kan det tala med särskild styrka för att åtgärden ska anses vara skäligen. Det motsatta förhållandet behöver däremot inte gälla. Bestämmelsens tillämplighet förutsätter alltså inte att det råder identitet mellan dessa rättssubjekt. Det framgår av uttrycket ”*åtgärden är av det slaget*” att den behöver vidtas redan enligt annan lagstiftning. Att åtgärdsskyldigheten enligt annan lagstiftning inte riktar sig specifikt mot den som enligt diskrimineringslagen har ansvar för att verksamheten bedrivs utan diskriminering, behöver inte i sig betyda att åtgärden är oskäligen att kräva. Den som startar en verksamhet bör nämligen, som en allmän princip, kunna förväntas försäkra sig om att det är möjligt att bedriva verksamheten på ett sätt som överensstämmer med diskrimineringslagens regelverk.

Det är vidare inte säkert att t.ex. en företagare eller en kommun klarar sig från diskrimineringsansvar bara för att andra föreskrifter i och för sig har följts. Likväl är det rimligt att sådana regler tillmäts betydelse för diskrimineringsansvaret även i begränsande riktning. Om t.ex. specifika krav i annan lagstiftning på tillgänglighetsskapande åtgärder i den fysiska miljön får anses vara uppfyllda, bör det inte utan goda skäl kunna krävas ytterligare åtgärder beträffande tillgängligheten i just detta avseende. Sådana skäl kan dock exem-

pelvis vara att lång tid gått sedan den aktuella utformningen gjordes och det genom nyare teknik går att skapa en väsentligt förbättrad tillgänglighet till relativt sett begränsade kostnader.

I den utsträckning som regler om byggd miljö inte ger någon närmare vägledning i fråga om krav på tillgänglighet i något bestämt avseende, bör inte endast det faktum att en byggnation i och för sig överensstämmer med det bygglov som en gång givits, hindra att vissa längre gående tillgänglighetsskapande åtgärder kan anses som skäliga att kräva i diskrimineringslagens mening.

Man bör även vara särskilt uppmärksam på att en byggnation, trots att den fått tillstånd, i realiteten kan ha uppförts på ett sätt som inte uppfyllde de krav på tillgänglighet som gällde ens vid tidpunkten då tillståndet beviljades. I ett sådant läge bör inte existensen av ett bygglov eller liknande tillstånd i sig tillmätas någon större betydelse för bedömningen av vilka tillgänglighetsåtgärder som är skäliga att kräva enligt diskrimineringslagen.

Andra stycket andra punkten behandlar *nyttan särskilt för personer med funktionsnedsättning av att åtgärden vidtas*. För att det ska anses skäligt att kräva att en tillgänglighetsåtgärd vidtas bör åtgärden kunna förväntas leda till att personer med en funktionsnedsättning verkligen kan få nytta av den, t.ex. på det sättet att någon kan genomföra en utbildning, utföra ett ärende via en myndighets webbplats eller göra inköp i en affär utan hjälp av medföljande ledsagare. Om det över huvud taget inte skulle vara möjligt att eliminera effekterna av funktionsnedsättningen genom tillgänglighetsåtgärder är det, precis som enligt de nu gällande bestämmelserna inom arbetslivet och på högskoleområdet, inte skäligt att kräva att sådana åtgärder vidtas.

Generellt sett bör utgångspunkten vara att ju större positiv effekt på tillgängligheten som en åtgärd kan förväntas få, desto närmare till hands ligger det att åtgärden bör betraktas som skälig. Men, bedömningen av nyttan av en åtgärd kan ge olika resultat i olika situationer. En åtgärd som inte leder till mer än en begränsad – men likväl i viss mån förbättrad – tillgänglighet i det enskilda fallet, kan vara skälig om den kan förväntas beröra ett flertal människor med funktionsnedsättning. Ofta underlättar en sådan tillgänglighetsskapande åtgärd dessutom framkomligheten över huvud taget och medför därmed en förbättring för ett stort antal människor oavsett funktionsnedsättning, som äldre personer med shoppingvagn eller rollator eller personer med barnvagn, eller med många matkassar att bära på. Även detta bör tillmätas betydelse för skälig-

hetsbedömningen. Det framgår genom att det i bestämmelsen talas om nytta *särskilt* för personer med funktionsnedsättning.

Å andra sidan kan det inte uteslutas att en påtagligt förbättrad tillgänglighet i vissa fall kan komma att bedömas som oskälig om den berör endast ett litet fåtal personer, åtminstone vid den slutliga sammanvägningen med övriga relevanta omständigheter i det enskilda fallet.

Som en allmän utgångspunkt bör stöd som ges på annat sätt till personer med funktionsnedsättning inte kunna påverka skyldigheten för den verksamhetsansvarige att vidta tillgänglighetsåtgärder. Om en kund med funktionsnedsättning behöver hjälp med att plocka ihop eller packa ner sina varor, eller med bordsservering på en självservering, bör det inte vara möjligt för butiks- eller kaféinnehavaren att hänvisa kunden till att han eller hon borde kunna få hjälp av en personlig assistent. Inte ens om det skulle vara känt att kunden i fråga faktiskt är beviljad stöd i form av sådan assistans, bör detta som huvudregel vägas in vid skälighetsbedömningen. Det följer av att tillgängligheten ska syfta till att personer med funktionsnedsättning kommer i en situation som är jämförbar med den för personer utan funktionsnedsättning. Undantagsvis, t.ex. om en personlig assistent faktiskt är med och ledsagar en person med funktionsnedsättning och också har möjlighet att hjälpa till, kan emellertid ett krav på sådan särskild service från den verksamhetsansvariges sida komma att bedömas som oskäligt.

I situationer där det finns olika handlingsalternativ som ger samma resultat för tillgängligheten bör det stå den verksamhetsansvarige fritt att bestämma vilket alternativ som väljs, särskilt om de olika alternativen medför olika kostnader eller andra negativa effekter för verksamheten.

Hur en enskild person med funktionsnedsättning upplever nytta av en viss åtgärd bör tillmätas betydelse, men det bör dock inte kunna komma i fråga att helt, eller ens i huvudsak, grunda nyttobedömningen på enskilda individers subjektiva upplevelser, vilka ju kan variera från person till person. Frågan om nytta av en åtgärd bör i stället avgöras genom en i huvudsak objektiviserad bedömning.

Även vid bedömningen av nytta av en åtgärd får det betydelse att huvudlösningar väljs framför särlösningar. Ju mera inkluderande en åtgärd är, desto större nytta bör den också anses medföra för personer med funktionsnedsättning. På motsvarande sätt bör permanenta lösningar normalt anses leda till större nytta än tillfälliga.

Det motsatta gäller också; ju mera urskiljande eller stigmatiserande en åtgärd kan anses vara desto mindre bör nyttan anses vara. Ett tydligt exempel på det sistnämnda är när personer med begränsad rörelseförmåga erbjuds att bli lyfta t.ex. ombord på en tågagn, som alternativ till investeringar i en teknisk lyftanordning.

En verksamhets möjligheter att bära kostnaderna för åtgärden behandlas i *andra stycket tredje punkten*. De ekonomiska konsekvenserna av en åtgärd för att skapa tillgänglighet tar i första hand sikte på den åtgärdsansvariges ekonomiska förhållanden, men även effekter på t.ex. värdet av egendom som tillhör andra rättighetsinnehavare kan vägas in här. Med den åtgärdsansvarige avses den som enligt diskrimineringslagen svarar för brott mot diskrimineringsförbuden. I vissa fall framgår det direkt av lagens olika diskrimineringsförbud vem den ansvarige är. Sålunda får en *arbetsgivare* inte diskriminera arbetssökande, arbetstagare m.fl. (2 kap. 1 §) och en *utbildningsanordnare* får inte diskriminera barn, elever, studenter eller studerande som deltar i eller söker till verksamheten (2 kap. 5 §). Diskriminering är förbjuden *för den som tillhandahåller* varor, tjänster eller bostäder eller *anordnar* en allmän sammankomst eller offentlig tillställning (2 kap. 12 §), liksom för *den som helt eller delvis omfattas av lagen (1994:260) om offentlig anställning* när denne har kontakter med allmänheten (2 kap. 17 §).

I fråga om arbetsmarknadspolitisk verksamhet, arbetsförmedling utan offentligt uppdrag, start eller bedrivande av näringsverksamhet samt yrkesbehörighet och medlemskap i vissa organisationer, liksom när det gäller hälso- och sjukvården, socialtjänsten m.m., socialförsäkringssystemet, arbetslöshetsförsäkringen och studiestöd samt värn- och civilplikt, framgår däremot inte direkt av diskrimineringsförbuden vem förbuden riktar sig emot. Det måste i stället utläsas av bestämmelsen i 5 kap. 2 § diskrimineringslagen om vem som blir ersättningsskyldig för diskriminering. Här stadgas att om en arbetstagare i någon av de nämnda verksamheterna diskriminerar någon så är det arbetsgivaren som ska betala diskrimineringsersättning. Det blir inom dessa områden sålunda, beroende på omständigheterna, de ekonomiska förhållandena hos det ansvariga företaget, den ansvariga statliga myndigheten eller kommunen eller den ansvariga arbetstagar-, arbetsgivar- eller yrkesorganisationen som ska prövas.

Att det i det enskilda fallet inte finns någon möjlighet för den verksamhetsansvarige att få särskilda bidrag från staten eller från annat håll för att täcka tillgänglighetsskapande åtgärder bör inte i

sig kunna åberopas till stöd för att åtgärderna ska bedömas som oskäligen. Det får anses följa av ansvars- och finansieringsprincipen. Om verksamheten däremot *kan få* sådana bidrag bör detta förhållande kunna tala för att åtgärderna är skäligen i en situation där de kanske annars inte skulle ha varit det. Det är också vad som gäller i dag enligt arbetslivsdirektivet.³⁵⁰ Enligt direktivets artikel 5 ska nämligen tillgänglighetsåtgärder inte anses medföra någon oproportionerlig börda för arbetsgivare om denna börda i tillräcklig grad kompenseras genom åtgärder som ingår in den berörda medlemsstatens politik för personer med funktionshinder.

Möjligheten att bära kostnaden för åtgärder för tillgänglighet är av central betydelse. Sådana kostnader kan hänföras till ombyggnadsåtgärder, inköp av teknisk utrustning m.m., men det kan även vara fråga om kostnader för administration och personal. Möjligheten att bära sådana kostnader i offentlig verksamhet och för större företag eller organisationer kan naturligt nog inte jämföras med en enskild näringsidkares möjlighet att bära motsvarande kostnader. För en ensamföretagare eller i en rörelse av mycket begränsad omfattning kan kostnaden för tekniska investeringar, ombyggnation eller för personal i det enskilda fallet vara alltför betungande för att det ska kunna anses skäligt att kräva att åtgärderna vidtas. Samtidigt bör det betonas att många åtgärder för förbättrad tillgänglighet går att vidta utan att kostnaderna blir särskilt höga. Det är dock inte vare sig möjligt eller önskvärt att ange några ekonomiska gränsvärden för när det skulle vara oskäligt av kostnadsskäl att kräva att en åtgärd vidtas.

Omfattningen på den aktuella verksamheten bör påverka hur ingripande åtgärder som ska anses skäligen att kräva. Omsättningen i ett företag är därvid ett mått som kan få betydelse för bedömningen, möjligheten att sprida ut kostnaden över tid t.ex. genom avskrivningar av investeringar likaså. Ett företags soliditet, möjligheten att till rimliga kostnader få lån till investeringar, liksom lönsamheten i en verksamhet är andra faktorer som bör beaktas. Samtidigt ska åtgärder för tillgänglighet betraktas som en naturlig del av verksamheten. I enlighet med ansvars- och finansieringsprincipen ska kostnaden även för sådana åtgärder i princip vara inberäknade i prissättningen eller på annat sätt inplanerade i rörelseekonomi.

³⁵⁰ Direktiv 2000/78/EU.

Det ekonomiska resultatet – vinst eller förlust – i teknisk, bokslutsterminologisk, mening bör inte i sig och med automatik tillmätas avgörande betydelse för bedömningen enligt denna punkt. I annat fall skulle tillgänglighetsbestämmelsen alltför lätt kunna kringgås. I viss utsträckning måste även alternativ användning av medel i verksamheten kunna ifrågasättas. Annars blir tillgänglighetsåtgärder något som kan krävas bara ”om det blir pengar över”. Det är inte acceptabelt, lika lite som det vore det när det gäller en verksamhets möjlighet att bära kostnader för arbetsmiljöåtgärder, bokföring, revision och skattedeklarationer, brandsäkerhet och liknande. Samtidigt får prövningen av hur de ekonomiska resurserna i en näringsverksamhet används och fördelas inte bli så detaljerad att ett företags bestämmanderätt över verksamhetens utformning och organisation i praktiken går förlorad. Gränsdragningen härvidlag får med nödvändighet lösas inom ramen för en samlad bedömning i det enskilda fallet.

Även tänkbara vinster och andra fördelar för en verksamhet som kan följa med att tillgänglighetsskapande åtgärder vidtas bör beaktas enligt den här punkten.

Vid skälighetsbedömningen bör hänsyn även kunna tas till om den verksamhetsansvarige medvetet eller oaktsamt har underlåtit att vidta tillgänglighetsåtgärder i ett sammanhang eller på ett sätt som skulle ha sänkt kostnaderna för sådana åtgärder. I en sådan situation ska den verksamhetsansvarige inte kunna hävda att verksamheten nu inte kan bära kostnaden därför att den är för hög.

I andra stycket fjärde punkten behandlas den verksamhetsansvariges möjligheter att förutse behovet av åtgärden. Prövningen av förutsebarheten kommer naturligen att se olika ut från fall till fall, bl.a. beroende på samhällsområde, typ av funktionsnedsättning och åtgärdsbehovets karaktär. I vissa fall är förekomsten av en funktionsnedsättning t.ex. känd för en arbetsgivare, men i andra fall kan den vara svår att märka för andra än den som har den. En arbetssökande eller arbetstagare kan därför beroende på omständigheterna behöva informera arbetsgivaren om funktionsnedsättningens innebörd och ange sin uppfattning om behovet av tillgänglighetsåtgärder, för att kravet på förutsebarhet ska anses bara uppfyllt. Arbetsgivaren kan dock inte förhålla sig passiv utan bör, om han eller hon har vetskap om att en arbetssökande eller arbetstagare har en funktionsnedsättning, ta initiativ till en dialog med denne och efterforska vilka åtgärder som är möjliga att vidta för att eliminera eller reducera de

begränsningar som funktionsnedsättningen medför. Samma förhållanden gör sig gällande på högskoleområdet.

Att den ansvarige haft möjlighet att förutse behovet av tillgänglighetsskapande åtgärder måste vara en förutsättning för diskrimineringsansvar för bristande tillgänglighet på hela den nu föreslagna bestämmelsens tillämpningsområde. Ett annat sätt att uttrycka saken är att, för att någon ska kunna hållas ansvarig för en underlåtenhet att vidta tillgänglighetsskapande åtgärder krävs det att han eller hon insett, eller borde ha insett, att underlåtenheten leder till att personer med en viss funktionsnedsättning missgynnas i förhållande till personer utan en sådan funktionsnedsättning.

Invändningar i det enskilda fallet om bristande möjligheter att förutse behovet av tillgänglighetsskapande åtgärder måste alltid prövas noggrant. En utgångspunkt för en sådan bedömning bör vara att när det gäller åtgärder som är av det slaget att de behöver vidtas redan enligt andra bestämmelser, får den verksamhetsansvarige normalt svara för en underlåtenhet att vidta dem direkt från det att den här föreslagna bestämmelsen träder i kraft. Det ska alltså, i situationer där det finns rättsregler eller andra riktlinjer om åtgärder för att skapa tillgänglighet för personer med en viss typ av funktionsnedsättning, inte vara möjligt att försvara en underlåtenhet att vidta sådana åtgärder med att kännedom saknats om att det fanns anledning att vidta dem eller att det inte funnits tid för att planera eller vidta dem.

Ett exempel på sådana särskilda föreskrifter är skyldigheten för statliga myndigheter att vidta åtgärder för tillgänglighet till information, kommunikation eller lokaler som följer av den särskilda förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken, vilket ansvar förtydligas i myndigheten Handisams riktlinjer för en tillgänglig statsförvaltning. Även i plan- och bygglagstiftningen finns bestämmelser som ställer krav på åtgärder för generell tillgänglighet vid ny- eller ombyggnation, liksom på att s.k. enkelt avhjälpna hinder ska undanröjas i befintliga publika lokaler. Motsvarande gäller t.ex. i förhållande till regler om den fysiska tillgängligheten till persontransporter med t.ex. bussar i linjetrafik samt vissa tåg-, luft- och sjötransporter. Regler av det här slaget får alltså central betydelse för förståelsen av från vilken tidpunkt diskrimineringsansvaret kan göras gällande i fråga om bristande tillgänglighetsåtgärder.

I vissa fall är det dock skäligt att kräva att en viss åtgärd vidtas först efter begäran från någon enskild person. Det finns t.ex. inte

någon allmän skyldighet att hålla allt informationsmaterial hos en myndighet i lager i alla de alternativa format som Handisams riktlinjer omfattar. Det är först på begäran av någon som behöver informationen i anpassad form som myndigheten är skyldig att inom rimlig tid ta fram denna. Vad som ska anses vara rimlig tid får bedömas från fall till fall. Viss vägledning torde emellertid kunna fås från den praxis som utvecklats när det gäller myndigheters allmänna skyldighet att tillhandahålla uppgifter ur allmänna handlingar enligt tryckfrihets- och sekretesslagstiftningen. Vissa skyldigheter att ge service på ett sätt som skapar tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning följer också av förvaltningslagen, t.ex. när det gäller att vid behov tillhandahålla tolkning vid enskildas kontakter med myndigheterna.

Det finns vidare åtskilliga situationer, inte minst när det gäller tillhandahållande av varor, tjänster och bostäder m.m., där det inte finns några andra regler med krav på tillgänglighetsskapande åtgärder. Då kommer förutsebarheten ofta att förutsätta att en person med funktionsnedsättning påtalar sitt behov av särskild stöd eller anpassning. Vilka behov av särskilda serviceåtgärder exempelvis en blind person eller en rullstolsanvändare har, kan nämligen variera stort från individ till individ. Att t.ex. en busschaufför eller tågvärd inte helt på eget initiativ erbjuder hjälp med ledsagning eller med att bära en väska ombord på ett fordon bör därför inte som huvudregel kunna utlösa ansvar för diskriminering i form av underlåtenhet att vidta skäliga tillgänglighetsåtgärder.

I *andra stycket femte punkten* behandlas *åtgärdens inverkan på verksamhetens innehåll, funktion eller organisation*. Många gånger är det ofrånkomligt att tillgänglighetsskapande åtgärder i och för sig kan påverka en verksamhets funktion eller karaktär. Det får lov att tålas. Samtidigt kan det inte krävas åtgärder som är hur ingripande i verksamheten som helst. På arbetslivets område måste hänsyn tas till arbetsgivarens rätt att organisera arbetet på det sätt som arbetsgivaren finner lämpligt. En åtgärd som i alltför stor utsträckning skulle medföra att den rätten inskränks kan inte anses som skälig. Motsvarande gäller på högskolans område.

När det gäller tillgänglighet t.ex. i fråga om utbildning måste samtidigt den frihet att välja skola som finns för elever generellt också gälla även för elever med funktionsnedsättning. Den grundläggande principen om att en skälig tillgänglighetsnivå förutsätter jämförbara villkor – det vill säga genom åtgärder som är så inkluderande och så lite segregrande eller stigmatiserande som möjligt –

innebär att det inte rent allmänt kan godtas att en skolhuvudman hänvisar alla elever med funktionsnedsättning till en särskild skola där tillgänglighetsåtgärder vidtagits. Tvärtom kan det mycket väl vara skäligt att kräva tillgänglighetsåtgärder på den skola som en elev önskar gå i, även om eleven skulle kunna delta i undervisningen på någon annan skola utan att några sådana åtgärder behöver vidtas där. Det gäller oavsett om huvudmannen för skolan är en kommun eller ett företag. Omständigheterna i ett enskilt fall kan emellertid också vara så speciella, att det inte kan anses skäligt att just den skola som föräldrarna till ett barn med en funktionsnedsättning önskar sig, anpassas på ett visst särskilt sätt. Mera långtgående krav på tillgänglighetsanpassning bör kunna ställas på den som väljer att nyetablera en verksamhet, t.ex. en skola, i lokaler som inte är tillgängliga, jämfört med den som sedan länge bedriver sin verksamhet i sådana lokaler.

Detsamma gäller exempelvis för den som bedriver persontrafik med buss eller tåg. Det innebär att betydligt större krav kan ställas på den som startar en sådan verksamhet efter det att den nu aktuella tillgänglighetsbestämmelsen trätt i kraft och som ändå väljer att driva verksamheten med hjälp av äldre, otillgängliga, fordon, jämfört med den som använder sådana i en verksamhet som pågått sedan lång tid tillbaka.

Det bör vidare inte anses skäligt, även bortsett från möjligheten att bära kostnaden, att kräva t.ex. så omfattande ombyggnadsåtgärder eller särskilda serviceåtgärder att en näringsidkare får väsentligt försämrade möjligheter att tillhandahålla sina varor eller tjänster i rörelsen. Vad som normalt får tålas är dock t.ex. att en mindre del av ytan i en lokal tas i anspråk för att öka framkomligheten, eller att servering vid bordet måste erbjudas en person med funktionsnedsättning även på ett kafé som annars endast erbjuder självservering.

Skyldigheten att vidta tillgänglighetsskapande åtgärder kan inte åberopas för att tvinga någon att tillhandahålla en viss typ av produkter eller att anpassa utformningen av eller innehållet i en produkt, en tjänst eller en verksamhet i sig i så stor omfattning att den inte längre är densamma. Det är själva överlåtelsen eller upplåtelsen som är det primära objektet för diskrimineringsförbudets tillämpning. På motsvarande sätt bör kraven på tillgänglighet inte kunna användas för att tvinga fram en anpassning av en bostad i sig eller påverka innehållet i sig i en insats på det sociala området eller inom ett arbetsmarknadspolitiskt program eller en utbildning.

I vissa fall kan vidare särskilda serviceåtgärder vara skäligen att kräva endast om den verksamhetsansvarige underrättas om behovet i rimlig tid i förväg eller efter särskild överenskommelse om tid och sätt för utförandet, eftersom verksamheten annars riskerar att störas i orimlig utsträckning. Det kan bli aktuellt t.ex. i fråga om ensamföretagare eller en liten butik med kanske endast en anställd och då servicebehovet består i att få hjälp med att både samla ihop och packa ett större antal varor. Detsamma kan gälla för t.ex. en mindre avdelning av en arbetstagarorganisation som kan behöva informeras om vilka åtgärder som krävs för att en medlem med en viss funktionsnedsättning på likvärdiga villkor som andra ska kunna delta i ett möte. Å andra sidan bör det kunna krävas av myndigheter, varuhus, banker och andra större företag att det finns beredskap för att ge anpassad service till personer med funktionsnedsättning i rimlig utsträckning utan någon särskild överenskommelse i förväg.

Enligt *andra stycket sjätte punkten* ska också beaktas *åtgärdens inverkan på hälsa, säkerhet eller kulturmiljö*. Här blir det fråga om att väga intresset av tillgänglighet för vissa personer med funktionsnedsättning mot hänsynen till att andra kan riskera att utsättas för hälso- eller skaderisker. Så kan i det enskilda fallet t.ex. ett undantagslöst krav på att få medföra ledarhund i ett visst sammanhang leda till hälsorisker för personer med allvarliga astmatiska eller allergiska besvär. Ett annat exempel är att krav på att en fast rullstolsramp ska monteras på ett visst sätt för att skapa tillgänglighet för rullstolsanvändare kan medföra en risk för att blinda eller personer med synnedsättning skadar sig på installationen.

Också eventuella konflikter mellan tillgänglighetsåtgärder och t.ex. allmänna brandsäkerhetsregler eller framkomligheten för utryckningsfordon omfattas av den här punkten.

Exempel på inverkan på kulturmiljö enligt denna punkt är om en viss åtgärd skulle innebära ett oacceptabelt omfattande ingrepp i en kulturhistoriskt eller arkitektoniskt känslig och värdefull bebyggelse. I den mån det finns särskilda regler i annan lagstiftning till skydd för sådana särskilda miljöhänsyn kan avvägningen mot innehållet i dessa göra att en åtgärd inte anses skäligen.

I vissa fall kan med stöd av denna punkt även t.ex. en starkt negativ inverkan på den allmänna framkomligheten i övrigt i anslutning till en byggnad göra att en viss åtgärd inte ska anses som skäligen.

En invändning mot krav på tillgänglighetsskapande åtgärder med hänvisning till hälsa, säkerhet eller kulturmiljö måste emellertid vara noggrant motiverad för att kunna leda till frihet från ansvaret att vidta de aktuella åtgärderna. Annars skulle möjligheterna att kringgå den föreslagna tillgänglighetsbestämmelsen blir alltför stora. Det innebär att alternativa tillgänglighetsskapande åtgärder noggrant måste ha övervägts. Ofta går det att eliminera eller i tillräcklig grad reducera hälso- eller säkerhetsrisker genom att välja en annan utformning av åtgärderna för tillgänglighet. Det finns likaså ofta sätt att skapa tillgänglighet som inte medför så omfattande ingrepp i en kulturmiljö att de verkligen måste betraktas som oacceptabla från kulturhistorisk synpunkt. Allmänt hållna invändningar om att arkitekturen skulle "förfulas" bör inte godtas.

Kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, *funktionsnedsättning*, sexuell läggning och ålder

5 § I denna lag avses med

1. *kön*: att någon är kvinna eller man,
2. *könsöverskridande identitet eller uttryck*: att någon inte identifierar sig som kvinna eller man eller genom sin klädsel eller på annat sätt ger uttryck för att tillhöra ett annat kön,
3. *etnisk tillhörighet*: nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande,
4. *funktionsnedsättning*: varaktiga fysiska, psykiska eller begåvningsmässiga begränsningar av en persons funktionsförmåga som till följd av en skada eller en sjukdom fanns vid födelsen, har uppstått därefter eller kan förväntas uppstå,
5. *sexuell läggning*: homosexuell, bisexuell eller heterosexuell läggning, och
6. *ålder*: uppnådd levnadslängd.

Även den som avser att ändra eller har ändrat sin könstillhörighet omfattas av diskrimineringsgrunden kön.

Rubriken närmast före 5 § och denna paragraf har ändrats på så sätt att begreppet funktionshinder *i rubriken* och *i paragrafens fjärde punkt* har ersatts av *funktionsnedsättning*. Ändringen är rent språklig och innebär alltså inte någon förändring i sak. Den har gjorts för

att anpassa lagens terminologi till det modernare språkbruk som numera används, t.ex. i den svenska översättningen av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och i Socialstyrelsens termbank. Övervägandena finns i avsnitt 3.2.

2 kap. Förbud mot diskriminering och repressalier

Arbetslivet

Diskrimineringsförbud

1 § En arbetsgivare får inte diskriminera den som hos arbetsgivaren

1. är arbetstagare,
2. gör en förfrågan om eller söker arbete,
3. söker eller fullgör praktik, eller
4. står till förfogande för att utföra eller utför arbete som inhyrd eller inlånad arbetskraft.

Den som i arbetsgivarens ställe har rätt att besluta i frågor som rör någon som avses i första stycket ska likställas med arbetsgivaren.

Bestämmelsen har ändrats på så sätt att det tidigare andra stycket har tagits bort. Där stadgades det att diskrimineringsförbudet gäller också om arbetsgivaren genom skäliga stöd- och anpassningsåtgärder kan se till att en arbetstagare, en arbetssökande eller en yrkespraktikant med ett funktionshinder kommer i en jämförbar situation med personer utan sådant funktionshinder. I sak kvarstår den skyldigheten men den följer nu i stället av det generellt tillämpliga förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet som har införts i 1 kap. 4 § första stycket tredje punkten (se kommentaren till 1 kap. 4 § ovan). Övervägandena finns i avsnitt 5.1. Det tidigare tredje stycket utgör nu paragrafens andra stycke.

Genom förändringen utsträcks också åtgärdsskyldigheten från att endast gälla i förhållande till arbetstagare, arbetssökande och yrkespraktikanter till att omfatta alla personkategorier som annars skyddas av förbudet mot diskriminering i arbetslivet, alltså även den som gör en förfrågan om arbete, den som utan att anses vara yrkespraktikant söker eller fullgör praktik hos arbetsgivaren, t.ex. i form av praktisk arbetslivsorientering i grundskolan (PRAO) eller s.k. arbetsplatsförlagd utbildning enligt gymnasieförordningen (1992:394), samt den som står till förfogande för att utföra eller utför arbete som inhyrd eller inlånad arbetskraft. De särskilda övervägandena härom finns i avsnitt 5.1.1.

Utbildning

Diskrimineringsförbud

5 § Den som bedriver verksamhet som avses i skollagen (1985:1100) eller annan utbildningsverksamhet (utbildningsanordnare) får inte diskriminera något barn eller någon elev, student eller studerande som deltar i eller söker till verksamheten. Anställda och uppdragstagare i verksamheten ska likställas med utbildningsanordnaren när de handlar inom ramen för anställningen eller uppdraget.

Bestämmelsen har ändrats på så sätt att andra stycket har tagits bort. Där stadgades det tidigare att diskrimineringsförbudet gäller även i det fall en utbildningsanordnare genom skäliga åtgärder i fråga om lokalernas tillgänglighet och användbarhet kan se till att en person med funktionshinder, som söker eller har antagits till utbildning enligt högskolelagen (1992:1434) eller till utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, kommer i en jämförbar situation med personer utan sådant funktionshinder. I sak kvarstår den skyldigheten men den följer nu i stället av det generellt tillämpliga förbudet mot diskriminering i form av bristande åtgärder för tillgänglighet som har införts i 1 kap. 4 § första stycket tredje punkten (se kommentaren till 1 kap. 4 § ovan).

Genom förändringen utsträcks också åtgärdsskyldigheten från att endast gälla för vissa typer av utbildningar till att omfatta all utbildning som annars täcks av diskrimineringsförbuden enligt diskrimineringslagen. Dessutom kommer den att gälla inte bara i förhållande till lokalernas tillgänglighet och användbarhet utan för hela verksamhetens tillgänglighet. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

3 kap. Aktiva åtgärder

Utbildning

Målinriktat arbete

14 § En utbildningsanordnare som bedriver utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen (1985:1100), utbildning enligt högskolelagen (1992:1434) eller utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina ska inom ramen för denna verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter för de barn, elever eller studenter som deltar i eller söker till verksamheten, oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, *funktionsnedsättning* eller sexuell läggning.

Närmare föreskrifter om utbildningsanordnarens skyldigheter finns i 15 och 16 §§.

Att förebygga och förhindra trakasserier

15 § En utbildningsanordnare som avses i 14 § ska vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att något barn eller någon elev eller student som deltar i eller söker till verksamheten utsätts för trakasserier som har samband med kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, *funktionsnedsättning* eller sexuell läggning eller för sexuella trakasserier.

Likabehandlingsplan

16 § En utbildningsanordnare som avses i 14 § ska varje år upprätta en plan med en översikt över de åtgärder som behövs för att dels främja lika rättigheter och möjligheter för de barn, elever eller studenter som deltar i eller söker till verksamheten, oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, *funktionsnedsättning* eller sexuell läggning, dels förebygga och förhindra trakasserier som avses i 15 §. Planen ska innehålla en redogörelse för vilka av dessa åtgärder som utbildningsanordnaren avser att påbörja eller genomföra under det kommande året.

En redovisning av hur de planerade åtgärderna enligt första stycket har genomförts ska tas in i efterföljande års plan.

Paragraferna har ändrats på så sätt att i var och en av dem har begreppet funktionshinder ersatts av *funktionsnedsättning*. Ändringen är rent språklig och innebär alltså inte någon förändring i sak. Den har gjorts för att anpassa lagens terminologi till det modernare språkbruk som numera används, t.ex. i den svenska översättningen av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och i Socialstyrelsens termbank. Övervägandena finns i avsnitt 3.2.

4 kap. Tillsyn

Överklagandenämnden för högskolan

18 § Ett beslut av ett universitet eller en högskola med staten, en kommun eller ett landsting som huvudman får, i fråga om utbildning enligt högskolelagen (1992:1434), överklagas till Överklagandenämnden för högskolan på den grunden att beslutet strider mot

1. diskrimineringsförbudet i 2 kap. 5 §, om beslutet avser
 - a. tillträde till utbildning,
 - b. tillgodoräkande av utbildning,
 - c. anstånd med studier eller fortsättning av studier efter studieuppehåll,
 - d. byte av handledare,
 - e. indragning av handledare och andra resurser vid utbildning på forskarnivå,
 - f. utbildningsbidrag för doktorander,
 - g. en ingripande åtgärd mot en student, *eller*
b. åtgärder för tillgänglighet enligt 1 kap. 4 § första stycket 3, eller
2. förbudet mot repressalier i 2 kap. 19 §.

Om överklagandenämnden finner att det överklagade beslutet strider mot något av förbuden och att detta kan antas ha inverkat på utgången, ska beslutet undanröjas och ärendet, om det behövs, visas åter till universitetet eller högskolan för ny prövning.

Om ett beslut kan överklagas enligt någon annan författning, ska överklagande ske i den där föreskrivna ordningen i stället för enligt första stycket.

Bestämmelsen har ändrats på så sätt att i *första stycket första punkten* hänvisningen till första stycket i 2 kap. 5 § har tagits bort. Hänvisningen i paragrafens *tidigare andra punkt* till det särskilda förbudet i 2 kap. 5 § andra stycket mot diskriminering i form av bristande åtgärder när det gäller lokalernas tillgänglighet och användbarhet vid vissa högskolor, har också tagits bort. Båda dessa ändringar är en lagteknisk följd av att andra stycket i 2 kap. 5 § nu upphävs, varefter 2 kap. 5 § endast kommer att ha ett stycke; se kommentaren till ändringen av 2 kap. 5 § ovan.

Överklagandemöjligheten när det gäller beslut om åtgärder för lokalernas tillgänglighet och användbarhet kvarstår men omfattas i stället av en ny punkt h i första stycket, eftersom tillgänglighetskyldigheten blir en del av det allmänna diskrimineringsförbudet enligt 2 kap. 5 §. En konsekvens av att tillgänglighetsskyldigheten genom införandet av den nya tredje punkten i 1 kap. 4 § första stycket utsträcks från bara lokalernas tillgänglighet och användbarhet till hela verksamhetens tillgänglighet, blir att också möjligheten att överklaga till Överklagandenämnden utvidgas till att omfatta flera typer av beslut som rör bristande tillgänglighet. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

5 kap. Ersättning och ogiltighet

Ersättning

2 a § *Om någon som genom äganderätt eller på annat liknande sätt har ett bestämmande inflytande över möjligheten att vidta sådana skäliga åtgärder för tillgänglighet som avses i 1 kap. 4 § första stycket 3 hindrar eller påtagligt försvårar att sådana åtgärder vidtas ska diskrimineringsersättningen betalas av denne.*

Bestämmelsen är ny. Genom den införs ett sekundärt ersättningsansvar för den som hindrar eller påtagligt försvårar att skäliga åtgärder för tillgänglighet vidtas. Övervägandena finns i avsnitt 4.6.

I vissa fall har den som lagens diskrimineringsförbud riktar sig mot inte rättsligt någon möjlighet att vidta sådana skäliga åtgärder för tillgänglighet som han eller hon annars vore skyldig att vidta. Det kan t.ex. bero på att verksamheten bedrivs i en hyrd lokal och fastighetsägaren eller förstahandshyresgästen inte tillåter att åtgärderna vidtas. Vissa mera ingripande förändringar i lokalernas fysiska utformning, som att flytta icke bärande väggar, installera en re-

ceptionsdisk, en ramp eller en automatisk dörröppnare kräver som regel fastighetsägarens samtycke. Hinder av det här slaget mot att vidta åtgärder kan även gälla utrustning eller inventarier som används i verksamheten men som ägs av en utomstående och hyrs ut till näringsidkaren. Problemet kan uppstå också i situationer där en näringsidkare visserligen äger den aktuella egendomen men en utomstående rättighetsinnehavare – till exempel en långivare med panträtt i egendomen – kan inskränka ägarens möjlighet att vidta vissa åtgärder exempelvis med motiveringen att de negativt skulle påverka egenomens värde.

Det kan i sådana situationer naturligen inte heller anses skäligt enligt diskrimineringslagen att kräva att den verksamhetsansvarige ändå genomför åtgärderna, med risk för att han eller hon annars tvingas att betala diskrimineringsersättning. För att undgå ansvar för att skäliga åtgärder inte har vidtagits förutsätts dock i en sådan situation att den som ansvarar för verksamheten verkligen gjort seriösa försök att utverka fastighetsägarens eller andra rättighetsinnehavares samtycke till åtgärderna. Sådana ansträngningar faller nämligen inom ramen för vilka åtgärder som det enligt den föreslagna tillgänglighetsbestämmelsen är skäligt att kräva.

När det på detta sätt alltså inte går att kräva att den verksamhetsansvarige vidtar de åtgärder som i övrigt vore skäliga och som behövs för att skapa tillgänglighet, övergår enligt den här föreslagna bestämmelsen ersättningsansvaret för underlåtenheten att vidta åtgärderna på den som hindrar eller påtagligt försvårar dem.

Tillgänglighetsbestämmelsen i 1 kap. 4 § omfattar bara sådana åtgärder som kan anses skäliga att kräva. I skälighetsavvägningen ingår att ta hänsyn också till sådant som en åtgärds eventuella effekter på en känslig eller värdefull byggnadsmiljö. En fastighetsägares legitima intressen att bevara en sådan, liksom att undvika väsentliga värdeminskningar på sin egendom, är sådant som kan vägas in redan vid bedömningen av om åtgärd är skälig att kräva i förhållande till den verksamhetsansvarige. Fastighetsägare och andra rättighetsinnehavare riskerar alltså inte att åtgärder för tillgänglighet vidtas utan någon hänsyn till negativa effekter på deras eventuella konkurrerande intressen. Prövningen av det sekundära ersättningsansvaret enligt den här bestämmelsen innebär därför inte heller någon ny eller annan skälighetsbedömning än den som i första ledet redan har eller skulle ha gjorts i förhållande till den verksamhetsansvarige.

Bestämmelsen tar sikte på den som har ett bestämmande inflytande över möjligheten att vidta åtgärder för tillgänglighet. Direkt av paragrafens ordalydelse framgår att med bestämmande inflytande avses den som med stöd av sin äganderätt kan besluta om en viss åtgärd som kan skapa tillgänglighet får vidtas eller inte. Men även andra rättighetshavare som på motsvarande sätt kan hindra sådana åtgärder ska omfattas av bestämmelsen. Det kan exempelvis röra sig om en förstahandshyresgäst som hyr ut i andra hand eller om någon som har panträtt i, eller nyttjanderätt till, den egendom som berörs av åtgärderna. Bestämmelsen har därför utformas så att den omfattar *den som genom äganderätt eller på annat liknande sätt* har ett bestämmande inflytande över möjligheten att vidta skäligen åtgärder för tillgänglighet.

Inte bara den rättighetsinnehavare som uttryckligen förbjuder att en åtgärd vidtas blir ansvarig enligt paragrafen. Även den som på andra sätt gör det i praktiken omöjligt eller i vart fall mycket svårt för den verksamhetsansvarige att vidta åtgärden träffas av bestämmelsen. Det kan t.ex. vara fråga om att någon drar ut orimligt länge på tiden med att lämna ett besked i frågan eller att någon helt enkelt inte ger något sådant besked eller att vederbörande allmänt gör sig oanträffbar. Andra exempel är att vederbörande inte medverkar rent praktiskt till att åtgärderna kan genomföras, t.ex. genom att inte lämna ut nycklar eller vägra att flytta undan saker som står i vägen för de arbeten som behöver utföras.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. *Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.*
2. *Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om diskriminering som ägt rum före ikraftträdandet.*

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelsens *första punkt* anger att lagen träder i kraft den 1 juli 2012. Av *andra punkten* följer att diskrimineringslagen ska tillämpas enligt sin gamla lydelse på diskrimineringsfall som inträffar före den 1 juli 2012. Övervägandena finns i avsnitt 11.

13.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen

1 § Diskrimineringsombudsmannen har de uppgifter som framgår av diskrimineringslagen (2008:567).

Ombudsmannen ska därutöver verka för att diskriminering som har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, *funktionsnedsättning*, sexuell läggning eller ålder inte förekommer på några områden av samhällslivet.

Ombudsmannen ska också i övrigt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, *funktionsnedsättning*, sexuell läggning eller ålder.

Paragrafen har ändrats på så sätt att i *andra och tredje styckena* begreppet funktionshinder har ersatts av *funktionsnedsättning*. Ändringen är rent språklig och innebär alltså inte någon förändring i sak. Den har gjorts för att anpassa lagens terminologi till det modernare språkbruk som numera används, t.ex. i den svenska översättningen av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och i Socialstyrelsens termbank. Övervägandena finns i avsnitt 3.2.

13.4 Förslaget till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)

1 kap. Inledande bestämmelser

5 a § I diskrimineringslagen (2008:567) finns bestämmelser om att högskolorna inom ramen för sin verksamhet ska bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller *funktionsnedsättning* för studenter och sökande till utbildningen.

Paragrafen har ändrats på så sätt att begreppet funktionshinder har ersatts av *funktionsnedsättning*. Ändringen är rent språklig och innebär alltså inte någon förändring i sak. Den har gjorts för att an-

passa lagens terminologi till det modernare språkbruk som numera används, t.ex. i den svenska översättningen av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och i Socialstyrelsens termbank. Övervägandena finns i avsnitt 3.2.

