

Utvidgat skydd mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet



SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Omslag: Regeringskansliets standard
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24479-1

ISSN 0284-6012

Innehåll

Sammanfattning	3
1 Författningsförslag	5
2 Bakgrund	7
3 Förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet	11
3.1 Tillgänglighet, delaktighet och jämlikhet	11
3.2 Ett stärkt skydd mot diskriminering	12
3.2.1 Även små företag inom området varor och tjänster ska omfattas av förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet	12
3.2.2 Missgynnande, underlåtenhet och jämförbar situation.....	14
3.2.3 Skälighetsbedömningen	14
4 Ikraftträdande	21
5 Konsekvens- och kostnadsanalys	23
5.1 Samhällsekonomiska konsekvenser	24
5.2 Konsekvenser för staten, kommuner och landsting	26
5.3 Konsekvenser för berörda företag	27
5.4 Övriga konsekvenser	30
6 Författningskommentar	33

Sammanfattning

Promemorian innehåller förslag till ändring i diskrimineringslagen (2008:567) avseende bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Med bristande tillgänglighet avses att en person med en funktionsnedsättning missgynnas genom att sådana åtgärder för tillgänglighet inte har vidtagits för att den personen ska komma i en jämförbar situation med personer utan denna funktionsnedsättning som är skäliga utifrån krav på tillgänglighet i lag eller annan författning och med hänsyn till de ekonomiska och praktiska förutsättningarna, varaktigheten och omfattningen av förhållandet eller kontakten mellan verksamhetsutövaren och den enskilde samt andra omständigheter av betydelse. Från diskrimineringsförbudet om bristande tillgänglighet undantas företag som vid det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte färre än tio arbetstagare inom området varor och tjänster. I promemorian föreslås att även företag som vid det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte färre än tio arbetstagare ska omfattas av förbudet, om företaget i sin näringsverksamhet tillhandahåller varor och tjänster till allmänheten. Ändringen i diskrimineringslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2017.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 12 c § diskrimineringslagen (2008:567) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

12 c §¹

Förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet i 12 § första stycket 1 gäller inte

1. i fråga om bostäder,

2. för privatpersoner,

3. för företag som vid det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte färre än tio arbetstagare, och

4. om det i fråga om tillhandahållande av varor och tjänster krävs åtgärder i fråga om fastigheter och byggnadsverk som går utöver de krav på tillgänglighet och användbarhet som har ställts i bygglov eller startbesked för den aktuella

Förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet i 12 § första stycket 1 gäller inte

1. i fråga om bostäder,

2. för privatpersoner, och

3. om det i fråga om tillhandahållande av varor och tjänster krävs åtgärder i fråga om fastigheter och byggnadsverk som går utöver de krav på tillgänglighet och användbarhet som har ställts i bygglov eller startbesked för den aktuella fastigheten eller byggnadsverket enligt plan- och bygglagen (2010:900) eller äldre motsvarande bestämmelser och

¹ Senaste lydelse 2014:958.

fastigheten eller byggnadsverket enligt föreskrifter som har enligt plan- och bygglagen meddelats med stöd av dessa (2010:900) eller äldre bestämmelser. motsvarande bestämmelser och enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

2 Bakgrund

Den 1 januari 2015 förstärktes skyddet mot diskriminering genom att bristande tillgänglighet infördes i diskrimineringslagen (2008:567) som en ny form av diskriminering (prop. 2013/14:198, bet. 2013/14:AU8, rskr. 2013/14:367). Med bristande tillgänglighet avses att en person med en funktionsnedsättning missgynnas genom att sådana åtgärder för tillgänglighet inte har vidtagits för att den personen ska komma i en jämförbar situation med personer utan denna funktionsnedsättning som är skäliga utifrån krav på tillgänglighet i lag och annan författning och med hänsyn till de ekonomiska och praktiska förutsättningarna, varaktigheten och omfattningen av förhållandet eller kontakten mellan verksamhetsutövaren och den enskilde samt andra omständigheter av betydelse.

Lagen ställer krav på att genomföra skäliga tillgänglighetsåtgärder. Vilka åtgärder som är skäliga att kräva avgörs genom en helhetsbedömning i varje enskilt fall. Utgångspunkten för vad som är en skälig åtgärd är de krav på tillgänglighet som gäller enligt de lagar eller andra regler som finns för verksamheten, till exempel i arbetsmiljölagen (1977:1160), skollagen (2010:800), plan- och bygglagen (2010:900) eller enligt EU-förordningar om passagerares rättigheter vid transporter.

Förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet gäller inom samhällsområdena arbetslivet, utbildning, arbetsmarknadspolitisk verksamhet och arbetsförmedling utan offentligt uppdrag, start eller bedrivande av näringsverksamhet, yrkesbehörighet, medlemskap i vissa organisationer, tillhållande av varor och tjänster, allmän sammankomst, offentlig tillställning, hälso- och sjukvården, socialtjänsten, socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, statligt studiestöd, värn- och civilplikt samt offentlig anställning.

Från förbudet finns vissa undantag. I arbetslivet gäller inte förbudet den som gör en förfrågan om arbete. Även tillhandahållande av bostäder undantas från förbudet. I fråga om tillhandahållande av varor och tjänster gäller inte förbudet om det krävs åtgärder beträffande fastigheter och byggnadsverk som går utöver de krav på tillgänglighet och användbarhet som har ställts i bygglov eller startbesked för den aktuella fastigheten eller byggnadsverket. Vidare undantas privatpersoner och företag som vid det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte färre än tio arbetstagare i fråga om tillhandahållande av varor och tjänster. Regeringen föreslog även att undantaget för mindre företag skulle gälla på hälso- och sjukvårdens område. Riksdagen beslutade dock att dessa skulle omfattas av förbudet.

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har i sin årsredovisning redogjort för lagstiftningens konsekvenser under första året efter ikraftträdandet. I början av december 2015 hade DO tagit emot totalt 2 200 anmälningar om diskriminering. Av dessa rörde 280 bristande tillgänglighet. DO anser att lagändringen om bristande tillgänglighet redan har haft effekt, främst genom att aktörer som har berörts av DO:s utredningar själva har valt att se över sina rutiner och genomföra åtgärder för att förbättra tillgängligheten. Det gäller exempelvis en domstol som skickade brev per post till en person som hade begärt att få handlingar per e-post eller i punktskrift för att kunna ta del av dem. Domstolen har nu vidtagit flera åtgärder för att handlingar ska kunna skickas i alternativa och tillgängliga format. Ett annat exempel är att en person som använder rullstol fick ställa in en bussresa på grund av att en rullstolslift inte fungerade eller att föraren inte kunde hantera den. Bussbolaget har uppgett att det finner situationen oacceptabel och att det har förtydligat för sina anställda vilka rutiner som gäller i fråga om tillgänglighet.

DO anser även att diskrimineringsförbudet har ökat intresset för hur tillgängligheten kan förbättras inom olika områden, även när det inte har förekommit en anmälan. Det betyder enligt DO att förbudet i sig och tillsynen över lagen har bidragit till bättre tillgänglighet och att en förändring kan uppnås på fler sätt än enbart genom att driva ärenden vidare i domstol.

Konsumentverket har i rapporten Butikschefernas syn på tillgänglighet 2015 (Rapport 2016:1) redovisat att drygt sju av tio

butikschefer svarar att tillgänglighetsfrågor är ett område som har hög prioritet och fler än sex av tio uppger att de arbetar aktivt för att öka tillgängligheten. Resultaten visar också att fler än hälften av butikerna har genomfört tillgänglighetsförbättringar under de två senaste åren.

Myndigheten för delaktighet har fått i uppdrag (S2015/2415/FST) att i samarbete med Diskrimineringsombudsmannen till berörda myndigheter och privata aktörer aktivt sprida kunskaper och öka medvetenheten om ändringen i diskrimineringslagen gällande bristande tillgänglighet som en form av diskriminering.

3 Förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet

3.1 Tillgänglighet, delaktighet och jämlikhet

Principen om icke-diskriminering är central i FN:s konventioner om mänskliga rättigheter likväl som i den nationella politiken. Enligt 1 kap. 2 § första stycket regeringsformen ska den offentliga makten utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Vidare ska enligt femte stycket det allmänna dels verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara, dels motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.

Regeringens funktionshinderspolitik är en del av arbetet med mänskliga rättigheter så som de uttrycks i bl.a. FN:s konventioner om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och om barnets rättigheter. Alla människor med funktionsnedsättning oavsett kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter ska ha möjlighet att verka i vardagen på lika villkor när det gäller delaktighet och tillgänglighet. Hinder för människors delaktighet i samhället ska rivas.

Målen för funktionshinderspolitiken är en samhällsgemenskap med mångfald som grund, att samhället utformas så att människor med funktionsnedsättning i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor för flickor, pojkar, kvinnor och män med funktionsnedsättning. Arbetet ska inriktas på att identifiera och undanröja hinder för full delaktighet i samhället för alla människor med funktionsnedsättning, förebygga

och bekämpa diskriminering och att skapa förutsättningar för självständighet och självbestämmande (prop. 1999/2000:79). Jämställdhetspolitiken innebär att kvinnor och män ska ha lika makt och möjlighet att forma sina liv. Likaså ska barnets rättigheter genomsyra politiken. Barn är alltid i första hand barn, barnets bästa ska särskilt beaktas och deras åsikter ska tillmätas betydelse i alla frågor som rör dem.

Ett jämlikt samhälle skapas och utformas med medvetenhet och respekt för människors olikheter. Oavsett kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder ska alla människor kunna fatta egna beslut och leva självständiga liv på jämlika villkor. Människors individuella förutsättningar är också en grundläggande utgångspunkt i arbetet för en socialt hållbar utveckling. Utformning och vidtagande av åtgärder sker ständigt och löpande. Kunskapen om hur människors olika förutsättningar kan beaktas vid utformning av olika åtgärder kan minska kostnader för bristfällig ändamålsenlighet, anpassningar och behov av stödinsatser. Vidare medför onödigt exkludering stora kostnader för den enskilde, anhöriga och för samhället. Genom universell utformning – dvs. 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 – kan samhället byggas ändamålsenligt, effektivt och hållbart.

3.2 Ett stärkt skydd mot diskriminering

3.2.1 Även små företag inom området varor och tjänster ska omfattas av förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet

Förslag: Undantaget från förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet inom området varor och tjänster för företag som vid det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte färre än tio arbetstagare tas bort.

Förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet täcker i stort alla samhällsområden i diskrimineringslagen (2008:567). Från förbudet undantas inom området varor och tjänster bl.a. företag som vid det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte färre än tio arbetstagare.

Undantaget från diskrimineringsförbudet i form av bristande tillgänglighet vid tillhandahållande av varor eller tjänster för företag som vid det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte färre än tio arbetstagare gjordes mot bakgrund av att riksdagen i juni 2012 antog ett tillkännagivande (bet. 2011/12:AU11) om att regeringen skyndsamt skulle återkomma med ett lagförslag om förbud mot diskriminering på grund av bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning och att det måste säkerställas att reformen tog förutsättningarna för näringslivets utveckling i beaktande. Till detta kom regeringens arbete med att förenkla för företag genom att minska deras administrativa bördor.

Åtgärder som syftar till att förebygga och motverka diskriminering är grundläggande för att människors lika värde ska respekteras. Det finns behov av att fortsatt stärka lagstiftningen som rör diskriminering så att denna blir så effektiv och heltäckande som möjligt. I 2016 års budgetproposition (prop. 2015/16:01 utg. omr. 13) aviserades även att en översyn kommer att göras för att se över hur diskrimineringslagens skydd mot bristande tillgänglighet kan stärkas ytterligare.

Utifrån denna ambition bör diskrimineringslagen innehålla få och väl motiverade undantag. Skyddet mot diskriminering bör vara starkt, heltäckande och i princip lika oavsett diskrimineringsgrund, dock med beaktande av de speciella förutsättningar som gäller för olika samhällsområden. Det kan konstateras att förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet på grund av skälighetsbedömningens utformning inte medfört några betungande konsekvenser för de företag som omfattas av förbudet. Genom att även låta små företag som tillhandahåller varor eller tjänster omfattas av förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet kan en ökad tillgänglighet i samhället uppnås eftersom förbudet i sig, som Diskrimineringsombudsmannen framhållit, inneburit ett ökat intresse bland företagen för att förbättra tillgängligheten. Dessutom skulle det innebära att personer med funktionsnedsättning får ett ökat skydd mot denna

form av diskriminering, ökad tillgång till rättsmedel och därmed ökade möjligheter till upprättelse.

Mot denna bakgrund är det inte motiverat med ett fortsatt undantag från diskrimineringsförbudet i form av bristande tillgänglighet inom området varor och tjänster för företag som vid det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte färre än tio arbetstagare. Det föreslås därför att detta undantag för små företag tas bort.

3.2.2 Missgynnande, underlåtenhet och jämförbar situation

Förslaget innebär att även små företag som tillhandahåller varor eller tjänster kommer att omfattas av förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet. För att detta diskrimineringsförbud ska vara tillämpligt krävs enligt 1 kap. 4 § 3 diskrimineringslagen att vissa förutsättningar är uppfyllda. En första nödvändig förutsättning är att någon enskild person missgynnas. En ytterligare förutsättning är en underlåtenhet, dvs. att verksamhetsutövaren inte har vidtagit tillgänglighetsskapande åtgärder. Det krävs vidare att kriteriet jämförbar situation är uppfyllt. En jämförelse ska göras mellan situationen för en person med en funktionsnedsättning och situationen för andra som saknar den aktuella funktionsnedsättningen. Jämförelsen blir rättvisande endast om personerna befinner sig i situationer där det är rimligt eller naturligt att jämföra dem med varandra. För att en rättvisande jämförelse ska kunna göras måste de personer som jämförs befinna sig i en jämförbar situation. Om det i det enskilda fallet kan anses rimligt och naturligt att olika individer behandlas lika befinner sig dessa i en jämförbar situation. Innebörden av dessa förutsättningar för diskrimineringsförbudets tillämplighet utvecklas närmare i propositionen Bristande tillgänglighet som en form av diskriminering (prop. 2013/14:198 s. 125 ff.).

3.2.3 Skälighetsbedömningen

Om förutsättningarna missgynnande, underlåtenhet och jämförbar situation är uppfyllda (se avsnitt 3.2.2) innebär förslaget att det inom området varor och tjänster även för företag som vid det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte färre än tio arbetstagare

kommer att finnas krav på att genomföra skäligen tillgänglighetsåtgärder. De åtgärder för tillgänglighet som krävs är alltså de som är skäligen utifrån krav på tillgänglighet i lag och annan författning och med hänsyn till de ekonomiska och praktiska förutsättningarna, varaktigheten och omfattningen av förhållandet eller kontakten mellan verksamhetsutövaren och den enskilde samt andra omständigheter av betydelse. Regeringen har i propositionen Bristande tillgänglighet som en form av diskriminering (prop. 2013/14:198 s. 127 ff.) utvecklat innebörden av skälighetsbedömningen och dessa förarbetsuttalanden gäller även för de mindre företag som tillhandahåller varor och tjänster och som med förslaget kommer att omfattas av bestämmelsen. Inom området varor och tjänster kan endast enklare åtgärder komma att krävas. Vilka åtgärder som är skäligen får i detta avseende avgöras genom en helhetsbedömning i varje enskilt fall. Nedan utvecklas, i överensstämmelse med nämnda förarbetsuttalanden, vilka åtgärder för tillgänglighet som kan krävas och de omständigheter som har betydelse vid skälighetsbedömningen.

Vilka åtgärder för tillgänglighet som kan krävas

Med åtgärder för tillgänglighet avses i huvudsak sådant som kan hänföras till stöd eller personlig service, information och kommunikation samt vissa åtgärder i fråga om den fysiska miljön. Exempel på åtgärder avseende stöd eller personlig service är att personalen på en restaurang läser upp menyn för en person med nedsatt synförmåga. Andra exempel är att personal håller upp en dörr för en kund, ger personligt stöd vid bokning av biljett eller ledsagar en passagerare inom stationsområdet. Ytterligare exempel kan vara att personal i en butik visar var en viss vara finns, plockar ihop eller packar varor åt en kund med nedsatt syn- eller rörelseförmåga.

Exempel på åtgärder i fråga om information och kommunikation är att kunna tillhandahålla information genom särskilt anpassade format. Det kan även handla om att möjliggöra kommunikation via e-post och personlig service i kontakterna med kunder och allmänhet samt alternativa sätt att tillhandahålla biljetter.

Utgångspunkten är att krav ska framgå av lag eller annan författning

Bedömningen av vilken åtgärd som skäligen kan krävas i ett enskilt fall ska ta sin utgångspunkt i de krav som för en viss situation kan gälla enligt lag eller annan författning. Med annan författning avses även EU-förordningar, t.ex. på transportområdet. Det bör inte anses skäligt att kräva åtgärder som går utöver sådana krav. Den som uppfyllt sådana krav bör således kunna utgå från att ytterligare krav inte följer av diskrimineringslagstiftningen.

Om det i en situation är aktuellt med en åtgärd som inte följer av lag eller annan författning, bör de åtgärder som kan krävas vara av enklare beskaffenhet.

Ekonomiska förutsättningar en viktig del av skälighetsbedömningen

I skälighetsbedömningen ska hänsyn tas till de ekonomiska förutsättningarna hos verksamhetsutövaren. De ekonomiska förutsättningarna hos verksamhetsutövaren utgör en viktig del av skälighetsbedömningen. En åtgärd kan anses skälig endast om verksamhetsutövaren har förmåga att bära kostnaden för den. Kostnadskrävande åtgärder bör inte anses skäliga att kräva utan kostnaderna bör vara rimliga och kunna finansieras inom ramen för ordinarie verksamhet. Om en åtgärd skulle få stora konsekvenser för en verksamhet i övrigt kan den inte anses skälig. Verksamhetens storlek påverkar generellt möjligheterna att bära en viss kostnad för en åtgärd inom ramen för ordinarie verksamhet, mindre verksamheter har generellt mindre möjligheter. Likaså leder en viss åtgärd generellt till större konsekvenser för en mindre verksamhet än för en större. Detta betyder att en åtgärd som kan anses skälig för en större verksamhet inte alltid kan anses skälig för en mindre verksamhet.

Betydelsen av praktiska förutsättningar att genomföra en åtgärd

I fråga om de praktiska förutsättningarna kan det inte anses skäligt att kräva en åtgärd som över huvud taget inte går att genomföra, antingen rent faktiskt eller därför att det föreligger rättsliga hinder för att den verksamhetsansvarige ska kunna vidta åtgärden. Så kan

vara fallet när en näringsidkare som bedriver verksamhet i en hyrd lokal inte får tillåtelse av fastighetsägaren att vidta en viss åtgärd i den fysiska miljön som kräver fastighetsägarens samtycke. En åtgärd som medför att en näringsidkare får alltför försämrade möjligheter att tillhandahålla sina varor eller tjänster i rörelsen kan inte anses skälig. Vad som normalt bör tålas är dock t.ex. att vissa varor flyttas i en butik för att öka framkomligheten. Vidare bör behovet av utrymme för en åtgärd i den fysiska miljön beaktas. Det bör därför inte kunna krävas att exempelvis en ramp installeras för att utjämna en mindre nivåskillnad i ett trångt utrymme. Att en åtgärd medför omfattande insatser av praktisk men även ekonomisk natur, t.ex. att flytta en parfymavdelning från en plats till en annan i en större affärslokal bör inte heller anses skäligt. I ett sådant fall bör andra åtgärder kunna övervägas.

Andra omständigheter av betydelse

Andra omständigheter av betydelse som påverkar skälighetsbedömningen är att en åtgärd kan förväntas leda till att en person med en funktionsnedsättning får nytta av den, t.ex. på det sättet att han eller hon kan få tillgång till den tjänst som en verksamhet erbjuder, kan komma in på en restaurang eller kan göra inköp i en affär. Om effekten endast blir marginell bör det typiskt sett tala för att det inte kan krävas att tillgänglighetsåtgärden vidtas, i synnerhet om den skulle medföra en kostnad som inte är obetydlig.

Frågan om verksamhetsutövarens kännedom om behovet av en åtgärd är också av betydelse för frågan om diskriminering har skett. Att t.ex. en taxichaufför inte på eget initiativ erbjuder stöd i form av ledsagning eller erbjuder att bära en väska ombord på ett fordon, eller att en affärsinnehavare inte plockat bort vissa starkt doftande varor från butiksentrén, bör inte som huvudregel kunna utlösa ansvar för diskriminering i form av bristande tillgänglighet. I vissa fall bör serviceåtgärder i syfte att underlätta tillgänglighet kunna komma i fråga endast om den verksamhetsansvarige underrättas om behovet en rimlig tid i förväg eller efter särskild överenskommelse om tid och sätt för utförandet. Om sådan underrättelse inte har gjorts kan det inte anses som diskriminering om en viss åtgärd inte

har vidtagits. Att den verksamhetsansvarige inte getts möjlighet att planera vilka åtgärder för tillgänglighet som kan vara lämpliga i olika fall kan påverka bedömningen av om diskriminering har skett. Detta gör sig särskilt starkt gällande om en åtgärd för en person med funktionsnedsättning skulle kunna innebära olägenheter för andra personer.

Föreskrifter som rör t.ex. brandskydd, trafiksäkerhet eller framkomlighet för utryckningsfordon påverkar också skälighetsbedömningen på så sätt att en åtgärd inte kan krävas om den skulle innebära att föreskrifterna inte kan uppfyllas. En risk för andra personers hälsa eller säkerhet kan också leda till att en tillgänglighetsåtgärd inte kan krävas. Att en tillgänglighetsåtgärd skulle medföra alltför stora olägenheter för andra av annat slag än hälso- och säkerhetsrisker kan också leda till bedömningen att en åtgärd inte kan krävas. En invändning mot krav på tillgänglighetskapande åtgärder med hänvisning till risker för hälsa eller säkerhet måste emellertid vara motiverad för att åtgärden inte ska behöva vidtas.

En annan omständighet som kan leda till att en åtgärd inte kan krävas är att den skulle medföra en orimlig inverkan på kulturmiljön. Så kan vara fallet om åtgärden innebär ett ingrepp i en kulturhistoriskt eller arkitektoniskt känslig och värdefull bebyggelse. Om det finns särskilda regler i annan lagstiftning till skydd för sådana särskilda kulturhistoriska värden eller om en kulturmiljö har kulturhistoriska värden som motsvarar kraven för sådant skydd, bör avvägningen mellan tillgänglighetskravet och dessa värden medföra att en åtgärd inte kan krävas.

Kravet på att komma i en jämförbar situation innebär att den verksamhetsansvarige kan välja handlingsalternativ

Diskrimineringsförbudet tar sikte på att skäligen åtgärder för tillgänglighet ska vidtas för att en person med funktionsnedsättning ska komma i en jämförbar situation, inte likadan. Det innebär att en person med en funktionsnedsättning ska kunna få del av den aktuella verksamheten i sig, inte att det måste ske på exakt det sätt som är möjligt för andra. I situationer där det finns olika handlingsalternativ som ger liknande resultat för tillgängligheten, men till olika kostnader eller med andra effekter för

verksamheten, står det den verksamhetsansvarige fritt att välja alternativ. Av att situationen ska vara jämförbar följer dock att skillnaderna inte får vara större än vad som verkligen är sakligt påkallat. Den bedömningen är nära förknippad med vilka tillgänglighetsåtgärder som kan anses vara skäligen att kräva.

4 Ikraftträdande

Förslag: Ändringen i diskrimineringslagen ska träda i kraft den 1 juli 2017.

Ändringen i diskrimineringslagen bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 juli 2017.

5 Konsekvens- och kostnadsanalys

Förslaget i promemorian innebär att alla företag ska omfattas av diskrimineringsförbudet i form av bristande tillgänglighet i fråga om tillhandahållande av varor och tjänster. I dag undantas företag som vid det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte färre än tio arbetstagare. Enligt statistik från 2013 (prop. 2013/14:198) utgör det över 90 procent av företagen inom området varor och tjänster.

De åtgärder avseende tillgänglighet som generellt kan komma i fråga handlar i huvudsak om stöd eller personlig service, information och kommunikation samt i förekommande fall vissa åtaganden i fråga om den fysiska miljön. I den utsträckning det finns regler i lag eller annan författning om tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning är dessa starkt vägledande för vad som kan krävas enligt bestämmelsen om bristande tillgänglighet. Förslaget rör området varor och tjänster och inom detta område finns ingen särreglering med krav på åtgärder för tillgänglighet. Det innebär att endast enklare åtgärder kan komma att krävas som en följd av förslaget. Vidare begränsas vilka åtgärder som kan krävas i ett enskilt fall på så sätt att endast skäliga åtgärder kan krävas.

Utgångspunkten för finansieringen av en åtgärd för tillgänglighet bör vara att kostnader ska täckas inom ramen för den ordinarie verksamheten. Detta ligger i linje med ansvars- och finansieringsprincipen som är fastslagen av riksdagen. Principen innebär att miljöer och verksamheter ska utformas och bedrivas så att de blir tillgängliga för alla människor, samtidigt som kostnaderna för anpassningsåtgärderna ses som en självklar del av de totala kostnaderna för verksamheten. Undantag från principen kan ske när andra lösningar anses vara effektivare. Det gäller t.ex. när kostnaderna anses vara stora i förhållande till huvudmannens ekonomiska möjligheter. Det bedöms att de kostnader som kan

uppstå till följd av förslaget att undantaget tas bort är starkt begränsade och kan tas om hand inom ordinarie verksamhet.

5.1 Samhällsekonomiska konsekvenser

Att vidta åtgärder för tillgänglighet medför samhällsekonomiska nyttor och kostnader. Genom förslaget får personer med funktionsnedsättning ett ökat skydd mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet. Det innebär att personer med funktionsnedsättning får ökad tillgång till rättsmedel och därmed ökade möjligheter till upprättelse. Förslaget förväntas även innebära direkta effekter på tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning genom att rätten till stöd och service av enklare beskaffenhet tydliggörs inom området varor och tjänster. Sådana åtgärder för tillgänglighet kan medföra ökade förutsättningar för en person med en funktionsnedsättning att delta på jämlika villkor i samhället.

Vidare kan en åtgärd för tillgänglighet i det enskilda fallet medföra generella positiva effekter. God framkomlighet, tillgänglig information och markerade kontraster ger bättre användbarhet och tillgänglighet för alla. Den demografiska utvecklingen medför att antalet äldre och därmed människor med större behov av användbarhet och tillgänglighet kommer att öka kraftigt. Med ökad självständighet och deltagande i samhällslivet för personer med funktionsnedsättning minskar även behovet av stöd från exempelvis anhöriga.

De samhällsekonomiska kostnaderna består bl.a. i att de aktörer som träffas av förslaget behöver se till att verksamheten uppfyller lagens krav. Det innebär framför allt kostnader för att inhämta information om förbudets innebörd och att se över invanda vanor och handlingssätt. Verksamhetsansvariga kan dock förväntas ha generell förkunskap om förbudet mot diskriminering avseende bristande tillgänglighet då de som arbetsgivare redan idag berörs av diskrimineringsförbuden som rör arbetslivet. Kostnader kan även uppstå i form av osäkerhet för den enskilde verksamhetsansvarige om omfattningen av de åtgärder för tillgänglighet som kan krävas och åtgången av tid och resurser för dessa. Att åtgärderna ska vara av enkel beskaffenhet, skälighetsbedömningens utformning samt

de exempel på åtgärder som redovisas i denna promemoria kan ge en vägledning och minimera sådana kostnader.

Vidare kan en åtgärd för tillgänglighet i det enskilda fallet också leda till konsekvenser för dem som inte är i behov av åtgärden. En åtgärd för tillgänglighet som tar personalens tid i anspråk i en butik eller restaurang kan exempelvis ge konsekvensen att andra personer får en längre väntetid för betjäning än om åtgärden inte vidtagits.

Andra kostnader består av de faktiska kostnaderna för den verksamhetsansvarige att genom enklare åtgärder tillgängliggöra sin verksamhet i det enskilda fallet. Det kan handla om kostnader för personligt stöd och service i form av att personalresurser tas i anspråk. Vidare kan kostnaderna avse åtgärder för att tillgängliggöra information eller anpassad kommunikation samt vissa åtaganden i fråga om den fysiska miljön som kan bedömas vara skäliga. För vissa verksamhetsansvariga innebär det att kunna ge stöd i de fall en person med funktionsnedsättning vill få tillgång till verksamheten och i andra fall kan den verksamhetsansvarige aktivt vidta åtgärder för tillgänglighet genom att exempelvis utjämna en mindre nivåskillnad. Kostnaderna för sådana åtgärder, i arbetstid eller för olika typer av anpassningar, utgör en samhällsekonomisk kostnad om resurserna hade kunnat användas till något annat om inte krav på tillgänglighet hade funnits. I många fall kan de hinder mot tillgänglighet som finns undanröjas eller i alla fall reduceras utan några egentliga kostnader alls. 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 det som följer av allmän hänsyn, respekt och hjälpsamhet människor emellan.

Vilka kostnader som följer av förslaget beror även på ytterligare faktorer, t.ex. vilka kontakter en verksamhetsansvarig har med personer med funktionsnedsättning och vilken kunskap som finns om möjligheterna att på ett ändamålsenligt sätt skapa förutsättningar för tillgänglighet.

Viss generell vägledning om sannolika konsekvenser av lagstiftning avseende bristande tillgänglighet som diskriminering kan hämtas från utvärderingar av liknande befintliga regler i andra länder. Det finns sådan lagstiftning i exempelvis Storbritannien, USA, Irland, Australien och Norge. Några av dessa länder har mer

långtgående lagstiftning, exempelvis tillgänglighetskrav vad gäller utemiljön. I Australien gjordes en utvärdering av lagens konsekvenser efter att den hade varit i kraft i tio år (Review of the Disability Discrimination Act 1992, Report No 30, 2004). Av denna framgår att lagen hade bidragit till att utveckla samhället i en positiv riktning men att kostnader och intäkter är omöjliga att mäta med någon precision.

Regeringen har sedan tidigare gjort bedömningen att konkurrensen inom området varor och tjänster inte bör påverkas trots undantaget från diskrimineringsförbudet i form av bristande tillgänglighet för små företag, eftersom det endast är åtgärder av enklare beskaffenhet som behöver vidtas och kostnaden för dessa åtgärder är begränsade. Att undantaget för företag med färre än tio anställda nu föreslås tas bort kan mot denna bakgrund därför inte bedömas medföra någon risk för konkurrenssnedvridning.

Mot bakgrund av det ovan anförda görs bedömningen att den samhällsekonomiska nyttan överväger de samhällsekonomiska kostnaderna av förslaget.

5.2 Konsekvenser för staten, kommuner och landsting

Förslaget rör företag och bedöms inte ha någon direkt påverkan på staten, kommuner eller landsting. I den mån förslaget leder till ökad tillgänglighet kan dock detta ge positiva indirekta konsekvenser. Förslaget kan bidra till att inom området varor och tjänster uppfylla målen om en samhällsgemenskap med mångfald som grund, att samhället utformas så att människor med funktionsnedsättning i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionsnedsättning. Åtgärder som ökar tillgängligheten och användbarheten kan även medföra att behovet av, och därmed kostnaden för, stödinsatser minskar. Besparingar kan göras om en person med funktionsnedsättning exempelvis kan göra sina inköp och ta del av tjänster självständigt och utan behov av stödinsatser.

5.3 Konsekvenser för berörda företag

Företag som berörs

Förslaget omfattar företag som tillhandahåller varor och tjänster och som vid det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte färre än tio arbetstagare, vilket innebär ett stort antal företag inom flera olika branscher. Förslaget kommer främst att beröra företag inom detaljhandel, hotell- och restaurangverksamhet och transporter.

Enligt SCB:s statistik för 2013 (prop. 2013/14:198) har 92 procent av företagen inom handel, 89 procent inom hotell och restaurang, 99 procent inom kulturen och 90 procent inom transport färre än tio anställda. Ett stort antal företag kommer att beröras av förslaget. Det finns drygt 800 000 företag inom området varor och tjänster som har en positiv omsättning. Långt ifrån alla dessa företag berörs dock av förbudet eftersom en stor andel inte har kontakt med enskilda kunder.

Inom detaljhandel kan ca 65 000 företag beröras. Åtgärderna som kan komma i fråga här är exempelvis enklare åtgärder för att öka framkomligheten i butiken, stöd att visa var i butiken en vara är placerad, assistans vid betalning och nedpackning av varor.

Inom restaurang, catering och barverksamhet är det ca 24 000 företag som berörs. Tillgänglighetsåtgärder som kan bli aktuella inom området är främst att ge information så som att läsa upp en meny eller informera om innehållet i en maträtt. Vidare kan det krävas att visa en person till ett bord eller till en toalett.

Transporter är vanligt förekommande exempel på tjänster. Inom landtransporter som omfattar järnväg för gods- och passagerartrafik, linjebustrafik, kollektivtrafik, taxi, åkerier, flyttfirmor och charterbussföretag är det drygt 20 000 företag som berörs. I fråga om transporter finns en tämligen omfattande EU-rättslig reglering om en passagerares rätt till assistans i vissa fall. Dessa regler bör vara starkt vägledande när det gäller åtgärder på området. Förslaget är inte avsett att medföra några skyldigheter utöver de som redan finns enligt annan lagstiftning. När det gäller den tekniska utformningen av transportfärdmedel kan dessa inte anses utgöra enkla åtgärder för tillgänglighet och bör därmed inte vara skäligen att kräva.

Inom området transporter utgör taxiverksamhet ca 7 000 företag. Åtgärder för tillgänglighet som kan komma i fråga för taxiföretag är företrädesvis att bistå med serviceåtgärder så som att öppna en bildörr, lyfta in väskor, bistå med stöd i att ta på ett bilbälte eller genomföra en kortbetalning.

Kostnader för företag

När regler införs som påverkar små företag ska beaktas att ett mindre företag i jämförelse med ett stort företag måste använda en proportionellt större del av sina resurser för att uppfylla administrativa åtaganden. Vidare är tidsåtgången för att hantera regler proportionellt större i små företag än i större företag. Det är svårt att beräkna de kostnader som kan uppstå eftersom de beror på faktorer såsom förkunskap, kreativitet att lösa uppkomna situationer samt omfattning av kontakter med personer med olika funktionsnedsättningar. Skälighetsbedömningen innebär att åtgärderna som kan komma ifråga är av enkel karaktär. Till detta kommer att förbudet inte haft några betungande konsekvenser för de aktörer som idag omfattas. Mot denna bakgrund bedöms förslaget inte medföra någon betydande administrativ kostnad. De mindre kostnader som kan uppstå kan förväntas uppstå initialt då rutiner och arbetssätt ses över i förhållande till förbudet.

Förekomsten av kostnader över tid beror till stor del på omfattningen av kontakter med kunder som har funktionsnedsättningar och förmågan att kunna erbjuda effektiva lösningar. Ett företag som ofta har kunder med funktionsnedsättning torde redan ha åtgärdat eventuella hinder för att de personerna ska ha tillgång till en vara eller en tjänst. Det ligger då också i företagets intresse för att kunna sälja sin vara eller tjänst. Om ett företag sällan har kunder med funktionsnedsättning kan det dock krävas något mer i tidsåtgång för att en person med funktionsnedsättning ska få tillgång till en vara eller en tjänst.

Åtgärder i den fysiska miljön kan i förekommande fall innebära en något större tidsåtgång. Dessa åtgärder torde dock behöva vidtas i begränsad omfattning på grund av att skälighetsbedömningen begränsar vilka åtgärder som kan komma i fråga. Exempel på en åtgärd i den fysiska miljön är viss flyttning av varor

för att öka framkomligheten. Gemensamt för sådana åtgärder är att de endast torde behöva vidtas vid ett tillfälle och därefter tillgodoser krav på tillgänglighet.

Aktörer som bedriver verksamheterna kan förväntas ha förkunskap om diskrimineringslagen och om tillgänglighet, eftersom privata småföretag som är arbetsgivare redan idag berörs av diskrimineringsförbuden som rör arbetslivet. Vidare finns lagstiftning med krav på tillgänglighet som träffar näringsidkare i bl.a. plan- och bygglagen. Små företag har goda förutsättningar att överblicka verksamheten, identifiera hur den kan beröras och tillse att medarbetare har kunskap om förbudet. Det innebär att förslaget inte bör föranleda administrativa kostnader av betydelse.

En ytterligare anledning till att de administrativa kostnaderna kan bedömas bli försumbara är att de åtgärder som kan komma ifråga till stor del rymms inom näringsidkares intresse av att ge god service till sina kunder. Att exempelvis informera muntligt om en varas innehåll eller hålla upp en dörr upplevs sannolikt för de flesta verksamhetsansvariga som en service helt rimlig att erbjuda.

Sammanfattningsvis kan konstateras att tidsåtgången för de åtgärder som kan komma ifråga bör kunna rymmas inom ordinarie verksamhet.

Andra kostnader och förändringar i verksamheten

Även konsekvenser avseende övriga kostnader och förändringar i verksamheten bedöms som försumbara. Den verksamhetsansvariges förmåga att bära en eventuell kostnad för åtgärden utgör en särskilt viktig omständighet vid bedömningen av om en åtgärd är skäligen att kräva. Endast rimliga kostnader för anpassningsåtgärder som kan finansieras inom ramen för ordinarie verksamhet kan komma i fråga. Åtgärder som skulle få stora konsekvenser för verksamheten kan därmed inte krävas. Att åtgärderna som kan komma i fråga redan till stor del omhändertas genom den service som företag generellt och i eget intresse ger sina kunder talar för att förändringarna kan väntas bli marginella.

Vidare är det av betydelse för verksamheten att det är tillhandahållandet av en vara eller en tjänst som är objektet för diskrimineringsförbudets tillämpning. Förbudet mot diskrimine-

ring kan därmed inte användas för att ställa krav på någon att tillhandahålla en viss vara eller en viss tjänst som annars inte skulle ha bjudits ut eller att anpassa det som erbjuds. Eftersom vissa verksamhetsutövare kan ha svårt att förutse behovet av en åtgärd kan vissa åtgärder komma i fråga endast om den verksamhetsansvarige underrättas om behovet en rimlig tid i förväg eller efter särskild överenskommelse om tid och sätt för utförande av en åtgärd. Detta torde medföra att den verksamhetsansvarige kan planera för och vidta åtgärden vid det tillfälle då den får som minst effekt för verksamheten.

5.4 Övriga konsekvenser

Arbetsbelastningen för Diskrimineringsombudsmannen och domstolarna

Förslaget innebär att flera fall av diskriminering kan komma att prövas i domstol, något som kan öka kostnaderna för domstolsväsendet. Erfarenheterna från tidigare utvidgningar av diskrimineringslagen visar att en sådan ökning kan förväntas bli mycket marginell. På arbetslivets område har krav på skäliga stöd- och anpassningsåtgärder funnits sedan 1999 (prop. 1997/98:179) och på högskolans område sedan 2001 (prop. 2005/06:207). Förbuden har endast lett till ett fåtal ärenden i domstol. Förslaget är av mycket begränsad omfattning i relation till domstolarnas verksamhet som helhet. Det finns därför anledning att utgå från att hanteringen av tillkommande mål med anledning av förslaget kan klaras inom ramen för de resurser som domstolarna har i dag.

Enskilda får genom förslaget möjlighet att föra talan om ersättning för diskriminering på grund av bristande tillgänglighet inom området varor och tjänster även gentemot företag med färre än tio anställda. Vissa intresseorganisationer och Diskrimineringsombudsmannen (DO) har talerätt i mål om diskriminering i form av bristande tillgänglighet. Om företag med mindre än tio anställda inkluderas kommer det sannolikt att medföra en ökning av antalet anmälningar till DO om sådan diskriminering. Som DO framhållit har dock den tidigare lagändringen om bristande tillgänglighet haft effekt främst genom att aktörer som har berörts av DO:s utredningar av anmälningar själva har valt att

se över sina rutiner och genomföra åtgärder för att förbättra tillgängligheten.

Erfarenheter från tidigare utvidgningar av skyddet mot diskriminering i Sverige och erfarenheter från andra länder som infört liknande lagstiftning har dessutom visat att sådana öknings ofta kommer initialt för att sedan plana ut. Med tanke på det och med hänsyn till att DO redan prövar frågor av motsvarande slag bedömer regeringen att de tillkommande ärendena inte kan förväntas medföra annat än begränsade merkostnader för DO. Kostnaderna bedöms rymmas inom befintliga anslagsramar.

Behov av informationsinsatser

Aktörer som bedriver berörda verksamheter kan förväntas ha förkunskap om diskrimineringslagen och bristande tillgänglighet eftersom små företag som är arbetsgivare redan idag berörs av diskrimineringsförbuden som rör arbetslivet. Det förväntas därmed inte finnas behov av speciella informationsinsatser.

Konsekvenser för organisationer

Förslaget leder inte till några konsekvenser för organisationer.

Konsekvenser för miljön

De tillgänglighetsåtgärder som kan krävas för att diskriminering inte ska anses föreligga är av enkel beskaffenhet. Förslaget bedöms därför inte komma att få några miljökonsekvenser.

Konsekvenser för jämställdhet

Antalet kvinnor med funktionsnedsättning i arbetsför ålder (16–64 år) är större än antalet män med funktionsnedsättning i samma ålder. Kvinnor har någon form av funktionsnedsättning i större utsträckning än män. Förslaget kan på så sätt gynna kvinnor i något större utsträckning än män. Förslaget bedöms dock inte påverka jämställdheten mellan kvinnor och män.

6 Författningskommentar

2. kap.

12 c §

Förslaget behandlas i avsnitt 3.2.

Ändringen innebär att undantaget i punkten 3 från förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet vid tillhandahållande av varor och tjänster för företag som vid det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte färre än tio arbetstagare tas bort.