

Motion till riksdagen 2013/14:A10

av Ylva Johansson m.fl. (S)
med anledning av prop. 2013/14:198

Bristande tillgänglighet som en form av diskriminering

Sammanfattning

Propositionen innehåller förslag till ändringar i diskrimineringslagen (2008:567). Förslaget innebär att bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning införs som ny form av diskriminering i diskrimineringslagen.

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om undantag för företag inom varu- och tjänstehandeln med färre än tio anställda.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om undantag för företag med färre än tio anställda inom hälso- och sjukvården samt annan medicinsk verksamhet.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om utvärdering.

Bakgrund

Turerna före regeringens proposition om bristande tillgänglighet har varit många:

– År 2003 kom en allmän diskrimineringslag mot diskriminering av personer med funktionsnedsättning som de tidigare lagarna infogades i. Trots att samtliga statliga utredningar, exempelvis 1989 års handikapputredning, menade att

Fel! Okänt namn på

diskriminering i form av otillgänglighet också borde omfattas av en rättslig reglering hände ingenting.

– 2006–2009 arbetade den parlamentariska Diskrimineringskommittén med att utreda och föreslå tillägg och förändringar i svensk civilrättslig reglering av diskriminering. Kommittén föreslog bl.a. att ”underlåtenhet att åtgärda bristande tillgänglighet” skulle innebära ett diskrimineringsbrott inom civilrätten. När lagen infördes 2009 lyftes just den biten ut ur lagen.

– 2009–2010 utredde Hans Ytterberg de delar som regeringen angett som skäl för att inte införa Diskrimineringskommitténs förslag. Utredningen fick namnet ”Bortom fagert tal” (Ds 2010:20). I 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 föreslogs gälla för alla de samhällsområden där diskrimineringslagens övriga regler gäller i dag.

– Den 14 juni 2012 röstade riksdagen igenom att regeringen skyndsamt skulle återkomma till riksdagen med ett lagförslag om att diskrimineringslagen även ska omfatta diskriminering på grund av otillgänglighet. Alla allianspartierna röstade emot förslaget.

Vi socialdemokrater välkomnar en förstärkning av diskrimineringslagen. Diskrimineringsgrunden funktionshinder blir mer likvärdig övriga diskrimineringsgrunder och personer med funktionsnedsättning får sina medborgerliga rättigheter förstärkta inom de samhällsområden som diskrimineringslagen täcker.

Vi menar att regeringens förslag i sin helhet innebär att ett första positivt steg tas för att samhället ska markera allas rätt att delta i samhället. Genom att diskrimineringsgrunden ”bristande tillgänglighet” förs in i lagstiftningen markerar samhället, om än med betydande begränsningar, att otillgänglighet diskriminerar. Vi menar dock att regeringens förslag innehåller så stora undantag att det riskerar att leda till att lagen inom vissa områden blir tandlös.

Vi vill påpeka att diskrimineringslagen inte ensam verkar för bättre tillgänglighet. Diskrimineringslagen handlar om den enskildes möjlighet att i domstol få sin sak prövad i de fall man upplever diskriminering. Själva arbetet med att i praktiken öka tillgängligheten i fysisk miljö, på informations- och kommunikationsområdet, när det gäller transporter och i samhället i övrigt måste intensifieras kraftigt på många områden för att skapa ett samhälle tillgängligt för alla.

Svensk funktionshinderspolitik

Regeringens funktionshinderspolitik är för passiv. Trots kvarstående problem och orättvisor för personer med funktionsnedsättning saknas nya mål och konkreta förslag från regeringen.

Funktionshindersfrågorna är i första hand rättighetsfrågor och inte vård- och omsorgsfrågor. Utifrån detta finns det en rad frågor som regeringen borde ta itu med och där flera olika departement samt riksdagsutskott måste involveras. Till intet förpliktande strategier och måltexter måste ersättas av handling.

Fakta talar sitt tydliga språk. Nio procent av befolkningen i åldern 16–64 år uppger att de har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Dessa personer har väsentligt lägre sysselsättningsgrad och högre arbetslöshet än personer utan funktionsnedsättning. Vi menar att detta skyndsamt borde leda följande:

- ? LSS-reformen värnas. Många vittnar om att LSS-reformen håller på att urholkas.
- ? Arbetet för att tillgänglighetsanpassa Sverige intensifieras. Arbetet har gått långsamt och satta mål har inte infriats.
- ? Aktiva åtgärder som leder till jobb för personer med funktionsnedsättning. Regeringens jobbpolitik har misslyckats. Kvinnor och män med funktionsnedsättning är den grupp som finns inskrivna på Arbetsförmedlingen längst tid. 60 procent har varit inskrivna längre än två år. Det tar i genomsnitt åtta till nio månader innan Arbetsförmedlingen har fastställt att individen har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och därmed är berättigad till särskilda insatser. En fjärdedel av alla inskrivna på Arbetsförmedlingen är klassade som funktionshindrade. FunkA-utredningen (SOU 2012:31) har lagt en lång rad viktiga förslag och riksdagen har gjort ett tillkännagivande till regeringen om att skyndsamt återkomma med förslag baserat på denna utredning.
- ? Hjälpmedelsfrågan ses över. Tillgången till hjälpmedel varierar stort över landets, liksom regler och avgifter.

Det dagliga livets gränser

Att ha ett funktionshinder krånglar till livet. Hur mycket beror på en rad faktorer i en individs liv och samhället som helhet.

Det finns en fara i att tala om personer med funktionsnedsättning som en kategori. Det kan lura oss att tro att det handlar om en grupp människor som skiljer sig från andra genom gemensamma egenskaper och livsvillkor. Liksom för alla andra är det en rad faktorer som bestämmer hur livssituationen ser ut. Livet kan påverkas av ett funktionshinder men också av klass, utbildning, ålder, ekonomi, kön, sexuell läggning samt etniskt ursprung.

Fel! Okänt namn på

Människors livsvillkor och bemötande från omgivningen kan te sig mycket olika beroende på funktionsnedsättningens omfattning, om den är synlig eller dold, om den är medfödd (SOU 2012:31) eller tillkommit senare i livet.

Det är viktigt att skilja mellan å ena sidan en persons kroppsliga, psykiska och begåvningsmässiga funktionsnedsättning, å andra sidan de konsekvenser som uppstår i det dagliga livet. Funktionshinder bör inte definieras utifrån en person utan utifrån hur hindrande en funktionsnedsättning blir utifrån de förutsättningar som omgivningen ger.

Ur detta perspektiv är regeringens proposition väl ensidig på individens möjlighet att röra sig. Frågan om psykiska funktionshinder hanteras inte på det sätt som hade varit önskvärt utifrån att de psykiska diagnoserna ökar.

Tillgänglighet i ett samhällsekonomiskt perspektiv

Tillgänglighet handlar om att skapa en funktionell miljö för så många personer som möjligt. Det är ett grundläggande perspektivskifte bort från en politik som främst tar sikte på åtgärder för personer med funktionsnedsättning.

Vi socialdemokrater strävar efter ett samhälle som är utformat så att det ska fungera väl för alla.

En förutsättning för en tillgänglighetsreform, liksom för alla reformer, är givetvis att den genomförs på ett samhällsekonomiskt ansvarsfullt sätt. De anpassningar som krävs ska vara skäliga och förändringarna måste ske i rimlig takt. Det kommer att uppstå kostnader i såväl privat som offentlig sektor men det finns även stora vinster att göra både på individnivå och i samhället som helhet.

Ökad tillgänglighet gör att fler kan ta sig in på arbetsmarknaden eller ut i övrigt samhällsliv tack vare generella åtgärder som kan kompletteras när det gäller särskilda behov av stöd och anpassning. Vi socialdemokrater menar att samhället med alla dess funktioner bör 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 viktigt mål i sig att öka den generella tillgängligheten, samtidigt som särskilda former av stöd och anpassning alltså 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 utan som en angelägenhet för hela samhället.

Utgångspunkter för skälighetsbedömningar

När det gäller skälighet delar vi de resonemang som Hans Ytterberg för i ”Bortom fagert tal”.

Det är tillgången till den vara eller tjänst som faktiskt erbjuds som – inom ramen för vad som är skäligt – ska gå att utkräva på ett likvärdigt sätt för den som har en funktionsnedsättning. Skälighetsrekvisitet är oerhört starkt och uttolkningen av det måste göras i relation till sammanhanget. Vad som är skäligt måste i slutänden avgöras från fall till fall.

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 inte att blunda för att det finns motstående intressen som måste vägas mot varandra. Det finns 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. Vissa anpassningsåtgärder går t.ex. inte att genomföra utan att stora byggnadshistoriska värden går förlorade.

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 ned verksamheten eller gå i konkurs. 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 inte rimligt.

Det finns 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 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 fungera.

Slutsatsen blir att en begränsning i form av ett skälighetskrav är nödvändig när det gäller vilka åtgärder för tillgänglighet som kan krävas med stöd av diskrimineringslagstiftningen. Även regeringen föreslår att en skälighetsbedömning ska göras. Men trots detta föreslår man dessutom stora undantag i lagstiftningen.

Fel! Okänt namn

Stora undantag

Regeringens lagförslag är i avgörande delar svagare än förslagen i "Bortom fagert tal". Ytterberg, liksom den parlamentariska Diskrimineringskommittén, har tydligt pekat på vikten av att förebygga diskriminering.

Regeringen föreslår en rad undantag som försvagar lagstiftningen på ett sätt som riskerar att göra lagförslaget ihåligt. Vi känner oro för att lagen ska bli ett slag i luften och inte bli ett effektivt verktyg för att förhindra diskriminering och bidra till att skapa ett samhälle tillgängligt för alla.

Företag med färre än tio anställda inom varu- och tjänstehandel

Regeringen föreslår undantag för företag med färre än tio anställda inom varu- och tjänstehandel från lagstiftningen. En övervägande del av det utbud av varor och tjänster som går att hitta på vilken svensk ort som helst i form av kaféer, restauranger, biografier, frisörer m.m., undantas därmed helt från kravet på tillgänglighet.

Enligt SCB:s uppgifter från 2013 kommer 92 procent av företagen inom handel, 89 procent inom hotell och restaurang, 99 procent inom kulturen och 90 procent inom transport att undantas från lagstiftningen genom förslaget. Svensk Handel gjorde år 2011 bedömningen att ca 2 miljoner konsumenter med funktionsnedsättning i Sverige har en köpkraft på ca 100 miljarder kronor per år i detaljhandeln. Om anhörigas val av butiker inkluderas, stiger summan med ytterligare 130–140 miljarder kronor årligen.

I andra länder som infört lagstiftning på detta område har man inte undantagit småföretag.

I Australien, vars lagstiftning trädde i kraft 1992, undantogs ursprungligen företag som hade mindre än 15 anställda, men 2004 ändrades lagen till att omfatta alla företag. I Storbritannien har man gjort uppföljande studier på hur olika företag påverkats av den diskrimineringslag som infördes 1995. I motsats till förväntningarna har de inte funnit att faktorer som antalet anställda, privat respektive offentlig utförare eller att vara del av en större organisation hade någon signifikant betydelse för efterlevnaden av lagen. Avgörande faktorer var i stället graden av interaktion med kunder med funktionsnedsättning, medvetenhet om lagen och kunskap om tillgänglighetsskapande åtgärder.

Vi socialdemokrater ifrågasätter starkt att en så stor andel av de företag som tillhandahåller varor och tjänster ska undantas från lagstiftningen. Regeringen anför i propositionen inga egentliga skäl för detta undantag, argumentet att man vill minska småföretags administrativa bördor har föga med förslaget att göra.

Vi socialdemokrater menar att det är rimligt att ta hänsyn till att småföretag kan ha mindre ekonomiska marginaler och att kraven på tillgänglighetsskapande åtgärder bör ställas i relation till både åtgärdens nyttoeffekt och

företagets ekonomiska förmåga. Vi menar att detta i huvudsak täcks av skälighetsrekvisitet.

Enligt Ytterbergs förslag i ”Bortom fagert tal” ska vad som är skäligt bl.a. bero på vad företaget har råd att betala och hur stor nyttan blir för personer med funktionsnedsättning. Därför är kraven lägre för t.ex. småföretagare med en liten butik. Antalet anställda är dock ett mycket trubbigt mått på företagets ekonomiska förmåga och säger ingenting om vilka åtgärder som kan anses skäliga. Att sätta upp ett extra handtag eller ta bort en tröskel är inga dyra åtgärder.

Vi socialdemokrater menar att det är orimligt att helt undanta alla företag, som tillhandahåller varor och tjänster, med färre än tio anställda från lagstiftningen.

Regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag baserat på skälighetsrekvisitet som gör att också företag med få anställda på ett rimligt sätt kan omfattas av diskrimineringslagstiftningen.

Hälso- och sjukvården

Regeringen föreslår att hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet som bedrivs av företag med färre än tio anställda helt ska undantas från lagstiftningen. Detta är för oss socialdemokrater en oförsvarlig inskränkning och försvagning av lagstiftningen.

Hälso- och sjukvård liksom annan medicinsk verksamhet hör till välfärdens kärna och ska enligt vår uppfattning tillhandahållas efter behov. Bland näringsidkare som bedriver hälso- och sjukvård är 93 procent företag med färre än tio anställda. Den som är i behov av vård ska inte hindras av tillgänglighet på grund av en funktionsnedsättning för att kunna få den vården, det menar vi hör till samhällets grundläggande funktioner. Barn ska kunna ha med sig sin förälder när hen besöker vården, även om föräldern råkar ha en funktionsnedsättning.

Vi föreslår att undantaget för företag med färre än tio anställda inom hälso- och sjukvård samt annan medicinsk verksamhet tas bort.

Utvärdering

Regeringen föreslår att hela bostadssektorn undantas från lagstiftningen. Regeringen föreslår dessutom att även andra områden undantas eller förses med stora begränsningar.

Vi befarar att dessa undantag kan göra lagstiftningen alltför svag men det är svårt att på förhand överblicka konsekvenserna. Vi menar därför att regeringen bör ges i uppdrag att följa och värdera utvecklingen när det gäller lagens tillämpning och dess konsekvenser. Regeringen bör senast inom fem år återkomma till riksdagen med en utvärdering.

Fel! Okänt namn på

Stockholm den 9 april 2014

Ylva Johansson (S)

Ann-Christin Ahlberg (S)

Patrik Björck (S)

Raimo Pärssinen (S)

Johan Andersson (S)

Kerstin Nilsson (S)

Maria Stenberg (S)