

Remissvar över ”Utvidgat skydd mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet” (Ds 2016:26)

STIL, Stiftarna av Independent Living i Sverige och Independent Living Institute lämnar här vårt remissvar.

Sammanfattning

STIL, Stiftarna av Independent Living i Sverige och Independent Living Institute, representanter för den svenska Independent Livingrörelsen:

- stödjer utredningens förslag till ändring i diskrimineringslagen (2008:567). Undantaget för företag som vid det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte färre än tio arbetstagare var feltänkt från början.
- vill understryka att vi anser att den stora frågan inte är detta undantag utan snarare frågan om en avsaknad av en rättspraxis kring vilka åtgärder som är skäliga under olika omständigheter.
- förordar att regeringen inrättar en pilotfallsfond med ett reellt inflytande från de som berörs i syfte att bidra till en snabbare utveckling av rättspraxis kring lika rättigheter och möjligheter.
- förordar en ändring i diskrimineringslagen så att vardera part ska bära sin rättegångskostnad, om inte det är uppenbart att det saknades skälig anledning att få tvisten prövad.

Inledning

Independent Living är en medborgarrörelse av personer med funktionsnedsättningar vars grundläggande principer är självbestämmande, självrespekt och empowerment (bemäktigande och bemyndigande). Vi arbetar för att samhället ska respektera kapaciteten hos personer med funktionsnedsättningar. Vi kräver ett medborgarskap på lika villkor. Vårt remissvar utgår från Independent Livingrörelsens principer, och vår fokus ligger på:

- mainstreaming i form av ansvars- och finansieringsprincipen;
- förutsättningar för självrespekt och medborgarskap i form av universell utformning;
- samt, individers förmåga till självbestämmande och ansvarstagande i form av frivillig efterföljd. Vi anser att detta bör vara den främsta konsekvensen av diskrimineringsförbudet.

Principer, som självbestämmande och ansvarstagande, formar också hur Independent Livingrörelsen arbetar politiskt. Vi tar ansvar genom att föreslå lösningar så att ett medborgarskap på lika villkor för personer med funktionsnedsättningar blir verklighet. Vi nöjer oss inte med att reagera på de förslag som andra lägger fram.

Regeringen har enligt 2016 års budgetproposition ett uppdrag att ”se över hur diskrimineringslagens skydd mot bristande tillgänglighet kan stärkas ytterligare” (Proposition 2015/16:1, utgiftsområde 13, sid. 51).

Vårt remissvar är formulerat mot bakgrund av Independent Livingrörelsens ideologiska principer och regeringens uppdrag. Vårt remissvar kommenterar därför inte enbart det liggande förslaget. Vi lägger också förslag på hur diskrimineringskyddet kan stärkas ytterligare genom en snabbare utveckling av rättspraxis.

En snabb utveckling av rättspraxis stärker diskrimineringskyddet genom att lagen mer effektivt leder till förändring, eller att brister i den blir tydliga. Vi är medvetna om den pågående utredningen (Direktiv 2014:10 och 2015:129) för ett bättre skydd mot diskriminering, men har svårt att se att den kommer att föreslå det som vi anser behövs.

Varför är rättspraxis väsentlig för ett effektivt diskrimineringskydd?

Avsaknad av rättspraxis innebär ofta att beslutsfattare avstår från att agera med hänvisning till bristande kunskap om huruvida dagens lagstiftning räcker till.

Utredningen ser det som positivt att skälighetsbedömningen hittills inte har medfört några betungande konsekvenser för de företag som omfattas, och att det därmed inte är några problem att låta även företag med färre än tio anställda omfattas av diskrimineringsförbudet.

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.
Ds 2016:26 sid. 13

Med andra ord, eftersom lagens tillämpning inte inneburit några betungande konsekvenser för de företag som hittills lytt under den, kan bristen på konsekvenser nu utsträckas till att gälla även för företag med färre än tio anställda.

Brist på konsekvenser kan inte vara en förutsättning för att överhuvudtaget omfattas av diskrimineringsförbud. Brist på konsekvenser är inte nödvändigtvis positivt. Det kan bero på att kravet på skälighetsbedömning utformats på ett otillräckligt sätt, och att lagen därför inte effektivt förhindrar diskriminering.

När rättspraxis saknas, finns heller ingen verklig förståelse för vad skälighetsbedömningen ger för konsekvenser, varken för diskrimineringsförbudet eller för tillgänglighetskrav i annan lagstiftning. Konsekvenserna kan istället bli att skälighetsbedömning helt uteblir för undantag från tillgänglighetskrav i annan lagstiftning.

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.
Ds 2016:26 sid. 18 [vår understrykning]

Det finns undantag för krav på tillgänglighet i situationer där detta får en orimlig inverkan på kulturmiljön, och en rimlighetsbedömning ska göras för anpassningar av bebyggelse och miljö som har särskilda kulturhistoriska värden. Citatet ovan visar dock hur ett undantag för anpassningar som bygger på en rimlighetsbedömning utifrån en specifik situation helt plötsligt ses som ett fast hinder för att skäliga anpassningar överhuvudtaget ska kunna krävas. I en situation som ovan ska naturligtvis en bedömning av anpassningens rimlighet i förhållande till kulturhistoriska värden göras, såväl som en skälighetsbedömning i övrigt. Det är just i denna typ av situation som rättspraxis behövs, i synnerhet om huvudsyftet med åtgärderna är främjande av allas lika värde.

Utredningens förslag om ändring i Diskrimineringslagen 2 kapitel 12§

Vi tillstyrker att även företag med färre än tio anställda ska omfattas av förbudet. Vi menar dock att motiveringen bör vara att företag bör förbjudas diskriminera oavsett storlek eftersom detta är ett rimligt krav i ett demokratiskt samhälle. Syftet med en lagändring får inte vara att den ändå inte har någon betydelse. Det är en slutsats som grundar sig i avsaknad av rättspraxis kring frågan om skälighetsbedömning.

Civilsamhället nyckel till ett effektivt diskrimineringskydd

Vi har tidigare kommenterat hur avsaknad av rättspraxis, bland annat för skälighetsbedömningen, är ett problem för ett effektivt diskrimineringskydd. Svensk diskrimineringslagstiftning är uppbyggd efter legala förebilder från Kanada och USA. Det gäller i princip alla verktyg mot diskriminering som finns i den svenska lagstiftningen: diskrimineringsförbud, skifte av bevisbörda, indirekt diskriminering, sexuella trakasserier, jämställdhetsplaner, lönekartläggningar, otillgänglighet, med mera.

Den svenska lagstiftningen mot diskriminering är alltså utformad efter förebilder i Kanada och USA. Det som gör diskrimineringskyddet effektivt i dessa länder är dock hur lagstiftningens verktyg utvecklas genom rättspraxis. Vi menar att anledningen till detta är vad som kan kallas den hälsosamma konkurrensen mellan offentliga myndigheter och civila samhällsorganisationer. Denna driver fram en utveckling av rättspraxis, och därmed verktygen som nämns ovan. Det är dags även för Sverige att inse den viktiga rollen som det civila samhället kan spela i att skapa rättspraxis.

Vi menar att regeringen snarast måste stärka diskrimineringskyddet genom att skapa bättre möjligheter för civilsamhället att driva på rättsutvecklingen. Det gäller inte enbart diskrimineringskydd mot bristande skäliga anpassningar, utan diskrimineringskyddet generellt. Vi föreslår att regeringen utreder möjligheterna att skapa en fristående fond genom vilken civilsamhället kan driva pilotfall, samt att minska den ekonomiska risken för enskilda att få diskrimineringsärenden prövade.

En fond för pilotfall på området diskriminering

Kanadas Court Challenges Program [fund] etablerades med syfte att skapa rättspraxis kring frågor om lika rättigheter och möjligheter (antidiskriminering) samt språkliga rättigheter. Den kanadensiska regeringen insåg att det krävdes en snabbare utveckling av rättspraxis om rättigheterna skulle få en verklig betydelse.

Programmets styrelse bestod av olika experter samt representanter från det civila samhället (dvs de som diskrimineras). Fonden möjliggjorde, trots begränsade medel, en snabbare utveckling av rättspraxis genom att arbeta vid sidan av och driva på Canadian Human Rights Commissions arbete – myndigheten med samma ansvarsområde. Fonden bedrev ett framgångsrikt arbete, enligt rapporter från det civila samhället. Den konservativa regeringen lade ner programmet 2006, men regeringen Trudeau förbereder nu ett förslag till ett nytt förbättrat program.

Vi menar att den svenska regeringen bör finansiera och etablera en liknande fond för att stärka rättsutvecklingen inom diskrimineringsområdet. Fonden bör vara fristående och ledas av en styrelse med representanter för expertkunskap samt olika företrädare från civilsamhället för de olika diskrimineringsgrunderna. Ibland kommer representanter för olika intressen att samspela, till exempel i bevisbörde- och ersättningsfrågor, ibland kommer de att agera separat, till exempel i frågan om rättspraxis vid bristande skäliga anpassningar.

En fond av det här slaget blir ett sätt för regeringen att agera offensivt samtidigt som den kan sätta en gräns för budgeten.

Den enskilde ska inte behöva riskera att betala motpartens kostnader om den har skälig anledning att få tvisten prövad

En enskild, som anser sig vara diskriminerad och själv vill driva sitt fall, riskerar att inte bara få betala sina egna rättegångskostnader utan också motpartens. Detsamma gäller de föreningar som har möjlighet att företräda diskriminerade.

I mål enligt 1 § andra stycket kan det förordnas att vardera parten ska bära sin rättegångskostnad, om den part som har förlorat målet hade skälig anledning att få tvisten prövad. Detta gäller dock inte när Diskrimineringsombudsmannen för talan för en enskild enligt 2 §.

Diskrimineringslag 2008:567 6 kap. 7§ 1st.

Lagtexten är visserligen skriven så att enskilda och föreningar som företräder dem kan slippa betala motpartens rättegångskostnader, förutsatt att det fanns skälig anledning att pröva frågan om diskriminering. Tyvärr är lagtextens formulering för vag för att ge enskilda och civilsamhälle en verklig möjlighet att driva rättsfall. Den ekonomiska risken är fortfarande stor, inte minst då det saknas tillit till domstolarnas bedömning i frågan.

I praktiken innebär det att Diskrimineringsombudsmannen och fackföreningarna har monopol på möjligheten att driva diskrimineringsfall. Den bristande konkurrensen på området leder sedan till en långsammare, om inte sämre utveckling av rättspraxis.

Med hänsyn till det ovanstående förordar vi att 6 kapitlet 7§ inledande mening ändras enligt följande:

I mål enligt 1 § andra stycket ska det förordnas att vardera parten ska bära sin rättegångskostnad, om inte det är uppenbart att den part som har förlorat målet saknade skälig anledning att få tvisten prövad.

Därmed tydliggör staten för domstolarna att man vill se en utveckling av rättspraxis på området lika rättigheter och möjligheter inklusive i frågan om otillgänglighet som diskriminering. På så sätt understryks också betydelsen av de delar av civilsamhället som företräder personer som känner sig utsatta för diskriminering.

Maria Dahl

Ordförande, Föreningen STIL

Adolf Ratzka

Ordförande, Independent Living Institute