

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över Kulturdepartementets promemoria Utvidgat skydd mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet Ds 2016:26

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Promemorian innehåller förslag till ändring i diskrimineringslagen (2008:567) avseende bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Det som föreslås är att alla företag ska omfattas av diskrimineringsförbudet i form av bristande tillgänglighet i fråga om tillhandahållande av varor och tjänster till allmänheten. Det anges att om förutsättningarna för missgynnande, underlåtenhet och jämförbar situation är uppfyllda 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 skäliga tillgänglighetsåtgärder. De åtgärder för tillgänglighet som kan krävas anges vara de som är skäliga utifrån krav på tillgänglighet i lag och annan författning samt med hänsyn till de ekonomiska och praktiska förutsättningarna, varaktigheten och omfattningen av förhållandet eller kontakten mellan verksamhetsutövare och den enskilde, samt andra omständigheter av betydelse.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Av promemorian framgår att skyddet mot diskriminering förstärktes genom att bristande tillgänglighet infördes i diskrimineringslagen. Från förbudet finns idag vissa undantag. Det anges att undantaget för företag som sysselsatte färre än tio arbetstagare gjordes mot bakgrund av att riksdagen i juni 2012 antog ett tillkännagivande om att regeringen skulle återkomma med ett lagförslag om förbud mot diskriminering på grund av bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Det angavs då att det måste säkerställas att reformen tog förutsättningarna för näringslivets utveckling i beaktande. Det angavs även att till detta kom regeringens arbete med att förenkla för företag genom att minska deras administrativa bördor. Av promemorian framgår att åtgärder som syftar till att förebygga och motverka diskriminering är grundläggande för att människors lika värde ska respekteras varför det finns behov av att fortsatt stärka lagstiftningen som rör diskriminering så att denna blir så effektiv och heltäckande som möjligt. Därmed anges att diskrimineringslagen bör innehålla få och väl motiverade undantag.

I konsekvensutredningen anges att genom förslaget får personer med funktionsnedsättning ett ökat skydd mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet. Sådana åtgärder för tillgänglighet kan medföra ökade förutsättningar för en person med en funktionsnedsättning att delta på jämlika villkor i samhället.

Regelrådet anser att konsekvensutredningens kvalitet hade förbättrats om bakgrunden till förslaget hade utvecklats. Detta hade exempelvis kunnat göras genom att ange hur omfattande problemet med den bristande tillgängligheten idag är hos de mindre företagen som tillhandahåller varor och tjänster till allmänheten.

Regelrådet finner att redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen saknas helt redovisning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd.

Regelrådet finner denna brist allvarlig. Regelrådet kan inte på förhand utesluta att det finns andra sätt att uppnå syftet att förbygga och motverka diskriminering än genom det lagstiftningsförslag som lämnas, det går därmed inte heller att bedöma om syftet uppnås på ett ändamålsenligt sätt med det aktuella förslaget. Om förslagsställarens bedömning är att regleringen är den enda möjligheten att åtgärda problemet så bör detta anges explicit och gärna motiveras. Om andra styrmedel har övervägts men bedömts mindre lämpliga, är även detta värdefull information. Eftersom beskrivning saknas av vad som bedöms bli följderna om reglering inte kommer till stånd blir det inte heller möjligt för Regelrådet att jämföra med ett sådant utfall.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Av konsekvensutredningen framgår att i fråga om transporter finns en tämligen omfattande EU-rättslig reglering om en passagerares rätt till assistans i vissa fall. Det anges att dessa regler bör vara starkt vägledande när det gäller åtgärder på området. Förslaget anges vidare inte vara avsett att medföra några skyldigheter utöver de som redan finns enligt annan lagstiftning.

Av promemorian framgår att principen om icke-diskriminering är central i FN:s konventioner om mänskliga rättigheter. Det anges att regeringens funktionshinderpolitik är en del av arbetet med mänskliga rättigheter så som de uttrycks i bland annat FN:s konventioner om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och om barnets rättigheter. Det anges vidare att 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.

Enligt Regelrådet hade konsekvensutredningens kvalitet förbättrats om innehållet i de EU-förordningar som påverkar transportområdet hade redovisats i konsekvensutredningen. Regelrådet kan likväl utläsa förslagets överensstämmelse med EU-rätten av promemorian som helhet varför redovisningen är tillräcklig.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att aktörer som bedriver berörda verksamheter kan förväntas ha kunskap om diskrimineringslagen och bristande tillgänglighet eftersom små företag som är arbetsgivare redan idag berörs av diskrimineringsförbuden som rör arbetslivet. Förslagsställaren anger att det därmed inte förväntas finnas behov av speciella informationsinsatser.

Av promemorian framgår att ändringen bör träda ikraft så snart som möjligt vilket bedöms vara den 1 juli 2017.

Regelrådet saknar en mer utförlig motivering till behov av speciella informationsinsatser. Regelrådet anser att det inte går att på förhand utesluta att det exempelvis finns ett behov av information om vad som ska beaktas i skälighetsbedömningen samt vilka åtgärder som kan komma att krävas av de enskilda företagen för att uppfylla kraven på tillgänglighet enligt förslaget.

Regelrådet finner att redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är godtagbar men att redovisningen avseende behov av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Av konsekvensutredningen framgår att förslaget omfattar företag som tillhandahåller varor och tjänster och som vid det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte färre än tio arbetstagare. Det framgår vidare att ett stort antal företag inom flera olika branscher berörs men att det främst kommer att beröra företag inom detaljhandel, hotell- och restaurangverksamhet och transporter. Det anges att enligt SCB:s statistik för 2013 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. Det anges därför att ett stort antal företag kommer att beröras och att det finns drygt 800 000 företag inom området varor och tjänster som har en positiv omsättning. Förslagsställaren anger dock att långt ifrån alla av dessa företag berörs av förbudet eftersom en stor andel inte har kontakt med enskilda kunder. Det anges vidare att inom detaljhandeln kan cirka 65 000 företag beröras, inom restaurang, catering och barverksamhet är det cirka 24 000 företag som berörs och inom landtransporter som omfattar järnväg för gods- och passagerartrafik, linjebustrafik, kollektivtrafik, taxi, åkerier, flyttfirmor och charterbussföretag är det drygt 20 000 företag som berörs. Det anges även att inom området transporter utgör taxiverksamhet cirka 7000 företag.

Enligt Regelrådet hade det varit önskvärt med ett förtydligande om förslaget även kommer att beröra de företag som tillhandahåller varor och tjänster via internet. Regelrådet gör dock bedömningen att de är en del av de ovan angivna företag inom detaljhandeln och finner därmed redovisningen tillräcklig i detta fall.

Regelrådet finner att redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Förslagsställaren anger i konsekvensutredningen att förslaget inte bedöms medföra någon betydande administrativ kostnad. Det anges att de kostnader som kan uppstå kan förväntas uppstå initialt då rutiner och arbetssätt ska ses över i förhållande till förbudet. Förslagsställaren anger vidare att det är svårt att beräkna de kostnader som kan uppstå eftersom de beror på faktorer som förkunskap, kreativitet att lösa uppkomna situationer samt omfattningen av kontakter med personer med olika

funktionsnedsättningar. Det anges även att skälighetsbedömningen innebär att åtgärderna som kan komma ifråga är av enkel karaktär. Förslagsställaren anger även att små företag har goda förutsättningar att överblicka verksamheten, identifiera hur den kan beröras och tillse att medarbetarna har kunskap om förbudet. Det anges vidare att de åtgärder som kan komma ifråga till stor del rymms inom en näringsidkares intresse av att ge god service till sina kunder. Förslagsställaren bedömer mot bakgrund av ovanstående att de administrativa kostnaderna blir försumbara.

Regelrådet saknar kvantifiering eller försök till kvantifiering av förslaget. Enligt Regelrådet går det inte att utesluta att kostnaderna för den kollektiva företagspopulationen blir annat än försumbar. Detta mot bakgrund av den oförutsägbarhet om vilka åtgärder som kan komma att krävas av den enskilde företagaren vilket även kan komma att innebära effekter för företagets administrativa kostnader.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets administrativa kostnader är bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Förslagsställaren anger i konsekvensutredningen att konsekvenser avseende övriga kostnader och förändringar i verksamheten bedöms som försumbara. Det anges att den verksamhetsansvariges förmåga att bära en eventuell kostnad för åtgärden utgör en särskilt viktig omständighet vid bedömningen av om en åtgärd är skälig att krävas. Förslagsställaren anger vidare att endast rimliga kostnader för anpassningsåtgärder som kan finansieras inom ramen för ordinarie verksamhet kan komma i fråga och att åtgärder som skulle få stora konsekvenser för verksamheten därmed inte kan krävas. Det anges även 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. Förslagsställaren anger vidare att förbudet mot diskriminering inte kan 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 enligt förslagsställaren, endast komma i fråga om den verksamhetsansvarige underrättas om det i rimlig tid i förväg eller efter särskild överenskommelse om tid och sätt för utförande av en åtgärd. Detta borde enligt förslagsställarna medföra att den verksamhetsansvarige kan planera och vidta åtgärden vid det tillfälle då den får som minst effekt för verksamheten.

Av konsekvensutredningen framgår även att förslaget innebär att flera fall av diskriminering kan komma att prövas i domstol. Det anges dock att erfarenheter från tidigare utvidgningar av diskrimineringslagen visar att en sådan ökning kan förväntas bli mycket marginell.

Regelrådet anser mot samma bakgrund som angetts avseende de administrativa kostnaderna att det saknas kvantifiering eller försök till kvantifiering av förslagets andra kostnader. Regelrådet saknar även en mer utförlig redogörelse avseende påverkan på företagets verksamhet.

Regelrådet noterar det som sägs om att erfarenheter talar för att ökningen i rättsfall kan väntas bli liten. Regelrådet vill emellertid framhålla att oavsett hur vanliga sådana fall blir generellt kan det för det enskilda företaget vara en betydande konsekvens att hamna i domstol. Mot den bakgrunden anser Regelrådet att ett mer utvecklat resonemang borde ha förts kring detta. Det kan inte på förhand uteslutas att information om vad tidigare rättsfall har medfört i form av tidsåtgång m.m. för berörda företag har varit möjlig att samla in. Om försök att samla in sådan information har gjorts, borde det ha angetts. Om det har bedömts finnas väsentliga svårigheter att samla in sådan information borde det ha redovisats.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets andra kostnader och verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren anger i konsekvensutredningen att regeringen 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. Detta eftersom det endast är åtgärder av enklare beskaffenhet som vidtas och kostnaden för dessa åtgärder är begränsade. Förslagsställaren anger att förslaget mot bakgrund av detta inte bedöms medföra någon risk för konkurrensnedvridning.

Regelrådet saknar en närmare redovisning avseende förslagens påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag. Det går exempelvis inte att utesluta att förslaget medför höjda etableringströsklar för små företag trots skälighetsbedömningen. Det går heller inte att utesluta att förslaget även avser digitalt tillhandahållna tjänster och där en förändrad kravbild kan påverka konkurrensen internationellt mellan olika webbaserade företag. Enligt uppgifter från branschorganisation medför förslaget även att ekonomiskt svagare företag gynnas genom att de inte behöver vidta åtgärder eftersom åtgärderna som kan komma att krävas är kopplade till företagets ekonomiska förutsättningar. Detta talar enligt Regelrådet för att det kan finnas effekter på konkurrensförhållandena med förslaget som förslagsställaren inte har övervägt. Analysen av påverkan på konkurrensförhållanden kan enligt Regelrådets uppfattning utvecklas.

Regelrådet finner att redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Av konsekvensutredningen framgår att om företag med mindre än tio anställda inkluderas i diskrimineringsförbudet kommer det sannolikt att medföra en ökning av antalet anmälningar till Diskrimineringsombudsmannen. Det anges dock att den tidigare lagändringen om bristande tillgänglighet har effekt främst genom att aktörer som berörs av utredningar av anmälningar själva har valt att se över sina rutiner och genomföra åtgärder för att förbättra tillgängligheten.

Regelrådet finner att redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att när regler införs som påverkar små företag ska det 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. Det anges även att tidsåtgången för att hantera regler är proportionellt större i små företag än i större företag. Det anges dock att skälighetsbedömningen innebär att åtgärderna som kan komma i fråga är av enkel karaktär.

Av promemorian framgår att när undantaget om förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet togs fram angavs 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.

Regelrådet kan initialt konstatera att när förbudet tillkom togs särskild hänsyn till de förhållandevis mindre företagen eftersom de undantogs från förbudet. Regelrådet saknar närmare uppgifter om hur förutsättningarna för näringslivet har förändrats jämfört med vad som bedömdes då. Det går därmed

inte att utesluta att det finns ett fortsatt behov av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning utöver skälighetsbedömningen.

Regelrådet finner att redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet anser att uppgifterna om exempelvis förslagets överensstämmelse med EU-rätten och uppgifterna om berörda företag är tillräckligt redovisade. Detta överväger dock inte bristerna avseende bland annat redovisningen av förslagets kostnader och påverkan på företagens verksamhet. Enligt Regelrådet är det inte utrett vilka åtgärder som kan komma att krävas av det enskilda företaget till följd av förslaget vilket inte gör det möjligt att bedöma förslagets effekter.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 19 oktober 2016.

I beslutet deltog Samuel Engblom ordförande, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjör.

Ärendet föredrogs av Katarina Porko.



Samuel Engblom
Ordförande



Katarina Porko
Föredragande