

Särskilt yttrande till utredningen för genomförande av Tillgänglighetsdirektivet

Av Mia Ahlgren Funktionsrätt Sverige

Tillgänglighetsdirektivet syftar till att ta bort hinder för fri rörlighet av produkter och tjänster samt till att stärka rättigheter för konsumenter som möter funktionshinder inom EU. Utredningens förslag att införa en portalparagraf är nödvändigt för att förstå direktivets syfte. Men i stora delar av betänkandet och i de konsekvensanalyser som beställts framstår tillgänglighet som något man lägger till i efterhand och att det är frivilligt att göra rätt från början. I detta sammanhang bör betonas att det finns folkrättslig grund till att allt nytt ska tas fram genom universell utformning.

FN uppmanade EU redan 2015 att tillgänglighetslagen ska vara i linje med den allmänna kommentar 2 till Funktionsrättskonventionens artikel 9 om tillgänglighet (se direktivets skäl 50). Den allmänna kommentaren förtydligar staternas åtagande om strikt tillämpning av universell utformning för allt nytt som tas fram för allmänheten. Angreppssättet universell utformning innebär bland annat att organisationer slipper dyra efterkonstruktioner genom att från början systematiskt integrera tillgänglighet i verksamhetens processer.

Tillgänglighetskraven är hjärtat i direktivet. Att ett krav skulle utgöra en "oproportionerligt stor börda" eller kräva en "grundläggande ändring" av produkten eller tjänsten beskrivs i direktivet som exceptionella undantag (skäl 66). Men i utredningens förslag får möjligheten att hävda undantag från kraven ett oproportionerligt stort utrymme och går längre än direktivet.

Vissa viktiga artiklar i direktivet saknas helt i förslaget till svensk författning. Utredningen har även valt bort möjligheten att införa bestämmelsen om byggd miljö i svensk författning. Det hade också varit önskvärt om utredningen hade gjort en bedömning av nyttan med att förtydliga tillgänglighetskraven i Sverige till att omfatta produkter och tjänster som ligger i gränslandet till de som direkt nämns i direktivet för att undvika svårtolkade regler.

Detta yttrande ger konkreta förslag för att genomföra tillgänglighetsdirektivet i Sverige med hänsyn till nytta för företag och för att genomföra Funktionsrättskonventionen. Det beskriver också kortfattat konsekvenser för svenska ekonomiska aktörer, myndigheter och medborgare.

Stryk ordet digitala från titeln på svensk lag och förordning

Utredningen har lagt till "digitala" i titeln på förslaget till svensk författning, trots att det inte stämmer överens med direktivets titel. Det blir förvirrande med olika namn på lagen jämfört med resten av Europa och är missvisande eftersom tillgänglighetskraven i bilaga I omfattar bland annat tillgänglig information, bruksanvisningar och förpackningar dvs inte uteslutande digital information. Kraven kan också användas för andra produkter och tjänster än de som specificeras i direktivet (se artikel 24.2 och bilaga I, avsnitt VI).

Ändra till "oproportionerligt stor börda" i förslag till lag (§ 6 och 31), förordning (§ 5) och ändra i DOS-lagen

Utredningen föreslår att begreppet "oskäligt betungande" ska användas i svensk författning i stället för begreppet "oproportionerligt stor börda" som används i direktivet. Begreppet oproportionerligt stor börda gör det mycket tydligare att det handlar om att bedöma proportioner mellan kostnad och nytta. Oskäligt betungande är sämre eftersom det riskerar att blandas ihop med diskrimineringslagens krav på skäliga åtgärder för tillgänglighet vilket relaterar till en helt annan process för bedömning som rör individer och diskriminering

Begreppet behöver även ändras i Lag (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.

Hänvisa förfarande om bedömning av oproportionerligt stor börda till föreskriftsnivå

Tillgänglighetskraven är hjärtat i direktivet. De finns utförligt förklarade i bilaga I till direktivet. Delar av denna bilaga har bifogats förslaget till svensk förordning, men inte hela. Myndigheter får meddela ytterligare föreskrifter om specifika produkter och tjänster. När det gäller bedömningen av oproportionerligt stor börda har utredningen däremot omsatt bilaga VI till text i § 5 i förslaget till förordning och angett att Post- och telestyrelsen får uppgift att ta fram

verktyg. Något nationellt verktyg nämns inte i direktivet. På detta sätt för utredningen in en tolkning av bestämmelser i svensk författning på ett område som med stor sannolikhet kommer att behöva ändras.

Enligt direktivets artikel 28 ska en europeisk arbetsgrupp tillsättas med representanter från funktionsrättsorganisationer. Arbetsgruppen får ett särskilt uppdrag som rör bedömning av oproportionerligt stor börda. Direktivets artikel 14.7 och 26 medger även möjlighet för EU att ta fram ytterligare bestämmelser genom delegerade akter som påverkar dessa delar.

Vid behov av att bedöma en anhållan om oproportionerligt stor börda för att inte genomföra ett tillgänglighetskrav är det viktigt att EU-rätten tillämpas på samma sätt i alla medlemsländer. För att undvika missuppfattningar av undantagets räckvidd och slippa ändra i förordningen är det bättre med färre detaljer i författningstext och i stället hänvisa till att en myndighet får föreskriftsrätt när det gäller processen. Risken med utredningens lösning är att den snabbt blir inaktuell och dessutom kan leda till ökade kostnader för såväl ekonomiska aktörer som myndigheter.

Inför artikel 24.2 om tillgänglighetskrav i andra unionsakter i den svenska lagen

Artikel 24.2 är en central artikel som hänvisar till "alla produkter eller tjänster" och vidgar användningen av tillgänglighetskraven i bilaga 1 till fler produkter och tjänster än de som definieras i direktivets artikel 2. Formuleringen "andra unionsakter" gäller EU:s rättsakter som innehåller krav på tillgänglighet till exempel upphandlingsdirektivet (se LOU 9.2) och eventuellt kommande unionsrätt. Men utredningen har valt att inte införa artikel 24.2 och kraven i bilaga I avsnitt VI i svensk författning.

Det framgår av Funktionsrättskonventionen att tillgänglighet är något som genomsyrar alla mänskliga rättigheter. Utredningens argument för att tillgänglighetskraven inte kan användas för att implementera annan unionsrätt har flera svagheter. Direktivet är redan antaget av alla medlemsländer. Artikeln handlar om att visa den inre marknaden att tillgänglighetskraven i bilagan har en vidare tillämpning än de varor och tjänster som definieras i artikel 2. Det är alltså en möjlighet som erbjuds, inte att implementera annan unionsrätt i sig.

Om detta inte framgår av svensk lag, kommer svenska aktörer inte känna till bestämmelsen och riskerar därför att förlora i konkurrenskraft jämfört med aktörer i andra länder där bestämmelsen införts. Aktörer utanför Sverige kan ha lättare att konkurrera om upphandling och uppfylla krav i andra unionsakter.

Inför bestämmelse om klagomålsstruktur för konsumenter

Utredningen föreslår att artikel 29.2 om efterlevnadsåtgärder inte ska införas i svensk författning och för en utförlig argumentation om detta i kapitel 16. Här har det framkommit att andra länder är på väg att implementera artikel 29.2 och tolkar direktivet annorlunda.

Organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning har ett legitimt intresse av att direktivet följs, och omfattas därför av direktivets artikel 29.2 b) om stöd eller föra talan i "rättsliga eller administrativa förfaranden" för att säkerställa att skyldigheterna efterlevs. Organisationer har dessutom kunskap som behövs för att lyfta klagomål som är till bred nytta för personer som möter funktionshinder.

Även om en enskild konsument har möjlighet att lämna klagomål, så finns ingen skyldighet för en myndighet att granska ärendet och fatta beslut för att "säkerställa att skyldigheterna efterlevs". Detta leder i förlängningen till att det för konsumenter riskerar att framstå som en teoretisk och illusorisk efterlevnadsåtgärd snarare än en praktisk och effektiv.

Utredningens referensgrupp har betonat behovet av reglering av klagomålsstrukturen och bestämmelser som ger organisationer möjlighet att agera i enlighet med artikel 29.2. Referensgruppen har också framfört många hinder inom andra områden för individer att använda klagomålssystem. Handläggning av ärenden och åtgärder av tillgänglighetsbrister har lett till kritik från JO. Oftast händer ingenting eller så tar det oskäligt lång tid. Det finns exempel på handläggning av enskilda ärenden om enkelt avhjälpna hinder enligt reglerna i plan- och bygglagen som pågått under så lång tid som 14 år.

Utred vidare bestämmelse om tillgänglighet till byggd miljö i svensk författning

Utredningen har valt att inte använda möjligheten att införa en bestämmelse som rör byggd miljö. Om biljettapparater och självbetjäningsapparater som omfattas av lagen inte går att nå på grund av bristande tillgänglighet i den fysiska miljön så hindras personer från att använda dem. Fel i byggd miljö blir mycket kostnadskrävande att åtgärda i efterhand. Ett problem som utredningen inte har tagit upp är att enkelt avhjälpna hinder inte omfattar tomtmark. Frågan behöver utredas vidare då direktivets bilaga III omfattar sådant som inte täcks i svensk rätt.

Ytterligare produkter och tjänster som bör omfattas av tillgänglighetskraven: digitala läromedel, lärplattformar och kollektivtrafik

Ett enhetligt regelverk med tydliga bestämmelser underlättar för alla. Det finns oklarheter kring omfattning och tillämpning av tillgänglighetskrav när det gäller digitala läromedel och lärplattformar, särskilt med koppling till privata utförare. Det får negativa konsekvenser för rätten till utbildning och för användare inklusive elever, studerande, föräldrar och lärare. Därför bör Sverige se över möjligheten att införa samma harmoniserade tillgänglighetskrav även för digitala läromedel och lärplattformar.

På samma sätt borde regeringen se över möjligheten att införa samma tillgänglighetskrav som gäller för information för flyg, buss, järnväg och båt i artikel 2.2 c även för stads-, förorts- och regionaltransporter. Sverige har sedan 1979 en lag om tillgänglig kollektivtrafik och vi står i begrepp att genomföra ett nationellt biljettsystem. Förutsättningarna för hållbar utveckling kan snabbt förbättras med enhetligt och tydligt regelverk med krav på tillgänglighet som tillämpas för alla transporter redan i samband med reformen.

Synpunkter som gäller myndigheter, kontroll och tillsyn

Rättighetsperspektiv och nytta för personer med funktionsnedsättning är en viktig del i direktivet. Det står bland annat att "myndigheterna bör utföra sina uppgifter som rör kontroll och bedömningar av överensstämmelse i samarbete med personer med funktionsnedsättning och de organisationer som företräder dem och deras intressen" (se skäl 80).

Det är olämpligt att, som utredningen föreslår, PTS ska få huvudansvar för klagomål från konsumenter, bedömning av oproportionerligt stor börda, marknads kontroll och tillsyn liksom att ta fram stöd till ekonomiska aktörer för att ansöka om undantag för oproportionerligt stor börda.

En lösning är att inrätta en nationell motsvarighet till den arbetsgrupp som ska finnas på EU-nivå där organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning är representerade. Frågan behöver utredas närmare för synergier med konsumenträttigheter och EU:s planerade resurscenter för tillgänglighet som ska finnas 2022.

Konsekvenser och övriga synpunkter

EU och Sverige har åtagit sig att vidta lagstiftningsåtgärder för att uppfylla rättigheter (se även skäl 50 och 103). EU gör detta löpande i samband med nya eller revideringar av regelverk. Även Sverige har ett ansvar att tillämpa konventionen och ta ansvar för de åtaganden som finns i den.

Betänkandets konsekvensanalyser tar inte hänsyn till den nytta företagen har av att slippa anpassa sina produkter och tjänster till olika regelverk. Analyserna består av beräkningar av kostnader som inte ser till att ekonomiska aktörer har gott om tid att integrera tillgänglighetskraven i sitt underhålls- och utvecklingsarbete, innan lagen ska tillämpas. Genom den europeiska standard som tagits fram på uppdrag av EU-kommissionen för Tillgänglighet genom universell utformning (EN17161) finns stöd till processer i organisationer för att kostnadseffektivt genomföra kraven.

Processen för att hävda oproportionerligt stor börda riskerar att framstå som regel snarare än undantag. Därmed har utredningen bäddat för höga administrativa kostnader inte bara för de ekonomiska aktörerna, utan även för myndigheter och samhället i stort. Det är dyrare att åtgärda brister i efterhand. De svenska företagen får svårare att konkurrera på den gemensamma och internationella marknaden med tillgängliga produkter och tjänster som fler kan använda. Förslagen i betänkandet riskerar även leda till olika förutsättningar för bedömning i EU:s medlemsländer vilket inte är i linje med direktivets syfte.