

Presumtion om diskriminering, tågresa, rimliga anpassningar, funktionsnedsättning

DISKRIMINERINGS- OCH JÄMSTÄLLDHETSNAÄMNDEN/

Diarienummer: 267/2017

Utfärdat: 8.3.2018

Sökande är rullstolsbunden person och har en seriebiljett som varit köpt på förhand.

Den 10.6.2016 skulle sökandes intressebevakare å sökandes vägnar försäkra sig om en planerad resa den 25.6.2016 och specialbehovens arrangemang. Sökande ville boka en rullstolsplats samt assistans på perrongen.

VR meddelade dock per telefon samt skriftligen i ett brev att sökande inte kan resa den planerade dagen, eftersom det är planerat avbrott i tågtrafiken och den ersättande bussen inte har möjlighet att transportera rullstolsbundna personer. Sökande hade därmed inte möjlighet att resa den planerade dagen.

Det att sökande tagit kontakt med VR i god tid samt att sökande hade kunnat påvisa att det i trakten finns etablerade bussföretag som lämpar sig för att fungera som ersättande transport, påvisade att VR skulle ha haft förutsättningar att arrangera rimliga anpassningar i det ifrågavarande fallet. VR hade inte tagit ställning till varför de inte skulle ha kunnat utnyttja den ifrågavarande busstransporten eller annan motsvarande transport som skulle ha möjliggjort jämbördig transport vid det planerade avbrottet. Det hade även klargjorts att sökande på grund av sitt funktionshinder nekats transport under den planerade resedagen.

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden ansåg att VR hade diskriminerat sökande då de inte erbjöd sökande rimliga anpassningar och då de nekade sökande transport för den förhandsbeställda resan.

Bakgrund till ärendet

Sökande är rullstolsbunden person och bor på ett serviceboende på annan ort än sökandes föräldrar. Sökande har en seriebiljett som varit köpt på förhand.

Den 10.6.2016 skulle sökandes intressebevakare å sökandes vägnar försäkra sig om en planerad resa den 25.6.2016 och specialbehovens arrangemang. Sökande ville boka en rullstolsplats samt assistans på perrongen.

VR meddelade dock per telefon samt skriftligen i ett brev daterat 10.6.2016 att sökande inte kan resa den planerade dagen, eftersom det är planerat avbrott i tågtrafiken och den ersättande bussen inte har möjlighet att transportera rullstolsbundna personer. Sökande hade därmed inte möjlighet att resa den planerade dagen.

Sökandes yrkanden

Sökande begär om att diskriminerings- och jämställdhetsnämnden skall förbjuda svarande att neka rullstolsbundna personer rätt till jämbördig transport vid planerade avbrott i tågtrafiken. Sökande begär nämnden utfärda en rekommendation åt svarande i vilken jämbördig transport skall rekommenderas i dylika fall.

Sökande yrkar på ett skäligt belopp för ersättning för diskrimineringen.

Sökandes motivering

Sökande anser att personer med funktionsnedsättning skall ha samma rätt att använda tågtransport som andra. Sökande har blivit nekad rätten att åka med tåget på vald dag, eftersom det förekommit ett planerat avbrott i tågtrafiken. Detta är inte en godtagbar orsak till särbehandling av funktionsnedsatta personer. Det att avbrottet varit planerat minst två veckor i förväg, anser sökande försvåra omständigheterna. VR borde med andra ord ha haft gott om tid att hitta ersättande transportmedel som även skulle vara anpassade för rullstolsbundna personer. Sökande betonar att det i regionen finns erfarna bussbolag som erbjuder busstransporttjänster med bussar som lämpar sig för rullstolsbundna personer.

Enligt diskrimineringslagens 15 § skall bland annat de som tillhandahåller varor och tjänster göra sådana ändamålsenliga och rimliga anpassningar som behövs i det enskilda fallet för att göra det möjligt för personer med funktionsnedsättning att på lika villkor få varor och tjänster. Eftersom VR är ett stort bolag anser sökande att de i enlighet med nämnda paragrafs andra moment har möjlighet att anpassa sina åtgärder på nämnda sätt.

VR har inte på sin hemsida informerat att den nämnda rutten inte gick att resa med rullstol. Det var först då sökande för säkerhetsskull skulle försäkra sig om att resan skulle löpa smidigt som sökande meddelades om problemen angående rutten. Den finns inte några bestämmelser som skulle förplikta rullstolsbundna personer att försäkra sig om att de kan åka på önskat vis.

I motsats till vad trafikverket påstår i ett tidigare svar till sökande, anser sökande att till exempel Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 1371/2007 om resenärers rättigheter och skyldigheter samt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ställer krav på tillgänglighet.

Sökande påpekar att CP-förbundet och invalidförbundet har bekräftat att de från många håll fått uppgifter om att VR år 2016 har ändrat sin praxis så att rullstolsbundna personer inte erbjuds jämbördig service vid planerade avbrott. Sökande har även fått kännedom om att VR försöker undgå sina skyldigheter att arrangera jämbördig transport med att påstå att en rutt inte går ända fram utan att den arrangeras med busstrafik, och på så sätt försöker VR undgå sitt ansvar att stå för kostnaderna som kommer av att de skulle arrangera den ersättande trafiken.

Det att VR i sina svar menar att de korrigerat missförhållandet med att ålägga alla passagerare att boka biljetter till tåg, betyder inte att VR nu skulle behandla funktionsnedsatta personer jämbördigt. VR informerar inte hur de möjliggör transport av funktionshindrade personer i de fall där det är avbrott i tågtrafiken.

VR:s bemötande

VR nekar att de brutit mot diskrimineringsförbudet.

VR:s motivering

Det att VR ersätter avbrott i tågtrafiken med buss är ett frivilligt arrangemang från VR:s sida. VR gör sitt bästa för att hitta alternativ även för rullstolsbundna personer. VR meddelar sina kunder om att rullstolsbundna personer inte kan resa med de ersättande bussarna långt förrän kunden kan slutföra köpet av biljetten. VR arrangerar ersättande transport för rullstolsbundna personer vid oplanerade avbrott i tågtrafiken, men för planerade avbrott meddelas det om i förväg. Ifall kunden redan köpt biljett förrän avbrottet uppdagas, kommer transport att arrangeras även för rullstolsbundna personer. Däremot är i annat fall de ersättande bussarna inte nödvändigtvis tillgängliga för rullstolsbundna personer. Då man bokar plats till tåg som är ersatt med buss står det inte att handikappservice ingår.

I sitt svar daterat 15.9.2017 beklagar VR det som skett. Eftersom sökande redan erhållit en seriebiljett och på så vis varit berättigad att åka med nämnda rutt, har VR handlat fel då de inte ersatt invalidtaxi för ruten. VR konstaterar även att de sett över sina anvisningar och arbetar för att förbättra servicen.

Från och med 1.1.2017 har ett avgiftsfritt nummer för funktionshindrade tagits i bruk. VR har även ändrat anvisningarna för seriebiljetter så att alla passagerare med seriebiljett nu på förhand bör boka platsbiljett. VR hänvisar till passagerarnas komfort.

Trafikverkets bemötande

Trafikverket nekar att de brutit mot diskrimineringsförbud och framhåller att de inte är ansvarig myndighet i nämnda fall.

Trafikverkets motivering

Trafikverkets uppgift är enligt lagen att sörja för trafiknätet och inte den egentliga trafikeringen. Därmed är Trafikverket inte ansvarigt för trafikeringen och järnvägsföretagens verksamhet.

Trafikverket har meddelat VR om banarbetet på ifrågavarande rutt för midsommaren 2016 flera månader i förväg. Det är inte Trafikverkets ansvar att ordna ersättande trafik under banarbetet, utan det är järnvägsföretaget som ansvarar för detta. Trafikverket framhåller dock att inte heller järnvägsföretaget har ett ansvar att arrangera ersättande trafik enligt förordningen 1371/2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer.

Trafikverket anser att Trafiksäkerhetsverket (Trafi) är rätt myndighet att svara på klagomål om resenärers rättigheter vid tågtrafik.

Föredragandes förslag

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden anser att VR diskriminerat sökande på grund av hennes funktionsnedsättning och förbjuder VR att upprepa eller fortsätta den diskriminerande behandlingen.

Nämnden avslår ansökan till den del den handlar om Trafikverket.

Nämnden har inte behörighet att besluta om ersättning för den diskriminerade.

Frågeställning

Det är fråga om VR har rätt att neka rullstolsbundna personer service vid tåggrutter som ersätts av bussar på grund av planerade avbrott i tågtrafiken eller huruvida VR borde erbjuda funktionsnedsatta personer ändamålsenliga och rimliga anpassningar i enlighet med diskrimineringslagens 15 § även i dylika fall.

Beslutsförslagets motivering

Tillämpliga rättsregler

Enligt diskrimineringslagens (1325/2014) 2 § skall lagen tillämpas på såväl offentlig som privat verksamhet. Enligt lagens 8 § får ingen diskrimineras på grund av funktionsnedsättning.

Ur den 10 §:en framgår, att direkt diskriminering ska anses förekomma när någon på grund av en omständighet som gäller honom eller henne som person behandlas på ett ofördelaktigare sätt än någon annan har behandlats, behandlas eller skulle behandlas i en jämförbar situation.

Myndigheter och de som tillhandahåller varor eller tjänster ska enligt lagens 15 § göra sådana ändamålsenliga och rimliga anpassningar som behövs i det enskilda fallet för att göra det möjligt för personer med funktionsnedsättning att på lika villkor som andra utträta ärenden hos myndigheter och få utbildning och arbete samt varor och tjänster som tillhandahålls allmänheten och att klara av sina arbetsuppgifter och avancera i arbetet.

Enligt Europarådets och parlamentets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer bör persontrafiken på järnväg gagna allmänheten. Personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet bör därför ha möjligheter att resa med tåg som kan jämföras med andra medborgares. Personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet har samma rätt som alla andra medborgare till fri rörlighet, valfrihet och icke-diskriminering. Särskild uppmärksamhet bör ägnas bland annat åt att informera personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet om deras möjligheter att utnyttja järnvägsförbindelserna, förutsättningarna för att kunna ta sig in och ut ur vagnarna och om vilka hjälpmedel som finns ombord på tågen. Ur förordningens 19 artikel kommer att järnvägsföretag, biljettutfärdare eller researrangörer inte får vägra att godta en bokning av eller att utfärda en biljett till en person med funktionshinder eller nedsatt rörlighet.

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning trädde ikraft i Finland 10.6.2016. Konventionens 9 artikel stadgar att för att göra det möjligt för personer med funktionsnedsättning att leva oberoende och att fullt ut delta på alla livets områden, ska konventionsstaterna vidta ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att personer

med funktionsnedsättning får tillgång på samma villkor som andra till den fysiska miljön och till transporter.

Diskriminerings- och jämställdhetsnämndens kompetens

Enligt diskrimineringslagens 21 § får den som anser sig ha blivit diskriminerad eller utsatt för repressalier föra ärendet till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för åtgärder enligt 20 § 3 mom. I 20 § 3 mom. framgår att diskriminerings- och jämställdhetsnämnden får förbjuda aktören i fråga att fortsätta eller upprepa diskrimineringen eller repressalierna eller förelägga aktören att inom en skälig tid vidta åtgärder för att fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag. Nämnden får förena sitt förbud eller föreläggande med vite.

Nämnden framhåller därmed att den behandlar det nämnda fall i vilket sökande anser sig ha blivit diskriminerad. Nämnden kan inte utfärda rekommendationer eller ersättning så som sökande ansöker om.

Presumtion om diskriminering vad gäller VR:s förfarande

Sökande har kunnat påvisa att hon blivit nekad transport på grund av sin funktionsnedsättning. VR har den 10.6.2016 meddelat att de inte kan erbjuda sökande transport för den planerade resan 26.6.2016. VR har hänvisat till ett planerat avbrott i tågtrafiken och att den ersättande bussen inte erbjuder möjligheter till transport för funktionsnedsatta personer.

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden anser att det uppkommit presumtion om diskriminering av sökande eftersom hon på så sätt som framkommer i diskrimineringslagens 10 § på grund av en omständighet som gäller henne som person behandlats på ett ofördelaktigare sätt än icke rullstolsbundna behandlats i en jämförbar situation.

Presumtion om diskriminering vad gäller trafikverkets förfarande

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden konstaterar att enligt lagen om trafikverket (862/2009) 1 § är trafikverket ett ämbetsverk på centralnivå inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde som svarar för upprätthållandet och utvecklandet av servicenivån i trafiken på trafikleder som förvaltas av staten. Trafikverket främjar genom sin verksamhet hela trafiksystemets funktion, säkerheten i trafiken, en balanserad regional utveckling och en hållbar utveckling.

Trafikverket har informerat VR om det planerade avbrottet i tågtrafiken som beror på banarbete. Nämnden anser härmed att ingen presumtion om diskriminering uppkommit för Trafikverkets del.

Utvärdering av VR:s skyldighet till de rimliga anpassningarna

Enligt diskrimineringslagens 15 § skall de som tillhandahåller varor eller tjänster göra sådana ändamålsenliga och rimliga anpassningar som behövs i det enskilda fallet för att göra det möjligt för personer med funktionsnedsättning att på lika villkor som andra få varor och tjänster som tillhandahålls allmänheten. Enligt formuleringen i 15 § i

diskrimineringslagen förutsätts det inte att en person med funktionsnedsättning uttryckligen ska ha krävt en rimlig anpassning eller gjort någon annan insats för att skyldigheten ska uppstå.

I diskrimineringslagens förarbeten (RP 19/2014, s. 84) förklaras angående rimliga anpassningar, att det att anpassningar behövs uppdragas vanligen i praktiken genom att personer med funktionsnedsättning eller till exempel deras assistenter begär anpassningar om de anser att sådana behövs. Enligt förslaget ska anpassningarna behövas i det enskilda fallet. Anpassningarna har karaktär av anpassningar från fall till fall och bör i den aktuella konkreta situationen svara mot behoven hos personer med funktionsnedsättning.

I det aktuella fallet har sökandes far i egenskap av förälder och intressebevakare velat försäkra sig om att resan till sökandes hemort förlöper smidigt. Det att VR i sitt skriftliga svar till sökande 10.6.2016 meddelar, att de inte kan erbjuda sökande transport med den ersättande bussen 2.6.2016, eftersom denna inte är tillgänglig för rullstolsbundna personer, påvisar att parterna åtminstone indirekt diskuterat möjligheten att förverkliga resan för sökande på annat vis och därmed även möjligheten av rimliga anpassningar vid transporten för sökande. Nämnden anser att VR borde ha övervägt rimliga anpassningar eftersom sökanden har framfört sådana omständigheter som nämns i diskrimineringslagens 15 §. FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning artikel 9 förpliktar konventionsstaterna att möjliggöra lika rätt till transport för personer med funktionsnedsättning. VR är ett stort statsägt bolag, vilket borde ha uppmärksammat denna skyldighet.

Med att anpassningarna ska vara rimliga avses i lagens förarbeten (s. 85) dels att anpassningarna inte får medföra en oproportionerligt stor ekonomisk eller annan börda, dels att anpassningarna ur perspektivet för personer med funktionsnedsättning på ett skäligt sätt ger dem likvärdiga möjligheter att erbjudas till exempel service. Det hör till anpassningsåtgärdernas karaktär att det inte ska vara en orimlig uppgift att genomföra dem. Åtgärderna bör svara mot behoven hos personer med funktionsnedsättning, de bör genomföras inom en skälig tid efter att begäran om anpassning har framställts och de bör lämpa sig för omständigheterna ur ett praktiskt perspektiv. Vid bedömningen av vilka anpassningar som är rimliga ska inte bara behoven hos personer med funktionsnedsättning beaktas utan också den i 1 mom. avsedda aktörens storlek och ekonomiska ställning, arten och omfattningen av aktörens verksamhet, de uppskattade kostnaderna för anpassningarna samt bidrag som kan fås för åtgärderna. Vilka anpassningar som är rimliga bedöms i ett helhetsperspektiv med beaktande av de väsentliga faktorerna i det enskilda fallet.

Har VR gjort sig skyldig till diskriminering genom att inte bevilja rimliga anpassningar i det enskilda fallet?

VR är ett statsägt bolag som i Finland har monopol vad gäller persontrafik. Ur EU förordningen 1371/2007 kommer att järnvägsföretag inte får neka till att godta en bokning av biljett till en funktionsnedsatt person. VR:s ansvar som enda tjänsteerbjudare inom tågtrafik har ett stort ansvar att tillgodose att rimliga anpassningar förverkligas för personer med funktionsnedsättning. Med beaktande av VR:s storlek och ekonomiska möjligheter, samt det att VR arrangerade ersättande bussar, anser diskriminerings- och jämställdhetsnämnden att det inte kan anses vara orimligt för VR att arrangera ersättande transport som är passande för funktionsnedsatta personer.

Enligt diskrimineringslagens 11 § är särbehandling inte diskriminering, om behandlingen föranleds av lag och annars har ett godtagbart syfte och medlen för att uppnå detta syfte är proportionerliga.

I den 28 §:en stadgas, att när ett ärende som gäller diskriminering eller repressalier behandlas i domstol eller av någon annan myndighet ska den som inlett ärendet lägga fram utredning om de omständigheter som yrkandet grundar sig på. Om det utifrån de utredningar som lagts fram under behandlingen kan antas att förbudet mot diskriminering eller repressalier har överträtts, ska motparten för att upphäva presumtionen visa att förbudet inte har överträtts.

Det att sökande tagit kontakt med VR i god tid samt att sökande kunnat påvisa att det i trakten finns etablerade bussföretag som lämpar sig för att fungera som ersättande transport, påvisar att VR skulle ha haft förutsättningar att arrangera rimliga anpassningar i det ifrågavarande fallet. VR har inte tagit ställning till varför de inte skulle ha kunnat utnyttja den ifrågavarande busstransporten eller annan motsvarande transport som skulle ha möjliggjort jämbördig transport vid det planerade avbrottet. Det har även klargjorts att sökande på grund av sitt funktionshinder nekats transport under den planerade resedagen.

VR har ändrat sitt förfarande då VR först hävdade, att de inte erbjudit ersättande tillgänglig transport åt sökande, eftersom hon inte haft en förhandsbeställd biljett. Detta uttalande har VR senare korrigerat eftersom sökande hade en seriebiljett som köpts före ifrågavarande incident. VR har under behandlingen hos diskriminerings- och jämställdhetsnämnden korrigerat sitt förfarande så att alla passagerare med seriebiljett nu behöver reservera en platsbiljett på tåg.

VR meddelar att de har förbättrat sin kundkommunikation så att det i samband med informationen om ersättande bussar nämns, att de ersättande bussarna inte är tillgängliga med rullstol. VR menar att de arrangerar ersättande transport även för personer med rullstol i de fall då personen har haft en förhandsbeställd biljett.

Nämnden uppmanar VR att se till att de uppfyller sina skyldigheter i enlighet med bestämmelser om tillgänglighet, rimliga anpassningar och förbud mot diskriminering. VR:s praxis får inte leda till indirekt diskriminering där förfaringssätt som framstår som jämlikt kan komma att missgynna någon på grund av en omständighet som gäller honom eller henne som person, praxisen har ett godtagbart syfte och medlen för att nå detta syfte är lämpliga och behövliga.

Slutledning

I enlighet med vad som framkommer ovan, anser diskriminerings- och jämställdhetsnämnden att VR diskriminerat sökande då de inte erbjöd sökande rimliga anpassningar och då de nekade sökande transport för den förhandsbeställda resan.

Nämnden konstaterar, att VR inte får diskriminera personer med funktionsnedsättning på så vis, att de vid ersättande busstrafik behandlas på ett ofördelaktigare sätt än andra i jämförbar situation.

Diskriminerings- och jämställdhetsnämndens beslut

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden beslöt att godkänna föredragandens förslag.

Lagrum

Diskrimineringslag (1325/2014) 2, 8, 10 11, 15, 20, 21, 28

Europarådets och parlamentets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer 19 art

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (27/2016) 9 art

Ändringssökande

Instruktioner för ändringssökande bifogat.