



Sak nr. 19/2014

Uttalelse av 5. september 2014

Sakens parter:

X fylkeskommune - B

Likestillings- og diskrimineringsnemndas sammensetning:

Ivar Danielsen (møteleder)
Britt Elin Strand
Susann Funderud Skogvang
Usman Ivar Shakar
Astrid Merethe Svele

Saken gjelder

Klagen gjelder Likestillings- og diskrimineringsombudets (heretter ombudet) uttalelse av 30. januar 2014. Saken gjelder spørsmål om X fylkeskommunes TT-forskrift (FOR 2004-07-17 nr. 1163) er i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Saken reiser også spørsmål om X fylkeskommune har handlet i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne overfor B.

Sakens faktiske forhold

B er født i 1970 og bor i X fylke. Hun har en skiveskade, som ifølge vedlegg til legeerklæring gjør henne ute av stand til å benytte offentlig transport eller kjøre bil selv. Vedlegg til legeerklæringen oppgir at hun *«er såpass hardt rammet at sittehemning, ståhemning og funksjonssvikt når det gjelder å gå på harde underlag, at hun ikke kan gå til holdeplass (hardt underlag), stå og vente på transport – for deretter å sitte eller på buss, tog etc.»*. Nærmeste holdeplass er 500 meter fra bostedet hennes.

X fylkeskommune gir tilbud om transporttjenester til innbyggere med nedsatt funksjonsevne (TT-ordningen). TT-ordningen er regulert i egen forskrift fastsatt av fylkestinget (FOR 2004-07-17 nr. 1163). Formålet med ordningen er at funksjonshemmede personer som ikke kan benytte offentlig kommunikasjonsmiddel, skal ha et transporttilbud til fritidsreiser.

TT-brukerne fordeles i fire kategorier; normal reiserett, utvidet reiserett, redusert reiserett og ekstra tildeling til søkere med store transportkostnader. Sistnevnte kommer i tillegg til utvidet reiserett.

TT-forskriftens § 2-5 lyder som følger:

«§ 2. Vilkår for reiserett

For å få innvilget reiserett må søkeren:

- a) ha en funksjonshemming som antas å vare lenger enn 2 år*
- b) på grunn av funksjonshemmingen være ute av stand til (på egenhånd) å benytte buss, tog og annet offentlig kommunikasjonsmiddel*
- c) være folkeregistrert i X fylke*

§ 3. Søknaden

Reiserett innvilges etter søknad. Søknaden må inneholde:

- legeerklæring med diagnose og funksjonsbeskrivelse av funksjonshemmingen og*
- egenerklæring med begrunnelse for søknaden og opplysning om søkeren har bil innkjøpt med støtte fra NAV*

Legeerklæringen og egenerklæringen fylles ut på eget skjema fastsatt av X fylkeskommune.

§ 4. Periode for reiserett

Reiserett gis for en periode på 2 år.

For brukere som har dokumentert en funksjonshemming med varighet på 5 år eller mer, kan reiserett gis for en periode på 5 år.

TT-brukere som flytter fra X fylke og folkeregistreres i en annen fylkeskommune, mister reiseretten.

Legeerklæring skal fornyes for hver periode.

§ 5. Reiserett

X fylkeskommune fastsetter årlig verdien av reiseretten som skal tildeles brukere med normal reiserett pr. kalenderår i tildelingsperioden.

Redusert reiserett utgjør 2/3 av normal reiserett pr. kalenderår i tildelingsperioden og gis til søkere som har et periodisk behov.

Utvidet reiserett utgjør det dobbelte av normal reiserett pr. kalenderår i tildelingsperioden og gis til søkere som kan dokumentere et særskilt behov.

Rullestolbrukere, psykisk utviklingshemmede, blinde og synshemmede, samt personer som må bruke bærbart surstoffapparat gis utvidet reiserett.

Søkere med bil innkjøpt med støtte fra NAV kan innvilges redusert reiserett.

Søkere med førerkort og tilgang til egen bil kan innvilges redusert reiserett.

Beboere på sykehjem eller annen boform for heldøgns omsorg og pleie over 67 år kan innvilges redusert reiserett.

Søkere med store transportkostnader på grunn av behov for spesialdrøsje for rullestoltransport o.l. kan søke om ekstra tildeling.»

Forskriften § 11 lyder:

«Det kan i særlige tilfeller gjøres unntak fra forskriftens regler.»

I vedtak av 8. januar 2013 fikk B innvilget ordinær reiserett, jf. forskriften §§ 2 og 5. Vedtaket ble påklaget 16. januar 2012 da hun ikke hadde fått innvilget utvidet reiserett. Klage på vedtak ble behandlet av X fylkeskommunes klagenemnd 19. mars og 16. april 2013. Klagen ble ikke tatt til følge.

B har opplyst overfor nemnda at normal reiserett ga brukerne kr 2 200 per halvår i 2014, noe som innebærer at TT-kort gir ca. 4 korte reiser tur-retur i halvåret. Utvidet reiserett ville gitt 4 700 per halvår. B har videre opplyst at et ubegrenset antall reiser med X gode kollektivtilbud ville kostet henne kr 3 250 per år.

Behandlingen hos Likestillings- og diskrimineringsombudet og videre saksgang

B klaget til Likestillings- og diskrimineringsombudet i e-post datert 8. juni 2013.

I uttalelse av 30. januar 2014 konkluderte ombudet med følgende:

«Likestillings- og diskrimineringsombudet har kommet frem til at X fylkeskommune har brutt diskriminerings- og tilgjengelighetsloven av 2008 § 4 da B fikk avslag på utvidet reiserett

fordi hun ikke er rullestolbruker, psykisk utviklingshemmet, blind, synshemmet eller må bruke bærbart surstoffapparat, uten noen form for individuell behovsprøving.

Ombudet har også kommet fram til at forskrift for transporttjeneste for funksjonshemmede i X § 5 tredje og fjerde ledd er i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven av 2013 § 5 jf. § 6 når den kun gir utvidet reiserett til personer med bestemte former for nedsatt funksjonsevne, uten individuell behovsprøving.»

X fylkeskommune klaget over ombudets uttalelse ved brev datert 24. februar 2014. Klagen må anses for å ha kommet rettidig. På bakgrunn av klagen har ombudet vurdert saken på nytt, men fastholder sin konklusjon. Klagen ble oversendt til Likestillings- og diskrimineringsnemnda ved ombudets brev av 28. februar 2014.

Saken ble behandlet i nemndas møte 26. august 2014. I behandlingen deltok nemndas medlemmer Ivar Danielsen (møteleder), Britt Elin Strand, Susann Funderud Skogvang, Usman Ivar Shakar og Astrid Merethe Svele. B var til stede i nemndas møte. X fylkeskommune deltok ikke. Som observatør fra ombudet var Kristel Jüriloo til stede. Nemndas sekretariat var representert ved Else Anette Grannes, Anette Klem Funderud og Ingeborg Aas.

Partenes argumenter

X fylkeskommune har i hovedsak anført:

X fylkeskommune har ikke handlet i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Det følger av diskrimineringsforbudet at det må foreligge en årsakssammenheng mellom den nedsatte funksjonsevnen og forskjellsbehandlingen. Det konkrete spørsmålet blir således om Bs nedsatte funksjonsevne er årsak til at hun ikke er innvilget utvidet støtte. Svaret må nødvendigvis bli negativt.

Diskrimineringsforbudet rammer kun den forskjellsbehandlingen mellom mennesker med nedsatt funksjonsevne og dem med full funksjonsevne som kan forklares med nettopp dette forhold (for eksempel at bygninger og transportmidler ikke er tilpasset rullestolbrukere, noe som fører til at disse får redusert tilgang til offentlige og private tjenestetilbud med videre). Bestemmelsen rammer ikke forskjellsbehandling som ikke har sin forklaring i nedsatt funksjonsevne. Forskjellsbehandling mellom funksjonshemmede, i den forstand at en gruppe gis rett til en ytelse som den andre ikke får, er således ikke forbudt etter loven.

Ombudet viser i sin uttalelse til artikkel 9 i FN-konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Konvensjonen innebærer imidlertid ikke en forpliktelse til å øke de budsjettmessige rammer til TT-ordningen i fylkeskommunens budsjett, noe som ville bli en nødvendig følge av enhver utvidelse av den gruppe som har rett til en ytelse på et bestemt nivå. Adressaten for § 9 er de sentrale myndigheter, slik som for andre folkerettslige forpliktelser. Det skal for øvrig vises til konvensjonens artikkel 4, punkt 2, hvor det ligger et forbehold i formuleringen «*så langt det er mulig med de ressurser som er til rådighet*».

Ikke i noen tilfeller foretas individuelle vurderinger av behovet for støtte til fritidsreiser. I 2012 ble forskriften endret med den hensikt å styrke tilbudet til grupper av brukere med de tyngste funksjonshemminger. Tilskuddet til brukere med utvidet beløp og rullestolbrukere

avhengig av spesialtransport ble økt med omtrent 30 %. Tilskuddet til brukere med redusert og ordinær reiserett ble dermed noe mindre.

De fleste fylkeskommuner har valgt å prioritere tilsvarende grupper i sine TT-ordninger. Nåværende administrasjon i fylkeskommunen er ikke kjent med begrunnelsen for hvorfor akkurat disse gruppene er prioritert, og har heller ikke funnet svar i arkiverte dokumenter.

Likebehandlingsprinsippet og forutsigbarhet er sentralt ved behandling av søknader om TT-kort. Av hensyn til likebehandling er det derfor en fordel i størst mulig grad å ha objektive vilkår for tildeling av TT-kort.

For fylkeskommunen er det også viktig å ha en effektiv administrering av ordningen, slik at mest mulig av midlene kan benyttes til transport. Det behandles ca. 3 000 søknader per år, og sett opp mot at beløpet som tildeles den enkelte er begrenset, er det vesentlig å unngå at avgjørelsene blir for skjønnspreget og basert på individuelle behov.

TT-forskriften er vedtatt av fylkestinget og gjelder fylkeskommunens forpliktelse til å tildele økonomisk støtte. Hvis det skulle være slik at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven legger forpliktelse på offentlige organer til å la en støtteordning omfatte flere grupper enn man hadde tenkt seg, vil rekkevidden kunne bli vanskelig å fastlegge. Man måtte spørre seg hvilke grupper som skal sammenlignes med den gruppe som ligger innenfor støtteordningen. «Behovet» for støtte er knapt noe rettslig kriterium å støtte seg til. Dersom ombudets konklusjon blir stående, vil dette også ha politiske og samfunnsøkonomiske konsekvenser.

Ombudets standpunkt om at en eventuell utvidet reiserett må vurderes ut i fra individuelle behov, har heller ingen holdepunkter i diskriminerings- og tilgjengelighetslovgivningen.

B har i hovedsak anført:

Bestemmelsen i forskrift for transport for funksjonshemmede i X fylke § 5 tredje og fjerde ledd diskriminerer personer med andre former for nedsatt funksjonsevne enn dem som er nevnt i forskriften.

Hun blir diskriminert når hun ikke får utvidet reiserett. Hun har like stort behov for å reise som de opplistede gruppene i forskriften. Sittehemming er en funksjonshemming. Rygg- og bekkentilstander og operasjonssekveler er vanligste årsaker og medfører også ofte ståhemming og redusert evne til å gå på hardt underlag. De fleste vil oppleve tilstanden som svært traumatiserende. Sittehemming er en av de mest sosialt invalidiserende funksjonshemmingene og rammer ofte relativt unge mennesker. Ved transport må hun ligge delvis/helt i forsetet, uten omveier eller ventetid, eventuelt med mulighet for å gå underveis. Sammenliknet med en del andre grupper har sittehemmede et stort behov for å reise hyppig på grunn av flere funksjonsnedsettelse (stå, gå, sitte) som gjør det vanskelig å utføre flere ærend/aktiviteter i forbindelse med en enkelt reise. Tilrettelegging i bygg, som blant annet ergonomiske stoler, er så å si fraværende. Gruppen lever relativt innesperret på grunn av blant annet utilstrekkelig transporttilbud.

Forskjellsbehandlingen er usaklig når det ikke gis utvidet reiserett på grunnlag av en individuell behovsvurdering, men kun til personer med bestemte typer diagnose. TT-ordninger skal kompensere for at mennesker ikke kan bruke kollektivtilbud. X fylkeskommens formål med utvidet reiserett er økt tilbud til de tyngste funksjonshemmede. Fylkeskommunen har ingen begrunnelse for antakelsen om at prioriterte grupper er mer

funksjonshemmet med hensyn til å reise kollektivt og å delta i samfunnet og har større behov for å reise enn alle andre. TT-forskriften § 5 medfører økt reell ulikhet mellom grupper, økte forskjeller med hensyn til samfunnsdeltakelse for alle, uavhengig av funksjonsevne, og diskriminering. Det finnes bedre løsninger som oppnår formålet med loven og med utvidet reiserett, sikrer bedre mot diskriminering, følger likebehandlingsprinsippet basert på objektive vilkår, ikke har uheldige virkninger for de som har store funksjonshemninger og som likevel gir effektiv saksbehandling.

Rettslig grunnlag

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven av 20. juni 2008

Diskriminerings- og tilgjengelighetslovens formål følger av § 1:

«Lovens formål er å fremme likestilling og likeverd, sikre like muligheter og rettigheter til samfunnsdeltakelse for alle, uavhengig av funksjonsevne, og hindre diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.

Loven skal bidra til nedbygging av samfunnsskapt funksjonshemmende barrierer og hindre at nye skapes.»

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4 forbyr diskriminering. Bestemmelsens første til fjerde ledd lyder:

«Direkte og indirekte diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne er forbudt.

Med direkte diskriminering menes at en handling eller unnlattelse har som formål eller virkning at personer på grunn av nedsatt funksjonsevne blir behandlet dårligere enn andre blir, er blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon.

Med indirekte diskriminering menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som fører til at personer på grunn av nedsatt funksjonsevne stilles dårligere enn andre.

Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller dem som forskjellsbehandles, anses ikke som diskriminering etter loven her. Forskjellsbehandling i arbeidslivet må i tillegg være nødvendig for utøvelsen av arbeid eller yrke».

Om unntaksbestemmelsen i § 4 fjerde ledd er det i lovens forarbeider, Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) side 253, uttalt at:

«Hvorvidt et formål er saklig, vil bero på en konkret vurdering av om formålet anses rimelig og legitimt. Videre må det vurderes om formålet er av en slik art at prinsippet om likebehandling bør vike. Forskjellsbehandlingen må være «nødvendig» for å oppnå formålet. Foreligger det andre ikke-diskriminerende handlingsalternativer som er egnet til å oppnå formålet, og som ikke er uforholdsmessig ressurskrevende, vil dette være et sterkt argument for at forskjellsbehandlingen ikke er nødvendig. Selv om midlene som er valgt for å oppnå formålet er nødvendige, må de ikke være «uforholdsmessig inngripende» overfor den eller de som rammes. Følgelig må det foretas en avveining mellom mål og middel.»

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven av 21. juni 2013

Lovens formål følger av § 1:

«Lovens formål er å fremme likestilling uavhengig av funksjonsevne. Likestilling innebærer:

- a) likeverd,*
- b) like muligheter og rettigheter,*
- c) tilgjengelighet og*
- d) tilrettelegging.*

Loven skal bidra til nedbygging av samfunnsskapte funksjonshemmende barrierer og hindre at nye skapes.»

Forbud mot direkte og indirekte diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne følger av § 5. Bestemmelsen lyder slik:

«Diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne er forbudt. Forbudet gjelder diskriminering på grunn av faktisk, antatt, tidligere eller fremtidig nedsatt funksjonsevne. Forbudet gjelder også diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne hos en person som den som diskrimineres har tilknytning til.

Med diskriminering menes direkte og indirekte forskjellsbehandling som ikke er lovlig etter § 6 eller § 7. Med direkte forskjellsbehandling menes en handling eller unnlattelse som har som formål eller virkning at en person blir behandlet dårligere enn andre i tilsvarende situasjon, og at dette skyldes nedsatt funksjonsevne. Med indirekte forskjellsbehandling menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som fører til at personer stilles dårligere enn andre, og at dette skjer på grunn av nedsatt funksjonsevne.»

Adgangen til lovlig forskjellsbehandling følger av lovens § 6:

«Forskjellsbehandling er ikke i strid med forbudet i § 5 når:

- a) den har et saklig formål,*
- b) den er nødvendig for å oppnå formålet og*
- c) det er et rimelig forhold mellom det man ønsker å oppnå og hvor inngripende forskjellsbehandlingen er for den eller de som stilles dårligere.»*

Det følger av lovens forarbeider at bestemmelsen viderefører det som tidligere var gjeldende rett (i tidligere diskriminerings- og tilgjengelighetslov § 4 fjerde ledd), jf. Prop.88 L (2012-2013) side 180.

Nemndas vurderinger

Spørsmålet for nemnda er om X fylkeskommunes TT-forskrift er i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Spørsmålet er også om X fylkeskommune handlet i strid med forbudet mot diskriminering overfor B da hun ikke fikk individuell behovsprøving av sin søknad om utvidet reiserett.

Nemnda har kompetanse til å føre tilsyn med og medvirke til gjennomføringen av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Dette følger av lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda § 1 annet ledd nr. 3 (diskrimineringsombudsloven nr. 40/2005).

Det følger av diskrimineringsombudsloven § 9 at nemnda ikke kan oppheve eller endre vedtak truffet av andre forvaltningsorganer. I denne saken har X fylkeskommune truffet enkeltvedtak i forbindelse med Bs søknad om utvidet reiserett. TT-forskriften er også å anse som et vedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c (lov av 10. februar 1967). Nemnda legger til grunn at den har kompetanse til å gi en uttalelse i foreliggende sak, jf. diskrimineringsombudsloven § 7 jf. § 9.

Den 1. januar 2014 trådte en ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov i kraft (lov nr. 61/2013). Ombudet har i sin uttalelse først behandlet spørsmålet om forskriften er i strid med denne lovs § 5 jf. § 6. Deretter har ombudet behandlet spørsmålet om X fylkeskommune har handlet i strid med den tidligere diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4 (lov nr. 42/2008) overfor B i forbindelse med at hun fikk avslag på sin søknad om utvidet reiserett 16. april 2013. Nemnda legger til grunn, i tråd med ombudets behandling av saken, at både tidligere og ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov skal legges til grunn også for nemndas behandling.

Det følger av TT-forskriften at TT-reiser til funksjonshemmede er en del av det samlede kollektivtilbudet i X fylkeskommune. Det ordinære kollektivtilbudet, bestående av buss, trikk og t-bane, er omfattende og gir god tilgjengelighet. Dette kollektivtilbudet blir subsidiert av fylkeskommunen. Fylkeskommunen har derfor, etter nemndas syn, en plikt etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven til å gi et transporttilbud til de innbyggerne som ikke kan benytte seg av det ordinære kollektivtilbudet på grunn av sin nedsatte funksjonsevne. TT-forskriften utgjøre i praksis en begrensning av reisemuligheter for personer med nedsatt funksjonsevne sammenlignet med de som kan nyttiggjøre seg av ordinær offentlig transport.

X fylkeskommune har anført at TT-forskriften ikke er i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 5 fordi bestemmelsen ikke rammer forskjellsbehandling mellom grupper av personer med nedsatt funksjonsevne, og at det følgelig ikke foreligger årsakssammenheng mellom Bs nedsatte funksjonsevne og det at hun ikke får utvidet reiserett. Nemnda er ikke enig i dette.

Ifølge lovens ordlyd er et av vilkårene for diskriminering at man på grunn av nedsatt funksjonsevne blir «*behandlet dårligere enn andre i tilsvarende situasjon*». Det fremgår verken av lovens ordlyd eller lovens forarbeider at den faktiske eller hypotetiske sammenlikningspersonen skal være en uten nedsatt funksjonsevne.

Etter nemndas syn er det hjemmel både i TT-forskriften § 5 tredje ledd og § 11 for å gi flere med tunge funksjonshemninger utvidet reiserett. Det er derfor ikke forskriften som sådan som synes å være i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 5, men praktiseringen av denne. Nemnda vil imidlertid bemerke at forskriften likevel kunne vært tydeligere på dette punktet.

X fylkeskommune har subsidiært anført at fylkeskommunens praktisering av forskriften likevel ikke er ulovlig forskjellsbehandling, fordi den er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og den er ikke uforholdsmessig overfor de som stilles dårligere. Fylkeskommunen viser til likebehandlingsprinsippet, forutsigbarhet og effektiv administrering av ordningen. Fylkeskommunen viser også til at utvidet reiserett til flere vil få store samfunnsøkonomiske konsekvenser.

Nemnda er enig med X fylkeskommune i at likebehandling, forutsigbarhet og effektiv administrering er saklige formål, men kan ikke se at det er nødvendig bare å gi enkelte grupper med nedsatt funksjonsevne utvidet reiserett for å oppnå dette. Ved å gi utvidet reiserett etter funksjonsgrad i stedet for type av funksjonsnedsettelse, vil de nevnte formålene kunne bli oppfylt uten å forskjellsbehandle. Nemnda kan heller ikke se at de samfunnsøkonomiske konsekvensene vil bli så store som fylkeskommunen anfører. Å begrense og redusere muligheten til reiseaktivitet for personer med nedsatt funksjonsevne kan, etter nemndas syn, innebære større samfunnsøkonomiske konsekvenser enn å øke eller omfordele midler til TT-reiser.

Nemndas konklusjon er følgelig at X fylkeskommunes praktisering av forskrift for transporttjeneste for funksjonshemmede i X fylke er i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 5 (lov nr. 61/2013), og at fylkeskommunen handlet i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne overfor B da hun ikke har fått prøvd sin sak individuelt, jf. diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4 (lov nr. 42/2008).

X fylkeskommunes klage har ikke ført frem.

Uttalelsen er enstemmig.

Sak 19/2014

Likestillings- og diskrimineringsnemnda har gitt følgende uttalelse:

Praktiseringen av forskrift for transporttjeneste for funksjonshemmede i X fylke § 5 tredje og fjerde ledd er i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 5 (lov nr. 61/2013).

X fylkeskommune handlet i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne overfor B, jf. diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4 (lov nr. 42/2008).

Ivar Danielsen(sign.)
møteleder

Britt Elin Strand (sign.)

Susann Funderud Skogvang(sign.) Usman Ivar Shakar(sign.) Astrid Merethe Svele(sign.)