

Ärende GRA 2017/528 **handling** 32
Handläggare Anna Werner

Taxi Kurir i Stockholm AB
Ellipsvägen 12
141 75 Kungens kurva

Tillsyn avseende tillgänglighet vid färdtjänstresa med ledarhund

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har mot bakgrund av inkomna uppgifter om en händelse på Arlanda granskat om Taxi Kurir i Stockholm AB (Taxi Kurir) vidtagit skäliga åtgärder för tillgänglighet i fråga om möjligheten att resa med ledarhund.

DO:s beslut

DO bedömer att utredningen inte ger stöd för att Taxi Kurir har överträtt förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet som gäller i fråga om stöd i form av färdtjänst, 2 kap. 13 § 3 och 1 kap. 4 § 3 diskrimineringslagen (2008:567), DL.

Om ärendet

Bakgrund till DO:s beslut att inleda tillsyn

DO har tagit emot uppgifter om att en person (nedan kallad A) har blivit utsatt för diskriminering i form av bristande tillgänglighet. Efter ett arbetsuppdrag vid Swedaviahuset på Arlanda skulle A åka hem. Hon är blind och hade med sig sin ledarhund. Swedaviahuset ligger utanför själva terminalområdet. A ringde till färdtjänstens bokningscentral och fick besked om att hon inte kunde få en färdtjänstbil från den aktuella adressen och att hon istället borde resa med Arlanda Express. A bedömde att hon inte kunde åka Arlanda Express, eftersom det var en ganska lång promenad dit och hon inte heller kunde få hjälp med ledsagning. A bestämde sig för att ta en färdtjänstbil från terminal 5 vid Arlanda och fick hjälp att ta sig dit av den kund som hon haft möte med. Vid terminal 5 gick kunden fram till 14-20 olika taxibilar som är knutna till färdtjänst, bland annat Taxi Kurir, men alla bilar nekade att köra A på grund av hennes ledarhund. A ringde istället till taxibolaget och det kom en bil efter tio minuter. Föraren sa till A att det måste ha blivit ett fel i beställningen och att det inte var beställt färdtjänst med ledarhund. Totalt stod A på plats i 45 minuter, väldigt många bilar körde förbi och ingen kunde köra henne med ledarhund. Till slut tog A en vanlig taxi från ett annat taxiföretag, för dem var det inga problem med ledarhund.

Mot bakgrund av de lämnade uppgifterna har DO beslutat att inleda tillsyn av Taxi Kurir. DO har i ett parallellt ärende (GRA 2017/527) genomfört motsvarande granskning beträffande Sverigetaxi i Stockholm AB.

Utredningen i ärendet

DO har begärt yttranden från Taxi Kurir i syfte att granska om Taxi Kurir vidtagit skäliga åtgärder för tillgänglighet för att möjliggöra för ledarhundsförare att resa med färdtjänst. DO har även inhämtat kompletterande uppgifter från A.

Uppgifter från Taxi Kurir

Taxi Kurir har lämnat sammanfattningsvis följande uppgifter. Taxi Kurir har i uppdrag att utföra färdtjänst- och sjukresor åt Stockholms läns landsting (SLL). Beställningscentralen för färdtjänstresor sköts av en annan aktör, Samres. Färdtjänst- och sjukresor utförs av taxifordon som även åtar sig köruppdrag åt privatpersoner, företagskunder och offentliga avtalsparter. Fordonen måste vara beredda att tillgodose behoven hos alla typer av resenärer. Kunder som avser ta med pälsdjur måste som utgångspunkt förhandsboka sin resa. Totalt har Taxi Kurir 1200 fordon anslutna till sin beställningscentral varav ca 300 fordon är anpassade för att utföra köruppdrag där pälsdjur får åka med i fordonet.

Transport av pälsdjur kräver särskilda fordon. Utbudet av pälsdjursanpassade fordon ska även sättas i relation till efterfrågan. Taxi Kurir tar emot betydligt fler kunder som efterfrågar ett allergisäkrat fordon än de som efterfrågar fordon som kan ta pälsdjur. Utgångspunkten är därför att transporter där djur medföljer ska förbokas. Givetvis kan det förekomma situationer där kunder har tur och hittar ett fordon på gatan som kan ta pälsdjur. Av anmälan framgår att A ringt och beställt färdtjänst och att hon har tackat nej till en transport när bilen anlät till terminalen med hänvisning till förarens bemötande som gjorde att anmälaren inte kände sig trygg att åka med denne. Taxi Kurir beklagar givetvis om föraren inte levde upp till kundens förväntningar. I det aktuella fallet hade det säkert varit möjligt att reda ut missförståndet, antingen innan resan påbörjades eller i efterhand.

Det är färdtjänsten inom SLL som bär ansvaret för att tillse att färdtjänstresor tillhandahålls. SLL har statistik över hur det faktiska behovet ser ut. Enligt uppgift från SLL skedde 10 566 beställningar av färdtjänst med ledarhund eller pälsdjur under år 2017. Det motsvarar 0,3 % av alla färdtjänstresor inom landstinget under 2017. Antalet allergianpassade färdtjänstresor som beställdes under 2017 var 45 122 stycken vilket motsvarar 1,28 % av alla resor. 25 % av Taxi Kurirs fordon är anpassade för att köra resenärer med ledarhund.

Det råder speciella restriktioner för upphämtning av taxi inom Arlandas område vilket varken SLL eller Taxi Kurir bestämt. Taxi Kurir har inte utsatt anmälaren för diskriminering.

Anmälares kompletterande uppgifter

DO har även inhämtat kompletterande uppgifter från A, som uppgett i huvudsak följande. Det som A ville ta med sig under resan från Arlanda var hennes hjälpmedel. Det finns ca 80 ledarhundsförare i Stockholm och de använder ofta färdtjänst. Det vore ett mycket osannolikt sammanträffande om det endast fanns allergisanerade bilar på plats givet de proportioner av olika typer av bilar som taxibolagen uppger sig ha. Det är ett vanligt förekommande problem att taxiförare inte vill ta med hennes hjälpmedel i bilen och hon är inte ensam. Det är ett strukturellt problem att så få verkar vilja köra resenärer med ledarhund.

Rättslig reglering på området

Enligt 1 kap. 4 § 3 DL avses med bristande tillgänglighet: att en person med en funktionsnedsättning missgynnas genom att sådana åtgärder för tillgänglighet inte har vidtagits för att den personen ska komma i en jämförbar situation med personer utan denna funktionsnedsättning som är skäliga utifrån krav på tillgänglighet i lag och annan författning, och med hänsyn till

- de ekonomiska och praktiska förutsättningarna,
- varaktigheten och omfattningen av förhållandet eller kontakten mellan verksamhetsutövaren och den enskilde, samt
- andra omständigheter av betydelse.

Enligt 2 kap. 12 § 1 st. 1 DL är diskriminering förbjuden för den som utanför privat- och familjelivet tillhandahåller bland annat tjänster till allmänheten.

Den som i förhållande till allmänheten företräder den som avses i första stycket ska likställas med denne.

Enligt 2 kap. 13 § 3 DL är diskriminering förbjuden i fråga om stöd i form av färdtjänst och riksfärdtjänst och bostadsanpassningsbidrag.

Av 5 kap. 2 § DL framgår att om en arbetstagare i verksamhet som avses i bland annat 2 kap. 13 § DL diskriminerar någon eller utsätter någon för repressalier ska diskrimineringsersättningen betalas av arbetsgivaren. Den som för annans räkning utför arbete under omständigheter liknande dem i ett anställningsförhållande ska likställas med arbetstagare.

DO:s bedömning

Utformningen av förbudet mot diskriminering i fråga om stöd i form av färdtjänst och dess betydelse för DO:s prövning i ärendet

Med färdtjänst avses särskilt anordnade transporter för personer med funktionsnedsättning. Enligt 2 kap. 1 § lag (2010:1065) om kollektivtrafik ska den eller de som ansvarar för kollektivtrafiken även ansvara för färdtjänsten. I Stockholms län ansvarar SLL för färdtjänsten. SLL har upphandlat utförandet av färdtjänst och hade vid det aktuella tillfället ingått avtal med bland andra Taxi Kurir.

Den som reser med allmän kollektivtrafik skyddas av det diskrimineringsförbud som gäller vid tillhandahållande av tjänster. Lagstiftaren har emellertid valt att införa ett särskilt diskrimineringsförbud som gäller i fråga om stöd i form av färdtjänst. Inledningsvis kan det därför finnas skäl att beröra skillnaderna mellan diskrimineringsförbudet i 2 kap. 12 § 1 DL som gäller vid tillhandahållande av tjänster och diskrimineringsförbudet i 2 kap. 13 § 3 DL som gäller i fråga om stöd i form av färdtjänst.

Enligt 2 kap. 12 § 1 st. 1 DL är diskriminering förbjuden för den som utanför privat- och familjelivet tillhandahåller bland annat tjänster till allmänheten. Av bestämmelsens lydelse framgår således att ansvaret för en eventuell överträdelse av förbudet åvilar en särskilt utpekad aktör – den som ”tillhandahåller” tjänsten. Enligt 2 kap. 12 § 2 st. DL ska den som i förhållande till allmänheten företräder den som tillhandahåller tjänsten likställas med denne. Detta innebär att ett utvidgat diskrimineringsrättsligt ansvar gäller för den som tillhandahåller tjänster i förhållande till vad som gäller ifråga om övriga diskrimineringsförbud. Utöver att ansvara för handlingar av anställda i den egna verksamheten kan den som tillhandahåller en tjänst således hållas ansvarig även för diskriminerande handlingar som begås av andra personer som företräder den egna verksamheten utåt. I förarbetena till DL nämns som exempel ordningsvakter, entrévärdar och butikskontrollanter. Diskriminering som sådana personer gör sig skyldiga till ska alltså anses vara diskriminering av den som tillhandahåller tjänsten (se prop. 2007/08:95 s. 520).

Frågan om vem som ska anses tillhandahålla en viss tjänst, och därmed ansvara för diskriminering vid tjänstens utförande, har behandlats av Högsta domstolen i avgörandet NJA 2017 s. 1065. Målet gällde frågan om en regional kollektivtrafikmyndighets ansvar för diskriminering i form av bristande tillgänglighet vid tillhandahållande av tjänsten bussresa, utförd av en underentreprenör till det privata trafikbolag som regionen hade gett i uppdrag att utföra linjetrafik med buss i länet. I avgörandet konstaterade Högsta domstolen att bedömningen av vem som tillhandahåller en tjänst primärt ska göras från civilrättsliga utgångspunkter. Med hänsyn bland annat till att busspassagerarna köpte sin biljett av regionen, att intäkterna från biljettförsäljningen tillföll regionen samt att det för passagerarna framstod som att det var regionen som tillhandahöll tjänsten, ansåg Högsta domstolen att det fick anses vara regionen som i diskrimineringslagens mening tillhandahållit tjänsten bussfärd och därigenom ansvarade för att förbudet mot diskriminering inte överträdades. Den underentreprenör som vid tillfället trafikerade busslinjen skulle enligt bestämmelsen i 2 kap. 12 § 2 st. DL likställas med landstinget.

Förbudet mot diskriminering på färdtjänstens område enligt 2 kap. 13 § 1 st. 3 DL skiljer sig till sin utformning från det förbud som gäller vid tillhandahållande av tjänster. Diskrimineringsförbudet omfattar ”stöd i form av färdtjänst”, och utpekar alltså inte någon särskild aktör som ansvarig för överträdelser inom detta område. Av stor betydelse är också att det inom färdtjänstens område inte finns någon motsvarighet till det särskilda ansvar för personer som företräder den egna verksamheten utåt som gäller vid

tillhandahållande av varor och tjänster. Istället gäller att arbetsgivare inom detta område ansvarar för sina anställdas agerande. Den som för annans räkning utför arbete under omständigheter liknande dem i ett anställningsförhållande ska därvid likställas med arbetstagare, 5 kap. 2 § DL. Sammanfattningsvis innebär det sagda att varje aktör som fullgör någon form av uppgift inom färdtjänstens område som huvudregel ansvarar diskrimineringsrättsligt för sitt eget och sina arbetstagares handlande, men inte för handlande av andra kategorier av personer som kan anses företräda aktören utåt, till exempel kontrakterade underentreprenörer.

I förevarande fall är det fråga om anmäld diskriminering i samband med en färdtjänstresa, varför DO prövar den anmälda händelsen utifrån bestämmelsen om förbud mot diskriminering på färdtjänstens område i 2 kap. 13 § 1 st 3 DL. Den prövning som DO ska göra i ärendet skiljer sig alltså från de frågor som Högsta domstolen hade att ta ställning till i NJA 2017 s. 1065.

Har Taxi Kurir överträtt förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet?

Synskadades möjlighet att åka färdtjänst med sin ledarhund är en fråga om tillgänglighet. DO:s tillsyn i detta ärende avser Taxi Kurir, i egenskap av ett av de större bolag som av SLL fått i uppdrag att utföra färdtjänstresor. Av utredningen i ärendet framgår att Taxi Kurirs verksamhet i huvudsak består i att bedriva beställningscentral för taxi. Bolaget har inte några egna taxibilar eller anställda chaufförer. Taxi Kurir anlitar istället taxiåkerier som underentreprenörer för att utföra köruppdraget.

Den allmänna principen är att den som ansvarar för en viss verksamhet som omfattas av diskrimineringslagen också ansvarar för att verksamheten bedrivs utan diskriminering. Ansvar och den faktiska kontrollen över verksamheten följs åt. Principen äger tillämplighet även när det gäller ansvaret för diskriminering i form av bristande tillgänglighet (se prop. 2013/14:198). DO har ovan redogjort för att arbetsgivare inom färdtjänstens område ansvarar för anställda samt för vissa uppdragstagare. Det finns på färdtjänstens område inte någon motsvarighet till det ansvar för företrädare som gäller vid tillhandahållande av tjänster.

Av utredningen framgår vidare att Taxi Kurir inte ansvarar för bokningscentralen för färdtjänst. Det är SLL som beslutar om tillstånd till färdtjänst och vilka villkor som ett sådant tillstånd ska vara förenat med. Det är vidare SLL som beslutar om vilka resemöjligheter som ska finnas tillgängliga för den som har beviljats tillstånd till färdtjänst. Taxi Kurir har uppgett att det gäller särskilda restriktioner för upphämtning på Arlanda och att detta inte är något som bolaget råder över. DO:s tillsyn har mot denna bakgrund i första hand omfattat frågor som rör Taxi Kurirs generella kapacitet att ta emot färdtjänstresenärer med ledarhund, och då särskilt om bolaget inom ramen för sin faktiska kontroll över taxiverksamheten vidtagit skäliga åtgärder för att säkerställa att det i fordonsflottan finns ett tillräckligt antal bilar som är anpassade för att kunna ta emot ledarhundar.

Av förarbetena till förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet framgår att de åtgärder som kan komma i fråga i de allra flesta fall bör handla om enklare åtgärder för tillgänglighet och är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet (se prop. 2013/14:198 s. 64). Taxi Kurir har uppgett att ca 25 % av deras fordon är anpassade för att ta färdtjänstresenärer med pälsdjur. Vidare uppges att 0,3 % av antalet färdtjänstkörningar under år 2017 skedde med ledarhund.

Mot bakgrund av vad Taxi Kurir uppgett om antalet fordon som är knutna till Taxi Kurirs fordonsflotta och som är anpassade för att köra färdtjänst med ledarhund bedömer DO att utredningen inte ger stöd för att Taxi Kurir i detta avseende underlåtit att vidta skäliga åtgärder för tillgänglighet.

Den typ av färdtjänstresor som nu är aktuella utförs av vanliga taxifordon som även åtar sig köruppdrag åt privatpersoner, företagskunder och offentliga avtalsparter. DO har i utredningen kunnat konstatera att det råder restriktioner för upphämtning på Arlanda och att färdtjänstens bokningscentral nekat anmälaren att beställa en färdtjänstbil till Arlanda. Mot denna bakgrund och med beaktande av de förutsättningar som råder för taxiverksamhet bedömer DO att det inte skäligen kan krävas att Taxi Kurir inom ramen för sitt uppdrag att utföra färdtjänstresor åt SLL skulle tillse att det alltid finns ett visst antal tillgängliga bilar på Arlanda för transport av ledarhundar (pälsdjur). Ett sådant krav skulle gå utöver diskrimineringslagens krav på skäliga åtgärder för tillgänglighet.

När det gäller de av A lämnade uppgifterna om att taxichaufförer anslutna till Taxi Kurir nekat att köra henne på grund av hennes ledarhund framgår det av Taxi Kurirs uppgifter att bolaget saknar anställda chaufförer.

En förutsättning för att Taxi Kurir skulle kunna bära ansvar för eventuella diskriminerande handlingar begångna av någon eller några av de chaufförer som utför färdtjänstuppdrag för bolagets räkning är då att de aktuella chaufförerna utfört sitt arbete under omständigheter liknande dem i ett anställningsförhållande och därför ska likställas med en arbetstagare.

Den utredning som DO har tillgång till i ärendet ger inte underlag för någon sådan bedömning. Enligt DO:s bedömning skulle det också vara förknippat med betydande svårigheter att identifiera de enskilda taxiåkerier och chaufförer som varit involverade i det aktuella händelseförloppet på Arlanda. Mot denna bakgrund framstår ytterligare utredningsinsatser i ärendet inte som motiverade.

Sammantaget bedömer DO att utredningen inte ger stöd för att Taxi Kurir överträtt förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet i fråga om stöd i form av färdtjänst.

Med denna bedömning avslutar DO ärendet.

Beslut i detta ärende har fattats av diskrimineringsombudsmannen Agneta Broberg efter föredragning av utredaren Anna Werner. Enhetschefen Martin

Mörk, chefsjuristen Mattias Falk och utredaren Linnea Sigeman har också medverkat i ärendets slutliga beredning.

Detta beslut går inte att överklaga. De bedömningar som DO gör i beslut är inte juridiskt bindande och beslutet påverkar inte enskildas möjligheter att själva väcka talan om diskrimineringsersättning i tingsrätt.

Agneta Broberg
Diskrimineringsombudsman

En kopia av beslutet skickas till anmälarna och SLL.