



Likestillings- og  
diskrimineringsombudet

Fornyings-, administrasjons- og  
kirkedepartementet

Postmottak@fad.dep.no

Vår ref.:

Deres ref.:

Dato:

12/2136- 9- EKN

06.02.2013

## **Høring - Forslag til forskrift om universell utforming av IKT-løsninger**

Likestillings- og diskrimineringsombudet (ombudet) viser til forslag til forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologi-løsninger (IKT-løsninger). Kravene i forskriften gjelder nettløsninger og selvbetjente automater som retter seg til allmennheten. Forskriften er fastsatt med hjemmel i lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Ombudet håndhever diskrimineringsforbudene i lovverket, gir veiledning og er en pådriver for likestilling, mangfold og et samfunn for alle. I henhold til Prop. 105 L skal ombudet også ha tilsynsansvaret for FN-konvensjonen for personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

Konvensjonen ble signert av Norge i 2007, og skal etter Regjeringens forslag ratifiseres i løpet av 2013. Ombudet imøteser standardiserte løsninger for forutsigbarhet og for å øke flere sine muligheter for deltagelse i samfunnsliv, men har noen kommentarer.

### Ombudets konklusjoner og anbefalinger:

- *Universell utforming av IKT – løsninger vil være til fordel for alle i samfunnet og utgjøre en større gevinst enn kostnader*
- *Kravene for oppfyllelse av universell utforming i forslaget er ikke tilstrekkelig for at IKT- løsningene skal kunne benyttes av de fleste i den gruppen som er mest avhengig av dem*
- *Forskriften må videreutvikles i årene fremover for å kunne nå målsetningen om et universelt utformet Norge i 2025*
- *Skole og utdanningsinstitusjoner bør omfattes av forskriftens virkeområde*
- *Det er viktig å ha som et klart utgangspunkt at individuell tilrettelegging ikke er noen erstatning for universell utforming. Universell utforming må være hovedregelen.*
- *Ombudet mener at hensynet til ikke-diskriminering må veie tungt og ber departementet om å lytte til de forslag til forbedringer av forskriften som kommer fra ekspertmiljøer og interesseorganisasjoner for grupper som i dag er berørt og utestengt grunnet manglende bruk av tilgjengelig IKT-utstyr og programmer*
- *Det bør ikke innføres en ytterligere uforholdsmessighetsbegrensning i selve forskriften og dispensasjonsadgangen bør bare benyttes unntaksvis og i svært begrenset omfang*
- *Rollefordelingen mellom Difi og ombudet må klargjøres og fremgå på en klar måte av forskriften og av følgedokumenter til forskriften*

### Generelle kommentarer og forholdet til CRPD

Norge har en offisiell målsetting om å være et universelt utformet samfunn innen 2025. Dette er et ambisiøst mål, som samsvarer godt med Norges forpliktelser etter CRPD-konvensjonen, jf. artikkel 4 om plikt til å fremme universell utforming, slik dette er definert i artikkel 2 i konvensjonen. Ombudet er imidlertid bekymret for om de krav som foreslås i forskriften er tilstrekkelig til at dette målet nås.

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven er viktig rettslig grunnlag for å oppnå full deltagelse og likestilling i Norge. Bestemmelsene om universell utforming skal forebygge diskriminering i form av dårlig tilgjengelighet på områder som er avgjørende og viktig for deltagelse i samfunnsliv. Forskriften må derfor kunne ivareta intensjonen med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og inkludere flest mulig funksjonshemmedes behov og flest mulig samfunnsarenaer når man

bestemmer hvilke krav som skal stilles for å oppfylle lovens intensjon. Svake krav vil kunne føre til at mange funksjonshemmede utestenges fra utdanning, arbeidsliv og samfunnet for øvrig.

Under høringsmøtet i regi av FAD 15. januar 2013 sa Difis representant at noen av de foreslåtte kravene ikke var tilstrekkelige og heller ikke brukbare for mange grupper, og at det derfor var mer riktig å definere disse som «ikke-ulovlig» heller enn universelt utformede. Å legitimere svake krav som ikke ivaretar intensjonen med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven er å undergrave loven og målet om et samfunn for alle.

I artikkel 4 bokstav g i CRPD er det særlig fremhevet at statene forplikter seg til å fremme forskning på og utvikling av ny teknologi for å sikre tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. Videre er retten til tilgjengelighet fremhevet som et tverrgående prinsipp i artikkel 9 i konvensjonen. Retten til tilgjengelighet omfatter i dette tilfellet også rett til tilgjengelighet til IKT-systemer.

I lys av ombudets tilsynsansvar med CRPD er ombudet opptatt av å sikre at de forslag som foreslås vil være egnet til å sikre de forpliktelser Norge har etter konvensjonen. Ombudet stiller spørsmål ved om de standarder som er foreslått er tilstrekkelige for at de aktuelle IKT-løsningene skal oppfylle kravene til universell utforming, slik denne blant annet er definert i CRPD artikkel 2 femte avsnitt.

### Formålet med forskriften

Formålet med forskriften må være å sikre universell utforming, og begrepet universell utforming bør derfor også fremgå eksplisitt av forskriftens formålsparagraf.

### Virkeområdet for forskriften

Formålet med bestemmelser om universell utforming er å sikre en likeverdig og ikke-stigmatiserende tilgjengelighet for flest mulig uavhengig av funksjonsevne. Bestemmelsene om universell utforming er av proaktiv og generell karakter, og skal forebygge diskriminering i form av dårlig tilgjengelighet på områder hvor slik tilgjengelighet er avgjørende for deltakelse i samfunnsliv.

Det er foreslått at forskriften om universell utforming av IKT ikke skal gjelde for IKT i utdanningsinstitusjoner – dette til tross for at elever og studenter betraktes som allmennheten.

Universell utforming av IKT- løsninger ved læresteder er en forutsetning for at mange skal kunne ta utdanning. I utdanningssektoren skal også foreldre og foresatte ha en aktiv funksjon som mange vil ekskluderes fra om ikke løsningene er universelt utformet.

Tre forklaringer blir ofte gitt for at læresteder er utelatt fra krav om universell utforming av IKT:

- at mennesker med nedsatt funksjonsevne etter § 12 i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven har krav på individuell tilrettelegging - og krav på hjelpemidler
- at utdanningssektoren er regulert av lovgivning som allerede krever universell utforming
- økonomi

Etter ombudets syn er det viktig å ha som et klart utgangspunkt at individuell tilrettelegging ikke er noen erstatning for universell utforming. Universell utforming må være hovedregelen. I tilfeller der universell utforming ikke er tilstrekkelig eller uforholdsmessig, kan det kreves individuell tilrettelegging på de områder som er omfattet av § 12 i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. På IKT-feltet er det svært viktig at utstyr og programvare er universelt utformet for at individuelle tilpasninger og personlige hjelpemidler skal kunne benyttes.

Om ikke universelt utformede IKT-løsninger og programmer ligger som et utgangspunkt ved den enkelte utdanningsinstitusjon, vil alternativet være, - om systemene tillater det; en stigmatiserende og kostnadskrevende særtilpasning.

Hjelpemidler er heller ingen erstatning for universell utforming der hjelpemiddelet er en kompensasjon for nedsatt funksjonsevne, slik som en rullestol eller leseleser. En rullestolbruker er fremdeles avhengig av at en arbeidsplass med trapper også har en rampe eller en heis – er universelt utformet for å kunne arbeide der. En rullestol vil aldri erstatte de fysiske omgivelsene. Det samme gjelder for de som er avhengig av for eksempel talesyntese eller leseleser. Universell utforming er en forutsetning for samfunnsdeltagelse og for at hjelpemiddelet skal være hensiktsmessig.

Når det gjelder annet lovverk i utdanningssektoren gjelder dette universitets og høyskoleloven og opplæringsloven. I universitets- og høyskoleloven i § 4.3 står

det at det skal være universell utforming, men ikke hvordan – eller hva som kreves. I opplæringsloven er ikke universell utforming nevnt i det hele tatt.

Med hensyn til de økonomiske forhold ved kravene i forskriften mener ombudet disse må forstås og formidles utfra den samfunnsgevinst de utgjør heller enn kostnader. Universell utforming er nesten utelukkende en engangskostnad som ved enhver oppdatering av IKT-systemer, mens individuell sær-tilrettelegging er kostbart og er i stor grad en gjentakende kostnad. I høringsnotatet er det understreket at forslaget gjenspeiler en beskyttelse mot store utgifter for pliktsubjektene. Ombudet mener at det må fremgå at krav til IKT-løsninger er helt avgjørende for en stor gruppe mennesker som dyslektikere, hørselshemmede, synshemmede, fargeblinde og mennesker med konsentrasjons- og/eller læringsvansker, men også folk med fysiske og motoriske utfordringer. Det er samtidig viktig å merke seg at kravene til bedre brukervennligheten vil være en fordel for alle IKT-brukere.

Arbeidsplasser er ikke omfattet av forskriften fordi arbeidsplasser ikke blir betraktet som en del av allmennheten etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9. Ombudet vil nok en gang påpeke hvor særlig viktig arbeid er og hvor lite hensiktsmessig det er å unnta denne samfunnsarenaen fra plikt til universell utforming, som følge av at det foreligger en rett til individuell tilrettelegging. Ifølge CRPDs system er utgangspunktet at statene forplikter seg til å fremme universell utforming, jf. artikkel 4. Slik universell utforming er definert innebærer det en utforming som i størst mulig utstrekning skal gjøre tilpasning overflødig. Derimot presiseres det at universell utforming ikke skal være til hinder for individuell tilrettelegging der dette er nødvendig. Utgangspunktet i CRPD artikkel 27 om retten til arbeid er at arbeidsplasser skal være tilgjengelige for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette bør vurderes konkret når det gjelder IKT-løsninger, heller enn at man bygger på en generell betraktning som er foretatt når det gjelder diskriminerings- og tilgjengelighetsloven om at arbeidsplasser ikke utgjør en del av allmennheten.

### Utforming av forskriften

Ombudet er av den oppfatning at de tekniske kravene som stilles i forskriften til nettløsninger er satt lavt.

Ombudet mener at hensynet til ikke-diskriminering og samfunnsdeltagelse for en stor gruppe mennesker må veie tungt og ber departementet om å lytte til de forslag til forbedringer av forskriften som kommer fra ekspertmiljøer og interesseorganisasjoner for grupper som i dag er berørt og utestengt grunnet

manglende bruk av tilgjengelig IKT-utstyr og programmer. Ombudet ber departementet om å vurdere skjerpene justeringer av de krav som i dag er foreslått.

Ombudet vil også understreke behovet for at forskriften stadig revurderes og utbedres. Dette bør gjøres i nært samarbeid med berørte grupper.

### Uforholdsmessighetsbegrensning i forskriften og dispensasjonsadgang

De krav som innføres i forskriften vil bygge på at det allerede er foretatt en uforholdsmessighetsvurdering. Denne uforholdsmessighetsvurderingen vil ligge til grunn for både hva som omfattes av forskriften og nivået på kravene i forskriften.

Forskriften stiller ikke strenge krav til universell utforming slik den er foreslått i dag. Samtidig er informasjons- og kommunikasjonsteknologi en teknologi som er preget av stor utskiftning slik at forbedringer og gode løsninger er mulig å oppnå innen relativt kort tid. Ombudet mener ut i fra dette at det ikke bør innføres en ytterligere uforholdsmessighetsbegrensning i selve forskriften. Ombudet mener videre at den foreslåtte dispensasjonsadgangen bare bør benyttes unntaksvis og i svært begrenset omfang. Universell utforming av IKT-løsninger vil utgjøre en stor samfunnsgevinst.

### Forholdet mellom ombudet og Difis ansvar og roller

Ombudet er opptatt av å få avklart forholdet mellom ombudet og Difis ansvar og roller når forskriften trer i kraft.

Av høringsnotatet fremgår det at ombudets kompetanse/myndighet etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 vil være begrenset i saker om universell utforming av IKT, fordi det er forskriften om universell utforming av IKT, fastsatt i medhold av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 11, som stiller konkrete krav til universell utforming på dette området. Av høringsnotatet punkt 2.2, 4. siste avsnitt fremgår følgende:

*«Det er grunn til å utdype forholdet mellom dtl. §§ 9 og 11. Dtl. § 9 stiller et generelt krav om universell utforming, herunder også for IKT-løsninger. Likestillings- og diskrimineringsombudet vil på bakgrunn av en klage eller på eget initiativ, kunne uttale seg om et forhold er i strid med forbudet mot diskriminering. I saker der krav til universell utforming reguleres av annet regelverk og håndheves av andre myndigheter, **vil ombudets kompetanse/myndighet være***

***begrenset*** (ombudets utheving). Dette vil bl.a. gjelde saker om universell utforming av IKT, fordi det er forskriften om universell utforming av IKT, fastsatt i medhold av lovens § 11, som stiller konkrete krav til universell utforming på dette området.»

Av høringsnotatet punkt 2.2, 5. avsnitt fremgår videre følgende:

«Hvilke konkrete krav som kan stilles til universell utforming av IKT-løsninger er derfor uttømmende regulert i diskriminerings- og tilgjengelighetslovens § 11 med forskrifter. Tilsynsmyndigheten på dette området er i lovens § 16 andre ledd lagt til et eget organ, Difi. I forarbeidene (Ot. prp. nr. 44 (2007-2008) Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven) s. 171 (pdf).) er dette blant annet begrunnet med at det stilles særskilte krav til kompetanse for å kunne føre tilsyn på dette området. **I slike saker vil ombudet derfor være henvist til å uttale seg om saken og oversende den til rette myndighet** (Ot. prp. nr. 44 (2007-2008) Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven) s. 147-148 (pdf).)» (ombudets utheving.)

Det ovenfor refererte må igjen sammenholdes med omtalen av Difis rolle under høringsnotatets punkt 5.3. Det fremgår her blant annet at «tilsynet må ikke, i motsetning til et ombud, behandle alle saker som meldes inn».

Slik høringsnotatet omtaler de to instansenes roller kan det fremstå som ombudet ikke lenger skal behandle klager om universell utforming av IKT og at ombudet i stedet er henvist til å uttale seg om saken for så å oversende saken til Difi. Samtidig skal Difi på sin side ikke være forpliktet til å behandle klagen.

På FADs høringsmøte om forslaget til forskrift kom det imidlertid det ombudet oppfatter som nye signaler med hensyn til dette. I etterkant av høringsmøtet har ombudet videre mottatt et brev fra BLD der departementet søker å klargjøre den fremtidige rettstilstanden. De føringer som følger av dette brevet samsvarer med det som ble signalisert på høringsmøtet.

Av BLDs brev til ombudet av 10. januar 2013 fremgår følgende:

«Departementet finner [...] grunn til å utdype sitt svar til ombudet, og gi et mer utfyllende svar på forholdet mellom diskriminerings- og tilgjengelighetslovens § 9 og § 11, og hvordan disse bestemmelsene skal praktiseres når forskrifter til dtl. § 11 kommer på plass.

#### Generell kompetanse

*Rammene for Likestillings- og diskrimineringsombudets og nemndas kompetanse fremgår av diskrimineringsombudsloven og de relevante*

bestemmelser i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Etter dtl § 16 skal ombudet og nemnda håndheve diskriminerings- og tilgjengelighetslovens bestemmelser, med unntak av § 10 og § 11. Ombudet skal bl.a. behandle klager over brudd på dtl. § 9. Difi vil få delegert myndighet til å føre tilsyn med dtl. § 11 og forskrift til denne bestemmelsen.

For ombudet, Difi og tilsynsorganer med hjemmel i forskrift er det fastsatt ulike regler for hvordan håndhevingen skal utøves. Ombudet har plikt til å motta individuelle klager over brudd på diskrimineringslovgivningen etter diskrimineringsombudslovens § 3. Det er foreløpig ikke vedtatt forskrifter som sier hvordan Difi skal drive

tilsyn med dtl. § 11 og forskrifter til denne bestemmelsen, men det vil sannsynligvis ikke legges opp til en plikt til å behandle individuelle klager. I forskrift om flyplass er det foreslått at Luftfartstilsynet godkjenner den fysiske utformingen a flyplasser basert på en årlig redegjørelse.

#### Forholdet mellom den generelle plikten til universell utforming i § 9 og § 11 (andre sektorspesifikke forskrifter).

Både dtl. § 9 og dtl. § 11 / sektorspesifikke forskrifter pålegger virksomheter rettet mot allmennheten en plikt til universell utforming. Plikten etter de ulike bestemmelsene vil være overlappende. På denne bakgrunn oppstår det et spørsmål om hvilke krav som stilles til universell utforming, og hvem som vil være rette instans til å behandle saker som gjelder manglende universell utforming for saksforhold som faller inn under både § 9 og § 11 / forskrifter for bestemte sektorer.

Dtl. § 9 femte ledd understreker at det ikke regnes som diskriminering etter denne bestemmelsen dersom virksomheten oppfyller nærmere bestemmelser i lov eller forskrift om innholdet i plikten til universell utforming. Det må legges til grunn at de sektorvise forskriftene vil speile uforholdsmessighetsvurderingen i § 9 og tolke og presisere innholdet i plikten for den aktuelle sektoren.

#### Håndheving i saker som kan vurderes både etter § 9 og § 11 / andre forskrifter om uu.

Loven § 16 sier uttrykkelig at nemnda og ombudet ikke har håndhevingskompetanse for § 10 og § 11. Ombudet vil heller ikke ha kompetanse til å håndheve andre forskrifter om universell utforming der forskriften angir annet organ som tilsynsorgan. Ombudet vil imidlertid ha i behold kompetanse etter § 9, og dette vil til dels gi en overlappende håndhevingskompetanse.



*Forholdet mellom ulike håndhevingsorganer er nærmere omtalt i forarbeidene til loven, Ot.prp. 44 (2007 – 2008). I pkt. 10.5.6.5 (s. 174) står det at ombudet kan få til behandling klager over brudd på plikten til universell utforming av IKT som faller inn under både § 9 og forskriftene til § 11, selv etter at forskriftene har trådt i kraft. Forarbeidene understreker at ombudet fortsatt skal ta disse sakene til behandling på bakgrunn av § 9, selv om det dreier seg om forhold som også kan behandles av organet som skal håndheve § 11 og forskriftene til denne bestemmelsen.*

*I vurderingen av om diskriminering har skjedd i strid med § 9 er det avgjørende om virksomheten har oppfylt nærmere bestemmelser i lov eller forskrift om innholdet i plikten til universell utforming, jf. § 9 femte ledd. I Ot. prp. nr. 44 (2007 – 2008) s. 148 understrekes det at ombudet og nemnda skal være tilbakeholdne med å tolke regelverk som er gitt av*

*annen sektormyndighet. I saker der det kan foreligge tvil om sektorbestemte regler er fulgt bør derfor ombudet og nemnda innhente rådgivende uttalelse fra sektormyndighetene i sin saksbehandling. Forarbeidene presiserer samtidig at ombudet og nemnda bør avvente behandling av en sak dersom samme sak er til vurdering både hos*

*ombudet og hos sektormyndighetene, jf. Ot. prp. nr. 44 s. 155. Dersom sektormyndighetene har fattet vedtak i en sak må dette legges til grunn ved ombudets behandling av saken.»*

Ombudet ber om at FAD tar med seg BLDs føringer i det videre arbeid med forskriften. Ombudet mener det er viktig at de endelige føringene for forholdet mellom ombudet og Difis ansvar fremgår på en klar måte både for de som vil få rettigheter og plikter etter forskriften og Difi og ombudet som instanser med ansvar og roller på området.

Ombudet deltar gjerne dersom det skulle være ønskelig med et nærmere samarbeid mellom ombudet, Difi og departementene for å avklare og sikre god rollefordeling.

### Avsluttende merknad

I lys av at ombudet etter Regjeringens forslag også skal ha tilsynsansvaret med CRPD, vil ombudet uansett måtte foreta en vurdering av om de løsninger som vil følge av forskriften vil være i samsvar med de krav som følger av CRPD. Både dtl. og forskriften om IKT-løsninger vil nettopp være virkemidler for staten til å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne får sine rettigheter etter CRPD.

Det er ombudets rolle å sikre og føre tilsyn med at de krav som følger av forskriften til enhver tid vil være i samsvar med de forpliktelser som følger om å

fremme universell utforming, blant annet gjennom utvikling av ny teknologi etter CRPD artikkel 4 bokstav f og g. Selv om det ikke tilfaller LDOs kompetanse å ha den spesifikke tekniske kompetansen, vil det, slik vi ser det, følge av tilsynsrollen at vi har et visst ansvar med å sikre at de løsninger som foreligger i de enkelte tilfeller vil være i samsvar med CRPD.

Vennlig hilsen

Sunniva Ørstavik

Likestillings- og diskrimineringsombud

Eli Knøsen

Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent, og gyldig uten signatur