



# DISKRIMINERINGEN

Til Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet

## Høringsuttalelse til forslag om forskrift til § 11 i Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven

### Innledende kommentarer

Stopp Diskrimineringen har imøtesett denne forskriften i over tre år, og vi har gjentatte ganger tatt kontakt med både FAD, difi og BLD de siste to år. Vi har stilt spørsmål om fremdrift, og etter at difi la ut et grovutkast på sine nettsider våren 2012, tok vi også kontakt med FAD for å uttrykke vår bekymring for at forskriften kun kom til å beskjeftige seg med internettsider og automater.

Når vi trekker fram våre forsøk på å komme i dialog med FAD og difi underveis, skyldes det for det første at organisasjoner og andre aktører som innehar ekspertise og representerer dem som omfattes av diskrimineringsvernet i dtl, raskt ble satt på sidelinjen i prosessen. Og for det andre, mener vi at funksjonshemmede har krav på å få vite årsaken til at tidspunktet for iverksettelsen av en lovbestemmelse overskrides med flere år. I dette tilfellet innebærer forsinkelsen at de som er omfattet av loven, har et illusorisk diskrimineringsvern på IKT-området som reguleres av forskriften.

Etter vår mening skal det være særdeles tungtveiende grunner til en så stor forsinkelse, som for eksempel at det ikke fantes standarder på området fra før. Når vi nå ser hvilke standarder forskriften baserer seg på, vil vi påstå at forskriften kunne vært på plass i 2010, i tråd med § 11 i dtl.

Stopp Diskrimineringen mener:

- *Forskriften må inneholde mer enn nettsider og automater for å ivareta plikten til universell utforming i § 11 i Diskriminerings- og tilgjengelighetslove*
- *Utdanning og arbeidsliv må inn i lov og forskrift til § 11*
- *Det må foretas en gjennomgang av nivåene i WCAG 2.0*
- *Det skal ikke knyttes en uforholdsmessighetsvurdering til § 11*

### Forskriftens virkeområde og krav

1) *Forskriften må inneholde mer enn nettsider og automater for å ivareta plikten til universell utforming i § 11 i Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven*

Stopp Diskrimineringen mener at det forslaget som er lagt fram, ikke samsvarer med den definisjon av IKT som ligger til grunn for forskriften:

---

**Borgerrettsstiftelsen - STOPP DISKRIMINERINGEN**

- Org.nr. 985 208 786

Postboks 2474 Strømsø 3003 **Drammen** – Tlf.: 90 19 63 25

<berit@stopdisk.no – <www.stopdisk.no

*«b. IKT-løsninger: teknologi og systemer av teknologi som anvendes til å uttrykke, skape, omdanne, utveksle, lagre, mangfoldiggjøre og publisere informasjon, eller som på annen måte gjør informasjon anvendbar.»*

Dersom årsaken til at forslaget ikke samsvarer, skyldes vurderinger som er gjort, savner vi en redegjørelse for disse i høringsnotatet. Vi undres over at FAD ikke har følt seg forpliktet av definisjonen eller føringene som er lagt i Ot.prp. 44 (2007-2008).

Stopp Diskrimineringen deltok allerede 20.-21.8.2009, sammen med en rekke andre interessenter, på en workshop i regi av FAD og difi, om selvbetjeningsteknologi. Målet var å identifisere de aktuelle utfordringene ved selvbetjeningstjenester, og gi innspill til løsninger. Det ble påpekt fra flere at IKT-baserte tjenester ikke kunne avgrenses til automater. Disse innspillene har åpenbart ikke blitt fulgt opp i de 3,5 årene som er gått siden.

For oss ser det ut til at FAD tror at WCAG 2.0 kan sikre adgang til tjenestene som tilbys på nett, slik som banktjeneste, selvangivelse, bestillingsskjemaer osv. Vi viser til høringsuttalelser fra Funka.nu og Synshemmede akademikere, SAF, for en utfyllende redegjørelse for hva WCAG 2.0 ikke dekker. Men for å gripe til en analogi som er lettfattelig, blir det som om man sørger for universell utforming av selve ankomstlokalet i et publikumsbygg, kunden får vite hvilke virksomheter som er i bygget og hvor de er, men uten å få tilgang til noen av tjenestene. Slik vil virksomhetene kunne slippe unna kravet. Det er f.eks. vel kjent at Java utestenger kunder med leselist og lyd fra banken, og vi kan ikke se at forskriften endrer på dette forholdet.

Videre viser vi til at det i kapittel 10.5.6.3 på s. 166-69 i Ot. prp. 44 (2007-2008) gis en rekke eksempler på IKT som kan falle inn under forskriften.

Vi vil her nevne kort noen eksempler som vi forventer en oppfølging av.

På s. 166 står det følgende:

"Tilkobling av enkelte typer tilleggsutstyr vil kunne redusere nytten for andre brukere, eksempelvis vil en ved å tilkoble en leselist for blinde til en PC kunne redusere andre brukeres nytte av samme PC. Departementet vil komme tilbake til dette i forbindelse med forskriftsarbeidet. Ved fastsettelse av standarder/ retningslinjer vil kompatibilitet mellom IKT- løsningen og individuelle hjelpemidler være et vurderingskriterium da lovens formål er å inkludere flest mulig."

Vi kan ikke se at Departementet har tatt tak i dette i de årene som har gått, til tross for at det ble påpekt fra flere høringsinstanser den gang, at individuelle hjelpemidler ikke kompenserer for universell utforming, og at såkalt tilleggsutstyr ikke reduserer nytten for andre brukere.

Det er derfor behov for å innlemme en standard for universell utforming av PCer/terminaler som stilles til rådighet for publikum på kontorer, biblioteker, servicesentre osv.

På s. 168 står det:

«Departementet har imidlertid ikke sett det som hensiktsmessig å bruke begrepene integrert eller innbakt IKT som avgrensningskriterium i lovteksten da avgrensningen hovedsakelig ligger i om IKT- løsningen har brukerfunksjoner rettet mot allmennheten eller ikke. Sanntidsinformasjonstavler er ment å omfattes av bestemmelsen. Informasjonen er rettet mot allmennheten og denne informasjonen kan gjøres tilgjengelig for blinde eksempelvis ved lyd og enkle menyfunksjoner.»

På samme måte som det nå er avklart at billettautomater ikke ble innlemmes i forskriftene som er utarbeidet på samferdselssektoren, vet vi også at informasjonstavler/monitorer, herunder sanntidsinformasjonstavler, heller ikke er ivare tatt av noen annen forskrift. I tillegg finnes slike tavler og monitorer på en rekke andre steder enn på stasjoner og flyplasser.

Andre eksempler fra forarbeidene som skulle vært fulgt opp er:

«AMB-utvikling har tatt opp spørsmålet om aktive arkiv, og tar til orde for at disse er rettet mot allmennheten, eksempelvis der det foreligger innsyn etter offentlighetsloven eller der det er partsinnsyn. Dette er IKT-løsninger som bør kunne omfattes av bestemmelsen slik at flest mulig har tilgang. Samtidig er området per i dag ikke godt nok utredet med hensyn til konsekvensene av å lovhjemle en plikt til universell utforming av slike aktive arkiv. Departementet vil derfor komme til-bake til dette i forbindelse med forskriftsarbeidet og de nærmere presiseringer som der skal gjøres med hensyn til virkeområdet.» s. 168.

"Også Smarthusteknologi faller eksempelvis utenfor bestemmelsens virkeområde. Grunnteknologien ved smarthus med hensyn til inkorporering i bygg reguleres av plan- og bygningsloven. De IKT-løsninger som eventuelt koples til smarthusteknologien vil derimot kunne omfattes av § 11 om tidsfrister for krav til universell utforming av IKT der de har brukerfunksjoner (brukergrensesnitt) rettet mot allmennheten. Den samme avgrensningen vil også gjelde IKT utplassert andre steder enn i bygninger og hvor utformingen er regulert i annen lovgivning." S. 167.

Også formidling av elektronisk kunst er gitt som et eksempel i lovproposisjonen.

I tillegg vil vi rette oppmerksomheten mot digitale adgangskontroller som skulle vært dekket av plan- og bygningsloven. I likhet med Standard Norge, påpekte vi at forslaget til teknisk forskrift ikke inkluderte IKT, slik det var forutsatt i Ot.prp. 44 (2007-2008). Det ble riktignok tatt inn en bestemmelse i TEK 10 som følge av dette, men vi stiller oss tvilende til om den vil dekke godt nok:

§ 12-21. *Skilt, styrings- og betjeningspanel, håndtak, armaturer mv.*

*(1) Skilt, styrings- og betjeningspanel, håndtak, armaturer mv. skal være enkle å forstå og betjene.*

Stopp Diskrimineringen forventet at FAD og BLD i denne prosessen, ville foreta en full gjennomgang for å sikre at føringene fra forarbeidene ble fulgt opp.

## 2) Utdanning og arbeidsliv må inn i lov og forskrift til § 11

Stopp Diskrimineringen vil i likhet med mange andre høringsinstanser gjenta kravet om at plikten til universell utforming etter §§ 9 og 11 i Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, må omfatte læresteder og arbeidsplasser, slik TEK 10 gjør.

Det har i lang tid vært avklart at § 9 definerer elever og studenter som allmennheten, og det foreligger allerede solid rettspraksis på området. En slik forståelse ble også lagt til grunn av Graverutvalget i NOU 2009:14 om felles diskrimineringslov.

Det er uholdbart når begrepet «allmennheten» skal ha to forskjellige definisjoner i en og samme lov. Vi har en rekke ganger etterlyst begrunnelser for dette.

Vi skal ikke gjenta vår og andres redegjørelse for detaljene i sektorlovgivningen. Derimot vil vi presisere nok en gang at universell utforming ikke er en rettslig standard i sektorlovgivningen, kun nedfelt som et svært vagt og selvmotsigende prinsipp i sin kontekst i § 4-3 i universitets- og høyskoleloven. Dette ble pekt på som et problem allerede av Syseutvalget i NOU 2005:8.

Vi finner det svært underlig at denne juridisk uholdbare rettstilstanden kan opprettholdes i årevis.

For å underbygge en slik påstand vil vi sitere FADs egen jurist, Mette Bredengen, som redegjorde for både håndhevers og pliktsubjektenes behov på høringsmøte 15.1.:

«Det ville vært problematisk å håndheve denne plikten dersom det ikke foreligger standarder eller nærmere krav til hva som skal til for å oppfylle denne plikten»

«De (pliktsubjektene) vil ha behov for konkrete krav i forskrifter eller retningslinjer for å kunne forutsi hva som skal til for å oppfylle kravene og kunne sørge for å følge dem.»

Både universitets- og høyskoleloven og loven om offentlige anskaffelser skaper uklarhet om hva som kreves av pliktsubjektene, noe som utgjør et rettssikkerhetsproblem dersom de respektive lovbestemmelsen skulle bli håndhevet. Når dette ikke ser ut til å skape problemer, skyldes det som kjent, at lovbestemmelsene ikke har blitt satt på prøve så langt.

Stopp Diskrimineringen er av den oppfatning at det må skyldes manglende kompetanse når det vises til individuell tilrettelegging som begrunnelse for å ikke gi arbeidstakere samme rett som dem som faller inn under allmennheten etter §§ 9 og 11. For igjen å gripe til en analogi som er lettfattelig, blir dette, som det ble forklart fra SAF på høringsmøte, som om man skulle la være å gjøre bygg universelt utformet med den begrunnelsen at folk har fått en rullestol.

Individuell tilrettelegging er nødvendig, men dersom man ikke gjør noe med omgivelsene, oppnår man bare at den enkelte kommer i sentrum som det egentlige problemet. Verken skolebarn eller arbeidstakere får fremstå som likestilte og

4

---

**Borgerrettsstiftelsen - STOPP DISKRIMINERINGEN**

**- Org.nr. 985 208 786**

**Postboks 2474 Strømsø, 3003 Drammen – Tlf.: 90 19 63 25**

**<berit@stopdisk.no – <www.stopdisk.no**

kompetente, så lenge regjeringen ikke endrer på dette. Stopp Diskrimineringen vil hevde at nettopp fraværet av denne grunnleggende forståelsen av behovet for å sikre universell utforming på alle områder, inkludert IKT, opprettholder fordommer og diskriminering. Vi vil også understreke at ensidig satsing på særløsninger og særlige tilpasninger, er samfunnsøkonomisk ulønnsomt. Vi kan derfor ikke se at en slik politikk kan forsvares ut fra noen av regjeringens målsettinger.

Slik rettstilstanden er og vil fortsette å bli, om endring ikke skjer, vil en hvilken som helst besøkende ha sterkere diskrimineringsvern etter dtl, når det gjelder retten til universell utforming av nettjenester ved lærestedene, enn både elever, studenter og ansatte.

Til slutt vil vi påpeke at IKT, på samme måte som bygg, først og fremst er sektorovergripende. Det er derfor mest hensiktsmessig at standardene for universell utforming av IKT som er felles for alle sektorer, samles i én forskrift.

For øvrig viser vi til tidligere og nye høringsuttalelser som har gitt og gir utfyllende utredninger om nødvendigheten av universell utforming for å oppnå likestilling på alle samfunnsarenaer.

### **For lave nivå på kravene**

#### *3) Det må foretas en gjennomgang av nivåene i WCAG 2.0*

Stopp Diskrimineringen viser til høringsuttalelser fra interesseorganisasjonene og Funka.nu for en mer detaljert gjennomgang av kravene som er foreslått.

Generelt er vi av den oppfatning at man har lagt seg på et nivå som for det første ikke tar hensyn til heterogeniteten i befolkningsgruppen som omfattes av diskrimineringsvernet, og for det andre, ser ut til å være mer rettet inn mot den aldrende del av befolkningen med sine moderate svekkelser i funksjonsnivå, enn mennesker med ulike funksjonsnedsettelse av en mer omfattende grad.

Det er viktig å holde fast ved at universell utforming er en strategi for å gjøre et samfunn tilgjengelig for alle i så stor grad som mulig, og ikke en særstrategi. Like viktig er det imidlertid å holde fast ved at denne forskriften operasjonaliserer hva som skal legges i plikten til universell utforming som en rettslig standard hjemlet i en lov som har som formål å forby diskriminering ved å bygge ned funksjonshemmende barrierer. Dersom kravene skal ha en slik effekt, må de være på et nivå som fanger opp bredden i personkretsen til dtl. Som eksempel på at forslaget ikke fanger opp målgruppen, kan nevnes kravet til kontrast. For svaksynte som utgjør den største gruppen av synshemmede, og som ikke bruker verken lyd eller punktskrift, er nivået på kravene til kontrast og skriftstørrelse, helt avgjørende for om nettsiden kan leses eller ikke. Nivåene A og AA sikrer ikke dette, og for mange vil heller ikke nivå AAA være optimalt.

For oss ser det ut som om forslagsstiller tar utgangspunkt i at WCAG 2.0 er en retningslinje for universell utforming, slik at bare man holder seg til et nivå i WCAG 2.0, oppfylles plikten i dtl. Det er i så fall en utbredt misforståelse som har størst konsekvenser for funksjonshemmede. Siden funksjonshemmede ikke har blitt brukt som eksperter ved utarbeidelse av kravene, mener vi det må tas en gjennomgang av hva de tre nivåene faktisk innebærer for personer med ulike funksjonsnedsettelse. Nivået lar seg ikke bestemme teoretisk, og brukergrensesnittet varierer svært mye avhengig av om funksjonsnedsettelsen går på syn, hørsel, tale, motorikk, oppfatnings-, tolknings- eller konsentrasjonsevne.

### **Universell utforming er lønnsomt**

4) *Det skal ikke knyttes en uforholdsmessighetsvurdering til § 11*

Stopp Diskrimineringen vil vise til at da det ble bestemt at særbestemmelsen skulle omfatte IKT og ikke bygg, slik Syseutvalget foreslo i NOU 2005:8, ble dette nettopp grunnlagt i Ot.prp. 44 (2007-2008) med at den høye utskiftningsstakten ville være overkommelig. Den vurderingen slutter vi oss til.

Vi minner også om at Syseutvalget vektla at loven både hadde en proaktiv og en retroaktiv bestemmelse i sin begrunnelse for å innføre en særbestemmelse hvor plikten var absolutt, jf. NOU 2005:8 kap 13 om merknader til § 11:

«Den mer absolutte plikten etter § 11 vil når det gjelder bygg, anlegg og opparbeidede uteområder med tiden erstatte tilretteleggingsplikten etter § 9, som er begrenset av en uforholdsmessighetsvurdering. Mens plikten etter § 9 dels virker retroaktiv ved at manglende overholdelse kan medføre diskriminering, vil pliktene etter § 11 virke proaktivt ved å skape et mer tilgjengelig samfunn. Reguleringen styrker derved virksomhetenes incitament til å tilrettelegge med normen i § 11 som målsetting.»

Et tredje poeng er at innføring av standarder vil virke konkurransefremmende og vil dermed være lønnsomt på sikt for dem som kjøper internettløsninger. Det som er dyrt er at hver leverandør får lage sin egen særløsning. Vi har grunn til å tro at det i dag brukes store summer på fordyrende spesialdesign av nettsider, uten at kjøperen har forutsetninger til å vurdere kvalitet. Det bør være i alles interesse at verken offentlig eller privat sektor betaler for ekskluderende løsninger, slik tilfellet er i dag.

Til slutt vil vi understreke betydningen av at FAD lytter til dem som representerer ulike funksjonsnedsettelse.

Oslo, 4. februar 2013  
For Stopp Diskrimineringen  
Berit Vegheim