

Vår dato:
4.2.2013

Deres dato:
5.11.2012

Vår referanse:
2013/2696

Deres referanse:
12/2935

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

Postboks 8004 Dep
N-0030 OSLO

Høring – Forslag til forskrift om universell utforming av IKT-løsninger. Høringsuttalelse fra Universell.

Universell arbeider på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet som nasjonal pådriver for universell utforming, inkludert læringsmiljø og utdanningsinstitusjonenes læringsmiljøutvalg (LMU) i høyere utdanning. Universell er lokalisert til NTNU i Trondheim, og har alle utdanningsinstitusjoner som målgruppe.

Universell har lest forslaget til forskrift om universell utforming av IKT-løsninger med stor interesse, og takker for muligheten til å gi innspill til forskriftens innhold og virkeområde.

Vi ser forskriften som svært viktig for å nå langsiktige nasjonale mål om universell utforming, og mener at en god forskrift innen et viktig og sektorovergripende samfunnsområde som IKT er vesentlig for å oppfylle Diskriminerings- og tilgjengelighetslovens (DTL) formålsparagraf. Universell utforming av IKT vil etter vår mening ha avgjørende betydning for å sikre likestilling og likeverd, og like muligheter og rettigheter til samfunnsdeltakelse for mennesker med ulike funksjonsnedsettelse. Gode verktøy i form av fastlagte standarder og et gjennomtenkt håndhevingsapparat vil også bidra til å hindre at nye barrierer skapes, og IKT er et verktøy som berører de fleste samfunnsområder.

Generelle kommentarer om det saklige virkeområdet

IKT har blitt en vesentlig del av de fleste menneskers hverdag. Dette gjelder ikke minst i høyere utdanning. I forskriftsforslaget presiseres det at «Forskriften vil ikke gjelde for IKT-løsninger der utformingen reguleres av annen lovgivning, som for eksempel innenfor bygg og

Nasjonal pådriver i høyere utdanning: Inkluderende læringsmiljø – LMU – Universell utforming

Postadresse
Universell
NTNU
Kolbjørn Hejes vei 4
7491 Trondheim

Org.nr. NTNU: 974 767 880
E-post: kontakt@universell.no
www.universell.no

Saksbehandler
Kjetil Knarlag
Tlf: +47 73 55 06 80
Mobil: +47 977 100 21
E-post: kjetil.knarlag@ntnu.no

undervisningssektoren.» I forslaget til forskrift er dette direkte utledet av DTL § 11 andre ledd, tredje punktum, samt av forarbeidene til DTL.

Universell vil understreke betydningen av at utdannings- og opplæringssektoren *må omfattes* av DTL § 11 med tilhørende forskrift. Vi bygger denne konklusjonen på følgende argumenter:

- 1) Universitets- og høyskoleloven hjemler etter vårt syn ikke et krav om universell utforming av IKT, og at plikten til universell utforming dermed ikke er ivaretatt gjennom sektorlovgivning for utdanning og opplæring («annen lovgivning»)
- 2) Allmennhetsbegrensningen i DTL §§ 9 og 11 berører etter vår mening ikke elever og studenter.
- 3) Plikten til universell utforming av IKT etter DTL § 9 vil fremdeles gjelde universitets- og høyskolesektoren, men uten nødvendige verktøy og tilsyn vil utdanningsinstitusjonene bli nødt til å tolke innholdet i plikten individuelt, med uheldige konsekvenser for studenter med nedsatt funksjonsevne.
- 4) Manglende krav til universell utforming av IKT i høyere utdanning vil gjøre det vanskelig å oppfylle diskriminerings- og tilgjengelighetslovens formål, både når det gjelder utdanning og arbeid.

Vi vil i det følgende utdype argumentasjonen nærmere:

1. Universitets- og høyskolelovens plikt til universell utforming av IKT

Universitets- og høyskolelovens (UHL) § 4-3 *Læringsmiljø* regulerer blant annet utformingen av det fysiske læringsmiljøet ved norske utdanningsinstitusjoner. Etter UHL § 4-3, andre ledd, skal utdanningsinstitusjonen *utforme læringsmiljøet etter prinsippet om universell utforming* (punkt i).

Både i forarbeidene til DTL og av Kunnskapsdepartementet er det presisert at kravet til universell utforming av læringsmiljøet omfatter noe mer enn utforming av bygninger og uteområder (som ivaretas av punktene a til f i samme ledd). Blant annet er læremidler brukt som eksempel av Kunnskapsdepartementet. Hele punktlisten fra i UHL § 4-3, andre ledd, omhandler det *fysiske læringsmiljøet* og det fremgår ikke av forarbeidene til UHL at dette inkluderer IKT.

DTL § 9 presiserer at det ikke regnes som diskriminering (etter fjerde ledd) dersom virksomheten oppfyller nærmere bestemmelser i lov eller forskrift om *innholdet i plikten* til universell utforming. Vi mener dette ikke er tilfelle for UHL § 4-3:

- ◆ UHL tar ikke opp IKT eksplisitt, men kan forstås som en del av det fysiske læringsmiljøet
- ◆ Det finnes ingen forskrift til UHL § 4-3, noe som medfører at UHL
 - ikke har avgrensning av plikten til universell utforming av IKT
 - ikke henviser til standarder og verktøy for *innholdet i plikten* til universell utforming

I tillegg vil vi påpeke at å følge et «prinsipp» ikke er det samme som å følge en rettslig standard som har konkrete krav som angir hva som skal oppfylles i plikten.

Ut fra dette mener vi at universiteter og høyskoler *ikke* kan sies å være virksomheter hvor universell utforming av IKT er regulert av «annen lovgivning», og at utdanningssektoren derfor må inkluderes i DTL § 11 med forskrift. Selv om det i forarbeidene til DTL ble antatt at universell utforming av IKT skulle ivaretas av kravet til universell utforming av læringsmiljø i UHL § 4-3 og av kravet om individuell tilrettelegging i DTL § 12, mener vi at det ikke vil kreve en ny lovproposisjon for inkludere undervisningssektoren i DTL § 11 med forskrift. Kravet om universell utforming av IKT eksisterer kun i DTL §§ 9 og 11, og må også gjelde høyere utdanning.

2. Allmennhetsbegrensningen

I rundskriv Q-29/2010, *Universell utforming i diskriminerings- og tilgjengelighetslovgivningen* (BLD 2010), slås det fast at skoler og utdanningsinstitusjoner er virksomheter rettet mot allmennheten (s.8, andre avsnitt, andre kulepunkt). En slik forståelse av allmennhetsbegrepet bygger blant annet på at utdanningsinstitusjoner tar i mot en variasjon av personer som skal benytte tilbudet, samt at høyere utdanning både er av en viss varighet og er en vesentlig del av enkeltpersoners liv.

Hvilke deler av en utdanningsinstitusjons IKT systemer er rettet mot allmennheten? Dette er ikke avklart, men henger naturlig nok sammen med hva som er en utdanningsinstitusjons *alminnelige funksjon*; utdanning, forskning og formidling. I NOU 2009:14 *Et helhetlig diskrimineringsvern* (Graver-utvalgets rapport) ble dette diskutert, hvor utvalget mente at

(...) IKT-løsninger i undervisningsformål, på samme måte som undervisningslokalene, bør falle inn under lovens begrep «rettet mot allmennheten». Dette vil omfatte informasjon som ligger på skolers og utdanningsinstitusjoners hjemmesider om for eksempel studietilbud, prosjekter, forskning og opptak. Videre vil det omfatte IKT-løsninger som brukes for å informere og kommunisere med studenter, elever og mindreårige elevers foreldre (kapittel 18.5.4.1).

Vi mener denne forståelsen må ligge til grunn for IKT-systemer rettet mot alle studenter, som for eksempel intranett og e-læringssystemer. Disse utgjør dag et hinder for enkelte studenter med funksjonsnedsettelse, og er samtidig svært viktige for gjennomføring av høyere utdanning. En avgrensning mot fagspesifikk programvare bør gjøres av Kunnskapsdepartementet.

Vår konklusjon på dette punktet er at vesentlige IKT-systemer i skole og høyere utdanning er rettet mot allmennheten. Vi ser derfor ikke allmennhetsbegrensningene i DTL §§ 9 og 11 som et hinder for at forskrift til DTL § 11 kan gjelde undervisningssektoren.

3. Forholdet mellom DTL §§ 9 og 11

Ved å utelate utdanningssektoren fra forskriften til DTL § 11, må de deler av undervisningssektoren som har IKT rettet mot allmennheten forholde seg til IKT-bestemmelsen i DTL § 9 eller til UHL § 4-3.

I praksis betyr dette at man må ivareta plikten til universell utforming uten å ha tidsfrister og konkrete standarder å forholde seg til, og heller ikke et tilsyn med kompetanse om området.

Av erfaring vil både interessen og graden av gjennomføring når det gjelder universell utforming av IKT variere sterkt mellom utdanningsinstitusjonene i et slikt system, og vi er bekymret for hvilke konsekvenser dette vil få for fritt studievalg for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Vi tror dessuten at mangel på standarder vil ha konsekvenser for dialogen mellom institusjonene og eksterne leverandører, og at dette igjen vil ha konsekvenser for krav stilt til for eksempel leverandører av e-læringsystemer og andre utdanningsspesifikke programvareleverandører (opptaks- og registreringsystemer mv.).

I høringsmøtet om forskriften ble det fra BLD uttalt at det ville være problematisk å håndheve plikten etter DTL § 11 dersom det ikke foreligger standarder eller nærmere krav om hva som skal til for å oppfylle plikten. Dette vil gjelde for all virksomhet som skal oppfylle de generelle kravene i DTL § 9. Vi ser positivt på at det fremdeles skal være en klagerett på IKT etter DTL § 9, men mener likevel at en så viktig sektor som universitets- og høgskolesektoren må tilhøre DTL § 11 med forskrift.

4. Lovens formål

Universell mener at å unnlate undervisningssektoren – både grunnopplæring og høyere utdanning – fra forskriften om universell utforming av IKT vil gi uheldige konsekvenser for muligheten til utdanning og arbeid for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Vi mener at FAD i samarbeid med BLD må se på diskriminerings- og tilgjengelighetslovens formål, og se betydningen høyere utdanning har for likestilling og likeverd, samt muligheter og rettigheter til utdanning og arbeid. Vi er bekymret for signaleffektene av å overlate universell utforming av IKT til en sektorlov som ikke har nødvendige verktøy for å ivareta plikten.

Kommentarer til «Krav til nettløsninger»

Universell er bekymret for at valget av WCAG nivå A og AA som gjeldende standard i enkelte sammenhenger ikke ivaretar synshemmede. Dette gjelder for eksempel kravet til kontrast (1.4.3), tekststørrelse (1.4.4) og ny godkjenning (2.2.5), hvor vi mener at kravene bør følge WCAG AAA nivå.

Under avgrensningen av forskriftens saklige virkeområde gis det unntak fra WCAG 2.0 når det gjelder

- 1.2.4: Teksting (direkte)

Vi ser at dette er utfordringer som kan gjøre gjennomføring av plikten uforholdsmessig kostbar også i høyere utdanning dersom dette skulle bli aktuelt, og støtter derfor FAD i denne vurderingen. Utdanningssektoren vil ha et stort antall forelesninger mm. som streames direkte, og hvor kostnadene ved simultanteksting vil være uforholdsmessig høye. Her ser vi at teksting av opptak vil

være mer enn tilstrekkelig frem til den teknologiske utviklingen har gjort simultanteksting mulig. Vi ser imidlertid at dette kan være av større betydning i grunnopplæring/ skolesammenheng.