

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Vår saksbehandler/llf.
Maja Arnestad tlf 2244 4023

Vår ref.
200705110-2
Deres ref.
200702512

Oslo,
01.10.2007

Forslag om innføring av tidsfrister for krav om universell utforming av IKT i ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov. Høringssvar fra Norges forskningsråd

Norges forskningsråd har ansvar for et bredt spekter av forskning innen IKT, tilgjengelighet og inkludering, som det framlagte forslaget er relevant for. Spesielt relevant for det framlagte forslaget er IT Funk, som har tilgjengelighet for alle til IKT som overordnet mål og universell utforming av IKT som hovedstrategi. Forslaget ble derfor presentert og drøftet i IT Funks Brukerforum 26.9. Forskningsrådets høringssvar er i hovedsak basert på kunnskap og erfaringer fra IT Funk.

Innføringen av tidsfrister for universell utforming av IKT vil også ha betydning for Forskningsrådet som offentlig organ med tjenester for allmennheten. Rådet anser kravet om universell utforming i offentlige anskaffelser, som trådte i kraft 1.1.2007, som det viktigste redskap for å sikre universell utforming på bred basis, siden denne gjelder hele bredden i anskaffelser av varer og tjenester, ikke bare de som er rettet mot allmennheten. Forskningsrådet har allerede gjennomført tiltak for å bedre tilgjengeligheten til sine elektroniske tjenester for synshemmede og andre med høye krav til funksjonalitet, og dette arbeidet blir kontinuerlig videreført.

Forskningsrådet har følgende kommentarer til spørsmålene i høringsbrevet:

1. Definisjon og avgrensning av IKT

I høringsbrevet foreslås følgende definisjon av IKT i to ledd: "Med IKT menes teknologi og systemer av teknologi som anvendes til å skape, omdanne, utveksle, mangfoldiggjøre og publisere informasjon i form av tekst, lyd, bilder og/eller tall. IKT er avgrenset fra teknologi og systemer av teknologi hvor hovedfunksjonen ikke er tilegnelse, lagring, omdanning, administrering, kontroll, framvisning, publisering, endring, utveksling, overføring eller mottak av informasjon".

Definisjonen består av to deler, som hver inneholder en liste over hvilke funksjoner som inngår i begrepet informasjons- og kommunikasjonsteknologi. De to listene skiller seg noe fra hverandre, og dette kan skape uklarhet om hvilke funksjoner som er ment å inngå i definisjonen. Sammen-

liknet med aktuelle internasjonale IKT-definisjoner,¹ er det den siste listen (tilegnelse, lagring, etc) som er mest dekkende. Vi vil derfor anbefale at man i definisjonen bruker denne listen over funksjoner, og kun denne. Som NTNU-rapporten sier, er tillegget "i form av tekst, lyd, bilder og/eller tall" ikke nødvendig, det kan potensielt også skape uklarhet om noe faller utenfor (for eksempel spill).

Når man i EU og de fleste andre steder nå bruker IKT i stedet for IT, er det for å synliggjøre kommunikasjonsdelens økte rolle, som går langt utover det som tidligere var assosiert med data og databehandling. IKT omfatter dermed alle former for virksomhet knyttet til elektronisk behandling, presentasjon og oppbevaring av (data)informasjon, også teknologi for kommunikasjon og utveksling av slik informasjon. Dette bør gå klart fram i den definisjon som tas inn i den nye loven. I den foreslåtte definisjon er imidlertid ikke ordet kommunikasjon brukt, og det presiseres heller ikke om man kun tenker på elektronisk og digital behandling av informasjon. Teknologibegrepet alene gir ikke automatisk en entydig tolking i denne retning, siden dette også kan brukes om lavteknologiske systemer (som kommunikasjon med signalflyg eller røyksignaler).

I den internasjonale fagevaluering som ble utført for Forskningsrådet i 2002, ble IKT gitt følgende definisjon, som også har med rammebetingelsene for bruken av IKT i samfunnet: *"Information and communication technology is defined as the basis for the development and use of telecommunication and computer systems, digital information and communication systems, and digital contents in general. In addition to technology, ICT also includes organizational, economic, and practical frameworks that control how ICT is formed and developed in society."*

2. Tidsfrister

Forskningsrådet støtter forslaget om at det innføres tidsfrister for krav til universell utforming, med 1.1.2011 som frist for all ny IKT. Valget av tidspunkt er begrunnet med at det vil ta 18-24 måneder å utarbeide de nødvendige standarder og retningslinjer.

Som det heter i den vedlagte konsekvensanalysen, er en endelig frist mindre relevant for IKT pga høy utskiftingshastighet på dette området. Forskningsrådet er enig i denne vurderingen. Hvis det likevel skal settes en endelig frist for IKT, bør denne være den samme for alle områder (IKT, bygninger, uteområder, samferdsel etc.), og senest 1.1.2019. IKT inngår i stadig flere varer, tjenester og infrastruktur, og det vil derfor ikke være hensiktsmessig med en seinere endelig frist for IKT enn for de andre områdene.

For private aktører i Norge vil universell utforming av IKT være et nytt krav, med mindre de også opererer i land der et slikt krav allerede gjelder. For norske offentlige organer er universell utforming allerede kjent i og med endringene i Lov om offentlige anskaffelser fra 1.1.2007. Bedrifter som leverer varer og tjenester til det offentlige i henhold til den nye loven, vil dermed bli kjent med kravet om universell utforming i god tid før 2011, både når det gjelder IKT og andre leveranser.

Siden 2003 har det vært et mål i eNorge-planene at offentlige nettsteder skal være tilgjengelige for alle. Som ledd i arbeidet for å realisere dette, er det utarbeidet veiledere, retningslinjer og

¹ Information technology is defined by the Information Technology Association of America (ITAA), as "the study, design, development, implementation, support or management of computer-based information systems, particularly software applications and computer hardware." IT deals with the use of electronic computers and computer software to convert, store, protect, process, transmit and retrieve information, securely. Recently it has become popular to broaden the term to explicitly include the field of electronic communication and the abbreviation ICT (Information and Communications Technology).

forslag til standarder for universell utforming av IKT, både for nettsider, selvbetjeningsautomater og e-læringsystemer. IT Funk har gjennom flere år støttet arbeidet med å etablere et godt kunnskapsgrunnlag for slike veiledere og standarder, i samarbeid med Standard Norge, Deltasenteret og relevante bedrifter. Selvbetjeningsautomater og e-læringsystemer er områder der Norge har vært en pådriver for å få universell utforming inn i det internasjonale standardiseringsarbeidet.

I høringsbrevet sies det at regjeringen planlegger å trappe opp innsatsen på området standardisering de nærmeste årene. Samlet sett vil man dermed ha et godt grunnlag for å iverksette kravet om universell utforming av all ny IKT rettet mot allmennheten senest 1.1.2011. Fristen må imidlertid ikke føre til en svekkelse av kravet om universell utforming ved offentlige anskaffelser i perioden fram til det nye kravet trer i kraft.

Internasjonale standarder og retningslinjer har vist seg som et effektivt redskap for å sikre ønsket kvalitet i produkter og infrastruktur på tvers av landegrensar, sektorer og leverandører, til beste for kunder og leverandører. For produsenter er bruk av standarder også et middel til å redusere kostnader over tid, selv om de kan medføre behov for endring i produktene når standardene tas i bruk. I IT Funks strategi for 2007-2009 har innsats knyttet til internasjonal standardisering høy prioritet, og IT Funks engasjement har som mål at Norge kan fortsette å være en pådriver for å få universell utforming av IKT inn i standarder og retningslinjer på stadig flere områder.

3. Virkeområde for plikten

Den foreslåtte avgrensning av lovens virkeområde og tidsfrister for IKT til de tilfelle der IKT er teknologiens **hovedfunksjon og løsningen er del av virksomhetens alminnelige funksjon (hovedløsning)**, kan forventes å bli stadig vanskeligere å anvende i praksis. Skillet mellom IKT-løsninger der IKT er hovedfunksjon og andre løsninger der IKT inngår, er ikke det samme i dag som da Syse-utvalgets innstilling ble utformet. Skillet er i forslaget eksemplifisert med en billettautomat og en informasjonstavle for offentlig transport; den første anses som en selvstendig IKT-løsning som vil omfattes av loven, mens den andre anses som en integrert løsning som vil falle utenfor. Situasjonen i dag er at både billettautomater, kølappsystemer, informasjonstavler (og andre annonseringssystemer) blir stadig tettere integrert på en dynamisk måte med virksomhetenes øvrige IKT-systemer, slik at det som står på skjermen og tavlen endres fortløpende når relevante ting skjer i hovedsystemene: Informasjonen om ankomst og avgang, billettpriser, antall ledige seter endres når andre hendelser slår inn, som når andre kunder kjøper billett til det samme transportmidlet. En differensiering mellom ulike IKT-løsninger basert på karakteristika som er i rask endring, er ikke hensiktsmessig i en lovtekst som gjelde over et lengre tidsrom.

Derimot er det mindre problematisk å unnta fra UU-kravet de tilfelle der IKT brukes uten at det skapes et IKT-basert grensesnitt som brukeren må forholde seg aktivt til for å kunne bruke produktet. Høringsbrevets eksempel med et luftkondisjoneringssystem vil imidlertid bare omfattes av unntaket hvis systemet ikke er lagt opp til at brukeren (f.eks hotellgjesten) selv kan velge romtemperatur på et betjeningspanel.

Det avgjørende for om kravet til universell utforming skal gjelde må derfor være om løsningen har et IKT-basert grensesnitt mot brukeren som operatør, ikke om den er frittstående eller samspiller med et bakenforliggende system (integrert og dynamisk). IKT som er innbygd (innbakt), på engelsk kalt embedded ICT, vil normalt ikke ha et slikt grensesnitt, her vil signaler fanges opp automatisk og systemet reagere på egenskaper ved brukeren uten at denne foretar en bevisst handling, som når klær med innbakte sensorer som reagerer på brukerens kroppstemperatur.

Hvis lovens virkeområde avgrenses til virksomhetenes alminnelige funksjon og teknologisystemets hovedfunksjon, kan dette også oppfattes som en prioritering av et teknologisk og leverandørbestemt perspektiv, selv om formuleringene i utgangspunktet nok ikke er ment slik. I lys av det politiske ønske om å styrke alles rett til deltakelse i informasjonssamfunnet, vil det være uheldig om man i loven velger en formulering som kan tolkes som at lovgiver legger liten vekt på brukernes perspektiv og prioriteringer. Det avgjørende for tilgjengeligheten til samfunnsarenaer og alminnelige varer og tjenester er at de IKT-baserte grensesnitt brukerne møter i praksis kan brukes av de aller fleste, ikke hvorvidt den aktuelle løsningen brukeren står overfor er del av et system som har IKT som hovedfunksjon og løsningen er del av virksomhetens alminnelige funksjon, slik denne er definert av virksomheten selv.

Det heter i forslaget at nærmere presisering av IKT og universell utforming vil kunne gis i forskrift til loven. IT Funk har siden 2003 satset på en strategi med universell utforming av IKT-løsninger som er ment for det alminnelige marked, kombinert med spesialløsninger der hvor universell utforming ikke sikrer tilgjengelighet for alle brukere. For at en slik strategi skal føre fram, må kravet til universelt utformede IKT-løsninger forstås slik at hovedløsningen skal fungere sammen med spesialløsninger (hjelpemidler). Dette krever standardiserte teknologiske grensesnitt som sikrer kompatibilitet og interoperabilitet mellom hovedløsningen og individuelle IKT-hjelpemidler. Forskriftene til loven bør inneholde en presisering av dette.

Virkeområdet er foreslått begrenset til IKT rettet mot allmennheten, ikke mot den enkelte, eksemplifisert med mobiltelefoner, PC og TV. Men alle IKT-produkter og løsninger plassert i det offentlige rom skal anses som rettet mot allmennheten, og dermed blir også slike produkter omfattet av loven. Dette vil trolig stimulere til at stadig flere produkter for det alminnelige marked blir universelt utformet, selv om de etter definisjonen brukes av den enkelte. Dette fordi en universelt utformet løsning vil kunne brukes overalt og ikke bare i det private rom, og produsentene kan dermed dekke ulike markeder med samme produktmodell.

IT Funk har siden starten i 1998 lagt vekt på å fremme tilgjengelighet til IKT av betydning for likeverdig deltakelse i utdanning og arbeidsliv. Erfaringer viser at det er økende grad av overlapping mellom IKT-løsninger brukt i ulike sektorer, enten slik at samme produkt brukes overalt, eller slik at samme funksjonalitet brukes i ulike løsninger. På denne bakgrunn framstår det som mest effektivt for utvikling og spredning av universelt utformede løsninger at **kravet gjøres gjeldende også for IKT innen utdanning og arbeid**, gjennom den aktuelle loven eller på annen måte. Kravet bør gjelde fra samme tidspunkt og med tilsvarende klage- og sanksjonsmuligheter både for IKT i det offentlige rom (fysisk og virtuelt) og for IKT brukt i utdanning og arbeid.

4. Plassering av tilsynsmyndighet og organ for klagebehandling med mer.


Forskningsrådet ser det som viktig at tilsynet med loven legges til et organ som har ansvar og kompetanse på IKT i offentlig sektor og generelt, og som vil ha ressurser og engasjement for å utvikle og spre kunnskap om universell utforming i det norske samfunnet. På denne bakgrunn støttes forslaget om at tilsynsmyndigheten legges til det nye forvaltningsorganet under FAD, med klageadgang til FAD eller en egen nemnd. Informasjons- og veiledningsansvaret bør også legges til dette organet, men uten at det svekker ansvaret som ligger i den enkelte sektor i henhold til sektoransvarsprinsippet.

Likestillings- og diskrimineringsombudet forutsettes å være ombud for mennesker som mener seg diskriminert, uansett om det er IKT eller noe annet som er grunnlaget for diskrimineringen. Ombudsfunksjonen er en viktig samfunnsoppgave, og ombudet bør ha en uavhengig rolle i forhold til den instans som har det løpende ansvar for å føre tilsyn med at loven etterlevs.

Rådet støtter forslaget om en hjemmel til å fastsette pålegg om retting m.v mot virksomheter som ikke oppfyller kravene, uten at det foreligger en klage eller foregående vurdering av ombud eller nemnd, og med en reaksjonsmulighet i form av tvangsmulkt for manglende oppfyllelse av pålegg. En slik proaktiv rolle for tilsynsmyndighetene er viktig for å stimulere til en rask utvikling av universelt utformede løsninger, og unngå at ansvaret for å drive denne prosessen framover legges på den enkelte som opplever diskriminering.

Det kan være behov for en dispensasjonsadgang som skissert i høringsbrevet, men med høy terskel for å dispensere fra kravene. Høringsbrevet nevner sikkerhet og personvern som hensyn som vil kunne gi grunnlag for dispensasjon. I IT Funk-sammenheng høres stadig oftere sikkerhet og personvern brukt som forklaring på hvorfor en løsning ikke er eller kan bli universelt utformet. Ved nærmere ettersyn viser det seg at argumentet mer bunner i et ønske om å umgå kritikk og merarbeid enn en reell motsetning. I de tilfelle det er en konflikt mellom tilgjengelighet, sikkerhet og personvern i den eksisterende løsning, bør innsatsen først settes inn på å utvikle en ny løsning som ivaretar alle hensyn på en likeverdig måte, før det gis dispensasjon fra kravet om universell utforming. På denne måten kan man gjennom en streng håndheving av loven drive fram innovasjoner som ikke vil oppstå med en mer liberal dispensasjonspraksis.

Med vennlig hilsen
Norges forskningsråd


for Lars Aukrust
Divisjonsdirektør
Divisjon for innovasjon

for Maja Arnestad
Rådgiver
Divisjon for innovasjon

Gunn A. Lilja