

Høringsnotat – Innføring av tidsfrister for plikt til universell utforming av IKT i ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov

1.	Innledning.....	1
2.	Konsekvensanalysen fra NTNU Samfunnsforskning	2
3.	Nærmere om deler av Syseutvalgets forslag som er relevant for IKT	3
4.	Definisjon av IKT.....	4
5.	Lovforankring av tidsfrist forplikten til universell utforming av IKT	5
6.	Virkeområde for plikten	6
7.	Tidsfrister og utarbeidelse av standarder/retningslinjer	7
8.	Nærmere om håndheving av lovpålegg.....	10
8.1	<i>Innledning</i>	10
8.2	<i>Hvilken myndighet bør håndheve kravene</i>	11
8.3	<i>Tilsynsmyndighetens reaksjoner ved brudd på krav om tidsfrister for universell utforming av IKT</i>	12
8.4	<i>Spørsmål om det bør knyttes en dispensasjonsadgang til bestemmelsen</i>	13
8.5	<i>Informasjon og veiledning</i>	14
8.6	<i>Begrensninger i domstolenes overprøvingsadgang</i>	15
9.	Lovforslag	15
10.	Merknader til lovforslaget.....	17
11.	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	18
11.1	<i>Generelt</i>	18
11.2	<i>Særlig om nettsteder i regi av stat og kommune</i>	20

1. Innledning

Syseutvalget avga i mai 2005 sin innstilling NOU 2005: 8 *Likeverd og tilgjengelighet* med forslag om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven). Arbeids- og inkluderingsdepartementet har ansvaret for å følge opp Syseutvalgets lovforslag.

I NOU 2005: 8 foreslo flertallet i Syseutvalget innføring av krav om universell utforming av nye bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten fra 1. januar 2009, samt en tidsfrist for universell utforming av *eksisterende* bygninger mv. satt til 1. januar 2019. Et mindretall i utvalget foreslo blant annet at det også skulle innføres tidsfrister for innføring av krav om universell utforming for *ny* og *eksisterende* IKT på tilsvarende måte som for bygninger. Utvalget utredet ikke mindretallsforslagene. I dette høringsnotatet fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet behandles mindretallets forslag om tidsfrister for universell utforming av IKT rettet mot allmennheten.

I høringen av NOU 2005: 8 var det bred støtte fra mange av høringsinstansene til mindretallets forslag om å innføre tidsfrister for krav til universell utforming av både *ny* og allerede *eksisterende* IKT. Statens råd for funksjonshemmede, Deltasenteret, Statens seniorråd, Ligestillings- og diskrimineringsombudet, Rikstrygdeverket, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, en rekke organisasjoner for personer med nedsatt funksjonsevne og en rekke kommuner støttet opp om mindretallets forslag. Det ble blant annet påpekt at manglende tilgjengelighet til IKT kan ekskludere store befolkningsgrupper fra deltakelse.

I Soria Moria-erklæringen slås det fast at all teknologisk utvikling innen media og IKT skal bygge på universell utforming. Videre skal satsningen på ny universell utformet teknologi

økes, og det skal gjennomføres en offensiv IKT-politikk i offentlig sektor. Arbeidet med universell utforming er også viet stor plass i St.meld. nr. 17 (2006-2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*, som fikk bred tilsutning under behandlingen i Stortinget 16. april i år, der særlig kapittel 4.3 og tiltakene 4-5 til 4-7 omhandler universell utforming.

Universell utforming av IKT er etter Arbeids- og inkluderingsdepartementets og Fornyings- og administrasjonsdepartementets vurdering av stor betydning for å skape rammebetingelser for at alle skal kunne delta i informasjonssamfunnet. De negative følgene av å ikke kunne nyttiggjøre seg teknologien er økende. Både arbeidsliv, deltakelse i politiske beslutningsprosesser, offentlige tjenester og omsetning av varer og tjenester i markedet beror i økende grad på at man kan nyttiggjøre seg IKT. Rapporten *Full deltakelse for alle, Utviklingstrekk 2001-2006* utgitt av Sosial- og helsedirektoratet og Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne, viser at det er store forskjeller mellom mål og virkelighet på IKT-området. Situasjonen er preget av at hensynet til universell utforming ikke er tatt med eller kommer inn på et for sent tidspunkt i planleggings- og utviklingsprosesser.

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) Samfunnsforskning har på oppdrag av Fornyings- og administrasjonsdepartementet utredet avgrensninger av IKT-begrepet, tidsfrister for innføring av et krav om universell utforming av IKT, organisering av forvaltningsansvar og økonomiske og administrative konsekvenser av krav til universell utforming av IKT. Utredningen *Konsekvensanalyse av tilgjengelighetskrav til IKT i forslag til ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov* (heretter benevnt konsekvensanalysen) følger som vedlegg til notatet.

2. Konsekvensanalysen fra NTNU Samfunnsforskning

NTNU Samfunnsforskning fikk i oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet å utrede tidsfrister for universell utforming av *ny* og *eksisterende* IKT i en ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov, eventuelt i sektorlovgivningen. Oppdraget omfattet en vurdering av de administrative og økonomiske konsekvenser ved å lovhjemle krav om universell utforming av IKT, samt å gi en kort beskrivelse av nåsituasjonen for tilgjengelighet av IKT i Norge. Oppdraget omfattet også en vurdering av hvordan IKT bør avgrenses og hvordan et evt. tilsynsansvar mv. kan forankres. Oppdragstaker ble bedt om i størst mulig grad å trekke veksler på internasjonale erfaringer på området, spesielt når det gjelder økonomiske konsekvenser og tidsfrister for tilgjengelighetskrav til IKT.

NTNU Samfunnsforskning har i forståelse med Fornyings- og administrasjonsdepartementet benyttet seg av underleverandører i utredningsarbeidet. Bistand i form av vitenskapelige ressurser er hentet fra Senter for Næringslivsforskning ved Handelshøyskolen i Bergen (SNF), Institutt for Statsvitenskap og Avdeling for forvaltningsinformatikk ved Universitetet i Oslo (UiO), samt Forskningsinstituttet NOVA.

Oppdragstakeren har i tillegg innhentet opplysninger fra private og offentlige virksomheter, interesseorganisasjoner og fagekspertter. De har mottatt innspill fra Abelia, Posten Norge, Skatteetaten, Sparebanken Midt-Norge, Avinor, BBS, Norges Blindforbund, Microsoft, IT Funk - Norges Forskningsråd, Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne, professorene Peter Blanck og William N. Myhill (begge Syracuse University, USA), Hans von Axelson (Handisam, Sverige), Ann Lawson (Leeds University, Storbritannia), Mikael Snaprud (Høgskolen i Agder) og Are Vegard Haug (UiO).

3. Nærmere om deler av Syseutvalgets forslag som er relevant for IKT

Deler av Syseutvalgets forslag til ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov i NOU 2005: 8, som tidligere har vært på høring, gjelder også IKT¹.

En særlig relevant bestemmelse er utvalgets forslag til § 9 som omhandler plikten til generell tilrettelegging/universell utforming, se NOU 2005: 8, kap. 10.12. Denne plikten omfatter offentlige og private virksomheter *rettet mot allmennheten*. Disse virksomhetene har ifølge forslaget en plikt til å sørge for universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjon, med mindre det medfører en uforholdsmessig byrde.

Universell utforming er ifølge utvalget en inkluderende form for generell utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig. For bygg innebærer det eksempelvis at hovedinngangen skal være tilgjengelig for personer med nedsatt funksjonsevne. På IKT-området skal eksempelvis også minibanker *utenfor et banklokale* regnes som en hovedløsning, slik at det ikke er tilstrekkelig at minibanker plassert *i selve bankens lokaler* er universelt utformet dersom de kun er tilgjengelig innenfor bankens åpningstider. Utvalget går inn for at brudd på plikten regnes som diskriminering dersom en person med nedsatt funksjonsevne rammes av den mangelfulle tilretteleggingen.

Lovforslaget § 9 lyder slik:

”§ 9 Plikt til generell tilrettelegging (universell utforming)

Offentlig virksomhet skal arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming innenfor virksomheten. Tilsvarende gjelder for privat virksomhet rettet mot allmennheten.

Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig.

Offentlig virksomhet og privat virksomhet rettet mot allmennheten har plikt til å sikre universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjon så langt det ikke medfører en uforholdsmessig byrde for virksomheten. Ved vurderingen av om utformingen eller tilretteleggingen medfører en uforholdsmessig byrde, skal det særlig legges vekt på de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen, virksomhetens ressurser, tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer, hvorvidt virksomhetens alminnelige funksjon er av offentlig art, sikkerhetsmessige hensyn og vernehensyn.

Brudd på plikten til å sikre universell utforming etter tredje ledd regnes som diskriminering dersom en person med nedsatt funksjonsevne rammes av den mangelfulle tilretteleggingen.

Det regnes ikke som diskriminering etter fjerde ledd dersom virksomheten oppfyller nærmere bestemmelser i lov eller forskrift om innholdet i plikten til universell utforming.”

Syseutvalgets flertall foreslår at det skal gjelde delt bevisbyrde i diskrimineringsaker om brudd på plikten til generell tilrettelegging/universell utforming. Utvalget foreslår at pålegg om stansing eller retting fastsatt av Likestillings- og diskrimineringsnemnda kan benyttes som reaksjon ved brudd på plikten, jf. gjeldende regler om dette i diskrimineringsombudsloven (Lov av 10. juni 2005 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda) § 7. Ved manglende oppfyllelse av pålegg kan nemnda eventuelt fastsette tvangsmulkt, jf. diskrimineringsombudslovens § 8. Brudd på plikten medfører ifølge utvalget ikke krav på oppreisning (erstatning for ikke-økonomisk tap).

¹ Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/NOUer/2005/NOU-2005-8.html?id=390520>

§ 9 i forslag til ny lov om diskriminering og tilgjengelighet, som tidligere har vært på høring og som også gjelder IKT, hjemler imidlertid ikke krav om *tidsfrister* for universell utforming av IKT.

Da NOU 2005: 8 tidligere har vært på høring, ber vi om at høringsinstansene merker seg at forslaget i NOUen ikke er gjenstand for ny høring. Det er kun universell utforming av IKT, jf. lovforslaget utformet i pkt. 9 i dette høringsnotatet, som denne høringen gjelder.

4. Definisjon av IKT

Målet med universell utforming av IKT er å sikre tilgjengelighet til samfunnsarenaer der allmennheten ferdes. Dette gjelder også virtuelle samfunnsarenaer som internettsider rettet mot allmennheten. Universell utforming defineres i NOU 2005: 8 på følgende måte:

”Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig.”

Syseutvalgets definisjon ligger til grunn for konsekvensanalysen utført av NTNU Samfunnsforskning.

I en IKT-sammenheng ser en ofte at offentlige diskusjoner om universell utforming av IKT fokuserer på informasjon og IKT-løsninger tilgjengelig via web-grensesnitt, typisk med fokus på de problemer eller barrierer blinde og svaksynte, deriblant mange eldre, møter for full samfunnsmessig deltakelse. Universell utformet teknologi fokuserer på godt brukergrensesnitt som alle i utgangspunktet drar nytte av. Samtidig er det allmenn enighet om at IKT griper inn på alle samfunnsområder og omfatter en rekke typer av løsninger, eksempelvis billettautomater og minibanker.

Den teknologiske utviklingen tilsier at IKT bør defineres ut fra funksjonalitet og ikke technologyper. Dermed unngår en at definisjonen stadig må endres fordi den blir utdatert som følge av raske teknologiske endringer. NTNU Samfunnsforskning foreslår i konsekvensanalysen at IKT defineres slik i ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov:

”Med informasjons- og kommunikasjonsteknologi (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”.

Definisjonen skal forstås slik at billettautomater og køsystemer knyttet til generell kundebehandling, reiseinformasjon og transport, omfattes av rettskravet på universell utforming av IKT.

Det er tilgang til hovedløsningen som en i dette lovforslaget foreslår å lovfeste. Det er derfor et poeng å kunne avgrense lovens anvendelsesområde mot såkalt embedded ICT (les ”integret” IKT). Et eksempel på dette er airconditionssystemer i bygg som styres ved hjelp av IKT. En slik avgrensing vil kunne gjøres ved følgende tilføyelse:

”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.”

IKT som inngår i løsninger for tilgjengelighet til transportmidler og bygninger, som teksting og/eller opplesning av informasjon på offentlig transport, i heiser eller på sykehus, eller smarthusteknologi, vil da ikke omfattes av rettskravet på universell utforming av IKT rettet mot allmennheten (siden de inngår i transportmidlet eller bygningen og ikke er selvstendige løsninger slik som billettautomater eller minibanker). Det gjøres imidlertid oppmerksom på at dette vil kunne omfattes av andre bestemmelser om universell utforming i øvrig lovverk, eksempelvis bestemmelser om universell utforming av bygg eller bestemmelser som regulerer transportsektoren. Det gjøres også oppmerksom på at dersom en i bygninger, eksempelvis i museer, ønsker å gi tiltang til såkalte virtuelle turer gjennom bruk av IKT oppstilt i bygningen, så er dette å betrakte som en hovedinngang. Lovforslaget vil derfor omfatte slik bruk av IKT.

På bakgrunn av dette foreslår Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet følgende definisjon av IKT:

”Med informasjons- og kommunikasjonsteknologi (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 ”

Nærmere presisering av IKT og universell utforming vil kunne gis i forskrift til loven.

Vi ber om høringsinstansenes synspunkter på forslaget til definisjon av IKT i ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov og de avgrensninger som her gjøres.

5. Lovforankring av tidsfrist for plikten til universell utforming av IKT

Et særskilt spørsmål er *hvor* i lovverket tidsfrister for plikt til universell utforming av all IKT bør forankres. I NOU 2005: 8 blir det lagt til grunn at sektoransvarsprinsippet skal gjelde, slik at departementene har ansvaret for å vurdere nødvendige rettslige og ikke-rettslige tiltak innenfor sine ansvarsområder. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har utover det et særskilt ansvar for å koordinere og samordne politikken på IKT-området.

Det finnes etter Arbeids- og inkluderingsdepartementets og Fornyings- og administrasjonsdepartementets vurdering per i dag ingen lov som er særlig egnet for å hjemle selve plikten til universell utforming av all IKT, med tidsfrister, forskrifter og tilsynsansvar. Situasjonen på dette området skiller seg derfor vesentlig fra andre områder der tidsfrister for universell utforming er aktuelt, eksempelvis som for bygninger, anlegg og uteområder hvor det finnes et omfattende regelverk etter plan- og bygningsloven, eller for transportmidler hvor det eksisterer sektorlovgivning som vegtrafikkloven, jernbaneloven mv.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet foreslår derfor at tidsfrister for universell utforming av IKT lovfestes i ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov. Det vises til at en slik lovregulering ikke er ukjent fra utenlandsk rett. Krav om tilgjengelighet til IKT er på ulike vis forankret i diskrimineringslovgivningen i land som Storbritannia, Australia og Spania. Et annet alternativ vil kunne være at krav til universell utforming av all IKT tas inn i egen lov.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet foreslår at krav til tidsfrist mv. for plikten til universell utforming av all IKT tas inn i egen bestemmelse i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Lovpålegget om universell utforming av all IKT som er rettet mot allmennheten må forøvrig ses i sammenheng med øvrige elementer i Syseutvalgets lovforslag som er særlig relevant for IKT, se pkt. 3 over.

Vi ber om høringsinstansenes synspunkter på lovforankring av tidsfrister for universell utforming av IKT i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

6. Virkeområde for plikten

Formålet med et lovkrav om universell utforming er å sørge for inkluderende utforming av all IKT rettet mot allmennheten. Forslaget retter seg således både mot offentlig og privat sektor. Syseutvalget (NOU 2005:8) viser til at virksomheter som er rettet mot allmennheten er naturlige pliktsubjekt. Både offentlige og private virksomheter omfattes dermed av forslaget. Dette innebærer ikke at enhver IKT-løsning skal være universelt utformet. Det er kun IKT-løsninger som er rettet mot allmennheten som omfattes. En PC trenger ikke i utgangspunktet å være universelt utformet, men dersom den utplasseres i det offentlig rom til alminnelig bruk, eksempelvis et bibliotek, så skal den være universelt utformet. Det vil ikke være krav til at alle mobiltelefoner, TV-er, CD-spillere mm. skal være universelt utformet, da disse i utgangspunktet retter seg mot den enkelte mer enn mot allmennheten. I den grad slike produkter plasseres i det offentlige rom, må de antas å være rettet mot allmennheten. Avgrensningskriteriet er således om IKT-løsningen er rettet mot allmennheten. Det gjøres for øvrig oppmerksom på at tilrettelegging på den enkeltes arbeidsplass omhandles i Syseutvalgets utkast til diskriminerings- og tilgjengelighetslov § 10.

I NOU 2005: 8 foreslås som tidligere nevnt følgende definisjon av universell utforming:

”Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig.”

Ved å inkludere IKT i loven vil også virtuelle samfunnsarenaer omfattes, eksempelvis nettsider rettet mot allmennheten. Internetsider fremstår for brukerne som fysiske objekter selv om det ikke er papir og blekk, og det gjør det naturlig å inkludere også den virtuelle verden i begrepet *de fysiske forholdene*. Andre eksempler på IKT som omfattes er minibanker og billettautomater.

Ved å inkludere IKT i loven vil virksomhetene ha en plikt til å sikre universell utforming av virksomhetens alminnelig funksjon mht IKT-løsninger. Grensedragningen for virksomhetens alminnelige funksjon må her gjøres mot det som eventuelt ikke er å betrakte som hovedløsningen. Et eksempel kan være at det i en bank er satt ut 10 minibanker i et banklokale, men at kun 9 av de er universelt utformet. Hovedløsningen må da likevel anses å være universelt utformet. Men dersom minibanken som er plassert på utsiden av banklokalet ikke er universelt utformet, og den er tilgjengelig hele døgnet i motsetning til minibankene som befinner seg på innsiden, så er kravet til universell utforming ikke oppfylt da minibanken på utsiden må sies å være en hovedløsning. Det samme gjelder eksempelvis billettautomater. For webløsninger/websider er det vanskelig å se for seg eksempler hvor kravet til universell utforming ikke vil gjelde IKT-løsningen som sådan.

Når det gjelder fjernsynsmedier, ser en per i dag ikke for seg at det skal stilles krav om at alle kanaler til enhver tid skal tekste eller tegnspråktolke sine programmer. Det samme gjelder web-TV. Tekniske løsninger må imidlertid legges til rette for at teksting/tegnspråktolking er mulig. Om dette skal gjøres i det konkrete tilfellet vil imidlertid avhenge av bl.a. kostnader, størrelsen på målgruppen etc., jf. definisjonen av universell utforming som ikke setter krav om at løsningen skal benyttes av alle, men av flest mulig. Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet imøteser høringsinstansenes synspunkter på dette.

Konsekvensanalysen fra NTNU har lagt Syseutvalgets definisjon til grunn også for arbeidet med universell utforming av IKT. Mange av de praktiske operasjonaliseringene av hva som skal regnes som universell utforming og utarbeiding av standarder/retningslinjer vil fremover måtte skje i tekniske komiteer eller utvalg. Standarder/retningslinjer vil også sette grenser for virkeområde, i kraft av å omfatte noe og utelate annet, men det finnes også en del generelle standarder/retningslinjer.

Et annet spørsmål er reglens anvendelse på grenseoverskridende virksomhet, for eksempel internetsider rettet mot allmennheten her i landet, men som driftes fra utlandet. Internett og utfordringene med å regulere internett ved lovgivning er drøftet i NOU 2007: 2 Lovtiltak mot datakriminalitet. Reglene som foreslås her er ment å gjelde norske virksomheters internett rettet mot allmennheten i Norge, uavhengig av om nettsiden driftes fra Norge eller utlandet. Utfordringene knyttet til grenseoverskridende virksomhet vil også bli jobbet med fra norsk side gjennom internasjonalt samarbeid.

Når det gjelder reglens anvendelse på Svalbard vises det til Syseutvalgets forslag til lovens geografiske virkeområde der det fremgår at tilgjengelighetsbestemmelsene i utgangspunktet ikke skal gjelde for Svalbard, men at bestemmelsene vil kunne gjøres gjeldende på Svalbard ved forskrift.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet foreslår i tråd med Syseutvalgets forståelse av universell utforming og på bakgrunn av konsekvensanalysen og ovenstående, at virkeområdet for plikten er all IKT som retter seg mot allmennheten.

Vi ber om høringsinstansenes synspunkter på at virkeområde for plikten omfatter all IKT rettet mot allmennheten.

7. Tidsfrister og utarbeidelse av standarder/retningslinjer

Mindretallet i Syseutvalget (NOU 2005:8) foreslo at det skal lovfestes i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven at *ny IKT* skal være universelt utformet innen 1. januar 2009 og *eksisterende IKT* innen 1. januar 2019. Utvalget utredet ikke mindretallsforslaget. Et spørsmål er derfor om mindretallets innstilling om tidsfrister er rimelige og hensiktsmessige for henholdsvis nyanskaffelser og oppgradering av ulike typer IKT, eller om det kan og bør settes andre tidsfrister.

Rask utskiftningstakt vil bidra til at kostnadene for krav om universell utforming av IKT vil være lave, avhengig av hvilken tidsfrist som fastsettes og hvilke avgrensninger som gjøres. Konsekvensanalysen har forsøkt å avklare hva som er vanlig levetid og utskiftningshastighet på ulike typer av IKT-produkter og tjenester m.v. Den ser også nærmere på hvorvidt det bør

stilles ulike krav og tidsfrister for henholdsvis automater og maskiner, programvare og internettsider. Konsekvensanalysen berører ulike tilnærminger og momenter som spiller inn i vurderingen, bl.a.:

- kompatibilitet og varighet av brukergrensesnitt og standarder
- faktisk utskiftningshastighet og levetid
- skattemessig avskrivning

Konsekvensanalysen påpeker at det kan argumenteres for at tempoet er så høyt, både når det gjelder utskifting av utstyr og programvare og redesign av web-løsninger, at det holder å kreve at tilgjengelighetskravet legges til grunn ved utforming av neste løsningsversjon, altså for ny IKT.

På den annen side har en det forhold at *ny IKT* må være kompatibelt med allerede eksisterende utstyr i virksomheten. I en del sammenhenger vil derfor "bakoverkompatibilitet" være relevant. En vesentlig side ved tekniske infrastrukturer er at de ofte bygger på det som allerede finnes av eksempelvis installert base, utstyr, programsystemer og standarder. Dette innebærer at nye eller endrede standarder eller løsninger må forholde seg til det gamle, ofte ved kompatibilitet bakover.

I Norge avskriver virksomhetene PC'er, skrivere etc. over tre år. I Sverige avskrives normalt bærbare PC'er umiddelbart, øvrig datautstyr over tre år. Programvare avskrives i Norge over fem år. Imidlertid vil salgsværdien avta raskere enn bruksværdien. Derfor er det mer interessant å se på faktisk utskiftningshastighet og levetid på ulike typer IKT. Programvare synes å byttes ut raskere enn hva som strengt tatt er nødvendig fordi det lanseres nye og mer attraktive produkter på markedet. I slike tilfeller er levetid misvisende og faktisk utskiftningshastighet er av større interesse.

Konsekvensanalysen ser også på forskjellige områder med hensyn til utskiftningshastighet. Rene utstyrskomponenter (PC'er, servere etc.) antas eksempelvis å ha kort levetid, gjerne 3-5 år. Utplasserte minibanker antas byttet ut innen 10 år. Det kan være store IKT-systemer med lavere utskiftningstakt enn generell programvare, men forslaget gjelder kun IKT rettet mot allmennheten, og ikke interne systemer.

Generelt vil konservative (lange) tidsfrister for innføring av krav om universell utforming minske kostnadene for virksomhetene fordi virksomhetene da kan gjøre de alminnelige funksjonene universelt utformet når de likevel skal oppgradere, reparere eller skifte ut IKT-baserte løsninger.

Konsekvensanalysen tar også opp det forhold at særlig de virksomheter som selv ikke har erfaring med å innarbeide tilgjengelighetskrav i egne IKT-løsninger synes å anta eller hevde at kostnadene vil representere en uforholdsmessig stor økonomisk byrde, mens virksomheter som selv har erfaring med å ta hensyn til tilgjengelighetskrav for personer med nedsatt funksjonsevne er mer nyanserte i sine vurderinger.

På grunn av det raske tempoet mht utskiftning av utstyr og programvare og redesign av web-løsninger vil det enkleste, ifølge konsekvensanalysen, være å ikke innføre en endelig tidsfrist for universell utforming av *eksisterende* IKT rettet mot allmennheten, men bare kreve at kravene til universell utforming skal legges til grunn ved neste løsningsversjon, altså for *ny* IKT. En versjonsendring vil normalt knyttes til omfattende endringer i IKT-løsningen, gjerne både i

brukergrensesnittet og den underliggende programkoden. For websider vil det være naturlig å knytte kravet til universell utforming mot endringer i sideoppbygging/design.

Konsekvensanalysen tar også opp det forhold at en kan velge å innføre en tidsfrist for all *eksisterende* IKT på åtte eller ti år, avhengig av hvor konservativt en ønsker å legge seg, men konsekvensanalysen slår samtidig fast at 10 år framstår som unødvendig langt fram i tid for IKT. En slik tidsfrist for *eksisterende* IKT kan likevel regnes som en ”nødparagraf”, og vil kunne være hensiktsmessig for å sikre at utskiftning vil finne sted i de tilfeller virksomheten ikke har foretatt seg noe. Det meste av IKT, inkludert automater, antas i konsekvensanalysen imidlertid å være utskiftet på tidspunktet for ikrafttreddelsen av en slik nødparagraf. Konsekvensanalysen nevner flere eksempler med hensyn til levetid for forskjellige typer IKT, både fra Norge og fra andre land.

For å kunne innføre krav om universell utforming av ny IKT rettet mot allmennheten må det først utarbeides nødvendige standarder/retningslinjer for aktuelle teknologiområder. Kravene for de aktuelle teknologiområder vil altså først kunne gjelde fra det tidspunktet det foreligger nødvendige standarder/retningslinjer. Konsekvensanalysen antar at nødvendige standarder/retningslinjer vil kunne utarbeides i løpet av 18-24 måneder. National Council on Disability (NCD) har følgende anbefalinger mht utvikling av standarder/retningslinjer:

- det må utvikles tilgjengelighetslov og forskrifter som ikke er teknologispesifikke, men basert på funksjoner,
- regulerende standarder/retningslinjer bør være basert på prinsipper framfor teknologier eller produktkategorier, og
- standardene/retningslinjene bør baseres på funksjoner, og være ytelsesbaserte og teknologinøytrale.

NCDs anbefalinger bør også være et utgangspunkt for det norske arbeidet med standarder/retningslinjer for universell utforming av IKT rettet mot allmennheten.

Det er flere miljøer som vil kunne stå for utarbeidelse av nødvendige standarder/retningslinjer. Både Standard Norge, Veritas og Standardiseringsorganet for offentlig sektor er eksempler på miljøer som besitter relevant kunnskap i så måte. Det er viktig at de som utarbeider standarder/retningslinjer på området universell utforming gjør dette i samarbeid med brukerorganisasjonene.

Det er i de seinere årene gjort et betydelig arbeid og opparbeidet kompetanse på å definere hva universell utforming skal bety for ulike typer av IKT-baserte løsninger, både i Norge og internasjonalt. En vil derfor i arbeidet med eventuell inkludering av tilgjengelighetskrav til IKT kunne trekke store veksler på det grunnlaget som allerede er lagt med å definere standarder/retningslinjer for universell utforming. Det kan også nevnes at det fins flere veiledere for implementering av universell utforming, eksempelvis følgende som er utarbeidet av Deltasenteret:

- Tilgjengelige nettsteder 1:3 - Oversikt og innholdsproduksjon
- Tilgjengelige nettsteder 2:3 - Design og koding
- Selvbetjening for alle! - tilgjengelige automater
- Universell utforming i offentlige anskaffelser

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet tar til etterretning konsekvensutredningens standpunkt om at nødvendige standarder/retningslinjer vil kunne utarbeides innen 18 til 24 måneder. Fornyings- og administrasjonsdepartementet vil vurdere relevante miljøer i forbindelse med oppdrag for utarbeidelse av nødvendige standarder/retningslinjer.

Konsekvensanalysen tar også opp forholdet mellom krav i norsk lovgivning og produktutviklingen i andre land. Norge er et lite land som henter produkter utenfra ettersom en ikke kan produsere alt selv. Det er derfor ikke ønskelig å stille krav som gjør det vanskeligere å importere IKT-løsninger til Norge. Konsekvensanalysen framhever at dette framstår som en fordreid problemstilling. En blander her sammen lovhjemling av hvilke prinsipper som skal være styrende for å fremme økt tilgjengelighet og hvilke standarder/retningslinjer som i praksis skal fastsettes i form av forskrift, rundskriv og/eller veiledninger. Den teknologiske utviklingen, mulighetene og begrensningene, vil måtte reflekteres i utarbeidningen av standarder/retningslinjene. I de tilfeller USA, EU og andre store markedsaktører ligger i forkant bør det således være uproblematisk å stille tilsvarende krav i Norge. Det kan heller argumenteres for at norsk næringsliv vil bli mer samstemt eller koordinert med klare utviklingstendenser i det internasjonale markedet. Konsekvensanalysen viser til et eksempel fra australsk bankvesen som viser at en fullstendig utskiftning av minibankene til universell utforming har vært mulig i løpet av 2001-2007, til tross for at minibankene ikke produseres i Australia.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet vil som følge av den raske utskiftningstakten på IKT-området foreslå at krav til universell utforming av IKT rettet mot allmennheten skal legges til grunn ved neste løsningsversjon, som vil gjelde fra 1. januar 2011. Ved ikrafttredelse 1. januar 2011 er det innbakt tid til å utarbeide standarder/retningslinjer og en overgangsperiode på 6 måneder for markedet til å innrette seg etter kravene. Dette vil gi markedet rimelig tid til å tilpasse seg nye regler på området.

Vi ber om høringsinstansenes synspunkter på kravet om at universell utforming av all IKT rettet mot allmennheten for neste løsningsversjon (altså *ny* IKT) skal gjelde fra 1. januar 2011.

Vi ber også om høringsinstansenes synspunkter på om det i tillegg bør legges opp til en endelig frist 1. januar 2021 for når all *eksisterende* IKT rettet mot allmennheten skal være universelt utformet.

8. Nærmere om håndheving av lovpålegg

8.1 Innledning

NTNU Samfunnsforskning fremholder i konsekvensanalysen en rekke forutsetninger for at lovgivningen skal være effektiv. I tillegg til utarbeidelse av forskrifter og standarder/retningslinjer omtalt i pkt. 7 over, kreves at:

- lovgivningen må ha et effektivt tilsynsapparat,
- det må gjøres enkelt å fremme klager på brudd på tilgjengelighetsbestemmelsene, og
- informasjon, veiledning og opplæring er nødvendig for at loven skal bli operativ

Dernest nevnes at økonomiske insentiver (skattefradrag og/eller økonomiske støtteordninger) vil være en fordel, men at dette ikke er en forutsetning forut for eventuell lovfesting av krav.

Videre sier konsekvensanalysen at også andre virkemidler vil kunne støtte opp under lovgivningen.

I pkt. 8.2 behandler vi spørsmål om hvilket organ som bør følge opp at de nye kravene etterleves. I pkt. 8.3 behandles spørsmål om håndhevingsmyndighetens reaksjoner ved brudd på plikten til universell utforming av IKT. I pkt. 8.4 behandles spørsmål om det bør være en dispensasjonsadgang knyttet til bestemmelsen. I pkt. 8.5 behandler vi håndhevingsorganets informasjons- og veiledningsoppgaver, og i pkt. 8.6 behandles begrensninger i domstolenes adgang til å overprøve håndhevingsapparatets avgjørelser.

8.2 Hvilken myndighet bør håndheve kravene?

Et krav om tidsfrister for universell utforming av IKT vil måtte følges opp med tilsyn/ håndheving overfor de virksomhetene kravene gjøres gjeldende for.

I konsekvensanalysen foreslås Likestillings- og diskrimineringsombudet (ombudet) som tilsynsmyndighet for krav om universell utforming av IKT.

Tilsyn og håndheving etter forslaget i dette høringsbrevet vil være noe langt mer enn håndheving av diskrimineringsvernet som følger av Syseutvalgets forslag § 9 og som håndheves av Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda, se pkt. 3.

Etter utarbeidelsen av konsekvensutredningen er det i regjeringen besluttet å opprette et nytt forvaltningsorgan under Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Alle detaljene rundt organets arbeidsområder er ikke utpenslet i detalj, men IKT vil være et hovedområde for organet. Norge.no vil bli en del av det nye forvaltningsorganet på IKT-området, en etat som i mange år har stått for arbeidet med kvalitetsvurderinger av offentlige nettsted. Det nye forvaltningsorganet vil være sentralt i regjeringens arbeide med standarder og retningslinjer og må ha spisskompetanse i forhold til både universell utforming av IKT og teknologisk utvikling på IKT-området. Arbeidet med standardisering og retningslinjer for universell utforming av IKT, som vil bli satt i gang i løpet av kort tid, vil være tett koplet til det øvrige arbeidet med standardisering/retningslinjer for IKT² som regjeringen allerede har igangsatt. Det nye forvaltningsorganet vil således være godt egnet til å delta i arbeidet med utvikling av blant annet nye standarder/retningslinjer for universell utforming av IKT og i forhold til nødvendig tilsynsarbeide av krav til universell utforming av IKT rettet mot allmennheten.

Likestillings- og diskrimineringsombudet vil kunne være et alternativ til det nye forvaltningsorganet ved hjemling av kravene til universell utforming av IKT i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, men ombudet har per i dag ikke den tekniske kompetansen som forutsettes. Dersom tilsynsmyndigheten legges til Likestillings- og diskrimineringsombudet forutsetter det at det bygges opp et parallelt kompetansemiljø på IKT-området som går utover nødvendig kompetanse i forhold til diskrimineringsvernet og diskrimineringsgrunnlaget *nedsatt funksjonsevne* på andre samfunnsområder enn arbeidslivet. Det er stor forskjell på spisskompetansen som må til for å være et teknisk organ med ansvar for å følge opp kravene, og den kompetansen som må til for å kunne ta stilling i diskrimineringsspørsmålet. Likestillings- og diskrimineringsombudets fremste oppgave er å være et ombud for diskriminerte, og en kriti-

² for eksempel Referanse katalog over anbefalte og obligatoriske IKT-standarder for offentlige virksomheter

ker av forhold som hindrer likestilling både i offentlig og privat sektor. Tradisjonelle forvaltningsoppgaver vil vanskeliggjøre ombudets uavhengige pådriver- og kritikerverole.

Dersom myndigheten legges til ombudet, bør en for å sikre behandling av enkeltvedtak i to instanser legge vedtaksmyndigheten som førsteinstans til ombudet, med klage til Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Det vil være uheldig at ombudet tillegges vedtaksmyndighet som førsteinstans, noe det i dag kun har i hastesaker, jf diskrimineringsombudsloven §§ 3 og 4.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet er usikre på om en parallell kompetanseoppbygging i Likestillings- og diskrimineringsombudet er hensiktsmessig. Det er også fordyrende. Etter en samlet vurdering foreslås derfor at tilsynsvirksomheten legges til det nye forvaltningsorganet under Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Dersom tilsynet med oppfølging av krav og standarder legges til nytt forvaltningsorgan og tilsynet utøves ved bruk av enkeltvedtak etter reglene i forvaltningsloven, jf. pkt. 8.3 og 8.4, vil klagebehandlingen kunne legges til Fornyings- og administrasjonsdepartementet, eventuelt en nemnd opprettet for formålet. Begge variantene vil kunne løse klagebehandlingen på en god måte. Dersom det kun er et fåtall av saker som påklages, vil klagebehandlingen kunne tilligge departementet, men dersom det blir mange klagesaker, bør en vurdere opprettelsen av en nemnd.

Vi ber om høringsinstansenes synspunkter med hensyn til plassering av tilsynsmyndighet og organ for klagebehandling for krav om universell utforming av IKT.

8.3 Tilsynsmyndighetens reaksjoner ved brudd på krav om tidsfrister for universell utforming av IKT

For å sikre en effektiv håndheving av kravet er det spørsmål om det bør innføres en hjemmel til å fastsette pålegg om retting mv. mot en virksomhet som ikke oppfyller kravene, uten at dette har blitt vurdert av ombud og nemnd som diskriminering. En slik ordning vil ha elementer av den ordningen som gjelder eksempelvis for tilsyn i byggesaker etter plan- og bygningsloven, hvor det ikke er noe krav om at det har skjedd diskriminering for at plan- og bygningsmyndighetene kan gi pålegg. Et pålegg vil rettes mot de virksomheter som ikke innen gitte tidsfrister oppfyller de lovpålagte kravene om universell utforming av IKT. Pålegget kan formuleres som et pålegg om å endre utformingen eller tilretteleggingen slik at den blir i samsvar med de kravene som inntas i lov og forskrifter om universell utforming av IKT.

Kommuneloven har fått et nytt kap.10A om statlig tilsyn med kommunene, som trådte i kraft 01.mars 2007. Hensynet bak de nye reglene i kommuneloven er å få samordnet virkemiddelbruken fra statlige tilsyn mot kommunene, se kommuneloven § 60 e. Slike virkemidler kan blant annet være pålegg om retting. Tilsynsorganets pålegg overfor kommuner og fylkeskommuner skal samordnes etter kommuneloven § 60 e.

Skal et pålegg være effektivt, må det kunne følges opp med reaksjoner dersom pålegget ikke etterlevs. Tvangsmulkt i form av løpende mulfter kan være en hensiktsmessige løsning for å sikre etterlevelse i de tilfeller der virksomheter ikke retter seg etter eventuelt pålegg om å gjø-

re IKT-løsningen universelt utformet. Reksjonsformen er særlig aktuell der overtredelsen har karakter av å være mer eller mindre vedvarende.

Det gjøres oppmerksom på at tvangsmulkt er å anse som en administrativ reaksjon og ingen straff i straffelovens forstand. Tvangsmulkt i form av løpende mulkter er ment å presse frem en etterlevelse og er ikke ment å påføre et onde i seg selv.

Et spørsmål er om det bør lovfestes en nedre eller øvre grense for tvangsmulkt. Fastsatte grenser vil kunne gi en viss forutsigbarhet for de impliserte, men vil samtidig redusere fleksibiliteten mht reaksjonen. Et ustrakt grad av skjønn vil gi tilsynsmyndighetene, og domstolen, et betydelig spillerom, og dermed kunne gjøre reaksjonen mer presis i forhold til overtredelsens art og reaksjonens nivå. Praksis vil dermed kunne etablere passende nivåer i forholdet mellom overtredelse og reaksjon. For å sikre best mulig forutsigbarhet bør ethvert pålegg følges av informasjon om at brudd på pålegg vil kunne føre til tvangsmulkt fra et angitt tidspunkt dersom overtredelsen ikke opphører. Effektivitetshensyn tilsier at tvangsmulkt bør løpe fram til pålegget er oppfylt. Tvangsmulkt bør av effektivitetshensyn være tvangsgrunnlag for utlegg. Krav mot kommuner og fylkeskommuner kan imidlertid ikke tvangsfullbyrdes ved utlegg, jf. tvangsfullbyrdesloven § 1-2.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet foreslår på bakgrunn av dette at det innføres en hjemmel til å fastsette pålegg om retting mv. mot en virksomhet, og også at pålegg kan følges opp med tvangsmulkt. Pålegget skal indikere når tvangsmulkt begynner å løpe. Det foreslås også at tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

Vi ber om høringsinstansenes synspunkter på om det bør innføres en egen hjemmel for pålegg ved manglende oppfyllelse av plikten til universell utforming av ny IKT.

Vi ber om synspunkter på om det bør åpnes for å fastsette tvangsmulkt ved manglende oppfyllelse av pålegg som skissert.

8.4 Spørsmål om det bør knyttes en dispensasjonsadgang til bestemmelsen

Det skisseres i konsekvensanalysen en mulighet for å innføre en dispensasjonsadgang fra kravet om tidsfrist for universell utforming av IKT.

Konsekvensanalysen viser til at det for universell utforming av bygninger mv. for allmennheten ble forutsatt av utvalget at det kunne dispenseres fra kravet der det foreligger vernehensyn eller andre tungtveiende hensyn. Konsekvensanalysen legger til grunn at det også kan være hensyn som taler for at det bør være en adgang til å dispensere fra kravene om universell utforming av IKT, og viser eksempelvis til avveininger mellom krav til universell utforming og sikkerhet og personvern. På side 24-25 i konsekvensanalysen heter det:

”Det kan foreligge sikkerhets- eller personvern hensyn eller andre særlig tungtveiende grunner for at dispensasjon skal kunne innvilges, men bare der dette er åpenbart nødvendig og uten tvil er uforenelig med prinsippet om universell utforming. [...]”

I konsekvensanalysen legges det til grunn at en dispensasjonsadgang vil innebære en strengere praktisering av kravet enn dersom en dispensasjonsadgang ikke innføres. En dispensasjonsadgang gir også virksomhetene en mulighet til å være proaktive, samtidig som det gir forutsigbare rammevilkår.

Dersom det skal innføres en dispensasjonsadgang, bør det etter vår vurdering være en høy terskel for å dispensere fra kravene. En lav terskel vil lett kunne uthule lovforslagets hensikter, blant annet at IKT utformes universelt slik at alle kan delta på like vilkår i informasjonssamfunnet. Tungtveiende hensyn vil eksempelvis kunne være sikkerhet og personvern. På områder der det er blitt svært vanlig å bruke IKT, som eksempelvis for banktjenester, bør hensynene som ligger til grunn for å kreve universell utforming veie tungt.

Konsekvensanalysen skisserer at likestillings- og diskrimineringsapparatet vil kunne behandle saker om dispensasjon.

Siden håndhevingen av en eventuell bestemmelse om innføring av tidsfrister for universell utforming av IKT foreslås lagt til nytt forvaltningsorgan underlagt Fornyings- og administrasjonsdepartementet, vil en eventuell dispensasjonsadgang også legges til dette forvaltningsorganet. Et alternativ vil, som nevnt i pkt. 8.2, kunne være Likestillings- og diskrimineringsombudet dersom det besluttes at håndhevingen av en eventuell bestemmelse om innføring av tidsfrister for universell utforming av IKT legges til Likestillings- og diskrimineringsapparatet. I så fall vil Ombudet og nemnda få en dobbeltrolle ved at det kan få til behandling *diskrimineringsaker* der det allerede har innvilget eller avslått en *dispensasjon*. Vi ber derfor om høringsinstansenes synspunkter på hvilket organ som bør være dispensasjonsmyndighet.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet vil være klageorgan dersom oppgavene håndhevingsoppgavene og dispensasjonsadgangen legges til nytt forvaltningsorgan, med mindre det vedtas å opprette en nemnd for formålet. Dersom en dispensasjonsadgang legges til likestillings- og diskrimineringsapparatet, bør Likestillings- og diskrimineringsombudet være førsteinstans, med nemnda som klageinstans.

Myndighet til det nye forvaltningsorganet under Fornyings- og administrasjonsdepartementet må i tilfelle tildeles ved lov og eventuelt ved forskrift. Dersom det besluttes at oppgavene skal ligge hos Likestillings- og diskrimineringsapparatet, vil myndigheten fremgå av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og av diskrimineringsombudsloven.

Vi ber om høringsinstansenes synspunkter på hvorvidt det bør innføres en dispensasjonsadgang fra kravet om universell utforming av ny IKT. Vi ber også om synspunkter på hvilket organ som i tilfelle bør få myndighet til å dispensere.

8.5 Informasjon og veiledning

Å gi informasjon og veiledning om krav til tidsfrister for universell utforming av IKT til de berørte vil også omfattes av tilsynsoppgavene.

Det nye forvaltningsorganet vil ha et informasjons- og veiledningsansvar i forbindelse med arbeidet med krav om universell utforming av IKT. Dette informasjons- og veiledningsansvaret bør gjennomføres i samarbeid med andre fagmiljøer som eksempelvis Deltasenteret og Telefunkforum. Deltasenteret har i dag allerede betydelig kompetanse om universell utforming også på IKT-området.

Vi ber om høringsinstansenes syn på organisering av informasjons- og veiledningsarbeidet.

8.6 Begrensninger i domstolenes overprøvingsadgang

Gitt håndhevingsorgan i tråd med det som er sagt over, vil det oppstå spørsmål om domstolens adgang til å overprøve enkeltvedtak som treffes av forvaltningen i kraft av å være tilsynsmyndighet for den nye bestemmelsen.

I et pålegg som forelås her, eller i en dispensasjonssak, vil det dreie seg om spesialisert kompetanse for å treffe slikt vedtak, noe som kan tale for at overprøvingsadgangen begrenses til å prøve rettsanvendelsen, eller om forvaltningsorganet gjennom vedtaket i dispensasjonssak har holdt seg innenfor de rettslige rammene for sin virksomhet.

Dersom tilsynet legges til likestillings- og diskrimineringsapparatet følger det i utgangspunktet av diskrimineringsombudsloven § 12 at nemndas vedtak bringes inn for domstolene til full overprøving. Dette er en særregel som må ses i lys av den spesielle ordningen som er etablert med blant annet at nemnda er førsteinstans, noe det ikke er lagt opp til nå. Det er vanlig at domstolens overprøving av forvaltningsvedtak er begrenset til å foreta enn legalitetskontroll.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet foreslår at domstolens overprøvingsadgang i saker om reaksjoner i forbindelse med håndheving og i dispensasjonssaker begrenses til å prøve rettsanvendelsen.

Etter tvistemålsloven § 437 annet og tredje ledd har forvaltningen adgang til å fastsette en søksmålsfrist på seks måneder fra melding om vedtaket kom fram til parten, men kortere frist kan fastsettes. I diskrimineringsombudsloven § 12 annet ledd gjelder en søksmålsfrist på tre måneder fra underretning om vedtaket er mottatt. Vi foreslår at det skal gjelde en søksmålsfrist på tre måneder etter at underretning om vedtaket er mottatt.

Vi ber om høringsinstansenes synspunkter på om domstolens prøvingsadgang i saker knyttet til håndhevingen av krav om universell utforming av IKT skal være begrenset til å gjelde rettsanvendelsen, og at det settes en søksmålsfrist på tre måneder.

9. Lovforslag

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet foreslår at et krav med tidsfrister for universell utforming av IKT forankres i ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov:

§ XX Plikt til universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologi

All ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) rettet mot allmennheten skal være universelt utformet fra 1. januar 2011. For eksisterende IKT gjelder kravet for neste løsningsversjon etter denne fristen.

Med informasjons- og kommunikasjonsteknologi (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.

Forvaltningsorganet³ skal føre tilsyn med at kravene i første ledd overholdes, og kan gi pålegg om retting, stansing mv. mot en virksomhet som ikke oppfyller kravene gitt i eller i medhold av første ledd.

Forvaltningsorganet⁴ kan også treffe vedtak om tvangsmulkt for å sikre gjennomføring av pålegg, dersom fristen for å etterkomme pålegget er oversittet. Tvangsmulkten begynner å løpe fra ny frist for å etterkomme pålegget oversittes, og skal normalt løpe fram til pålegget er oppfylt. Forvaltningsorganet kan sette ned eller frafalle ilagt mulkt når særlig grunner taler for det. Tvangsmulkt tilfaller staten og er tvangsgrunnlag for utlegg. Kongen kan gi regler om tvangsmulktens størrelse, varighet og andre bestemmelser om fastsettelse og gjennomføring.

Forvaltningsorganets⁵ vedtak om pålegg og tvangsmulkt kan påklages til Fornyings- og administrasjonsdepartementet⁶ av parten eller andre med rettslig klageinteresse.

Forvaltningsorganet⁷ kan gi dispensasjon fra plikten etter første ledd og andre ledd dersom det foreligger særlig tungtveiende grunner. Forvaltningsorganets⁸ vedtak kan påklages til Fornyings- og administrasjonsdepartementet⁹ av parten eller andre med rettslig klageinteresse.

*Alternativ 2 uten dispensasjonsadgang:
Sjette ledd om dispensasjonsadgang utgår.*

Forslag til syvende ledd:

Kongen skal gi forskrifter med nærmere bestemmelser om innholdet i plikten til universell utforming etter første og andre ledd. Kongen kan gi forskrift om opprettelse og sammensetning av en klagenemnd etter femte og sjette ledd, samt om utfyllende bestemmelser om saksbehandlingen etter tredje til sjette ledd.

Forlag til åttende ledd:

Vedtak av Fornyings- og administrasjonsdepartementet¹⁰ kan bringes inn for domstolene til overprøving av lovanvendelsen. Søksmål til overprøving av vedtaket må reises innen tre måneder etter at underretning om vedtaket er mottatt.

³ Når navn på nytt forvaltningsorgan er bestemt, vil dette bli brukt. Dersom en etter høringsrunden faller ned på at oppgavene med tilsyn og håndheving av krav til universell utforming av IKT legges til Likestillings- og diskrimineringsapparatet, skal det her stå "Likestillings- og diskrimineringsombudet".

⁴ Se note 3

⁵ Se note 3

⁶ Eventuelt nemnd opprettet av Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Dersom en etter høringsrunden faller ned på at oppgavene med tilsyn og håndheving av krav til universell utforming av IKT legges til Likestillings- og diskrimineringsapparatet, skal det her stå "Likestillings- og diskrimineringsnemnda".

⁷ Se note 3

⁸ Se note 3

⁹ Se note 6

¹⁰ Se note 6

10. Merknader til lovforslaget

Til første ledd:

Første ledd hjemler krav om at universell utforming av IKT skal gjelde fra neste løsningsversjon etter 1. januar 2011. Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene slik at virksomhetenes funksjon kan brukes av flest mulig. Dette er den definisjonen som ellers fremgår av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, se pkt. 3. Tidsfristen er knyttet opp til når forskrift og standarder kan foreligge, og det legges til grunn at de nye kravene kan gjelde fra 6 måneder etter at forskriften har trådt i kraft. Det vises til merknadene i pkt. 7.

Til andre ledd:

Andre ledd angir definisjonen av IKT. Det vises til merknadene i pkt. 4.

Til tredje ledd:

Tredje ledd fastsetter at Forvaltningsorganet¹¹ skal føre tilsyn med at kravene om universell utforming av IKT overholdes, se om dette i pkt. 8.2.

I tredje ledd foreslås at Forvaltningsorganet¹² kan fastsette pålegg om retting mv. rettet mot en virksomhet som ikke oppfyller forpliktelsen etter bestemmelsen.

Til fjerde ledd:

I fjerde ledd åpnes det for fastsettelse av tvangsmulkt. Det foreslås å åpne for at Kongen kan gi regler om tvangsmulktens størrelse, varighet og andre bestemmelser om fastsettelse og gjennomføring. For øvrig vises til pkt. 8.3.

Til femte ledd:

I femte ledd stadfestes klageadgang for vedtak om pålegg og tvangsmulkt. Det vises ellers til pkt. 8.2.

Til sjette ledd:

Her inngår alternativet om at Forvaltningsorganet¹³ har en adgang til å dispensere fra kravet om universell utforming av IKT, med Fornyings- og administrasjonsdepartementet¹⁴ som klageinstans. Det vises til pkt. 8.4.

Til syvende ledd:

Syvende ledd første punktum slår fast at Kongen skal fastsette forskrift om det nærmere innholdet i plikten til universell utforming og om virkeområdet for plikten, jf. pkt. 4, 6 og 7. I forskriften vil kravene om universell utforming bli konkretisert nærmere, samtidig som det kan etableres en forbindelse til standardene som skal utarbeides. Andre punktum gir hjemmel for Kongen til å fastsette forskrift om en ny klagenemnd. Det åpnes også for at nærmere regler om saksbehandling i saker om tilsynssaker og dispensasjonssaker kan gis i forskrift.

Til åttende ledd:

Det vises til merknader om forslaget i pkt. 8.6.

¹¹ Se note 3

¹² Se note 3

¹³ Se note 3

¹⁴ Se note 6.

11. Økonomiske og administrative konsekvenser

11.1 Generelt

Lovforslaget legger opp til en fleksibel innfasing ved at kravet gjelder *ny* IKT, altså neste løsningsversjon. Fleksibel innfasing i takt med normal utskiftingssyklus senker kostnadene betraktelig i forhold til krav om at eksisterende IKT-løsninger skal være universelt utformet innen en gitt tidsfrist (eksempelvis 1. januar 2011), og som da bryter med normal utskiftingssyklus.

Lovarbeidet vil etterfølges av et forskriftsarbeide. I forbindelse med forskriftsarbeidet vil det bli gjort enkelte nærmere presiseringer, og det må også utarbeides nødvendige standarder/retningslinjer før forskriftene kan tre i kraft. Med hensyn til standarder/retningslinjer er det viktig at arbeidet innrettes på en måte som ikke hindrer teknologiutviklingen.

Kravene til universell utforming vil berøre a) den delen av allmennheten som har behov for at det stilles slike krav fordi de har problemer med å ta del i informasjonen, kommunikasjonen og samhandlingen der IKT er benyttet, og b) de som henvender seg til allmennheten ved hjelp av IKT.

Det er i dag mange som har behov for at det stilles krav til universell utforming av IKT. Universell utforming av eksempelvis nettstedet vil berøre svært mange mennesker. I de eldste aldergruppene vil mange få glede av universelt utformede IKT-løsninger fordi kravene som stilles tar hensyn til eksempelvis redusert syn som mange eldre opplever.

Ved krav til eksempelvis bedre brukergrensesnitt vil universelt utformede IKT-løsninger komme de aller fleste til gode. De mest berørte parter kan grovt sett deles inn i:

- *Synshemmede*

Teknologien virker i dag ekskluderende i flere tilfeller, og det er en utfordring å inkludere synshemmede i digitale deltakelseskanaler. Eksempler på områder som byr på utfordringer er hverdagsteknologi som minibanker, køordningssystemer og billettautomater.

- *Hørselshemmede*

Tekstbasert kommunikasjon kan være vanskelig å bruke for mange som har tegnspråk som førstespråk (morsmål). Personer som blir døve eller tunghørte etter at de har utviklet talespråk eller som har norsk talespråk som førstespråk, har normalt ikke problemer med å forstå skriftlig norsk. Manuelle og automatiske kundeservicetjenester er i lite omfang tilrettelagt for teksttelefon og SMS.

- *Lese- og skrivevansker mv.*

Personer med lese- og skrivevansker er også berørt. Et aspekt ved innføring av IKT-verktøy er at kravene til lesing og skriving økes. Et brukergrensesnitt som kombinerer tale, tekst og symboler kan avhjelpe. Det finnes også programvare for personer med lese- og skrivevansker. Enkelte kan også ha problemer med å skrive og forholde seg til tall. Økt bruk av betalingsautomater og selvbetjeningssystemer skaper problemer for denne gruppen.

- *Kognitive funksjonsnedsettelse mv.*

Kognitive funksjonsnedsettelse beskrives generelt som det som har å gjøre med mentale prosesser som hukommelse, språk, informasjonsbearbeidelse, problemløsning og ervervelse av kunnskap og erfaring. Noen ganger nevnes også ulike former for psykisk utviklingshemming,

psykiatriske tilstander, samt evne til å orientere seg og å organisere seg selv. Området er med andre ord vagt og ufullstendig definert. Det er eksempler på IKT til nytte for en del personer med slike vansker, som talesyntese, bruk av pictogram mv. For noen i denne gruppen skaper utstrakt bruk av IKT nye problemer, som å huske ulike passord og pinkoder.

- Bevegelseshemmede

Det er store variasjoner av bevegelseshemming. Det ser ut til at teknologi og IKT har gitt mange med bevegelseshemming flere muligheter enn de hadde for bare fem år siden. Behovet for fysisk forflytning, og å være til stede, er i mange sammenhenger redusert ved at man har tilgang til ulike tjenester via Internett, eksempelvis nettbank. Undersøkelsen om e-demokrati viser at medlemmer av Norges Handikapforbund er aktive brukere av IKT og Internett, og at de ligger over landsgjennomsnittet når det gjelder deltakelse i nettdebatter. På den måten kan IKT virke utjevne når det gjelder politisk deltakelse.

- Aldersrelaterte vansker

Aldersrelaterte vansker kan også nevnes. Slike vansker kan omfatte en eller flere av de nevnte kategoriene.

Kostnadene ved krav om universelt utformet IKT vil avhenge av flere faktorer, blant annet i forhold til tidspunktet for når man bytter ut eksisterende utstyr med universelt utformet utstyr, om det er en del av en naturlig utskiftningsyklus, og utviklingen i de landene vi samarbeider og handler med. IKT-produsentbransjen er svært internasjonal, og der USA og EU ligger i forkant bør det være uproblematisk å stille tilsvarende krav til universell utforming i Norge.

Konsekvensanalysen har sett på enkelte segmenter av IKT og sier at man kan regne med 1-5 prosent økte kostnader ved universell utforming av eksempelvis programvare. For PC-utstyr vil det antakelig ikke påløpe utgifter av betydning (mye fordi dette er hyllevare). For utstyr som må designes fra grunnen sier konsekvensutredningen at de vil bli noe ekstra kostnader og nevner kopimaskiner og printere som eksempler. Etter vårt syn vil eventuell ekstra kostnader for slike produkter avhenge av om de er eller blir hyllevare eller ikke. Et annet poeng er at man i Norge ikke vil drive utvikling av standarder/retningslinjer på denne type produkter uten å se hen til internasjonalt arbeide. De økte utgiftene som anslås i konsekvensutredningen som følge av at det stilles krav til universell utforming tar ikke hensyn til at utgifter til forbedringer av brukergrensesnitt er forbedringer som virksomhetene i mange tilfelle uansett ville gjort. Disse utgiftene må såldes trekkes fra i forhold til hva som er ekstra kostnader.

Et annet eksempel som viser en kostnadsside ved krav om universell utforming av nettsider er utgifter i forbindelse med talesyntese. Mange aktører har allerede valgt å legge talesyntese til sine nettsider. Leverandøren Voice ASP opplyser at eksempelvis 35 kommuner og tre fylkeskommuner har installert deres løsning for talesyntese. Prisen for installasjon er 15.000 – 20.000 kroner. I tillegg kommer vanlige driftskostnader. Disse ligger mellom 70 til 900 kroner per måned. Årskostnaden for denne løsningen vil for en kommune ligge på ca. 20.000 kroner, altså ca. 8-9 millioner kroner for alle kommunene pr. år. Oslo kommune har rundt 80 selvstendige nettsted og kostnadene blir noe høyere enn for gjennomsnittskommunen: Årskostnaden vil da ligge på ca 30.000 kroner. Et annet forhold som kan nevnes er at eksempelvis Microsoft vil introdusere en norsk talesynteseløsning for Windows i løpet av 2007. I Danmark har en valgt en løsning hvor det legges til rette for at den enkelte kan laste ned en talesynteseløsning på sin egen PC. Det offentlige dekker kostnadene for løsningen. Pris per nedlasting er her 240 kroner pr. bruker pluss 120 kroner i året. Dersom det offentlige inngår

en rammeavtale som dekker fri tilgang for alle brukere, vil en avtale koste ca. 800.000 – en million kroner ifølge leverandøren.

Den teknologiske utviklingen har gjort at universell utforming av mange IKT-baserte varer og tjenester er mye billigere i dag enn for bare fem år siden. Konsekvensutredningen peker på enkelte casestudier som viser at kostnadene ved å innføre universelt utformet utstyr har vist seg å være langt mindre enn det virksomhetene har forventet i forkant av en innføring.

Kostnader til utvikling av standarder/retningslinjer er foreløpig estimert til 5 mill kroner. Årlige kostnader til en standardiseringsfunksjon (vedlikehold og utvikling mv.) estimeres til 800 000 kr. Det vil også være noen økte ressursbehov i forbindelse etablering av regelverket, men i beskjedent omfang.

Det vil være noe økte kostnader knyttet til tilsynsvirksomheten. Dersom arbeidet legges til et nytt forvaltningsorgan under Fornyings- og administrasjonsdepartementet vil det innebære noe ekstra kostnader. Vi antar at et tilsyn med både særskilte reaksjoner og dispensasjonsadgang vil føre til at det nye forvaltningsorganet har behov for å tilføres nye ressurser i størrelsesorden 4 mill kr. årlig de første årene etter innføringen av krav til universell utforming, altså fra 1. januar 2011. Det vil også være ekstra kostnader knyttet til kompetanseoppbygging med nye standarder/retningslinjer i forbindelse med arbeidet frem mot ikrafttredelse, samt for informasjonsarbeide etc. i forkant av innføring av loven. Økte kostnader til saksbehandling vil først være aktuelt når tidsfristen har utløpt. Omfanget av merkostnadene vil være avhengig av om det blir fastsatt egne reaksjoner og om det blir åpnet for adgang til å dispensere. Det er imidlertid vanskelig å anslå størrelsen på merarbeidet, da det vil avhenge av hvor aktivt tilsyn som føres, og antall dispensasjonssøknader dersom det blir innført en dispensasjonsadgang. Kostnadene ved å legge tilsynsoppgavene til likestillings- og diskrimineringsapparatet vil kunne bli noe høyere fordi en her må bygge opp helt ny kompetanse og ikke på samme måte kan dra nytte av den IKT-kompetanse som uansett vil ligge i et nytt forvaltningsorgan under Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Dersom det opprettes en nemnd for arbeidet med klager – i stedet for at Fornyings- og administrasjonsdepartementet forestår denne – vil det også være noe økte kostnader i forbindelse med en slik opprettelse.

Det kan ikke utelukkes at innføring av krav om universell utforming vil innebære en vinn-vinn-situasjon. Det er derimot grunn til å anta at den samlede samfunnsøkonomiske nytten av tiltaket overgår de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene.

Konsekvensanalysen fra NTNU legger til grunn at det vil være beskjedne kostnader knyttet til innføring av et krav om universell utforming av ny IKT. Vi ber om høringsinstansenes synspunkter på dette.

10.2 Særlig om nettsteder i regi av stat og kommune

For statlig sektor berører reglene Storting, domstoler, departementer, samt alle underliggende etater. Av tilgjengelige tall fra 2006 vet vi at 39 prosent av statlige nettsider oppfylte 80 prosent av tilgjengelighetskriteriene fra Norge.no.

For kommunale sektor (alle kommuner er på nett) vet vi at 27 prosent av nettsidene oppfylte 80 prosent av tilgjengelighetskriteriene fra Norge.no. Det er imidlertid stor forskjell i innhold og funksjonalitet hos kommunene, noe som gjør at tilgjengelige tall er grove anslag. Alle de

431 kommunene og 19 fylkeskommunene har enkelte komponenter som må endres som følge av krav om universell utforming.

- *Publisering av artikler (Content Management System)*

Alle kommuner har i dag publiseringsløsninger. Det er mange leverandører i markedet. Noen er store og dekker relativt mange kommuner, mens andre leverer kun til en eller to kommuner. Ved krav om universell utforming er det leverandørens portalløsning som må endres. Basert på at det finnes mellom 10 og 15 store leverandører og mange små så anslås det at det finnes mellom 150 og 200 installasjoner som vil påvirkes i forhold til krav om universell utforming.

- *Skjemamotor for elektroniske søknader (gjelder ca. 250 kommuner)*

Ca. 200 kommuner har en eller annen form for skjema-løsning for elektroniske søknader. I markedet er det 3 leverandører som leverer de aller fleste installasjonene. Dette forenkler arbeidet med universell utforming for kommunene siden en leverandørs arbeide innvirker på mange kommuner. De fleste kommunene har ingen lokal installasjon forbundet med skjemamotor, løsningene driftes gjennom en ASP-løsning. Leverandørene har over lengre tid hatt fokus på å følge ELMER og ELMER 2 (Spesifikasjon/standard for utforming av elektroniske tjenester). Universell utforming er tatt inn i begge disse spesifikasjonene, man kan derfor anta at konsekvensene for disse installasjonene vil være små. Totalt er det snakk om ca. 50 fysiske installasjoner totalt i kommunesektoren.

- *Andre systemer*

Med andre systemer menes systemer eller installasjoner som er en del av portalen for en kommune, men som ikke er inkludert i publiseringsløsningen eller skjema-løsning. Et eksempel her kan være tjenestebeskrivelser for den enkelte kommunale tjeneste. En annen løsning er standardløsning for utlån av bøker fra kommunale bibliotek. Det er vanskelig å anslå hvor mange systemer eller installasjoner det er snakk om i denne kategorien.

Ovenstående må kunne antas å ha overføringsverdi også for statlig sektor. Det er vanskelig å komme frem til konkrete tall på dette, siden ingen egentlig er like, men det er ingenting som tyder på at NTNU-rapportens antakelser om 1 til 5 % kostnadsøkning for utvikling av nettsteder ikke også skal gjelde her.

Vedlegg:

Konsekvensanalyse av tilgjengelighetskrav til IKT i forslag til ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov