

Justisdepartementet
Lovavdelingen
Postboks 8005, Dep.
0030 Oslo

JUSTISDEPARTEMENTET	
27 DES 2005	
SAKSNR.: 200504026	
AVDAKONT/BEH: LOV / EO / Hi	
DOK.NR. 112	ARKIVKODE:

Deres ref:
Saksbehandler: iml
Vår ref: 05/4153
Arkivkode:
Dato: 22.12.2005

NOU 2005: 8 Likeverd og tilgjengelighet – utkast til høringsvar

Det vises til høringsbrev av 7. juli 2005 vedrørende NOU 2005:8 Likeverd og tilgjengelighet, som Deltasenteret har fått på høring med frist 30.12.2005. Utredningen er utarbeidet av et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 29. november 2002 for å utarbeide forslag til en ny lov eller forslag til endringer i eksisterende lovgivning eller begge deler som kan styrke det rettslige vernet mot diskriminering av funksjonshemmede.

Generelle merknader

Deltasenteret synes utvalget har besvart oppgaven på en utmerket måte ved å legge frem en god og grundig utredning og et gjennomarbeidet og velbegrunnet forslag til en antidiskriminerings- og tilgjengelighetslovgivning i Norge. Vi tror denne loven vil kunne bidra til likestilling og like muligheter for samfunnsdeltakelse for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Utvalget understreker at:

”Samfunnets utforming bør speile menneskers likeverd ved å legge til rette for deltakelse for alle samfunnsborgere”¹.

I sin utredning legger utvalget stor vekt på at inkludering av alle forutsetter et universelt utformet samfunn der en i planleggingen legger til grunn at mennesker har ulikt funksjonsnivå. Alle mennesker har variasjoner i funksjonsnivået gjennom livet, noen mennesker har varig nedsatt funksjonsevne. Deltasenteret støtter utvalgets forslag om en diskriminerings- og tilgjengelighetslov som virkemiddel for å oppnå aktiv deltakelse og likeverd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Mange land, som det er naturlig å sammenligne seg med, har i flere år benyttet diskrimineringslovgivning som virkemiddel, og har derigjennom oppnådd bedre tilgjengelighet på flere viktige samfunnsarenaer.

Harmonisering av all diskrimineringslovgivning

Deltasenteret er enig i Syseutvalgets prinsipale forslag om at vernet mot

¹ Likeverd og tilgjengelighet s. 40
Sosial- og helsedirektoratet
Avdeling for levekår

diskriminering best ivaretas med én felles lov mot diskriminering i Norge. Denne loven bør gjelde generelt på alle samfunnsområder, og være felles for alle diskrimineringsgrunnlag.

Deltasenteret støtter utvalgets forslag om at "Regjeringen nedsetter et eget lovutvalg for å vurdere én felles lov mot diskriminering, foreliggende forskjeller i diskrimineringsvernet på tvers av ulike grunnlag samt om diskrimineringsvernet bør gis konstitusjonell beskyttelse ved egen lovbestemmelse i Grunnloven". Vi vil samtidig sterkt understreke at en eventuell nedsettelse av et lovutvalg ikke må forsinke prosessen med gjennomføring av en diskriminerings- og tilgjengelighetslov. Det er nødvendig å gi mennesker med nedsatt funksjonsevne et diskrimineringsvern så raskt som mulig.

Politisk deltakelse

Utvalget peker i sin utredning på at tilgjengelighet i forhold til politisk deltakelse står i en særstilling ettersom politisk deltakelse er en menneskerett av grunnleggende betydning i et demokrati. På denne bakgrunn mener utvalget det kan være grunn til å styrke lovgivningen når det gjelder krav til at man skal kunne være politisk aktiv. Deltasenteret har det siste året gjennomført prosjektet "Funksjonshemmedes muligheter for å delta i valg og utøve sine rettigheter som folkevalgte". I gjennomføringen av prosjektet har vi sett behov for å styrke muligheten for at mennesker med nedsatt funksjonsevne kan ivareta sine borgerrettigheter ved å delta i valg og ved å delta i politisk arbeid. Vi støtter derfor utvalget i at krav til tilgjengelighet må komme klart til uttrykk i valgloven.

Kommentarer til foreslåtte lovparagrafer

§ 1 Formål

Deltasenteret støtter lovens formålsparagraf. Det er viktig at loven gjenspeiler sammenhengen mellom diskriminering og tilgjengelighet. Likeverd handler om vern mot diskriminering og om like muligheter for samfunnsdeltakelse for alle.

§ 3 Aktivitetsplikt

Erfaringer fra EU og andre land viser at lovforbud alene ikke er tilstrekkelig for å sikre et aktivt arbeid mot diskriminering. For å oppnå lovens intensjon må også supplerende tiltak settes inn. EUs handlingsprogram for bekjempelse av diskriminering (2001-2006) ble iverksatt ut fra erkjennelsen av at lovgivning kun er én av metodene for å bekjempe diskriminering.

Slik Deltasenteret ser det vil forslaget i § 3 om en alminnelig aktivitetsplikt være et viktig virkemiddel for å bidra til aktivitet om alle deler av lovens formål og for å gi oppmerksomhet om denne. Vi er enig i at det settes strengere krav til offentlige myndigheter og arbeidslivets parter (*måltrettet og aktivt arbeid innenfor sine virkefelt*) enn til arbeidsgivere (*aktivt arbeid knyttet til egen virksomhet*). En lovfestet aktivitetsplikt vil også støtte opp under og gi legitimitet til diskriminerings- og likestillingsombudets pådriverarbeid knyttet til forebygging av diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne.

§ 9 Plikt til generell tilrettelegging (universell utforming)

Paragrafene 9-11 ses i en sammenheng. Plikt til generell tilrettelegging (universell utforming), individuell tilrettelegging, og særlige tidsfrister knyttet til universell utforming av bygg, anlegg og opparbeidede uterom rettet mot allmennheten skal sammen bidra til å bygge ned funksjonshemmende barrierer og hindre at nye oppstår.

For å fremme lovens formål og bidra til nedbygging av funksjonshemmende barrierer foreslår utvalget i § 9 en plikt til generell tilrettelegging eller universell utforming, der privat og offentlig virksomhet blir ansvarlig for å tilrettelegge all virksomhet rettet mot allmennheten.

Universell utforming som en rettslig standard blir av utvalget definert *som utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig*. I utredningen peker utvalget på at universell utforming innebærer en utforming som virker inkluderende og tar høyde for ulike brukerforutsetninger. Videre at universell utforming er knyttet til de fysiske forhold bl.a. i forhold til bygg, produkter og utemiljø. Universell utforming er en overordnet og fleksibel standard der innholdet vil utvikles i tråd med samfunnsutviklingen. Utvalget viser til at det vil være behov for å utforme funksjonskrav.

Utvalget gir i utredningen ulike eksempler på typer offentlig og privat virksomhet som vil omfattes av plikten. Oppstillingen er, slik vi forstår det, ikke uttømmende men gitt som eksempler. Vi oppfatter at plikten til generell tilrettelegging rettet mot allmennheten eksempelvis omfatter skoler, bibliotek, kulturbygg, sykehus, offentlige kontorer, informasjon, transportløsninger, butikker, restauranter, hoteller m.v. inkludert produkter og tjenestetilbud. Ut fra denne forståelse tror vi plikten til generell tilrettelegging vil kunne bli et viktig virkemiddel for å skape et inkluderende samfunn.

Utvalget sier i sin utredning at tjenester som sådan ikke er en del av de fysiske forhold, og derfor ikke omfattes av plikten til universell utforming. Deltasenteret vil i denne forbindelse understreke betydningen av at også tjenester omfattes av plikten til generell tilrettelegging i § 9. Selv om tjenester som sådan ikke er en del av de fysiske forhold, har de aller fleste tjenester i større eller mindre grad et fysisk aspekt ved seg. Som eksempel kan nevnes transporttjenester, hvor både transportmidler, billettautomater, stoppesteder og informasjonssystemene er gitt fysisk utforming og derfor faller innenfor plikten til generell tilrettelegging. Det blir derfor viktig at § 9 omfatter offentlige og private tjenester som er rettet mot allmennheten.

Deltasenteret vil understreke at begrepet "de fysiske forholdene" må gis en vid forståelse. Det medfører at IKT baserte løsninger må oppfattes som en del av "de fysiske forholdene" når de inngår som en del av virksomhetens alminnelige funksjon og følgelig omfattes av plikten til universell utforming. IKT griper inn i alle sektorer og virksomheter. Det er uttalte målsetninger om å øke bruk av IKT både i privat og offentlig sektor, noe som betyr at utforming av IKT-løsninger nå og i framtiden vil være avgjørende med tanke på inkludering og ekskludering, ikke minst innen utdanning og arbeidsliv. Samtidig er det viktig å se at IKT er en teknologi og ikke et virksomhetsområde. IKT benyttes som andre teknologier for informasjon, og som grunnlag for tjenester innen de ulike sektorene.

Deltasenterets konklusjon er at IKT omfattes av loven, men som del av det ansvaret loven pålegger sektorer og virksomheter og ikke som et eget område. Slik vi leser lovens § 9, er altså IKT omfattet av denne paragrafen. Det er all grunn til å være svært streng når eventuelle uforholdsmessighetshensyn skal vurderes fordi IKT er en grunnleggende del av de aller fleste virksomheter i dag, offentlige som private. IKT er en teknologi preget av stor utskiftning, og dermed store muligheter for å oppnå gode løsninger innen relativt kort tid.

Tilgjengelighet og mobilitet er to sider av samme sak. Likeverdig samfunnsdeltakelse forutsetter muligheter for å bevege seg til, fra og mellom ulike rom og arenaer i samfunnet. Tilgjengelighet til transport er avgjørende for at alle mennesker skal ha like muligheter for samfunnsdeltakelse på egne premisser. Deltasenteret støtter utvalget i at transportmidler og alle de fysiske forhold i tilknytning til kollektivtransporten er omfattet av lovens § 9. Erfaringer fra USA viser at det nettopp innen transportsområdet er mulig å oppnå brukbare løsninger innen tilgjengelighet i løpet av forholdsvis kort tid. Fordi transportmidler har relativt lang brukstid, anbefaler Deltasenteret at det settes en tidsfrist for når alle transportmidler skal være universelt utformet.

Plikten til å sikre universell utforming gjelder bare så langt det ikke medfører en uforholdsmessig byrde for virksomheten, jmf § 9 tredje ledd. Utvalget har vurdert begrepet uforholdsmessig byrde. Hver enkelt sak må vurderes for seg, men utvalget har generelt lagt vekt på at det i utgangspunktet må tolkes strengere for offentlige virksomheter enn for private og at større virksomheter har strengere krav enn små virksomheter. Deltasenteret er enig i at det er nødvendighet med en uforholdsmessighetsbegrensning, samtidig som vi er opptatt av at en slik bestemmelse må bli praktisert strengt. Deltasenteret støtter utvalget i at uforholdsmessighetsbegrensningen bør kunne praktiseres strengere for offentlig virksomhet enn for privat.

§ 10 Plikt til individuell tilrettelegging

Krav til universell utforming vil være en hjelp for mange, men vil ikke være tilstrekkelig for alle. Deltasenteret støtter utvalget i at arbeidsgiver har plikt til å foreta rimelig individuell tilrettelegging av arbeidsplass og arbeidsoppgaver, i skole- og utdanningsinstitusjon, barnehage, og offentlig tjenestetilbud til personer med nedsatt funksjonsevne. Det er viktig å få fram at individuell tilrettelegging i regelen må være et *supplement* til en universell utformet hovedløsning slik at særløsninger kan unngås i størst mulig grad. Deltasenteret er også enige i at plikten må avgrenses mot tiltak som medfører uforholdsmessig byrde, tolket tilsvarende utvalgets forståelse.

§ 11 Plikt til universell utforming av bygg og anlegg mv.

Deltasenteret støtter utvalget i å foreslå tidsfrister for å gjennomføre universell utforming av bygg, anlegg og opparbeidede utområder som er rettet mot allmennheten. Vi anser det for nødvendig både med tidsfrister for nye bygg og anlegg og for eksisterende. Dette er i tråd med lovens formålsparagraf, som sier at loven skal bidra til nedbygging av samfunnskapte funksjonshemmende barrierer, og hindre at nye oppstår.

Deltasenteret støtter ikke mindretallet i at plikten til universell utforming av IKT og samferdsel også bør omfattes av tidsfristene etter paragraf 11, første og andre ledd, fordi vi anser at plikt til universell utforming av IKT og deler av transportområdet

allerede er omfattet av plikten til generell tilrettelegging (universell utforming) i § 9. Dette innebærer at plikten til universell utforming innen IKT og transport gjelder fra den dagen loven trer i kraft.

Når det gjelder transportmidler, busser, tog, ferger og fly ser vi at det kan være behov for en frist for når alt materiellet skal være oppgradert fordi transportmidlene er i bruk i lengre tid enn det som gjelder for materiellet innen IKT. Vi foreslår derfor at det settes en tidsfrist for når alle transportmidler innen kollektivtransporten skal være universelt utformet.

Dersom det reises tvil om IKT og/eller transport er omfattet av plikten til generell tilrettelegging i § 9, støtter Deltasenteret mindretallet i at IKT og/eller transport omfattes tidsfristene i § 11. Håndhevingen bør imidlertid legges til Likestillings- og diskrimineringsombudet og ikke til plan- og bygningsmyndighetene. Eventuelle dispensasjonssøknader fra plikten bør behandles strengt.

Deltasenteret oppfatter at plikten til universell utforming i § 11 første og andre ledd omfatter bygg, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten inkludert tilhørende produkter og tjenester. Vi oppfatter også at det for samferdselsområdet kun er kommunikasjonsmidlene og den tekniske infrastrukturen som er unntatt fra bestemmelsen. Disse er omfattet av gjeldende og kommende EU direktiver på området, samt av plikten til generell tilrettelegging (universell utforming) i § 9.

Bygg, anlegg og opparbeidede uterom står i en særstilling fordi det innenfor disse områder er lange planprosesser før bygging/etablering og fordi bygg, anlegg og opparbeidede uterom varer lenge nok til at vedlikehold og rehabilitering er en viktig del av dette området. Både planlegging, vedlikehold og rehabilitering gir gode muligheter for å gjennomføre prinsippene for universell utforming i planleggingsfasen, i bruksfasen, og i ombygging/rehabiliteringsfasen. Vi forstår at det er nødvendig å utsette gjennomføring av krav til universell utforming på dette området frem til 01.01.2009, slik at en får anledning til å utarbeide forskrifter og veiledninger for hvordan det bør gjøres i praksis.

Deltasenteret gir på denne bakgrunn støtte til forslaget om plikt til universell utforming av nye bygg, anlegg og opparbeidede uteområder rettet mot allmennheten fra 1. januar 2009 og for eksisterende bygg, anlegg og opparbeidede uteområder rettet mot allmennheten fra 2019.

Plikten til universell utforming av eksisterende bygg vil medføre byrder i form av kostnader og praktiske vansker. Vi er derfor enig i at denne plikten ikke bør gjelde fra før 2019, slik at virksomhetene gis tid og mulighet til å legge inn kravet om universell utforming i sitt løpende vedlikehold og endringsarbeid. Dette forutsetter igjen at kravene nedfelles i forskrifter, standarder og veiledninger. Deltasenteret uttrykker en viss bekymring for kommuners skjønnsutøvelse når det gjelder vurdering av hva som er en "hovedombygging", etter §11 første ledd. Vi ser behov for en nærmere klargjøring av dette, eventuelt i forskrift, for å ivareta krav til tilgjengelighet og brukbarhet i de byggesaker som bør defineres som en "hovedombygging".

I §11 femte ledd, foreslår utvalget at klage over dispensasjon fra plikten etter første og andre ledd, gitt av plan- og bygningsmyndighetene etter fjerde ledd, kan bringes inn for

Likestillings- og diskrimineringsnemnda, som kan treffe vedtak om å oppheve slik dispensasjon. Deltasenteret støtter ikke utvalget i dette. Plan- og bygningsmyndighetene er den ansvarlige sektor, og må derfor være den sektor som behandler dispensasjonssøknader fra § 11, første og andre ledd, slik beskrevet i fjerde ledd. Deltasenteret foreslår derfor at § 11, femte ledd fjernes fra lovteksten.

Det blir avgjørende at plan- og bygningsmyndighetene tilføres kompetanse på universell utforming, slik at de kan forvalte oppgaven i tråd med lovens intensjon.

§ 15 Håndheving

Deltasenteret støtter utvalget i at likestillings- og diskrimineringsnemnda skal føre tilsyn med og medvirke til gjennomføring av loven. Vi støtter også utvalget i at plan- og bygningsmyndighetene skal føre tilsyn med og medvirke til gjennomføring av loven i samsvar med §11. Det blir avgjørende at plan- og bygningsmyndighetene får den kompetanse de trenger for å fylle dette i tråd med lovens intensjon. Universell utforming av bygg, anlegg og opparbeide uteområder krever en tverrfaglighet som plan- og bygningsmyndighetene ikke nødvendigvis besitter. Det krever også god dialog med relevante aktører og kompetansemiljø i planleggingsfasen og i bruks- og evalueringsfasen.

Kompetanse- og pådriverrollen

Deltasenteret er Statens kompetansesenter for deltakelse og tilgjengelighet for mennesker med nedsatt funksjonsevne, og arbeider med hvordan prinsippene for universell utforming kan tas i bruk.

I det videre arbeidet med konkretisering av universell utforming må statlige ressurser brukes på best mulig måte. Deltasenteret ønsker å bidra ved å ivareta kompetansesenterrollen og "forumrollen". Deltasenteret har sett en økning i etterspørsel etter kompetanse innen hvordan prinsippene for universell utforming kan tas i bruk i konkrete situasjoner på de fleste samfunnsområder. Den økte etterspørselen etter rådgivning og faglig bistand er svært gledelig. Universell utforming er et komplisert fagfelt som krever systematisk arbeid, tverrfaglighet og dialog. Det er nødvendig å arbeide på flere områder og i samarbeid med flere aktører samtidig for å nå mål om en helhetlig god tilgjengelighet for alle i så stor utstrekning som mulig. Deltasenteret arbeider innenfor flere samfunnsarenaer. Områdene er ofte overlappende, det er for eksempel mye uteområder og bygninger innen transport, og mye IKT og bygg innen kultur. Når loven blir vedtatt, vil det etter vårt syn i enda større grad bli nødvendig med et tverrfaglig kompetansemiljø som kan bistå ulike sektorer med å ivareta sitt sektoransvar for å oppnå økt tilgjengelighet.

Deltasenteret har kompetanse på løsninger som fungerer for flest mulig, og vi har kunnskap om hvilke faktorer som må være ivarettatt for at mennesker med ulike funksjonsnedsettelse skal inkluderes i samfunnet. Håndhevingsorganet vil få bruk for denne type kompetanse, i tillegg til juridisk kompetanse. For å møte den økende etterspørselen etter kompetanse en antidiskriminerings- og tilgjengelighetslov vil føre med seg ser vi at det er behov for også å styrke eksisterende miljøer som arbeider med problemstillingene, og å sikre god samhandling mellom de ulike statlige aktørene. Det tverrfaglige kompetansemiljøet Deltasenteret har bygget opp bør etter vårt syn bevares og styrkes.

Erfaringer fra Storbritannia og USA viser at behovet for rådgivning og veiledning øker etter at en antidiskriminerings- og tilgjengelighetslov er vedtatt. En ser også at behovet holder seg over tid fordi det er behov for å evaluere eksisterende løsninger og utarbeide nye løsninger som kan fungere bedre. Når arenaer tilgjengeliggjøres for flere mennesker vil dette avdekke nye behov for universell utforming i flere sammenhenger. Det er viktig at en ikke anser universell utforming som noe en kan oppnå, og bli ferdig med. Dette er en dynamisk prosess, som hele tiden må evalueres med sikte på å forbedre de løsningene som er kjent. Det blir nødvendig å arbeide både med revisjon av standarder, krav og retningslinjer, og nyutvikling på alle områder.

Kommentarer til forslag om andre lovendringer

Plan og bygningsloven

Deltasenteret støtter forslaget til endring av formålsparagrafen i plan- og bygningsloven (§2), som innebærer at det ved planlegging etter loven spesielt skal legges til rette for å sikre god tilgjengelighet for mennesker med nedsatt funksjonsevne, og at prinsippet for universell utforming skal ligge til grunn for planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak.

Endringsforslaget vil forutsette at lovparagrafene og forskrifter og veiledninger til loven operasjonaliseres deretter.

Med vennlig hilsen

Ottar Vist *o.f.*
styreleder

Toril Bergerud Buene
Toril Bergerud Buene
leder, deltasenteret