



JUSTISDEPARTEMENTET	
09 JAN 2006	
SAKSNR.:	200504026
AVD/KONT/BEH:	LOV/EO/HI
DOK.NR.	168
ARKIVKODE:	

Justisdepartementet,
Lovavdelingen,
Postboks 8005 Dep.,
0030 Oslo

Vår dato 06.01.2006
Deres dato 07.07.2005
Vår referanse fali
Deres referanse 200504026

Ekspedisjonssjef Inge Lorange Backer

Høringsuttalelse – NOU 2005: 8 Likeverd og tilgjengelighet

Vi viser til Justisdepartementets høringsbrev av 7. juli 2005, og telefonsamtale med avdelingsdirektør Hilde Indreberg i begynnelsen av desember hvor NHO fikk utsatt høringsfristen til 6. januar 2006.

NHO vil først gi noen generelle kommentarer til lovforslaget. Deretter vil enkelte bestemmelser som NHO har sine betenkeligheter med kommenteres nærmere.

Generelle kommentarer

Innledningsvis vil NHO påpeke at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven er en viktig lov som vi imøteser. NHO stiller seg positiv til at det foreslås å lovfeste et generelt diskrimineringsvern for funksjonshemmede innenfor alle samfunnsområder.

NOU 2005:8 gir mange viktige signaler i hvilken retning utviklingen bør gå. NHO har således en positiv holdning til formålet til Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, men er uenig i en rekke av de virkemidler som flertallet foreslår.

Èn felles diskrimineringslov

Etter hvert som det har kommet en del anti-diskrimineringslovgivning ser NHO at det er behov for å samle denne lovgivningen ett sted. Ved å samle diskrimineringslovgivningen i en felles lov vil den fremstå som ryddigere og lettere tilgjengelig for brukerne. Samtidig vil man unngå utilsiktede forskjeller mellom de ulike diskrimineringsgrunnlagene. NHO støtter forslaget om at det settes ned et utvalg som skal utrede en felles diskrimineringslov.

”Nedsatt funksjonsevne”

Diskrimineringsgrunnlaget i lovforslaget er ”nedsatt funksjonsevne”, men uten at begrepet er definert. NHO mener det er nødvendig at det inntas en definisjon av begrepet i selve lovteksten, da lovens rettigheter og plikter er knyttet til dette begrepet.

NHO mener begrepet "nedsatt funksjonsevne" er meget vid og altomfattende, og foreslår at begrepet innsnevres i definisjonen ved at det kreves en viss varighet og alvorlighetsgrad av den nedsatt funksjonsevnen. Dersom begrepet ikke innsnevres vil det medføre mange unødvendige grensedragninger og unødvendig ressursbruk etter NHOs mening.

Det gjøres et forsøk på en definisjon av begrepet i NOU'en som etter NHOs mening ikke foretar noe innsnevring, men tvert imot bekrefter det vide og altomfattende innholdet av begrepet. En slik vid og altomfattende definisjon vil omfatte langt flere funksjonsnedsettelse enn det som er intensjonen med lovforslaget, dette kan i verste fall medføre at fokuset blir på en annen personkrets enn det som var den opprinnelige meningen. På denne bakgrunn mener NHO begrepet "orienterings- og bevegelseshemmede" som brukes i forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk (TEK)¹ er mer dekkende for målgruppen enn det foreslåtte begrepet.

Merknader til enkelte paragrafer

§ 4 Forbud mot diskriminering

§ 4 tredje og fjerde ledd - forbudet mot indirekte diskriminering i og utenfor arbeidslivet.

I utkastet til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4 gis det en definisjon av direkte og indirekte diskriminering. Når det gjelder indirekte diskriminering gis det to ulike definisjoner. Den ene definisjonen skal gjelde generelt, og det foreligger indirekte diskriminering dersom "personer med nedsatt funksjonsevne stilles *særlig ufordelaktig* sammenliknet med andre". Den andre definisjonen skal gjelde for arbeidslivet, og det vil foreligge indirekte diskriminering dersom "en arbeidssøker eller arbeidstaker blir stilles *dårligere* enn andre arbeidssøkere eller arbeidstakere på grunnlag av nedsatt funksjonsevne." Det foreslås således å ha en strengere definisjon i arbeidslivet enn de øvrige samfunnsområdene.

NHO mener at det er svært uheldig å ha ulike definisjoner av diskrimineringsbegrepet for ulike samfunnsområder. Samtidig som det også er lovteknisk uheldig å ha ulik definisjon av ett og samme begrep i samme paragraf.

I den gamle arbeidsmiljøloven § 54 c annet ledd brukes den definisjonen som er forelått i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4 fjerde ledd, men det fremgår av forarbeidene til gamle arbeidsmiljøloven § 54 c at definisjonen av indirekte diskriminering skal være i overensstemmelse med 2000/78/EF direktivets artikkel nr 2 bokstav b, jfr. Ot.prp. nr 104 (2002-2003) punkt 8.3.5.4. I den danske utgaven av direktivet brukes uttrykket "særlig ufordelaktig". NHO mener på denne bakgrunn at begrepsbruken i arbeidsmiljøloven § 54 c skyldes en feil, og at man derfor ikke kan videreføre denne feilen i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Videre vil et krav om "særlig ufordelaktig" samsvare med den alminnelige rettsoppfatningen, og vil i mindre grad innbære kompliserte grensedragninger til arbeidsgivers styringsrett.

¹ Forskrift av 22. januar 1997 nr. 33

NHO mener § 4 fjerde ledd bør utgå og at tredje ledd bør gjelde alle samfunnsområder, inklusivt arbeidslivet, og støtter således utvalgets mindretall.

§ 4 sjette ledd - diskrimineringsforbudets rekkevidde.

Diskrimineringsforbudets rekkevidde presiseres i § 4 sjette ledd. Etter forslaget skal forbudet ikke bare gjelde ved funksjonsevne som er nedsatt, men også dersom funksjonen "har vært nedsatt, vil kunne bli nedsatt eller antas å være nedsatt, samt diskriminering på grunnlag av andre personers nedsatte funksjonsevne".

NHO mener at bestemmelsen er meget vid og vil omfatte meget spesielle tilfeller som i utgangpunktet kun unntaksvis vil være omfattet av diskrimineringsvernet. Det vil gi feil signal å fremheve de helt spesielle situasjonene når lovteksten ikke innholder noe nærmere definisjon av begrepet "nedsatt funksjonsevne". Det vil virke mer misvisende enn klargjørende.

Det avgjørende vil til enhver tid være om nedsatt funksjonsevne er grunnlag for å behandle like tilfeller ulikt uten saklig grunn. Det fremgår av NOU'en at det normalt vil være eksisterende funksjonsnedsettelse som er grunnlaget for diskrimineringen. NHO har på denne bakgrunn vanskelig for å forstå begrunnelsen for å ha med denne oppramsingen i lovteksten, og foreslår at § 4 sjette ledd ikke bør stå i lovteksten.

§ 5 Forbud mot trakassering

Trakasseringsbestemmelsen omfatter på samme måte som diskrimineringsbestemmelsen funksjonsevne som "har vært nedsatt, vil kunne bli nedsatt eller antas å være nedsatt, samt diskriminering på grunnlag av andre personers nedsatte funksjonsevne". NHO mener med samme begrunnelse som i forhold til § 4 sjette ledd at det ikke bør stå i lovteksten, og foreslår at § 5 tredje ledd utgår.

§ 9 Plikt til generell tilrettelegging (universell utforming)

NHO er positiv til prinsippet om universell utforming. NHO mener universell utforming er en positiv målsetting og tror en rettslig regulering vil bidra til bedre tilgjengelighet. Videre mener NHO at en slik bestemmelse gir en god pekepinn på hvilken retning man ønsker at samfunnet skal utvikle seg i, samtidig som den ivaretar de ulike samfunnsbehovene. Således passer bestemmelsen svært godt inn i diskrimineringslovgivningen.

I § 9 foreslås det en rettslig regulering av universell utforming i form av en rettslig standard. Det er en skjønnsmessig bestemmelse hvor alle relevante momenter vil bli vurdert i hvert enkelt tilfelle. Det vil med andre ord kunne foretas skjønnsmessige avveininger hvor ulike relevante hensyn vil bli tillagt vekt. På denne måten vil innholdet i universell utforming kunne utvikle seg over tid.

NHO mener at en slik fremgangsmåte bør brukes ved innføringen av prinsippet om universell utforming som en del av formålet i plan- og bygningsloven.

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

Teknisk forskrift fikk bestemmelser om tilgjengelighet og brukbarhet for funksjonshemmede i 1976. Forskriften ble i 1997 endret til funksjonskrav, og de konkrete kravene ble flyttet over i en veiledning.

Grunnkravene i Teknisk forskrift har i hovedtrekk vært de samme i de 24 årene som tilgjengelighet har vært en del av byggbestemmelsene.

Det har opp gjennom årene vært reist en rekke bygninger der det har vært dispensert fra kravene om tilgjengelighet. Dette har vært dispensasjoner som har gitt forutsigbare rammebetingelser for et mangfold av virksomheter. En kan ikke se bort i fra at en rekke virksomheter ikke ville ha blitt etablert dersom dispensasjoner ikke var gitt. Etter NHOs oppfatning er det viktig at det for fremtiden heller ikke utvikles regler/normer som vil være ufravikelige, slik som den foreslåtte § 11.

NHO mener at det i fremtiden vil være behov for en mer skjønnspreget regel, hvor ulike hensyn bør kunne tillegges vekt. Videre mener NHO at den foreslåtte § 11 ikke hører hjemme i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Dersom universell utforming skal innføres som et bindende byggteknisk krav for både nye og eksisterende bygg som retter seg mot allmennheten, bør dette utredes nærmere i forbindelse med plan- og bygningsloven. På denne bakgrunn støtter NHO mindretallets begrunnelse og standpunkt om at § 11 bør utgå.

For å underbygge vårt standpunkt ytterligere viser vi til utredningens side 235 hvor det i forbindelse med "Plikt til universell utforming av bygg mv" heter:

"Behovet for utbedringer vil derfor trolig være størst i eldre publikumsbygg. Det vil være mulig å endre bruken av lokaler som følge av nye kravet til universell utforming. Dette er i ECONs rapport kalt "substitusjonseffekter"."

Deretter tas det frem et eksempel på et toetasjers hotell. På siden 359 og 360 går man nærmere inn på dette eksempelet, og foreslår at istedenfor å måtte bygge en heis, så kan hotellet heller tilpasse kravene til universell utbygning i første etasje.

NHO vil gjøre oppmerksom på at det i teorien høres tilforlatelig ut, men i det praktiske liv kan dette bli en uforholdmessig kostbar affære, og kanskje helt umulig å gjennomføre av grunner som plassbehov, fysiske hindringer, eller forhold knyttet til eier/leietakersituasjon. For det tilfelle at leiekontrakten ikke regulerer byggtekniske endringer og eier ikke tillater det, har leietaker ingen mulighet til å påvirke. Det vil medføre at virksomheten må nedlegges. Dersom en slik situasjon skulle reguleres alene av § 9, ville det forhold at eier nekter ombygging være et moment i forholdsmessighetsvurderingen.

Etter NHOs oppfatning blir det således for enkelt når det på side 360 i utredningen sies: *"Det virker mer rimelig at eieren vil tilpasse byggene slik at det ikke blir nødvendig å sikre tilgjengelighet for alle i andre etasje. Dette kan skje ved at alle funksjoner rettet mot allmennheten plasseres i første etasje."*

Videre vil NHO påpeke at den økonomiske analysen som ECON har foretatt viser at det knytter seg store usikkerhetsmomenter til både kostnadsberegningene og med omfanget av plikten. NHO frykter at kostnadene vil bli langt større enn det som er antatt.

Etter en konkret helhetsvurdering basert på § 9 vil den positive effekten og viktigheten av tilretteleggingen måtte veies mot kostnader og andre former for belastning tilretteleggingen medfører, mens det etter § 11 ikke er rom for en slik skjønnsmessig vurdering. NHO mener at det er svært uheldig å innføre en slik absolutt regel og mener § 11 bør utgå og at uforholdsmessighetsvurderingen i § 9 bør være det førende prinsipp også i bygge saker.

Når det gjelder universell utforming av alle eksisterende bygg innen 2019, vil NHO påpeke den problematiske situasjonen som kan oppstå for virksomheter som har foretatt store investeringer i byggmassen og som ikke har tatt høyde for ombygninger i de nærmeste 20 årene. Derfor mener NHO at dersom det vedtas en slik bestemmelse bør spørsmålet om å utvide dispensasjonsadgangen vurderes i forbindelse med revisjon av plan- og bygningsloven.

§ 12 Bevisbyrde

NHO mener bestemmelsen om delt bevisbyrde ikke bør gjelde i forhold til § 9 (universell utforming), og foreslår at ordinære bevisregler skal gjelde for saker vedrørende universell utforming.

Videre mener NHO at bestemmelsens ordlyd i større grad bør sannsynliggjøre det ansvar den som mener seg krenket har til å fremlegge bevis før bevisbyrden går over til den andre parten.

Dette er understreket i arbeidsmiljøloven § 54 I og i den nye arbeidsmiljøloven § 13-8. Den formuleringen som er brukt i de nevnte bestemmelsene er mer klargjørende og presis. NHO støtter således mindretallets forslag.

§ 14 Organisasjoners adgang til å opptre som fullmektig mv

NHO støtter forslaget om organisasjoners adgang til å opptre som fullmektig i forvaltningssaker, men mener at de særregler som foreslås i annet, tredje og fjerde ledd bør utgå.

Hvem som kan opptre som prosessfullmektig er regulert i tvistemålsloven, og i den nye tvisteloven som er vedtatt men ikke trådt i kraft ennå er dette regulert i § 3-3. Etter den nye tvisteloven § 3-3 fjerde ledd kan retten gi annen skikket myndig person rett til å opptre som prosessfullmektig. Den nye tvisteloven har også bestemmelser om søksmålsadgang for organisasjoner, gruppesøksmål og småprosesskrav slik at behovet for denne type særreglene minsker.

Dersom særreglene vedtas mener NHO at det vil være unaturlig å plassere de i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. NHO mener det er uheldig å ha prosessregler spredt rundt omkring i lovgivningen, og foreslår derfor at særreglene bør plasseres i den nye tvisteloven.

NHO støtter utvalgets mindretall.

§ 15 Håndheving

Dersom bestemmelsen om § 11 universell utforming av bygg og anlegg vedtas, vil det ved håndheving av bestemmelsen være behov for teknisk og byggefaglig kompetanse. Denne kompetansen har plan- og bygningsmyndighetene. Derfor mener NHO at plan- og bygningsmyndighetene alene bør håndheve bestemmelsen.

§ 16 Oppreisning og erstatning

NHO mener at det bør være et krav til forsett eller grov uaktsomhet som vilkår for oppreisning på alle samfunnsområder, inklusiv arbeidslivet. NHO kan ikke se noen reell begrunnelse for at det skal være andre regler for arbeidslivet.

NHO mener bestemmelsens annet ledd bør utgå, og støtter således utvalgets mindretall.

Andre lovendringer

Sosialtjenesteloven

NHO mener endringer i §§ 4-2 og 4-3 ikke bør gjøres på bakgrunn av forslag dette utvalgets flertall. Dette fordi dette utvalget har arbeidet ut ifra et menneskerettslig og diskriminerings perspektiv. Sosialtjenesteloven er en rettighetslovgivning som utvalget har berørt i liten grad.

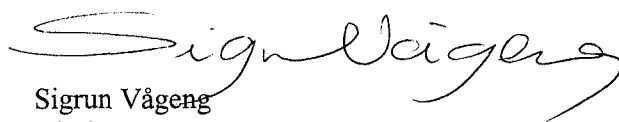
Lovendringene vil medføre store økonomiske konsekvenser. NHO mener at dersom lovendringene gjennomføres uten finansiering av staten, vil det gå på bekostning av de øvrige tilbud i kommunen.

NHO foreslår at dersom det skal foretas endringer i sosialtjenesteloven bør det utredes grundig først.

Plan- og bygningsloven

NHO støtter at prinsippet om universell utforming inntas i formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven.

Vennlig hilsen
NÆRINGSLIVETS HOVEDORGANISASJON
Området for arbeidslivspolitik


Sigrun Vågå
Direktør