

**SKUR**

Justisdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

JUSTISDEPARTEMENTET	
23 DES 2005	
SAKS NR.:	200504026
AVD/KONT/BEH:	LOV/ED/HI
DDK NR.:	100
ARKIVKODE:	

Statens kunnskaps-
og utviklingssenter for
helhetlig rehabilitering

National Center for
Comprehensive Rehabilitation
Research and Development

Høgskolen i Bodø
N-8049 Bodø

Telefon +47 75 51 72 00

+47 75 51 74 21

Telefaks +47 75 51 74 20

E-post skur@hibo.no

Deres ref.:

Vår ref.: 05/0077/661

Dato.: 21.12.05

HØRINGSUTTALELSE TIL NOU 2005: 8 LIKEVERD OG TILGJENGELIGHET

Innledning

SKUR – Statens kunnskaps- og utviklingssenter for helhetlig rehabilitering -, er et nasjonalt senter lagt til Høgskolen i Bodø. SKUR's målsetting er å bidra til at mennesker med funksjonsnedsettelse og behov for sammensatt og koordinert bistand skal få et relevant og helhetlig tilbud til støtte for egen innsats slik at de kan delta i samfunnet på egne premisser og på lik linje med andre. Virkemidlene er kunnskapsproduksjon gjennom forskning og utviklingsarbeid og kunnskapsformidling gjennom utvikling av læremidler, etterutdanningstilbud, etablering av møteplasser, nettside, eget tidsskrift m.m.

SKUR har mottatt Syse-utvalgets utredning NOU 2005: 8 Likeverd og tilgjengelighet til uttalelse, og mener at det er på høy tid at forslag til diskriminerings- og tilgjengelighetslov er lagt frem.

Dersom lovutkastet korrigeres og forbedres på områdene nevnt under, vil loven, sammen med sektorlover kunne bli et sentralt virkemiddel for styrking av rettigheter og bedre muligheter til deltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne.

Lovforslaget er todelt ved at det på den ene siden foreslås et diskrimineringsvern på grunnlag av nedsatt funksjonsevne og på den andre siden at det foreslås en plikt til universell utforming. Det er viktig at begge delene sees samlet. For personer med nedsatt funksjonsevne er tilgjengelige løsninger avgjørende for samfunnsdeltakelse på lik linje med andre. SKUR vektlegger at likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne forutsetter tilgjengelighet og at utilgjengelige løsninger utgjør diskriminering av personene som møter hindringene. Hensikten med lovforslaget slik SKUR ser det, er å kunne påvirke utviklingen og å kunne slå ned på dagens utilgjengelige løsninger.



Det foreslåtte diskrimineringsvernet for personer med nedsatt funksjonsevne er i hovedsak i tråd med innholdet i den nye diskrimineringsloven og bestemmelsene om diskriminering i arbeidsmiljøloven. SKUR støtter derfor i stor grad utvalgets vurderinger og forslag, og mener at det er på høy tid at personer med nedsatt funksjonsevne omfattes av det menneskerettslig fundamentale prinsipp om likeverd og også får en beskyttelse mot diskriminering.

Selv med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, vil det fortsatt være forskjeller i vernet mellom de ulike diskrimineringsgrunnlagene. SKUR, støtter i prinsippet utvalgets forslag til en nærmere utredning av en generell diskrimineringslov for alle grunnlagene, herunder grunnlovsfesting av diskrimineringsvernet. Det er her viktig å påpeke at en slik utredning ikke må forsinke behandlingen av forslaget til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Forslaget til styrket diskrimineringsvern og krav til tilgjengelighet med universell utforming som et prinsipielt utgangspunkt, vil etter SKUR's mening være et blant flere viktige virkemidler for inkludering av alle uavhengig av ulike forutsetninger.

I det videre vil SKUR kommentere følgende områder:

- ❑ § 3 Aktivitetsplikt
- ❑ § 4 Diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne
- ❑ § 4 Indirekte diskriminering
- ❑ § 9 Plikt til tilrettelegging
- ❑ § 9 Plikt til generell tilrettelegging (Universell utforming)
- ❑ § 10 Plikt til individuell tilrettelegging
- ❑ § 11 Plikt til universell utforming av bygg og anlegg m.v.
- ❑ Felles ombud
- ❑ Strafferettslig vern
- ❑ Evaluering

§ 3 Aktivitetsplikt

SKUR deler utvalgets syn på aktivitetsplikt. Erfaringer fra andre land viser at lovforbud mot diskriminering ikke er tilstrekkelig for å sikre et aktivt arbeid for å hindre diskriminering. For diskriminerings- og likestillingsombudet vil aktivitetsplikten kunne være et viktig virkemiddel i pådriverarbeid i forhold til offentlige myndigheter og arbeidslivet.

Utvalget foreslår også en særskilt aktivitetsplikt knyttet til universell utforming og at den gjelder for offentlige virksomheter og privat virksomhet rettet mot allmennheten, jfr. § 9 første ledd. Plikten innebærer at virksomhetene må vise konkret arbeid, som å kartlegge situasjonen i virksomheten og tiltak som er planlagt eller iverksatt for å forbedre denne. Tilsynsansvaret foreslås lagt til Ombudet.

SKUR støtter forslaget til særskilt aktivitetsplikt ut fra samme begrunnelse.

§ 4 Diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne

Syse-utvalget foreslår diskrimineringsvern for grunnlaget nedsatt funksjonsevne. Vernet er i hovedsak utformet på tilsvarende måte som vernet for grunnlagene etnisitet, religion og kjønn i hhv. diskrimineringsloven og likestillingsloven.

Utvalget definerer diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne til å "omfatte fysiske, psykiske og kognitive funksjoner," og har definert dette nærmere på s. 162 i NOU 2005: 8. Denne forståelsen harmonerer med hvordan andre diskrimineringsgrunnlag er utformet i internasjonale menneskerettsregler. Utvalgets flertall presiserer i lovforslaget at grunnlaget skal tolkes i vid betydning.

SKUR er enig i utvalgets forslag til definisjon av diskrimineringsgrunnlaget "nedsatt funksjonsevne".

§ 4 Indirekte diskriminering

For utformingen av diskrimineringsforbudet har Syse-utvalget tatt utgangspunkt i EU-rettens skille mellom direkte og indirekte diskriminering, et skille som også ligger til grunn for likestillingsloven, arbeidsmiljølovens kapitel om diskrimineringsvern og diskrimineringsloven. Det er viktig at loven har tatt opp både direkte og indirekte diskriminering.

§ 9 Plikt til tilrettelegging

Utvalgets hovedmål med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven er å oppnå like muligheter for alle.

Syse-utvalget har gjennom sitt arbeid dokumentert at det fortsatt er behov for et styrket rettsvern for personer med nedsatt funksjonsevne. Et slikt vern omfatter både diskrimineringsvern og krav om tilgjengelighet. Manglende tilgjengelighet er å anse som diskriminering. Som virkemiddel for å oppnå økt tilgjengelighet foreslår utvalget plikt til generell tilrettelegging eller universell utforming og plikt til individuell tilrettelegging i hhv. §§ 9 – 11.

§ 9 Plikt til generell tilrettelegging (universell utforming)

SKUR mener at forslaget til en plikt til generell tilrettelegging vil kunne bidra til målet om et mer tilgjengelig samfunn. Det er imidlertid viktig at begrepet generell tilgjengelighet også omfatter personlig service i de tilfeller der universell utforming ikke nedbygger hindringene for deltakelse. Eksempelvis vil det kunne være behov for personlig service ved bruk av billettautomater selv om disse skulle bli utformet universelt. Mennesker med synsnedsettelse vil kunne oppleve automatene som en hindring, fordi det vil ta lang tid å orientere seg på automaten selv med løsninger som taleteknologi og taktil merking. Enkelte mennesker med muskel- eller nevrologiske skader vil vanskelig kunne trykke på knapper eller display, som er nødvendige for å kjøpe billett. I slike tilfeller vil ikke universell utforming føre til at lovens formål om like muligheter til deltakelse oppfylles. SKUR mener derfor at begrepet generell tilgjengelighet, også bør omfatte personlig service knyttet til tjenesteyting.

SKUR vil videre understreke betydningen av at plikten til generell tilgjengelighet også må omfatte skriftlig informasjon. Den juridiske betenkningens forståelse av hva som lar seg universelt utforme av skriftlig materiale, bygger etter vår vurdering på en noe foreldet forståelse av hvilke metoder syns- og lesehemmede benytter. Datahjelpemidler som punktleselist og syntetisk tale integrert i en vanlig PC, gjør det mulig å lese elektronisk informasjon og litteratur. Alle publikasjoner foreligger i elektronisk form, før de trykkes på

papir. Det vil derfor være svært enkelt å tilgjengeliggjøre materiale som i dag kun foreligger i papirformat. SKUR mener derfor at det er viktig at loven gir full tilgjengelighet til området informasjon gjennom at skriftlig materiale utformes universelt.

Når det gjelder begrepet "fysiske forhold", vil vi påpeke at det bør tolkes vidt. Syse-utvalget har presisert en vid fortolkning av begrepet og lagt til grunn at bygg, anlegg, innretninger og produkter er innbefattet. Når det gjelder tjenester har utvalget også inkludert informasjon og kommunikasjon som er en forutsetning for bruk av et produkt eller en tjeneste, i sin forståelse av fysiske forhold. SKUR mener det vil være nødvendig at en slik vid forståelse blir presisert i forskrift til loven.

Siden den rettslige forståelsen er fleksibel og åpner for skjønn, er det viktig å understreke at formålet med reguleringen, som er å fremme deltakelse og bygge ned samfunnsskapte barrierer, skal legges til grunn i vurderingen av konkrete saker. Det forutsettes at funksjonskrav og standarder vil bli utviklet og vedtatt over tid. Det vil derfor være viktig å sikre systematisk oppfølging og dokumentasjon av utviklingen av funksjonskrav innenfor alle samfunnsområder. Et eget organ eller et konkret miljø må få ansvar for en slik oppgave.

Når det gjelder hvilken type virksomhet som omfattes av plikten til generell tilrettelegging, oppfatter SKUR at eksemplene som er valgt i innstillingen ikke er uttømmende, men illustrerer rekkevidden av plikten. Slike opplister kan være nyttige, og vil kunne fungere veiledende i forskrift eller veiledning til lovteksten. Områder som ikke er nevnt kan imidlertid stå i fare for å prioriteres ned. I denne sammenheng bør derfor områdene informasjon og kommunikasjon rettet mot allmennheten være særskilt nevnt.

Formålet med plikt til en generell tilrettelegging må være at pliktsubjektene skal ta hensyn til forskjellige forutsetninger og behov for at virksomheten eller virksomhetens tilbud kan ansees å være tilgjengelig eller praktiseres på en tilgjengelig måte som sikrer deltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne.

Når det gjelder uforholdsmessighetsbegrensningen i § 9 tredje ledd, ser SKUR at det kan være et behov for å begrense plikten, men er opptatt av at dette ikke blir en unntaksbestemmelse som virksomheter kan påberope seg når kravene om generell tilrettelegging oppleves som en byrde. SKUR mener at unntak skal begrunnes særskilt og at bestemmelsen praktiseres restriktivt. Offentlige virksomheter, mener vi ikke kan unndra seg en slik plikt. Når det gjelder tjenestetilbud som ytes av private etter for eksempel konsesjoner eller helt eller delvis offentlig finansiering, må plikten til generell tilrettelegging praktiseres strengt. En slik praksis bør også følges opp innen de enkelte sektors konsesjonslovgivning og tilskudds- eller andre offentlige finansieringsordninger.

§ 10 Plikt til individuell tilrettelegging

SKUR mener at plikten til tilrettelegging først og fremst bør være forankret i de enkelte sektorlover. Dette vil riktignok bryte med harmoniseringstanken i forhold til de to andre diskrimineringslover. SKUR mener at dette likevel vil være hensiktsmessig, etter som den foreslåtte loven, i motsetning til de to eksisterende diskrimineringslover, har to formål, både å gi et vern mot diskriminering, men også å nedbygge funksjonshemmende barrierer. Derfor er den foreslåtte loven forskjellig fra de to andre, og vi mener at en opprettholdelse av den foreslåtte § 10, vil kunne bidra til at den generelle plikten til å tilrettelegge svekkes. Det er

derfor viktig at særlovenes eventuelle diskrimineringsbestemmelser, håndheves av diskrimineringsombud og nemnd. Det vil ikke være tilstrekkelig å overlate håndhevelse av tilretteleggingsplikt og diskrimineringsvern til sektormyndigheter som mangler kompetanse på antidiskriminering.

§ 11 Plikt til universell utforming av bygg og anlegg m.v.

SKUR er enig i at det settes frister for når det enkelte område skal være universelt utformet, og kun med en snever dispensasjonsadgang.

SKUR er imidlertid av den oppfatning at § 11 må omfatte flere områder enn flertallsforslaget. SKUR støtter her mindretallet og mener at § 11 må utvides til å omfatte områdene IKT og transport. Dette vil være i tråd med anbefalingene i NOU 2001:22 "Fra bruker til borger". Dersom loven skal gi diskrimineringsvern og tilgjengelighet til den personkrets som defineres i § 4, vil overnevnte krav måtte innfries.

Bygg, anlegg og opparbeidede områder rettet mot allmennheten som oppføres eller ferdigstilles etter vesentlige endringsarbeider (hovedombygging), og utskifting av nytt utstyr, skal være universelt utformet.

Når det gjelder eksisterende bygg og anlegg og IKT-utstyr og transportmateriell, mener SKUR at det må settes frister. Det kan her være hensiktsmessig å differensiere mellom de ulike områdene, og utgangspunktet for å sette en slik frist må være gjennomsnittlig utskiftningstid.

Når det gjelder utbedring av eksisterende bygg og anlegg etter § 11 tredje ledd, vil plan- og bygningsmyndighetene innenfor dagens system ikke kunne følges opp. SKUR mener derfor det er behov for nye rutiner for oppfølging og kontroll for å kunne sikre at eksisterende bygg og anlegg faktisk blir universelt utformet.

Ordlyden i § 11 femte ledd om klage er formulert på en slik måte at den kan tolkes innskrenkende slik at personer selv ikke kan klage sin sak inn for nemnda. Ny ordlyd bør derfor være "Klage over slik dispensasjon kan bringes inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda også av representative organisasjoner for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Likestillings- og diskrimineringsnemnda kan treffe vedtak om å oppheve slik dispensasjon".

Felles ombud

SKUR støtter utvalgets forslag om at Likestillings- og diskrimineringsombudet skal håndheve loven.

Dagens ombud er blant annet tillagt en veiledningsplikt og pådriverarbeid. Grunnlaget nedsatt funksjonsevne vil være et nytt grunnlag for ombudet. SKUR mener at det vil være nyttig å trekke veksler på erfaringer og kompetanse fra antidiskrimineringsarbeid som ombudet allerede i dag besitter. Ombudet må både få ressurser og tilført kompetanse for å kunne være en aktør for alle grunnlagene. Denne diskrimineringsloven krever annen og mer kompetanse blant annet på området tilgjengelighet.

Strafferettslig vern

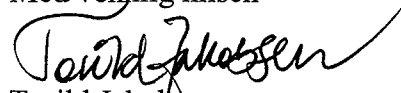
SKUR støtter utvalgets forslag til en sivilrettslig diskrimineringslov. Vi ser det likevel slik at likeverdsprinsippet og hensyn til harmonisering av diskrimineringsregelverket i Norge tilsier

at grunnlaget nedsatt funksjonsevne innlemmes i straffelovens §§ 135a og 349a. SKUR oppfatter at innlemmingen i § 349 a vil være en viktig suppleringsfordi det vil kunne hjemle sanksjoner som for eksempel inndraging av skjenkebevillingen på grunnlag av utestedsdiskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne.

Evaluering

Ettersom loven representerer et nytt rettsområde i Norge er det behov for systematisering av erfaringene med regelverket. SKUR forutsetter derfor at loven etter en tid evalueres, hvor både lovens effekter og håndhevingsapparatets virkemidler og sanksjoner vurderes i forhold til intensjonene.

Med vennlig hilsen



Torild Jakobsen
Direktør SKUR