

JUSTISDEPARTEMENTET	
13 DES 2005	
SAKSNR.:	200504026
AVD/KONT/BEH:	LOV/EO/HI
DOK.NR.	477
ARKIVKODE:	



Justis- og politidepartementet
Lovavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Vår ref. SEM/FG/tfa

Deres ref. 200504026 EO HI/anDato 16. november 2005

NOU 2005: 8 Likeverd og tilgjengelighet. Rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Bedret tilgjengelighet for alle.

Generelle kommentarer

LHL, Landsforeningen for hjerte- og lungesyke har gjennomgått NOU 2005: 8 Likeverd og tilgjengelighet. I det følgende vil vi gi våre kommentarer.

LHLs hovedsynspunkter

- LHL berømmer utvalget for å framheve at loven gjelder for *"funksjonsevne som er nedsatt, har vært nedsatt, vil kunne bli nedsatt eller antas å være nedsatt, samt på grunnlag av andre personers nedsatte funksjonsevne"*.
- LHL mener at begrepet likeverd bør erstattes med begrepet likestilling i lovens formålsparagraf.
- LHL støtter utvalgets forslag vedrørende skillet mellom indirekte diskriminering i og utenfor arbeidslivet.
- LHL mener at funksjonshemmedes organisasjoner må bli invitert og involvert i arbeidet når standardene for innholdet i universell utforming skal innarbeides i lovverket.
- LHL støtter mindretallet i at områdene IKT og samferdsel må inn under § 11.
- LHL mener at ett felles håndhevingsapparat gir mulighet for en helhetlig tilnærming til likestillingsarbeidet, samtidig som det også vil gi mulighet for å etablere spisskompetanse rundt arbeid mot diskriminering på flere grunnlag.
- LHL mener at skyldkravet for oppreisning utenfor arbeidslivet må være simpel uaktsomhet.
- LHL vil vente med å kommentere saken om utvidelse av brukerstyrt personlig assistanse til det foreligger forslag til ny lov om sosial- og helsetjenester.
- LHL mener at funksjonshemmede må innlemmes i Strl. § 135 a, slik at de gis lovhjemmel mot hatefulle ytringer.

Landsforeningen for hjerte- og lungesyke



Postadresse Pb 4375 Nydalen, 0402 Oslo
Besøksadresse Sandakerveien 99, Oslo

Telefon 22 79 93 00
Telefaks 22 22 38 33

E-post post@lhl.no
Internett www.lhl.no

Bankgiro 8200 02 33311
Organisasjonsnr. 940 190 738

- LHL mener at det viktigste enkeltvirkemiddelet for å motvirke utestedsdiskriminering er muligheten til å frata utestedet skjenkebevilling. På denne bakgrunn må funksjonshemmede innlemmes i Strl § 349 a.
- LHL støtter forslaget om å innlemme universell utforming i Plan- og bygningslovens formålsparagraf.

Innledning

En forutsetning for full deltakelse og likestilling er at samfunnsarenaene er tilgjengelige for alle mennesker. NOU 2001: 8 Fra bruker til borger (Manneråkutvalget) viste at funksjonshemmede blir diskriminert på en rekke området i samfunnet. To nylige eksempler kan trekkes fram i denne sammenheng. Det ene er den nye Lysaker stasjon, hvor avstanden mellom toget og perrongen er cirka 40 cm. Konsekvensen av dette er at mange bevegelseshemmede vil ha store problemer med å gå på toget aleine, jf Aftenposten 16.10.05. Det andre eksempelet er det nye blindebiblioteket i Oslo, som i følge Aftenposten 05.10.05 var farlig for blinde på grunn av manglende tilgjengelighet.

Manneråkutvalget anbefalte at ett av tiltakene for å bedre funksjonshemmedes utfordringer og problemer var å innføre en antidiskrimineringslov. LHL støttet dette. Det nye lovforslaget, NOU 2005: 8 Likeverd og tilgjengelighet (Syseutvalget), gir Stortinget en unik sjanse til å få på plass et etterlengtet lovverk som vil bedre funksjonshemmedes rettsvern.

LHL er generelt positive til lovforslaget. LHL er fornøyd med oppfølgingen fra Manneråkutvalget, både hva angår forslag til innføring av positiv særbehandling og forslag om delt bevisbyrde. LHL er positiv til forslaget om forbudet mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Bestemmelsen definerer funksjonsevne som "har vært nedsatt, vil kunne bli nedsatt, eller antas å være nedsatt, samt på grunnlag av andre personers nedsatte funksjonsevne". Irland og Australia har samme definisjon. Erfaringene herfra viser at en slik definisjon både er nødvendig og uproblematisk.

I det følgende vil LHL kommentere enkelte områder i lovforslaget nærmere.

Lovens formålsparagraf - § 1

Likeverd versus likestilling

Det framgår av lovforslaget at "lovens formål er å sikre *likeverd* og fremme like muligheter til samfunnsdeltakelse..". LHL forbinder begrepet likeverd med at alle

mennesker har like stor verdi, og er like mye verd. Begrepet *likestilling* brukes i juridisk terminologi og handler om hvilke rettigheter man har krav på.

Syseutvalget påpeker at likestillingsbegrepet er nært knyttet til kjønn, og derfor uheldig og bruke overfor funksjonshemmede jf s 36 *"Utvalget foretrekker begrepet likeverd fremfor likestilling. Begrepet likestilling er allerede nært knyttet til vernet mot diskriminering på grunnlag av kjønn"*. LHL mener at ingen grupper med behov for diskrimineringsvern kan ha noe "eieforhold" i tilknytning til likestillingsbegrepet.

Manneråkutvalget foreslo en lov som skulle fremme likestilling og ha et generelt forbud mot diskriminering. Dette ble også fulgt opp i mandatet som ble gitt til Syseutvalget ved kongelig resolusjon 29. november 2002: "Formålet er å fremme *full* deltakelse og *likestilling* mellom funksjonshemmede og andre borgere".

Selv om valg av begrep i denne sammenheng ikke vil ha noen rettslig betydning, vil det etter LHLs mening ha prinsipiell betydning fordi loven har tung symbolverdi. På denne bakgrunn mener LHL at begrepet likestilling bør benyttes framfor begrepet likeverd.

Skal det skilles mellom vilkår for personer som befinner seg i eller utenfor arbeid når det gjelder å påberope seg bestemmelsen om indirekte diskriminering, jf. § 4?

Lovparagrafen slår fast at både direkte og indirekte diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne er forbudt. Deretter skiller bestemmelsen mellom indirekte diskriminering i og utenfor arbeidslivet.

Syseutvalget mener det må stilles strengere vilkår for å påberope seg indirekte diskriminering dersom man befinner seg utenfor arbeidslivet. Utvalget stiller her vilkår om at personen må bli stilt "særlig ufordelaktig" sammenliknet med andre. For at det skal foreligge indirekte diskriminering i arbeidslivet, er det nok at man "stilles dårligere" enn andre ville ha gjort i samme situasjon. Diskrimineringsloven som nylig ble vedtatt, har tilsvarende skille mellom indirekte diskriminering i og utenfor arbeid.

LHL mener at det i utgangspunkt er naturlig å spørre om hvorfor det skal være forskjell på diskriminering i og utenfor arbeidslivet. Prinsipielt mener LHL at alle mennesker må behandles likt, uavhengig av hvilken samfunnsarena vedkommende befinner seg på.

Bestemmelsen om indirekte diskriminering utenfor arbeidslivet, vil ofte omhandle ubetenksomhet fra pliktsubjektets side. Det vil være situasjoner hvor hensikten ikke er ment som diskriminering, men hvor utfallet blir slik likevel. Første gang pliktsubjektet blir gjort oppmerksom på at det foreligger diskriminering, er det krav om at resultatet er "særlig ufordelaktig" for å påberope seg bestemmelsen. Dersom pliktsubjektet ikke endrer sin praksis etter å ha blitt gjort oppmerksom på at praksisen har en

diskriminerende virkning, vil diskrimineringen gå fra å være indirekte til å være direkte. Da vil det ikke lenger være krav om "særlig ufordelaktig".

På denne bakgrunn støtter vi Syseutvalgets forslag, hva angår indirekte diskriminering.

Universell utforming §§ 9 og 11

Om begrepet og dets innhold

I utredningens side 253, framgår følgende "*målgruppen for universell utforming favner videre enn personer med nedsatt funksjonsevne idet universell utforming fremmer løsninger som skal ivareta "alle", med eller uten nedsatt funksjonsevne*". Av § 9, 2. ledd framgår det at med universell utforming menes "*utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene slik at virksomhetens fysiske funksjon kan benyttes av flest mulig*". Dette er en mer snever formulering av universell utforming enn hva Manneråkutvalget la i forståelsen av begrepet. Sistnevnte mente at løsningene skulle være tilpasset *alle*. LHL støtter Manneråkutvalgets forståelse av begrepet. Likevel har LHL en viss forståelse for at språkbruken må tilpasses en lovtekst, slik at lovverket kan fungere i praksis.

Slik universell utforming er definert, vil det være det fysiske miljøet som er gjeldende. Det framgår at hensynet til ulike brukergrupper skal ivaretas. Det er viktig for LHL å påpeke at det ikke kun er de fysiske sperringene som hindrer personer fra deltakelse. LHL representerer hjerte- og lungesyke. For mange lungesyke vil et godt inneklima være en nødvendig brukerforutsetning for å kunne benytte bygget.

LHLs erfaringer tilsier at en stor del lungesyke blir dårlige og dermed forhindret fra deltakelse dersom et bygg ikke har et tilfredsstillende ventilasjonsanlegg, dersom beplantningen er feil, dersom det er tepper i lokalene eller dersom det er lukter, røyk eller gasser av ulike slag. LHL forutsetter at lungesykes behov på dette området ivaretas gjennom foreslåtte bestemmelse om universell utforming. LHL mener samtidig at funksjonshemmedes organisasjoner må bli invitert og involvert i arbeidet når standardene for innholdet i universell utforming skal utarbeides i lovverket.

Uten gitte tidsfrister, ingen universell utforming!

Forslag til § 9 omhandler offentlige og private virksomheters plikt til generell tilrettelegging (universell utforming) av sine virksomheter som er rettet mot allmennheten. Plikten skal omfatte alle samfunnsområder, med forbehold om "så langt det ikke medfører uforholdsmessig byrde". Det framgår av forslaget at en økonomisk sterk virksomhet vil pålegges større forpliktelser enn en virksomhet med svak økonomi.

Paragraf 9 stiller ingen krav om tidsfrister for når universell utforming skal være gjennomført, samtidig som det tas forbehold om virksomhetenes økonomi.

Paragraf 11 derimot, trekker ut området bygg, anlegg og uteområder og pålegger at den fysiske bygningsmassen skal være universelt utformet uten uforholdsmessighetsbegrensning og med klare tidsfrister. Dispensasjonsadgangen som gjelder etter § 11 er sikkerhetshensyn og vernehensyn. Utvalget presiserer at dispensasjon på grunnlag av vernehensyn skal tolkes snevert jf s 260: *"Dispensasjonsadgangen er ment å være snever..Utgangspunktet er likevel at også verneverdige bygg rettet mot allmennheten så langt som mulig bør tilrettelegges."*

Manneråkutvalget trakk fram tre samfunnsarenaer som måtte prioriteres for å lukke gapet mellom mål og virkelighet. Det ene var **Bygg, anlegg og opparbeidede uteområder**. De to andre var **samferdsel og IKT**. LHL er skuffet over at Syseutvalgets flertall velger å utelukke samferdsel og IKT som satsningsområder, ved at de ikke trekker områdene inn i § 11.

Det er viktig at bygg og uteområder, samferdsel og IKT ses i sammenheng. Tilgjengeligheten til bygg og anlegg vil ha mindre betydning dersom ikke også samferdselssektoren og IKT- sektoren er universelt utformet. Det hjelper for eksempel lite at Gardermoen hovedflyplass blir universelt utformet innen år 2019, dersom ikke flytoget for å komme seg til Gardermoen også omfattes av de samme kravene. Det framgår av Manneråkutvalget at om lag 10-12 prosent av befolkningen i varierende grad har problemer med å benytte kollektivtransport. Buss, tog, ferjer, trikk og annen offentlig transport med tilhørende perronger og holdeplasser må sikres universelle løsninger. Det er derfor svært viktig at **samferdselssektoren** prioriteres med samme tidsfrister som er satt i forhold til bygg og uteområder, hhv. krav om universell utforming innen 2009 for nybygg, og år 2019 for eksisterende bygg og anlegg.

IKT - områdets utvikling bidrar til stadig nye muligheter. Dessverre er mange funksjonshemmede utelukket fra alle mulighetene. Bestilling av fly eller tog er umulig å gjøre via nettet for rullestolbrukere, fordi det ikke gis mulighet til å opplyse om hvilke behov man har ved bestilling. Noe av det samme problemet opplever lungesyke. I uttalelse til St. meld. Nr. 23 (2002-2003) påpekte LHL at det må etableres bedre bestillingsrutiner og oppfølging av kodesystem, for å unngå at allergikere blir booket på avganger hvor det er dyr om bord. I tillegg bør kodingene også forsikre at det så langt som mulig lar seg gjøre å få en plass om bord der det ikke stadig er trafikk forbi. Slik kan lungesyke bli skjermet fra eksponering av sterke dufter som parfyme, som en del blir dårlige av.

LHL mener at tidsfrister og minimale dispensasjonsadganger er en forutsetning for universelt utformede samfunnsarenaer. LHL støtter mindretallet (Buvik, Fjellanger, Larsen) i at plikten til universell utforming i § 11, må utvides til også å gjelde IKT og samferdsel, med tilsvarende tidsfrister som stilles for bygg og uteområder.

Håndheving - § 15

Felles håndhevingsapparat

Utvalgets mindretall mener det må etableres et eget tilsyn kun for funksjonshemmede. Det er allerede vedtatt at det skal være ett felles ombud, Diskriminerings- og likestillingsombudet. Ombudet skal være i virksomhet fra 01.01.06. Diskusjonen rundt hvorvidt det skal være ett felles ombud eller ikke, er derfor ikke lenger relevant.

LHL vil likevel nevne at ett felles håndhevingsapparat vil gi mulighet for en helhetlig tilnærming til likestillingsarbeidet og vil gi mulighet for å etablere spisskompetanse rundt arbeidet mot diskriminering på flere grunnlag. Forutsetningen er at apparatet sikres kompetanse på diskriminerings spørsmål. Dersom disse forutsetningene ivaretas vil dette kunne være et godt grunnlag for å sikre håndhevingsapparatet stor gjennomslagskraft og autoritet.

Oppreisning og erstatning - § 16

Oppreisningsansvar for andre enn arbeidsgiver

Det framgår av bestemmelsen at "den som forsettelig eller *grovt* uaktsomt opptrer i strid med bestemmelsene, kan pålegges å betale oppreisning til fornærmede".

Diskrimineringslovgivningen inneholder ulike skyldkrav. Likestillingsloven har ingen særregler for oppreisning for andre enn arbeidsgiver. Brudd på loven følger av skadeerstatningslovens regler, hvor skyldkravet er grovt uaktsomhet. Likestillingsloven ble vedtatt for snart 30 år siden.

Skyldkravet i diskrimineringsloven har ikke grov uaktsomhet som krav, men simpel uaktsomhet. Begrunnelsen departementet hadde for å velge simpel uaktsomhet, er også relevant for å motvirke diskriminering på grunn av funksjonshemming. Det er vanskelig å forstå hvorfor lov om diskriminering - og tilgjengelighet skal operere med strengere skyldkrav enn diskrimineringsloven. LHL mener at skyldkravet må harmonere med den nylig vedtatte diskrimineringsloven.

På denne bakgrunn støtter LHL mindretallet (Fjellanger, Buvik og Larsen) i at skyldkravet utenfor arbeidslivet må være simpel uaktsomhet.

Annen lovgivning

Sosialtjenesteloven

LHL støtter Syseutvalgets forlag om å utvide ordningen vedrørende brukerstyrt personlig assistanse (BPA) til også å gjelde personlig assistanse. Dette innebærer at brukergruppen utvides. Det er særlig personer med kognitive nedsettelse og andre utviklingshemmede som da vil komme inn under ordningen.

LHL er klar over at det allerede er varslet endringer vedrørende ordningen rundt BPA, jf kommuneproposisjonen for 2006. I følge Helse- og omsorgsdepartementet, vil saken komme opp i forbindelse med oppfølgingen av Berntutvalgets forslag til ny lov om sosial- og helsetjenester i kommunene. LHL vil derfor avvente til det foreligger forslag til ny lov for å kommentere saken ytterligere.

Straffelovens §§ 135 a og 349 a

Funksjonshemmede må inn i § 135 a – gis rettssikkerhet mot hatefulle ytringer

Etter denne paragrafen er det ulovlig å fremsette hatefulle ytringer på grunn av en persons hudfarge, etnisk opprinnelse, religion, legning eller leveform. Funksjonshemmede inngår ikke i bestemmelsen.

Syseutvalget drøfter hvorvidt funksjonshemmede skulle innlemmes i bestemmelsen eller ikke. Utvalget henviser til Ytringsfrihetskommisjonen som advarer mot ”symbolske markeringer uten videre effekt”. Syseutvalget anser derfor ikke en eventuell symbolverdi som noe argument at funksjonshemmede skal innelemmes i straffelovens bestemmelse.

Det finnes ingen former for rapporteringssystemer hvor funksjonshemmede kan melde inn at de utsettes for hatefulle ytringer. Den registrering som foretas av en slik art i Norge, gjelder for kjønn og etniske minoriteter. Registreringen utføres av SSB, Senter mot etnisk diskriminering (SMED) og Likestillingsombudet.

LHL mener at funksjonshemmede prinsipielt bør ha samme vern som de andre gruppene som er omfattet i Strl. § 135 a. I dette vil det ligge en erkjennelse av at også funksjonshemmede kan bli utsatt for hån og ytringer.

På denne bakgrunn mener LHL at funksjonshemmede må innlemmes i Strl. § 135 a.

Funksjonshemmede må inn i § 349 a

Etter denne paragrafen er det ulovlig å nekte en person varer og tjenester på grunn av rase, hudfarge, religion, legning eller leveform. Funksjonshemmede inngår ikke i bestemmelsen.

At funksjonshemmede blir nektet varer og tjenester på grunn av sin funksjonshemming er dessverre ikke et ukjent fenomen. Strl § 349 a vil derfor være et nyttig supplement til det sivilrettslige diskrimineringsforbudet.

Funksjonshemmede opplever særlig utestedsdiskriminering som et problem. LHL mener det viktigste enkeltvirkemiddelet for å motvirke utestedsdiskriminering er muligheten til å frata utestedet skjenkebevilling i kortere eller lengre tid. Dette forutsetter at funksjonshemmede er omfattet av Strl. § 349 a, jf. alkoholloven.

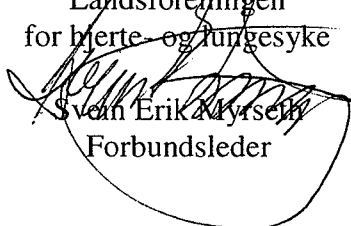
På denne bakgrunn støtter LHL mindretallet (Buvik, Fjellanger, Larsen) i at loven endres slik at utesteder kan fratas skjenkebevillingen på grunn av diskriminerende holdninger, også når de blir ytret ovenfor personer med nedsatt funksjonsevne.

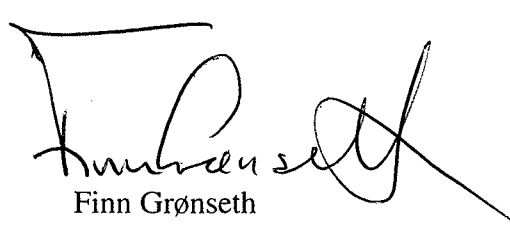
Plan- og bygningsloven

LHL er meget fornøyd med forslaget om å utvide formålsparagrafen til å påpeke at *prinsippet om universell utforming skal ligge til grunn for planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak.*

LHL vil her vise til St.meld. nr 23 (2003-2004) Om boligpolitikken hvor vi uttalte at *"Hvis målet om flere tilrettelagte boliger skal nås, må universell utforming lovfestes som norm"*.

På denne bakgrunn støtter LHL forslaget om å utvide plan- og bygningslovens formålsparagraf.

Med vennlig hilsen
Landsforeningen
for hjerte- og lungesyke

Svein Erik Myrseth
Forbundsleder


Finn Grønseth
generalsekretær