



Justisdepartementet
Lovavdelingen
Postboks 8005 Dep.
0030 Oslo

JUSTISDEPARTEMENTET	
09 JAN 2006	
SAKSNR.:	200504026
AVD/KONT/BEH:	LOV/EO/HI
DOK.NR. 170	ARKIVKODE:

Deres ref.:
200504026 EO HI/an

Vår ref.:
924/527/05 HH

Dato:
30. desember 2005

Høring - NOU 2005: 8 Likeverd og tilgjengelighet

Vi viser til departementets brev av 07.07.05. Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) har følgende kommentarer til høringen:

Generelt

YS er enig med Syseutvalget når det gjelder den overordnede tilnærmingen til problemstillingene som er omhandlet i NOU 2005:8 "Likeverd og tilgjengelighet". Menneskers likeverd, uavhengig av kjønn, etnisitet, religion, seksuell orientering eller funksjonsevne må ligge til grunn i all politikkutforming. Med et slikt utgangspunkt vil nedsatt funksjonsevne ikke lenger primært være et område for sosialpolitikken, men et spørsmål om menneskerettigheter.

Tilgjengelighet er en forutsetning for deltakelse i arbeids- og samfunnsliv. Manglende tilgjengelighet vil derfor være både et likestillings- og et demokratiproblem, i tillegg til problemet for den enkelte som utestenges. YS slutter seg til Syseutvalgets påpekning av at manglende tilgjengelighet er diskriminering av mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Vi støtter derfor utvalgets forslag om plikt til generell tilretteleggelse (universell utforming), og vil samtidig påpeke viktigheten av at det settes tidsfrister på dette området. Etter YS' mening kan ikke økonomi være utslagsgivende når det gjelder å sikre tilgang for alle. Vi ser imidlertid at kravene om endringer vil kunne påføre virksomhetene kostnader. Det blir derfor viktig å finne hensiktsmessige støtte- og finansieringsordninger på dette området. Større deltakelse av personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet vil ikke bare ha en positiv effekt for den enkelte, men også en gunstig virkning på samfunnsøkonomien ved at vi får flere hender i arbeid.

YS støtter altså forslaget om å lage en egen lov om diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne, men mener at det på sikt bør være et mål å samordne de lover som omhandler diskriminering til én lov. Vi støtter derfor også utvalgets anbefaling om at regjeringen bør nedsette et eget lovutvalg for å vurdere en felles lov mot diskriminering i Norge. Et overordnet formål med en slik lov må være økt brukervennlighet, større forståelse for likheter og forskjeller mellom de forskjellige diskrimineringsgrunnlagene, samt en felles forpliktelse til å arbeide for et samfunn der alle har lik verdi og like store muligheter til utfoldelse og utvikling.

Nærmere om enkelte bestemmelser

§ 1 Formål

Utvalget foreslår at lovens formålsparagraf skal lyde slik:

Lovens formål er å sikre likeverd og fremme like muligheter til samfunnsdeltakelse for alle uavhengig av funksjonsevne, og å hindre diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne.

Loven skal bidra til nedbygging av samfunnsskapte funksjonshemmende barrierer, og hindre at nye skapes.

YS er enig i at formålsparagrafen i tillegg til å inneholde bestemmelser om likeverd og like muligheter inneholder bestemmelser om tilgjengelighet. Tilgjengelighet er helt avgjørende for å oppfylle lovens målsetting, og manglende tilgjengelighet er etter vår oppfatning å betrakte som diskriminering.

§ 3 Aktivitetsplikt

Utvalget foreslår følgende formulering i §3:

Offentlige myndigheter og arbeidslivets organisasjoner skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig innenfor sine virkefelt for å fremme lovens formål.

Arbeidsgivere i offentlig og privat sektor skal arbeide aktivt for å fremme lovens formål innenfor sin virksomhet.

YS støtter utvalgets forslag om å lovfeste aktivitetsplikt, og har forståelse for at utvalget ikke foreslår noen redegjørelsesplikt. Ansvarliggjøring av offentlige myndigheter og arbeidslivets organisasjoner er viktig, og bidrar til økt fokus på arbeidet. Vi stiller oss imidlertid undrende til at arbeidsgivere (både i offentlig og privat sektor) gis en mindre omfattende aktivitetsplikt. Etter vår mening bør bestemmelsen i § 3 endres slik at også arbeidsgivere pålegges å arbeide aktivt, målrettet og planmessig innenfor sin virksomhet. Det hjelper lite om arbeidslivets organisasjoner på sentralt nivå arbeider aktivt, målrettet og planmessig hvis dette ikke følges godt nok opp i den enkelte virksomhet. Det er i virksomhetene arbeidet foregår, og vi kunne derfor ønsket en mer omfattende aktivitetsplikt enn den utvalget har foreslått.

På samme måten som når det gjelder aktivitetsplikten i likestillingsloven må det tas hensyn til den enkelte virksomhets situasjon. Poenget med en aktivitetsplikt er å få i gang aktiviteter, ikke å skape et byråkrati.

En redegjørelsesplikt kan av mange oppfattes som et unødig byråkrati, og YS har forståelse for at utvalget ikke har foreslått en redegjørelsesplikt. Aktivitetsplikten vil imidlertid gi Ombudet legitimitet til å be en virksomhet om å redegjøre for hva som gjøres for å oppfylle aktivitetsplikten.

§ 4 Forbud mot diskriminering

Utvalgets flertall (med unntak av KS' og NHOs representanter) foreslår følgende ordlyd for forbudet mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne:

Direkte og indirekte diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne er forbudt.

Med direkte diskriminering menes at en handling eller unnlatelse har som formål eller virkning at personer på grunnlag av nedsatt funksjonsevne blir behandlet dårligere enn andre blir, er blitt, eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon.

Med indirekte diskriminering menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnløtelse som fører til at personer på grunnlag av nedsatt funksjonsevne blir stilt særlig ufordelaktig sammenliknet med andre.

Med indirekte diskriminering i arbeidslivet menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnløtelse som faktisk virker slik at en arbeidssøker eller arbeidstaker stilles dårligere enn andre arbeidssøkere eller arbeidstakere på grunnlag av nedsatt funksjonsevne.

Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, anses ikke som diskriminering etter loven her.

Forbudet mot diskriminering i paragrafen her omfatter diskriminering på grunnlag av funksjonsevne som er nedsatt, har vært nedsatt, vil kunne bli nedsatt eller antas å være nedsatt, samt diskriminering på grunnlag av andre personers nedsatte funksjonsevne.

Det er forbudt å medvirke til brudd på diskrimineringsforbudet i paragrafen her.

Diskriminering som skyldes mangelfull fysisk tilrettelegging er uttømmende regulert i § 9 og § 10.

(Moshuus og Strøm foreslår at fjerde ledd og sjette ledd utgår.)

Det er viktig å slå fast at både direkte og indirekte diskriminering er forbudt. Diskriminering dreier seg ikke om intensjon, men om resultat.

YS støtter utvalgets flertall når det gjelder formuleringen i § 4. Det er viktig at loven presiserer forbudet mot indirekte diskriminering i arbeidslivet, kfr. bestemmelsene i arbeidsmiljøloven.

YS støtter også Syseutvalgets flertall i § 4, 7. ledd. Menneskers funksjonsevne er ikke konstant. Dette skiller nedsatt funksjonsevne fra andre diskrimineringsgrunnlag, som f. eks. kjønn og hudfarge. Det er derfor viktig at diskrimineringsforbudet ikke bare omfatter den aktuelle, eller dagens, nedsatte funksjonsevne, men også fortidige eller fremtidige forhold.

Funksjonsnedsettelsen kan dessuten være usynlig, og vi er derfor enig i at diskrimineringsforbudet også må gjelde på grunnlag av antakelser om at funksjonsevnen er nedsatt. YS støtter også flertallets syn når det gjelder at diskrimineringsforbudet også må omfatte diskriminering på grunn av andres nedsatte funksjonsevne, f. eks. nedsatt funksjonsevne hos ektefelle og/eller barn.

Det er i tillegg viktig å se disse formuleringene i forhold til de muligheter bioteknologien vil kunne gi når det gjelder kunnskap om fremtidig risiko for sykdom. Et samfunn der arbeidstakere sorteres på grunnlag av genetiske vurderinger er ikke et samfunn preget av likeverd og likestilling.

§ 9 Plikt til generell tilrettelegging (universell utforming)

Utvalget foreslår følgende som § 9:

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.

Generell tilrettelegging (universell utforming) er en forutsetning for likeverd. Som nevnt innledningsvis er tilgjengelighet en forutsetning for deltakelse. Det er i forslag til lovtekst tatt inn en definisjon på universell utforming. Dette innebærer tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig.

Det er etter YS' mening viktig at det fokuseres på hovedløsningen. Dette hindrer spesielle løsninger som kan virke ekskluderende. Universell utforming fremmer løsninger som varetar alle, med eller uten redusert funksjonsevne.

Bestemmelsen i § 9 må ses i sammenheng med bestemmelsen i § 11. Mens § 9 har en bestemmelse om uforholdsmessig byrde er bestemmelsen i § 11 absolutt. Således blir § 9 en form for overgangsbestemmelse.

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

Utvalgets flertall (alle unntatt KS- og NHO-representantene) foreslår at følgende krav stilles til generell utforming av bygg og anlegg:

Bygg, anlegg og opparbeidede uteområder rettet mot allmennheten som oppføres eller ferdigstilles etter vesentlige endringsarbeider (hovedombygging) etter 1. januar 2009, skal være universelt utformet.

Bygg, anlegg og opparbeidede uteområder rettet mot allmennheten skal være universelt utformet fra 1. januar 2019.

Plan- og bygningsmyndighetene skal sikre at kravene i første og andre ledd overholdes ved behandling av planer og søknad om tillatelse til tiltak etter plan- og bygningsloven.

Plan- og bygningsmyndighetene kan gi dispensasjon fra plikten etter første og andre ledd der det foreligger vernehensyn eller andre særlig tungtveiende grunner.

Klage over slik dispensasjon kan bringes inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda av representative organisasjoner for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Likestillings- og diskrimineringsnemnda kan treffe vedtak om å oppheve slik dispensasjon.

Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om innholdet i plikten til universell utforming etter første og andre ledd.

Statlig plan- og bygningsmyndighet kan reise søksmål om full overprøving av et opphevingsvedtak etter femte ledd etter reglene i diskrimineringsombudsloven § 12.

(Moshuus og Strøm foreslår at hele bestemmelsen utgår.)

Etter YS' mening er det viktig at det settes klare tidsfrister for når universell utforming skal være en realitet. De fristene som er foreslått av Syseutvalget bør kunne gi virksomhetene tid til å gjennomføre nødvendige tiltak. Det må imidlertid være en forutsetning at det etableres et økonomisk spleiselag med hensyn til incentiver, skattefradrag og/eller støtteordninger for de virksomhetene som får uforholdsmessig store kostnader ved tilpasningen.

YS støtter også utvalgsmedlemmene Buvik, Fjellanger og Larsen som mener at plikten til universell utforming også må utvides til å gjelde IKT og samferdsel. Deltakelse i samfunnslivet forutsetter på mange måter allerede i dag muligheter til å benytte informasjons- og kommunikasjonsteknologi, og dette er en utvikling som må antas å fortsette. Manglende tilgjengelighet på dette området vil ha store konsekvenser.

§ 12 Bevisbyrde

Utvalgets flertall (med unntak av representantene fra KS og NHO) foreslår følgende bestemmelser knyttet til bevisbyrde:

Hvis det foreligger omstendigheter som gir grunn til å tro at det har funnet sted brudd på bestemmelsene i § 4, § 5, § 6, § 7, § 9 eller § 10, skal det legges til grunn at brudd har funnet sted, hvis ikke den som er ansvarlig for handlingen, unnlatelsen eller ytringen sannsynliggjør at det likevel ikke har funnet sted slikt brudd.

YS støtter flertallets syn. Bevisbyrdereglene som er foreslått er de samme som vi har i Likestillingsloven, noe som synes fornuftig.

§ 14 Organisasjoners adgang til å opptre som fullmektig m.v.

Flertallet i utvalget (med unntak av representantene fra KS og NHO) foreslår at paragrafen får følgende ordlyd:

Som fullmektig i forvaltningssak etter loven her kan brukes en organisasjon som helt eller delvis har til formål å arbeide mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne.

Som prosessfullmektig i saker for domstolene etter loven her kan brukes en person utpekt av og med tilknytning til en organisasjon som helt eller delvis har til formål å arbeide mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Dette gjelder ikke i saker som nevnt i tvistemålsloven § 44 første ledd.

Retten kan nekte å godta en prosessfullmakt hvis det etter rettens skjønn er fare for at prosessfullmektigen ikke har tilstrekkelige kvalifikasjoner til å ivareta partens interesser på en tilfredsstillende måte.

En prosessfullmektig skal ved siden av fullmakt som nevnt i tvistemålsloven § 46, til samme tid fremlegge skriftlig orientering fra organisasjonen om prosessfullmektigens kvalifikasjoner.

(Mindretallsrepresentantene Moshuus og Strøm foreslår at andre, tredje og fjerde ledd utgår.)

YS stiller seg i utgangspunktet positiv til forslaget om å innføre særregler som gir visse organisasjoner en videre adgang til å opptre som fullmektig i saker etter loven. Organisasjoner som helt eller delvis har til formål å arbeide med diskrimineringsspørsmål vil kunne gi verdifull bistand til den diskriminerte part og dermed fremme effektiv håndheving av vernet.

Vi vil imidlertid uttrykke en bekymring for at slike særregler i enkelte tilfeller kan skape uklarheter rundt de forskjellige organisasjonenes virkeområder. Selv om hvert enkeltindivid i utgangspunktet står fritt til å velge sine organisasjoner, ser vi at ordningen utvalget foreslår i visse sammenhenger kan utløse kompetansestrid mellom arbeidstakerorganisasjonene og funksjonshemmedes organisasjoner. Vårt medlemsforbund KFO (som organiserer ansatte innen offentlig tjenesteyting) har i den forbindelse spesielt fremhevet arbeidstakerorganisasjonenes rettigheter og ansvar i hovedavtalen.

Straffelovens §349 a

Utvalgets mindretall (Buvik, Fjellanger og Larsen) peker på at utestedsdiskriminering er det området der mennesker med nedsatt funksjonsevne i størst grad møter diskriminerende holdninger i tillegg til praktiske hindre. Alkoholloven § 1-8 tredje ledd innebærer at en bevilling bare kan inndras dersom det ved skjenkested skjer gjentatt diskriminering av grunner som nevnt i straffeloven § 349 a. YS slutter seg til mindretallets forslag om at mennesker med nedsatt funksjonsevne også må omfattes av denne paragrafen.

Konklusjon

YS slutter seg til

- samtlige forslag som fremkommer fra et samlet utvalg,
- flertallets forslag der mindretallet utgjøres av Moshuus (KS) og Strøm (NHO), samt
- mindretallsforslagene fra Buvik, Fjellanger og Larsen.

Vi vil også avslutningsvis påpeke viktigheten av at det nye likestillings- og diskrimineringsombudet gis tilstrekkelige ressurser, slik at pådriver- og informasjonsarbeidet får den nødvendige tyngde og dynamikk, ikke bare i startfasen, men også over lengre tid.

Med vennlig hilsen

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Hege Herø /s/
rådgiver