

Justis- og politidepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

JUSTISDEPARTEMENTET	
20 DES 2005	
SAKSNR.:	200504026
AVD/KONT/BEH:	LOV/ED/H1
DOK.NR. 68	PROSJEKTOID:

19. desember 2005

Ryggforeningen i Norges høringsuttalelse til NOU 2005: 8 - utredning om "Likeverd og tilgjengelighet"

Generelt

Ryggforeningen har konsentrert sine merknader til omtalen av diskrimineringsgrunnlaget; nedsatt funksjonsevne, generell og individuell tilrettelegging, bygg og anlegg og håndheving av den forslåtte loven om diskriminering og tilgjengelighet.

Utvalget har lagt til grunn beskrivelsene av livssituasjonen til mennesker med nedsatt funksjonsevne i utredningen "Fra bruker til borger" (NOU 2001: 22 også kalt Manneråkutvalget). Den mest primære funksjonshemning ved rygglidelser, nemlig sittehemning, er overhodet ikke nevnt av utvalget. Ryggforeningen har ved ulike anledninger de senere årene tatt opp funksjonshemninger som følge av ryggsmarter (spesielt sittehemning) med ulike offentlige instanser. Første gang var i et brev av 14.11.1996 til Sosial- og helsedepartementet (Sosialavdeling II v/Anne Lieungh) under overskriften Innspill til handlingsplan for funksjonshemmede. Det er tydelig at våre ulike innspill ikke har blitt tatt hensyn til av utvalget bak den foreliggende utredning. Dette beklager vi.

Vi er enige med utvalget i at diskrimineringsvernet for alle beskyttede grupper bør samles i en felles lov i fremtiden. Rettskildesituasjonen vedrørende diskriminering synes å utvikle seg i en stadig mer fragmentert og lite oversiktlig retning. Dette gjelder ikke minst når alle de forskjellige forskriftene skal utarbeides med nærmere definering av kravene til universell utforming.

Utvalget påpeker at de prioriterte samfunnsområdene vedrørende tilgjengelighet er transport, bygg, uteområder og kommunikasjons- og informasjonsteknologi. Ryggforeningen konstaterer at utvalget likevel mener at det mest sentrale området for universell utforming er det fysiske, bygde miljøet, det vil si bygg, anlegg og opparbeidede uteområder rettet mot allmennheten.

Vi mener det hadde vært mer oversiktlig og brukervennlig om transport hadde vært inkludert i foreliggende utredning og lovarbeid. Vi viser forøvrig til vår høringsuttalelse (15. november 2005) til rapport fra Arbeids- og sosialdepartementet og Samferdselsdepartementet om transport og funksjonshemmede.

Begrepet nedsatt funksjonsevne og rygglidelser – nedsatt sitteevne

Ryggforeningen har merket seg at forslaget til diskriminerings- og tilgjengelighetslov er ment å sikre likeverd og fremme like muligheter til samfunnsdeltakelse for alle uavhengig av funksjonsevne, jf. utkast til formålsbestemmelse i § 1. Når utredningen nevner

hovedkategorier med nedsatt funksjonsevne, er imidlertid en vesentlig hovedkategori uteglemt, nemlig nedsatt sitte- og bæreevne som følge av rygglidelser.

I kommentaren til diskrimineringsforbudet i utkastet § 4 første ledd uttales (NOU s. 245):

”Nedsatt funksjonsevne omfatter fysiske, psykiske og kognitive funksjoner. Fysiske funksjoner er for eksempel bevegelses-, syns- eller hørselsfunksjon.”

Ryggforeningen er klar over at diskrimineringsforbudet i § 4 ikke er ment å avgrense en personkrets, men å angi diskrimineringsgrunnlaget. Likevel har utvalget flere steder gitt eksempler på hvilke hovedkategorier som inngår i grunnlaget. I utredningen punkt 10.4.3 s. 161 om nedsatt funksjonsevne som nøkkelbegrep, heter det bl.a. følgende:

”Nedsatt funksjonsevne kan være knyttet til en mengde ulike forhold; sanser som syn og hørsel, bevegelighet samt andre fysiske og kognitive funksjoner. Når funksjonsevnen er nedsatt, innebærer det at den aktuelle kroppsdel eller kroppsfunksjonen er tapt, skadet eller på annen måte nedsatt.”

Ryggforeningen vil påpeke at den primære funksjonsnedsettelse for personer med rygglidelser, er sitteproblemer, også kalt sittehemning. Personer med rygglidelser, og særlig de med alvorlige rygglidelser, er funksjonshemmet på en rekke måter, som hittil har vært viet liten oppmerksomhet når man snakker om funksjonshemmede.

Rygglidelser berører vanligvis ikke bare bevegelsesapparatet, men først og fremst evnen til å sitte. Enkelte kan sitte med ryggvennlige stoler, noen kan sitte for kortere perioder, andre kan ikke sitte i det hele tatt. Smertene fører til nedsatt sitteevne, fordi smertene blir så intense, at sitting enten må begrenses eller fullstendig unngås. Enkelte med alvorlige rygglidelser kan ha problemer med både tradisjonell forflytning og sitting, slik at de er avhengig av liggetraller for forflytning. Noen fungerer med elektriske rullestoler med nedfellbar seterygg.

For å unngå fremtidige fortolkningsspørsmål bør det presiseres i kommentaren til utkastet § 4 første ledd, at nedsatt funksjonsevne også omfatter nedsatt sitteevne eller sitteproblemer. I tillegg bør forarbeidene generelt nevne rygglidelser og nedsatt sitte- og bæreevne. Ryggforeningen mener dette vil kunne gi en viktig signaleffekt vedrørende personer med sitteproblemer. Nedsatt sitteevne berører ikke bare personer med rygglidelser, men også andre grupper som f. eks. personer med bekkenløsningsplager.

Personer med rygglidelser utgjør ingen tallmessig liten eller marginal gruppe. Tvert i mot representerer rygglidelser den største enkeltårsak til langtidssykmelding og uføretrygd i Rikstrygdeverkets statistikker. Etter Ryggforeningens beregninger er det grunn til å tro at et betydelig antall personer lider av sittehemning.

Personer med alvorlig nedsatt sitteevne er blant de mest isolerte personer med nedsatt funksjonsevne. Likevel er denne type funksjonsnedsettelse gjennomgående uteglemt i offentlige utredninger og rapporter om nedsatt funksjonsevne og tilgjengelighet. I tillegg

til å mangle offentlig omtale, er nedsatt sitteevne ofte en usynlig funksjonsnedsettelse for den enkelte. Dessuten er moderate ryggplager uten betydelig funksjonsnedsettelse svært utbredt i befolkningen. Disse forhold fører til at gruppen sittehemmede gjerne møter liten forståelse i samfunnet og er særlig utsatt for diskriminering. Ryggforeningen mener derfor at det er svært viktig at nedsatt sitteevne omtales i forarbeidene til lov om diskriminering og tilgjengelighet.

Ryggforeningen foreslår at lovkommentaren til diskrimineringsforbudet i § 4 første ledd utformes slik:

”Nedsatt funksjonsevne omfatter fysiske, psykiske og kognitive funksjoner. Fysiske funksjoner er for eksempel bevegelses-, *sitte*-, syns- eller hørselsfunksjon.”

Universell utforming /generell tilrettelegging – personer med rygglidelser

Ryggforeningen er positiv til bruken av universell utforming som målsetting for et samfunn som er tilgjengelig for alle. Selv om kanskje begrepet vil være ukjent for folk flest. Uttrykket ”generell tilrettelegging” vil sannsynligvis være enklere å forstå for den alminnelige leser av loven. Det er derfor en fordel at dette er brukt i overskriften til lovutkastet § 9.

Grunntanken om universell utforming beskrives i utredningens vedlegg 1 s. 276:

”Med universell utforming menes det forhold at produkter, bygninger og omgivelsene for øvrig kan brukes eller er tilgjengelige for så mange mennesker som mulig, uavhengig av brukernes ferdighetsnivå og uten at det forutsettes spesialtilpassede løsninger for enkelte.”

Eksempelene i utredningen på universell tilrettelegging og hovedkategorier brukergrupper inkluderer ikke funksjonsnedsettelse for personer med rygglidelser. Den nærmeste kategorien det vises til er svekket bevegelsesevne. Den typiske funksjonsnedsettelse for personer med rygglidelser er imidlertid redusert sitte- og bæreevne, ikke først og fremst redusert bevegelse. Sitteproblemer er knyttet til ryggstøylens vekt bærende evne. Når denne evnen svikter, er det ikke bevegelse som er problemet, men en statisk oppreist stilling. Personer som har redusert sitteevne har gjerne også redusert bæreevne, redusert evne til gange i trapper, bratte bakker, gange over større avstander, stå stille over noen tid (som for eksempel i kø) og problemer med å bøye seg.

Fordi sitteproblemer som følge av rygglidelser medfører en særegen form for nedsatt funksjonsevne, er det nødvendig med andre former for tilrettelegging enn for personer med kun nedsatt bevegelsesevne. Ryggvennlige stoler eller muligheter til å legge seg ned, finnes sjelden og begrenser denne gruppe personers mobilitet og deltakelse i samfunnslivet. Rullestolbrukere har etter hvert blitt mer sosialt aksepterte. Å ligge på offentlige steder er så godt som uhørt.

Ifølge kommentaren til utkastet § 9 første ledd, skal det stilles krav til offentlige virksomheter om å arbeide aktivt og målrettet for å fremme fysisk tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne. Det samme gjelder private virksomheter som henvender seg til allmennheten med tilbud og tjenester, som butikker, restauranter og transportmidler.

Lovkommentaren viser til behandlingen av begrepet universell utforming i kapittel 10.12.3 s. 184. Her nevnes en rekke eksempler på hvor viktig det er å sikre tilgjengelighet for rullestolbrukere til bygninger via hovedinngangen og ikke gjennom en bakdør. Utredningen viser videre til vedlegg 1 som er utarbeidet av advokat Nicolai V. Skjerdal. I dette vedlegget s. 276 er det nevnt detaljerte eksempler på tilrettelegging:

”Eksempler på universelle løsninger er trappefri hovedinngang til et bygg, telefon med telespole for hørselshemmede og blindeskrift eller braille for blinde og svaksynte, fotgjengerovergang med nedsenket fortau, med taktil og ledelinjer (kuleplater og kontraster) som angir retning og forteller at dette er et signalregulert kryss, og elektronisk nøkkel til bildør.”

Sitte- og liggemuligheter for personer med nedsatt sitteevne er en del av bygningers brukbarhet for personer med nedsatt funksjonsevne. Personer med rygglidelser har sjelden problemer med adkomsten til en bygning. De kan derimot ikke oppholde seg i bygningen uten gode sittestoler, stoler med nedfellbar rygg eller muligheten for å legge seg ned. Et minstekrav må være at det innarbeides plassmuligheter i lokaler som kino, teater og restauranter for eventuelt medbrakte liggebenker eller fluktstoler.

Ryggforeningen ber om at forarbeidene uttrykkelig nevner liggemuligheter som eksempler på fysisk tilrettelegging for personer med sitteproblemer. Dette vil kunne bidra til en bevisstgjøring rundt sitteproblemer, forberede virksomheter på denne type tilrettelegging, samt bidra til et effektivt vern mot diskriminering av personer med nedsatt sitteevne. Dersom barrierene for personer med rygglidelser noen gang skal nedbygges, må de særegne sitte- og bæreevneproblemene omtales i lovforarbeider, utredninger og detaljerte forskrifter.

De foreslåtte reglene om plikt til generell tilrettelegging er av skjønnsmessig karakter. Utvalget skriver at et tungtveiende moment i vurderingen vil være hensynet til sikkerhet. For eksempel vil redusert sikkerhet ved brann eller andre faresituasjoner lett kunne anses som en uforholdsmessig byrde.

Ryggforeningen vil påpeke at hensynet til sikkerheten er en barriere som personer med sitteproblemer ofte møter i både transportsektoren og samfunnslivet for øvrig. I kino- og teaterlokaler er det som regel ikke mulig å bruke en medbrakt benk eller fluktstol uten å komme i konflikt med rømningsveier for brann. Flyselskapene nekter å frakte personer som ikke kan sitte oppreist under avgang og landing i minst 40 minutter, selv om vedkommende betaler for liggesete. Ryggforeningen ber om at det utredes og oppfordres til å finne løsninger for hvordan slike sikkerhetshensyn kan ivaretas. Hensynet til

sikkerheten kan lett bli en sovepute for både privat og offentlig virksomhet for å omgå plikten til universell utforming.

Fordi reglene om plikt til generell tilrettelegging er av skjønnsmessig karakter, vil hensynet til klarhet og forutberegnelighet kreve nærmere presisering i forskrifter og veiledninger. Ifølge utvalget vil plan- og bygningsmyndighetene og andre fagmyndigheter ha en sentral rolle i å gi begrepet et mer konkret innhold gjennom forskrifter, standarder og veiledninger. Ryggforeningen ber om å være høringsinstans når forslag til slike forskrifter og veiledninger foreligger.

Individuell tilrettelegging og personer med rygglidelser

Individuell tilrettelegging er foreslått regulert i utkastet § 10. Slik tilrettelegging er ment å supplere universell utforming, og vil først og fremst være rettet mot en bestemt person. Utvalget viser til flere eksempler med rullestoler og har igjen vist at man ikke har tenkt på personer med sitteproblemer, jf. kommentaren til utkastet § 10, utredningen s. 255:

”For eksempel vil universell utforming ta høyde for alminnelige rullestoler, men kanskje ikke fullt ut imøtekomme en spesielt bred rullestol.”

Nettopp ved individuell tilrettelegging er det naturlig å nevne tiltak for personer med nedsatt sitte- løfte- og bæreevne. Noen personer med alvorlige rygglidelser vil f. eks. trenge en liggetralle i stedet for en rullestol. En liggetralle er vesentlig lengre enn en rullestol. Dette skaper problemer fordi de fleste heiser ikke er store nok.

Ryggforeningen er positiv til utvalgets forslag om egen regel om individuell tilrettelegging i arbeidslivet i utkastet § 10 første ledd. Regelen er ment som en videreføring og ingen realitetsendring av bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 54 F. Vi mener at forslaget til ny bestemmelse innebærer flere nyttige presiseringer.

For personer med rygglidelser kan det typisk være behov for et større kontor med plass til en sofa eller liggestol. Mange nye kontorbygg innredes med små cellekontorer eller kontorlandskap hvor det er vanskelig eller umulig å tilpasse liggemuligheter.

For å kunne imøtekomme krav om individuell tilrettelegging på for eksempel arbeidsplasser, er det viktig at det forskes på utvikling av ergonomisk riktige liggestoler til bruk i arbeid med f. eks. PC. Enkelte med sitteproblemer er hjulpet av stoler som kan brukes i mageleie som f. eks. en stol kalt Frontal stolen. Andre kan bruke stoler med nedfellbar rygg eller en kombinasjon av sitte/stå stol. Personer med alvorlige rygglidelser kan få spesielt tilrettelagt PC i stativ som kan brukes i liggestilling.

Studenter kan ha behov for adgang til hvilerom med liggemuligheter og adgang til å ligge under eksamener og undervisning. Studenter bør også kunne få tillatelse til å ta eksamen hjemme, hvis de har en tilrettelagt kontorplass for arbeid i liggende stilling.

Ryggforeningen ber om at liggemuligheter i arbeids- og studiesituasjon nevnes som eksempel i kommentaren til utkastet § 10 om individuell tilrettelegging for personer med sitteproblemer.

Spesielt om bygg, anlegg og uteområder

Utvalget skriver at det mest sentrale området for universell utforming vil være det fysiske, bygde miljøet. Derfor er det foreslått særlige krav til universell utforming av bygg mv. uten uforholdsmessighetsbegrensning i utkastet § 11.

For personer med rygglidelser er universell utforming av et bygg lite verdt, dersom det ikke er mulig å oppholde seg i bygningen eller på anlegget. Liggemuligheter ved hjelp av benker, sofaer eller stoler med nedfellbar rygg, er helt avgjørende fasiliteter for personer med sitteproblemer. Ryggforeningen ser imidlertid problemet ved at innredning som ikke er fast, ikke angår selve byggverket, men produkter inne i bygget.

Det er mulig at det vil være hjemmel til å få et spesielt sittemøbel eller en benk som hjelpemiddel på lik linje med en rullestol. Men dette vil i så fall være en individuell rettighet, hvor personen selv må ta med seg hjelpemiddelet. Den typen stoler og benker personer med rygglidelser trenger, vil som regel være vanskelig å ta med seg, når man i tillegg til sitteproblemet har problemer med å bære.

Ryggforeningen foreslår at det innføres regler som byggeteknisk sikrer at bygninger beregnet for allmennheten har tilstrekkelig plass til liggebenker. Dette vil typisk gjelde kontorbygg, offentlige servicetilbud og butikk- og restaurantlokaler m.v. Et kontorbygg bør f. eks. ha en viss prosent areal beregnet for arbeidsplasser med liggemuligheter. Slike arbeidsplasser krever større plass enn ordinære skrivepulten. Det må også beregnes plass til liggebenker i heiser.

Slike plasshensyn vil, bortsett fra heiser, først og fremst gjelde oppføring av nye bygninger, siden eldre bygninger ofte har tilstrekkelig areal.

Ryggforeningen foreslår at tekniske krav om arealhensyn for liggemuligheter, innføres som en betingelse for å få byggetillatelse og bruksendring.

Siden Plan- og bygningsloven sannsynligvis ikke vil omfatte møblering, foreslår Ryggforeningen at dette uttrykkelig reguleres i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 11 første og andre ledd, med utfyllende kommentar til § 11. Utvalget har diskutert en tilsvarende problemstilling ved bygninger og uteområder, jf. utredningen s. 258 og s. 58.

Det bør lages overgangsregler for eldre bygninger.

Uttrykket "uteområder" foreslås endret til *uteareal*, slik at dette harmonerer med tilsvarende regler for *inneareal*.

Ryggforeningen foreslår følgende lovtekst i § 11 første ledd:

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

Bygg, anlegg og opparbeidede *uteareal* rettet mot allmennheten som oppføres eller ferdigstilles etter vesentlige endringsarbeider (hovedombygging) etter 1. januar 2009, skal være universelt utformet. *Møblering av inneareal rettet mot allmennheten skal være universelt utformet innen samme tidspunkt.*

Bygg, anlegg og opparbeidede *uteareal*, samt *møblering av inneareal* rettet mot allmennheten skal være universelt utformet fra 1. januar 2019.

Plan- og bygningsloven og den tekniske forskriften nevner bare kategoriene bevegelseshemninger, sansehemninger og orienteringsproblemer, jf. utredningen s. 59.

Den tekniske forskriften § 10-1 lyder:

”Bestemmelsene om brukbarhet skal sikre at enhver bygning kan nyttes til sitt forutsatte formål og at utformingen av bygningen gir gode bruksmuligheter for orienterings- og bevegelseshemmede. Bestemmelsene gjelder tilsvarende for andre byggverk så langt de passer.”

Vi viser for øvrig til vår høringsuttalelse til NOU 2005:12 Mer effektiv bygningslovgivning II, hvor vi bl.a. uttalte følgende:

”Ryggforeningen har ved flere anledninger siden 1996 påpekt overfor ulike offentlige instanser kroniske ryggpasienters nedsatte sitteevne som en funksjonshemming det må tas hensyn til. Nedsatt sitteevne eller sittehemming dekkes ikke av hovedkategorien bevegelseshemmede fordi det ikke er bevegelse men en statisk oppreist stilling for ryggstøtten som er problemet.”

Håndheving av lov om diskriminering og tilgjengelighet

Ryggforeningen støtter forslaget om felles håndhevingsapparat på tvers av diskrimineringsgrunnlag. Dette apparatet er foreslått å bestå av Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Ombudet skal etter forslaget i tillegg til rollen som lovhåndhever, også ha en pådriverfunksjon i arbeidet mot diskriminering på ulike grunnlag. Dette krever kunnskap og kompetanse om diskrimineringsfeltet generelt. Utvalget viser til at slik kunnskap finnes flere steder i forvaltningen, som f. eks. Deltasenteret som er statens kompetansesenter for deltakelse og tilgjengelighet.

Ryggforeningen vil påpeke at det ikke finnes særlig kunnskap om verken sittehemning eller kompetanse på tilrettelegging for mennesker med nedsatt sitteevne innen forvaltningen. Deltasenteret som arbeider med tilrettelegging for mennesker med funksjonsbegrensninger, har ikke engang nevnt sittehemning blant sine hovedkategorier.

Sitteproblemer er ikke omtalt verken på deres webside, tilgjengelighetsmal eller veiledere. Nedsatt sitteevne nevnes generelt ikke i offentlige utredninger.

Ryggforeningen mener at myndighetene må utarbeide en systematisk oversikt over relevante funksjonshemninger i forhold til diskriminering. Per i dag er slike oversikter i for stor grad preget av ulike interessegruppers ulike evner og ressurser til å sette "sine" funksjonshemninger på dagsorden. Ryggforeningen vil på det sterkeste anmode om å bli konsultert når håndhevingsapparatet skal tilegne seg kunnskap om diskrimineringsfeltet og tilrettelegging for personer med sitte- bøye- og bæreproblemer. Lite tyder på at denne kunnskapen finnes i forvaltningen i dag. Fagområdet for håndhevingsapparatet vil etter forslaget bli meget omfattende. Det er desto viktigere at kunnskap og kompetanse hentes der den finnes.

Vi er positive til at Likestillings- og diskrimineringsnemnda gis hjemmel i den foreslåtte diskrimineringsombudsloven til å pålegge stansing, retting og eventuelt tvangsmulkt for å sikre at diskriminering opphører. Et lovfestet diskrimineringsvern har liten verdi uten effektiv håndheving med hjemmel for sanksjoner. Ryggforeningen er enig med utvalget i at en diskrimineringslov skal fungere i praksis og ikke bare være et symbol.

Oppsummering av Ryggforeningens forslag:

1. Lovkommentaren til diskrimineringsforbudet i § 4 første ledd utformes slik:

"Nedsatt funksjonsevne omfatter fysiske, psykiske og kognitive funksjoner. Fysiske funksjoner er for eksempel bevegelses-, *sitte*-, syns- eller hørselsfunksjon."

2. Forarbeidene gir en generell omtale av redusert sitteevne og behovet for liggemuligheter og nedfellbare stoler i lokaler beregnet på allmennheten.

3. Ryggforeningen foreslår følgende lovtekst i § 11 første og andre ledd:

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

Bygg, anlegg og opparbeidede *uteareal* rettet mot allmennheten som oppføres eller ferdigstilles etter vesentlige endringsarbeider (hovedombygging) etter 1. januar 2009, skal være universelt utformet. *Møblering av inneareal rettet mot allmennheten skal være universelt utformet innen samme tidspunkt.*

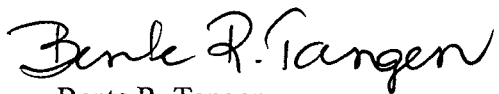
Bygg, anlegg og opparbeidede *uteareal*, samt *møblering av inneareal* rettet mot allmennheten skal være universelt utformet fra 1. januar 2019.

4. Ryggforeningen ber om å være høringsinstans når forslag til forskrifter og veiledninger om generell tilrettelegging foreligger.

5. Vi ber om å bli konsultert når håndhevingsapparatet skal tilegne seg kunnskap om diskrimineringsfeltet og tilrettelegging for personer med sitte- bøye- og bæreproblemer.

6. Vi ber om at myndighetene utarbeider en systematisk oversikt over funksjonshemninger som i omfang og alvorlighetsgrad har relevans for diskrimineringsforbudet.

FOR RYGGFORENINGEN I NORGE



Bente R. Tangen
Generalsekretær

Henrik Sinding-Larsen
Styreleder S