



21 DES 2005

AUST-AGDER FYLKESKOMMUNE

FYLKESRÅDMANNEN

Justis- og politidepartementet

Postboks 8005 Dep.
0030 Oslo

JUSTISDEPARTEMENTET	
22 DES 2005	
SAKS NR:	200504026
AVD/KONT/SEM:	LOV/ED/HI
DOK NR:	78
ARKIVKODE:	

Saksbehandler: John G. Bergh
Direkte tlf.: 37017322

Deres ref.:
Vår ref.: 2005/1747-
18832/2005

Vår dato: 19.12.2005
Arkivnr: F10

LIKEVERD OG TILGJENGELIGHET - HØRING

Det vises til deres brev av 7.7.2005 og vår mail av i dag 19.12.2005 vedlagt ovennevnte sak.

Fylkestinget behandlet i møte 13. desember 2005, og gjorde slikt vedtak:

1. *Fylkestinget slutter seg til lovens formål og er positiv til lovfesting av retten til likeverd og tilgjengelighet.*
2. *Fylkestinget slutter seg til hovedtrekkene i loven og dens bestemmelser.*
3. *Fylkestinget forutsetter at kommunesektoren kompenseres fullt ut for eventuelle merkostnader som følge av loven.*

Utskrift av saken, påført protokoll fra fylkestinget, vedlegges.

Med hilsen

Arild Eidsen

Vedlegg:
Fylkestingssak nr. 43 - 2005



Aust-Agder fylkeskommune

Saksfremlegg

Dato: 12.10.2005
Arkivref: 2005/1747-14723/2005 / F10

Saksbehandler: Anne Hauge Fagernes og Veslemøy Rabe

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
43-2005	Fylkestinget	13.12.2005

Likeverd og tilgjengelighet - høring

1. Forslag til vedtak

Fylkesrådmannens fremmer slikt forslag til vedtak:

1. Fylkestinget slutter seg til lovens formål og er positivt til lovfesting av retten til likeverd og tilgjengelighet.
2. Fylkestinget slutter seg til hovedtrekkene i loven og dens bestemmelser.
3. Fylkestinget slutter seg til mindretallets innstilling i § 11, andre ledd. Kravet om universell utforming for eksisterende bygg og uteområder er etter fylkestingets oppfatning tilstrekkelig ivaretatt i lovens § 9 og tilrår derfor at lovens § 11, andre ledd utgår.
4. Fylkestinget støtter mindretallets innstilling i § 12 når det gjelder bevisbyrde.
5. Fylkestinget tilrår at § 14 forenkles og at andre, tredje og fjerde ledd utgår. Bestemmelsene om prosessfullmektiger er tilstrekkelig ivaretatt i tvistemålsloven og bør samles der.
6. Fylkestinget tilrår at § 16, andre ledd utgår. Det er etter fylkestingets oppfatning ikke tilstrekkelig grunn for å innføre særbestemmelser i arbeidslivet på dette området.
7. Fylkestinget går mot de foreslåtte endringene i lov om sosiale tjenester § 4-2 og § 4-3.
8. Fylkestinget forutsetter at kommunesektoren kompenseres fullt ut for eventuelle merkostnader som følge av loven.

Komitebehandling:

Komiteen avgir følgende innstilling:

Pkt. 1: Som fylkesrådmannens tilrådning i saken.

Pkt. 2: Som fylkesrådmannens tilrådning i saken.

Komiteens medlemmer, Ingrid Skårmo, Fr.P, Jørgen Dalaker, Fr.P, Jostein Tveide, Fr.P, Svein Harberg, H, Trine Bjerkholt, H, og Tone Helene Strat, Kr.F., avgir følgende innstilling:

Pkt. 3: Som fylkesrådmannens tilrådning i saken.

Komiteens medlemmer, Inger Th.Nytræ, AP, Gunnar Skripeland, AP, Anna Hjeltnes, AP, Marit Johanne Aass, SV, Astrid Rysstad, SV, og Helga L. Olsbu, SP, avgir følgende innstilling:

Pkt. 3: Utgår.

Komiteens flertall, bestående av Inger Th.Nytræ, AP, Gunnar Skripeland, AP, Anna Hjeltnes, AP, Marit Johanne Aass, SV, Astrid Rysstad, SV, Tone Helene Strat, Kr.F., og Helga L. Olsbu, SP, avgir følgende innstilling:

Pkt. 4: Utgår.

Pkt 5: Utgår.

Pkt. 6: Utgår.

Pkt. 7: Utgår.

Komiteens mindretall, bestående av Ingrid Skårmo, Fr.P, Jørgen Dalaker, Fr.P, Jostein Tveide, Fr.P, Svein Harberg, H, og Trine Bjerkholt, H, avgir følgende innstilling:

Pkt. 4: Som fylkesrådmannens tilrådning i saken.

Pkt. 5: Som fylkesrådmannens tilrådning i saken.

Pkt. 6: Som fylkesrådmannens tilrådning i saken.

Pkt. 7: Som fylkesrådmannens tilrådning i saken.

Komiteen avgir følgende innstilling:

Pkt. 8: Som fylkesrådmannens tilrådning i saken.

Behandling i plenum:

Votering:

Komiteens flertallsinnstilling *pkt. 1, 2 og 8* ble enstemmig vedtatt.

Ved alternativ votering mellom komiteinnstillingen fra Nytræ, Skripeland, Hjeltnes, Aass, Rysstad og Olsbu og komiteinnstillingen fra Skårmo, Dalaker, Tveide, Harberg, Bjerkholt og Strat til *pkt. 3*, ble førstnevntes innstilling vedtatt med 19 mot 15 stemmer.

Det ble stemt punktvis mellom *pkt. 4, 5, 6 og 7*:

Ved alternativ votering mellom komiteens flertallsinnstilling og komiteens mindretallsinnstilling til *pkt. 4* ble flertallsinnstillingen vedtatt med 21 mot 13 stemmer, til *pkt. 5* ble flertallsinnstillingen vedtatt med 23 mot 11 stemmer, til *pkt. 6* ble flertallsinnstillingen vedtatt med 22 mot 12 stemmer og til *pkt. 7* ble flertallsinnstillingen vedtatt med 23 mot 11 stemmer.

Dermed var følgende vedtatt:

1. Fylkestinget slutter seg til lovens formål og er positivt til lovfesting av retten til likeverd og tilgjengelighet.
2. Fylkestinget slutter seg til hovedtrekkene i loven og dens bestemmelser.
3. Fylkestinget forutsetter at kommunesektoren kompenseres fullt ut for eventuelle merkostnader som følge av loven.

2. Bakgrunn for saken

NOU 2005:8 "Likeverd og tilgjengelighet. Rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Bedret tilgjengelighet for alle." er sendt på høring med høringsfrist 30. desember 2005.

Høringsbrevet, lovforslaget og sammendrag av utredningen er vedlagt.

3. Kort om utredningen og lovforslaget

Lovutvalget har levert en omfattende utredning som går grundig inn på gjeldende rett, gjeldende rett internasjonalt og drøfting av begreper og ulike tilnærminger til lovbestemmelser på området.

I denne høringssaken blir det lagt vekt på gjennomgang og kommentarer til selve lovforslaget.

§ 1 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.

§ 2 Loven skal gjelde på alle samfunnsområder, med unntak av familieliv og andre forhold av personlig karakter.

§ 3 For offentlige myndigheter og arbeidslivets organisasjoner vil plikten normalt innebære et krav om uttrykkelig aktivitet, definering av målet for aktiviteten og utpeking av hvem som er ansvarlig. I "planmessig" ligger det at en bevisst strategi må utarbeides og følges.

Utvalget anbefaler ikke at det stilles like strenge krav til arbeidsgivere. Av disse kreves det at de må arbeide "aktivt", hvilket innebærer at det må kunne vises til konkret arbeid for å kartlegge situasjonen i virksomheten og tiltak som er planlagt eller iverksatt for å forbedre situasjonen, i den grad dette er naturlig etter virksomhetens art.

Utvalget mener at en aktivitetsplikt vil være nødvendig for å gi realitet til alle delene av lovens formål. Inntrykket er at bevisstheten rundt diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne er lavere enn rundt diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet, religion mv., som har lengre tradisjon for lovmessig forankring.

§ 4 Loven slår fast at direkte og indirekte diskriminering er forbudt. I bestemmelsen er det presisert hva dette betyr. Det er dissens på enkelte punkter i bestemmelsen.

§ 5 Loven slår fast at trakassering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne er forbudt. Det presiseres hva som menes med dette. Det er dissens på enkelte punkter i bestemmelsen.

§ 6 og § 7 Det er videre forbudt å gi instruks om å diskriminere eller trakassere og det er forbudt å gjengjelde overfor noen som har fremmet klage om brudd på noen av bestemmelsene.

§ 8 Positiv særbehandling som bidrar til å fremme lovens formål, anses ikke som diskriminering etter loven.

§ 9 Det innføres generell plikt til universell utforming.

§ 10 Arbeidsgivere, skole- og utdanningsinstitusjon og kommunale myndigheter plikter å sikre individuell tilpasning.

§ 11 Det innføres egen bestemmelse om plikt til universell utforming av bygg, anlegg og opparbeidede uteområder som rettes mot allmennheten. Kravet gjelder fra 2009 for nye bygg eller der hvor det er vesentlige endringsarbeider. Innen 2019 skal dette gjelde uavhengig om det er nytt eller ikke. Det er dissenser omkring denne bestemmelsen.

§ 12 Det er egen bestemmelse om bevisbyrden i saker etter denne loven. Det er dissens omkring dette.

§ 13 Arbeidsgiver har opplysningsplikt i tilsettingssaker.

§ 14 Det er egen bestemmelse om hvem som kan opptre som fullmektig i saker etter loven.

§ 15 Det legges opp til at Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal medvirke til gjennomføring av loven, med unntak av § 16. §11 skal følges opp av plan- og bygningsmyndighetene. Oppfølgingen av plikten vil inngå i Likestillings- og diskrimineringsombudets alminnelige tilsyns- og pådriverarbeid. Dette ombudet etableres 1. januar 2006 og vil omfatte dagens Likestillingsombud, Likestillingssenteret og Senter mot Etnisk diskriminering.

§ 16 Det er egen bestemmelse omkring oppreisning og erstatning. Det er dissens omkring bestemmelsen. Utvalget har foreslått at det skal arbeides videre med en felles og generelt virkende diskrimineringslov for å gi borgerne et alminnelig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne og på annet grunnlag. Det anbefales også at et nytt lovutvalg vurderer om diskrimineringsvernet skal gis konstitusjonell beskyttelse ved en egen bestemmelse i Grunnloven.

Utvalget foreslår også endringer i enkelte andre lover. I hovedsak dreier det seg om endringer som er nødvendig følge av den foreslåtte loven. I tillegg kommer forslag om at lov om sosiale tjenester skal få et tillegg som innebærer en plikt for kommunene til å sikre meningsfylt dagaktivitet for personer i yrkesaktiv alder som ikke kan delta i yrkesmessig aktivitet eller varig tilrettelagt arbeid.

4. Fylkesrådmannens merknader

Den foreslåtte loven kan tidligst bli vedtatt og tre i kraft 1. januar 2007. Fylkesrådmannen ser det som positivt at det legges opp til å sikre likeverd og tilgjengelighet gjennom lov. Loven gir et tydelig signal om at samfunnet skal utformes slik at alle skal ha like muligheter. Dette er av vesentlig betydning. Utgangspunktet er en grunnleggende forståelse av at alle er likeverdige og dette skal gjenspeiles i samfunnets utforming. Det påligger offentlige myndigheter et særlig ansvar for å sikre at folk får like muligheter uavhengig av funksjonsnivå.

Fylkesrådmannen legger til grunn at lovutkastets § 11 er den bestemmelse som i størst grad vil berøre fylkeskommunen. I denne paragrafen settes det krav om at bygg, anlegg og opparbeide

uteområder rettet mot allmenheten skal være universelt utformet. Universell utforming går i korte trekk ut på en utforming og tilrettelegging av fysiske forhold for å fremme like muligheter til samfunnsdeltakelse og nedbygge funksjonshemmende barrierer. Diskriminering av mennesker med nedsatt funksjonsevne, skyldes ofte manglende tilgjengelighet. I Aust-Agders fylkesplan er det vedtatt at universell utforming skal legges til grunn i all offentlig planlegging.

Plikten om universell utforming gjelder etter forslaget for nye bygg, anlegg mv. rettet mot allmenheten og som oppføres etter 1. januar 2009. Samme krav vil gjelde for bygg som gjennomgår vesentlige endringsarbeider. For allerede ferdigstilte bygg, anlegg og opparbeidede uteområder rettet mot allmenheten, inntretr det foreslåtte kravet om universell utforming 1. januar 2019.

I lovutkastets § 9 er det foreslått en regel om generell tilrettelegging, slik at offentlig og privat virksomhet har plikt til å arbeide aktivt og målrettet for å sikre universell utforming. Plikten gjelder så langt dette ikke medfører uforholdsmessig byrde for virksomheten, blant annet vil økonomiske forhold i virksomheten kunne bli bestemmende for hvor langt plikten rekker.

Den foreslåtte bestemmelse i lovutkastets § 11 strekker seg således lenger og det er også dissens i utvalget omkring denne bestemmelsen. Utvalgets flertall ønsker at ambisjonsnivået for fremtiden bør settes høyere enn etter § 9, i form av en mer objektiv norm for utformingen av bygg, anlegg og opparbeidede uteområder rettet mot allmenheten.

Et mindretall i utvalget, bestående av medlemmene fra KS og NHO ser flere betenkeligheter med at loven i tillegg til § 9 skal ha en absolutt bestemmelse som den som er foreslått i § 11. Dette mindretallet har gått inn for at bestemmelsen skal utgå.

Mindretallet trekker særlig frem at de mener en rettslig regulering bør gjøres gjennom en slik rettslig standard som foreslått i § 9. Videre viser mindretallet til at prinsippet om universell utforming bør innføres som en del av formålet i plan- og bygningsloven. Det konkrete innholdet i universell utforming vil da kunne utvikle seg over tid, hvor det vil kunne foretas skjønnsmessige avveininger og hvor ulike aktverdige hensyn tillegges vekt.

Mindretallet er også bekymret for de økonomiske konsekvensene av en slik bestemmelse som foreslås i § 11, både for den enkelte som vil være ansvarlig etter bestemmelsen, og i et større samfunnsperspektiv.

Fylkesrådmannen er i utgangspunktet positiv til et krav om universell utforming idet dette klart vil bidra til bedre tilgjengelighet for funksjonshemmende. Fylkesrådmannen er imidlertid bekymret for de økonomiske konsekvensene dersom en bestemmelse tilsvarende lovutkastets § 11 blir vedtatt. Fylkesrådmannens bekymring knytter seg særlig til kravet om at også ferdigstilte bygg, anlegg og opparbeidede uteområder rettet mot allmennheten, skal være universelt utformet innen 1. januar 2019. Fristene i lovforslaget er absolutte og det er kun en begrenset adgang til å søke dispensasjon.

Slik fylkesrådmannen ser det, bør annet ledd i lovutkastets § 11 utgå. Dette slik at det for bygg, anlegg og opparbeidede uteområder som er ferdigstilt når loven vedtas, ikke oppstilles noe krav om universell utforming. For slike bygg, anlegg mv. må det etter fylkesrådmannens syn være tilstrekkelig å falle tilbake på den foreslåtte regelen i lovutkastets § 9 om plikt til generell tilrettelegging. Fylkesrådmannen vil uavhengig av hvordan loven blir utformet understreke at det er et statlig ansvar å følge opp loven også økonomisk. For kommunesektoren er det av stor

betydning at kommuner og fylkeskommuner har økonomisk mulighet til å følge opp de rettigheter som nasjonalt fastsatte lover gir borgerne. En del av lovbestemmelsene vil ikke føre til økte utgifter, mens andre kan ha til dels stor betydning. Økte kostnader som følge av nasjonale lover må kompenseres. Fylkesrådmannen viser også til en rekke høringsuttalelser som tidligere er avgitt når det gjelder forholdet mellom staten og kommunesektoren, både fra Aust-Agder fylkeskommune og KS når det gjelder dette.

KS og NHO's medlemmer i utvalget har dissentert på flere punkter enn lovutkastets § 11.

I korte trekk trekkes her frem lovutkastets § 4 der det er oppstilt et forbud mot direkte og indirekte diskriminering. Hva som ligger i begrepene direkte og indirekte diskriminering er nærmere presisert i loven. I lovutkastet er det oppstilt et skille mellom indirekte diskriminering i og utenfor arbeidslivet. Det skal mer til før det foreligger indirekte diskriminering utenfor arbeidslivet. KS og NHOs medlemmer mener det er uheldig med ulik definisjon av et diskrimineringsbegrep på ulike samfunnsområder og viser blant annet til at det ikke er noen reell begrunnelse for at det skal være strengere krav i arbeidslivet og videre at det er lovteknisk uheldig at et begrep har ulikt innhold innenfor samme lov.

Videre er det i lovutkastets §§ 4 og 5 gitt en oppstilling av hva som menes med hhv. diskriminering og trakassering. KS og NHOs medlemmer går imot dette idet de mener en slik oppramsing i loven vil være mer misvisende enn klargjørende.

I lovutkastets § 12 er det inntatt en regel om "delt" bevisbyrde. "Delt" bevisbyrde innebærer at bevisføringsansvar og tvilsrisiko går over fra klager/saksøker til innklagede/saksøkte dersom det foreligger faktiske omstendigheter eller fremlegges bevis som "gir grunn til å tro" at det har skjedd diskriminering. En slik bevisbyrderregel er et unntak fra de alminnelige sivilrettslige regler om bevisbyrde. Begrunnelsen for å innføre en slik bevisbyrderregel er at særlige hensyn gjør seg gjeldende i saker om diskriminering. I slike saker vil styrkeforholdet mellom partene ofte være skjevt i de diskriminertes disfavør.

Medlemmene fra KS og NHO går inn for en annen ordlyd i bestemmelsen, idet de mener at bestemmelsens ordlyd i større grad bør synliggjøre det ansvar den som føler seg krenket har til å fremlegge bevis før bevisbyrden går over til den andre parten. Disse medlemmene mener videre at bestemmelsen om "delt" bevisbyrde ikke bør gjelde i forhold til bestemmelsen om universell utforming i § 9 i det de hensyn som ellers begrunner "delt" bevisbyrde ikke i samme grad gjør seg gjeldende i forhold til denne bestemmelsen.

Lovutkastets § 14 gir regler om at hvem som kan opptre som prosessfullmektig i forvaltningssaker og saker for domsstolen. Utvalgets mindretall bestående av representantene fra KS og NHO mener det ikke er behov for særregler om prosessfullmektiger i ordinære domstolssaker, og at bestemmelser om dette bør stå samlet i tvistemålsloven som har tilstrekkelige regler om dette.

Lovutkastets § 16 fastslår at det ved brudd på diskrimineringsbestemmelsene kan tilkjennes oppreisning til fornærmede. Utgangspunktet er at den som har opptrådt forsettlig eller grovt uaktsomt i strid med lovens bestemmelser, kan pålegges å betale erstatning. I annet ledd er det inntatt bestemmelse om at det i arbeidslivet kan tilkjennes erstatning uavhengig av skyld hos arbeidsgiver. KS og NHOs medlemmer mener denne regelen bør utgå idet de ikke kan se at det foreligger noen særlig grunn som tilsier at reglene for arbeidslivet skal være annerledes enn på andre samfunnsområder.

Fylkesrådmannen mener det blir lagt urimelige krav på kommunene i endringsforslaget til lov om sosiale tjenester, § 4-2 og § 4-3 om plikt til å sørge for meningsfylt dagaktivitet for personer i yrkesaktiv alder som ikke kan delta i alminnelig yrkesmessig aktivitet eller varig tilrettelagt arbeid på grunn av kognitive eller sammensatte funksjonsnedsettelse. Kommunene har et generelt og omfattende ansvar for å yte sosiale tjenester til innbyggerne i sin kommune. Disse pliktene er beskrevet i gjeldende bestemmelser i § 4-2 og § 4-3. Den foreslåtte endringen har uklare økonomiske og praktiske konsekvenser. Fylkesrådmannen er av den oppfatning at kommunenes plikter ikke bør endres på denne måten og tilrår at fylkestinget slutter seg til mindretallets forslag.

5. Konklusjon

Fylkesrådmannen tilrår at fylkestinget gir sin tilslutning til lovens formål og hovedtrekkene i loven. Fylkesrådmannen tilrår at fylkestinget støtter mindretallet i enkelte av bestemmelsene som det framgår av redegjørelsen over. Det forutsettes uansett at alle merkostnader som følger av loven kompenseres fullt ut.

Vedlegg

- 1 Lovteksten
- 2 Sammendrag
- 3 Høringsbrev - NOU 2005:8 Likeverd og tilgjengelighet