



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Arbeids- og inkluderingsdepartementet  
Postboks 8019 Dep  
0030 OSLO

Arbeids- og inkluderingsdepartementet	
Saksnr.: 200502969	Dok.nr.: 16
Arkivkode: 008.2	Dato: 4.7.06
Avd.: HM/STR	Stempel:
U.off.:	

Deres ref.

Vår ref.

200504026 EO HI/KRY/mk

Dato

29.06.2006

## NOU 2005: 8 Likeverd og tilgjengelighet - høring

Ansvar for oppfølgingen av NOU 2005: 8 Likeverd og tilgjengelighet har blitt overført fra Justisdepartementet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i den forbindelse etterlyst en høringsuttalelse fra Justisdepartementet. Nedenfor følger våre betraktninger om Syseutvalgets utredning NOU 2005: 8.

### 1. Innledning

Justisdepartementet registrerer at det fortsatt er langt igjen før målet om likeverd og full deltakelse i samfunnet for personer med nedsatt funksjonsevne er nådd. Vi mener det er viktig å gi denne gruppen et løft i form av et klart forbud mot diskriminering og forpliktende regler om tilrettelegging. Konklusjonene i NOU 2001: 22 Fra bruker til borger viser tydelig at formell likestilling ikke i seg selv er nok. Målet med en lovregulering må være å gi et effektivt vern og bidra til reell likestilling. Justisdepartementet mener Syseutvalgets utredning NOU 2005: 8 Likeverd og tilgjengelighet gir et godt utgangspunkt for dette arbeidet.

### 2. En egen diskriminerings- og tilgjengelighetslov?

Syseutvalget reiser spørsmål om det bør gis en egen lov mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne (gruppetilnærmingen), eller om vernet bør inn som ett av flere grunnlag i en felles diskrimineringslov (menneskerettstilnærmingen). Gruppetilnærmingen har vært den vanlige i Norge til nå (jf. likestillingsloven og diskrimineringsloven) og kan dermed ses på som den mest naturlige løsningen også for diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne. Justisdepartementet ser

imidlertid at mye kan tale for at man følger opp Syseutvalgets ønske om en nærmere utredning av spørsmålet om en felles diskrimineringslov som gjelder generelt på de fleste samfunnsområdene og for alle de aktuelle diskrimineringsgrunnlagene.

I påvente av en eventuell felles diskrimineringslov kan man vurdere å innpasse Syseutvalgets lovforslag i lov 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven). Forslaget til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven bygger i stor grad på den eksisterende diskrimineringsloven. På enkelte punkter er det valgt andre løsninger, men ulikhetene er neppe større enn at det på en relativt enkel måte kunne la seg gjøre å innpasse Syseutvalgets forslag i den eksisterende diskrimineringsloven. De særlige hensynene som gjør seg gjeldende på de ulike områdene, vil kunne ivaretas gjennom enkelte særregler i en slik felles lov.

### **3. Virkeområdet – utkastet § 2**

I utredningen foreslås at loven ikke gjøres gjeldende for Svalbard og Jan Mayen, men at Kongen kan gi forskrifter om lovens anvendelse der. Vi er enig i at lovforslaget her står i en litt annen stilling enn likestillingsloven og diskrimineringsloven fordi det bl.a. foreslås krav om tilrettelegging for funksjonshemmede. Svalbard er ikke ment å være et livsløpssamfunn. Det innebærer blant annet at gamle og syke som ikke klarer seg uten hjelp fra samfunnet, må få de nødvendige tjenestene på fastlandet. Antakelig vil man heller ikke kunne gjøre gjeldende det foreliggende lovforslaget fullt ut på Svalbard. Justisdepartementet vil komme nærmere tilbake til spørsmålet.

### **4. Forbudet mot diskriminering – utkastet § 4 flg.**

Justisdepartementet støtter valget av "nedsatt funksjonsevne" og "diskriminering" som de sentrale begrepene. Diskrimineringsgrunnlaget bør, som Syseutvalget fremholder, defineres vidt. Man skal ikke trenge å legge frem bevis for kroppslige egenskaper og hvilke følger dette medfører, for å omfattes av diskrimineringsvernet. Det sentrale spørsmålet er om det har foregått diskriminering. Vi er derfor enig i at det ikke bør tas inn noen nærmere definisjon i loven av hva nedsatt funksjonsevne er.

Justisdepartementet er videre enig i at den sentrale bestemmelsen om diskriminering i § 4 bør nevne både direkte og indirekte diskriminering og dessuten ha med en presisering av at saklig og forholdsmessig forskjellsbehandling ikke skal regnes som diskriminering.

I utkastet til § 4 sjette ledd er forbudets rekkevidde presisert til å gjelde "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 kan anføres at slike utfyllende presiseringer heller bør plasseres i forarbeidene, slik det er gjort i diskrimineringsloven. På den annen side er det ikke selvsagt at vernet skal omfatte alle disse forholdene, slik at hensynet til klarhet og forutberegnelighet taler for å ta presiseringen inn i lovteksten. Presiseringen er også

med på å rette fokus mot diskrimineringen som det avgjørende fremfor fysiske, psykiske eller kognitive egenskaper ved den enkelte. Alternativet "antas å være nedsatt" gjør det f.eks. unødvendig å fremlegge bevis for en funksjonsnedsettelse. Justisdepartementet støtter derfor forslaget om å ta inn en slik presisering i loven. Vi savner imidlertid en fyldigere omtale av alternativet "andre personers nedsatte funksjonsevne" i merknaden til § 4.

Lovutkastet §§ 9 og 10 har en uttømmende regulering av i hvilke tilfeller mangelfull fysisk tilrettelegging medfører diskriminering. Justisdepartementet er positiv til en slik uttrykkelig regulering.

## **5. Tilretteleggingsreglene**

### **5.1 Generelt om tilretteleggingsreglene**

Justisdepartementet er i all hovedsak positiv til utvalgets forslag til regler om tilrettelegging. Utvalgets gjennomgang av utenlandsk rett viser at denne typen regler er avgjørende for hvor reelt likestilt personer med nedsatt funksjonsevne er. Reglene om universell utforming ser ut til å ha en særlig tett forbindelse til lovens formål. Universell utforming vil fremme samfunnsdeltakelse og likeverd og fjerne funksjonshemmende barrierer på en slik måte at en funksjonsnedsettelse i minst mulig grad oppleves som en hindring i det daglige. I det universelle ligger også at tilretteleggingen skal være inkluderende, slik at løsningen er tilpasset alle, uavhengig av funksjonsevne.

I utkastet til § 9 femte ledd er det vist til "nærmere bestemmelser i lov eller forskrift om innholdet i plikten til universell utforming". Vi er usikre på om dette er ment som en hjemmel til å gi denne typen forskrifter, eller om det forutsettes at slik hjemmel finnes i andre lover. Hvis tanken er å ta inn en forskriftshjemmel, bør dette uttrykkes klarere i lovteksten, slik det f.eks. er gjort i § 11 sjettede ledd.

Universell utforming vil redusere behovet for individuelle tiltak, men vi er enig med utvalget i at reglene må suppleres med en plikt til individuell tilrettelegging i enkelte tilfeller, jf. forslaget § 10.

### **5.2 Særlig om § 11 Plikt til universell utforming av bygg, anlegg mv.**

Både § 9 om generell tilrettelegging og § 10 om individuell tilrettelegging gjør unntak for de tilfellene hvor tilretteleggingen vil medføre en uforholdsmessig byrde for virksomheten. § 11 har ikke noe tilsvarende unntak, men innfører tidsfrister for når bygg, anlegg og opparbeidede uteområder rettet mot allmennheten skal være universelt utformet. Reglene innebærer at plikten etter § 11 vil overta for den noe mindre strenge plikten etter § 9 når det gjelder disse fysiske forholdene.

Justisdepartementet er positiv til at en slik mer absolutt plikt kan overta etter et visst tidsrom. Vi antar at dispensasjonsadgangen etter § 11 fjerde ledd vil sikre at reglene ikke får sterkt uheldige konsekvenser, jf. også punktet nedenfor om brannsikkerhet.

Målet om et mest mulig tilgjengelig samfunn taler for at også IKT og samferdsel burde være omfattet av reglene i § 11. Justisdepartementet har imidlertid begrensede muligheter for å kunne se konsekvensene av en slik utvidelse.

Utvalget tar opp spørsmålet om § 11 etter sitt innhold hører mer naturlig hjemme i plan- og bygningsloven enn i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, og sier at man på sikt kan vurdere å ta bestemmelsen inn i plan- og bygningsloven. Justisdepartementet antar at dette i og for seg kan gjøres allerede i forbindelse med det pågående arbeidet med revisjon av plan- og bygningslovgivningen. Det vil imidlertid være viktig å se disse prosessene i sammenheng, slik at det materielle innholdet i § 11 ikke blir svekket som en følge av overføringen.

### **5.3 Særlig om tilrettelegging og brannsikkerhet**

#### *Generelt*

Likeverd og tilgjengelighet for alle er et grunnleggende prinsipp. En annen side av dette prinsippet er lik sikkerhet til alle som er inne i et bygg. Kravene om universell utforming stiller samfunnet overfor nye helse-, miljø- og sikkerhetsutfordringer. Forhold som behov for assistanse ved rømming av bygg, må i større grad enn i dag ivaretas ved at det ved utbygging og ombygging av alle typer av bygg tas høyde for dette behovet.

Når et objekt (bygg) tas i bruk, overtar brann- og eksplosjonsvernloven for plan- og bygningslovens bestemmelser. Objekter som er å anse som et "særskilt brannobjekt" fordi "brann kan medføre tap av mange liv eller store skader på helse, miljø eller materielle verdier", er underlagt tilsyn fra det kommunale brannvesenet. Brukere med spesielle behov må sikres hvis en krisesituasjon skulle oppstå. Behovet for assistanse ved rømming kan ivaretas i form av tekniske, organisatoriske og/eller rutinemessige tilpasninger. I tilfelle hvor egenrømming ikke er mulig å gjennomføre, og der det ikke er etablert eller mulig å etablere organisatoriske tiltak som skal legge til rette for assistert rømming, må tekniske løsninger som krav til automatisk slukkeanlegg vurderes.

Brannvesenets atkomstmuligheter og innsatsoppgaver må planlegges spesielt for bygg hvor det er påregnelig at det oppholder seg brukere/beboere med spesielle behov.

Utviklingen går i retning av at stadig flere blir boende hjemme når de blir eldre og pleietrengende, og det er mange eksempler på at brukernes behov for sikker rømming ikke er tatt hensyn til i tilstrekkelig grad. Utbygging av omsorgsboliger var en del av "Handlingsplan for eldreomsorgen" (St.meld. nr. 50 (1996-97)). Det er frem til nå bygget omsorgsboliger for 40 milliarder kr i Norge. 80 % av bygningene har vist seg ikke å ha tilstrekkelig brannsikkerhet for personer som ikke lenger kan rømme uten assistanse, jf. rapporten "Brannsikkerhet i omsorgsboliger" sendt fra Justisdepartementet 11. november 2003. De fleste omsorgsboligene er oppført med

enkel boligstandard, der forutsetningene etter byggeforskriftene har vært at alle skal kunne rømme uten assistanse, dvs. for egen hjelp. Som følge av alder, funksjonsnedsettelse, demens eller liknende kan ikke beboerne rømme uten assistanse, og dette medfører at bygninger over tid blir i strid med både plan- og bygningslovgivningen og brann- og eksplosjonsvernlovgivningen.

Dette er et eksempel på at det er viktig å samordne bygningsregelverket og brannregelverket i forhold til krav som settes, og dermed sikre at det i byggets overgang til driftsfase ikke oppstår mangler. Justisdepartementet fremhevet dette overfor Kommunal- og regionaldepartementet ved høringen av NOU 2005: 12 Mer effektiv bygningslovgivning II, der det ble gitt uttrykk for at en "bruksanvisning" for byggets driftsfase må utarbeides, slik at det blir tydelig hvilke bruksforutsetninger som er lagt til grunn i forbindelse med byggingen. Krav til økt tilgjengelighet for personer med særskilte behov gjør dette enda mer påkrevd.

#### *Særlig om dispensasjoner fra regelverket*

NOU 2005: 8 tar opp brann som egen problemstilling knyttet til dispensasjoner bl.a. på side 203 og side 235.

Innføringen av krav om universell utforming kan få større konsekvenser enn det som er antydnet i NOUen, og kostnadene knyttet til behandlingen av dispensasjoner m.m. kan dermed anta andre dimensjoner enn det som antydes.

#### *Særlig om sikkerhetsmessige hensyn*

Vi vil også knytte noen kommentarer til Vedlegg 1, "Universell utforming – fra ideal til rettsnorm" av Nicolai V. Skjerdal. I kapittel 5.3 (side 331) drøftes konfliktsituasjonen/spenningsfeltet mellom krav til brukbarhet og krav satt i brannregelverket. Spesielt nevnes trapp og heis som tema. Det heter bl.a. at man

"vanskelig kan komme utenom bruken av trapper, for eksempel mellom etasjer. Hensynet til bevegelsehemmede må her imøtekommes ved heis. Samtidig kan heis ikke være den eneste ferdselsvei mellom etasjene. Man må i det minste ha trapper som rømningsvei fordi heis er et farlig oppholdssted ved brann. Det ville dessuten være ganske upraktisk å tvinge alle ferdende til å ta heis..."

Problemstillingen tas opp igjen på side 335, men ender som et spørsmål uten å konkludere:

"Vi har tidligere fremhevet at blant annet sikkerhetshensyn er til hinder for at heis kan erstatte trapper mellom etasjene i bygg. Om ikke annet må det iallefall være trapp som rømningsvei ved brann. Men da kan man reise spørsmål om hva en bevegelsehemmet person, for eksempel en person i rullestol, skal gjøre ved brann. Slik situasjonen er i bygg i dag, vil vedkommende være avhengig av hjelp ned trappen. Men hva hvis det ikke er mulig å få hjelp, for eksempel fordi ingen er i stand til det eller fordi rullestolbrukeren er alene? Det er teknisk mulig å tilrettelegge for andre måter å ta seg ned trappen på enn å gå trinn. Én mulighet er trappeheis. En annen

mulighet er løp på siden av trappen som gjør det mulig å skli. Skal vi kreve slike tiltak som et ledd i universell tilgjengeliggjøring?"

Vi støtter resonnetet om at heis er et farlig oppholdssted ved brann. Ved bevegelsehemming vil ofte en trapp være en dårlig løsning uten eventuelt egnet teknisk utstyr og/eller annen assistanse ved rømming. En grundigere behandling av denne problemstillingen er derfor ønskelig.

#### *Prossessen videre*

Det synes som om det fortsatt gjenstår å avklare en rekke problemstillinger knyttet til tilgjengelighet og sikkerhet, og vi ber om at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap blir involvert i den videre prosessen når det gjelder spørsmål som berører brannsikkerhet, beredskap og sikker rømming i forbindelse med uønskede hendelser.

#### **6. Organisasjoners adgang til å opptre som fullmektig mv. – utkastet § 14**

Justisdepartementet stiller seg noe tvilende til om det vil være behov for reglene i § 14 annet til fjerde ledd om organisasjoners adgang til å opptre som prosessfullmektig i domstolssaker etter at den nye tvisteloven har trådt i kraft. Vi støtter imidlertid Syseutvalgets flertall i at man bør velge samme løsning her som i diskrimineringsloven.

#### **7. Håndheving – utkastet §§ 15 og 11**

Justisdepartementet støtter utvalgets forslag om å legge ansvaret for håndhevingen av reglene til Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Vi er også enig i at § 11 må håndheves av plan- og bygningsmyndighetene, uavhengig av om man velger å plassere bestemmelsen i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven eller i plan- og bygningsloven.

I utkastet til § 11 femte ledd er Likestillings- og diskrimineringsnemnda gitt en rolle som klageinstans i saker om dispensasjon. Dette er en type oppgave nemnda ikke er tiltenkt etter diskrimineringsombudsloven. Vi er usikre på om nemnda bør ha en slik rolle i prosessen, eller om likestillings- og diskrimineringsapparatet heller bør komme inn med retningslinjer, uttalelser e.l. Det sentrale vil uansett være at man sørger for en effektiv håndheving av reglene i § 11.

#### **9. Sanksjoner ved brudd**

Justisdepartementet støtter utvalgets flertall med hensyn til valg av sanksjoner. Ved å vise til diskrimineringsombudsloven sørger man for harmoni i diskrimineringslovgivningen. Også reglene om erstatning og oppreisning har sitt motstykke i diskrimineringsloven. Skyldkravet varierer imidlertid mellom de ulike lovene. I prinsippet mener vi at loven bør oppstille krav om forsett eller grov uaktsomhet som vilkår for oppreisning utenfor arbeidslivet.

Når det gjelder straff, støtter vi utvalgets flertall i at det ikke er hensiktsmessig å utvide straffelovens bestemmelser til å omfatte funksjonsnedsettelse. Det kan imidlertid – som

utvalgslertallet fremhever s. 140-41 – være grunn til å se nærmere på koplingen mellom straffeloven § 349 a og alkohollovens inndragningsbestemmelser, jf. § 1-8 tredje ledd.

Med hilsen

*Hilde Indreberg*  
Hilde Indreberg e.f.  
avdelingsdirektør

*Kristin Ryan*  
Kristin Ryan  
førstekonsulent