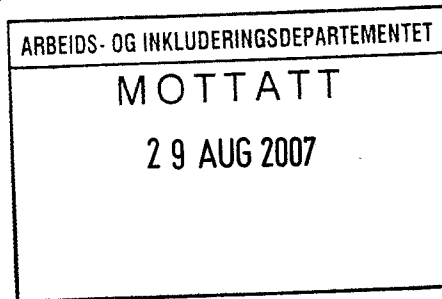


Arbeids- og inkluderingsdepartementet
v/ Integrerings- og mangfoldsavdelingen
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO



Likestillings- og
diskrimineringsombudet



Vår ref.
07/1230-2-AKL

Deres ref.

Dato:
28.08.2007

HØRING OM INNFORING AV TIDSFRISTER FOR KRAV OM UNIVERSELL UTFORMING AV IKT

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til høringsbrev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet om innføring av tidsfrister for krav om universell utforming av IKT i den nye diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

1. Innledning

Likestillings- og diskrimineringsombudet er positive til at det nå foreslås å innføre tidsfrister for universell utforming av IKT. Tilgjengelighet til IKT utgjør grunnleggende forutsetninger for deltakelse i både arbeidslivet og samfunnslivet for øvrig, samt for tilgangen til informasjon og en rekke tjenester. Universell utforming av for eksempel billettautomater og køsystemer knyttet til generell kundebehandling, reiseinformasjon og transport blir også stadig viktigere, ettersom tjenester i stadig større grad blir basert på selvbetjening.

Dette er også tidligere påpekt av ombudet. Ombudet viser også at FN-konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter innebærer forpliktelser til å sikre tilgjengelighet til blant annet IKT, jf artikkel 9 nr 1 jf artikkel 4 f), jf ombudets brev av 14. juli 2006.

Ombudet ser imidlertid behov for en klargjøring av hva lovforslaget innebærer for ombudets håndheving av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Særlig forholdet til håndheving av den generelle bestemmelsen om plikt til universell utforming etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9, er uklart. Derfor er det også etter ombudets vurdering behov for avklaring av myndighet og roller mellom det nye forvaltningsorganet og ombudet, se dette brevets pkt 10. Forholdet mellom ombudet og det nye forvaltningsorganet vil kunne bli avklart i praksis, og/eller ved at ombudet og det nye forvaltningsorganet i fellesskap avklarer grenseflater og tilstøtende

håndhevingsoppgaver. Det må likevel være en målsetning at loven blir så klar og tydelig som mulig.

Ombudet har også i forbindelse med denne høringen gjort en foreløpig vurdering av hvilke rolle ombudet vil få på IKT-området med dette forslaget. I denne sammenheng har vi vurdert ombudet som lovhåndhever av plikten til universell utforming (jf ovenfor) og individuell tilrettelegging etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven §§ 9 og 10, pådriverrollen og ombudets utvidede veiledningsplikt, jf dette brev pkt 9 - 12.

2. Definisjon av IKT – er lovforslaget tilstrekkelig?

Ombudet støtter vurderingen om at IKT bør defineres ut fra funksjonalitet og ikke teknologityper, for å unngå at definisjonen stadig må endres på grunn av den teknologiske utviklingen.

Det er hovedløsningen som etter forslaget skal være universelt utformet. Integrert teknologi faller utenfor. Ombudet vil påpeke at tilgjengelighet til integrert teknologi er av stor betydning. Etter ombudets vurdering bør også dette utredes. Det er også viktig at ikke spørsmål om tilgjengelighet til integrert teknologi blir "kasteballer" på grunn av sektoransvarprinsippet.

Hvorvidt forslaget på tilstrekkelig måte sikrer tilgjengeligheten beror etter ombudets vurdering på hva som skjer sektorvis. Det vil også være av stor betydning hvorvidt ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov vil gi rettskrav på varer og tjenester. Det vil være personer som ikke kan benytte en tjeneste uten assistanse/personlig service, på tross av at IKT er universelt utformet. Ombudet kan ikke se at høringsnotatet omtaler tilretteleggingsplikt utover universell utforming. Ombudet har også tidligere påpekt denne problemstillingen i tilknytning til om diskriminerings- og tilgjengelighetsloven generelt sikrer tilgang til varer og tjenester, jf ombudets brev av 7. desember 2006.

Ombudet vil også påpeke at universell utforming er en angivelse av en bestemt måte å gjøre en tjeneste tilgjengelig på. Ombudet vil reise spørsmål ved om universell utforming alene oppfyller den nye FN-konvensjonens krav.

Det vises særlig til artikkel 9 nr 2 bokstav b):

"State Parties shall also take appropriate measures to:

(b) Ensure that private entities that offer facilities and services which are open or provided to the public take into account *all aspects of accessibility* for persons with disabilities".

3. Om plassering av lovkravet i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven

Ombudet støtter departementets vurdering av at lovkravet kan forankres i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Kravet til universell utforming er sentralt for å realisere lovens formål om å fremme like muligheter for samfunnsdeltakelse og nedbygging av samfunnsskapt barrierer, jf formålsparagrafen § 1. Loven hjemler også øvrige tilgjengelighetskrav og krav til universell utforming.

4. Hvilken myndighet bør håndheve kravene?

Etter ombudets vurdering er *generell tilsynsmyndighet med tekniske krav og standarder* noe kvalitativt annet enn en vurdering og håndheving av diskrimineringsvernet.

Ombudet har heller ikke generell påleggs- eller vedtakskompetanse, men myndighet til å fatte hastevedtak etter diskrimineringsombudsloven § 4. Som det også fremgår av høringsnotatet besitter ikke ombudet den nødvendige tekniske kompetansen for en slik tilsynsoppgave i dag. Dersom tilsynsmyndigheten legges til ombudet må det derfor bygges opp parallelt kompetansemiljø til det nye forvaltningsorganet under Fornyings- og administrasjonsdepartementet som går utover den kompetanse som er nødvendig for å håndheve diskrimineringsvernet og å være pådriver for likeverd og likestilling.

Ombudet deler på denne bakgrunn departementets vurdering om at tilsynsmyndigheten legges til det nye forvaltningsorganet under Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

5. Hvordan skal tilsynet med loven skje?

Ombudet vil også reise spørsmål ved hvordan tilsynet med lovens krav skal skje.

Etter ombudets vurdering vil lovens effektivitet avhenge av hvorvidt tilsynsmyndigheten vil bestå av et aktivt tilsynsapparat som utfører kontroller av eget initiativ, og som kan sanksjonerer brudd på regelverket, i motsetning til en etat som kun behandler innkomne klager.

Ombudet reiser også spørsmål ved om det skal være en individuell klagerett ved tilfeller av manglende universell utforming, med en tilsvarende forvaltningsrettslig plikt for det nye forvaltningsorganet til å behandle klagen/utføre tilsyn, eller om forvaltningsorganet skal ha anledning til å prioritere tilsyn ut fra ressurser og øvrige prioriteringer.

6. Forvaltningsorganets reaksjoner ved brudd på lovens krav

Etter ombudets vurdering er det en nødvendig forutsetning for lovens effektivitet og for å sikre tilgjengelighet i praksis at tilsynsmyndigheten gis hjemmel til å fastsette pålegg om retting samt gis hjemmel til å utstede tvangsmulkt ved manglende oppfyllelse av pålegg innen fristen.

Pålegg, som kan gjennomdrives ved tvangsmulkt, må kunne gis uten at ombudet har vurdert forholdet som diskriminering. Vurderingen av om kravene er oppfylt vil måtte vurderes opp mot forskrifter og standarder som skal utarbeides, og denne vurderingen vil kunne være en annen en den vurderingen som ligger til grunn for diskrimineringssaker generelt.

Dette synspunktet harmonerer også med for eksempel plan- og bygningsmyndighetenes tilsyn med byggesaker etter plan- og bygningsloven, og Arbeidstilsynets tilsyn med de generelle reglene om tilgjengelighet for yrkeshemmede til arbeidsplasser etter arbeidsmiljøloven og forskrift om arbeidsplasser- og arbeidslokaler.

7. Dispensasjonsadgang

Ombudet ser at det i særlige tilfeller kan være grunner som tilsier at det kan eller bør kunne gis dispensasjon fra kravet til universell utforming. For eksempel kan en avveining mellom krav til universell utforming, sikkerhet og personvern tale for at dispensasjon gis.

Ombudet påpeker likevel at det må være en høy terskel for å innvilge dispensasjon. Dette er nødvendig for å forhindre at lovens formål uthules. Det bør også vurderes om det bør gis retningslinjer for i hvilke tilfeller dispensasjon kan gis slik at man sikrer enhetlig praksis og forutsigbarhet.

Videre bør etter ombudets vurdering lovens formål, å fremme likeverdige muligheter for samfunnsdeltakelse og nedbygging av samfunnsskapte barrierer, veie tungt ved vurderingen av i hvilke tilfeller dispensasjon skal gis, jf formålsparagrafen § 1.

Ombudet reiser spørsmål om hvorvidt økonomiske hensyn kan utgjøre "særlig tungtveiende grunner" slik at det er adgang til å gi dispensasjon. Ombudet vil i utgangspunktet være kritiske til dette, og terskelen for når økonomiske grunner kan gi grunnlag for dispensasjon, må legges høyt. Ombudet viser herunder til at det under vurderingen for innføringen av den foreslåtte fristen, er tatt høyde for at IKT utskiftes i et raskt tempo.

Etter ombudets vurdering bør også myndigheten til å gi dispensasjon legges til det nye forvaltningsorganet under Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Ombudet legger til grunn at det også for denne oppgaven vil være nødvendig med teknisk kompetanse.

8. Domstolenes prøvingsrett

Ombudet støtter departementets vurdering av at det dreier seg om en spesialisert kompetanse for å gi pålegg eller dispensasjon. Denne kompetansen er av utpreget teknisk art, hvilket gir grunn til å tro at domstolene vil være tilbakeholdne med å overprøve forvaltningsorganets vedtak. Dette taler for at domstolenes prøvingsadgang begrenses til en legalitetskontroll. I legalitetskontrollen ligger uansett en kontroll av om det for eksempel er tatt utenforliggende hensyn, slik at viktige rettssikkerhetsgarantier er ivaretatt.

9. Informasjon og veiledning

Både ansvarlige virksomheter og personer med nedsatt funksjonsevne vil trolig ha behov for informasjon og veiledning. Ombudet har en utvidet veiledningsplikt, hvilket innebærer at vi gir *veiledning* i saker som har en side til diskriminerings spørsmål selv om henvendelsene direkte gjelder regelverk som håndheves av andre myndigheter. Ombudet mottar stadig flere henvendelser fra personer med nedsatt funksjonsevne.

Vi legger derfor til grunn at også ombudet vil gi informasjon og veiledning om kravet til universell utforming.

10. Forholdet til det generelle kravet til universell utforming etter § 9 – virkeområde og håndheving

Ombudet vil reise spørsmål ved om den generelle plikten til universell utforming etter § 9 også skal omfatte IKT. Ombudet forstår høringsnotatet slik, jf punkt 3. Dette skaper, slik ombudet ser det, uklarhet.

Uklarheten består av følgende:

Plikten til universell utforming etter § 9 gjelder for offentlig virksomhet og for privat virksomhet rettet mot allmennheten, og omfatter virksomhetens "almennelige funksjon". Bestemmelsen skal etter lovutkastet håndheves av ombudet. Den nye bestemmelsen om tidsfrist for plikt til universell utforming av IKT omfatter IKT "rettet mot allmennheten", og foreslås håndhevet av det nye forvaltningsorganet.

Spørsmål er om det vil være overlapp mellom "virksomhetens alminnelige funksjon" og "IKT rettet mot allmennheten". Er "virksomhetens alminnelige funksjon" og "IKT rettet mot allmennheten" det samme? Hvis ikke, hvilken etat forventes å håndheve hva? Dette er uklart for ombudet, og vi kan heller ikke se at dette er problematisert i høringsnotatet. Derfor er det også uklart hvordan myndigheten skal avgrenses mellom ombudet og det nye forvaltningsorganet.

Slik ombudet ser det er en naturlig forståelse av forslaget at den nye bestemmelsen er å anse som en særbestemmelse om universell utforming på IKT-området, som håndheves av det nye forvaltningsorganet. Den nye etaten vil besitte spisskompetansen på feltet og det forslås også at den skal kunne håndheve kravet til universell utforming ved å gi pålegg og tvangsmulkt.

Spørsmålet er om også ombudet skal ha noen myndighet ved manglende universell utforming av IKT etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9.

Dersom § 9 også skal omfatte IKT, er det for det første et spørsmål om ombudet kan, eller bør, håndheve manglende universell utforming av IKT hvor kravene til universell utforming åpenbart ikke er oppfylt, eller hvor det nye forvaltningsorganet ikke har vurdert hvorvidt kravene er oppfylt. En løsning kan være at saken bør sendes til den nye etaten som rett instans, og at ombudet har en pådriverrolle i slike saker.

For det andre er det et spørsmål om hvilken rolle ombudet er tiltenkt på IKT-området etter § 9 dersom det kommer inn klager om manglende tilgjengelighet, men hvor det nye forvaltningsorganet har vurdert forholdet.

Etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 femte ledd regnes mangelfull tilrettelegging ikke som diskriminering dersom virksomheten oppfyller nærmere bestemmelser i lov eller forskrift om universell utforming. Dette må, slik ombudet ser det, bety at dersom de nye forskriftene og standardene er oppfylt, og det nye forvaltningsorganet ikke har noe å utsette på virksomheten, vil ikke ombudet kunne gå lenger ved håndhevingen av § 9. Det samme må gjelde dersom forvaltningsorganet har gitt dispensasjon. Det er også tvilsomt om ombudet kan eller bør "overprøve" den vurderingen det nye forvaltningsorganet gjør, som vil være av utpreget teknisk art.

Ombudet vil tilføye at dersom ovenstående legges til grunn for myndighetsfordelingen mellom ombudet og det nye forvaltningsorganet blir det uansett, slik ombudet ser det, "lite igjen" av ombudets rolle som lovhåndhever av kravet til universell utforming etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 på IKT-området.

11. Ombudets pådriverrolle

Ombudet vil imidlertid klart kunne ha en *pådriverrolle* for de tilfeller hvor IKT åpenbart ikke er tilgjengelig. Ombudet kan også ha en "vaktbikkjefunksjon" når det gjelder det nye forvaltningsorganets *dispensasjonspraksis*.

Ombudet kan imidlertid ikke overprøve eller sette til side et forvaltningsvedtak, jf diskrimineringsombudsloven § 9, og kan derfor ikke gripe direkte inn i det nye forvaltningsorganets vedtak.

12. Forholdet til individuell tilrettelegging etter § 10

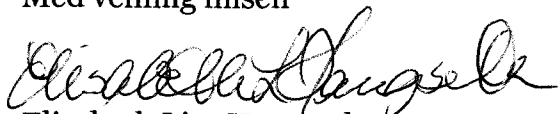
Etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 10 er det en avgrenset plikt til individuell tilrettelegging, som forslås håndhevet av ombudet. Plikten til individuell tilrettelegging gjelder også for IKT. Ombudet får derfor, gjennom denne bestemmelsen, en håndheverrolle når det gjelder tilgjengelighet til IKT.

Et annet spørsmål er om det kan være overlapp mellom "IKT rettet mot allmennheten" og plikten til individuell tilrettelegging, for eksempel når det gjelder IKT på en utdanningsinstitusjon.

Dersom det er overlapp mellom disse bestemmelsene kan det være behov for avklaring av forholdet mellom ombudet og det nye forvaltningsorganet også ved håndhevingen av § 10. Man kan for eksempel tenke seg at ombudet får inn en klage om manglende individuell tilrettelegging av IKT, men at dette kunne vært tilgjengelig dersom kravene til universell utforming hadde vært oppfylt.

* * * * *

Med vennlig hilsen



Elisabeth Lier Haugseth
Fungerende avdelingsleder

Anne Kirsti Lunde
Anne Kirsti Lunde
Rådgiver