

Justisdepartementet
Lovavdelingen
Pb 8005 Dep
0030 Oslo

Deres ref: 200504026/EO HI/an
Vår fil: B05-001JJ
Vårt arkiv: 402
Saksbehandler: JJ

Oslo, 23.12.05

Høring - NOU 2005:8 Likeverd og tilgjengelighet

FFO viser til høringsbrev av 7. juli d.å., med invitasjon til å komme uttalelse til NOU 2005:8 *Likeverd og tilgjengelighet*.

Innledning

NOU 2001:22 *Fra bruker til borger* ga omfattende og systematiske situasjonsbeskrivelser av i hvilken grad funksjonshemmedes rettigheter ivaretas på ulike samfunnsområder. Utredningen viste at en stor andel av befolkningen møter funksjonshemmende barrierer og hindres i sine muligheter til deltakelse. Beskrivelsene i utredningen samsvarer med erfaringer FFO selv sitter med. Utredningen viste også at mange av de barrierer funksjonshemmede møter, er samfunnsskapte. I praksis betyr dette at vi har et samfunn som ekskluderer og diskriminerer funksjonshemmede medborgere.

FFO mener det er behov for et rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne og støtter derfor Syseutvalgets forslag om en egen antidiskrimineringslov på dette grunnlag. FFO støtter forslagene fra flertallet, men der mindretallet utgjøres av Larsen, Fjellanger og Buvik støtter vi dette mindretallets forslag (§ 11, § 16 og straffelovens § 349a).

FFO har videre kommentarer til følgende paragrafer:

§ 1 Lovens formål

§ 4 Forbud mot diskriminering

§ 8 Positiv særbehandling

§ 9 Plikt til generell tilrettelegging (universell utforming)

§10 Plikt til individuell tilrettelegging

§ 11 Plikt til universell utforming av bygg og anlegg

§ 13 Arbeidsgivers opplysningsplikt i tilsettingsaker

§ 15 Håndheving

§ 16 Oppreisning og erstatning

Straffelovens §§ 135a og 349 a

Andre lovendringer

§ 1 Formål

I lovutvalgets forslag til formålsparagraf heter det:

”Lovens formål er å sikre likeverd og fremme like muligheter...”

Forslaget i NOU 2001:22 *Fra bruker til borger* var at det skulle utarbeides en lov for å fremme likestilling. Likestilling var også det begrepet som ble brukt i Syseutvalgets mandat:

”Formålet er å fremme full deltakelse og likestilling mellom funksjonshemmede og andre borgere”

Utvalget har imidlertid valgt å anvende begrepet likeverd i stedet for likestilling og begrunner valget med at likeverd vil favne mer enn likestilling (fravær av diskriminering, tilgjengelighet og et kompensierende system av individuelle rettigheter og ordninger.) Videre viser utvalget til at likestilling er nært knyttet til vernet mot diskriminering på grunnlag av kjønn og utvalget er derfor usikre på om likestillingsbegrepet vil favne tilgjengelighetsaspektet på en god måte.

FFO vil argumentere for at begrepet likestilling skal benyttes. Det overordnede målet for politikken for funksjonshemmede er full deltakelse og likestilling. Dette bør også gjenspeiles i lovteksten. Den sterke symbolverdien dette begrepet har vil kunne ha betydning for hvordan begrepet fortolkes.

Det nye ombudet med ansvar for et felles håndhevingsapparat mot diskriminering har tittelen *Likestillings- og diskrimineringsombud*. Både *Lov mot diskriminering på grunnlag av etnisitet m.v.* og *Likestillingsloven* som skal hindre diskriminering på grunnlag av kjønn benytter likestillingsbegrepet. På samme måte som for disse to lovene skal lov mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne sikre at funksjonshemmede får samme rett til deltakelse som andre. Det at tilgjengelighet må ivaretas for å sikre at dette faktisk oppnås, skiller seg riktignok fra de andre to lovene i typer av konkrete tiltak, men tiltak på tilgjengelighetssiden er likevel ikke tiltak som skal gi noen særrettigheter.

FFO mener ulike tolkninger kan gi uheldige konsekvenser; noen skal sikres likestilling mens andre skal sikres likeverd. Dette gjelder selv om dette ikke har vært utvalgets intensjon. FFO mener derfor at lovteksten i § 1 må endres til følgende ordlyd:

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

§ 4 Forbud mot diskriminering

FFO støtter utvalgets angivelse av diskrimineringsgrunnlag. Dette innebærer at det ikke avgrenses hvilken personkrets som skal omfattes av lovens vern, men at det i stedet fastslås hvilken type diskriminering som er forbudt. Det er likevel personer med nedsatt funksjonsevne som vil ha nytte av diskrimineringsvernet.

I arbeidet med å skape et samfunn der alle kan delta på en likestilt måte er det av stor betydning å få frem det relasjonelle i forholdet mellom individ og samfunn. Det er ofte i denne relasjonen barrierene oppstår. Når det gjelder å etablere et lovgrunnlag som sikrer vern mot diskriminering er det imidlertid avgjørende å benytte begreper som rettslig gir den

enkelte best mulig vern. FFO støtter derfor utvalgets valg av begrepet ”nedsatt funksjonsevne” til bruk i juridisk sammenheng.

Det er viktig, slik utvalget har gjort, å trekke på erfaringer fra denne type lovverk som er gjort i andre land. Erfaringer viser blant annet at bruk av medisinsk baserte og relasjonelle definisjoner kan medføre at personkretsen som kommer inn under vernegrunnlaget blir begrenset og/eller at enkeltpersoner med nedsatt funksjonsevne ikke greier å definere seg inn under vernet på grunn av at man ikke kan dokumentere deltakerbegrensning i det daglige liv (USA og Storbritannia).

FFO understreker at sjette ledd inneholder en riktig og nødvendig utfylling av diskrimineringsgrunnlaget:

”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”.

Et slikt grunnlag vil blant annet sikre et bedre vern mot diskriminering basert på antagelser og fordommer om funksjonshemming og kronisk sykdom. Dette kan gjelde forhold knyttet til den enkelte selv eller om andre i nær tilknytning til vedkommende. Avgjørelser i ansettelsessaker kan for eksempel preges av antagelser om konsekvenser av det å ha et funksjonshemmet barn eller at søker tidligere har hatt en psykisk lidelse, slik utvalget viser til. FFO mener det er viktig at loven ivaretar et diskrimineringsgrunnlag som er så bredt at det beskytter mot slike situasjoner.

§ 8 Positiv særbehandling

I forslaget til antidiskrimineringslov understrekes det at særbehandling som bidrar til å fremme lovens formål ikke anses som diskriminering, men at slik særbehandling samtidig skal opphøre når lovens formål er oppnådd. Både i arbeidsmiljøloven og likestillingsloven finnes lignende bestemmelser.

FFO registrerer at Syseutvalget i sin innstilling understreker at det kun gis adgang til positiv særbehandling, altså ingen plikt. Utvalget understreker i tillegg at positiv særbehandling bør være av midlertidig karakter, slik det også fremgår av selve lovteksten.

FFO støtter utvalgets forslag om positiv særbehandling av personer med nedsatt funksjonsevne. En lovbestemmelse som denne vil bidra til særskilt fremheving av legitimiteten i å positivt forskjellsbehandle funksjonshemmede, for på denne måten å medvirke til at en viktig samfunnsgruppe blir reelt likestilt med andre.

§ 9 Plikt til generell tilrettelegging (universell utforming)

FFO støtter utvalgets forslag om en lovbestemmelse om å aktivt fremme universell utforming. Vi vil understreke betydningen av hvilken definisjon og operasjonalisering man gir begrepet universell utforming.

Om begrepet universell utforming

Universell utforming defineres i andre ledd som:

”Utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig”

Utvalgets definisjon av universell utforming skiller seg fra den mer ”vanlige” definisjon på et vesentlig punkt; mens utvalget sier at forholdene skal være slik at virksomhetens alminnelige funksjon skal kunne brukes *av flest mulig*, sier en annen definisjon:

*”Universell utforming er utforming av produkter og omgivelser på en slik måte at de kan **brukes av alle mennesker**, i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpassing og en spesiell utforming”* (Rådet for funksjonshemmede 1997).

FFO erkjenner behovet for å bruke begreper som fungerer rettslig sett og at absolutter er problematiske i lovtekster. Vi vil imidlertid peke på betydningen av at det å finne løsninger som omfatter flest mulig må tolkes i strengeste og faktisk betydning og ikke på noen måte kunne begrunne mangel på tilrettelegging.

Når det gjelder rammen for hva som dekkes av fysiske forhold legger utvalget en vid forståelse til grunn. Både bygg, anlegg, innretninger, produkter og visse uteområder er omfattet. Produkter kan være faste deler av bygg (minibank), eller løsrevne og selvstendige (datautstyret på en internettkafé). På transportsiden er det en forutsetning at både den fysiske utformingen av holdeplassen, stasjonen, billettautomaten og selve transportmidlet må være universelt utformet for at en skal kunne nyttiggjøre seg av transporttilbudet. Alt dette faller klart innenfor utvalgets forståelse av fysiske forhold.

FFO understreker at en vid forståelse av hva som inngår i de fysiske forholdene er nødvendig. I skole og utdanning må for eksempel pensja og læringsplattformer være generelt tilrettelagt, noe som blant annet forutsetter at det foreligger krav om universell utforming i forhold til IKT på en slik måte at hjelpemidler også kan benyttes. Det kan imidlertid være vanskelig å trekke en klar grensegang mellom hva som er å regne som generell og individuell tilrettelegging.

For informasjons- og kommunikasjonsuttrykk mener utvalget at en del informasjon vil ha så nær sammenheng med de fysiske forhold, at informasjonen nærmest er en betingelse for å ha tilgang til de fysiske forhold. Informasjon om stoppesteder under transport, manøvrerknapper i heiser og skilting av nødutganger er eksempler på dette. Utvalget mener at slik informasjon i prinsippet kan være omfattet av plikten til universell utforming, dersom informasjonen er rettet mot allmennheten og er en del av virksomhetens alminnelige funksjon. FFO støtter utvalget i dette og understreker at informasjon og kommunikasjon ikke kan løsrives fra det fysiske miljøet.

Tjenester må inkluderes i plikten til universell utforming

Utvalget konkluderer med at tjenester ikke er en del av de fysiske forhold. FFO mener imidlertid at tjenester må inkluderes under kravet om generell tilrettelegging. Fysiske forhold kan utgjøre de grunnleggende forutsetningene for å kunne benytte en tjeneste. Det finnes også løsninger der IKT er selve tjenesten eller den alt vesentlige delen av den, som e-handel, underholdningspregede aktiviteter som spill og ulike fora på internett. Det finnes også eksempler på tjenester som ligger i grenseland, som levering av selvangivelsen på internett og registrering av strømforbruk til strømmettleverandør. Vi må påregne en økning i denne type tjenester i fremtiden. FFO mener derfor at må det tas høyde for å inkludere tjenester i kravet om generell tilrettelegging.

§ 10 Plikt til individuell tilrettelegging

Selv om prinsippene om universell utforming følges, vil det alltid være noen som ikke kan benytte de generelle løsningene. At det lovbestemmes en plikt til individuell tilrettelegging er derfor helt avgjørende.

FFO støtter utvalget i at arbeidsgiver har plikt til å foreta rimelig individuell tilrettelegging av arbeidsplass og arbeidsoppgaver, i skole- og utdanningsinstitusjon, barnehage og offentlig tjenestetilbud til personer med nedsatt funksjonsevne. Som forplikten til generell tilrettelegging er det avgjørende at uforholdsmessighetsbegrensningen tolkes strengt. Ikke minst gjelder dette fordi dette er avgrenset til arenaer som defineres som *en vesentlig del av den enkeltes liv*.

I grenseoppdragingen mellom de generelle og de individuelt tilpassede løsningene er det viktig å sikre at individuell tilrettelegging ikke blir en erstatning for, men et supplement til den generelle tilretteleggingen.

§ 11 Plikt til universell utforming av bygg og anlegg

I § 11 foreslås det særlige krav til universell utforming av bygg mv. For bygg, anlegg og opparbeidede uteområder rettet mot allmennheten som oppføres eller ferdigstilles etter vesentlige endringsarbeider gjelder plikten til universell utforming fra 1. januar 2009, mens for eksisterende bygg rettet mot allmennheten gjelder plikten fra 1. januar 2019.

”Det antas at ca. 95% av bygningsmassen ikke er forsvarlig med hensyn til tilgjengelighet eller tilstrekkelig brukbar for mennesker med nedsatt funksjonsevne”.
(NOU 2005:12, s. 413)

Dersom vi skal nå målet om et tilgjengelig og ikke-diskriminerende samfunn, er det på dette området klart at hovedgrepet må rettes mot eksisterende bygg. FFO mener at dagens lovverk ikke sikrer dette og støtter forslaget om plikt til universell utforming uten uforholdsmessighetsbegrensning.

FFO støtter videre mindretallets forslag om at plikt til universell utforming utvides til også å gjelde IKT og samferdsel (Buvik, Fjellanger og Larsen), med samme tidsfrister. Å inkludere IKT og samferdsel er i tråd med forslagene om satsingsområder med tidsfrister for tilgjengelighet fra Manneråkutvalget (NOU 2001:22). Manneråkutvalget fremmet disse forslagene på bakgrunn av utvalgets vurdering av betydningen disse områdene har for funksjonshemmedes mulighet til deltakelse og likestilling. Som vist under vår merknad til § 9 *plikt til generell tilrettelegging*, er det også i mange tilfeller ikke mulig å etablere skiller mellom disse tre områdene, noe en helhetlig reisekjede er en god illustrasjon på.

For alle områder gjelder plikten til generell tilrettelegging, jf. § 9. Mye vil derfor sannsynligvis tilrettelegges på en god måte i perioden frem til 2019. Spesielt gjør farten i utviklingen på IKT-området at dette området kan ha gode muligheter til å nå plikten til universell utforming på et tidligere tidspunkt. Når det gjelder transportsektoren er FFO imidlertid mer bekymret for hvor langt vi vil være kommet med hensyn til universell utforming. Denne bekymringen er primært basert på muligheten til å fravike kravet om tilrettelegging på grunnlag av prinsippet om uforholdsmessig byrde i § 9 *plikt til generell tilrettelegging*. På grunnlag av dette mener FFO det er helt nødvendig å sette tidsfrister også for områdene samferdsel og IKT.

Klage over dispensasjon

FFO støtter utvalgets forslag om at klage over dispensasjon kan bringes inn for likestillings- og diskrimineringsnemda av representative organisasjoner for mennesker med nedsatt funksjonsevne og at nemda kan treffe vedtak om oppheving av dispensasjon. FFO er klar over at dette bryter med prinsippet om behandling innen egen sektor, men mener det er flere grunner som taler for å gjøre dette. Ikke minst fordi, slik utvalget selv peker på, dette vil bidra til en ens og snever praksis av dispensasjonsadgangen. I tillegg kan det forhindre ulik praksis lokalt når det gjelder anvendelsen av § 11. En behandling av denne type saker i likestillings- og diskrimineringsnemda forutsetter at nemda besitter eller tilføres kompetanse på området universell utforming.

§ 13 Arbeidsgivers opplysningsplikt i tilsettingssaker

Lovforslaget inneholder en plikt for arbeidsgiver til skriftlig å opplyse hvilke konstaterbare kvalifikasjoner for arbeidet den som ble ansatt har, dersom annen arbeidssøker krever dette. Tilsvarende regelverk eksisterer allerede i både likestillingsloven og arbeidsmiljøloven.

FFO mener likevel at den foreslåtte paragrafen må innføres også i antidiskrimineringsloven, da den vil kunne spille en særlig rolle i arbeidet med å motvirke diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet. Det er FFOs inntrykk at slik diskriminering er utbredt, men at det ofte foregår mer eller mindre i det skjulte. Det finnes i tillegg lite erfaring med slike saker fra rettsvesenet.

Syseutvalgets forslag på dette punktet kan derfor medvirke til å styrke muligheten som arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne har til selv eller i samarbeid med andre å forfølge saker der diskriminering kan ha foregått. På denne måten vil for det første diskriminering i enkeltsaker kunne rettes opp. For det andre vil det etter hvert kunne oppstå en viss rettspraksis på området, noe FFO tror vil ha positiv betydning for funksjonshemmedes generelle situasjon i arbeidslivet.

§ 15 Håndheving

I lovforslaget legges det opp til at det, med unntak av §§ 11 og 16, er likestillings- og diskrimineringsombudet som skal føre tilsyn med og medvirke til gjennomføringen av loven.

FFO ønsker primært at det opprettes et eget håndhevingsorgan for lov mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Et eget håndhevingsorgan vil bedre kunne ha et særskilt fokus på og bygge opp spisskompetanse om saker og problemstillinger som vedrører personer med nedsatt funksjonsevne.

FFO er bekymret for hvilken kompetanse likestillings- og diskrimineringsombudet favner. I denne sammenheng vil FFO vise til at likestillings- og diskrimineringsombudet er et resultat av en sammenslåing av instanser som har jobbet med diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet. Ombudet har derfor ikke særskilt kompetanse knyttet til diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne.

FFO støtter sekundært at Likestillings- og diskrimineringsombudet håndhever, fører tilsyn med og medvirker til gjennomføringen av loven. Dette forutsetter imidlertid at nødvendig kompetanse tilføres ombudet.

§ 16 Oppreisning og erstatning

FFO vil kommentere bestemmelsens første ledd, om oppreisningsansvar utenfor arbeidslivet. Skyldkravet i den foreslåtte lovteksten er forsett eller *grov* uaktsomhet.

FFO mener at dette må endres til forsett eller *simpel* uaktsomhet. Begrunnelsen for dette er at skyldkravet i *Lov mot diskriminering på grunnlag av etnisitet m.v* er simpel uaktsomhet, og hensynet til harmoni i lovverket tilsier at det ikke bør velges et strengere skyldkrav når man skal ta stilling til oppreisningskrav fra funksjonshemmede, enn i saker der det foreligger et annet grunnlag for slikt krav. På denne bakgrunn støtter FFO utvalgets mindretall (Fjellanger, Buvik og Larsen), i at skyldkravet utenfor arbeidslivet må være simpel uaktsomhet.

Straffelovens §§ 135a

FFO mener at personer med nedsatt funksjonsevne må omfattes av ordlyden i § 135a. Etter bestemmelsen slik den lyder i dag, er det straffbart å fremsette hatefulle ytringer på grunn av en persons hudfarge, etnisk opprinnelse, religion, legning eller leveform. Personer med nedsatt funksjonsevne er ikke omfattet av bestemmelsens ordlyd.

Syseutvalget konkluderer med at de ikke finner grunn til at denne gruppen skal gis vern etter § 135a. Utvalget begrunner dette med at Ytringsfrihetskommisjonen har advart mot ”symbolske markeringer uten videre effekt”. Videre påpeker utvalget at det er et meget lavt antall anmeldelser etter denne bestemmelsen generelt, og at en tilføyelse i bestemmelsen kun vil være av ren symbolverdi, og følgelig ikke er nødvendig.

FFO mener dette ikke kan forsvare at personer med nedsatt funksjonsevne ikke skal gis det samme prinsipielle vernet som de øvrige gruppene som omfattes av § 135a, og mener at dette må tilføyes bestemmelsen.

Straffelovens § 349a

FFO mener at personer med nedsatt funksjonsevne må omfattes av ordlyden i § 349a. Etter bestemmelsen slik den lyder i dag, er det straffbart å nekte en person varer og tjenester på grunn av rase, hudfarge, religion, legning eller leveform. Personer med nedsatt funksjonsevne er ikke omfattet.

Syseutvalget nevner spesielt utestedsdiskriminering som et aktuelt problem for personer med nedsatt funksjonsevne. Strl. § 349a må sees i sammenheng med alkoholloven § 1-8 tredje ledd, som er endret slik at skjenkebevilling vil kunne inndras ved ”gjentatt diskriminering av grunner som nevnt i strl. § 349a”. Utvalgets mindretall påpeker at utestedsdiskriminering er det området der flest mennesker med nedsatt funksjonsevne i størst grad møter diskriminerende holdninger, og det anføres at muligheten til å inndra en skjenkebevilling er det viktigste enkeltvirkemidlet for å motvirke slik diskriminering som ikke er knyttet til tilgjengelighet.

FFO støtter på dette grunnlag utvalgets mindretall (Buvik, Fjellanger, Larsen), da både den signaleffekt og bevisstgjøring en utvidelse vil medføre, gjør at nedsatt funksjonsevne må omfattes av ordlyden i § 349a.

Andre lovendringer

FFO støtter utvalgets forslag til endringer i lovverket for øvrig. FFO mener endringer i de aktuelle lovene (plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven, husleieloven, arbeidsmiljøloven og borettslagsloven) vil bidra til å styrke vernet mot diskriminering for personer med nedsatt funksjonsevne, samt medføre harmoni i antidiskrimineringsreglene.

Når det gjelder forslaget om endring i sosialtjenestelovens § 4-2 a vedrørende ordningen med personlig assistanse, avventer FFO Helse- og omsorgsdepartementets arbeid med endring av retningslinjer og utvidelse av brukergrunnlaget for ordningen. Departementet sier for øvrig at den vil ta utvalgets forslag med i sine vurderinger i dette arbeidet (St.prp.nr.1 (2005-2006)).

Med vennlig hilsen

FUNKSJONSHEMMEDES FELLESGRUPPESAMMENSLUTNING

Margaret S. Ramberg /s/
leder

Liv Arum
generalsekretær