



DET KONGELIGE  
BARNE- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 44

(2007–2008)

---

Om lov om forbud mot diskriminering på  
grunn av nedsatt funksjonsevne  
(diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)





DET KONGELIGE  
BARNE- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 44

(2007–2008)

---

Om lov om forbud mot diskriminering på  
grunn av nedsatt funksjonsevne  
(diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)



## Innhold

<b>1</b>	<b>Hovedinnholdet i proposisjonen</b>	11	3.5.4	Forvaltningsrettslige prinsipper som verner mot diskriminering .....	40
1.1	Innledning.....	11	3.6	Plikt til individuell tilrettelegging ved nedsatt funksjonsevne .....	40
1.2	Sammendrag.....	12	3.6.1	Innledning.....	40
<b>2</b>	<b>Bakgrunn for lovforslaget</b> .....	19	3.6.2	Opplæringsloven.....	40
2.1	Innledning.....	19	3.6.3	Privatskoleloven.....	42
2.2	NOU 2005: 8 Likeverd og tilgjengelighet.....	19	3.6.4	Universitetsloven .....	42
2.2.1	Utvalgets sammensetning og mandat .....	19	3.6.5	Fagskoleloven .....	43
2.2.2	Hovedpunkter i NOU 2005: 8 Likeverd og tilgjengelighet .....	20	3.6.6	Folkehøyskoleloven.....	43
2.2.3	Høringen – høringsinstanser .....	21	3.6.7	Barnehageloven .....	43
2.2.4	Generelle synspunkter fra høringsinstansene.....	25	3.6.8	Sosial- og helselovgivningen.....	44
2.3	Utredning om tidsfrister for krav til universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) og transport.....	26	3.6.8.1	Lov om sosiale tjenester mv.....	44
2.3.1	Tidsfrister for krav om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) .....	26	3.6.8.2	Helselovgivningen .....	44
2.3.1.1	Bakgrunn .....	26	3.6.8.3	Individuell plan.....	45
2.3.1.2	Hovedinnholdet i høringsnotatet.....	26	3.6.8.4	Klage- og tilsynsordninger .....	45
2.3.1.3	Høringen – høringsinstanser .....	26	3.7	Krav til generell tilrettelegging/ universell utforming .....	45
2.3.1.4	Generelle synspunkter fra høringsinstansene.....	30	3.7.1	Innledning.....	45
2.3.2	Tidsfrister for innføring av krav om universell utforming av transportmidler mv. ....	30	3.7.2	Tilgjengelighet til bygg, anlegg og uteområder.....	45
2.4	Utredning om innføring av aktivitets- og rapporteringsplikt i ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov og i diskrimineringsloven ....	31	3.7.3	Ferdsl og transport .....	46
2.4.1	Bakgrunn .....	31	3.7.4	Elektronisk kommunikasjon.....	47
2.4.2	Hovedinnholdet i høringsnotatet.....	31	3.7.5	Politisk deltakelse og valg.....	48
2.4.3	Høringen – høringsinstanser .....	31	3.7.6	Hensynet til universell utforming ved offentlige anskaffelser .....	48
2.4.4	Generelle synspunkter fra høringsinstansene.....	34	3.8	Lov om råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne .....	49
<b>3</b>	<b>Hovedtrekkene i gjeldende rett..</b>	36	<b>4</b>	<b>Oversikt over andre lover.</b>	
3.1	Innledning.....	36	4.1	<b>Andre diskrimineringsfelt</b> .....	50
3.2	Grunnloven § 110 c .....	36	4.2	Innledning.....	50
3.3	Menneskerettsloven .....	36	4.3	Grunnloven og menneskerettsloven .....	50
3.4	Straffeloven .....	37	4.3.1	Sivilrettslig vern .....	50
3.5	Sivilrettslig lovgivning .....	38	4.3.2	Likestillingsloven.....	50
3.5.1	Innledning.....	38	4.3.2	Diskrimineringsloven.....	51
3.5.2	Arbeidsmiljøloven .....	38	4.3.3	Arbeidsmiljøloven .....	51
3.5.2.1	Forbudet mot diskriminering .....	38	4.3.4	Boliglovgivningen .....	51
3.5.2.2	Plikt til tilrettelegging.....	38	4.4	Straffeloven.....	52
3.5.3	Diskrimineringsombudsloven .....	39	4.4.1	Straffeloven § 135 a.....	52
			4.4.2	Straffeloven § 349 a.....	52
			4.4.3	Andre relevante bestemmelser .....	52
			<b>5</b>	<b>Internasjonale forpliktelser.</b>	
			5.1	<b>FN, Europarådet mv.</b> .....	53
			5.2	Innledning.....	53
			5.2.1	FN .....	53
				Verdenserklæringen om menneskerettighetene av 1948.....	53

5.2.2	FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP).....	53	7.4.2.1	Lov om forbud mot diskriminering i arbeidslivet på grunn av nedsatt funksjonsevne .....	66
5.2.3	FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) .....	55	7.4.2.2	Lov om likebehandling av studenter .....	66
5.2.4	FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.....	55	7.4.2.3	Lov om forbud mot diskriminering.....	67
5.2.5	Andre FN-konvensjoner .....	56	7.4.2.4	Lov om forbud mot diskriminering og annen krenkende behandling av barn og elever .....	67
5.3	Europarådet .....	56	7.4.2.5	Lov om Handikappombudsmannen..	67
5.3.1	Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) .....	56	7.4.2.6	Pågående endringsarbeid .....	68
5.3.2	Tilleggsprotokoll nr. 12 til Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) .....	57	7.4.3	Strafferettslig vern .....	68
5.3.3	Den europeiske sosialpakt.....	57	7.5	Andre land .....	68
<b>6</b>	<b>Vern mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne i EU .....</b>	<b>59</b>	<b>8</b>	<b>Rettslig vern mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Valg av lovgivningsmodell .....</b>	<b>69</b>
6.1	Innledning.....	59	8.1	Innledning.....	69
6.2	EUs rådsdirektiv 2000/78/EF .....	60	8.2	Bakgrunn. Rapporter om situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne.....	69
6.2.1	Formål og virkeområde .....	60	8.3	Utvalgets forslag .....	69
6.2.2	Diskrimineringsforbudet .....	60	8.4	Høringsinstansenes syn .....	70
6.2.3	Unntak fra prinsippet om likebehandling.....	60	8.5	Departementets vurdering.....	70
6.2.4	Plikt til rimelig individuell tilrettelegging .....	60	8.5.1	En lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.....	70
6.2.5	Andre plikter etter direktivet .....	61	8.5.2	En samlet lov mot diskriminering utredet i et eget utvalg.....	72
6.2.6	Håndheving, bevisbyrde og sanksjoner .....	61	<b>9</b>	<b>Forbud mot diskriminering .....</b>	<b>74</b>
6.3	EUs tilgjengelighetskrav .....	61	9.1	Innledning.....	74
6.4	EUs regelverk om offentlige anskaffelser .....	61	9.2	Formål.....	74
<b>7</b>	<b>Rettsstilstanden i nordiske land...</b>	<b>63</b>	9.2.1	Innledning.....	74
7.1	Innledning.....	63	9.2.2	Gjeldende rett på liknende områder.....	74
7.2	Danmark .....	63	9.2.3	Utvalgets forslag .....	74
7.2.1	Konstitusjonelle regler .....	63	9.2.4	Høringsinstansenes syn .....	75
7.2.2	Sivilrettslig vern .....	63	9.2.5	Departementets vurdering.....	75
7.2.2.1	Lov om forbud mot forskjellsbehandling på arbeidsmarkedet.....	63	9.3	Virkeområde.....	76
7.2.2.2	Pågående endringsarbeid .....	63	9.3.1	Innledning.....	76
7.2.3	Strafferettslig vern .....	64	9.3.2	Gjeldende rett.....	76
7.3	Finland .....	64	9.3.2.1	Arbeidsmiljøloven .....	76
7.3.1	Konstitusjonelle regler .....	64	9.3.2.2	Likestillingsloven .....	77
7.3.2	Sivilrettslig vern .....	64	9.3.2.3	Diskrimineringsloven.....	77
7.3.2.1	Lov om likebehandling .....	64	9.3.2.4	Forvaltningsrettslige prinsipper som verner mot diskriminering .....	77
7.3.2.2	Arbeidsavtaleloven og liknende lovgivning.....	65	9.3.3	Internasjonale forpliktelser og EU....	78
7.3.2.3	Pågående endringsarbeid .....	65	9.3.4	Nordisk rett .....	78
7.3.3	Strafferettslig vern .....	65	9.3.4.1	Dansk rett .....	78
7.4	Sverige.....	65	9.3.4.2	Finsk rett.....	79
7.4.1	Konstitusjonelle regler .....	65	9.3.4.3	Svensk rett.....	79
7.4.2	Sivilrettslig vern .....	66	9.3.5	Utvalgets forslag .....	79

9.3.5.1	Saklig virkeområde .....	79	9.5.4	Nordiske land .....	95
9.3.5.2	Geografisk virkeområde .....	80	9.5.4.1	Dansk rett.....	95
9.3.6	Høringsinstansenes syn.....	80	9.5.4.2	Finsk rett.....	96
9.3.7	Departementets vurdering .....	81	9.5.4.3	Svensk rett .....	96
9.3.7.1	Saklig virkeområde .....	81	9.5.5	Valg av begreper – diskrimi- nering eller forskjellsbehandling.....	96
9.3.7.2	Vernet personkrets.....	82	9.6	Forbud mot direkte og indirekte diskriminering.....	96
9.3.7.3	Ansvarssubjekter .....	83	9.6.1	Skillet mellom direkte og indirekte diskriminering.....	96
9.3.7.4	Geografisk virkeområde .....	84	9.6.1.1	Utvalgets forslag.....	96
9.4	Diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne.....	84	9.6.1.2	Høringsinstansenes syn.....	96
9.4.1	Innledning .....	84	9.6.1.3	Departementets vurdering .....	97
9.4.2	Gjeldende rett .....	84	9.6.2	Forbudet mot direkte diskriminering .....	97
9.4.3	Internasjonale forpliktelser .....	85	9.6.2.1	Utvalgets forslag.....	97
9.4.4	EU .....	85	9.6.2.2	Høringsinstansenes syn.....	97
9.4.5	Rettstilstanden i noen andre land ....	85	9.6.2.3	Departementets vurdering .....	97
9.4.5.1	Dansk rett.....	85	9.6.3	Forbudet mot indirekte diskriminering .....	98
9.4.5.2	Finsk rett.....	86	9.6.3.1	Utvalgets forslag.....	98
9.4.5.3	Svensk rett .....	86	9.6.3.2	Høringsinstansenes syn.....	100
9.4.5.4	Irsk rett.....	86	9.6.3.3	Departementets vurdering .....	101
9.4.5.5	Britisk rett .....	86	9.6.4	Forholdet mellom det generelle diskrimineringsforbudet og manglende individuell eller generell tilrettelegging .....	103
9.4.5.6	Amerikansk rett.....	86	9.6.4.1	Utvalgets forslag.....	103
9.4.5.7	Canadisk rett.....	87	9.6.4.2	Høringsinstansenes syn.....	103
9.4.5.8	Australsk rett .....	87	9.6.4.3	Departementets vurdering .....	103
9.4.6	Utvalgets forslag.....	87	9.7	Saklig forskjellsbehandling .....	104
9.4.6.1	Nedsatt funksjonsevne som nøkkelbegrep .....	87	9.7.1	Innledning .....	104
9.4.6.2	Nærmere om innholdet i begrepet nedsatt funksjonsevne .....	88	9.7.2	Gjeldende rett .....	104
9.4.6.3	Nærmere om eksisterende, tidligere, fremtidig og antatt nedsatt funksjonsevne, samt andres nedsatte funksjonsevne.....	89	9.7.2.1	Arbeidsmiljøloven.....	104
9.4.7	Høringsinstansenes syn.....	89	9.7.2.2	Likestillingsloven .....	104
9.4.7.1	Om diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne.....	89	9.7.2.3	Diskrimineringsloven .....	104
9.4.7.2	Nærmere om eksisterende, tidligere, fremtidig og antatt nedsatt funksjonsevne, samt andres nedsatte funksjonsevne.....	90	9.7.2.4	Boliglovene .....	105
9.4.8	Departementets vurdering .....	90	9.7.3	Internasjonale forpliktelser og EU ...	105
9.4.8.1	Nedsatt funksjonsevne som nøkkelbegrep .....	90	9.7.4	Nordiske land .....	105
9.4.8.2	Nærmere om innholdet i begrepet nedsatt funksjonsevne .....	91	9.7.4.1	Dansk rett.....	105
9.4.8.3	Nærmere om eksisterende, antatt, tidligere og fremtidig nedsatt funksjonsevne, samt forhold til person med nedsatt funksjonsevne ..	92	9.7.4.2	Finsk rett .....	106
9.5	Forbud mot diskriminering.....	94	9.7.4.3	Svensk rett .....	106
9.5.1	Innledning .....	94	9.7.5	Utvalgets forslag.....	106
9.5.2	Gjeldende rett .....	94	9.7.6	Høringsinstansenes syn.....	107
9.5.2.1	Arbeidsmiljøloven.....	94	9.7.7	Departementets vurdering .....	107
9.5.2.2	Likestillingsloven.....	94	9.8	Forbud mot trakassering.....	109
9.5.2.3	Diskrimineringsloven .....	94	9.8.1	Innledning .....	109
9.5.2.4	Boliglovene .....	95	9.8.2	Gjeldende rett .....	109
9.5.3	EU .....	95	9.8.2.1	Arbeidsmiljøloven.....	109
			9.8.2.2	Likestillingsloven .....	109
			9.8.2.3	Diskrimineringsloven .....	109
			9.8.3	EU .....	110
			9.8.4	Nordisk rett.....	110
			9.8.4.1	Dansk rett.....	110
			9.8.4.2	Finsk rett .....	110
			9.8.4.3	Svensk rett .....	110

9.8.5	Utvalgets forslag .....	111	10.2.2.2	Universell utforming som rettslig standard .....	126
9.8.6	Høringsinstansenes syn .....	112	10.2.2.3	Nærmere om innholdet i et krav til universell utforming .....	127
9.8.7	Departementets vurdering .....	112	10.2.2.4	Generell tilrettelegging/universell utforming. Sentrale hensyn .....	128
9.9	Forbud mot instruks om å diskriminere, trakassere eller gjøre bruk av gjengjeldelse .....	114	10.2.2.5	Pliktsubjektene.....	128
9.9.1	Innledning.....	114	10.2.2.6	Aktivitetsplikt .....	128
9.9.2	Gjeldende rett.....	114	10.2.2.7	Uforholdsmessighetsvurderingen ....	128
9.9.3	EU .....	114	10.2.2.8	Mangelfull tilrettelegging som diskriminering.....	129
9.9.4	Nordisk rett .....	115	10.2.2.9	Forholdet til forskrifter, standarder mv. ....	129
9.9.4.1	Dansk rett .....	115	10.2.3	Høringsinstansenes syn .....	129
9.9.4.2	Finsk rett.....	115	10.2.3.1	Generelle synspunkter .....	129
9.9.4.3	Svensk rett .....	115	10.2.3.2	Universell utforming som rettslig standard .....	130
9.9.5	Utvalgets forslag .....	115	10.2.3.3	Nærmere om innholdet i et krav til universell utforming .....	130
9.9.6	Høringsinstansenes syn .....	115	10.2.3.4	Generell tilrettelegging/universell utforming. Sentrale hensyn .....	132
9.9.7	Departementets vurdering.....	115	10.2.3.5	Pliktsubjektene.....	132
9.10	Forbud mot gjengjeldelse .....	116	10.2.3.6	Aktivitetsplikt .....	133
9.10.1	Innledning.....	116	10.2.3.7	Uforholdsmessighetsvurderingen .....	133
9.10.2	Gjeldende rett.....	116	10.2.3.8	Mangelfull tilrettelegging som diskriminering.....	134
9.10.2.1	Arbeidsmiljøloven .....	116	10.2.3.9	Forholdet til standarder, forskrifter mv. Forskriftshjemmel....	135
9.10.2.2	Likestillingsloven .....	116	10.2.3.10	Andre forhold - rettskrav på tilgang til varer og tjenester.....	135
9.10.2.3	Diskrimineringsloven .....	117	10.2.4	Departementets vurdering.....	136
9.10.3	EU .....	117	10.2.4.1	Innledning.....	136
9.10.4	Nordisk rett .....	117	10.2.4.2	Universell utforming som rettslig standard .....	136
9.10.4.1	Dansk rett .....	117	10.2.4.3	Nærmere om innholdet i et krav om universell utforming .....	137
9.10.4.2	Finsk rett.....	117	10.2.4.4	Generell tilrettelegging (universell utforming). Sentrale hensyn.....	141
9.10.4.3	Svensk rett .....	117	10.2.4.5	Pliktsubjektene – virksomhet rettet mot allmennheten.....	142
9.10.5	Utvalgets forslag .....	117	10.2.4.6	Aktivitetsplikt .....	143
9.10.6	Høringsinstansenes syn .....	118	10.2.4.7	Uforholdsmessighetsvurderingen ....	144
9.10.7	Departementets vurdering.....	118	10.2.4.8	Mangelfull generell tilrette- legging som diskriminering .....	145
9.11	Forbud mot medvirkning .....	119	10.2.4.9	Forholdet til forskrifter, standarder mv. Forskriftshjemmel ...	146
9.11.1	Innledning.....	119	10.2.4.10	Andre forhold – rettskrav på tilgang til varer og tjenester.....	147
9.11.2	Gjeldende rett.....	120	10.2.4.11	Likestillings- og diskrimi- neringsombudets og Likestillings- og diskrimi- neringsnemndas kompetanse.....	147
9.11.3	Utvalgets forslag .....	120	10.3	Tidsfrister for krav om universell utforming av nye og eksisterende bygninger.....	149
9.11.4	Høringsinstansenes syn .....	120			
9.11.5	Departementets vurdering.....	120			
9.12	Positiv særbehandling .....	121			
9.12.1	Innledning.....	121			
9.12.2	Gjeldende rett.....	121			
9.12.3	EU og internasjonale forpliktelser ...	122			
9.12.4	Nordisk rett .....	123			
9.12.4.1	Dansk rett .....	123			
9.12.4.2	Finsk rett.....	123			
9.12.4.3	Svensk rett .....	123			
9.12.5	Utvalgets forslag .....	123			
9.12.6	Høringsinstansenes syn .....	124			
9.12.7	Departementets vurdering.....	124			
<b>10</b>	<b>Plikt til tilrettelegging .....</b>	<b>126</b>			
10.1	Innledning.....	126			
10.2	Plikt til generell tilrettelegging (universell utforming) .....	126			
10.2.1	Innledning.....	126			
10.2.2	Utvalgets forslag .....	126			
10.2.2.1	Innledning.....	126			



10.3.1	Innledning .....	149	10.5.4	Høringsforslag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.....	157
10.3.2	Utvalgets forslag .....	149	10.5.4.1	Lovforankring .....	157
10.3.2.1	Lovforankring av plikt til universell utforming av bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten .....	149	10.5.4.2	Definisjon av IKT.....	157
10.3.2.2	Krav til nye bygninger mv. ....	150	10.5.4.3	Virkeområde for plikten .....	157
10.3.2.3	Krav til eksisterende bygninger mv. ....	150	10.5.4.4	Tidsfrister og utarbeidelse av standarder/retningslinjer .....	158
10.3.2.4	Håndheving, dispensasjonsadgang, forskrifter og standarder .....	150	10.5.4.5	Nærmere om håndheving av lovpålegg .....	158
10.3.3	Høringsinstansenes syn.....	151	10.5.4.6	Forskrifter .....	159
10.3.3.1	Lovforankring av plikt til universell utforming av nye og eksisterende bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten .....	151	10.5.5	Høringsinstansenes syn.....	160
10.3.3.2	Krav til nye bygninger mv. ....	151	10.5.5.1	Lovforankring .....	160
10.3.3.3	Krav til eksisterende bygninger mv. ....	151	10.5.5.2	Definisjon av IKT.....	160
10.3.3.4	Håndheving, dispensasjonsadgang mv., forskrifter og standarder .....	152	10.5.5.3	Virkeområde for plikten .....	160
10.3.4	Departementets vurdering .....	153	10.5.5.4	Tidsfrister og utarbeidelse av standarder/retningslinjer .....	161
10.3.4.1	Lovforankring av plikt til universell utforming av nye og eksisterende bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten .....	153	10.5.5.5	Nærmere om håndheving av lovpålegg .....	163
10.3.4.2	Krav til nye bygninger mv. ....	153	10.5.6	Departementets vurdering .....	165
10.3.4.3	Krav til eksisterende bygninger mv. ....	154	10.5.6.1	Lovforankring .....	165
10.3.4.4	Håndheving, dispensasjonsadgang mv., forskrifter og standarder .....	154	10.5.6.2	Definisjon av IKT.....	166
10.4	Tidsfrister for krav om universell utforming av nye transportmidler mv.....	155	10.5.6.3	Virkeområde for plikten .....	166
10.4.1	Innledning .....	155	10.5.6.4	Tidsfrister og utarbeidelse av standarder/ retningslinjer .....	169
10.4.2	Mindretallets forslag og høringen ....	155	10.5.6.5	Nærmere om håndheving av lovpålegg .....	171
10.4.3	Samferdselsdepartementets utredning .....	155	10.5.6.6	Forskrifter .....	174
10.4.4	Det videre arbeidet med å innføre krav om universell utforming av nye transportmidler .....	155	10.5.6.7	Oppsummering.....	174
10.5	Tidsfrister for krav om generell tilrettelegging/ universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) .....	156	10.6	Plikt til individuell tilrettelegging ....	174
10.5.1	Innledning .....	156	10.6.1	Innledning .....	174
10.5.2	Forslag fra mindretall i utvalget, høringen og departementets oppfølging.....	156	10.6.2	Utvalgets forslag.....	174
10.5.3	Konsekvensanalysen fra NTNU Samfunnsforskning .....	156	10.6.2.1	Sentrale hensyn .....	174
			10.6.2.2	Medansvar for kartlegging av tilretteleggingsbehovet.....	175
			10.6.2.3	Uforholdsmessighetsbegrensningen .....	175
			10.6.2.4	Arbeidslivet .....	176
			10.6.2.5	Skole og utdanning .....	176
			10.6.2.6	Barnehage .....	177
			10.6.2.7	Visse offentlige tilbud særskilt rettet mot personer med nedsatt funksjonsevne .....	177
			10.6.2.8	Mangelfull tilrettelegging som diskriminering .....	177
			10.6.3	Høringsinstansenes syn.....	178
			10.6.3.1	Sentrale hensyn .....	178
			10.6.3.2	Medansvar for kartlegging av tilretteleggingsbehovet .....	178
			10.6.3.3	Uforholdsmessighetsbegrensningen .....	178
			10.6.3.4	Arbeidslivet .....	178
			10.6.3.5	Skole og utdanning .....	179
			10.6.3.6	Barnehage .....	179

10.6.3.7	Visse offentlige tilbud særskilt rettet mot personer med nedsatt funksjonsevne.....	179	12.2.2.2	Fullmektig .....	194
10.6.3.8	Mangelfull tilrettelegging som diskriminering.....	179	12.2.3	Organisasjoners rolle i sivilprosessen.....	194
10.6.4	Departementets vurdering.....	180	12.2.3.1	Søksmålsadgang og partsstilling.....	194
10.6.4.1	Sentrale hensyn.....	180	12.2.3.2	Gruppesøksmål og gruppe-representasjon.....	195
10.6.4.2	Medansvar for kartlegging av tilretteleggingsbehovet.....	181	12.2.3.3	Prosessfullmektig .....	195
10.6.4.3	Uforholdsmessighetsbegrensningen.....	181	12.2.3.4	Hjelpeintervensjon og partshjelp.....	195
10.6.4.4	Arbeidslivet.....	182	12.3	Utvalgets forslag .....	196
10.6.4.5	Skole og utdanning .....	183	12.4	Høringsinstansenes syn .....	196
10.6.4.6	Barnehage.....	185	12.5	Departementets vurdering.....	197
10.6.4.7	Tjenestetilbud etter sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven.....	185	<b>13</b>	<b>Aktivitets- og rapporteringsplikt..</b>	<b>198</b>
10.6.4.8	Mangelfull tilrettelegging som diskriminering.....	186	13.1	Innledning.....	198
<b>11</b>	<b>Bevisbyrde. Arbeidsgivers opplysningsplikt i ansettelsessaker .....</b>	<b>188</b>	13.2	Gjeldende rett.....	198
11.1	Bevisbyrdespørsmål .....	188	13.2.1	Likestillingsloven .....	198
11.1.1	Innledning.....	188	13.2.2	Liknende bestemmelser i noen andre land.....	198
11.1.2	Gjeldende rett.....	188	13.2.2.1	Finland .....	199
11.1.2.1	Likestillingsloven .....	188	13.2.2.2	Sverige .....	199
11.1.2.2	Arbeidsmiljøloven .....	188	13.2.2.3	Storbritannia.....	199
11.1.2.3	Diskrimineringsloven .....	188	13.3	Internasjonale forpliktelser .....	200
11.1.2.4	Boliglovgivningen .....	188	13.4	Holgersenutvalgets forslag i NOU 2002:12 Rettslig vern mot etnisk diskriminering og høringen ...	200
11.1.3	EU.....	189	13.5	Syseutvalgets forslag og høringen ....	201
11.1.4	Nordisk rett .....	189	13.6	Departementets høringsforslag om aktivitets- og rapporteringsplikt..	202
11.1.4.1	Dansk rett .....	189	13.6.1	Bakgrunn .....	202
11.1.4.2	Finsk rett.....	189	13.6.2	Hovedinnholdet i høringsbrevet .....	202
11.1.4.3	Svensk rett .....	189	13.7	Høringsinstansenes syn .....	203
11.1.5	Utvalgets forslag .....	189	13.7.1	Aktivitetsplikt i diskrimineringsloven.....	203
11.1.6	Høringsinstansenes syn .....	190	13.7.2	Virkosheter som bør omfattes av aktivitets- og rapporteringsplikt....	204
11.1.7	Departementets vurdering.....	191	13.7.3	Regler om aktivitets- og rapporteringsplikt i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven i forhold til Svalbard og Jan Mayen...	205
11.2	Arbeidsgivers opplysningsplikt i ansettelsessaker .....	192	13.7.4	Rapporteringsplikt i diskrimineringsloven og i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven .....	205
11.2.1	Innledning.....	192	13.7.5	Avgrensning av rapporteringsplikten .....	206
11.2.2	Gjeldende rett.....	192	13.7.6	Bestemmelser om rapportering i kommuneloven og regnskapsloven ..	206
11.2.3	Utvalgets forslag .....	193	13.8	Departementets vurdering.....	207
11.2.4	Høringsinstansenes syn .....	193	13.8.1	Behov og nytte for aktivitets- og rapporteringsplikten .....	207
11.2.5	Departementets vurdering.....	193	13.8.2	Hvem bør omfattes av en aktivitets- og rapporteringsplikt?.....	208
<b>12</b>	<b>Organisasjoner som fullmektig og prosessfullmektig i diskrimineringsaker .....</b>	<b>194</b>	13.8.3	Regler om aktivitets- og rapporteringsplikt i forhold til Svalbard og Jan Mayen .....	209
12.1	Innledning.....	194	13.8.4	Aktivitetspliktens innhold .....	209
12.2	Gjeldende rett.....	194			
12.2.1	Innledning.....	194			
12.2.2	Organisasjoners rolle i forvaltningsprosessen.....	194			
12.2.2.1	Partsstilling .....	194			

13.8.5	Rapporteringsplikten innhold.....	211	15.3.6.2	Erstatning for økonomisk tap .....	227
13.8.6	Plassering av aktivitets- og rapporteringsplikten.....	212	15.3.6.3	Generelt.....	227
13.8.7	Håndheving av aktivitets- og rapporteringsplikten.....	212			
<b>14</b>	<b>Håndheving av loven</b> .....	214	<b>16</b>	<b>Andre lovendringer</b> .....	229
14.1	Innledning .....	214	16.1	Innledning .....	229
14.2	Gjeldende rett .....	214	16.2	Arbeidsmiljøloven.....	229
14.3	EU .....	215	16.2.1	Innledning .....	229
14.4	Nordisk rett.....	215	16.2.2	Gjeldende rett .....	230
14.4.1	Dansk rett.....	215	16.2.3	Utvalgets forslag.....	230
14.4.2	Finsk rett .....	215	16.2.4	Høringsinstansenes syn.....	231
14.4.3	Svensk rett .....	215	16.2.5	Departementets vurdering .....	231
14.5	Hvilket organ skal håndheve diskriminerings- og tilgjengelighetsloven? .....	216	16.3	Boliglovgivningen.....	232
14.5.1	Utvalgets forslag.....	216	16.3.1	Innledning .....	232
14.5.2	Høringsinstansenes syn.....	217	16.3.2	Gjeldende rett .....	232
14.5.3	Departementets vurdering .....	217	16.3.2.1	Innledning .....	232
14.6	Nærmere om Likestillings- og diskrimineringsombudets på- driverrolle, kompetanserolle og forholdet til eksisterende organer ...	218	16.3.2.2	Eierseksjonsloven .....	232
14.6.1	Innledning .....	218	16.3.2.3	Husleieloven .....	232
14.6.2	Høringsinstansenes syn.....	219	16.3.2.4	Bustadbyggjelagslova .....	232
14.6.3	Departementets vurdering .....	219	16.3.2.5	Burettslagslova .....	233
<b>15</b>	<b>Sivilrettslige reaksjoner ved brudd på loven</b> .....	221	16.3.3	Utvalgets forslag.....	233
15.1	Innledning .....	221	16.3.4	Høringsinstansenes syn.....	233
15.2	Pålegg om retting, stansing mv. og tvangsmulkt .....	221	16.3.5	Departementets vurdering .....	233
15.2.1	Gjeldende rett .....	221	16.4	Diskrimineringsombudsloven .....	234
15.2.1.1	Pålegg om retting, stansing mv. ....	221	16.4.1	Innledning .....	234
15.2.1.2	Tvangsmulkt .....	221	16.4.2	Gjeldende rett .....	235
15.2.2	EU .....	222	16.4.3	Utvalgets forslag.....	235
15.2.3	Utenlandsk rett.....	222	16.4.4	Høringsinstansenes syn.....	235
15.2.4	Utvalgets forslag.....	222	16.4.5	Departementets vurdering .....	235
15.2.5	Høringsinstansenes synspunkter ....	222	16.5	Forslag om endringer i andre lover som følges opp av andre departementer .....	235
15.2.6	Departementets vurdering .....	222	16.5.1	Innledning .....	235
15.3	Oppreisning og erstatning.....	223	16.5.2	Utvalgets forslag.....	235
15.3.1	Gjeldende rett .....	223	16.5.3	Høringsinstansenes syn.....	236
15.3.1.1	Oppreisning for ikke-økonomisk tap.....	223	16.5.4	Departementets vurdering .....	236
15.3.1.2	Erstatning for økonomisk tap.....	223	16.5.4.1	Dagaktivitet.....	236
15.3.2	EU .....	223	16.5.4.2	Brukerstyrt personlig assistanse ....	236
15.3.3	Utenlandsk rett.....	224	16.6	Forslag til endringer i andre lover som er fulgt opp av andre departementer .....	237
15.3.3.1	Dansk rett.....	224	16.6.1	Innledning .....	237
15.3.3.2	Finsk rett .....	224	16.6.2	Plan- og bygningsloven.....	237
15.3.3.3	Svensk rett .....	224	16.6.3	Straffeloven .....	237
15.3.4	Utvalgets forslag.....	224	<b>17</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	239
15.3.5	Høringsinstansenes syn.....	224	17.1	Innledning .....	239
15.3.6	Departementets vurdering .....	225	17.2	Vurdering av nytte og avveininger ...	239
15.3.6.1	Oppreisning for ikke-økonomisk tap.....	225	17.2.1	Innledning .....	239
			17.2.2	Nytte ved økt tilgjengelighet.....	240
			17.2.2.1	Noen utgangspunkter .....	240
			17.2.2.2	Nytteeffekt ved økt arbeidslivsdeltakelse .....	240
			17.2.2.3	Nytteeffekt ved universell utforming av bygninger .....	240

17.2.2.4	Nytteeffekt ved innføring av tidsfrister for krav om universell utforming av IKT .....	241	17.4.2	Kostnader ved håndheving av nye krav om universell utforming av IKT- Direktoratet for forvaltning og IKT .....	245
17.2.3	Nytte ved aktivitets- og rapporteringsplikt i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og i diskrimineringsloven .....	241	17.4.3	Andre kostnader for offentlig sektor .....	245
17.2.4	Avveininger av nytte og kostnader ved lovforslaget .....	241	17.4.3.1	Plikten til saklig behandling i offentlig sektor .....	245
17.3	Kostnader ved lovforslaget .....	242	17.4.3.2	Lovens tilretteleggingsbestemmelse - plikt til universell utforming i § 9 .....	245
17.3.1	Oversikt .....	242	17.4.3.3	Kostnader – tidsfrister for krav om universell utforming av IKT .....	245
17.3.2	Tilretteleggingsbestemmelsene .....	242	17.4.3.4	Kostnader - Aktivitets- og rapporteringsplikt i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og i diskrimineringsloven .....	246
17.3.2.1	Innledning .....	242	17.4.3.5	Konsekvenser for rettsapparatet .....	247
17.3.2.2	Plikten til universell utforming i lovutkastet § 9 .....	242	17.5	Konsekvenser for privat sektor mv. ....	247
17.3.2.3	Kostnader ved tidsfrister for krav om universell utforming av IKT .....	244	<b>18</b>	<b>Merknader til de enkelte lovbestemmelsene .....</b>	<b>249</b>
17.3.2.4	Plikt til individuell tilrettelegging (lovforslaget § 12) .....	244			
17.4	Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige .....	245			
17.4.1	Kostnader - Likestillings- og diskrimineringsapparatet .....	245			

<b>Forslag til lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven) .....</b>	<b>273</b>
---	------------



DET KONGELIGE  
BARNE- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 44

(2007–2008)

## Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)

*Tilråding fra Barne- og likestillingsdepartementet av 4. april 2008,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### 1 Hovedinnholdet i proposisjonen

#### 1.1 Innledning

Regjeringen legger med dette frem forslag til lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven). Formålet med loven er å styrke det rettslige vernet mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne ble grundig dokumentert i NOU 2001: 22 *Fra bruker til borger. Rapporten Full deltakelse for alle, Utviklingstrekk 2001-2006*, utgitt av Sosial- og helsedirektoratet og Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne, viser at utviklingen siden 2001 bekrefter at det fortsatt er et stykke å gå før målene er nådd.

Det er uakseptabelt at noen grupper får begrenset sine muligheter og rettigheter i det norske samfunnet fordi de utsettes for diskriminering, enten i form av for eksempel direkte og indirekte diskriminering, trakassering mv., eller i form av diskriminering på grunn av manglende tilgjengelighet. Diskrimineringsvernet for personer med nedsatt funksjonsevne fremhever spesielt betydningen av tilgjengelighet.

Regjeringen har et sterkt fokus på like muligheter og på å legge til rette for aktiv samfunnsdeltakelse for alle. Inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne på alle samfunnsarenaer er avgjørende og av stor betydning for den enkelte, men også avgjørende for samfunnet. Personer med nedsatt funksjonsevne skal ikke bare utløse sine rettigheter, men også være i stand til å utøve sin plikt som likeverdige og likestilte samfunnsborgere.

En lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne, og andre lovendringer foreslått i denne proposisjonen, utgjør et bedre og mer helhetlig grunnlag for å bekjempe diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.

Regjeringen vil samtidig understreke at et bedre lovverk kun er ett av flere virkemidler for å bekjempe diskriminering. Holdnings- og påvirkningsarbeid er viktig for å gi økt kunnskap om personer med nedsatt funksjonsevne, og blant annet om hva slags handlinger og ytringer som vil forstås som diskriminering. Det er også viktig for regjeringen å bygge ned diskriminerende fysiske barrierer og manglende tilgjengelighet. Som et ledd i det å motvirke fremtidige barrierer vil det å gjøre samfunnet universelt utformet være viktig.

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven er todelt, med en diskrimineringsdel og en tilgjengelighetsdel. Delene er nært tilknyttet hverandre, da brudd på bestemmelsene i tilgjengelighetsdelen kan medføre diskriminering. Diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne kan på den annen side skje uten at det foreligger brudd på tilgjengelighetsbestemmelsene.

Lovens formål er å fremme likestilling og likeverd, sikre like muligheter og rettigheter, og å hindre diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Loven skal bidra til nedbygging av samfunns-kapte funksjonshemmende barrierer, og hindre at nye skapes. Loven skal gjelde på alle samfunnsområder, også for arbeidslivet. Direkte og indirekte diskriminering forbyes. Loven fastsetter også forbud mot trakassering, og forbud mot å gi instruks om å diskriminere, trakassere eller gjøre bruk av gjengjeldelse, samt forbud mot medvirkning til diskriminering. For å sikre at den som klager over brudd på lovens forbud ikke blir utsatt for negative reaksjoner, innføres også et forbud mot gjengjeldelse etter loven. Det innføres en plikt til generell tilrettelegging (universell utforming) og individuell tilrettelegging, og en særskilt plikt til tilrettelegging på noen utvalgte samfunnsområder.

Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig. Plikten omfatter virksomheter rettet mot allmennheten. Universell utforming sikrer derfor ikke bare tilgjengelighet, men tilgjengelighet på likeverdige vilkår. Tilretteleggingen skal skje gjennom hovedløsningen slik at virksomhetens alminnelige funksjoner skal kunne benyttes av flest mulig. Også for eksempel gravide, foreldre med små barn og mange eldre vil dra fordeler av bedret tilgjengelighet i form av et universelt utformet samfunn. I enkelte situasjoner er ikke generelle tilretteleggingskrav tilstrekkelig for å sikre alle personer med nedsatt funksjonsevne tilgjengelighet. Det er foreslått plikt til individuell tilrettelegging der hvor universell utforming ikke tilgodeser alle, på områdene arbeidsliv, skole og utdanning, barnehage og visse kommunale tilbud.

Reaksjoner ved brudd på lovens forbud er sivilrettslige: oppreisning og erstatning for økonomisk tap. I arbeidslivet forslås en bestemmelse om oppreisning uavhengig av skyld, mens det ellers må foreligge vanlig erstatningsbetingende uaktsomhet for å få oppreisning. Det foreslås at Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal håndheve diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Nemnda kan

gi pålegg om stansing og retting mv. samt ilegge tvangsmulkt dersom pålegget ikke blir etterkommet. Tidsfrister for universell utforming av IKT skal håndheves av Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI).

## 1.2 Sammendrag

*Kapittel 2* omhandler bakgrunnen for forslaget til ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov, herunder Syseutvalgets mandat, innstillingen fra utvalget og generelle synspunkter fra høringen. Oppfølgingen av forslaget fra et mindretall i utvalget om tidsfrister for krav til universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologi, samt høringen, blir også omtalt. Videre blir det gjort rede for bakgrunnen for og høringen om forslaget til aktivitets- og rapporteringsplikt i ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov og i diskrimineringsloven.

*I kapittel 3* gjennomgås de bestemmelsene i gjeldende norsk rett som gir vern mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.

Beskrivelsen tar utgangspunkt i Grunnloven § 110 c om plikt til å sikre menneskerettighetene. I tillegg gis det en kort beskrivelse av menneskerettsloven av 1999 og betydningen av nedsatt funksjonsevne i strafferettslig forstand.

Det blir gjort rede for hovedtrekkene i det sivilrettslige vernet mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Sentralt her står de nye likebehandlingsreglene i arbeidsmiljøloven kapittel 13. Diskrimineringsombudsloven blir også gjort rede for. Alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om krav til lovmessighet og saklighet gir et visst vern mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Annen lovgivning for eksempel om helse- og sosialomsorg eller om opplæring gir ikke noe vern mot diskriminering, men den gir individuelle rettigheter som utløses av nedsatt funksjonsevne. Det gjøres derfor rede for individuelle rettigheter etter opplæringsloven, privatskoleloven, universitets- og høyskoleloven, fagskoleutdanningsloven, folkehøyskoleloven, barnehageloven og sosial- og helselovgivningen.

Det er videre gitt en oversikt over lovgivning av betydning for tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne for å klargjøre på hvilke områder, på hvilken måte og i hvilken grad tilgjengelighet er ivaretatt i norsk rett. Her gjennomgås relevante bestemmelser i plan- og bygningsloven, når det gjelder samferdsel og elektronisk kommunikasjon, ved politisk deltakelse og valg, samt hensynet til universell utforming ved offentlige anskaf-

felser. Tilslutt omtales lov 17. juni 2005 nr. 58 om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar m.m.

I *kapittel 4* blir det gitt en kortfattet oversikt over andre diskrimineringsfelt. Beskrivelsen tar utgangspunkt i Grunnloven §§ 2 (fri religionsutøvelse), 110 a (plikt for statens myndigheter å tilrettelegge for utvikling av samisk språk, kultur og samfunnsliv), 110 c (plikt for statens myndigheter å respektere og sikre menneskerettighetene), 100 (ytringsfrihet). Det gis en kort beskrivelse av menneskerettsloven av 1999.

Det blir gjort rede for hovedtrekkene i det sivilrettslige vernet mot diskriminering på grunn av kjønn, etnisitet, religion mv. Det gis en oversikt over likestillingsloven, diskrimineringsloven, arbeidsmiljøloven og boliglovgivningen. Tilslutt gjøres det rede for straffelovens bestemmelser når det gjelder diskriminering på annet grunnlag enn nedsatt funksjonsevne.

I *kapittel 5* behandles vernet mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne etter internasjonal rett, herunder konvensjoner vedtatt av FN og Europarådet.

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) med to tilleggsprotokoller er inkorporert i norsk lov gjennom menneskerettsloven. SP inneholder ingen bestemmelser som spesielt omhandler rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. SP inneholder likevel flere bestemmelser av betydning for vernet mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne, se blant annet artiklene 2 nr. 1, 6, 7, 14, 17, 25 og 26.

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) er inkorporert i norsk lov gjennom menneskerettsloven. Mange av rettighetene i ØSK er knyttet til ytelser fra staten. For øvrig forbyr ØSK artikkel 2 nr. 2 diskriminering på grunn av «rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller status for øvrig». Forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne faller inn under «status for øvrig».

FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne ble undertegnet av Norge i 2007, men er ennå ikke ratifisert. Det er først når konvensjonen blir ratifisert at den blir den rettslig bindende for Norge. Sentralt i konvensjonen er blant annet artikkel 9 om tilgjengelighet. Artiklene 2 (definisjoner, herunder definisjoner av «discrimination», «reasonable accommodation» og «universal design»), 12 (rettslig handleevne) og 31 (statistikk og innsamling av personsopplysninger) mv. har også betydning for personer med nedsatt funksjonsevnes rett til å delta i samfunnslivet.

Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven. EMK inneholder mange av de samme rettighetene som SP og har ingen bestemmelser som direkte gjelder personer med nedsatt funksjonsevne.

Den europeiske sosialpakt fra 1961 ble revidert i 1996. Konvensjonens innhold tilsvarer langt på vei ØSK.

*Kapittel 6* gir en oversikt over relevant EU-rett. Kapitlet behandler både diskrimineringsvernet etter EU-retten og EU-rettslige regler av betydning for tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne.

Selv om Norge ikke er medlem av EU, har EUs regelverk betydelig innflytelse på norsk rett. Store deler av EU-retten er bindende for Norge gjennom EØS-avtalen. Et sentralt direktiv er EUs rådsdirektiv 2000/78/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling i arbeidslivet som pålegger statene å etablere vern mot diskriminering på arbeidslivets område på en rekke grunnlag, blant annet «disability». EUs rådsdirektiv 2000/78/EF er ikke innlemmet i EØS-avtalen. Norge er derfor ikke rettslig forpliktet til å følge direktivet. Norge har likevel valgt å lovfeste kravene i direktivet i arbeidsmiljøloven kapittel 13.

I *kapittel 7* beskrives hovedtrekkene i rettstilstanden når det gjelder vern mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne i Danmark, Finland og Sverige. Både sivilrettslig og strafferettslig lovgivning omtales, og i den grad det foreligger et grunnlovsvern blir dette omtalt. Også håndhevningsapparatet nevnes. Det blir videre redegjort for pågående relevant lovarbeid i disse landene.

*Kapittel 8* omhandler behov for rettslig vern mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne og valg av lovgivningsmodell. Det tas utgangspunkt i rapporter om situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne, blant annet Manneråkutvalgets utredning NOU 2001: 22 *Fra bruker til borger* og rapporten *Full deltakelse for alle, Utviklingstrekk 2001-2006*, utarbeidet av Sosial- og helsedirektoratet og Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne. Det blir gjort rede for valg av lovgivningstype der det skisseres tre mulige former for lovforankring; Grunnloven, et strafferettslig vern eller et sivilrettslig vern. Departementet gjør i dette kapitlet rede for svakheter i dagens lovverk og går i likhet med utvalget inn for en sivilrettslig diskriminerings- og tilgjengelighetslov. Det understrekes at diskrimineringslovgivning ikke utelukker behov for andre tiltak. Det blir gjort rede for at det har skjedd et skifte i perspek-

tiv i tilnærmingen for personer med nedsatt funksjonsevne fra et velferds- og omsorgsperspektiv til et menneskerettsperspektiv. Departementet går inn for at loven bør gjelde på alle samfunnsområder. Etter departementets vurdering må en plikt til tilrettelegging inngå som en del av lovens vern mot diskriminering. Mange opplever det diskriminerende at deltakelsesmulighetene begrenses ved manglende tilgjengelighet.

På bakgrunn av utvalgets forslag blir det avslutningsvis gjort rede for igangsettingen av arbeidet med en samlet diskrimineringslov. Et lovutvalg under ledelse av professor dr. juris Hans Petter Graver ble oppnevnt 1. juni 2007 og skal utrede en samlet, generell diskrimineringslov for flere diskrimineringsgrunnlag og samfunnsområder. Utvalget skal videre utrede spørsmålet om ratifikasjon av tilleggsprotokoll 12 til Den europeiske menneskerettskonvensjon. Det følger også av mandatet at utvalget skal utrede spørsmålet om en grunnlovbestemmelse om vern mot diskriminering, med mindre en grunnlovskommisjon oppnevnt av Stortinget får i oppdrag å utrede dette.

I *kapittel 9* blir departementets forslag om lovens forbud mot diskriminering behandlet. Innledningsvis behandles lovens formål. Departementet foreslår at lovens formål bør være å fremme likestilling og likeverd, sikre like muligheter og rettigheter til samfunnsdeltakelse for alle uavhengig av funksjonsevne, og å hindre diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Et viktig mål er dermed å sikre like muligheter for personer med og uten nedsatt funksjonsevne. Videre foreslås det at loven skal bidra til nedbygging av samfunnskapte funksjonshemmende barrierer, og hindre at nye skapes.

Departementet foreslår at loven i utgangspunktet skal komme til anvendelse på alle samfunnsområder hvor diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne kan forekomme. Familieliv og personlige forhold unntas særskilt. Lovens geografiske virkeområde avgrenses på tradisjonell måte, ved at alle handlinger foretatt i riket er omfattet. Departementet mener at det er behov for å skille mellom lovens diskrimineringsforbud og lovens tilretteleggingsbestemmelser når det gjelder anvendelsen på Svalbard, Jan Mayen, den norske kontinentalsokkelen og på norske skip i utenriksfart og norske luftfartøyer i internasjonal trafikk.

Tilretteleggingsreglene i forslaget til diskriminerings- og tilgjengelighetslov og aktivitetsplikten står i en særstilling, og det bør vurderes nærmere om denne delen av loven bør gjelde for disse områdene. Departementet foreslår derfor at Kongen ved forskrift gis kompetanse til å bestemme om til-

gjengelighetsreglene og aktivitetsplikten får anvendelse på Svalbard og Jan Mayen. Spørsmålet om tilgjengelighetsbestemmelsene bør gjelde for den norske kontinentalsokkelen og for norske skip og luftfartøyer uansett hvor de befinner seg, bør også avgjøres ved forskrift. Departementet foreslår også at det i virkeområdebestemmelsen gis adgang til å fastsette ved forskrift om loven skal gjelde for utsendte arbeidstakere.

Det foreslås et forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.

Forståelsen av begrepene funksjonshemming og nedsatt funksjonsevne blir drøftet, og det redegjøres for hvorfor begrepet «nedsatt funksjonsevne» foretrekkes fremfor «funksjonshemming». Nedsatt funksjonsevne er en betegnelse på fysiske, psykiske og kognitive forutsetninger hos et individ. Med nedsatt funksjonsevne menes tap av eller skade på en kroppsdel eller i en av kroppens funksjoner. Dette kan for eksempel dreie seg om nedsatt bevegelses, syns- eller hørselsfunksjon, nedsatt kognitiv funksjon, eller ulike funksjonsnedsettelser pga. allergi, hjerte- eller lungesykdommer. Loven gir et vern mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne, men ikke mot andre former for diskriminering. Det er ikke oppstilt noe krav om varighet og alvorlighetsgrad, men det forutsettes at begrepet ikke omfatter bagatellmessige forhold eller forhold av helt forbigående art, for eksempel et benbrudd. Det avgjørende er om nedsatt funksjonsevne brukes som grunnlag for å behandle mennesker dårligere enn andre. Vernet omfatter i tillegg til diskriminering på grunn av eksisterende nedsatt funksjonsevne, også diskriminering på grunn av funksjonsevne som har vært nedsatt, vil kunne bli nedsatt eller antas å være nedsatt. I tillegg omfattes diskriminering på grunn av forhold til annen person med nedsatt funksjonsevne.

Departementet legger til grunn at all forskjellsbehandling som er ulovlig, anses som diskriminering i lovens forstand. Det foreslås et forbud mot direkte diskriminering. Direkte diskriminering forekommer når en handling eller unnlattelse har som formål eller virkning at personer på grunn av nedsatt funksjonsevne blir behandlet dårligere enn andre blir, er blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon. Det stilles ikke krav om at det skal foreligge noen hensikt om å diskriminere. Loven fastsetter også et forbud mot indirekte diskriminering. Indirekte diskriminering omfatter tilfeller hvor en tilsynelatende nøytral handling, bestemmelse, praksis e.l. fører til at personer med nedsatt funksjonsevne faktisk blir behandlet dårligere enn andre.



Det presiseres at det ikke foreligger diskriminering dersom handlingen er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og den ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller dem som forskjellsbehandles.

Departementet foreslår et særskilt forbud mot trakassering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Selv om enkelte former for trakassering av personer med nedsatt funksjonsevne vil kunne fanges opp av annet lovverk, eventuelt av lovens generelle forbud, utgjør trakassering en særlig form for diskriminering som bør forbys på generell basis. Med trakassering menes handlinger, unnlater eller ytringer som er rettet mot en eller flere enkeltpersoner på grunn av nedsatt funksjonsevne, og som faktisk virker eller har til formål å virke krenkende, skremmende, fiendtlig, nedverdiggende eller ydmykende. Forbudet mot trakassering er absolutt.

Det er også foreslått et særskilt forbud mot instruks om å diskriminere, trakassere eller gjøre bruk av gjengjeldelse. Selv om diskriminerende eller trakasserende handlinger eller gjengjeldelsehandlinger med utgangspunkt i en instruks vil rammes av forbudene mot diskriminering, trakassering eller gjengjeldelse, vil et forbud som nevnt kunne ramme instruksene i seg selv, uavhengig av om den har resultert i en konkret diskriminerende, trakasserende eller gjengjeldende handling eller ikke. I slike situasjoner vil handlingen være fullbyrdet fra instruksgeberens side i og med instruksene.

Det foreslås et forbud mot gjengjeldelse. Vernet mot gjengjeldelse gjelder for en person som har fremmet klage eller har gitt uttrykk for at klage over brudd på loven kan bli fremmet. Vitner i en klagesak foreslås også vernet etter bestemmelsen. Utenfor vernet mot gjengjeldelse faller de tilfeller der klageren/ vitnet har opptrådt grovt uaktsomt.

Videre er det foreslått et forbud mot å medvirke til diskriminering. Ved et slikt forbud, sikres det at de samme sivilrettslige reaksjonene som kan ramme den eller dem som overtrer diskrimineringsforbudet mv., også kan ramme personer som medvirker til diskrimineringen.

Det foreslås at loven åpner for adgang til positiv særbehandling som bidrar til å fremme lovens formål. Særbehandling skal opphøre når formålet med den er oppnådd. Omfanget av slik særbehandling drøftes også.

*Kapittel 10* omhandler lovens tilretteleggingsbestemmelser. Departementet foreslår en plikt til generell tilrettelegging (universell utforming) i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Det foreslås atplikten til universell utforming skal være en rettslig standard og et minstekrav. Plikten innebærer at offentlig virksomhet og privat virk-

somhet rettet mot allmennheten skal sikre universell utforming av virksomhetenes alminnelige funksjon så langt det ikke medfører en uforholdsmessig byrde. Ved vurderingen av om utformingen eller tilretteleggingen anses som en uforholdsmessig byrde, skal det legges særlig vekt på nødvendige kostnader ved tilretteleggingen, virksomhetens ressurser, tilretteleggingens effekt på å nedbygge funksjonshemmende barrierer, om virksomhetens alminnelige funksjon er av offentlig art, sikkerhetsmessige hensyn og vernehensyn. Det foreslås også en plikt for offentlige og private virksomheter rettet mot allmennheten til å arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming innen virksomheten.

Brudd på plikten til universell utforming regnes som diskriminering. Det regnes ikke som diskriminering dersom virksomheten oppfyller nærmere bestemmelser i lov og forskrift. For å skape klarhet og forutberegnelighet er det forutsatt at det utarbeides mer konkrete funksjonskrav, og at nødvendige presiserende forskrifter hjemles i sektorlovgivning. I tillegg er det innarbeidet en hjemmel i lovforslaget som åpner for at Kongen kan fastsette forskrift om forståelsen av plikten til universell utforming. Slik forskrift vil kunne innføres på områder som ikke omfattes av sektormyndighetenes ansvar, eller der det mangler lovverk for forankring av kravet.

Departementet vil sette i gang en utredning om rettskrav på tilgang til varer og tjenester, med sikte på at slike lovbestemmelser eventuelt vil kunne inngå i en samlet diskrimineringslov i fremtiden. Kirke- og kulturdepartementet skal dessuten vurdere om det bør stilles generelle krav til digitale medier på fjernsynsområdet om teksting og tegn-språktolkning.

Videre blir flertallets forslag om å innføre tidsfrister for krav om universell utforming av nye bygninger og eksisterende bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten mv. omtalt. Tidsfristen var i utvalgets forslag satt til 1. januar 2009 for nye bygninger, mens utvalget foreslo at tidsfristen for eksisterende bygninger skulle være 1. januar 2019. Regjeringen går inn for at krav om universell utforming av bygninger mv. innarbeides i plan- og bygningsloven. Krav om universell utforming av bygninger mv. vil bli inntatt i plan- og bygningslovens byggesaksdel, og gjennom skjerpede krav i teknisk forskrift. Regjeringen går inn for en gradvis og prioritert tilnærming til oppgradering av eksisterende bygninger. Utvalgets forslag om tidsfrist 1. januar 2019 for universell utforming av eksisterende bygninger mv. rettet mot allmennheten innføres ikke i plan- og bygningsloven, men det

blir foreslått en hjemmel for forskrifter om tidsfrister for oppgradering av eksisterende bygninger innenfor nærmere angitte bygningskategorier. Stasjoner og trafikkterminaler mv. for samferdselsformål inngår i det som kan omfattes av en slik forskrift.

Et mindretall av utvalget foreslo at tilsvarende tidsfrister som for bygninger innføres for samferdsel og IKT. Mindretallsforslaget er senere utredet. For nye transportmidler til bruk for allmennheten vil det bli innført krav om universell utforming i regelverket. Kravene omfatter regleverket for buss (buss klasse II og III), bil som brukes innenfor rammene av løyve for transport for funksjonshemmede eller drosjeløyve samt jernbane, herunder t-bane og trikk. Det vil også bli innarbeidet krav om universell utforming i regelverket for passasjerskip. På grunn av høye kostnader, vil det ikke bli stilt krav i transportlovgivningen om universell utforming av eksisterende transportmidler. Det tas sikte på at kravene skal gjelde for materiell som anskaffes etter 1. januar 2009, samt større oppgradering av jernbanemateriell som planlegges igangsatt etter denne dato.

§ 11 i ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov omhandler tidsfrister for krav om universell utforming av IKT. Plikten vil gjelde fra 1. juli 2011 for ny IKT og fra 1. januar 2021 for eksisterende IKT, og omfatter områder hvor det er etablert standarder/retningslinjer med en 12 måneders overgangsfrist fra etableringstidspunktet.

Det er IKT-løsninger med brukergrensesnitt rettet mot allmennheten som reguleres. Det er videre et krav at løsningen skal være en hovedløsning i virksomhetens alminnelige funksjon. § 11 omfatter ikke utformingen av IKT-løsninger som reguleres i annet lovverk, eksempelvis heis i bygg som reguleres av plan- og bygningsloven. Loven er også avgrenset fra IKT-løsninger som omhandler tilgjengelighet til transportmidler. Dette spørsmålet utredes av Samferdselsdepartementet med tanke på regulering i særlovgivningen. Loven gir hjemmel for Kongen til i forskrift å fastsette blant annet det nærmere innholdet i plikten.

Det vil bli lagt opp til at Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI), underlagt Fornyings- og administrasjonsdepartementet, skal håndheve tidsfrister for krav om universell utforming av IKT. Hovedansvaret for veiledning vil ligge hos DIFI, men skal gjøres i tett samarbeid med blant annet Deltasenteret og TeleFunkForum.

DIFI kan pålegge retting der plikten om universell utforming ikke er oppfylt. De kan også treffe vedtak om tvangsmulkt der pålegg ikke blir fulgt opp. Det kan ikke pålegges stansing. Det kan gis

dispensasjon fra plikten ved særlig tungtveiende grunner, eksempelvis av hensyn til personvern og sikkerhet. Både offentlige og private vil ha en opplysningsplikt overfor DIFI med mindre taushetsplikt er til hinder for det.

Domstolene kan prøve rettsanvendelsen i tråd med den alminnelige ordningen for forvaltningsvedtak.

Som en presisering av diskrimineringsvernet foreslår departementet en plikt til individuell tilrettelegging. Forslaget skal utfylle plikten til generell tilrettelegging, og er ment å dekke opp der hvor generell tilrettelegging ikke er tilstrekkelig for å sikre likebehandling.

Plikten til individuell tilrettelegging er avgrenset til områdene arbeidsliv, skole- og utdanning, barnehage og visse andre kommunale tilbud. Virksomheten har et særlig ansvar for individet med tilretteleggingsbehov. Plikten gjelder «rimelig» tilrettelegging. Plikten til individuell tilrettelegging gjelder ikke såfremt det medfører en uforholdsmessig byrde. Ved vurderingen av om noe er uforholdsmessig skal det legges vekt på kostnadene ved tilretteleggingen, virksomhetens ressurser, og tilretteleggingens effekt for å bygge ned funksjonshemmende barrierer. Brudd på plikten til individuell tilrettelegging skal anses som diskriminering.

*Kapittel 11* gjelder spørsmålet om bevisbyrde. Departementet foreslår at det skal gjelde en regel om delt bevisbyrde for sivile saker etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, som vil omfatte saksbehandling i likestillings- og diskrimineringsapparatet og sivile saker for domstolene. Hvis det foreligger omstendigheter som gir grunn til å tro at det har funnet sted diskriminering, skal diskriminering anses å ha funnet sted med mindre den som er ansvarlig for handlingen, sannsynliggjør at dette ikke er tilfelle. Denne bestemmelsen vil medvirke til at loven gir et mer effektivt vern mot diskriminering og vil kunne få stor betydning for å sikre at loven virker i samsvar med intensjonene. Det foreslås at delt bevisbyrde skal gjelde i forhold til trakassering, instruks om å diskriminere eller trakassere samt i forhold til gjengjeldelse og medvirkning. For å sikre et effektivt vern når det gjelder manglende tilrettelegging foreslår departementet at delt bevisbyrde også skal gjelde ved brudd på plikten til generell og individuell tilrettelegging.

Departementet foreslår at regelen i arbeidsmiljøloven om opplysningsplikt for arbeidsgiver overfor arbeidssøker som mener seg forbigått ved tilsetting, blir videreført i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Den som mener seg diskriminert, skal kunne kreve visse opplysninger om den som ble tilsatt som kan bidra til å avklare om diskrimi-

nering har funnet sted, forut for og uavhengig av om det reises sak etter loven.

*Kapittel 12* omhandler spørsmål om en organisasjon som helt eller delvis har til formål å motarbeide diskriminering, kan ha stilling som part eller skal kunne brukes som fullmektig for en part i saker etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Fremstillingen omfatter både saker for forvaltningen og søksmål og partsstilling i sivile saker for domstolene. Det vises til hvilken mulighet det åpnes for etter gjeldende rett, og det pekes på svakheter i dagens regelverk. Det foreslås en særskilt bestemmelse i loven som utvider adgangen til å bruke organisasjoner som fullmektig i forvaltningssaker og som prosessfullmektig i saker for domstolene. Organisasjonens formål tillegges avgjørende vekt framfor medlemskravet i forvaltningsloven.

*Kapittel 13* omhandler innføring av aktivitets- og rapporteringsplikt. Departementet foreslår at det innføres en aktivitets- og rapporteringsplikt i diskrimineringsloven og i ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov. Et forbud alene er ikke tilstrekkelig for å oppnå formålet med de to lovene. I tillegg er det behov for målrettede, aktive tiltak for å hindre diskriminering og sikre like muligheter. Forslaget er utformet etter mønster av aktivitets- og rapporteringsplikten i likestillingsloven, og går lenger enn Syseutvalget foreslo ved at en rapporteringsplikt skal inn i flere lovverk.

Aktivitetsplikten som foreslås, pålegger offentlige myndigheter, offentlige og private arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme lovenes formål. For at det ikke skal settes for omfattende krav til små bedrifter, foreslår departementet at private bedrifter som jevnlig sysselsetter under 50 ansatte unntas fra aktivitets- og rapporteringsplikten. Et slikt unntak finnes ikke i likestillingsloven. Syseutvalget foreslo en mindre omfattende aktivitetsplikt for arbeidsgivere i privat og offentlig sektor, men ikke noe unntak for små bedrifter.

Rapporteringsplikten som foreslås, innebærer et krav om å rapportere om gjennomførte og planlagte tiltak i årsberetning eller årsbudsjett. Det foreslås ikke krav om å registrere arbeidsstyrkens sammensetning når det gjelder etnisk/ religiøs bakgrunn og funksjonsevne. I tillegg foreslår departementet at rapporteringsplikten hjemles i regnskapsloven og kommuneloven, på tilsvarende måte som for kjønnslikestilling.

*Kapittel 14* behandler håndhevingen av loven. Departementet foreslår at loven skal håndheves av Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Dette innbæ-

rer at ombudet vil få en pådriverrolle i forhold til loven, og at nemnda skal kunne treffe vedtak med pålegg om stansing eller retting mv. i tråd med diskrimineringsombudsloven. Det foreslås også at ombudet skal ha samme rolle for diskriminerings- og tilgjengelighetsloven som ombudet har når det gjelder likestillingsloven (kjønn) og diskrimineringsloven (etnisitet, religion mv.). Dette innebærer at ombudet på den nye lovens område både vil ha en lovhåndhever- og pådriverrolle og en kompetanserolle med ansvar for kunnskapsutvikling og dokumentasjon. For å legge til rette for et robust fagmiljø på dette området foreslår departementet at Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne blir innlemmet i ombudet. I tillegg får ombudet en forumsfunksjon i form av et møtested for organisasjoner og myndigheter som arbeider med likestilling og diskriminering knyttet til nedsatt funksjonsevne.

*Kapittel 15* omhandler reaksjoner ved brudd på loven. Departementet går inn for at reaksjonene ved brudd på diskriminerings- og tilgjengelighetsloven skal være sivilrettslige. Det foreslås derfor ingen straffebestemmelser. Den ene typen reaksjoner som vil være aktuelle er forvaltningsvedtak, som kan være pålegg om tiltak som stansing, retting mv. samt adgang til å ilegge tvangsmulkt dersom et pålegg ikke blir etterfulgt. Disse reaksjonene har allerede Likestillings- og diskrimineringsnemnda etter gjeldende rett i diskrimineringsombudsloven. Den andre typen reaksjon som foreslås, er oppreisning (erstatning for ikke-økonomisk tap). Med oppreisning menes et vederlag, fastsatt av domstolene, som kompensasjon for den krenkelsen som er påført fornærmede. Det legges blant annet vekt på at oppreisning vil være en effektiv reaksjon, og at det ikke synes å foreligge noen alternativ sivilrettslig reaksjon som kan sikre en effektiv håndheving av diskrimineringsforbudet.

I arbeidslivet foreslås det at oppreisning skal kunne kreves uten hensyn til arbeidsgivers skyld, dvs. at det foreligger et objektivt oppreisningsansvar ved diskriminering i arbeidslivet. Bestemmelsen innebærer kun en videreføring av gjeldende rett på arbeidslivets område, jf. arbeidsmiljølovens § 13-9. Utenfor arbeidslivet foreslår departementet at det må foreligge vanlig erstatningsbetingende uaktsomhet (simpel uaktsomhet) for å kunne pålegge gjerningspersonen å betale oppreisning. Utmåling av oppreisningen skal skje etter en rimelighetsvurdering, som i høy grad vil være skjønnspreget. Dette gjør ordningen til en fleksibel reaksjon, som vil ivareta både hensynet til en rimelig oppreisning for fornærmede og hensynet til gjerningspersonens økonomiske forhold.

Ved brudd på diskrimineringsforbudet eller forbudet mot gjengjeldelse vil det kunne gis erstatning for økonomisk tap etter vanlige regler.

Saker om oppreisning og erstatning behandles av domstolene.

I *kapittel 16* omtales departementets forslag til endringer i arbeidsmiljøloven, boliglovene og diskrimineringsombudsloven. Videre omtales utvalgets forslag til endring i sosialtjenesteloven, plan- og bygningsloven og straffeloven; endringer som det vil bli tatt stilling til, eller som allerede er fulgt opp i andre lovproposisjoner.

Det foreslås at selve diskrimineringsforbudet på grunn av funksjonshemming tas ut av arbeidsmiljøloven. Ved diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet henvises det i arbeidsmiljøloven til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Dette er i samsvar med løsningen som er valgt ved diskriminering på grunn av kjønn og diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.

Selv om lovforslaget skal gjelde på alle samsfunnsområder, foreslår departementet at forbudet mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne tas inn i boliglovene (bustadbyggjelagslova, burettslagslova, husleieloven og eierseksjonsloven).

I diskrimineringsombudsloven foreslås det at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven tas med i oppregningen av lover. Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal håndheve.

Det blir gjort rede for oppfølgingen av forslaget om at «dagaktivitet» skal inngå blant de tjenestene som kommunene etter sosialtjenesteloven § 4-2 er pålagt å tilby. Forslaget blir vurdert i forbindelse med Helse- og omsorgsdepartementets arbeid med oppfølgingen av NOU 2004: 8.

Videre omtales utvalgets forslag om å innta universell utforming i formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven. Dette forslaget er nå innarbeidet i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).

I tillegg blir det gjort rede for oppfølgingene av forslag fra et mindretall i utvalget om å ta nedsatt funksjonsevne inn i bestemmelsen om straff for diskriminering i forslaget til ny straffelov (tidligere straffelov § 349 a). Dette forslaget er nå ivare tatt i ny straffelov. Dertil er nedsatt funksjonsevne nå tatt inn i bestemmelsen om vern mot hatefulle ytringer i en ny straffelov (tidligere straffelov § 135 a).

I *kapittel 17* drøftes de økonomiske og administrative konsekvensene av lovforslaget.

*Kapittel 18* inneholder særmerknader til de enkelte bestemmelsene i forslaget til lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven) samt en ny bestemmelse om aktivitets- og rapporteringsplikt i diskrimineringsloven. Videre er det inntatt særmerknader til foreslåtte endringer i andre lover.

## 2 Bakgrunn for lovforslaget

### 2.1 Innledning

Et lovutvalg la i mai 2005 frem utredningen NOU 2005: 8 Likeverd og tilgjengelighet med forslag til lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven). Utredningen ble sendt ut på en bred høring av Justis- og politidepartementet høsten 2005. Ansvar for å følge opp utredningen ble våren 2006 overført fra Justis- og politidepartementet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Som en konsekvens av at det i utredningen ble foreslått plikt til universell utforming av bygg og anlegg mv., ble arbeidet med oppfølgingen sett i sammenheng med forslag til ny bygnings- og gjennomføringsdel av plan- og bygningsloven, jf. forslag i NOU 2005: 12 Mer effektiv bygningslovgivning II. I spørsmålet om plasseringen av bestemmelsene om universell utforming av bygg, anlegg og opparbeidede uteområder, gikk departementet etter en nærmere vurdering inn for at Kommunal- og regionaldepartementet skal følge opp forslaget om universell utforming i arbeidet med ny bygnings- og gjennomføringsdel av plan- og bygningsloven.

Videre ble det i departementets arbeid avklart et behov for å utrede krav til universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) og transport. Fornyings- og administrasjonsdepartementet igangsatte i desember 2006 en utredning av konsekvensene ved innføring av tidsfrister for krav om universell utforming av ny og eksisterende IKT, se kapittel 2.4.

Departementet fikk også innspill om at det burde være en rapporteringsplikt i tilknytning til den foreslåtte aktivitetsplikten i lovforslaget § 3. Et forslag om aktivitets- og rapporteringsplikt i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og i diskrimineringsloven ble sendt på høring, se kapittel 2.4.

### 2.2 NOU 2005: 8 Likeverd og tilgjengelighet

#### 2.2.1 Utvalgets sammensetning og mandat

Ved kgl.res. 29. november 2002 ble et lovutvalg oppnevnt for å utrede styrking av det rettslige ver-

net mot diskriminering av funksjonshemmede. Utvalget hadde følgende sammensetning:

- Professor dr. juris Aslak Syse, Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo (utvalgsleder)
- Forbundsleder Gunnar Buvik, Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO)
- Selvstendig næringsdrivende Guro Fjellanger
- Pasientombud og rådgiver Atle Larsen, Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL) og Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)
- Advokat Sunniva Berntsen, KS (Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon)
- Lagdommer Hedda Remen, Borgarting lagmannsrett
- Fagsjef Sissel Stenberg, Politisk sekretariat i Stavanger kommune
- Advokat Elisabeth Lea Strøm, Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
- Professor dr. polit Jan Tøssebro, Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Advokat Susanne Moshuus (KS) avløste advokat Sunniva Berntsen, da hun sluttet i sin stilling i KS 11. juli 2003. På grunn av deltakelse på hovedkurset ved Forsvarets høgskole, deltok Elisabeth Lea Strøm ikke i utvalgets arbeid fra 5. januar til 17. juni 2004.

Utvalget fikk følgende mandat:

«Utvalget skal utarbeide forslag til en ny lov eller forslag til endringer i eksisterende lovgivning eller begge deler som kan styrke det rettslige vernet mot diskriminering av funksjonshemmede. Formålet er å fremme full deltakelse i samfunnet og likestilling mellom funksjonshemmede og andre borgere.

Utvalget skal legge til grunn menneskesynet og verdigrunnlaget slik det er formulert i St.meld. nr. 8 (1998-99) Om handlingsplan for funksjonshemma (1998-2001) og utredningen NOU 2001: 22 Fra bruker til borger - En strategi mot nedbygging av funksjonshemmende barrierer. I tillegg forutsettes utvalget å sette seg inn i regjeringens stortingsmelding om mål, strategier og tiltak for funksjonshemmede som skal fremmes våren 2003.

Utvalgets forslag må ta sikte på å gi funksjonshemmede en reell styrking av vernet mot diskriminering. Utvalget må ta stilling til hvem som skal gis rettigheter og plikter, herunder om det på flere områder enn etter gjeldende rett bør gis individuelle rettigheter til den enkelte funksjonshemmede. Utvalget må drøfte ulike sanksjonsmuligheter og ta stilling til bevisbyrderegler og ansvarsformer ved eventuelle sivilrettslige sanksjoner. Utvalget skal vurdere om særskilte organer bør ha ansvar for en effektiv oppfølging av regelverket. Utvalgets lovforslag skal utformes i tråd med anbefalingene i Justisdepartementets hefte Lovteknikk og lovforberedelse, 2000.

Utvalget skal påse at lovforslagene ligger innenfor rammen av Norges folkerettslige forpliktelser, bl.a. den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 14 slik den er tolket av Den europeiske menneskerettsdomstol, FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 2 og 26, FN-konvensjonen om økonomiske og sosiale rettigheter artikkel 2 og relevant regelverk innenfor EØS. Utvalget bør også kartlegge lovgivningen mot diskriminering av funksjonshemmede i andre land, og det arbeidet som foregår på dette feltet i internasjonale organisasjoner, herunder arbeidet med en FN-konvensjon for personer med funksjonshemninger.

Utvalget skal utrede de økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser som forslagene kan medføre. Økonomiske og administrative konsekvenser må vurderes opp mot forventet effekt av hvert enkelt tiltak. Utvalget skal avggi minst ett forslag som baseres på uendret ressursbruk.»

Fristen for å levere utvalgets innstilling var opprinnelig satt til utgangen av 2004, men ble utsatt til mai 2005. Bakgrunnen for forlengelsen var behovet for å se utvalgets forslag i sammenheng med lovforslaget om felles håndhevingsapparat for diskrimineringssaker, som ble lagt frem 17. desember 2004, jf. Ot.prp. nr. 34 (2004-2005) Om lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven). Utvalget overleverte sin innstilling til justis- og politiministeren 18. mai 2005.

### **2.2.2 Hovedpunkter i NOU 2005: 8 Likeverd og tilgjengelighet**

Utvalget har i utredningen lagt fram forslag om en sivilrettslig lov om forbud mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven). Som begrunnelse for forslaget viser utvalget til Manneråkutvalgets

beskrivelser av situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne i NOU 2001: 22 Fra bruker til borger, som anbefalte at det ble utformet en ikke-diskrimineringslov.

Utvalget beskriver gjeldende rett og vernet mot diskriminering på andre grunnlag enn nedsatt funksjonsevne. Arbeidsmiljøloven er det eneste eksemplet på sivilrettslig lovgivning som uttrykkelig gir vern mot diskriminering på grunn av «funksjonshemming». Vernet er begrenset til arbeidslivets område. Skiftet i perspektiv ved tilnærmingen til mennesker med nedsatt funksjonsevne, fra velledighets- og omsorgstenkning til rettighetstenkning, er beskrevet.

Derneft redegjør utvalget for vernet mot slik diskriminering etter internasjonal rett. En oversikt over relevant EU-rett er også presentert. Utvalget gjør rede for vernet mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne i Sverige, Finland, Irland, Storbritannia, USA, Canada og Australia. Det gis en oversikt, samt en kort komparativ oppsummering av sentrale og visse globale trekk i dette diskrimineringsvernet.

Utvalget mener at det er behov for diskrimineringslovgivning for å styrke likeverdet til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Utvalget redegjør for sitt verdigrunnlag og for forståelsen av visse sentrale begreper. Likeverd for mennesker med nedsatt funksjonsevne er den overordnede målsettingen for utvalgets arbeid. Ifølge utvalget bør det primære vernet mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne være forankret i sivilrettslig lovgivning fremfor i Grunnloven eller straffeloven.

Utvalget foreslår at loven skal innholde forbud mot direkte og indirekte diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Videre foreslår utvalget at loven skal ha et forbud mot trakassering, et forbud mot å gi instruks om å diskriminere eller trakassere, et forbud mot gjengjeldelse og mot medvirkning til diskriminering.

Utvalget foreslår en plikt til generell tilrettelegging/universell utforming. Utvalget foreslår også en plikt til individuell tilrettelegging på områdene arbeid, skole og utdanning, i egne bestemmelser i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Forslaget tar utgangspunkt i at diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne skal være forbudt og at manglende tilrettelegging skal anses som diskriminering når en person med nedsatt funksjonsevne rammes av den mangelfulle tilretteleggingen. Det skal ifølge utvalget ikke anses som diskriminering dersom virksomheten oppfyller nærmere bestemmelser i lov og forskrift om innholdet i plikten til universell utforming.

Utvalgets flertall foreslår også en plikt til universell utforming av eksisterende og nye bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten. For eksisterende bygninger foreslår utvalget tidsfrist til 1. januar 2019 og for nye bygninger mv. til 1. januar 2009. På denne måten presiserer utvalget at manglende tilgjengelighet er et problem og må ansees som diskriminering. Et mindretall foreslår å innføre tidsfrister på universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologi, samt for samferdsel.

En juridisk betenkning om universell utforming som rettslig begrep er innhentet fra advokat Nicolai V. Skjerdal og utgjør et vedlegg til utredningen.

Utvalget foreslår at delt bevisbyrde skal gjelde i diskrimineringssaker. Utvalget foreslår særlige regler om erstatning for ikke-økonomisk tap (oppreisning).

Norge har hittil ikke ratifisert tilleggsprotokoll nr. 12 til Den europeiske menneskerettskonvensjon, som inneholder et generelt forbud mot diskriminering. Utvalget foreslår at det nedsettes et eget lovutvalg for å vurdere å samle de ulike diskrimineringsgrunnlagene i en felles lov. Utvalget påpeker at et slikt utvalg også vil kunne vurdere om en ratifisering er hensiktsmessig i et bredere perspektiv. I spørsmål som er felles for flere diskrimineringsgrunnlag, legger utvalget betydelig vekt på hensynet til harmoni med gjeldende diskrimineringsvern.

Utvalgets flertall går inn for at Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal håndheve diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Dette innebærer blant annet at ombudet skal ha en lovhåndheverrolle og en pådriverrolle og at nemnda vil få kompetanse til å pålegge stansing, retting mv. ved brudd på loven. Utvalget foreslår også endringer i andre lover. Blant forslagene er en lovfesting i sosialtjenesteloven om rett til personlig assistanse og rett til meningsfull dagaktivitet, at universell utforming inntas i plan- og bygningslovens formålsbestemmelse og at det inntas et forbud mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne i boliglovene.

### 2.2.3 Høringen – høringsinstanser

Justis- og politidepartementet sendte 7. juli 2005 utredningen på høring med frist til 31. desember 2005 til følgende høringsinstanser:

Departementene  
Fylkesmennene

Fylkeskommunene  
Kommunene  
Longyearbyen lokalstyre  
Sametinget  
Sysselmannen på Svalbard

Barneombudet  
Likestillingsombudet  
Senter mot etnisk diskriminering (SMED)  
Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Arbeidsdirektoratet  
Avinor  
Deltasenteret  
Direktoratet for arbeidstilsynet  
Direktoratet for naturforvaltning  
Domstoladministrasjonen  
Forbrukerrådet  
Forsvarsbygg  
Husbanken  
Jernbaneverket  
Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM)  
Norges byggstandardiseringsråd  
Norsk designråd  
Norsk form  
Politidirektoratet  
Regjeringsadvokaten  
Riksadvokaten  
Riksantikvaren  
Rikstrykdeverket  
Senter for seniorpolitikk  
Sosial- og helsedirektoratet  
Standard Norge  
Statens byggtekniske etat  
Statens forurensningstilsyn  
Statens helsetilsyn  
Statens kartverk  
Statens råd for funksjonshemmede  
Statens seniorråd  
Statens vegvesen, Vegdirektoratet  
Statsbygg  
Utdanningsdirektoratet  
Utlendingsdirektoratet

Arbeidsforskningsinstituttet  
FAFO  
Forskningsparken Ås  
Forsvarets forskningsinstitutt  
Norges Byggforskning  
Norsk institutt for by- og regionforskning  
NOVA  
Polarinstituttet  
Senter for menneskerettigheter  
SINTEF

Statens arbeidsmiljøinstitutt	Interesseforeningen for LMBB-syndrom
Statens kunnskaps- og utviklingscenter for helhetlig rehabilitering (SKUR)	Klinefelterforeningen i Norge
Transportøkonomisk institutt	Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende
Universitetet i Stavanger	Landsforeningen Alopecia Areata
Universitetet i Bergen	Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL)
Universitetet i Oslo	Landsforeningen for Huntingtons sykdom
Universitetet i Tromsø	Landsforbundet for kombinert Syns- og Hørselshemmede/Døvblinde (LSHDBL)
Universitetet i Trondheim	Landsforeningen for Nyrepasienter og Transplanterte
Akademikerne	Landsforeningen for Pårørende innen Psykiatri
Den norske advokatforening	Landsforeningen for Trafikkskadde i Norge
Den norske dommerforening	Landsforeningen mot fordøyelsessykdommer
Den norske lægeforening	Leverforeningen
Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH)	Marfanforeningen
Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)	Mental Helse Norge
Landsorganisasjonen i Norge (LO)	MOMENTUM
Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)	Morbus Addison Forening
Norsk polyteknisk forening	Multippel Sklerose Forbundet i Norge
Norsk psykologforening	Norges Astma- og Allergiforbund
Norske arkitekters landsforbund	Norges Diabetesforbund
Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS)	Norges Døveforbund
Amnesty International, Norge	Norges Fibromyalgi Forbund
Forum for kommunale planleggere	Norges Migreneforbund
Kirkerådet	Norges Myalgisk Encefalopati Forening
Friluftslivets fellesorganisasjon (FRIFO)	Norges Parkinsonforbund
Landsforeningen ungdom og fritid	NORILCO
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner	Norsk Cøliakiforening
Norges automobilforbund	Norsk Dysmeliforening
Norges idrettsforbund	Norsk Epilepsiforbund
Norsk forening for bolig- og byplanlegging	Norsk Foreldrelag for Funksjonshemmede
Norsk Kommunalteknisk Forening	Norsk Forening for Anatresi
Norsk kulturarv	Norsk Forening for Cystisk Fibrose
Norsk Pensjonistforbund	Norsk Forening for Ehlers-Danlos Syndrom
Norske boligbyggelags landsforbund (NBBL)	Norsk Forening for Nevrofibromatose
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) med medlemsorganisasjoner:	Norsk Forening for Osteogenesis Imperfecta
ADHD-foreningen	Norsk Forening for Tuberøs Sklerose
Afasiforbundet	Norsk Hemokromatoseforbund
Autismeforeningen i Norge	Norsk Immunsviktforening
Cerebral Parese-Foreningen	Norsk Interesseforening for Kortvokste
Dysleksiforbundet i Norge	Norsk Interesseforening for Stamme (NIFS)
Forbundet Tenner og Helse	Norsk Keratoseforening
Foreningen for Blødere i Norge	Norsk Landsforening for Laryngectomerte
Foreningen for Fragilt X-syndrom	Norsk Lymfødemforening
Foreningen for hjertesyke barn	Norsk Porfyriforening
Foreningen for Kroniske Smertepasienter	Norsk Psoriasisforbund
Foreningen for Muskelsyke	Norsk Revmatikerforbund
Foreningen for Søvn sykdommer	Norsk Thyreoideaforbund (tidligere Norsk Hypotyreoseforening)
Hørselshemmedes Landsforbund	Norsk Tourette Forening
	Ryggforeningen i Norge
	Ryggmargsbrokk- og Hydrocephalusforeningen
	Rådgivning Om Spiseforstyrrelser (ROS)
	Støtteforeningen for Kreftsyke Barn



Turner Syndrom foreningen Norge  
Vestlandske blindeforbund

Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO) med medlemsorganisasjoner:  
Norges Blindeforbund  
Norges Handikapforbund  
Foreningen Norges Døvblinde  
Norsk Forbund for Utviklingshemmede

Aniridi Norge  
ASSISTANSE  
AURORA- Støtteforening for mennesker med psykiske helseproblemer  
Cochleaklubben (Foreldreforeningen for cochleaimplanterte)  
Cri du chat-foreningen  
DEBRA Norge  
Den Norske PKU-forening  
Foreldreforeningen for døvblinde  
Foreningen DiGeorge Syndrom  
Foreningen for brystkreftopererte  
Foreningen for Cornelia de Langes syndrom  
Foreningen for Galaktosemi  
Foreningen for gynekologisk kreftrammede  
Foreningen for Rubinstein Taybi Syndrom  
Interessegruppa for kvinner med Spiseforstyrrelser  
KABB, Kristent arbeid blant blinde og svaksynte  
Knappen foreningen  
Kreftforeningen  
Krigsinvalidforbundet  
Landsforbundet for synshemmede  
Landsforeningen for Prader Willi syndrom  
Landsforeningen We Shall Overcome  
Leppe-/ganespalte foreningen  
Myalgisk Encefalopati Nettverket i Norge  
Norsk Craniofacial Forening  
Norsk Dystoniforening  
Norsk Forening for Albinisme  
Norsk Forening for Angelmanns syndrom  
Norsk Forening for Blæreextrofi og Epispadi  
Norsk Forening for personer med urologiske sykdommer  
Norsk Forening for Rett Syndrom  
Norsk Forening for Stomi- og Reservoaropererte  
Norsk Forening for Williams Syndrom  
Norsk Forening for Øsofagusatresi  
Norsk Forum for Konduktiv Pedagogikk  
Norsk Intravenøs Forening  
Norsk Leddgiktforbund  
Norsk OCD forening, Ananke  
Norsk Sarkidiose Forening  
Norsk Spielmeier-Vogt Forening  
Prostatakreftforeningen

Retinitis Pigmentosa Foreningen i Norge  
Synshemmede akademikerens forening  
TMD-foreningen  
Trafikk- og Ulykkesskaddes Landsforbund  
ULOBA BA Andelslag for Borgerstyrt Personlig Assistanse

*Departementet har mottatt høringsuttalelser fra følgende instanser:*

Barne- og likestillingsdepartementet  
Finansdepartementet  
Fiskeri- og kystdepartementet  
Forsvarsdepartementet  
Helse- og omsorgsdepartementet  
Justis- og politidepartementet  
Kommunal- og regionaldepartementet  
Kultur- og kirke departementet  
Kunnskapsdepartementet  
Landbruks- og matdepartementet  
Miljøvern departementet  
Moderniseringsdepartementet  
Nærings- og handelsdepartementet  
Samferdselsdepartementet  
Utenriksdepartementet

Fylkesmannen i Aust-Agder  
Fylkesmannen i Hedmark  
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag  
Fylkesmannen i Oslo og Akershus  
Fylkesmannen i Rogaland  
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag  
Fylkesmannen i Vestfold

Akershus fylkeskommune  
Aust-Agder fylkeskommune  
Hordaland fylkeskommune  
Fylkeskommunalt råd for funksjonshemmede i Hordaland  
Nord-Trøndelag fylkeskommune ved rådet for funksjonshemmede  
Nordland fylkeskommune  
Fylkeskommunalt råd for funksjonshemmede i Nordland  
Oppland fylkeskommune  
Rogaland fylkeskommune  
Sør-Trøndelag fylkeskommune ved rådet for funksjonshemmede  
Telemark fylkeskommune  
Vest-Agder fylkeskommune ved rådet for funksjonshemmede  
Vestfold fylkeskommune  
Østfold fylkeskommune ved rådet for funksjonshemmede

Asker kommune ved rådet for funksjonshemmede	Tranøy kommune ved rådet for funksjonshemmede
Agdenes kommune	Trondheim kommune
Aurskog-Høland kommune ved rådet for funksjonshemmede	Vanylven kommune
Averøy kommune ved rådet for funksjonshemmede	Vestvågøy kommune
Bamble kommune ved rådet for funksjonshemmede	Øvre Eiker kommune
Bergen kommune	Barneombudet
Flora kommune	Forbrukerrådet
Frosta kommune	Likestillings- og diskrimineringsombudet
Frogn kommune ved rådet for funksjonshemmede	Likestillingsombudet
Frøya kommune	Aetat Arbeidsdirektoratet
Giske kommune	Arbeidstilsynet
Gloppen kommune	Avinor
Hamar kommune	Deltasenteret
Hå kommune	Direktoratet for naturforvaltning
Karmøy kommune	Domstoladministrasjonen
Klæbu kommune	Husbanken
Kongsberg kommune	Høyesteretts kontor
Kristiansand kommune	Jernbaneverket
Kvam herad	Norges Designråd
Kåfjord kommune	Norsk form, Senter for design, arkitektur og bygningsmiljø
Lier kommune	Offentlig utvalg for blindeskrift (UOB)
Lørenskog kommune	Petroleumstilsynet
Malvik kommune	Regjeringsadvokaten
Mandal kommune	Rikstrygdeverket
Mandal kommunale råd for funksjonshemmede	Riksadvokaten
Melhus kommune	Riksantikvaren
Meråker kommune	Sosial- og helsedirektoratet
Mosvik kommune	Standard Norge
Namsos kommune	Statens forurensningstilsyn
Narvik kommune	Statens helsetilsyn
Nedre Eiker kommune	Statens seniorråd
Nore og Uvdal kommune	Statens råd for funksjonshemmede
Orkdal kommune	Statens vegvesen, Vegdirektoratet
Oslo kommune	Statsbygg
Bydel Frogner ved rådet for funksjonshemmede	Utdanningsdirektoratet
Rennebu kommune	Utlendingsdirektoratet
Randaberg kommune	Statens kunnskaps- og utviklingscenter for helhetlig rehabilitering (SKUR)
Risør kommune	Statens arbeidsmiljøinstitutt
Rygge kommune ved rådet for funksjonshemmede	Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)
Rælingen kommune ved rådet for funksjonshemmede	Universitetet i Stavanger
Røyrvik kommune	Universitetet i Bergen
Sande kommune ved rådet for funksjonshemmede	Universitet i Oslo
Samnanger kommune	Universitetet i Oslo, Norsk senter for menneskerettigheter (SMR)
Sarpsborg kommune	Advokatforeningen
Sel kommune ved rådet for funksjonshemmede	Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)
Skedsmo kommune	
Ski kommune	
Sola kommune	
Stange kommune	
Stavanger kommune	
Tjeldsund kommune	

Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)  
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)  
 Norsk Ergoterapeutforbund (NETF)  
 Norske Arkitekters landsforbund (NAL)  
 Norske Landskapsarkitekters forening (NLA)  
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)  
 Arbeidsgiverforeningen NAVO  
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Døveprosten, Den norske kirke  
 Den norske kirke, Kirkerådet, Mellomkirkelig råd, Samisk kirkeråd  
 Friluftslivets fellesorganisasjon  
 Menneskerettsalliansen  
 A/L Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL)  
 Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité (NIF)  
 Norsk Pensjonistforbund  
 OBOS  
 Samskipnadsrådet

Afasiforbundet i Norge  
 Autismeforeningen i Norge  
 Borgerettsstifelsen Stopp Diskriminering  
 Cerebral Parese-foreningen (CP-foreningen)  
 Dysleksiforbundet i Norge  
 Foreningen for Muskelsyke  
 Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)  
 HivNorge

Hørselshemmedes Landsforbund (HLF)  
 Interessegruppe for synshemmede EDB-brukere  
 ISSAC Norge  
 KABB, Kristent Arbeid Blant Blinde og svaksynte  
 Kreftforeningen  
 Landsforbundet for Synshemmede  
 Landsforeningen for Nyrepasienter og Transplanterte (LNT)  
 Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL)  
 Mental Helse Norge  
 Norges Astma- og Allergiforbund (NAAF)  
 Norges Blindforbund  
 Norges Diabetesforbund (NDF)  
 Norges Døveforbund (NDF)  
 Norges Handikapforbund (NHF)  
 Norsk Lymfødemforening (NLF)  
 Norsk Psoriasisforbund  
 Norsk Revmatikerforbund (NRF)  
 Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU)  
 Ryggforeningen i Norge  
 Samarbeidsutvalget av funksjonshemmedes organisasjoner  
 Synshemmede Akademikeres Forening (SAF)

ULOPA BA Andelslag for Borgerstyrt Personlig Assistanse  
 Vestlandske Blindforbund

#### 2.2.4 Generelle synspunkter fra høringsinstansene

Departementet mottok 180 høringsuttalelser, hvorav 173 var realitetsuttalelser. De aller fleste høringsinstansene støtter forslaget om en egen sivilrettslig lov om forbud mot diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne. Det blir fremhevet at utvalgets forslag vil bidra til et styrket vern mot diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne. Blant høringsinstanser som støtter forslaget er *Justis- og politidepartementet, Miljøverndepartementet, Moderniseringsdepartementet, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Kristiansand kommune, NHO, KS, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Statens råd for funksjonshemmede, Deltasenteret, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) og Samarbeidsutvalget av funksjonshemmedes organisasjoner.*

Utvalgets forslag om generell tilrettelegging/ universell utforming får bred støtte fra høringsinstansene, deriblant Justis- og politidepartementet, Moderniseringsdepartementet, Statens råd for funksjonshemmede, Deltasenteret, en rekke kommuner og organisasjonene for personer med nedsatt funksjonsevne.

Mange av høringsinstansene har uttalt seg til forslaget om tidsfrister for universell utforming av eksisterende bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten. Det er delte meninger blant høringsinstansene om innføring av tidsfrister for krav om universell utforming av eksisterende bygninger. Blant annet støtter Statens råd for funksjonshemmede og organisasjonene for personer med nedsatt funksjonsevne forslaget. Fra noen kommuner påpekes det at krav om oppgradering av eksisterende bygninger mv. ikke kan innføres uten at det samtidig tilføres økonomiske ressurser. *Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet, Samferdselsdepartementet, KS, NAVO og NHO m.fl.* går inn for at kravene på disse områdene skal fremgå av plan- og bygningsloven, og ikke av en særlov om diskriminering. Det er vist til sektoransvarsprinsippet og at det er uheldig å få parallelle saksbehandlingsløp etter to lover samtidig.

Et flertall av høringsinstansene støtter mindretallets forslag om at det bør innføres tidsfrister for krav om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) og for samferdselsområdet.

Utvalgets forslag om at det bør nedsettes et lovutvalg for å utrede en samlet lov om forbud mot diskriminering på tvers av de ulike diskrimineringsgrunnlagene, støttes av en rekke høringsinstanser, deriblant Justis- og politidepartementet, *Helse- og omsorgsdepartementet*, Moderniseringsdepartementet, NHO, KS, *Regjeringsadvokaten*, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Statens råd for funksjonshemmede, *Statens seniorråd* og Deltasenteret.

Flere av høringsinstansene støtter også forslaget om at Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal håndheve diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Blant de instansene som støtter forslaget er Justis- og politidepartementet, Deltasenteret, Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Sosial- og helsedirektoratet*, Statens råd for funksjonshemmede og flere organisasjoner for personer med nedsatt funksjonsevne.

### 2.3 Utredning om tidsfrister for krav til universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) og transport

Mindretallsforslaget om innføring av tidsfrister for krav om universell utforming av IKT og samferdselstiltak ble ikke utredet av utvalget. Utvalget utredet derfor heller ikke administrative og økonomiske konsekvenser av å innføre en slik plikt.

Rapporten Full deltakelse for alle, utviklingstrekk 2001-2006, som er en evaluering av status for politikken for funksjonshemmede fem år etter at NOU 2001: 22 Fra bruker til borger ble lagt frem, har påpekt manglende måloppnåelse og målekriterier på IKT-området. Rapporten avdekker også at det ikke er samsvar mellom mål og virkelighet når det gjelder tilgjengelighet i transportsektoren.

#### 2.3.1 Tidsfrister for krav om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)

##### 2.3.1.1 Bakgrunn

I høringen var det var bred støtte til mindretallsforslaget om tidsfrister for universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT).

I St.meld. nr. 17 (2006-2007) Eit informasjons-samfunn for alle, går Regjeringen inn for å lovfeste tidsfrister for universell utforming av IKT.

NTNU Samfunnsforskning utredet på oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet tidsfrister for krav om universell utforming av IKT.

Rapporten Konsekvensanalyse av tilgjengelighetskrav til IKT i forslag til ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov ble levert i mars 2007.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet sendte i juli 2007 på høring et forslag om at krav om tidsfrister for universell utforming av ny IKT forankres i ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov. Høringsfristen utløp 1. oktober 2007.

##### 2.3.1.2 Hovedinnholdet i høringsnotatet

Departementenes høringsforslag går ut på at all ny IKT rettet mot allmennheten skal være universelt utformet fra 1. januar 2011. Eksempler på IKT som omfattes er internettsider, minibanker og billettautomater. Kravet om universell utforming skal ifølge høringsforslaget gjelde for neste utgave eller løsningsversjon etter denne fristen. Det legges opp til en slik tidsfrist for at det i forkant av fristens utløp skal være tilstrekkelig tid til å utarbeide standarder, retningslinjer og forskrifter.

Videre foreslås det at håndhevingen av de nye kravene legges til et nytt forvaltningsorgan under Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Klagebehandlingen vil kunne legges til Fornyings- og administrasjonsdepartementet, eventuelt en klagenemnd som kan bli opprettet for dette formålet. Det foreslås en hjemmel til å fastsette pålegg om retting mv. mot en virksomhet, og at pålegg kan følges opp med tvangsmulkt. I høringsnotatet blir det også bedt om synspunkter på hvorvidt det bør være en dispensasjonsadgang. Det foreslås at domstolenes overprøvingsadgang i saker om reaksjoner i forbindelse med håndheving og i dispensasjonssaker begrenses til å prøve rettsanvendelsen.

##### 2.3.1.3 Høringen – høringsinstanser

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet sendte 4. juli 2007 forslaget på høring med frist til 1. oktober 2007 til følgende høringsinstanser:

Departementene  
Fylkesmennene  
Fylkeskommunene  
Kommunene  
Longyearbyen lokalstyre  
Sametinget  
Sysselmannen på Svalbard

Barneombudet  
Forbrukerombudet  
Likestillings- og diskrimineringsombudet  
Stortingets ombudsmann for forvaltningen

ABM-utvikling – Statens senter for arkiv, bibliotek og museum	Økokrim
Arbeids- og velferdsdirektoratet	Arbeidsforskningsinstituttet
Avinor	FAFO
Brønnøysundregistrene	Forskningsparken Ås
Datatilsynet	Forsvarets forskningsinstitutt
Deltasenteret	Institutt for rettsinformatikk (UIO)
Direktoratet for arbeidstilsynet	Kompetansesenteret for IT i helsesektoren KITH
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	Norges Forskningsråd
DSS	Norsk Form, Senter for design, arkitektur og bygningsmiljø
Fiskeridirektoratet	Norsk institutt for by- og regionforskning
Forbrukerrådet	NOVA
Husbanken	NTNU
Jernbaneverket	Senter for menneskerettigheter
Justervesenet	SINTEF
Konkurransetilsynet	SINTEF Byggforsk
Kredittilsynet	Statens arbeidsmiljøinstitutt
Lotteritilsynet	Transportøkonomisk Institutt
Luftfartstilsynet	Universitetet i Stavanger
Mattilsynet	Universitetet i Bergen
Nasjonal Sikkerhetsmyndighet NSM	Universitetet i Oslo
Nasjonalbiblioteket – NB Stab	Universitetet i Tromsø
Norsk designråd	VOX - nasjonalt senter for voksnes læring
Offentlig utvalg for blindeskrift	
Patentstyret	Abelia
Politidirektoratet	Akademikerne
Post- og teletilsynet	Bank ID samarbeidet
Regjeringsadvokaten	Den norske advokatforening
Riksadvokaten	Den Norske Dataforening
Riksarkivet	Finansnæringens Hovedorganisasjon
Riksrevisjonen	Handels og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH)
Seniornett	Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)
Senter for seniorpolitikk	Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Sjøfartsdirektoratet	NITO
Skattedirektoratet	Norges Juristforbund
Sosial- og helsedirektoratet	Norsk Bedriftsforbund
Standard Norge	Norsk polyteknisk forening
Statens bygningstekniske etat	Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
Statens helsetilsyn	Næringslivets sikkerhetsorganisasjon
Statens innkrevingsentral	Skatterevisorenes Forening
Statens kartverk	Sparebankforeningen
Statens landbruksforvaltning	Teknologi Bedriftenes Landsforening (TBL)
Statens lånekasse for utdanning	UNIO
Statens medieforvaltning	Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS)
Statens råd for funksjonshemmede	
Statens seniorråd	Accenture
Statens vegvesen, Vegdirektoratet	Bankenes Standardiseringskontor
Statens pensjonskasse	BBS
Statens strålevern	Buypass AS
Statistisk sentralbyrå	Cisco Systems Norge
Statsbygg	Det Norske Veritas
Statskonsult	DNB Nor ASA
Toll- og avgiftsdirektoratet	
Utdanningsdirektoratet	
Utlendingsdirektoratet	

EDB Business Partner	Autismeforeningen i Norge
eForum i Standard Norge	Cerebral Parese-Foreningen
Ementor Norge AS	Dysleksiforbundet i Norge
Ergo Group As	Forbundet Tenner og Helse
Fokus Bank ASA	Foreningen for Blødere i Norge
Høykom	Foreningen for Fragilt X-syndrom
IBM-Norge	Foreningen for hjertesyke barn
IKT- Norge	Foreningen for Kroniske Smertepasienter
Innovasjon Norge	Foreningen for Muskelsyke
Kartagena AS	Foreningen for Søvn sykdommer
Media LT	Hørselshemmedes Landsforbund
Microsoft Norge	Interesseforeningen for LMBB-syndrom
Netcom As	Klinefelterforeningen i Norge
Nordea ASA	Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende
Norge.no	Landsforeningen Alopecia Areata
Norges Bank	Landsforeningen for Huntingtons sykdom
Norges geologiske undersøkelser	Landsforeningen for Nyrepasienter og Transplanterte
Norsik AS	Landsforeningen for Pårørende innen Psykiatri
Norsk Akkreditering	Landsforeningen for Trafikkskadde i Norge
Norsk eiendomsinformasjon	Landsforeningen mot fordøyelsessykdommer
Norsk Regnesentral	Leverforeningen
Norsk Riksringkasting (NRK)	LHL, Landsforeningen for hjerte- og lungesyke
Norsk Tele- og informasjonsbrukerforening (Nor-tib)	LSHDBL Landsforbundet for kombinert Syns- og Hørselshemmede/Døvblinde
Norsk Tipping A/S	Marfanforeningen
NTV Norges Televisjon	Mental Helse Norge
TV2	MOMENTUM
TV 3 AS	Morbus Addison Forening
TV Norge	Multippel Sklerose Forbundet i Norge
Norstella	Norges Astma- og Allergiforbund
Posten Norge	Norges Diabetesforbund
Samordnet opptak	Norges Døveforbund
Sem Stenersen Procom	Norges Fibromyalgi Forbund
Software Innovation	Norges Migreneforbund
Spama	Norges Myalgisk Encefalopati Forening
Sparebank 1 Gruppen	Norges Parkinsonforbund
Steria AS	NORILCO
Storebrand AS	Norsk Cøliakiforening
Strålfors AS	Norsk Dysmeliforening
Telefunkforum	Norsk Epilepsiforbund
Telenor ASA	Norsk Foreldrelag for Funksjonshemmede
Terra-Gruppen AS	Norsk Forening for Analtresi
Thales	Norsk Forening for Cystisk Fibrose
Unibridge	Norsk Forening for Ehlers-Danlos Syndrom
Unikey AS	Norsk Forening for Nevrofibromatose
UNINETT AS	Norsk Forening for Osteogenesis Imperfecta
ZebSign	Norsk Forening for Tuberøs Sklerose
Amnesty International, Norge	Norsk Hemokromatoseforbund
Menneskerettsalliansen	Norsk Immunsviktforening
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) med medlemsorganisasjoner:	Norsk Interesseforening for Kortvokste
ADHD-foreningen	Norsk Interesseforening for Stamme
Afasiforbundet	Norsk Keratoseforening
	Norsk Landsforening for Laryngectomerte

Norsk Lymfødemforening	Norsk Forening for Blæreextrofi og Epispati
Norsk Porfyriforening	Norsk Forening for personer med urologiske sykdommer
Norsk Psoriasisforbund	Norsk Forening for Rett Syndrom
Norsk Revmatikerforbund	Norsk Forening for Stomi- og Reservoaropererte
Norsk Thyreoideaforbund (tidligere Norsk Hypothyreoseforening)	Norsk Forening for Williams Syndrom
Norsk Tourette Forening	Norsk Forening for Øsofagusatresi
Ryggforeningen i Norge	Norsk Forum for Konduktiv Pedagogikk
Ryggmargsbrokk- og Hydrocephalusforeningen	Norsk Intravenøs Forening
Rådgivning Om Spiseforstyrrelser (ROS)	Norsk Leddgiktforbund
Støtteforeningen for Kreftsyke Barn	Norsk OCD forening, Ananke
Turner Syndrom foreningen Norge	Norsk Spielmeier-Vogt Forening
Vestlandske blindeforbund	Prostatakreftforeningen
Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO) med medlemsorganisasjoner:	Retinitis Pigmentosa Foreningen i Norge
Norges Blindeforbund	Samarbeidsutvalget av funksjonshemmedes organisasjoner
Norges Handikapforbund	Synshemmede Akademikerer forening
Foreningen Norges Døvblinde	TMD-foreningen
Norsk Forbund for Utviklingshemmede	Trafikk- og Ulykkesskaddes Landsforbund
Aniridi Norge	ULOBA BA Andelslag for Borgerstyrt Personlig Assistanse
ASSISTANSE	
AURORA- Støtteforening for mennesker med psykiske helseproblemer	<i>Departementet har mottatt høringsuttalelser fra følgende instanser:</i>
Borgerrettstiftelsen Stopp Diskrimineringen	Barne- og likestillingsdepartementet
Cochleaklubben (Foreldreforeningen for cochleaimplanterte)	Fiskeri- og kystdepartementet
Cri du chat-foreningen	Forsvarsdepartementet
DEBRA Norge	Helse- og omsorgsdepartementet
Den Norske PKU-forening	Justis- og politidepartementet
Foreldreforeningen for døvblinde	Kommunal- og regionaldepartementet
Foreningen DiGeorge Syndrom	Kultur- og kirkedepartementet
Foreningen for brystkrefteropererte	Kunnskapsdepartementet
Foreningen for Cornelia de Langes syndrom	Landbruks- og matdepartementet
Foreningen for Galaktosemi	Samferdselsdepartementet
Foreningen for gynekologisk kreftrammede	Utenriksdepartementet
HivNorge	Fylkesmannen i Hordaland
Interessegruppa for kvinner med Spiseforstyrrelser	Fylkesmannen i Oppland
Interessegruppe for synshemmede EDB-brukere	Fylkesmannen i Oslo og Akershus
ISSAC Norge	Akershus fylkeskommune
KABB, Kristent arbeid blant blinde og svaksynte	Finnmark fylkeskommune
Knappen foreningen	Hordaland fylkeskommune
Kreftforeningen	Nordland fylkeskommune
Krigsinvalidforbundet	Rogaland fylkeskommune
Landsforbundet for synshemmede	Vestfold fylkeskommune
Landsforeningen for Prader Willi syndrom	Eidskog kommune
Landsforeningen We Shall Overcome	Oslo kommune
Leppe-/ganespalte foreningen	Sarpsborg kommune
Myalgisk Encefalopati Nettverket i Norge	Vestre Toten kommune
Norsk Craniofacial Forening	
Norsk Dystoniforening	Fylkesrådet for funksjonshemmede i Østfold
Norsk Forening for Albinisme	
Norsk Forening for Angelmanns syndrom	Likestillings- og diskrimineringsombudet

ABM utvikling  
 Brønnøysundregistrene  
 Datatilsynet  
 Direktoratet for arbeidstilsynet  
 Domstolsadministrasjonen  
 Forbrukerrådet  
 Jernbaneverket  
 Konkurransetilsynet  
 Kriminalomsorgens IT-Tjeneste  
 Kystverket  
 Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne  
 NAV  
 Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek  
 Riksadvokaten  
 Riksarkivaren  
 Skattedirektoratet  
 Sosial- og helsedirektoratet og Deltasenteret  
 Statens innkrevingsentral  
 Statens lånekasse  
 Statens råd for funksjonshemmede  
 Statens seniorråd  
 Statistisk sentralbyrå (SSB)  
 Toll- og avgiftsdirektoratet

KITH Informasjonsteknologi for helse og velferd  
 Norges Forskningsråd  
 Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI)  
 Universitetet i Bergen

Advokatforeningen  
 FNH og Sparebankforeningen  
 Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH)  
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)  
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)

BBS  
 Innovasjon Norge  
 Microsoft Norge  
 Norge.no  
 Norges Bank  
 Norges Televisjon  
 Posten Norge  
 Samordnet opptak  
 TeleFunkForum  
 Voice ASP

Menneskerettalliansen  
 Norsk Pensjonistforbund  
 Seniornett Norge

Dysleksiforbundet  
 Foreningen for kroniske smertepasienter  
 Forum for lese- og skrivestøtte

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon  
 Hørselshemmedes Landsforbund  
 Interessegruppe for Synshemmede EDB-brukere  
 Norges Blindforbund  
 Norges Døveforbund  
 Norges Handikapforbund  
 Samarbeidsutvalget av funksjonshemmedes organisasjoner  
 Stopp diskrimineringen  
 Synshemmede akademikers forening  
 Vestlandske blindforbund

#### 2.3.1.4 Generelle synspunkter fra høringsinstansene

Departementet mottok i alt 81 høringsuttalelser til forslaget. Av disse hadde 14 instanser ingen merknad. Et flertall av høringsinstansene støtter at det skal innføres en plikt til universell utforming av IKT med tidsfrister.

Forslaget om lovforankring i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven har bred støtte blant høringsinstansene som har kommentert dette.

I høringen er det merknader til forslaget til definisjon av IKT.

En rekke høringsinstanser har kommentert forslag til virkeområdet og flertallet er uenige i forslaget. De som er uenige i forslaget eller som ønsker tillegg, blant annet *FFO*, nevner blant annet at arbeid og utdanning må inkluderes i virkeområdet.

Høringsinstansene er delt i synet på de tidsfristene som ble foreslått i høringsutkastet, 1. januar 2011 for ny IKT og 1. januar 2021 for eksisterende IKT. Flere mener fristene er for lange, mens andre igjen mener de er for korte.

At håndhevingen legges til det nye direktoratet for forvaltning og IKT har støtte av et flertall av høringsinstansene. Blant høringsinstansene som går i mot er *Statens råd for funksjonshemmede*, *FFO* og flere av organisasjonene for personer med nedsatt funksjonsevne som går inn for at håndhevingen legges til LDO.

Et flertall av høringsinstansene støtter forslaget om dispensasjonsadgang.

#### 2.3.2 Tidsfrister for innføring av krav om universell utforming av transportmidler mv.

Samferdselsdepartementet utredet våren 2007 økonomiske og administrative konsekvenser av å innføre tidsfrister for universell utforming av transportmidler og transportinfrastruktur. Regjeringen har besluttet å innføre krav om at *nye* transportmid-



ler til bruk for allmennheten skal være universelt utformet. Det tas sikte på at kravene kan tre i kraft samtidig med at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven trer i kraft. Disse bestemmelsene skal forankres i sektorlovgevingen.

## 2.4 Utredning om innføring av aktivitets- og rapporteringsplikt i ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov og i diskrimineringsloven

### 2.4.1 Bakgrunn

Utvalget foreslår en aktivitetsplikt for offentlige myndigheter, offentlige og private arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. For offentlige myndigheter og arbeidslivets organisasjoner foreslår utvalget en plikt til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig innenfor sine virkefelt for å fremme lovens formål. For arbeidsgivere i offentlig og privat sektor foreslår utvalget en plikt til å arbeide aktivt for å fremme lovens formål innenfor sin virksomhet.

Utvalget som utredet lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. foreslo innføring av en aktivitets- og rapporteringsplikt i NOU 2002: 12 Rettslig vern mot etnisk diskriminering. Forslaget ble ikke fulgt opp av daværende regjering i Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven).

Arbeids- og inkluderingsdepartementet ga ECON i oppdrag å utrede samfunnsøkonomisk nytte og kostnader ved innføring av aktivitets- og rapporteringsplikt i diskrimineringsloven og i den nye diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, jf. Rapport 2007-027 Aktivitetsplikt mot diskriminering.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sendte et forslag om innføring av en aktivitets- og rapporteringsplikt i diskrimineringsloven og rapporteringsplikt i tilknytning til aktivitetsplikten i ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov på høring 17. september 2007 med høringsfrist 1. november 2007. Departementet besluttet en kortere høringsfrist enn tre måneder med begrunnelse i at forslagene i hovedsak tidligere har vært på høring.

### 2.4.2 Hovedinnholdet i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å innføre en aktivitets- og rapporteringsplikt i diskrimineringsloven og i ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov etter mønster av plikten i likestillingsloven (lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene) § 1a. I høringsnotatet ble det foreslått at offentlige myndigheter, arbeidsgivere i offentlig og privat sektor og arbeidslivets organisasjoner skal ha plikt til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme formålet i diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Departementet foreslo å unnta private bedrifter med under 50 ansatte fra aktivitets- og rapporteringsplikten. Det ble videre foreslått en plikt til å rapportere om planlagte og gjennomførte tiltak knyttet til aktivitetsplikten i årsberetning eller årsbudsjett. Rapporteringsplikten ble foreslått hjemlet i diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, samt i regnskapsloven og kommuneloven.

2.4.3 Høringen – høringsinstanser

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sendte 17. september 2007 forslaget på høring med frist til 1. november 2007 til følgende høringsinstanser:

Departementene  
Fylkesmennene  
Fylkeskommunene  
Kommunene  
Longyearbyen lokalstyre  
Sametinget  
Sysselmannen på Svalbard

Forbrukerombudet  
Likestillings- og diskrimineringsombudet  
Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Arbeids- og velferdsdirektoratet  
Brønnøysundregistrene  
Direktoratet for arbeidstilsynet  
Datatilsynet  
Deltasenteret  
Forbrukerrådet  
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)  
Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM)  
Nasjonal dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne  
Offentlig utvalg for blindeskrift  
Politidirektoratet  
Regjeringsadvokaten  
Senter for seniorpolitikk  
Sosial- og helsedirektoratet  
Statens forurensningstilsyn  
Statens helsetilsyn  
Statens kunnskaps- og utviklingssenter for helhetlig rehabilitering (SKUR)  
Statens råd for funksjonshemmede

Statens seniorråd  
Utdanningsdirektoratet  
Utlendingsdirektoratet (UDI)

Arbeidsforskningsinstituttet  
FAFO  
Institutt for samfunnsforskning  
IMER-Bergen  
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)  
NTNU - Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap  
Senter for menneskerettigheter  
Statens arbeidsmiljøinstitutt  
Statskonsult  
Statistisk sentralbyrå  
Universitetet i Oslo (UiO)  
Universitetet i Bergen (UiB)  
Universitetet i Tromsø (UiT)  
Universitetet i Stavanger (UiS)

Akademikerne  
Den norske advokatforening  
Den norske dommerforening  
Finansnæringens Hovedorganisasjon  
Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH)  
Hovedorganisasjonen for Universitets- og høyskoleutdanning (UNIO)  
Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)  
Landsorganisasjonen i Norge (LO)  
Norsk Tjenestemannslag (NTL)  
Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)  
Spekter (tidl. NAVO)  
Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS)

Amnesty International, Norge  
Landsrådet for Norges ungdomsorganisasjoner, LNU  
Norsk Pensjonistforbund  
Menneskerettsalliansen  
Organisasjon mot offentlig diskriminering (OMOD)  
Antirasistisk Senter  
Innvandrerne Landsorganisasjon (INLO)  
Kristent interkulturelt arbeid  
Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)  
Primærmedisinsk verksted (PMV)  
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger  
MIRA Ressurssenter  
African Youth in Norway  
SOS-rasisme

Kompetansesenter for urfolks rettigheter

Den norske Helsingforskomiteen  
Human Rights Service

Norske Samers Riksforbund  
Samenes Landsforbund  
Norske reindriftsamers landsforbund  
Nordisk Sameråd  
Nordisk samisk institutt

Det mosaiske trossamfunn i Oslo  
Det mosaiske trossamfunn i Trondheim  
Norske Kveners Forbund  
Taternes Landsforening  
Foreningen Rome  
Landsforeningen for romanifolket  
International Romani Union  
Skogsfinske interesser i Norge

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) med medlemsorganisasjoner:  
ADHD-foreningen  
Afasiforbundet  
Autismeforeningen i Norge  
Cerebral Parese-Foreningen  
Dysleksiforbundet i Norge  
Forbundet Tenner og Helse  
Foreningen for Blødere i Norge  
Foreningen for Fragilt X-syndrom  
Foreningen for hjertesyeke barn  
Foreningen for Kroniske Smertepasienter  
Foreningen for Muskelsyke  
Foreningen for Søvn sykdommer  
Hørselshemmedes Landsforbund  
Interesseforeningen for LMBB-syndrom  
Klinefelterforeningen i Norge  
Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende  
Landsforeningen Alopecia Areata  
Landsforeningen for Huntingtons sykdom  
Landsforeningen for Nyrepasienter og Transplanterte  
Landsforeningen for Pårørende innen Psykiatri  
Landsforeningen for Trafikkskadde i Norge  
Landsforeningen mot fordøyelsessykdommer  
Leverforeningen  
LHL, Landsforeningen for hjerte- og lungesyke  
LSHDBL Landsforbundet for kombinert Syns- og Hørselshemmede/Døvblinde  
Marfanforeningen  
Mental Helse Norge  
MOMENTUM  
Morbus Addison Forening  
Multippel Sklerose Forbundet i Norge  
Norges Astma- og Allergiforbund  
Norges Diabetesforbund

Norges Døveforbund	Foreningen DiGeorge Syndrom
Norges Fibromyalgi Forbund	Foreningen for brystkreftopererte
Norges Migreneforbund	Foreningen for Cornelia de Langes syndrom
Norges Myalgisk Encefalopati Forening	Foreningen for Galaktosemi
Norges Parkinsonforbund	Foreningen for gynekologisk kreftrammede
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)	Foreningen for Rubinstein Taybi Syndrom
NORILCO	Interessegruppa for kvinner med Spiseforstyrrelser
Norsk Cøliakiforening	KABB, Kristent arbeid blant blinde og svaksynte
Norsk Dysmeliforening	Knappen foreningen
Norsk Epilepsiforbund	Kreftforeningen
Norsk Foreldrelag for Funksjonshemmede	Krigsinvalidforbundet
Norsk Forening for Analatresi	Landsforbundet for synshemmede
Norsk Forening for Cystisk Fibrose	Landsforeningen for Prader Willi syndrom
Norsk Forening for Ehlers-Danlos Syndrom	Landsforeningen We Shall Overcome
Norsk Forening for Nevrofibromatose	Leppe-/ganespalte foreningen
Norsk Forening for Osteogenesis Imperfecta	Myalgisk Encefalopati Nettverket i Norge
Norsk Forening for Tuberøs Sklerose	Norsk Craniofacial Forening
Norsk Hemokromatoseforbund	Norsk Dystoniforening
Norsk Immunsviktforening	Norsk Forening for Albinisme
Norsk Interesseforening for Kortvokste	Norsk Forening for Angelmanns syndrom
Norsk Interesseforening for Stamme	Norsk Forening for Blæreextrofi og Epispadi
Norsk Keratoseforening	Norsk Forening for personer med urologiske sykdommer
Norsk Landsforening for Laryngectomerte	Norsk Forening for Rett Syndrom
Norsk Lymfødemforening	Norsk Forening for Stomi- og Reservoaropererte
Norsk Porfyriforening	Norsk Forening for Williams Syndrom
Norsk Psoriasisforbund	Norsk Forening for Øsofagusatresi
Norsk Revmatikerforbund	Norsk Forum for Konduktiv Pedagogikk
Norsk Thyreoideaforbund (tidligere Norsk Hypotyreoseforening)	Norsk Intravenøs Forening
Norsk Tourette Forening	Norsk Leddgiktforbund
Ryggforeningen i Norge	Norsk OCD forening, Ananke
Ryggmargsbrokk- og Hydrocephalusforeningen	Norsk Sarkidiose Forening
Rådgivning Om Spiseforstyrrelser (ROS)	Norsk Spielmeyer-Vogt Forening
Støtteforeningen for Kreftsyke Barn	Prostatakreftforeningen
Turner Syndrom foreningen Norge	Retinitis Pigmentosa Foreningen i Norge
Vestlandske blindeforbund	Samarbeidsutvalget for funksjonshemmedes organisasjoner
Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO) med medlemsorganisasjoner:	Synshemmede akademikerens forening
Norges Blindeforbund	TMD-foreningen
Norges Handikapforbund	Trafikk- og Ulykkesskaddes Landsforbund
Foreningen Norges Døvblinde	ULOBA BA Andelslag for Borgerstyrt Personlig Assistanse
Norsk Forbund for Utviklingshemmede	
Aniridi Norge	
ASSISTANSE	<i>Departementet har mottatt høringsuttalelser fra følgende instanser:</i>
AURORA- Støtteforening for mennesker med psykiske helseproblemer	Barne- og likestillingsdepartementet
Borgerettsstiftelsen Stopp Diskrimineringen	Fiskeri- og kystdepartementet
Cochleaklubben (Foreldreforeningen for cochleaimplanterte)	Førnings- og administrasjonsdepartementet
Cri du chat-foreningen	Helse- og omsorgsdepartementet
DEBRA Norge	Justis- og politidepartementet
Den Norske PKU-forening	Kommunal- og regionaldepartementet
Foreldreforeningen for døvblinde	Kultur- og kirke departementet
	Kunnskapsdepartementet

Landbruks- og matdepartementet  
Miljøverndepartementet  
Nærings- og handelsdepartementet  
Samferdselsdepartementet  
Utenriksdepartementet

Fylkesmannen i Hedmark  
Fylkesmannen i Oslo og Akershus

Akershus fylkeskommune  
Nordland fylkeskommune  
Oppland fylkeskommune  
Østfold fylkeskommune

Lier kommune  
Lørenskog kommune  
Oslo kommune  
Sarpsborg kommune  
Skien kommune

Sysselmannen på Svalbard

Politidirektoratet  
Politiets utlendingsenhet  
Helgeland politidistrikt  
Oslo politidistrikt

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Datatilsynet  
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)  
Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen  
og myndighetene (KIM)  
Luftfartstilsynet  
Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med  
nedsatt funksjonsevne  
Norsk Lyd- og blindeskriftsbibliotek  
Sosial- og helsedirektoratet  
Statens råd for funksjonshemmede  
Statens seniorråd  
Utdanningsdirektoratet  
Utlendingsdirektoratet (UDI)

Høgskolen i Nord-Trøndelag  
Høgskolen i Telemark  
Statens arbeidsmiljøinstitutt  
Universitetet i Bergen  
NTNU v/Institutt for sosialt arbeid og helseviten-  
skap

Akademikerne  
Arbeidsgiverforeningen Spekter  
Den norske revisorforening  
KS - Kommunesektorens interesse- og arbeidsgi-  
verorganisasjon

Finansnæringens Arbeidsgiverforening  
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon  
Landsorganisasjonen i Norge (LO)  
Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)  
Unio  
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorgani-  
sasjoner  
MiRA – Ressurssenter for innvandrere og flyktning-  
kvinner  
Primærmedisinsk verksted  
Statistisk Sentralbyrå

Foreningen for kroniske smertepasienter  
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon  
Norges Astma- og allergiforbund  
Norges Handikapforbund  
Samarbeidsutvalget av funksjonshemmedes orga-  
nisasjoner  
Stopp Diskrimineringen  
Synshemmede akademikerens forening

#### 2.4.4 Generelle synspunkter fra hørings- instansene

Departementet mottok i alt 67 høringsuttalelser til forslaget. Av disse hadde 21 ingen merknad.

Et stort flertall av høringsinstansene støtter forslaget om innføring av aktivitets- og rapporteringsplikt i de to lovene. Det vises bl.a. til at et lovforbud mot diskriminering ikke er tilstrekkelig for å sikre lovens formål og behovet for å harmonisere regelverket for ulike diskrimineringsgrunnlag. Blant dem som støtter forslaget, er det også bred enighet om at en aktivitetsplikt uten rapporteringsplikt vil ha liten effekt. *Arbeidsgiverforeningen Spekter, Finansnæringens Arbeidsgiverforening, Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH), KS og Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)* er blant dem som går imot forslaget. Disse viser til at virksomhetene pålegges mer byråkrati og mer kostnader uten at ECONs rapport sannsynliggjør at dette vil ha den ønskede effekt, jf. Rapport 2007-027 *Aktivitetsplikt mot diskriminering*.

I høringen er det delte syn på forslaget om at private bedrifter med under 50 ansatte skal unntas fra aktivitets- og rapporteringsplikten. En rekke høringsinstanser mener at alle bedrifter, uansett størrelse, som i likestillingsloven, bør omfattes. Det vises også til at ulik grense vil skape problemer når diskrimineringsvernet skal samles i en lov. Høringsinstanser som støtter departementets forslag er blant annet *Datatilsynet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), KS, Norsk lyd- og*

*blindeskriftsbibliotek, Oppland Fylkeskommune, Oslo Kommune og Sosial- og helsedirektoratet.* IMDi viser blant annet til at byrdene for små virksomheter knyttet til rapportering vil bli uforholdsmessig store i forhold til eventuell likestillingsmessig gevinst.

Forslaget om at det skal rapporteres om gjennomførte og planlagte tiltak i årsberetning eller årsbudsjett, og ikke på arbeidsstyrkens sammensetning får bred støtte i høringen. Både hensynet til personvern og problemer med praktisk gjennomføring vektlegges av høringsinstansene.

Det er også støtte i høringen for at rapporteringsplikten skal hjemles i regnskapsloven og kommuneloven. *Likestillings- og diskrimineringsombudet* med flere vektlegger hensynet til oversiktighet, brukervennlighet og etterlevelse for dem som skal utarbeide årsberetninger etter disse regelsettene. *Den Norske Revisorforening, Finansnæringens Arbeidsgiverforening, HSH* og *NHO* er blant dem som er kritiske til forslaget, og de viser blant annet til at rapporteringskravene ikke naturlig hører hjemme i årsberetninger eller årsbudsjett som er ment for andre formål.

## 3 Hovedtrekkene i gjeldende rett

### 3.1 Innledning

I dette kapitlet gjøres det rede for i hvilken grad gjeldende norsk rett gir vern mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne, mens det i neste kapittel gis en oversikt over lover på andre diskrimineringsfelt, herunder diskriminering på grunn av kjønn, etnisitet mv.

Både internasjonale konvensjoner, EU-retten, Grunnloven og enkelte andre lovregler, både av sivilrettslig og strafferettslig art, er relevante for vernet mot diskriminering.

I det følgende omhandles Grunnloven § 110 c (kapittel 3.2) og menneskerettsloven (kapittel 3.3) og betydningen av nedsatt funksjonsevne i straffeloven (kapittel 3.4). Videre omtales arbeidsmiljølovens regler om vern mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (kapittel 3.5.2.1), plikt til tilrettelegging i arbeidslivet (kapittel 3.5.2.2), diskrimineringsombudsloven (kapittel 3.5.3) samt forvaltningsrettslige prinsipper som verner mot diskriminering (kapittel 3.5.4).

Annen sentral lovgivning som gir individuelle rettigheter om tilrettelegging mv. for personer med nedsatt funksjonsevne blir behandlet i kapittel 3.6, og regler om tilgjengelighet og tilrettelegging i gjeldende rett blir omtalt i kapittel 3.7. Til slutt omtales lov om råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne i kapittel 3.8.

### 3.2 Grunnloven § 110 c

Grunnloven inneholder ikke noe direkte forbud mot diskriminering, verken på grunnlag av nedsatt funksjonsevne eller av andre grunner.

Grunnloven fra 1814 inneholdt ikke noe helhetlig vern av menneskerettighetene, slik vi kjenner dem i dag. I 1994 ble likevel Grunnloven endret ved tilføyelsen av § 110 c, som lyder:

«Det paaligger Statens Myndigheder at respektere og sikre Menneskerettighederne.

Nærmere Bestemmelser om Gjennemførelsen af Traktater herom fastsættes ved Lov.»

Den generelle henvisningen til «Menneskerettighederne» i § 110 c første ledd skal sees i sam-

menheng med henvisningen til «Traktater» i andre ledd. Bestemmelsen favner følgelig alle menneskerettigheter, slik de fremgår av de internasjonale konvensjoner Norge er bundet av. I en særstilling kommer de menneskerettskonvensjonene som er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven, se under 3.3 nedenfor.

Formuleringen «respektere og sikre» er inspirert av sentrale menneskerettskonvensjoner og innebærer både en negativ og en positiv forpliktelse; plikten til å unnlate å krenke rettighetene, og i visse tilfeller en aktiv plikt til tiltak for å sikre dem.

For det første har bestemmelsen en viktig symbolfunksjon. Den signaliserer at menneskerettighetene er en sentral verdi i norsk politikk som det skal legges stor vekt på. Bestemmelsen fungerer videre som politisk retningslinje om å ta menneskerettighetene i betraktning på alle relevante samsområder.

Bestemmelsen har også rettslig betydning. Første ledd slår fast prinsippet om at det er en oppgave for statens myndigheter; Stortinget, regjeringen, forvaltningsorganer og domstoler, å respektere og sikre menneskerettighetene. Dette prinsippet innebærer enkelte rettslige forpliktelser. Myndighetene forpliktet til å unnlate å føre en politikk i strid med menneskerettighetene. Det er ikke knyttet særskilte sanksjoner til denne plikten, men brudd på forpliktelsen kan lede til konstitusjonelt ansvar. Prinsippet vil også være et moment ved tolkningen av andre regler og sette skranker for forvaltningens skjønnsutøvelse. Prinsippet kan også ha betydning ved løsningen av spørsmål lovgivningen ikke tar stilling til, de såkalte «lovtomme rom».

### 3.3 Menneskerettsloven

Menneskerettsloven (lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett) inkorporer flere sentrale menneskerettskonvensjoner i norsk rett. Menneskerettslovens formål er å «styrke menneskerettighetenes stilling i norsk rett», jf. § 1. Loven gir med dette et signal om at menneskerettighetene skal ha en

sterk stilling i norsk rett og samfunnsliv. Mennekerettsloven § 2 bestemmer at nærmere bestemte konvensjoner «skal gjelde som norsk lov i den utstrekning de er bindende for Norge». Bestemmelsen lister deretter opp hvilke konvensjoner som er omfattet av inkorporeringen: Den europeiske menneskerettskonvensjon med flere tilleggsprotokoller, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og FNs konvensjon om barns rettigheter.

Forrangsbestemmelsen i menneskerettsloven § 3 innebærer at dersom tolkingen av en norsk lovregel avdekker motstrid med en av de inkorporerte konvensjonene, vil det være konvensjonens regler som har fortrinn.

Det nærmere innholdet i konvensjonene og deres betydning for vernet mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne er behandlet i kapittel 5.

### 3.4 Straffeloven

#### *Strafferettslig vern mot diskriminering*

Stortinget vedtok våren 2008 at personer med nedsatt funksjonsevne tas med i oppregningen av grupper som beskyttes mot hatkriminalitet i straffeloven § 185 bokstav d (tidligere straffeloven § 135 a), jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. og Innst. O. nr. 29 (2007-2008).

Det ble samtidig vedtatt at personer med nedsatt funksjonsevne tas med i oppregningen av grupper som beskyttes av diskrimineringsbestemmelsen i straffeloven § 186 bokstav d (tidligere straffeloven § 349 a).

Disse endringene er ennå ikke trådt i kraft. Endringene i straffelovgivningen er nærmere omtalt i kapittel 16.6.3.

#### *Betydningen av nedsatt funksjonsevne*

Straffeloven hadde fram til våren 2008 ikke bestemmelser som gjør det straffbart å diskriminere på grunn av nedsatt funksjonsevne. Straffelovens vern mot diskriminerende eller hatefulle ytringer og diskriminering på andre diskrimineringsgrunnlag er behandlet i kapittel 4.4.

Straffeloven inneholder enkelte regler om at nedsatt funksjonsevne hos fornærmede kan ha betydning for straffbarhet og straffeutmåling, og dermed i enkelte tilfeller gi mennesker med nedsatt funksjonsevne et særlig vern. Ved legemsforbrytelser begått overfor en person med nedsatt

funksjonsevne, vil straffeloven § 232 om straffskjerpelse ved særdeles skjerpene omstendigheter kunne komme til anvendelse. I bestemmelsens siste punkt heter det:

«Ved avgjørelsen av om andre særdeles skjerpene omstendigheter foreligger, skal det særlig legges vekt på om overtredelsen er begått mot en forsvarsløs person, om den er rasistisk motivert, om den er skjedd uprovosert, om den er begått av flere i fellesskap, og om den har karakter av mishandling.»

Alternativet «forsvarsløs person» tar sikte på å dekke situasjoner der det er et klart misforhold i styrke mellom offer og gjerningsperson. En funksjonsnedsettelse kan medføre at en person har mindre muligheter til å forsvare seg. Jo mer funksjonsnedsettelsen reduserer forsvarsmulighetene, jo grovere karakter får legemskrenkelsen. Dersom «andre særdeles skjerpene omstendigheter» foreligger, herunder om overtredelsen er begått mot en «forsvarsløs person», utvides som hovedregel den ordinære strafferammen for legemskrenkelser med fengsel i 3 år. Muligheten til kun å gi bøter faller også bort. Ved de mindre alvorlige krenkelsene og legemsfornærmelsene utvides strafferammen med 6 måneders fengsel, og adgangen til å straffe ved bøter videreføres.

Nedsatt funksjonsevne hos fornærmede kan også være straffeskjerpene ved seksualforbrytelser, jf. straffeloven §§ 192 og 193.

I tillegg til disse bestemmelsene, vil nedsatt funksjonsevne hos fornærmede etter omstendighetene kunne være en skjerpene omstendighet, som vil ha betydning for straffeutmålingen innenfor de ordinære strafferammene.

Det er nå foreslått å videreføre bestemmelsene i straffeloven 1902 som verner sårbare grupper mot hatefulle ytringer og diskriminering, jf. §§ 135 a og 349 a, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet). I tillegg er det foreslått at vernet utvides til også å omfatte personer med nedsatt funksjonsevne. Endringene i straffelovgivningen er nærmere behandlet i kapittel 16.6.3.

Stortinget vedtok våren 2008 en lovfesting av alminnelige bestemmelser om hvilke forhold som skal legges vekt på ved straffeutmålingen, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sik-

kerhet, og offentlig myndighet) og Innst. O. nr. 29 (2007-2008). Endringene har ikke trådt i kraft.

### 3.5 Sivilrettslig lovgivning

#### 3.5.1 Innledning

Det finnes ingen generell sivilrettslig lovgivning mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne, slik likestillingsloven gjelder ved diskriminering på grunn av kjønn og diskrimineringsloven gjelder ved diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. På arbeidslivets område er det gitt bestemmelser til vern mot diskriminering på flere grunnlag, blant annet funksjonshemming. I tillegg gir det alminnelige oppsigelsesvernet et visst vern. Utover dette er det kun forvaltningsrettslige prinsipper som setter skranker for diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.

I det følgende behandles vernet i arbeidsmiljøloven (kapittel 3.5.2). Videre blir det redegjort for diskrimineringsombudsloven (kapittel 3.5.3) samt forvaltningsrettslige prinsipper som verner mot diskriminering (kapittel 3.5.4).

#### 3.5.2 Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven (lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.) inneholder en rekke bestemmelser som har betydning for arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne.

##### 3.5.2.1 Forbudet mot diskriminering

Arbeidsmiljøloven kapittel 13 har bestemmelser om vern mot diskriminering. Arbeidsmiljølovens bestemmelser om vern mot diskriminering er mer inngående behandlet i kapitlene 9, 10, 11, 12 og 15.

Formålet med reglene er å sikre trygge ansettelsesforhold og likebehandling i arbeidslivet, jf. § 1-1, bokstav b. Diskrimineringsvernet omfatter alle sider ved arbeidsforholdet, fra utlysning av stilling til arbeidsforholdets opphør, herunder lønns- og arbeidsvilkår, og forfremmelse. Reglene beskytter arbeidstakere, men får også anvendelse når en virksomhet benytter selvstendige næringsdrivende og innleide arbeidstakere. Videre gjelder reglene for innmelding og deltakelse i arbeidslivets organisasjoner, jf. § 13-2 tredje ledd.

Den sentrale bestemmelsen er arbeidsmiljøloven § 13-1, som har overskriften «forbud mot diskriminering», og forbyr direkte og indirekte diskriminering, på grunn av blant annet funksjonshemming. Forskjellsbehandling som har et saklig formål, ikke er uforholdsmessig inngripende overfor

den eller de som forskjellsbehandles og som er nødvendig for utøvelse av arbeid eller yrke, anses ikke som diskriminering, jf. arbeidsmiljøloven § 13-3. Trakassering og instruks om å diskriminere personer som er nevnt i arbeidsmiljøloven § 13-1 første ledd anses som diskriminering. Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med § 2-4 (varsling om kritikkverdig forhold i virksomheten) er forbudt, jf. § 2-5. Loven åpner for positiv særbehandling knyttet til nedsatt funksjonsevne, jf. § 13-5. Arbeidsgiveren har opplysningsplikt i ansettelsaker etter § 13-7, mens bestemmelsene om delt bevisbyrde er nedfelt i § 13-8. Ved brudd på diskrimineringsforbudene åpnes det for oppreisningsansvar uavhengig av skyld, samt erstatning for økonomisk tap etter alminnelige regler, jf. § 13-9. Organisasjoner som helt eller delvis har til formål å arbeide mot diskriminering kan brukes som fullmektig i forvaltningssak, jf. § 13-10.

Forbudet mot direkte og indirekte diskriminering etter gjeldende rett er behandlet i kapittel 9.5.2.1, og saklig forskjellsbehandling i kapittel 9.7.2.1. Arbeidsmiljøloven har også forbud mot trakassering på grunn av funksjonshemming, jf. lovens § 13-1 (2). Dette blir behandlet i kapittel 9.8.2.1. Arbeidsmiljøloven har også forbud mot instruks om å diskriminere (se kapittel 9.9.2) og forbud mot gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler om kritikkverdige forhold, jf. arbeidsmiljøloven § 2-5 (se kapittel 9.10.2.1). Arbeidsmiljøloven åpner også for positiv særbehandling knyttet til funksjonshemming (se kapittel 9.12.2). Arbeidsmiljøloven har regler om delt bevisbyrde (se kapittel 11.1.2.2), om opplysningsplikt for arbeidsgiveren (se kapittel 11.2.2), om organisasjoners adgang til å opptre som fullmektig (se kapittel 12.2.2) og om reaksjoner i form av oppreisning og erstatning for økonomisk tap (se kapittel 15.3.1.1 og 15.3.1.2).

##### 3.5.2.2 Plikt til tilrettelegging

Arbeidsmiljøloven § 13-5 inneholder en plikt til tilrettelegging overfor arbeidstakere med funksjonshemming:

«Arbeidsgiver skal så langt det er mulig iverksette nødvendige tiltak for at arbeidstaker med funksjonshemming skal kunne få eller beholde arbeid, utføre og ha fremgang i arbeidet og ha tilgang til opplæring og annen kompetanseutvikling. Dette gjelder ikke dersom tiltakene vil innebære en uforholdsmessig stor byrde for arbeidsgiver.»

I Ot.prp. nr. 104 (2002-2003) var det foreslått en plikt til tilrettelegging knyttet til «arbeidstaker med varig redusert arbeidsevne». Under komité-



behandlingen ble denne personkretsen endret til «arbeidstaker med funksjonshemming», jf. Innst. O. nr. 52 (2003-2004) s. 14. Endringen ble gjort med henvisning til at vilkåret om varig redusert arbeidsevne ville innsnevret personkretsen i forhold til gjeldende regulering. Komiteen framhevet videre at dersom departementets forslag til begrepsbruk blir stående, ville det utelukkende bli tatt utgangspunkt i det til enhver tid gjeldende arbeidsforhold den funksjonshemmede er i. En person med «varig redusert arbeidsevne» i en type arbeid trenger selvsagt ikke ha like «varig redusert arbeidsevne» i annen type arbeid eller i en annen type stilling. Komiteen viste til at begrepet «funksjonshemmet» tar høyde for dette. Komiteen viste også til at bruk av begrepet «varig redusert arbeidsevne» ville kunne være i strid med EUs rådsdirektiv 2000/78/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling i arbeidslivet.

Formålet med bestemmelsen er å sikre like muligheter for arbeidstakere og arbeidssøkere med funksjonshemming som for andre.

Innholdet i tilretteleggingsplikten beror på en konkret vurdering. Relevante momenter er i hvilken grad et tiltak effektivt reduserer begrensninger som følger av en funksjonsnedsettelse, i hvilken utstrekning tiltaket faktisk lar seg gjennomføre, tiltakets kostnader, kostnadens konsekvens for arbeidsgivers øvrige virksomhet og muligheten for å få offentlig bistand. Brudd på plikten utløser de samme sanksjoner som brudd på forbudet mot diskriminering etter § 13-1. Dette innebærer blant annet at en regel om delt bevisbyrde kommer til anvendelse og at arbeidstaker og arbeidssøker kan kreve oppreisning, jf. §§ 13-8 og 13-9.

Arbeidsmiljøloven § 4-6 første ledd pålegger også en plikt til individuell tilrettelegging:

«Hvis en arbeidstaker har fått midlertidig eller varig redusert arbeidsevne som følge av ulykke, sykdom, slitasje e.l., skal arbeidsgiveren, så langt det er mulig, iverksette de nødvendige tiltak for at arbeidstakeren skal kunne få eller beholde et høvelig arbeid. Arbeidstakeren skal fortrinnsvis gis anledning til å fortsette i sitt vanlige arbeid, eventuelt etter særskilt tilrettelegging av arbeidet, arbeidstiden, endringer i tekniske innretninger, gjennomgått attføring e.l.»

Bestemmelsene i §§ 4-6 og 13-5 definerer personkretsene ulikt. Alle arbeidstakere som har redusert arbeidsevne er omfattet av § 4-6, såfremt dette er forårsaket av «ulykke, sykdom eller slitasje». Bestemmelsen er ment å ha et vidt nedslagsfelt, og omfatter tilfeller av kortvarig sykefravær. Arbeidsgivers plikt etter § 4-6 er begrenset til de

ansatte, mens § 13-5 også gjelder for arbeidssøkende, jf. «kan få eller beholde arbeid». Personkretsene er derfor til dels overlappende, men ikke sammenfallende. Det stilles i § 4-6 krav om at arbeidstakeren skal tas med på råd dersom det er aktuelt å overføre vedkommende til annet arbeid, jf. § 4-6 nr. 2. Arbeidsgiver skal også som hovedregel, i samråd med arbeidstaker, utarbeide en oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid, jf. § 4-6 nr. 3.

Forskjellene har sammenheng med at formålet med regelsettene er ulikt. Mens § 13-5 er en del av et diskrimineringsvern og spesielt skal fremme likebehandling av mennesker med nedsatt funksjonsevne, springer tilretteleggingsplikten i § 4-6 ut fra behovet for å motvirke sykefravær og uføret.

Arbeidsmiljøloven har også andre regler om tilgjengelighet til bygg og anlegg mv. knyttet til arbeidsplasser, se omtale i kapittel 3.7.2.

### 3.5.3 Diskrimineringsombudsloven

Diskrimineringsombudsloven (lov 10. juni 2005 nr. 40 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda) omhandler de organer som er opprettet for å håndheve diskriminerings- og likestillingslovgivningen, saksbehandlingsregler samt reglene om ombudets og nemndas organisering og kompetanse.

Diskrimineringsombudsloven § 3 fastslår hovedregelen om ombudets oppgaver. Ombudets oppgaver består både i å arbeide for reell likestilling, og å behandle individuelle klager om diskriminering. Ombudets oppgaver er begrenset til de diskrimineringsgrunnlag og de samfunnsområder hvor det er vedtatt diskrimineringslovgivning. Ombudets pådriver og lovhåndhevingskompetanse når det gjelder personer med nedsatt funksjonsevne er derfor begrenset til arbeidslivet. Lovgrunnlagene ombudet forvalter følger av diskrimineringsombudsloven § 1 annet ledd, og omfatter likestillingsloven, diskrimineringsloven, arbeidsmiljøloven kapittel 13, samt diskrimineringsforbudene i boliglovgivningen.

Ombudet skal gi en uttalelse om et forhold er i strid med diskrimineringsforbudet i det lovverket ombudet forvalter. Ombudet kan kun gi en uttalelse, og har ikke myndighet til å pålegge retting/stansing, eller ilegge erstatning. Nemnda behandler klager over ombudets uttalelser, jf. loven § 4 tredje ledd. Nemnda har i motsetning til ombudet vedtaksmyndighet, jf. lovens § 7. Nemnda kan pålegge stansing, retting og andre tiltak som er nødvendig for å sikre at diskrimineringen opphører eller for å hindre gjentakelse. Heller ikke

nemnda kan ilegge oppreisningserstatning eller erstatning for økonomisk tap. Erstatning kan utelukkende idømmes av de ordinære domstolene. Diskrimineringsombudsloven §§ 9 og 10 oppstiller begrensninger i nemndas vedtakskompetanse. Nemnda kan ikke oppheve eller endre vedtak, eller gi pålegg om hva offentlig myndighetsutøvelse skal gå ut på. I slike saker er nemnda henvist til å gi en uttalelse.

Ombudet har i særskilte tilfeller samme kompetanse til å fatte vedtak som nemnda, jf. diskrimineringsombudsloven § 4. Ombudet kan kun fatte vedtak dersom partene ikke frivillig innretter seg etter ombudets uttalelse, og det antas å medføre «skade eller ulempe» å avvende nemndas vedtak. Dette omtales som kompetanse til å fatte «hastevedtak».

Forvaltningsloven gjelder for ombudets og nemndas saksbehandling, med mindre annet er bestemt, jf. § 15. Det er gitt egen forskriftshjemmel i lovens § 16. Med hjemmel i § 16 er det gitt forskrift om organisasjon og virksomhet for Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda av 16. desember 2005 nr. 1524. Forskriften inneholder en rekke enkeltbestemmelser som gjelder saksbehandlingen både hos ombudet og nemnda, og utfyller forvaltningslovens alminnelige regler på flere områder. Forskriften § 1 inneholder videre en presisering av mandatet til ombudet både når det gjelder lovhåndheving og pådriverrollen.

Etter diskrimineringsombudsloven § 3 sjette ledd, jf. forskriften § 2 har ombudet en mer omfattende veiledningsplikt enn det som følger av forvaltningsloven § 11. Ombudet skal etter forskriften på en hensiktsmessig måte gi veiledning ved enkelthenvendelser som angår annen diskriminering enn den som omfattes av diskrimineringsombudsloven § 1 annet ledd. Hvor langt denne veiledningsplikten rekker er ikke avklart, men noen eksempler er nevnt, for eksempel diskriminering ved oppsigelse, saker om anmeldelse av rasistiske ytringer mv.

#### **3.5.4 Forvaltningsrettslige prinsipper som verner mot diskriminering**

Offentlig forvaltning er underlagt krav om lovmessighet og saklighet. Dette gir et visst vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne fra forvaltningens side.

I mange tilfeller er forvaltningen gitt kompetanse til å utøve større eller mindre grad av «fritt» skjønn. Også her vil det gjelde saklighetsbegrensninger som verner mot diskriminering.

Alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper setter enkelte grenser for skjønnsutøvelsen. Læren om disse grensene kalles «myndighetsmisbrukslæren». Reglene om myndighetsoverskridelser følger av ulovfestet rett og stiller krav om at forvaltningen ikke legger vekt på utenforliggende hensyn, ikke utøver usaklig forskjellsbehandling, og at avgjørelsen ikke er vilkårlig, uforholdsmessig eller sterkt urimelig.

Hvorvidt det er adgang til å vektlegge en funksjonsnedsettelse i det enkelte tilfelle, må avgjøres konkret ved tolkning av den loven forvaltningen bygger sin kompetanse på. Domstolene kan prøve om rammene for forvaltningens kompetanse er overskredet. Overskridelse av kompetansen leder som hovedregel til at en avgjørelse kjennes ugyldig.

### **3.6 Plikt til individuell tilrettelegging ved nedsatt funksjonsevne**

#### **3.6.1 Innledning**

Lovgivningen inneholder imidlertid en rekke regler av stor betydning for mennesker med nedsatt funksjonsevne, herunder plikter til tilrettelegging som utløses av nedsatt funksjonsevne.

Den følgende fremstillingen er derfor begrenset til å gi en oversikt over viktige regler i opplæringsloven, privatskoleloven, universitetsloven, fagskoleloven, folkehøgskoleloven, barnehageloven og sosial- og helselovgivning.

#### **3.6.2 Opplæringsloven**

Opplæringslova (lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa) inneholder individuelle rettigheter knyttet til skolegang og opplæring. Loven gir rett til gratis offentlig grunnskoleopplæring. Denne retten henger sammen med den alminnelige plikten til å gjennomføre grunnskoleopplæring i opplæringsloven § 2-1. I tillegg har grunnskoleelevene rett til å gå på den skolen som ligger nærmest eller ved den skolen i nærmiljøet som de sogner til, jf. opplæringsloven § 8-1 første ledd første punktum.

Videre har ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring rett, men ikke plikt, til videregående opplæring, jf. § 3-1.

Kommunen er ansvarlig for grunnskoleopplæringen, og fylkeskommunen er ansvarlig for den videregående opplæringen.

Innholdet av retten til opplæring bestemmes dels gjennom et krav til et visst antall undervisningstimer, og dels gjennom læreplanen. Eleven

har derfor rettskrav på undervisning av et visst omfang, og det må kunne legges til grunn at undervisningen skal ha en viss kvalitet. Rettskravet inneholder derimot ikke krav til faktisk oppnådde kunnskaper og ferdigheter.

Loven bygger på prinsippet om enhetsskolen, som blant annet innebærer at den alminnelige grunnskole skal være åpen for alle elever. I tråd med dette slår formålsbestemmelsen fast at opplæringen skal være tilpasset den enkelte elevs evner og forutsetninger, jf. opplæringsloven § 1-2 femte ledd.

Kommunen har plikt til å tilrettelegge arbeidsplassen for alle elever, jf. lovens § 9 a-2 tredje ledd første punktum. Det er her tale om et ansvar for individuell tilrettelegging. Bestemmelsen gir alle elever rett til en individuelt tilpasset arbeidsplass, men bestemmelsen vil ha særlig betydning for elever som på grunn av nedsatt funksjonsevne trenger en arbeidsplass som er tilpasset de særlige behovene den enkelte elev har. Bestemmelsen innebærer at arbeidsplassen skal være slik at den ikke gir eleven skader eller plager i skjelett, muskler eller sanseapparat, og at den ikke hindrer elevens læring. Aktuelle forhold her kan være den ergonomiske utformingen og tilpassingen av stolen og lesepulten.

Skolen skal innredes slik at det blir tatt hensyn til elever med nedsatt funksjonsevne, jf. § 9 a-2 tredje ledd andre punktum. Bestemmelsen presiserer og utvider § 9 a-2 tredje ledd første punktum, slik at man ikke bare ser på arbeidsplassen i snever forstand. Skolen må innrettes slik at disse elevene ikke møter funksjonshemmende barrierer i noen del av skolemiljøet. Bestemmelsen gjelder for de aktuelle elevene ved skolen og gjelder ved alle typer funksjonsnedsettelse. Elever med nedsatt funksjonsevne skal kunne fungere i skolemiljøet uten at dette setter unødige grenser for læringen og livsutfoldelsen.

De kravene som er fastsatt i lovens kapittel 9 a om elevenes skolemiljø gjelder også for skolefritidsordningen, jf. opplæringsloven § 9 a-8.

Ifølge opplæringsloven § 1-2 femte ledd skal opplæringen være tilpasset den enkelte elev. I tillegg har en elev som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, en individuell rett til spesialundervisning. Det vil si at eleven har en rett til en særskilt tilrettelegging av undervisningen. Rettigheten er betinget av at eleven ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, jf. § 5-1 første ledd. Hvorvidt vilkåret er oppfylt, og hva slags opplæring som da skal gis, skal være gjenstand for en sakkyndig vurdering.

Innholdet og omfanget av retten til spesialundervisning er i hovedsak avhengig av en totalvurdering gjort ut fra skjønn. Skjønnskriteriene er ikke uttømmende. Det kan tenkes forhold som en bør eller som en kan legge vekt på, selv om loven ikke uttrykkelig nevner dem. Dette gjelder for eksempel det utbyttet eleven har hatt av tidligere opplæringstilbud. Barn under opplæringspliktig alder som har særlig behov for spesialpedagogisk hjelp har rett til slik hjelp, jf. opplæringsloven § 5-7.

Opplæringsloven har visse særregler som er knyttet til bestemte funksjonsnedsettelse.

Elever med tegnspråk som førstespråk har rett til grunnskoleopplæring i og på tegnspråk, jf. opplæringsloven § 2-6. Det avgjørende for om eleven har rettigheter etter bestemmelsen er om eleven har tegnspråk som førstespråk. Det er gjort unntak fra prinsippet om enhetsskolen ved at kommunen kan bestemme at opplæring i og på tegnspråk kan gis et annet sted enn skolen eleven sogner til. En tilsvarende bestemmelse om rett til tegnspråkopplæring gjelder for barn under opplæringspliktig alder, jf. opplæringsloven § 2-6 tredje ledd. Elever med rett til videregående opplæring har rett til å velge opplæring i og på tegnspråk eller bruke tolk, jf. opplæringsloven § 3-9. Med dette har eleven mulighet til å velge mellom skole med eget tegnspråklig miljø og alminnelig videregående skole.

Elever som er sterkt svaksynte eller blinde, har rett til opplæring i punktskrift, opplæring i bruk av nødvendige tekniske hjelpemidler og nødvendig opplæring til å ta seg frem til skolen, på skolen og i hjemmemiljøet, jf. opplæringsloven § 2-14. Tilsvarende gjelder under videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 3-10. Disse reglene skiller seg særlig på to punkter fra reglene for hørselshemmede. For det første er prinsippet om enhetsskolen fastholdt for sterkt svaksynte og blinde elever. For det andre gjelder deres rettigheter kun opplæring i, men ikke på, punktskrift. Dette har sammenheng med at tegnspråk regnes som et språk, i motsetning til punktskrift.

Dersom en elev «på grunn av funksjonshemming» har behov for skoleskyss, har eleven rett til dette uavhengig av avstanden mellom hjemmet og skolen, jf. opplæringsloven § 7-3. I tilfelle der daglig skyss ikke er forsvarlig, kan eleven innlosjeres. I tvilstilfelle har foreldrene det avgjørende ord.

Retten til spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder er regulert i opplæringsloven § 5-7 første ledd som lyder slik:

«Barn under opplæringspliktig alder som har særlege behov for spesialpedagogisk hjelp, har rett til slik hjelp. Hjelpa skal omfatte tilbud om

foreldrerådgivning. Hjelpa kan knytast til barnehagar, skolar, sosiale og medisinske institusjonar og liknande, eller organiserast som eige tiltak.»

Hva slags tilbud det enkelte barnet skal få vil på samme måte som i grunnskolen, avgjøres ut fra en totalvurdering der blant annet behovene til det enkelte barnet er et viktig moment. Det er ingen nedre aldersgrense for når barn med nedsatt funksjonsevne skal kunne søke om spesialpedagogisk hjelp. Oppregningen i tredje punktum er ikke uttømmende. I visse tilfeller er det særlig viktig at den spesialpedagogiske hjelpen blir satt inn tidlig i utviklingen, siden det kan være grunnleggende for den senere utviklingen til barnet. Dette momentet vil ha stor vekt når en skal vurdere om et barn har krav på hjelp. Det må også stå sentralt i vurderingen av det nærmere innholdet og omfanget av et slikt tilbud, slik at det i alle fall må kreves at hjelpen får et slikt innhold og omfang at den er egnet til å avhjelpe de særlige behovene barnet har.

Barn under opplæringspliktig alder som har særlig behov for tegnspråkopplæring, har også særskilt rett til dette, jf. opplæringsloven 2-6 tredje ledd. Når det gjelder barn under opplæringspliktig alder som har særlig behov for tegnspråkopplæring, gir departementet nærmere forskrifter.

Retten til spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder er ikke avhengig av at barnet går i barnehage. Hjelpen kan for eksempel gis i hjemmet eller knyttes til sosiale og medisinske institusjoner. Hovedformålet med den spesialpedagogiske hjelpen er å bidra til at barnet blir bedre rustet til å begynne i grunnskolen.

### 3.6.3 Privatskoleloven

Reglene i opplæringsloven kapittel 9 a om elevenes skolemiljø, se kapittel 3.6.2, gjelder tilsvarende for privatskoler, jf. privatskolelova (lov av 4. juli 2003 nr. 84 om private skolar med rett til statstilskot) § 2-4 annet ledd.

Opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte eleven, jf. privatskoleloven § 3-4 første ledd. Regelen er identisk med § 1-2 femte ledd i opplæringsloven, se kapittel 3.6.2. Reglene i opplæringsloven om rett til spesialundervisning gjelder også tilsvarende, jf. privatskoleloven § 3-6 første ledd. Elevene har en tilsvarende rett til skyss som etter opplæringsloven, jf. privatskoleloven § 3-7 første ledd. Dette innebærer at dersom en elev «på grunn av funksjonshemming» har behov for skoleskyss, har eleven rett til dette uavhengig av avstanden mellom hjemmet og skolen, jf. opplæringsloven § 7-3. Retten til skyss for

elever i private grunnskoler gjelder likevel bare innenfor kommunegrensen i den kommunen eleven bor. For elever i private videregående skoler gjelder retten til skyss bare innenfor fylkeskommunegrensen i den fylkeskommunen eleven bor, jf. § 3-7 første ledd andre og tredje punktum.

I det store og det hele samsvarer privatskoleloven med opplæringslovens bestemmelser, bortsett fra retten til grunnskoleopplæring i og på tegnspråk og retten til opplæring i punktskrift, der privatskoleloven ikke har tilsvarende regler.

Privatskoleloven har bestemmelser i kapittel 6 A om videregående skole som gir yrkesrettet opplæring som ikke blir gitt ved en videregående offentlig skole. Kravene til skoleanlegg og skolemiljø gjelder også for disse skolene, jf. privatskoleloven § 6 A-7.

### 3.6.4 Universitetsloven

Universitetsloven (lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler) stiller krav om at læringsmiljøet skal være fullt ut forsvarlig ut fra en samlet vurdering av hensynet til studentenes helse, sikkerhet og velferd.

Det er opplistet en rekke krav til utformingen av det fysiske læringsmiljøet, med konkrete krav til lokaler, tekniske innretninger mv., jf. § 4-3 annet ledd. Begrepet «læringsmiljø» omfatter alle faktorer som kan påvirke studentene i en studiesituasjon. Institusjonene har imidlertid kun ansvar for de elementene av læringsmiljøet som med rimelighet kan anses å være innenfor utdanningsinstitusjonens kontrollsfære. Innholdet i kravet om fullt forsvarlig læringsmiljø må fastsettes i lys av teknisk og sosial utvikling i samfunnet, og arten av det aktuelle studium og studieopplegg. Bestemmelsen konkretiserer hvilke krav som skal stilles til det fysiske arbeidsmiljø, som blant annet inneholder atkomst til lokaler, lys- og lydforhold, forsvarlig inneklima, universell utforming mv.

Det er inntatt et krav om universell utforming i universitetsloven, jf. § 4-3 annet ledd bokstav i. Kravet innebærer at omgivelsene (det fysiske læringsmiljø) skal utformes på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpassing og særskilt utforming. Kravene til læringsmiljøet er fastsatt som funksjonsbestemmelser. Dette innebærer at institusjonene kan finne hensiktsmessige og kostnads effektive løsninger som tilfredsstiller lovens krav. Det kan åpnes for at de enkelte institusjonene kan foreta vurderinger av hva som vil være tilfredsstillende standarder ved det enkelte studiested og for det enkelte studium. I utformingen av det fysiske

arbeidsmiljøet skal det, så langt det er mulig og rimelig, sørges for at læringsmiljøet er utformet etter prinsippet om universell utforming, jf. § 4-3 annet ledd bokstav i.

Utdanningsinstitusjonene er også pålagt å legge forholdene til rette for studenter med særskilte behov, herunder studenter med nedsatt funksjonsevne, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-3 annet ledd bokstav g. Tilretteleggingen må ikke føre til en reduksjon av de faglige krav som stilles ved det enkelte studium, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-3 femte ledd.

### 3.6.5 Fagskoleloven

Utdanningsinstitusjonen skal legge forholdene til rette for et godt studiemiljø og arbeide for å bedre studentvelferden på lærestedet, jf. fagskoleloven (lov 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning) § 4 a første ledd. Dertil skal læringsmiljøet være fullt forsvarlig ut fra en samlet vurdering knyttet til studentenes helse, sikkerhet og velferd, jf. fagskoleloven § 4 a annet ledd.

Fagskoleloven § 4 a inneholder tilsvarende krav til læringsmiljøet som i universitetsloven § 4-3, se kapittel 3.6.4.

Videre gjelder et krav om at tilbyder av fagskoleutdanning skal, så langt det er mulig og rimelig, legge studiesituasjonen til rette for studenter med særskilte behov. Tilretteleggingen skal ikke føre til en reduksjon av de faglige krav som stilles ved det enkelte studium, jf. fagskoleloven § 4 a tredje ledd. Bestemmelsen bidrar videre til å sikre personer med nedsatt funksjonsevne og andre studenter med særskilte behov mulighet til å ta fagskoleutdanning på lik linje med andre studenter. Faglig nivå og krav til studenten skal ikke reduseres. Hensynet til likebehandling i forhold til andre studenter må ivaretas. I vurderingen av hvor mye tilrettelegging som er «mulig og rimelig» kan det også tas hensyn til hvilke helsekrav som gjelder for ansettelse i de yrker skolen utdanner kandidater til, jf. Ot.prp. nr. 84 (2003-2004) Om lov om endringer i lov 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning kapittel 6, s. 6.

### 3.6.6 Folkehøyskoleloven

Skolen skal legge forholdene til rette for et godt studiemiljø og arbeide for å bedre studentvelferden på lærestedet, jf. folkehøyskoleloven (lov 6. desember 2002 nr. 72 om folkehøyskoler) § 5 a første ledd. Dertil skal læringsmiljøet være et fullt forsvarlig læringsmiljø ut fra en samlet vurdering knyttet til elevenes helse, sikkerhet og velferd, jf. folkehøyskoleloven § 5 a annet ledd. Bestemmel-

sen om universell utforming i § 5 a annet ledd bokstav i innebærer et krav om en utforming og sammensetning av omgivelsene (det fysiske læringsmiljø) på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpassing og særskilt utforming. Bestemmelsen svarer til § 4-3 i universitetsloven, se kapittel 3.6.4.

Det kan gjøres lokale vurderinger, det vil si på de enkelte skolene, av hva som vil være tilfredsstillende standarder ved det enkelte studiested og for det enkelte studium.

I tillegg slår folkehøyskoleloven § 5 a første ledd siste punktum fast:

«Skolen skal, så langt det er mulig og rimelig, legge læringsmiljøet til rette for elever med særskilte behov.»

Denne bestemmelsen skal bidra til å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne og andre elever med særskilte behov, får mulighet til å ta folkehøyskoleutdanning på lik linje med andre søkere uten nedsatt funksjonsevne. Enkelte folkehøyskoler mottar særtilskudd for å tilby spesielle opplegg for personer med nedsatt funksjonsevne. I denne sammenheng vises til at § 8 i forskrift 13. oktober 2006 nr. 1158 til folkehøyskoleloven. En elev som er avhengig av støtte og hjelp i den totale pedagogiske situasjonen på grunn av nedsatt funksjonsevne, regnes som to elever ved beregning av tilskudd.

### 3.6.7 Barnehageloven

Det er i barnehageloven slått fast at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet, jf. barnehageloven (lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager) § 2 første ledd. Barnehagen skal ta hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn, jf. barnehageloven § 2 fjerde ledd. Kravene knyttet til barnehagens innhold er spesifisert nærmere ved forskrift om rammeplan for barnehagens oppgaver og innhold.

Rett til plass i barnehage er ikke lovfestet, men barn med nedsatt funksjonsevne har rett til prioritet ved opptak til barnehage, jf. barnehageloven § 13. Når et barn med nedsatt funksjonsevne først har fått plass i barnehage, oppstår plikten til å ta hensyn til barnet og barnets funksjonsevne ved utformingen av barnehagetilbudet.

Opplæringsloven gir barn under opplæringspliktig alder rett til spesialpedagogisk hjelp, se nærmere om dette under opplæringsloven kapittel 3.6.2. Barn med rett til spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder vil kunne ha rett til prioritet til opptak i barnhage etter barnehageloven § 13,

jf. ovenfor. Det er likevel ikke nødvendigvis noen sammenheng mellom disse ytelsene.

Det følger av forskrift 1. mars 2006 nr. 266 om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver kapittel 1.8 om barnehagen som pedagogisk virksomhet, at barnehagen skal ha et fysisk miljø som fremmer alle barns utvikling. I tilretteleggingen av det fysiske miljøet må det tas hensyn til at barn i ulike aldre og med ulikt ferdighetsnivå skal kunne bruke de samme arealene. Ved planlegging av barnehagens utforming må det tas hensyn til samfunnets mål om nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Planlegging, lokalisering og bygging av nye barnehager bør i henhold til forskriften være basert på prinsipper om universell utforming.

Forskriften kapittel 1.9 om inkluderende fellesskap med plass til det enkelte barn sier at barn under opplæringspliktig alder ikke er en ensartet gruppe, og at barn møter barnehagen med ulike forutsetninger. Det følger av forskriften at likeverdige barnehage tilbud av god kvalitet krever individuell tilrettelegging av tilbudet og lokal tilpasning av innholdet. Videre heter det i forskriften at barnehagen har et særlig ansvar for å forebygge vansker og å oppdage barn med særskilte behov. For disse barna kan det i følge forskriften være aktuelt å gi et spesielt tilrettelagt tilbud. Tilretteleggingen kan gjelde både sosiale, pedagogiske og/eller fysiske forhold i barnehagen, og foreldre og eventuelt støtteapparat rundt barnet er viktige samarbeidspartnere for barnehagen.

Kommunen er lokal barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 8 første ledd første punktum. Dette innebærer at det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at barnehagene er individuelt tilpasset det enkelte barnet.

### 3.6.8 Sosial- og helselovgivningen

Helse- og sosialtjenester er av stor betydning for mange funksjonshemmede. Både fordi funksjonshemningen vil kunne medføre behov for helsehjelp, men også fordi tjenestene i mange sammenhenger kan være avgjørende for å sikre den enkelte mulighet til deltagelse på ulike arenaer i livet og til å leve et likeverdig liv.

Sosial- og helselovgivningen inneholder ingen generell bestemmelse om plikt til individuell tilrettelegging. Tjenestene skal imidlertid dekke individuelle behov. Dette forutsetter individuell tilrettelegging av tilbudet.

Det fremgår av formålet i lov om sosiale tjenester mv. at loven blant annet skal bedre levevilkårene for vanskeligstilte og bidra til økt likeverd og likestilling. Videre skal loven bidra til at den enkelte får mulighet

til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre.

Av lov om pasientrettigheter fremgår det av formålsbestemmelsen at loven blant annet skal bidra til å sikre befolkningen lik tilgang på helsehjelp av god kvalitet.

#### 3.6.8.1 Lov om sosiale tjenester mv.

Etter sosialtjenesteloven (lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v.) § 4-2 skal kommunens sosiale tjenester omfatte praktisk bistand og opplæring, herunder brukerstyrt personlig assistanse, avlastningstiltak, støttekontakt, plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester og omsorgslønn. Den enkelte har når visse vilkår er oppfylt krav på nødvendige og forsvarlige tjenester etter loven, jf. lovens § 4-3. Tjenestene skal dekke individuelle behov. I dette ligger det en motsvarende plikt for kommunen å tilby tjenester tilpasset den enkeltes behov.

Kommunene har imidlertid stor frihet til å organisere sine tjenester. I utgangspunktet er det kommunen som velger i hvilken form tjenestene skal gis, men tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med brukeren og det skal legges stor vekt på hva tjenestemottakeren mener, jf. lovens § 8-4.

Regjeringen Bondevik II nedsatte i 2003 et lovutvalg (Bernt-utvalget) for å utrede og foreslå harmonisering av den kommunale helse- og sosiallovgivningen. Innstillingen ble avgitt i oktober 2004, jf. NOU 2004: 18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenesten, Samordning og samhandling i kommunale sosial- og helsetjenester. Her er det foreslått at dagens sosialtjenestelov og kommunehelsetjenestelov erstattes med en ny felles lov om sosial- og helse-tjenester i kommunene. Innstillingen fra utvalget har vært på høring og Helse- og omsorgsdepartementet tar sikte på å legge frem et høringsnotat i 2008.

#### 3.6.8.2 Helselovgivningen

*Plikt til tilrettelegging av innholdet i tjenestetilbudet*  
Pasientrettighetsloven (lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasientrettigheter) fastsetter individuelle rettigheter for pasienter. Sentralt er retten til nødvendig helsehjelp etter § 2-1. Etter denne bestemmelsen har pasienten rett til den helsehjelp som anses nødvendig etter en faglig vurdering av pasientens helsetilstand. Dette betyr at kommunen har plikt til å tilrettelegge innholdet i den helsehjelpen som tilbys (tjenestetilbudet) etter den enkelte pasients behov. Det ligger således et krav om individuell tilrettelegging av innholdet i tjenestene innbakt i rettigheten.

### *Plikt til tilrettelegging for å kunne gjennomføre helsehjelpen*

Kommunens plikt til å yte nødvendig helsehjelp vil også omfatte en viss plikt til å sørge for særlige tilpasninger/tiltak under gjennomføringen av helsehjelpen dersom dette er nødvendig for å kunne yte nødvendig helsehjelp til pasienter med nedsatt funksjonsevne. For eksempel kan plikten til å gi nødvendig helsehjelp også omfatte plikt til å sørge for tolk eller andre tilsvarende tiltak dersom dette er nødvendig for å yte nødvendig helsehjelp til døve.

Pasientrettighetsloven gir også noen bestemmelser som uttrykkelig pålegger en individuell tilrettelegging når det gjelder noen spesifikke rettigheter pasienten har under gjennomføringen av helsehjelpen. Etter § 3-1 har pasienten rett til å medvirke ved gjennomføringen av helsehjelpen. Det følger uttrykkelig av bestemmelsens andre ledd at medvirkningens form skal tilpasses den enkeltes evne til å gi og motta informasjon. Etter § 3-5 skal informasjon til pasienten være tilpasset mottakerens individuelle forutsetninger.

#### *3.6.8.3 Individuell plan*

Den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, har etter sosial- og helselovgivningen rett til å få utarbeidet individuell plan, jf. sosialtjenesteloven § 4-3a og pasientrettighetsloven § 2-5. Formålet med utarbeidelsen av en individuell plan er blant annet å bidra til at tjenestemottakeren får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud. Den individuelle planen er et virkemiddel for å sikre at tjenestene fra ulike tjenesteytere samordnes og at tjenestene blir vurdert i sammenheng. Dette vil sikre et bedre individuelt tilrettelagt tjenestetilbud for den enkelte.

#### *3.6.8.4 Klage- og tilsynsordninger*

Den enkeltes rett til helse- og sosialtjenester ivaretas gjennom særskilte klageordninger og tilsynsorganer for tjenestene. Klage- og tilsynsorgan er fylkesmannen og Helsetilsynet i fylket for henholdsvis sosiale tjenester og helsetjenester.

## **3.7 Krav til generell tilrettelegging/ universell utforming**

### **3.7.1 Innledning**

Generell tilrettelegging tar sikte på å imøtekomme flere former for nedsatt funksjonsevne og derved sikre tilgjengelighet for flest mulige (mange) mennesker. Tilretteleggingen kan være generell eller

individuell. Individuell tilrettelegging tar sikte på å imøtekomme de individuelle tilretteleggingsbehov som kan oppstå for én person med nedsatt funksjonsevne i møte med et utilgjengelig samfunn, og derved sikre tilgjengelighet for denne konkrete personen. Generell og individuell tilrettelegging er to ulike virkemidler som begge bidrar til økt tilgjengelighet.

### **3.7.2 Tilgjengelighet til bygg, anlegg og uteområder**

For bygg, anlegg og uteområder gjelder både generelle krav og særlige krav for spesielle bruksområder. Plan- og bygningsloven (lov 14. juni 1985 nr. 77) trådte i kraft 1. juli 1986. Loven inneholder en plandel og en bygningsdel.

Formålsbestemmelsen i gjeldende plan- og bygningslov § 2 inneholder ingen særskilt fremheving av tilgjengelighets- og brukbarhetshensyn, men rommer likevel adgang til å ivareta slike hensyn som en del av det å «legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet». Hensynet til tilgjengelighet for mennesker med nedsatt funksjonsevne faller inn under denne generelle formuleringen. Formålsbestemmelsen nevner eksplisitt at planleggingen særlig skal legge til rette for «å sikre barn gode oppvekstvilkår».

Nye byggverk er regulert i gjeldende plan- og bygningslov § 77 nr. 1, hvor det stilles krav om at byggarbeid skal utføres fagmessig og teknisk forsvarlig, slik at det ferdige byggverket skal tilfredsstille de krav som er satt til blant annet «brukbarhet» i eller i medhold av plan- og bygningslovgivningen. Bestemmelsen hjemler brukbarhetskravene i forskrift 22. januar 1997 nr. 33 om krav til byggverk og produkter til byggverk (TEK) kapittel X Brukbarhet. TEK inneholder flere enkeltbestemmelser som i stor grad kan sies å være utslag av et underliggende generelt prinsipp om tilgjengelighet for alle på en del områder. Som eksempler på krav kan det nevnes §§ 10-21 om atkomst til byggverk, 10-41 om krav om heis og 10-52 med krav til rampe. Etter plan- og bygningsloven § 77 nr. 2 første ledd første punktum skal produkter som anvendes i byggverk ha slike egenskaper at de ved forutsatt bruk medvirker til at kravene til brukbarhet i eller i medhold av loven tilfredsstilles.

Når det gjelder eksisterende bebyggelse kommer ovennevnte krav til anvendelse, jf. § 87, men det er ingen plikt til løpende å tilpasse eksisterende bygninger til endringer i form av nye krav angitt i lov eller forskrift. Selv om et byggverk er lovlig etter oppføringstidspunktets normer, er det ikke

tillatt å utføre tiltak som har som resultat at byggverket kommer i strid med lovens krav, jf. § 87 nr. 1.

For tiltak som er nevnt i § 87 nr. 2 a, dvs. endring eller reparasjon av byggverk når arbeidet etter kommunenes skjønn er så omfattende at hele byggverket i det vesentlige blir fornyet (hovedbygning), kommer loven til anvendelse på byggverket i dets helhet mens den for de tiltak som er nevnt under bokstavene b til e, kun gjelder de deler av byggverket som tiltaket omfatter. På grunn av bestemmelsens karakter er det gitt en særskilt dispensasjonsbestemmelse i § 88.

Den generelle dispensasjonshjemmel finnes i gjeldende plan- og bygningslov § 7. Det kan for eksempel dispenseres fra materielle bestemmelser i lov og forskrift, plan med tilhørende bestemmelser og midlertidig byggeforbud. I relasjon til brukbarhet og tilgjengelighet er bestemmelsen tosidig. Praksis viser at det gis dispensasjoner fra krav som er begrunnet i hensynet til brukbarhet og tilgjengelighet, men også at det dispenseres fra andre krav til fordel for mennesker med særlig behov for tilrettelegging for tilgjengelighet. Ved dispensasjonsavgjørelser er lovens formålsbestemmelse en viktig tolkningsfaktor.

Både kommuneplanens samfunns- og arealdel vil være sentrale virkemidler for å nå målsettingen om full deltakelse og likestilling. I praksis vil det måtte bety blant annet like muligheter til bolig, arbeid, helse- og sosialtjenester, utdanning, tilgang på kultur, idrett, friluftsliv og et aktivt og sosialt liv.

I Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen) foreslår Miljøverndepartementet forbedringer i plansystemet for å fremme tilgjengelighet. Bestemmelser om regional og kommunal planstrategi, planprogram og økt vekt på samfunnsdelen i kommuneplanen vil kunne bidra til at interessene til personer med nedsatt funksjonsevne kan knyttes til kommunens samfunnsmessige utfordringer, mål og oppgaver, på en positiv og mer langsiktig måte. Styrket samfunnsdel vil også bidra til at deres interesser og behov vurderes opp mot utfordringer for kommunesamfunnet, kommunen som organisasjon og sektorene enkeltvis og i samarbeid. Planprogram som virkemiddel kan også sette fokus på hele oppvekstmiljøet og livssituasjonene for personer med nedsatt funksjonsevne i forbindelse med planleggingen.

Miljøverndepartementets lovforslag gir kommunene et særlig ansvar for å legge til rette for aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging for å kunne delta. Dette vil innbære særskilt oppmerksomhet både når det gjelder bruk

av IKT, og annen informasjonsformidling, samt valg av lokaler for møter i forbindelse med planprosesser.

I loven foreslås det også hjemmel til å fastsette funksjonskrav i kommunale arealplaner, herunder bestemmelser til reguleringsplan. Et bærende prinsipp her er at strategien universell utforming legges til grunn når funksjons- og kvalitetskrav skal utformes. Der universell utforming ikke kan gi fullgode løsninger for grupper/personer som krever spesiell tilrettelegging, kan det stilles andre funksjonskrav.

Dertil kommer plan- og bygningslovens regler til anvendelse på skole- og utdanningsbygg. I særlovgivningen er det imidlertid gitt ytterligere regler av betydning for tilgjengeligheten i denne type bygg. Kapittel 9 a i loven regulerer elevenes skolemiljø, herunder det fysiske miljøet. Det alminnelige kravet er at det i planlegging, bygging, tilrettelegging og drift blir «teke omsyn til tryggleiken, helsa, trivselen og læringa til elevane», jf. § 9 a-2 første ledd. Selve retten til opplæring er behandlet i kapittel 3.6.2.

Når det gjelder bygg som benyttes som arbeidsplasser kreves det at arbeidsplassen innrettes på en måte som gir et «fullt forsvarlig» arbeidsmiljø, jf. arbeidsmiljøloven § 4-4 første ledd. I tillegg stilles det generelle krav til tilrettelegging av arbeidet med sikte på å unngå uheldige belastninger, jf. arbeidsmiljøloven § 4-4 annet ledd. Arbeidsmiljøloven § 4-1 fjerde ledd fastslår at atkomstveier, sanitæranlegg, arbeidsutstyr mv. så langt det er mulig og rimelig skal være utformet og innrettet slik at arbeidstakere med funksjonshemming kan arbeide i virksomheten. Videre har den som vil oppføre bygning eller utføre bygningsmessig arbeid som er melde- eller søknadspiktig etter plan- og bygningsloven, og som skal brukes eller ventelig vil bli brukt av virksomhet som går inn under arbeidsmiljøloven, plikt til å innhente Arbeidstilsynets samtykke på forhånd, jf. arbeidsmiljøloven § 18-9 første ledd.

### 3.7.3 Ferdsl og transport

Enkelte deler av lovgivningen i transportsektoren stiller krav til tilgjengelighet. Både utformingen av selve vegnettet og av de ulike transportmidler har stor betydning for ferdsmulighetene for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Utformingen av veger er regulert i vegloven (lov 21. juni 1963 nr. 23) § 12 slår fast at planleggingen av det offentlige vegnettet skal skje etter plan- og bygningslovens regler, se også kapittel 3.7.2. Reglene om planleggingen tar sikte på å sikre at



berørte interesser medvirker i prosessen, men stiller ikke krav om tilgjengelighet.

Kravene til utformingen av veganlegg følger av forskrift og utfyllende vegnormaler fastsatt med hjemmel i § 13. Vegnormalene er en samlebetegnelse for normaler innenfor temaene vegbygging, vegutforming, tunneler, rekkverk, bruer og ferjekai, skilt og oppmerking. Ifølge forskrift 29. mars 2007 nr. 363 § 3 nr. 2 er formålet med vegnormalene «effektiv og trafikksikker transport av mennesker og gods, og best mulig tilpasning til bebygelse, bomiljø, bymiljø, landskap, naturmangfold, kulturmiljø, vegetasjon og landbruksarealer».

Vegnormalene inneholder standardkrav, men hindrer ikke løsninger tilpasset de konkrete forhold, jf. forskriften § 3 nr. 5. Myndigheten til å fravike vegnormalen innenfor forskriftens rammer er delegert til Vegdirektoratet, fylkeskommunen og kommunen for henholdsvis riksveg, fylkesveg og kommunal veg, jf. forskriften § 3 nr. 4.

For luftfartens del har rettighetene til passasjerer med redusert mobilitet og funksjonshemming så langt i stor grad blitt ivarettatt gjennom en frivillig erklæring som ble utformet i samarbeid mellom EU-kommisjonen og ECAC (European Civil Aviation Conference) i 2001. I 2006 vedtok EU Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 261/2004 av 11. februar 2004 om fastsettelse av felles regler for erstatning og assistanse til passasjerer ved nektet ombordstigning og ved innstilt eller vesentlig forsinket flyging samt om oppheving av forordning (EØF) nr. 295/91. Denne forbyr å nekte passasjerer å reise i luftfarten på grunnlag av redusert mobilitet eller funksjonshemming. Regelverket er implementert i Norge gjennom forskrift om gjennomføring av Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 261/2004 av 11. februar 2004 om fastsettelse av felles regler for erstatning og assistanse til passasjerer ved nektet ombordstigning og ved innstilt eller vesentlig forsinket flyging samt om oppheving av forordning (EØF) nr. 295/91 i medhold av luftfartsloven (lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart).

Ved bygging av infrastruktur innen banesektoren er det stilt enkelte krav om universell utforming og tilgjengelighet. I forskrift 6. desember 2006 nr. 1356 om krav til sporvei, tunnelbane og forstadsbane, og sidespor m.m. (kravforskriften) er det blant annet stilt krav om at forholdene skal legges til rette for orienterings- og bevegelsehemmede på plattformer, og at høyde og avstandsforskjeller mellom tog og plattform skal minimaliseres. Det stilles også krav om at tunneler og broer, samt det rullende materiellet, legges spesielt til rette for evakuering av orienterings- og bevel-

seshemmede. Krav til infrastrukturen på det nasjonale jernbanenettet stilles blant annet i forskrift 19. desember 2005 nr. 1621 om krav til jernbanevirksomhet på det nasjonale jernbanenettet (sikkerhetsforskriften), der kravene er like som for sporvei, tunnelbane mv. Jernbaneverkets tekniske regelverk gir utfyllende retningslinjer for bygging av ny infrastruktur i det nasjonale jernbanenettet.

Staten ved Samferdselsdepartementet stiller også krav om universell utforming og tilgjengelighet i avtalen med NSB om kjøp av persontransport med tog, gjennom en hovedmålsetning om at flest mulig skal kunne benytte toget på en ordinær og likeverdig måte. Avtalen stiller blant annet krav om tilgjengelighetsplan, samhandling med organisasjoner, tilgjengelighet i salg-, billetterings-, og informasjonssystemer, samt rullende materiell og assistanse og service.

Videre stiller lovgivningen krav til utforming og drift av ulike typer offentlige transportmidler. Enkelte av disse kravene er av betydning for tilgjengeligheten. I hovedsak er det norske regelverket på transportfeltet gjennomføringer av EUs reguleringer, i tråd med forpliktelsene etter EØS-avtalen.

### 3.7.4 Elektronisk kommunikasjon

Ekomloven (lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon) inneholder et kapittel 5 om «leveringspliktige tjenester og spesielle samfunnsplagte oppgaver». Loven åpner i § 5-1 for at myndighetene ved avtale eller pålegg overfor tilbydere av elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste sikrer tilbud av «leveringspliktige tjenester», jf. § 5-1 første ledd. Slike tjenester omfatter blant annet «særlige tjenester til funksjonshemmede og andre sluttbrukere med spesielle behov». Loven gjennomfører et EU direktiv om telekommunikasjon (EU direktiv 98/10/EF av 26. februar 1998 om anvendelse av vilkår for tilgang til åpne telenett (ONP) for taletelefoni og om opprettelse av en universell tjeneste på telekommunikasjonsområdet under konkurranseforhold (USO-direktivet)) som blant annet krever at statene i passende omfang skal sikre brukere med nedsatt funksjonsevne tilgang til teletjenester til overkommelige priser, jf. direktiv 98/10/EF artikkel 8.

Innholdet i tjenestene er nærmere regulert i forskrift 16. februar 2004 nr. 401 om elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjonstjeneste. Tjenestene, som tilbyr med leveringsplikt skal tilby, «kan blant annet omfatte tilgang til tilpasset terminalutstyr og tjenester som sidestiller disse sluttbrukerne med andre sluttbru-

kere», jf. § 5-5 annet ledd. Som eksempler på slike tjenester nevnes alternative telefontjenester for tale- og hørselshemmede, som teksttelefontjeneste, bildetelefon eller talemaskin og rabatt- og refusjonsordninger i tilknytning til dette. Videre nevnes rabatt- eller refusjonsordninger for synshemmede ved bruk av nummeropplysningstjeneste. Til leveringsplikten hører også ansvar for å videreføre forskning og utvikling knyttet til disse tjenestene, jf. § 5-5 første ledd.

Kostnadene ved leveringspliktige tjenester skal i utgangspunktet dekkes av tilbyder, men dersom det medfører en «urimelig byrde» kan det anmodes om dekning via et finansieringsfond, jf. § 5-7 annet ledd. Post- og teletilsynet kan pålegge tilbyder å bidra til å finansiere leveringspliktige tjenester, jf. § 5-8 første ledd.

For tiden er de leveringspliktige tjenester hovedsakelig regulert i avtale med Telenor ASA.

### 3.7.5 Politisk deltakelse og valg

Rett til politisk deltakelse er en sentral demokratisk rettighet som også er forankret i menneskerettskonvensjoner. Rett til politisk deltakelse innebærer både rettigheter i forhold til å avgi stemme ved hemmelig valg og å kunne bli valgt, se nærmere kapittel 5.2.2.

Tilrettelegging av valglokaler og stemmesedler vil være avgjørende for at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal kunne utøve sin stemmerett på linje med andre. På samme måte vil tilrettelegging av lokalene for folkevalgte forsamlinger være avgjørende for om mennesker med nedsatt funksjonsevne skal kunne utøve verv som folkevalgte. Lokaler for folkevalgte forsamlinger reguleres av alminnelige bygningsmessige krav, se kapittel 3.7.2. Valg og stemmegivning er imidlertid regulert i valglovgivningen.

Valglovens (lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre) formål er «å legge forholdene til rette slik at borgerne ved frie, direkte og hemmelige valg skal kunne velge sine representanter til Stortinget, fylkesting og kommunestyre», jf. § 1-1.

Valgstyret i den enkelte kommune er ansvarlig for gjennomføring av stemmegivning. De bestemmer hvor stemmegivningen skal foregå. Valgforskriften (forskrift om valg til Storting, fylkesting og kommunestyre fastsatt 2. januar 2003 nr. 5) § 26 og § 30 har krav til tilgjengelighet til valglokaler og om tilrettelegging i lokalene både for forhåndsstemmegivningen og valgtingsstemmegivningen. Det skal velges lokaler som er «lett tilgjengelige og hvor alle velgere kan ta seg inn uten å måtte be om

hjelp», jf. § 26 første ledd. Tilgjengelighetskravet kan fravikes dersom det foreligger «særlige grunner». Forskriften krever også at stemmegivningen inne i lokalene skal tilrettelegges under hensyn til «god tilgjengelighet for alle velgere», jf. § 26 andre ledd. Det er presisert at synshemmede skal kunne avgi stemme uten å måtte be om hjelp.

Velgere som har behov for hjelp ved stemmegivningen «kan selv be stemmestyret om nødvendig hjelp», jf. valgloven § 9-5 femte ledd. Hjelp skal i utgangspunktet gis av en valgfunksjonær. Velgere med «alvorlig psykisk eller fysisk funksjonshemming» kan imidlertid selv peke ut en hjelper *i tillegg*. Bakgrunnen for dette er at slike personer kan ha vanskelig for å kommunisere med andre enn de vedkommende har nær kontakt med. Det er fremhevet at denne adgangen omfatter blinde og svaksynte, men at det i lys av forskriftens krav først og fremst vil være aktuelt for blinde og svaksynte som ikke bruker punktskrift. Disse har ikke mulighet til å kontrollere valget og har dermed behov for absolutt tillit til hjelperen. Regelen om assistert stemmegivning er et unntak fra valglovens utgangspunkt om at velgeren skal avgi stemme «i enerom og usett», jf. § 9-5 tredje ledd. Denne regelen er et uttrykk for valglovgivningens grunnleggende prinsipp om hemmelig valg uten utilbørlig påvirkning fra andre. Tilsvarende regler finnes i kapittel 8 for forhåndsstemmegivningen.

Valgforskriften har krav til utforming av stemmesedler. I henhold til § 19 skal det legges vekt på at stemmesedler skal være «lesevennlige». Det er ikke krav til punktskrift.

### 3.7.6 Hensynet til universell utforming ved offentlige anskaffelser

Lov om offentlige anskaffelser (lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser) har blant annet som formål å bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling, jf. lovens § 1. Loven gjelder for statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer, jf. § 2. Loven gjelder anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider som foretas av oppdragsgivere som nevnt i lovens § 2, jf. § 3.

Den sentrale bestemmelsen finnes i § 6 der det oppstilles et krav om at offentlige oppdragsgivere skal ta hensyn til universell utforming under planleggingen av den enkelte anskaffelse. Plikten til å ta hensyn til universell utforming er også inntatt i forskrift 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser § 3-1 (8). I begrepet universell utforming lig-

ger det en ambisjon om at alle produkter, tjenester, bygninger og omgivelser skal planlegges slik at de kan brukes på like vilkår av så mange som overhodet mulig. Universell utforming er i forskrift om offentlige anskaffelser § 4-1 definert som «utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig». Definisjonen er sammenfallende med utvalgets forslag. Endringene i loven og tilhørende forskrifter trådte i kraft 1. januar 2007. Det vises ellers til kapittel 10.2.4 under departements vurdering av definisjonen av universell utforming.

Det er sentralt at denne plikten blir pålagt i planleggingsfasen, da det er i denne delen av anskaffelsesprosessen oppdragsgiver har best forutsetning til å vurdere hvilke hensyn og funksjoner anskaffelsen skal oppfylle. Bestemmelsen legger ikke føringer på bestemte fremgangsmåter eller løsninger, men overlater til oppdragsgiver å vurdere hvordan hensynet til universell utforming best kan ivaretas. Bestemmelsen er generell og har en naturlig tilknytning til de overordnede krav til enhver anskaffelse, og er ikke betinget av anskaffelsesmåter, prosedyreregler eller terskelverdier.

I tillegg har EU regelverk om offentlige anskaffelser som stiller krav til oppdragsgivere innenfor offentlig myndighet og på visse vilkår i virksomhet innenfor sektorene vannforsyning, energi, transport eller posttjenester.

EUs regelverk for offentlige anskaffelser blir nærmere behandlet i kapittel 6.4.

### 3.8 Lov om råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne

---

Lov om råd for menneske med nedsett funksjonsevne (lov 17. juni 2005 nr. 58 om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m.) trådte i kraft 10. september 2007.

Formålet med loven er å sikre mennesker med nedsatt funksjonsevne «åpen, bred og tilgjengelig medvirkning» i kommuner og fylkeskommuner, jf. § 1. Medvirkningen skal primært sikres i arbeidet med saker som er særlig viktige for personer med nedsatt funksjonsevne.

For å sikre slik medvirkning er lovens normalordning at alle kommuner og fylkeskommuner skal ha råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne, jf. § 2. Loven åpner imidlertid for at kommunene kan velge andre løsninger. Dette innebærer at kommunene kan organisere andre representasjonsordninger i stedet for råd, velge interkommunale ordninger eller ha felles ordninger for mennesker med nedsatt funksjonsevne og eldre, jf. også § 4 og § 5.

Det fremgår av § 5 at rådet skal få forelagt saker innenfor rådets arbeidsområde «i god tid før de avgjøres». Rådets arbeidsområde er saker som gjelder tilgjengelighet, arbeidet mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne og tjenester for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Uttalelse fra rådet skal legges ved saksdokumentene til det organet som endelig avgjør saken. Rådet har også mulighet til selv å ta opp saker innenfor de nevnte områdene eller andre typer saker.

Kommunestyret fastsetter mandat og sammensetning av rådet, jf. § 6. Kommunen skal også sørge for at rådets administrative funksjoner blir ivarettatt, jf. § 7.

## 4 Oversikt over andre lover. Andre diskrimineringsfelt

### 4.1 Innledning

---

Hensikten med dette kapittelet er å gi et overblikk over gjeldende rett ved diskriminering på andre grunnlag enn nedsatt funksjonsevne. Hovedtrekkene i gjeldende rett som gir vern mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne blir behandlet under kapittel 3.

Gjeldende lovgivning inneholder flere diskrimineringsforbud med ulik rekkevidde både i forhold til hvilke diskrimineringsgrunnlag som er beskyttet, og hvilke samfunnsområder som er omfattet.

Det gjelder et omfattende sivilrettslig vern mot diskriminering på grunn av kjønn etter likestillingsloven (lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene).

Videre gjelder det både et visst strafferettslig vern og et visst sivilrettslig vern mot diskriminering på grunnlag som kan knyttes til etnisitet, religion mv., og seksuell orientering, jf. diskrimineringsloven (lov 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.). Vernet i straffeloven (lov 22. mai 1902 nr. 10) § 135 a og § 349 a er knyttet til "hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, religion eller livssyn (...) homofil[e] legning, leveform eller orientering". Vernet i arbeidsmiljøloven (lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.) kapittel 13 omfatter "politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon, seksuell orientering, funksjonshemming eller alder" mens "etnisitet, nasjonalt opphav, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn".

I det følgende behandles vernet mot diskriminering som følger av Grunnloven og menneskerettsloven (kapittel 4.2). Deretter følger en oversikt over sivilrettslig vern som følger andre lover (kapittel 4.3). Tilslutt blir det fremstilt en oversikt over strafferettslig vern i straffeloven (kapittel 4.4).

### 4.2 Grunnloven og menneskerettsloven

---

Grunnloven inneholder også enkelte bestemmelser av betydning for vernet mot diskriminering:

Grunnloven § 2 sikrer rett til fri religionsutøvelse. Bestemmelsen gir dermed vern mot visse former for diskriminering på grunnlag av religion.

Grunnloven § 110 a fastslår at det påligger statens myndigheter å legge til rette for utvikling av samisk språk, kultur og samfunnsliv. Dette er en prinsippbestemmelse etter samme mønster som Grunnloven § 110 c. Bestemmelsen vil kunne være relevant for vernet mot diskriminering på grunnlag av samisk etnisitet. Det vises til fremstillingen av Grunnloven § 110 c i kapittel 3.2.

Grunnloven § 100 om ytringsfrihet har betydning som skranke for hvor langt alminnelig lov kan forby diskriminerende ytringer. Dette er særlig aktuelt i forhold til det strafferettslige vernet mot diskriminerende ytringer knyttet til etnisitet, religion og seksuell orientering etter straffeloven § 135 a, se nedenfor.

Ved menneskerettsloven (lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett) er flere sentrale menneskerettskonvensjoner inkorporert i norsk rett "som norsk lov", jf. § 2. Flere av disse konvensjonene gir vern mot diskriminering. Vernet etter de inkorporerte konvensjonene er behandlet i kapittel 5.

### 4.3 Sivilrettslig vern

---

#### 4.3.1 Likestillingsloven

Likestillingsloven har til formål å fremme likestilling mellom kjønnene og tar særlig sikte på å bedre kvinnens stilling, jf. § 1. Loven gjelder på alle samfunnsområder. Indre forhold i trossamfunn er unntatt fra likestillingslovens virkeområde, jf. § 2, se ellers om virkeområdet i kapittel 9.3.2.2.

Likestillingsloven inneholder et generelt forbud mot diskriminering på grunn av kjønn, formulert som et forbud mot "direkte eller indirekte forskjellsbehandling av kvinner og menn", jf. § 3 første ledd. Det er nærmere presisert i andre og

tredje ledd hva som regnes som direkte og indirekte forskjellsbehandling. Forbudet begrenses av fjerde ledd, som bestemmer at indirekte forskjellsbehandling i særlige tilfeller kan være tillatt. Forbudet begrenses også av ulovfestede saklighetsprinsipper.

Forbudet mot diskriminering omfatter både konkrete handlinger og beslutninger. Også unnlaterer kan rammes. Rene meningsytringer faller som hovedregel ikke inn under forbudet.

I særlige tilfeller er indirekte forskjellsbehandling tillatt dersom handlingen har et saklig formål, se kapitlet om saklig forskjellsbehandling (kapittel 9.7.2.2.). Loven åpner for særbehandling av det ene kjønn der dette fremmer formålet om likestilling, jf. § 3 a. Det er presisert at særlige rettigheter og regler til beskyttelse av kvinner ved graviditet, fødsel og amming ikke strider mot loven, se kapitlet om positiv særbehandling (kapittel 9.12.2.). Likestillingsloven har også forbud mot trakassering (kapittel 9.8.2.2), forbud mot instruks, forbud mot gjengjeldelse (kapittel 9.10.2.2) og forbud mot medvirkning.

Likestillingsloven inneholder et eget forbud mot seksuell trakassering, jf. § 8 a.

### 4.3.2 Diskrimineringsloven

Formålet med diskrimineringsloven er å fremme likestilling og sikre like muligheter og rettigheter, og å hindre diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn, jf. § 1. Formålsbestemmelsen er ment å være en sterk retningslinje ved tolkningen av loven og gjenspeile at målsetningen med politikken overfor etniske minoriteter er likestilling.

Diskrimineringsloven gir et generelt vern mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. Loven gjelder på alle samfunnsområder, med unntak for familieliv og personlige forhold. Diskrimineringsforbudet gjelder likevel ikke handlinger og aktiviteter i regi av tros- og livssynssamfunn og virksomheter med et religiøst eller livssynsmessig formål dersom handlingen eller aktiviteten er av betydning for gjennomføringen av et slikt formål, jf. § 3 første ledd. Denne begrensningen skal imidlertid ikke gjelde på arbeidslivets område, jf. § 3 første ledd siste punktum.

Diskrimineringsloven inneholder et generelt forbud mot direkte og indirekte diskriminering i § 4. Forbudet mot direkte diskriminering innebærer ikke noe krav om diskriminerende hensikt eller motiv. Det sentrale ved vurderingen skal være resultatet. Både handlinger og unnlaterer med

diskriminerende formål og handlinger og unnlaterer med diskriminerende virkning rammes. Det sentrale vurderingstemaet er hvorvidt en person blir behandlet dårligere enn andre etter en faktisk eller hypotetisk sammenligning. Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles (proporsjonalitetsprinsippet), anses ikke som diskriminering, se kapittel 9.7.2.3.

Diskrimineringsloven har også bestemmelser om forbud mot trakassering (kapittel 9.8.2.3), forbud mot instruks om å diskriminere eller trakassere, forbud mot gjengjeldelse (kapittel 9.10.2.3), forbud mot medvirkning og positiv særbehandling (kapittel 9.12.2).

### 4.3.3 Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven har i kapittel 13 regler om vern mot diskriminering. Reglene bygger på EUs rådsdirektiv om gjennomføring av prinsippet om likebehandling i arbeidslivet (2000/78/EF) og gir et bredt diskrimineringsvern innenfor et avgrenset samfunnsområde.

Vernet etter arbeidsmiljølovens likebehandlingsregler omfatter diskrimineringsgrunnlagene politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon, seksuell orientering, funksjonshemming og alder. Det vises ellers til kapittel 3.5.2.

### 4.3.4 Boliglovgivningen

Både eierseksjonsloven (lov 23. mai 1997 nr. 31 om eierseksjoner), husleieloven (lov 26. mars 1999 nr. 17 om husleieavtaler), boligbyggelagsloven (lov 6. juni 2003 nr. 38 om boligbyggelag) og borettslagsloven (lov 6. juni 2003 nr. 39 om borettslag) inneholder forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn, eller på grunn av homofil legning. Diskrimineringsforbudene i eierseksjonsloven § 3a, husleieloven § 1-8, boligbyggelagsloven § 1-4 og borettslagsloven § 1-5 har parallell utforming.

Forbudene mot diskriminering er begrenset til å gjelde ved fastsettelse av vedtekter og ved godkjenning av andelseier, sameier eller bruker av eiendommen. I tillegg omfatter forbudet i boligbyggelagsloven tildeling av bolig, mens forbudet i borettslagsloven og eierseksjonsloven også gjelder ved bruk av forkjøpsrett. I husleieloven § 1-8 gjelder diskrimineringsforbudet ved utleie av husrom, opptak i husstand, framleie, personskifte og ved opphør av leieforholdet. Det er imidlertid for-

utsatt at ved utleie av hybler eller liknende der leietaker har tilgang til en annens bolig, kan utleier fremdeles velge fritt mellom flere (interesserte), også til ikke å leie ut den annonserte boligen.

Diskrimineringsvernet i boliglovgivningen er behandlet nærmere i kapittel 16.3.2.

## 4.4 Straffeloven

### 4.4.1 Straffeloven § 135 a

Straffeloven § 135 a hjemler straff for den som offentlig setter frem en diskriminerende eller hatefull ytring. Likt med at ytringen er offentlig fremsett regnes ytring som er egnet til å nå et større antall personer, men uten at ytringen faktisk er spredd. Skyldkravet er forsett eller grovt uaktsomhet. Strafferammen er bøter eller fengsel i inntil 3 år.

Et vilkår for straff er at det dreier seg om en ytring som fremsettes offentlig eller på annen måte spres blant allmennheten. Både skriftlige og muntlige ytringer er omfattet. Ytringen må knyttes til en person eller en gruppe på grunn av deres etniske eller religiøse tilknytning, eller deres homofile legning, leveform eller orientering.

Regjeringen har foreslått å videreføre det strafferettslige vernet for de nevnte diskrimineringsgrunnlagene i en ny straffelov § 185. Det vises ellers til kapittel 16.6.3.

Stortinget vedtok våren 2008 en lovfesting av alminnelige bestemmelser om hvilke forhold som skal legges vekt på ved straffeutmålingen, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. og Innst. O. nr. 29 (2007-2008).

### 4.4.2 Straffeloven § 349 a

Straffeloven § 349 a rammer visse diskriminerende handlinger. Bestemmelsen hjemler straff for den som i ervervsmessig eller liknende virksomhet, på grunn av en persons trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse nek-

ter ham varer eller tjenester på de vilkår som gjelder for andre. Det samme gjelder ved nektelse på grunn av en persons homofile legning, leveform eller orientering. Skyldkravet er forsettlig eller grovt uaktsomt. Strafferammen er bøter eller fengsel i inntil 6 måneder.

De forbudte handlingene er nektelse av varer eller tjenester i næringsvirksomhet eller liknende virksomhet og nektelse av adgang til offentlig forestilling, oppvisning eller annen offentlig sammenkomst. Videre må nektelsen være knyttet til persons etniske eller religiøse tilknytning eller vedkommendes homofile legning, leveform eller orientering. Nektelse av varer og tjenester på annet grunnlag rammes ikke.

Regjeringen har foreslått å videreføre det strafferettslige vernet for de nevnte diskrimineringsgrunnlagene i en ny straffelov § 186. Det vises ellers til kapittel 16.6.3.

Stortinget vedtok våren 2008 en lovfesting av alminnelige bestemmelser om hvilke forhold som skal legges vekt på ved straffeutmålingen, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. og Innst. O. nr. 29 (2007-2008).

### 4.4.3 Andre relevante bestemmelser

Straffeloven har regler om straffskjerpelse ved rasistisk motiverte legemskrenkelsener og skadeverk. Etter straffeloven § 232 siste punktum vil det være et viktig moment ved vurderingen av om særdeles skjerpene omstendigheter foreligger, om en legemskrenkelse var rasistisk motivert. På samme måte skal det ved vurderingen av om et skadeverk er grovt, legges betydelig vekt på om skadeverket var rasistisk motivert, jf. straffeloven § 292 andre ledd.

Dertil har sivilrettslig lovgivning om vern mot diskriminering visse straffebestemmelser. Diskrimineringsloven § 15 har en egen bestemmelse om straff for diskriminering foretatt av flere i fellesskap. Det er også en bestemmelse om straff for overtredelse av arbeidsmiljøloven, jf. arbeidsmiljøloven § 19-1.

## 5 Internasjonale forpliktelser. FN, Europarådet mv.

### 5.1 Innledning

Norge er bundet av flere internasjonale konvensjoner som forplikter konvensjonspartene til å sikre ikke-diskriminering, blant annet på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Noen av de sentrale konvensjonene er inkorporert i norsk lov gjennom menneskerettsloven (lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett). Disse konvensjonene gjelder som norsk lov. Det følger av menneskerettsloven § 3 at bestemmelsene i disse konvensjonene ved motstrid skal gå foran bestemmelser i annen lovgivning, dvs. at konvensjonsbestemmelsene har forrang i tilfelle det blir konstatert at disse er i konflikt med annen lovgivning.

I dette kapitlet redegjøres det nærmere for de mest sentrale konvensjonene som inneholder regler om ikke-diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne, som Norge har sluttet seg til. EUs regelverk behandles separat i kapittel 6.

Utvalget omtaler internasjonale regler til vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne, samt arbeidet i sentrale internasjonale organisasjoner der slike spørsmål behandles, i kapittel 6, s. 77-89 i utredningen.

### 5.2 FN

#### 5.2.1 Verdenserklæringen om menneskerettighetene av 1948

Prinsippet om alle menneskers likeverd er utgangspunktet for regelverk som tar sikte på å verne mot diskriminering. I FNs verdenserklæring om menneskerettighetene fra 1948, slås det i artikkel 1 første punktum fast:

«All human beings are born free and equal in dignity and rights.»

I artikkel 2 første punktum står det videre:

«Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion,

national or social origin, property, birth or other status.»

Verdenserklæringen er ikke rettslig bindende. Den legger imidlertid grunnlaget for senere bindende FN-konvensjoner som verner mot diskriminering, blant annet på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Det er også vanlig å anse de sentrale menneskerettighetene i Verdenserklæringen som folkerettslig sedvanerett, som alle stater er forpliktet av.

#### 5.2.2 FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP)

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) med to tilleggsprotokoller<sup>1</sup> er inkorporert i norsk lov gjennom menneskerettsloven, og gjelder dermed som norsk lov med forrang for annen lovgivning i tilfelle motstrid, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3.

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) inneholder flere bestemmelser av betydning for vernet mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Den inneholder imidlertid ingen bestemmelser som spesielt omhandler rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, slik den gjør for kvinner, barn og etniske, religiøse og språklige minoriteter.

SP artikkel 2 nr. 1 inneholder et diskrimineringsforbud i forhold til rettighetene som følger av konvensjonen. Bestemmelsen lyder (norsk oversettelse):

«Hver konvensjonspart forplikter seg til å respektere de rettigheter som anerkjennes i denne konvensjon, og å sikre dem for alle som befinner seg på dens territorium og er undergitt dens jurisdiksjon, uten forskjellsbehandling av noe slag slik som på grunn av rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller status for øvrig.»

<sup>1</sup> Valgfri protokoll av 16. desember 1966 om individklageadgang og annen valgfri protokoll av 15. desember 1989 om avskaffelse av dødsstraff.

Dette innebærer både en forpliktelse til fravær av inngrep og til å iverksette aktive tiltak fra statens side for å forhindre diskriminering. Diskrimineringsgrunnlagene er ikke uttømmende angitt. Nedsatt funksjonsevne er ikke uttrykkelig nevnt i den engelske originalteksten, men det er lagt til grunn at forskjellsbehandling på dette grunnlaget omfattes av diskrimineringsforbudet. Begrepet «forskjellsbehandling» skal forstås som illegitim forskjellsbehandling/diskriminering.

Virkeområdet til artikkel 2 nr. 1 omfatter kun de rettighetene som er anerkjent i konvensjonen eller i tilleggsprotokollene. Diskrimineringsforbudet gjelder med andre ord bare situasjoner som kan henføres under en annen bestemmelse i konvensjonen, eller i tilleggsprotokollene. Det er imidlertid ikke et krav at det foreligger en krenkelse av den aktuelle rettigheten. Det er tilstrekkelig at situasjonen faller inn under bestemmelsens anvendelsesområde.

Noen av rettighetene i SP er særlig aktuelle for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Artikkel 6 beskytter retten til liv, som kan være relevant blant annet ved spørsmål om medisinsk behandling av nyfødte med sterke funksjonsnedsettelse.

Artikkel 7 forbyr tortur og annen nedverdiggende eller umenneskelig behandling. Denne rettigheten er spesielt aktuell for mennesker med nedsatt funksjonsevne som bor i institusjon, og fanger med psykiske eller fysiske funksjonsnedsettelse.

Artikkel 14 verner retten til likhet for domstolene, og sikrer blant annet rett til gratis bistand av tolk. Det siste er av særlig relevans for personer med nedsatt hørsel.

Artikkel 17 beskytter privatlivet. Bestemmelsen er viktig for mennesker med nedsatt funksjonsevne som er avhengige av assistanse, og spesielt for de som bor i institusjon.

Artikkel 25 gir rett til å stemme ved hemmelig valg, bli valgt og ha tilgang til offentlige tjenester, «uten noen form for forskjellsbehandling som nevnt i artikkel 2 og uten urimelige begrensninger». Menneskerettighetskomiteen har fastslått at bevegelsehemming eller analfabetisme ikke er legitim grunn til å begrense retten til å delta i valg, mens «established mental incapacity» kan være saklig grunn til å gjøre unntak, se nærmere kapittel 6.3.5.2, s. 82 i utredningen.

SPs generelle diskrimineringsforbud står i artikkel 26. I motsetning til artikkel 2 nr. 1 er bestemmelsens virkeområde ikke begrenset til konvensjonens rettigheter. Bestemmelsen omfatter også forhold som ikke er regulert i konvensjonen.

Artikkel 26 lyder (norsk oversettelse):

«Alle er like for loven og har uten noen form for forskjellsbehandling rett til lik beskyttelse av loven. I dette øyemed skal lovgivningen forby enhver form for forskjellsbehandling og sikre alle likeverdig og effektiv beskyttelse mot forskjellsbehandling på noe slikt grunnlag som rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller stilling for øvrig.»<sup>2</sup>

Nedsatt funksjonsevne er heller ikke i artikkel 26 spesifisert som diskrimineringsgrunnlag, men det er alminnelig antatt at dette er omfattet av «stilling for øvrig». Også etter denne bestemmelsen er det bare illegitim forskjellsbehandling – diskriminering – som er forbudt.

Etter ordlyden innebærer ikke kravet om lik beskyttelse av loven nødvendigvis mer enn formelt lik behandling. På bakgrunn av teori og praksis kan det imidlertid legges til grunn at dette også pålegger statene en forpliktelse til å iverksette visse tiltak for å fremme reell likhet («affirmative action»). Hvor omfattende denne forpliktelsen er, er ikke klart.

Konvensjonen håndheves av FNs menneskerettighetskomité. Tilsynet skjer ved behandling av periodiske rapporter som konvensjonspartene plikter å utarbeide om hvilke tiltak som er truffet for å gjennomføre konvensjonens rettigheter. Konvensjonspartene er ikke forpliktet til å rapportere særskilt om hvordan rettighetene etter SP er oppfylt i forhold til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Rapportbehandlingen skjer ved at komiteen stiller spørsmål om rapporten til representanter for vedkommende stat. Komiteen kan deretter vedta kommentarer angående den aktuelle stats oppfyllelse av konvensjonen. Menneskerettighetskomiteen behandler også klager om staters brudd på konvensjonsforpliktelsene. En rekke stater, deriblant Norge, har ratifisert en tilleggsprotokoll som åpner for individklager til Menneskerettighetskomiteen. Dette innebærer at enkeltpersoner som mener at deres rettigheter etter SP er krenket, kan klage til Menneskerettighetskomiteen, under forutsetning av at nasjonale rettsmidler er uttømt. Generelt blir klager på menneskerettighetsbrudd i europeiske land i mye større grad rettet til Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD)

<sup>2</sup> I rundskriv G-45/99 «Menneskerettsloven - lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett» står det i den norske oversettelsen av SP artikkel 26 «stilling for øvrig» (engelsk: «other status»). I SP artikkel 2 nr. 1 er «other status» oversatt til «status for øvrig». De samme oversettelsene brukes her.



enn til FN-systemet. Det foreligger lite praksis fra FNs menneskerettighetskomité når det gjelder rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. I tillegg til å behandle statsrapporter og klager, utarbeider komiteen «general comments» med sine tolkninger av konvensjonsforpliktelsene.

### 5.2.3 FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) er blant konvensjonene som er inkorporert i norsk lov med forrang gjennom menneskerettsloven, jf. kapittel 5.1.

ØSK artikkel 2 nr. 2 forbyr diskriminering på grunn av «rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller status for øvrig». Nedsatt funksjonsevne faller inn under «status for øvrig». I likhet med SP artikkel 2 nr. 1 gjelder diskrimineringsforbudet i ØSK artikkel 2 nr. 2 bare utøvelsen av konvensjonens rettigheter.

Manglende tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne kan innebære brudd på diskrimineringsforbudet.

Mange av rettighetene i ØSK er knyttet til ytelser fra staten. Artikkel 2 nr. 1 sier at gjennomføringen av rettighetene skal skje «med alle egnede midler». Dette innebærer at statenes forpliktelser må ses i forhold til deres økonomiske evner. Sentrale rettigheter i konvensjonen er retten til helse (artikkel 12), retten til utdanning (artikkel 13 og 14) og retten til arbeid (artikkel 6).

Konvensjonen overvåkes av en egen ekspertkomité, ØSK-komiteen. Statene skal ved rapportering til ØSK-komiteen rapportere særskilt om hvordan rettighetene er oppfylt i forhold til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Etter ØSK er det ingen individklageadgang.

### 5.2.4 FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne

FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne ble vedtatt av FNs hovedforsamling 13. desember 2006. Konvensjonen trer i kraft når den er ratifisert av 20 stater. Norge signerte konvensjonen 30. mars 2007. Norge har ikke ratifisert konvensjonen. Per februar 2008 har 123 stater signert og 15 stater ratifisert konvensjonen.

Konvensjonen etablerer en egen overvåkningskomité, Committee on the Rights of Persons with Disabilities. Komiteen vil bestå av eksperter som velges av statene. Statene som slutter seg til kon-

vensjonen, forplikter seg til å rapportere jevnlig til komiteen om hvordan de oppfyller sine forpliktelser etter konvensjonen. Overvåkningskomiteen etableres på det tidspunktet konvensjonen trer i kraft.

Det er også utarbeidet en tilleggsprotokoll til konvensjonen om individklageadgang. Tilleggsprotokollen gir individer og grupper adgang til å klage til konvensjonens overvåkningskomité forutsatt at nasjonale rettsmidler er uttømt. Tilleggsprotokollen trer i kraft når 10 stater har ratifisert protokollen. Per desember 2007 har 66 stater signert og 6 stater ratifisert tilleggsprotokollen. Norge har ikke signert tilleggsprotokollen.

Formålet med konvensjonen er å sikre personer med nedsatt funksjonsevne lik mulighet til å realisere sine menneskerettigheter, og å sikre likeverd, samt å bygge ned hindringer som rammer personer med nedsatt funksjonsevne særskilt. Konvensjonen fastslår i fortalen prinsippet om at en «funksjonshemming» er et forhold eller en situasjon som oppstår i individets møte med samfunnet, og ikke en mangel ved individet som skal avhjelpest. Konvensjonen fremhever også i fortalen betydningen av tilgjengelighet i videste forstand, både når det gjelder det fysiske, økonomiske, kulturelle og sosiale miljø.

Konvensjonen etablerer som utgangspunkt ikke nye rettigheter, men skal primært sikre respekt for sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette kommer klart til uttrykk i konvensjonens rettighetskatalog, for eksempel artikkel 13 om access to justice, artikkel 15 om frihet fra tortur og umenneskelig behandling og artikkel 21 ytringsfrihet og tilgang til informasjon. Andre artikler retter seg mer konkret mot å avhjelpe de særskilte problemene en funksjonsnedsettelse kan føre med seg, for eksempel artikkel 20 om personlig mobilitet og artikkel 26 om habilitering og rehabilitering.

Noen av artiklene i konvensjonen er imidlertid av annen karakter og bringer med seg noe nytt i forhold til de generelle menneskerettighetsinstrumentene SP og ØSK. Disse omtales særskilt i det følgende.

Artikkel 2 definerer enkelte sentrale begrep i konvensjonen, herunder «discrimination», «reasonable accommodation» og «universal design». Definisjonen av diskriminering opererer ikke med et skille mellom direkte og indirekte diskriminering. Det er allikevel klart at også en tilsynelatende nøytral praksis som har en diskriminerende effekt, omfattes. Videre er det uttrykkelig presisert at å nekte en rimelig tilrettelegging er diskriminering i

konvensjonens forstand. Rimelig tilrettelegging forstås som en plikt til nødvendig tilrettelegging med mindre dette er uforholdsmessig eller urimelig byrdefullt. Forbudet mot diskriminering og plikten til rimelig tilrettelegging gjelder alle livs- og samfunnsområder, ikke kun definerte sektorer jf. «or any other field». Universell utforming forklares som utformingen av produkter, det fysiske miljø, programvare eller tjenester slik at disse kan benyttes av alle, uten behov for ytterligere tilpasning.

Artikkel 9 fastslår at statene er forpliktet til å iverksette nødvendige tiltak for å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne har tilgang til det fysiske miljøet, transport, informasjon og kommunikasjon, samt andre tilbud og tjenester som er åpne for eller tilbys allmennheten. Denne retten er gjenstand for gradvis realisering. Stater skal vurdere hvilke tiltak som er hensiktsmessige for å sikre personer med nedsatt funksjonsnedsettelse denne tilgjengeligheten, og i det ligger fleksibilitet til å vurdere hva som er rimelig og forholdsmessig, jf. artikkel 4 nr. 2.

Artikkel 12 fastslår at personer med nedsatt funksjonsevne har rettslig handleevne, men kan ha behov for varierende grad av støtte ved utøvelse av denne. Artikkelen gir uttrykk for en «støttemodell». Dersom behovet for støtte er 100 %, kan oppnevning av verge være et nødvendig og hensiktsmessig støttetiltak. Inngripende tiltak fra statens side skal være gjenstand for rettsikkerhetsgarantier. Garantiene skal stå i forhold til inngrepets karakter.

Artikkel 31 omhandler statistikk og innsamling av personopplysninger. Artikkelen slår fast at innsamling og bearbeiding av statistikk og forskningsdata er nødvendig for å gjennomføre konvensjonen og politikktutformingen. Det vises til at behandling av personopplysninger må skje i samsvar med personvernlovgivningen og ivareta hensynet til den enkeltes personlige integritet, og det fastslås at behandlingen må skje i samsvar med (forsknings)etiske prinsipper for behandling av slike data. Formålet skal uansett være å bidra til å belyse hvorvidt staten oppfylder forpliktelsene etter loven samt å identifisere de barrierene personer med nedsatt funksjonsevne møter.

### 5.2.5 Andre FN-konvensjoner

FNs barnekonvensjon, kvinnekonvensjon og rasediskrimineringskonvensjon har til formål å hindre diskriminering av og sikre rettighetene til bestemte grupper – barn, kvinner og etniske minoriteter. Det er etablert egne FN-komiteer for håndheving av konvensjonene.

FNs barnekonvensjon er inkorporert i norsk rett med forrang ved en tilføyelse i menneskerettsloven § 2, jf. § 3. Kvinnekonvensjonen og rasediskrimineringskonvensjonen er inkorporert gjennom henholdsvis likestillingsloven (lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene) og diskrimineringsloven (lov 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.). Det finnes ingen forrangsbestemmelse tilsvarende menneskerettsloven § 3 i disse lovene.

FNs kvinnekonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon kommer til anvendelse på kvinner med nedsatt funksjonsevne og mennesker med nedsatt funksjonsevne med minoritetsbakgrunn. Konvensjonene inneholder ikke særregler for disse gruppene, men FNs kvinnekomité har pålagt statene å rapportere særskilt om kvinner med nedsatt funksjonsevne.

FNs barnekonvensjon artikkel 2 nr. 1 forbyr diskriminering ved utøvelsen av konvensjonens rettigheter, på samme måte som SP og ØSK. Barnekonvensjonen skiller seg fra de andre FN-konvensjonene ved at den spesifikt angir funksjonsnedsettelse («disability») som diskrimineringsgrunnlag. Konvensjonens artikkel 23 omhandler rettighetene til barn med nedsatt funksjonsevne. Statene er gjennom denne bestemmelsen forpliktet til å anerkjenne at «et barn som er psykisk eller fysisk utviklingshemmet, bør ha et fullverdig og anstendig liv under forhold som sikrer verdighet, fremmer selvstendighet og bidrar til barnets aktive deltakelse i samfunnet». Videre anerkjenner partene at «barn med funksjonshemminger har rett til særlig omsorg». Siden barn med funksjonsnedsettelse er beskyttet etter en spesiell bestemmelse, må statene rapportere særskilt om oppfyllelsen av disse forpliktelsene til FNs barnekomité.

## 5.3 Europarådet

### 5.3.1 Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK)

Den europeiske menneskerettskonvensjonen av 1950 (EMK) er inkorporert med forrang i norsk rett gjennom menneskerettsloven, jf. kapittel 5.1.

EMK inneholder mange av de samme rettighetene som FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), blant annet retten til liv (artikkel 2), forbud mot tortur og umenneskelig behandling (artikkel 3), rett til rettferdig rettergang, herunder rett til bistand av tolk (artikkel 6), og rett til beskyttelse av privatlivet (artikkel 8). Disse bestemmel-

sene kan ha særlig betydning for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Artikkel 14 er ikke-diskrimineringsbestemmelsen i EMK. Den lyder som følger i norsk oversettelse:

«Utøvelsen av de rettigheter og friheter som er fastlagt i denne konvensjonen skal bli sikret uten diskriminering på noe grunnlag slik som kjønn, rase, farge, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eiendom, fødsel eller annen status.»

Nedsatt funksjonsevne er heller ikke her eksplisitt nevnt, men det er alminnelig oppfatning at dette er omfattet av begrepet «annen status».

I likhet med SP artikkel 2 nr. 1 og ØSK artikkel 2 nr. 2 er diskrimineringsforbudet i EMK artikkel 14 avgrenset til rettighetene som dekkes av konvensjonen.

EMK håndheves av Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD). EMDs dommer er juridisk bindende for de statene som har sluttet seg til konvensjonen. Både stater og enkeltpersoner kan klage inn saker for domstolen. Domstolens avgjørelser har stor betydning når innholdet av konvensjonens bestemmelser skal fastlegges.

Det foreligger omfattende rettspraksis fra EMD. Også innholdet i diskrimineringsbegrepet er presisert gjennom domstolens praksis. For at diskriminering skal kunne konstateres, er det for eksempel et krav om at det finnes tilsvarende tilfeller å sammenlikne med. Det må også skilles mellom forbudt diskriminering og saklig forskjellsbehandling. For at forskjellsbehandlingen skal regnes som saklig, må den tjene et saklig formål. I tillegg må det være forholdsmessighet mellom forskjellsbehandlingen og formålet som søkes fremmet. Positiv særbehandling er derfor i utgangspunktet tillatt, men det er forutsatt at særbehandlingen opphører når ulikheten i utgangspunkt ikke lenger er tilstede. I spørsmålet om det foreligger saklig grunn til forskjellsbehandling har statene en viss skjønnsmargin. Domstolen har også fastslått at lik behandling av personer som er i betydelig forskjellige situasjoner, kan være diskriminerende. Dette innebærer at også indirekte diskriminering til en viss grad er beskyttet av artikkel 14. Det finnes lite rettspraksis om diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne, og det er hittil ikke avsagt noen dom om at manglende tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne er i strid med konvensjonen.

### 5.3.2 Tilleggsprotokoll nr. 12 til Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK)

EMK mangler et generelt forbud mot diskriminering, som ikke er begrenset til de rettighetene konvensjonen beskytter. Dette er bakgrunnen for at tilleggsprotokoll nr. 12 ble utarbeidet. Protokollen styrker vernet mot diskriminering, slik at det europeiske vernet skal tilsvare vernet i blant annet SP artikkel 26.

Oppregningen av diskrimineringsgrunnlag i tilleggsprotokollens artikkel 1 nr. 1 er den samme som i EMK artikkel 14. Det er klart at diskrimineringsbegrepet i tilleggsprotokollen har samme innhold som i konvensjonen, og at nedsatt funksjonsevne dermed er omfattet av begrepet «annen status». Tilleggsprotokollens fortale klargjør at diskrimineringsforbudet ikke skal være til hinder for positiv særbehandling.

Tilleggsprotokollens artikkel 1 forbyr diskriminering ved utøvelse av «any right set forth by law» og diskriminering fra offentlige myndigheter. Protokollen er rettet mot statens myndigheter, og tar ikke sikte på å regulere statens plikt til å forhindre diskriminering mellom private. Artikkel 1 vil imidlertid gi et visst vern mot diskriminering av privatpersoner i den offentlige sfære, som normalt er lovregulert, selv om det ikke er statlige myndigheter som utøver diskrimineringen.

Tilleggsprotokollen trådte i kraft 1. april 2005. Per 8. januar 2008 er den ratifisert av 15 stater. I tillegg har 22 stater undertegnet protokollen, men ikke ratifisert. Norge undertegnet protokollen 15. januar 2003, men har foreløpig ikke ratifisert den.

Regjeringen nedsatte 1. juni 2007 et lovutvalg som skal utrede en samlet lov mot diskriminering, grunnlovsvern av diskriminering og om Norge bør ratifisere tilleggsprotokoll nr. 12 til EMK. Utvalget skal avgi sin innstilling innen 1. juli 2009.

### 5.3.3 Den europeiske sosialpakt

Den europeiske sosialpakt fra 1961 ble revidert i 1996. Konvensjonens innhold tilsvarer langt på vei FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK). Artikkel E i den reviderte sosialpakten inneholder et diskrimineringsforbud, begrenset til de rettighetene konvensjonen beskytter. Oppregningen av diskrimineringsgrunnlag er også i denne konvensjonen ikke-uttømmende. Nedsatt funksjonsevne er ikke eksplisitt nevnt, men er omfattet av «annen status». Komiteen som håndhever konvensjonen har uttalt at artikkel E omfatter vern mot indirekte diskriminering og en

viss plikt til tiltak for å skape tilgjengelighet, se nærmere kapittel 6.4.3, s. 88 i utredningen.

Konvensjonens artikkel 15 gir personer med nedsatt funksjonsevne rett til uavhengighet, sosial integrasjon og deltakelse i samfunnslivet. Komiteens praksis slår fast at det ikke er tilstrekkelig for statene å vedta regelverk. De er også forpliktet til å iverksette nødvendige praktiske tiltak for å gjennomføre rettighetene i Sosialpakten.

Ratifisering av Den europeiske sosialpakt skjer ved at statene godtar en viss andel av «kjernebestemmelsene» og en viss andel av de øvrige bestemmelsene. Norge har ratifisert store deler av den reviderte sosialpakten. The European Committee of Social Rights (ECSR) overvåker statenes oppfyllelse av konvensjonsforpliktelsene. Sosialpakten håndheves gjennom statsrapportering, og for stater som har ratifisert tilleggsprotokoll nr. 3, gjennom kollektiv klageadgang. Kollektiv klagead-

gang innebærer at arbeidslivets organisasjoner på nasjonalt og internasjonalt plan, samt andre viktige internasjonale organisasjoner, kan påklage brudd på den reviderte sosialpakten. Norge er blant flere stater som har ratifisert tilleggsprotokollen. For stater som har akseptert dette, kan også andre nasjonale organisasjoner enn arbeidslivets organisasjoner benytte den kollektive klageretten. Norge har ikke anerkjent klageadgang for andre nasjonale organisasjoner.

#### *Annet - nordisk samarbeid*

Det er forøvrig et utstrakt og godt samarbeid innenfor Nordisk Ministerråd på området som omhandler politikken for personer med nedsatt funksjonsevne. Det nordiske samarbeidet er viktig for gjensidig læring, normativ utvikling og forskning og utvikling på feltet.

## 6 Vern mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne i EU

### 6.1 Innledning

Selv om Norge ikke er medlem av EU, har EUs regelverk betydelig innflytelse på norsk rett. Store deler av EU-retten er bindende for Norge gjennom EØS-avtalen.

Grunnlaget for EU-samarbeidet er traktater som er inngått mellom medlemsstatene. De sentrale traktatene er EF-traktaten (Traktaten om opprettelse av Det europeiske fellesskap – TEF) og EU-traktaten (Traktaten om den europeiske union – TEU) fra 1992. Disse er endret og utviklet ved senere traktater, som Amsterdamtraktaten (1997) og Nicetraktaten (2001). De fire sentrale EU-institusjonene er Rådet, som består av en minister fra hver medlemsstat og er det sentrale lovgivende organet; Kommisjonen, som er det utøvende organet samt har fått delegert en viss lovgivningsmyndighet fra Rådet; Europaparlamentet, som er det folkevalgte organet i EU og EF-domstolen, som har kompetanse til å ta stilling til om medlemsstatene overholder sine forpliktelser gjennom rettslig bindende avgjørelser.

EØS er et topartssamarbeid mellom EU og EFTA-landene (Island, Liechtenstein og Norge). EØS-avtalen utgjør grunnlaget for samarbeidet. EFTA har egne institusjoner, blant annet et overvåkningsorgan (ESA) og en egen EFTA-domstol. Det vises til kapittel 7.2, s. 90 i utredningen for en nærmere beskrivelse av EU og EØS.

Det er to deler av EUs regelverk som har særlig betydning for vernet mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. For det første har EU vedtatt regelverk med forbud mot diskriminering, blant annet på grunnlag av funksjonsnedsettelse («disability»). For det andre har EU vedtatt regler om krav til tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne innen transportsektoren.

Opprinnelsen for EU-retten var ønsket om å regulere økonomisk integrasjon mellom medlemslandene ved opprettelsen av et felles indre marked. I utgangspunktet ble derfor menneskerettigheter og sosialpolitikk ansett som nasjonale anliggender. Diskrimineringsvernet i traktaten om opprettelse

av Det europeiske fellesskap (TEF) er avgrenset til retten til likelønn uavhengig av kjønn.

Over tid har imidlertid området for EU-retten blitt utvidet. I Amsterdamtraktaten av 1997 ble det i TEF artikkel 13 etablert hjemmel for diskrimineringsvern på en rekke grunnlag, blant annet funksjonsnedsettelse. Artikkel 13 trådte i kraft 1. mai 1999. I 2000 ble det vedtatt to direktiver hjemlet i artikkelen som gir mer detaljerte regler om hvordan diskrimineringsvernet skal gjennomføres i medlemsstatene. EUs rådsdirektiv 2000/43/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling uavhengig av rase eller etnisk opprinnelse beskytter mot diskriminering på grunnlag av etnisitet på en rekke samfunnsområder. EUs rådsdirektiv 2000/78/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling i arbeidslivet gir generelle rammebestemmelser om likebehandling i arbeidslivet. Direktivet beskytter mot diskriminering på arbeidslivets område på en rekke grunnlag, blant annet funksjonsnedsettelse. Se nærmere omtale av direktivet i kapittel 6.2. Samtidig med de to direktivene vedtok EU et handlingsprogram om bekjempelse av diskriminering. Handlingsprogrammet, kombinert med de to direktivene, utgjør EUs «ikke-diskrimineringspakke».

EØS-avtalen inneholder ingen bestemmelser som tilsvarer TEF artikkel 13. Direktivene er ikke formelt innlemmet i EØS-avtalen. Norge har likevel deltatt i handlingsprogrammet fra 1. januar 2004. Det ble da fra norsk side erklært at det er ønskelig at norsk lovgivning er i overensstemmelse med direktivene (St.prp. nr. 11 (2003-2004)). Som følge av dette er det innført nye regler om likebehandling i arbeidsmiljøloven (lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (kapittel XA og XB, senere kapittel 13)) og diskrimineringsloven (lov 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.).

Prinsippet om ikke-diskriminering er også nedfelt i EUs charter om grunnleggende rettigheter, artikkel 21. Charteret omfatter flere diskrimineringsgrunnlag enn TEF artikkel 13. Charteret er innarbeidet i EUs «grunnlovstraktat», som ble

undertegnet i Roma 29. oktober 2004. Grunnlovstraktaten er ratifisert av 16 land, men Frankrike og Nederland forkastet grunnlovstraktaten i folkeavstemninger i 2005. Alle de den gang 25 medlemslandene i EU må godkjenne grunnloven før den kan tre i kraft. På grunn av motstand fra flere medlemsland, ble grunnlovstraktaten revidert. Den reviderte grunnlovstraktaten (Lisboa-traktaten) ble vedtatt 13. desember 2007. Alle de 27 medlemslandene i EU må godkjenne Lisboa-traktaten før den kan tre i kraft.

I dette kapitlet redegjøres det for EUs rådsdirektiv 2000/78/EF (kapittel 6.2), EUs tilgjengelighetskrav (kapittel 6.3) og EUs regelverk for offentlige anskaffelser (kapittel 6.4).

Utvalget redegjør for vernet mot diskriminering og for tilgjengelighetskrav i EU i kapittel 7, s. 90-100 i utredningen.

## 6.2 EUs rådsdirektiv 2000/78/EF

### 6.2.1 Formål og virkeområde

EUs rådsdirektiv 2000/78/EF omfatter diskriminering i arbeidslivet på grunnlag av religion, tro, alder eller seksuell orientering, samt funksjonsnedsettelse («disability»). Direktivet omfatter ikke diskriminering på grunn av etnisitet og kjønn, som er regulert i egne rådsdirektiver. Formålet med direktivet er å sikre likebehandling i arbeidslivet, jf. direktivets artikkel 1. Direktivet fastsetter minimumskrav. EUs medlemsstater er forpliktet til å oppfylle de minstekravene direktivet fastsetter, men står fritt i å innføre mer vidtrekkende regler.

Virkeområdet for direktivet framgår av artikkel 3. Direktivet gjelder både offentlig og privat sektor. Reglene kommer til anvendelse på vilkår for rekruttering og utvelgelse til arbeid eller yrke på alle nivåer, inkludert forfremmelse. Dette inkluderer også vilkår for etablering som selvstendig næringsdrivende, og vilkår eller offentlige godkjenningsordninger for å utøve næringsvirksomhet eller praktisere et bestemt yrke. Vilkår for yrkesutdanning og omskolering er også omfattet. Reglene gjelder for alle lønns- og arbeidsvilkår, til og med arbeidsforholdets opphør. Endelig omfattes vilkår for medlemskap og ytelser eller ordninger tilbudt av arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner eller yrkesorganisasjoner.

Direktivet definerer ikke diskrimineringsgrunnlaget funksjonsnedsettelse, men se nærmere omtale i kapittel 9.4.4.

### 6.2.2 Diskrimineringsforbudet

Prinsippet om likebehandling gjennomføres ved et forbud mot diskriminering. Forbudet omfatter både direkte og indirekte diskriminering, jf. artikkel 2 nr. 1. Begrepene direkte og indirekte diskriminering er definert i direktivets artikkel 2 nr. 2, se nærmere omtale i kapittel 9.5.3.

Forbudet mot indirekte diskriminering innebærer at det er resultatet som er avgjørende for om det har forekommet diskriminering. Et tilsynelatende nøytralt krav kan være diskriminerende hvis det setter en person i en dårligere stilling enn andre på grunn av en viss form for nedsatt funksjonsevne. Diskrimineringsforbudet omfatter også forbudet mot trakassering og instruks om å diskriminere, jf. artikkel 2 nr. 3 og nr. 4.

### 6.2.3 Unntak fra prinsippet om likebehandling

I artikkel 2 nr. 5 gir direktivet enkelte unntak fra prinsippet om likebehandling. Retten til ikke å bli diskriminert hindrer ikke lovgivning som anses nødvendig i et demokratisk samfunn ut fra hensynet til helse og sikkerhet og andre rettigheter og friheter.

Artikkel 4 åpner for at det, uavhengig av forbudet mot diskriminering, kan stilles krav som er avgjørende («genuine and determining») for arbeidet eller yrket, dersom kravet har et saklig formål og ikke virker uforholdsmessig.

Artikkel 7 slår fast at positiv særbehandling er tillatt. Med positiv særbehandling menes tiltak som har til formål å hindre eller kompensere for ulemper som er knyttet til de beskyttede grunnlagene.

### 6.2.4 Plikt til rimelig individuell tilrettelegging

Artikkel 5 fastslår at det skal gjøres rimelig tilrettelegging («reasonable accommodation») for å sikre at prinsippet om likebehandling overholdes i forhold til personer med funksjonsnedsettelse. Plikten til å tilrettelegge gjelder arbeidsgivere, den gjelder i forhold til et konkret individ, og den gjelder allerede fra det tidspunkt en person med nedsatt funksjonsevne søker arbeid. Direktivet definerer ikke hva slags individuell tilrettelegging som må gjøres. Det ligger en begrensning i at tilretteleggingen skal være «rimelig» («reasonable»). Plikten omfatter ikke tilrettelegging som ville påført arbeidsgiver en uforholdsmessig byrde.

### 6.2.5 Andre plikter etter direktivet

Artikkel 11 pålegger medlemsstatene å sikre rettslig beskyttelse mot gjengjeldelse, dvs. negativ behandling som for eksempel oppsigelse eller andre reaksjoner på grunn av en klage på diskriminering.

Det følger av direktivets artikkel 13 og 14 at statene skal oppmuntre til dialog mellom partene i arbeidslivet og med andre organisasjoner med sikte på å fremme prinsippet om likebehandling i arbeidslivet. Direktivet stiller ikke konkrete krav til tiltak i denne sammenhengen.

### 6.2.6 Håndheving, bevisbyrde og sanksjoner

Medlemsstatene er forpliktet til å innføre delt bevisbyrde i sivile saker der likebehandlingsprinsippet påstås å være krenket. Dette fremgår av direktivets artikkel 10. Delt bevisbyrde innebærer at når det legges frem bevis som gir grunn til å anta at diskriminering har funnet sted, er det opp til den anklagede parten å bevise at likebehandlingsprinsippet ikke er krenket.

Artikkel 9 nr. 2 stiller krav om at organisasjoner som etter nasjonal rettstradisjon har rettslig interesse i å sikre direktivets krav, etter samtykke fra klageren skal ha mulighet til å delta i håndhevingsprosessen på vegne av eller sammen med klageren.

Det er opp til statene å velge sanksjoner for overtredelse av de nasjonale bestemmelsene som er vedtatt til gjennomføring av direktivet. Artikkel 17 krever imidlertid at statene innfører sanksjoner som er effektive og avskrekkende og står i et rimelig forhold til overtredelsen.

## 6.3 EUs tilgjengelighetskrav

EU har vedtatt en rekke regler som har som formål å sikre tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. Et fellestrekk ved bestemmelsene er at de er knyttet til transportsektoren. EØS-avtalen forplikter Norge til å gjennomføre reglene i nasjonal rett når det gjelder vei-, jernbane- og sjøtransport samt luftfart. Forpliktelsen til å gjennomføre kravene i norsk rett fører til at EU spiller en sentral rolle for utviklingen av tilgjengelighetskrav i norsk lovgivning.

Innen veitransport gjelder blant annet detaljerte krav til nye busser gjennom det såkalte bussdirektivet (EUs parlaments- og rådsdirektiv 2001/85/EF). For passasjerskip som er bygd etter 1. oktober 2004 gjelder regler om tilgjengelighet for

personer med redusert bevegelse (EUs parlaments- og rådsdirektiv 2003/24/EF). Reglene skal også legges til grunn for eldre fartøy, så langt de er rimelige og praktisk gjennomførbare i økonomisk forstand. Når det gjelder jernbanetransport, arbeider EU med tekniske spesifikasjoner som gjelder tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne som reiser med jernbane. Et forslag til forordning om passasjerrettigheter ved internasjonal jernbanetransport er til behandling i Rådet og EU-parlamentet. Forslaget stiller blant annet krav om at personer med redusert bevegelse skal tilbys assistanse. Forslaget er EØS-relevant. Innen luftfart gjelder en forordning (261/2004) om felles regler for erstatning og assistanse til passasjerer ved nektet ombordstigning, lengre forsinkelser og kansellering. Forordningen inneholder visse særregler for personer med nedsatt bevegelse. Sommeren 2006 vedtok Europaparlamentet og Rådet forordning 1107/2006 om rettigheter for passasjerer med nedsatt funksjonsevne og passasjerer med redusert mobilitet på flyreiser. Forordningen ble innlemmet i EØS-avtalen 29. september 2007. Forordningens artikler 3 og 4 trådte i kraft 26. juli 2007 for EU-medlemslandene. Hele forordningen trer i kraft 26. juli 2008 for EU-medlemslandene. Forordningen er gjennomført i forskrift om funksjonshemmedes rettigheter mv. (forskrift 28. januar 2008 nr. 69 om funksjonshemmedes og bevegelseshemmedes rettigheter i forbindelse med lufttransport).

## 6.4 EUs regelverk om offentlige anskaffelser

EUs regler om offentlige anskaffelser åpner for at det kan stilles krav, for eksempel om tilgjengelighet/funksjonsmessige egenskaper ved offentlige innkjøp av varer og tjenester over en viss terskelverdi. To direktiver om offentlige anskaffelser (EUs parlaments- og rådsdirektiv 2004/17/EF og EUs parlaments- og rådsdirektiv 2004/18/EF), som omfatter henholdsvis sektorene vannforsyning, energi, transport og posttjenester og offentlige myndigheter, sier at tekniske spesifikasjoner så langt det er mulig skal defineres slik at det tas hensyn til tilgjengelighet eller universell utforming. Dette er gjennomført i forskrift 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser §§ 8-3 første ledd og 17-3 første ledd og i forskrift 7. april 2006 nr. 403 om innkjøpsregler i forsyningssektorene (vann- og energiforsyning, transport og posttjenester) § 7-8 første ledd.

Hensynet til tilgjengelighet for mennesker med nedsatt funksjonsevne er styrket i disse direktivene. Direktivene sier at tekniske spesifikasjoner så langt det er mulig («whenever possible») skal defineres slik at det tas hensyn til tilgjengelighet eller universell utforming («design for all»), jf. artiklene 34 og 23.

Regelverket åpner for at det kan stilles funksjonskrav, for eksempel krav om tilgjengelighet til selve ytelsen, og at ytelsens funksjonsmessige egenskaper kan vektlegges ved tildelingen.

Tekniske spesifikasjoner er nærmere definert i egne vedlegg, henholdsvis Vedlegg XXI og Vedlegg VI. Ved bygg- og anleggskontrakter er tekniske spesifikasjoner definert som anbudsdocumentenes beskrivelse av hvilke egenskaper ved ytelsen som er påkrevd. Slike egenskaper skal inneholde («shall include») blant annet krav om universell utforming, inklusive tilgjengelighet for mennesker med nedsatt funksjonsevne («accessibility for disabled persons»). Ved anskaffelse av andre varer og tjenester er tekniske spesifikasjoner definert som anbudsdocumentenes angivelse av de påkrevde egenskapene ved ytelsen, slik som («such as») krav om universell utforming, inklu-

sive tilgjengelighet for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Dette skal trolig forstås som et påbud om å presisere eventuelle krav om universell utforming i de tekniske spesifikasjonene. Det er imidlertid debatt innad i EU om forståelsen av direktivet på dette punktet og hvorvidt direktivet innebærer at det er obligatorisk å stille krav om universell utforming.

Regelen om at blant annet funksjonsmessige egenskaper kan vektlegges ved tildelingen, videreføres, jf. artiklene 55 og 53. Videre viser direktivenes fortaler til at det er mulig å stille såkalte sosiale krav («social requirements») som svarer til behov hos spesielt vanskeligstilte befolkningsgrupper, forutsatt at tildelingskriteriene kan vurderes objektivt, jf. fortalen 55 og 46.

Etter de to EØS-direktivene er det videre anledning til å stille sosiale kontraktsgjennomføringskrav og å begrense konkurransen til leverandører hvor flertallet av de berørte ansatte er handikappede. Dette er gjennomført i norsk rett i forskrift om offentlige anskaffelser §§ 3-11 annet ledd og 3-12. Rekruttering av «handicapped persons» til arbeidslivet er særskilt nevnt som et mulig formål for slike kontraktsvilkår, jf. fortalen 44 og 33.



## 7 Rettstilstanden i nordiske land

### 7.1 Innledning

I dette kapittelet redegjøres det for hovedtrekkene i rettstilstanden når det gjelder vern mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne i Danmark, Finland og Sverige. Alle tre landene har den senere tiden styrket det rettslige vernet mot diskriminering, blant annet for å oppfylle EUs ikke-diskrimineringsdirektiver. Samtidig ligger disse landenes rettstradisjoner nært opp til den norske. Det er derfor særlig aktuelt å se nærmere på hvordan disse landene har møtt tilsvarende utfordringer som Norge står overfor på diskrimineringsområdet.

De enkelte landenes lovgivning behandles mer inngående i tilknytning til departementets forslag i kapitlene 9, 11, 13 og 14 nedenfor.

Utvalget behandler utenlandsk rett i kapittel 8 i utredningen.

### 7.2 Danmark

#### 7.2.1 Konstitusjonelle regler

Danmarks grunnlov inneholder ingen generell likhetsgrunnsetning eller spesifikk ikke-diskrimineringsbestemmelse.

#### 7.2.2 Sivilrettslig vern

##### 7.2.2.1 Lov om forbud mot forskjellsbehandling på arbeidsmarkedet

Lov om forbud mot forskjellsbehandling på arbeidsmarkedet (lov nr. 31 af 12/01/2005 om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.) forbyr diskriminering («forskelsbehandling») ved rekruttering, i arbeidsforhold og ved arbeidsforholdets slutt, samt ved medlemskap og deltakelse i arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjon og eventuelle medlemsfordeler i slike organisasjoner. Loven omfatter følgende diskrimineringsgrunnlag: rase, hudfarge, religion eller tro, politisk syn, seksuell orientering, alder, nedsatt funksjonsevne («handicap») og nasjonal, sosial eller etnisk opprinnelse.

Loven forbyr direkte og indirekte diskriminering, trakassering («chikane») og instruks om å diskriminere. Loven beskytter også mot gjengjeldelse («repressalier»).

Loven inneholder en bestemmelse om delt bevisbyrde.

Det er en arbeidsrettslig lov som får anvendelse på det individuelle ansettelsesforholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker/arbeidssøker. Loven gjelder både offentlig og privat virksomhet. Kun arbeidsgiver kan trekkes til ansvar etter denne loven. Loven forplikter ikke den enkelte arbeidstaker. Det er kun brudd på annonseringsforbudet i loven som er straffebelagt (bøter). Personer hvis rettigheter er krenket ved overtredelse av lovens øvrige forbud, kan tilkjennes oppreisning («godtgørelse»). Oppreisning kan tilkjennes uavhengig av skyld. Den som er krenket kan også få erstatning etter de alminnelige erstatningsrettslige regler.

Institut for Menneskerettigheder har i henhold til § 8a i forskjellsbehandlingsloven kompetanse til å behandle klager over forskjellsbehandling på grunn av rase eller etnisk opprinnelse og gi en uttalelse om hvorvidt forbudet mot forskjellsbehandling er overtrådt. Instituttet har ikke kompetanse i forhold til de øvrige grunnlagene i forskjellsbehandlingsloven, eller andre tilsynsoppgaver etter loven. Klager over forskjellsbehandling på arbeidsmarkedet behandles enten i det fagrettslige system eller ved de alminnelige domstoler.

##### 7.2.2.2 Pågående endringsarbeid

Den danske regjering fremmet den 12. desember 2007 et lovforslag om opprettelse av en felles likebehandlingsnemnd for de diskrimineringsgrunnlag som er gitt et vern i dansk lovgivning (L41: Forslag til lov om ligebehandlingsnævnet). Dansk lov inneholder et forbud mot forskjellsbehandling på grunn av kjønn, rase, etnisk opprinnelse, religion, tro, seksuell orientering, politisk syn («politisk anskuelse»), sosial eller nasjonal opprinnelse, alder og handikap på en rekke områder. Formålet med lovforslaget er å skape en mer ensartet adgang for den enkelte til å få behandlet en klage over forskjellsbehandling.

Ligebehandlingsnævnet får kompetanse til å behandle klager over forskjellsbehandling både utenfor arbeidsmarkedet og på arbeidsmarkedet, i det omfang den nåværende lovgivning inneholder et forbud mot diskriminering. Ligebehandlingsnævnet kan treffe avgjørelser og tilkjenne godtgjørelse, hvis forbudet mot forskjellsbehandling er overtrådt. Ligebehandlingsnævnet kan også føre saker ved de alminnelige domstoler, hvis nævnets avgjørelse ikke etterleveres.

Som konsekvens av lovforslaget foreslås Ligestillingsnævnet nedlagt, og den del av Institut for Menneskerettigheters aktiviteter, som vedrører klagesaksbehandling etter § 10 annet til fjerde ledd, i lov om etnisk likebehandling (lov nr. 374 af 28/05/2003 om etnisk likebehandling) og § 8a i lov om forbud mot forskjellsbehandling på arbeidsmarkedet m.v., foreslås overført til Ligebehandlingsnævnet. Lovforslaget trer i kraft den 1. januar 2009.

Tidlig i 2007 nedsatte den danske regjeringen et lovutvalg som skal utrede et generelt forbud mot diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne («handicappede»). Utvalget skal belyse eksisterende regler og vurdere behovet for ytterligere beskyttelse, vurdere hensiktsmessigheten og de økonomiske konsekvensene ved diskrimineringsforbud, beskrive prinsipper og modeller for hvordan et forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne kan utformes og avgrenses, undersøke og beskrive prinsipper og modeller for hvordan et diskrimineringsforbud kan håndheves og undersøke de nåværende danske vilkårene for personer med nedsatt funksjonsevne i forhold til andre land. Utvalget skal avgi sin innstilling i løpet av 2008.

### 7.2.3 Strafferettslig vern

Med unntak av at brudd på annonseringsforbudet i loven om forbud mot forskjellsbehandling på arbeidsmarkedet kan straffes med bøter, inneholder den danske straffelovgivningen ingen særlige bestemmelser om diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne.

## 7.3 Finland

### 7.3.1 Konstitusjonelle regler

Finlands grunnlov inneholder i § 6 en generell bestemmelse om ikke-diskriminering. I bestemmelsen heter det at alle er like for loven, og at ingen skal forskjellsbehandles uten saklig grunn

på grunn av kjønn, alder, opprinnelse, språk, religion, overbevisning, meninger («åsikt»), helsetilstand eller funksjonsevne («handikapp») eller av andre årsaker som kan knyttes til vedkommendes person.

### 7.3.2 Sivilrettslig vern

#### 7.3.2.1 Lov om likebehandling

Lov om likebehandling (lag om likabehandling 20.1.2004/21), samt tilpasninger i enkelte andre lover (arbetsavtalslagen, sjömanslagen, statstjänstemannalagen og lagen om kommunala tjänsteinnehavare), gjennomfører EUs rådsdirektiv 2000/43/EF og 2000/78/EF i finsk rett.

Loven forbyr diskriminering på grunn av alder, etnisk og nasjonal opprinnelse, statsborgerskap, språk, religion, overbevisning, meninger («åsikt»), helsetilstand, nedsatt funksjonsevne («funktionshinder»), seksuell orientering («seksuell lægning») eller andre årsaker som kan knyttes til vedkommendes person. Loven forbyr direkte og indirekte diskriminering, trakassering, instruks om å diskriminere og gjengjeldelse («repressalier»). Dessuten finnes det en bestemmelse som beskriver handlinger eller atferd som ikke skal anses som diskriminering etter loven. Loven foreskriver delt bevisbyrde i saker om overtredelse av forbudet mot diskriminering. Arbeidsgiver er pålagt plikt til individuell tilrettelegging overfor personer med nedsatt funksjonsevne. Offentlige myndigheter er pålagt å arbeide målrettet og systematisk for å fremme likebehandling.

Loven får anvendelse for både offentlig og privat virksomhet når det gjelder spørsmål om vilkår for selvstendig yrkes- eller næringsutøvelse eller støtte av næringsvirksomhet, ansettelseskriterier, arbeidsforhold eller ansettelsesvilkår, personalutdanning eller avansement, utdanning, inkludert spesialisering og omskolering, eller yrkesveiledning, eller medlemskap eller deltakelse i en arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjon eller i andre organisasjoner hvis medlemmer utøver et bestemt yrke, samt de fordeler disse organisasjonene tilbyr.

Loven inneholder en regel om delt bevisbyrde.

Den som bryter forbudet mot diskriminering eller gjengjeldelse kan pålegges å betale oppreisning («gottgörelse») til fornærmede. Maksimumsbeløpet for oppreisningen er 15 000 euro. Utbetaling av oppreisning forhindrer ikke at fornærmede kan kreve erstatning etter vanlige erstatningsrettslige regler.

Loven håndheves av Arbetarskyddsmyndigheterna når det gjelder spørsmål om arbeidsavtaleforhold, offentligrettslige ansettelser og arbeidspraksis og tilsvarende virksomhet på arbeidsplassen, jf. loven om tilsyn med arbeidervern mv. (lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden 20.1.2006/44). Minoritetsombudsmannen og Diskrimineringsnämnden övervåker at forbudet mot diskriminering på grunn av etnisk opprinnelse overholdes, unntatt når det gjelder arbeidsavtaleforhold og offentligrettslige ansettelser, jf. loven om minoritetsombudsmannen og Diskrimineringsnämnden (lagen om minoritetsombudsmannen och Diskrimineringsnämnden 13.7.2001/660).

### 7.3.2.2 Arbeidsavtaleloven og liknende lovgivning

Arbeidsavtaleloven (arbetsavtalslagen 26.1.2001/55) inneholder også forbud mot diskriminering. Arbeidsgiver har ikke uten gyldig grunn lov til å særbehandle arbeidstakere på grunn av alder, helsetilstand, funksjonshinder, nasjonal eller etnisk opprinnelse, nasjonalitet, seksuell orientering («sexuell lægning»), språk, religion, meninger («åsikt»), overbevisning, familieforhold, fagforeningsvirksomhet, politisk virksomhet eller noen annen tilsvarende omstendighet.

Diskrimineringsforbudet gjelder også ved ansettelse. Bestemmelser om forbud mot diskriminering på grunn av kjønn finnes i loven om likestilling mellom kvinner og menn (lag om jämställdhet mellan kvinnor och män 8.8.1986/609). Liknende bestemmelser finnes også i sjømannsloven (sjömanslagen 7.6.1978/423), statstjenestemannsloven (statstjänestemannalagen 19.8.1994/750) og loven om kommunale tjenestemenn (lagen om kommunala tjänsteinnehavare 11.4.2003/304).

### 7.3.2.3 Pågående endringsarbeid

Justisdepartementet i Finland nedsatte den 25.1.2007 en kommisjon som har fått i oppdrag å revidere Finlands likestillingslovgivning (jämlikhetslagstiftning). Formålet med revideringen er å styrke vernet mot diskriminering ved å sørge for et mest mulig likt vern mot diskriminering for alle mennesker uavhengig av på hvilket livsområde eller på hvilket grunnlag diskrimineringen skjer. Revideringen har også som mål å klargjøre begrepsbruken i likestillingslovgivningen og revidere status, oppgaver og ansvaret til de ulike håndhevingsapparatene.

Kommisjonen la 8. februar 2008 frem en delinnstilling om reformbehov av lovgivningen og refor-

malternativer. Kommisjonen skal legge frem sin innstilling september 2009.

### 7.3.3 Strafferettslig vern

Også i finsk straffelov (strafflag 19.12.1889/39) er det et forbud mot diskriminering, som ble tatt inn ved endringer av loven i 1995. I henhold til kapittel 11, § 9 er det forbudt å diskriminere ved utøvelse av næringsvirksomhet, yrkesutøvelse, betjening av allmennheten, tjenesteutøvelse eller noen annen offentlig virksomhet. Diskrimineringsgrunnlagene er rase, nasjonal eller etnisk opprinnelse, hudfarge, språk, kjønn, alder, familieforhold, seksuell orientering («sexuell inriktning»), helsetilstand, eller religion, samfunnssyn, politisk eller faglig virksomhet. Grunnlaget helsetilstand omfatter situasjoner hvor en persons evne til å arbeide eller lignende er nedsatt. Det er også forbud mot å diskriminere på grunn av annen sammenlignbar omstendighet, med referanse til religion, samfunnssyn, politisk eller faglig virksomhet. Strafferammen er bøter eller fengsel inntil seks måneder.

Diskriminering i arbeidslivet reguleres særskilt i straffeloven kapittel 47, § 3 og § 3 a. De forbudte diskrimineringsgrunnlagene er også her rase, nasjonal eller etnisk opprinnelse, hudfarge, språk, kjønn, alder, familieforhold, seksuell orientering («sexuell inriktning»), helsetilstand, eller religion, samfunnssyn, politisk eller faglig virksomhet eller annen sammenlignbar omstendighet. Forbudet i § 3 gjelder ved annonsering av stilling, i ansettelsesprosessen og i ansettelsesforhold. Arbeidsgiver eller dennes stedfortreder kan ilegges bøter eller fengsel inntil seks måneder ved brudd på bestemmelsen.

Straffeloven kapittel 47 § 3 a gjelder ved alvorligere grad av diskriminering i arbeidslivet («Ockerliknande diskriminering i arbetslivet») og gjerningsmannen kan dømmes til bøter og fengsel i inntil to år.

## 7.4 Sverige

### 7.4.1 Konstitusjonelle regler

I den svenske grunnloven – Regeringsformen (RF) – er alle menneskers likeverd et grunnleggende prinsipp. Dette kommer til uttrykk blant annet i kapittel 1 § 2, der det fremgår at den offentlige myndigheten skal utøves med respekt for alle menneskers likeverd. Kapittel 1 § 2 sier også at offentlige myndigheter («det allmänna») skal virke for at alle mennesker skal kunne oppnå delaktighet og

likestilling i samfunnet. Offentlige myndigheter skal videre motvirke diskriminering av mennesker på grunn av kjønn, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse, språklig eller religiøs tilhørighet, nedsatt funksjonsevne («funktionshinder»), seksuell orientering («sexuell lægning»), alder eller annen omstendighet som gjelder den enkelte som person. Oppregningen er ikke uttømmende.

Prinsippet om alle menneskers likeverd uttrykkes også i RF kapittel 1 § 9 gjennom kravet om at domstoler og forvaltningsmyndigheter og andre med oppgaver innen offentlig forvaltning skal sikre alle likhet for loven og ivareta saklighet og upartiskhet.

I henhold til RF kapittel 2 § 23 kan ikke lov eller forskrift være i strid med Sveriges forpliktelser etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). RF har også en bestemmelse om tilsetning i statlige stillinger. Slik tilsetning kan bare skje på saklig grunnlag, slik som kvalifikasjoner («förtjänst») og egnethet («skicklighet»), jf. RF kapittel 11 § 9.

#### 7.4.2 Sivilrettslig vern

Det sivilrettslige vernet i Sverige består av flere lover, hvorav tre av lovene gjelder innen skole/utdanning og arbeidsliv, og en av lovene gjelder generelt.

##### 7.4.2.1 *Lov om forbud mot diskriminering i arbeidslivet på grunn av nedsatt funksjonsevne*

Lov om forbud mot diskriminering i arbeidslivet på grunn av nedsatt funksjonsevne (lag (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder) har til formål å motvirke diskriminering i arbeidslivet av personer med nedsatt funksjonsevne.

Loven forbyr direkte og indirekte diskriminering, trakassering og instruks om å diskriminere. Manglende individuell tilrettelegging kan utgjøre diskriminering. Det er også forbud mot gjengjeldelse («repressalier») og plikt for arbeidsgiver til å utrede og vedta tiltak mot trakassering.

Loven beskytter både arbeidssøkere, arbeidstakere og til en viss grad den som uten å være ansatt på en arbeidsplass søker eller gjennomfører yrkespraksis der eller utfører arbeid der som innleid eller innlånt arbeidskraft.

Loven inneholder en regel om delt bevisbyrde.

Loven inneholder bestemmelser om ugyldighet for avtaler som er i strid med loven og om

erstatning. Det påhviler arbeidsgiver et objektivt ansvar (ansvar uten krav til skyld) for erstatning for ikke-økonomisk og økonomisk tap. Erstatningen kan settes ned eller falle bort der det anses rimelig. Forarbeidene til de lover der bestemmelsen finnes gir ikke mye veiledning i forhold til når paragrafen er tenkt anvendt, det vil si i hvilke situasjoner det er rimelig å sette ned erstatningen. I praksis har ingen domstol uttrykkelig henvist til paragrafen i diskrimineringssaker.

Handikappombudsmannen (HO) har tilsynsmyndighet med loven. Arbeidsgiver har plikt til å gi opplysninger til HO om forhold i sin virksomhet som kan ha betydning for ombudsmannens tilsyn. HO har myndighet til å ilegge bot til arbeidsgivere som ikke oppfyller sin opplysningsplikt etter loven, og kan også føre sak for enkeltpersoner i erstatningssaker.

Saker om overtredelse av loven føres for Arbetsdomstolen i henhold til loven om rettergang i arbeidstvister (lag (1974:371) om rättegången i arbetstvister).

##### 7.4.2.2 *Lov om likebehandling av studenter*

Lov om likebehandling av studenter (lag (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan) har som formål å fremme like rettigheter for studenter og søkere og å motvirke diskriminering på grunn av kjønn, etnisk tilhørighet, religion eller annen trosoppfatning, seksuell orientering («sexuell lægning») og nedsatt funksjonsevne («funktionshinder») ved universiteter og høyskoler.

Loven forbyr direkte og indirekte diskriminering, trakassering og instruks om å diskriminere. Loven forbyr også gjengjeldelse («repressalier») i diskrimineringssaker. Forbudet mot direkte diskriminering omfatter en plikt til tilrettelegging av lokalene for personer med nedsatt funksjonsevne, i den grad det er rimelig. Loven forplikter høyskolene til å drive et målrettet arbeid for å fremme studenters like rettigheter og å forebygge og forhindre trakassering. Høyskolene skal ha årlige planer med oversikt over de tiltak som er nødvendige for å fremme like rettigheter. Planen skal redegjøre for hvilke tiltak som høyskolen vil påbegynne eller gjennomføre det kommende året, og rapportere på hvordan fjorårets tiltak ble gjennomført. En høyskole som får kjennskap til at en student mener seg utsatt for trakassering, skal utrede dette og eventuelt gjennomføre nødvendige tiltak for å forhindre fortsatt trakassering.

Loven inneholder en regel om delt bevisbyrde.

Det gjelder et objektivt oppreisningsansvar etter loven. Oppreisningen kan settes ned eller falle helt bort dersom det er rimelig.

Handikappombudsmannen (HO) skal utøve tilsyn med at loven etterleves når det gjelder diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. HO kan også føre sak for enkeltpersoner i erstatningssaker.

#### 7.4.2.3 Lov om forbud mot diskriminering

Lov om forbud mot diskriminering (lag (2003:307) om forbud mot diskriminering) ble vedtatt som ledd i gjennomføringen av EUs rådsdirektiver 2000/43/EF og 2000/78/EF. Samtidig ble det foretatt endringer i flere andre lover. Loven forbyr diskriminering på grunn av kjønn, etnisk tilhørighet, religion eller annen trosoppfatning, seksuell orientering («sexuell lægning») og nedsatt funksjonsevne («funktionshinder»). Alle diskrimineringsgrunnlagene i de to EU-direktivene, bortsett fra alder, omfattes av loven. Loven gjelder på samfunnsområder utenom arbeidslivet og høyskolen. Den kompletterer dermed lovgivningen som er omtalt i kapitlene 7.4.2.1-7.4.2.2.

For diskrimineringsgrunnlagene kjønn, etnisk tilhørighet, religion eller annen trosoppfatning, seksuell orientering og nedsatt funksjonsevne gjelder forbudet mot diskriminering i forbindelse med arbeidsformidling og annen arbeidsmarkedspolitisk virksomhet, næringsvirksomhet, yrkesutøvelse, medlemskap/medlemsfordeler i arbeidslivets organisasjoner og forretningsmessig tilbud av varer, tjenester eller boliger, samt i spørsmål om statlig studiestøtte.

Loven forbyr direkte og indirekte diskriminering, trakassering og instruks om å diskriminere. Den forbyr også gjengjeldelse («repressalier»).

Delt bevisbyrde gjelder også etter denne loven.

Loven inneholder bestemmelser om ugyldighet for avtaler i strid med loven og om objektivt oppreisningsansvar. Oppreisningen kan settes ned eller bortfalle helt dersom det er rimelig.

Handikappombudsmannen (HO) skal føre tilsyn med at loven følges når det gjelder diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. HO kan også føre sak for enkeltpersoner i erstatningssaker.

#### 7.4.2.4 Lov om forbud mot diskriminering og annen krenkende behandling av barn og elever

Lov om forbud mot diskriminering og annen krenkende behandling av barn og elever (lag (2006:67) om forbud mot diskriminering och annan krän-

kande behandling av barn och elever) har til formål å fremme barns og elevers like rettigheter i de virksomheter som omfattes av skoleloven (skollag (lag 1985:1100)). Loven skal motvirke diskriminering på grunn av kjønn, etnisk tilhørighet, religion eller annen trosoppfatning, seksuell orientering («sexuell lægning») og nedsatt funksjonsevne («funktionshinder»). Loven har videre til formål å motvirke annen krenkende behandling, dvs. atferd som krenker et barns eller en elevs verdighet, men som ikke har sammenheng med noe diskrimineringsgrunnlag.

Loven inneholder bestemmelser om forbud mot direkte og indirekte diskriminering, trakassering, seksuell trakassering og instruks om å diskriminere og forbud mot annen krenkende behandling. Ved tilfeller av trakassering eller annen krenkende behandling pålegger loven en plikt for de virksomhetene som omfattes av skoleloven til å vedta rimelige tiltak for å forhindre fortsatt trakassering eller annen krenkende behandling.

Den som er ansvarlig for virksomhet regulert av skoleloven skal drive et målrettet arbeid for å fremme formålet i loven om forbud mot diskriminering og annen krenkende behandling av barn og elever. Det innebærer blant annet at det skal utarbeides en årlig likebehandlingsplan for å forhindre diskriminering og annen krenkende behandling i virksomheten.

Delt bevisbyrde gjelder etter loven.

Om lovens bestemmelser ikke overholdes, kan de ansvarlige pålegges erstatning for økonomisk og ikke-økonomisk tap. Om det finnes særskilte grunner for det kan erstatning for ikke-økonomisk tap settes ned eller falle helt bort.

Handikappombudsmannen (HO) skal føre tilsyn med at loven overholdes når det gjelder diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. HO kan føre sak for enkelte barn eller enkelte elever i erstatningssaker.

#### 7.4.2.5 Lov om Handikappombudsmannen

Handikappombudsmannen (HO) arbeider for likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne. HOs virksomhet reguleres av loven om Handikappombudsmannen (lag (1994:749) om Handikappombudsmannen). Ombudsmannen fører tilsyn med de fire lovene som forbyr diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne – lov om forbud mot diskriminering, lov om forbud mot diskriminering i arbeidslivet på grunn av nedsatt funksjonsevne, lov om likebehandling av studenter i høyskolen og lov om forbud mot diskriminering og annen krenkende behandling av barn og elever.

HO har ikke kompetanse til å avgjøre med bindende virkning om det foreligger brudd på regelverket, men har rett til å uttale seg om konkrete saker. HO kan også bringe enkeltsaker inn for domstolene på vegne av den enkelte.

Dersom en arbeidsgiver ikke oppfyller sin plikt til å gi opplysninger etter loven om forbud mot diskriminering i arbeidslivet på grunn av nedsatt funksjonsevne, har HO kompetanse til å ilegge bøter. Denne beslutningen kan påklages til Nämnden mot diskriminering, som også er klagenemnd for andre diskrimineringsgrunnlag.

#### 7.4.2.6 Pågående endringsarbeid

I 2006 leverte den svenske diskrimineringskomiteen sin innstilling SOU 2006: 22 En sammanhållen diskrimineringslagstiftning. Komiteens mandat var å gjennomgå den svenske diskrimineringslovgivningen og vurdere en felles lovgivning mot diskriminering som omfatter alle eller flertallet av diskrimineringsgrunnlag og samfunnsområder. Komiteen skulle også vurdere en samordning eller sammenslåing av noen eller samtlige av ombudsmannsordningene på diskrimineringsfeltet.

Diskrimineringskomiteen foreslår en ny, samlet lov om forbud og andre tiltak mot diskriminering. Loven skal ha til formål å motvirke diskriminering og på andre måter fremme like rettigheter og muligheter uavhengig av kjønn, kjønnsidentitet, etnisk tilhørighet, religion eller annen trosoppfatning, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering og alder. Loven foreslås å gjelde på en rekke nærmere definerte samfunnsområder.

Komiteen foreslår også at de nåværende fire ombudsmennene mot diskriminering – Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Handikappombudsmannen (HO) og Ombudsmannen mot diskriminering på grund av seksuell läggning (HomO) – slås sammen til en myndighet, Ombudsmannen mot diskriminering. Den nye ombudsmannen foreslås å utøve tilsyn over diskriminering på grunn av kjønn, kjønnsidentitet, etnisk tilhørighet, religion eller annet livssyn, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering og alder. Barneombudsmannens myndighet foreslås ikke slått sammen med de øvrige ombudsmennenes. Det foreslås videre at Jämställdhetsnemnden og Nämnden mot diskriminering erstattes av en ny nemnd mot diskriminering.

Forslaget til ny lov mot diskriminering innebærer økte krav på aktive tiltak for å fremme likebehandling. Det foreslås plikt til å innføre aktive tiltak for alle lovens diskrimineringsgrunnlag innen arbeidslivet, utdanning og verne- og sivilplikt.

Det svenske forslaget til samlet diskrimineringslov ble lagt frem for Riksdagen 28. januar 2008. Det er foreslått at loven skal tre i kraft 1. januar 2009.

#### 7.4.3 Strafferettslig vern

Nedsatt funksjonsevne er ikke omfattet av det strafferettslige vernet mot diskriminering i næringsvirksomhet og «hets mot folkgrupp» i straffeloven (Brottsbalk (1962:700)).

Straffeloven (brottsbalken) kapittel 29 § 2 angir som straffeskjerpene omstendighet om et motiv for handlingen har vært å krenke en person, en folkegruppe eller en annen gruppe av personer på grunn av rase, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse, trosbekjennelse, seksuell orientering («seksuell läggning») eller annen liknende omstendighet. Hva som menes med «annen liknende omstendighet» er ikke helt klart, men har blitt stående åpent for domstolenes tolking. Integrations- og jämställdhetsdepartementet i Sverige er ikke kjent med at domstolene ennå har anvendt bestemmelsen for å skjerpe straffen når motivet har vært å krenke personer med nedsatt funksjonsevne.

Det finnes imidlertid andre straffeskjerpene bestemmelser som mer tydelig retter seg mot lovbrudd mot personer med nedsatt funksjonsevne. For eksempel finnes det i samme paragraf en bestemmelse som gir mulighet til straffeskjerpelse om den tiltalte har utnyttet noen annen persons forsvarsløse posisjon eller særskilte vansker med å forsvare seg. Et annet punkt i paragrafen gir mulighet til straffeskjerpelse ved misbruk av en annens uforstand. Begge disse bestemmelsene har utrykkelig til hensikt at de skal brukes ved lovbrudd mot visse grupper med nedsatt funksjonsevne.

## 7.5 Andre land

Utvalget omtaler, i tillegg til Sverige og Finland, rettstilstanden i Irland, Storbritannia, USA, Canada og Australia i kapittel 8, s. 101-129 i utredningen. Det vises til utredningen for en mer utførlig beskrivelse av rettstilstanden i andre land. I kapittel 9.4.5 (diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne) gis det en oversikt over tilsvarende diskrimineringsgrunnlag i Danmark, Finland, Sverige, Irland, Storbritannia, USA, Canada og Australia. I kapittel 13.2.2 (om aktivitets- og rapporteringsplikt) er rettstilstanden i Finland, Storbritannia og Sverige omtalt.

## 8 Rettslig vern mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Valg av lovgivningsmodell

### 8.1 Innledning

I dette kapitlet drøftes behovet for et rettslig vern mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne, og hvilken lovgivningsmodell som bør velges for å fremme likestilling og likeverd for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

### 8.2 Bakgrunn. Rapporter om situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne

Manneråkutvalgets utredning NOU 2001: 22 *Fra bruker til borger* beskriver den faktiske situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne i Norge. Utredningen viser at det på mange områder er et stort gap mellom de politiske målene og virkeligheten. Dette gjelder blant annet økonomiske levekår, arbeid, tilgjengelighet, transport, informasjons- og kommunikasjonsteknologi, bolig, opplæring og utdanning samt kultur- og fritidstilbud. Manneråkutvalget dokumenterte hvordan mennesker med nedsatt funksjonsevne møter ekskluderende barrierer på viktige livs- og samfunnsområder. Funksjonshemmende forhold svekker tilgjengeligheten til deler av samfunnet, svekker demokratiske rettigheter og gjør at mange med nedsatt funksjonsevne har dårligere levekår enn andre. Manneråkutvalget viser til at det er en lang vei å gå før målet om full deltakelse og likestilling er nådd, og en av utvalgets konklusjoner er at det er behov for en lovgivning mot diskriminering av mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Senere er situasjonen beskrevet i rapporten *Full deltakelse for alle? Utviklingstrekk 2001-2006*, utgitt av Sosial- og helsedirektoratet og Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne i 2006. Rapporten gir en statusoversikt fem år etter Manneråkutvalgets innstilling. Den tar for seg utviklingen av samfunnssituasjonen for funksjonshemmede fra 2001-2006. I tillegg vurderes tiltak, mål og strategier som er foreslått i St.meld. nr. 40 (2002-2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer*. Rapporten viser at flere

større og mindre tiltak er satt i gang. Det fremgår av rapporten at personer med nedsatt funksjonsevne stort sett ikke er blitt mer inkludert i løpet av femårsperioden. Rapporten konkluderer med at det fortsatt er behov for tiltak.

### 8.3 Utvalgets forslag

Utvalget behandler spørsmålet om valg av lovgivningstype i utredningen kapittel 9.

Utvalget mener at det er behov for diskrimineringslovgivning for å styrke likeverdet til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Utvalget skisserer tre ulike modeller for lovforankring av diskrimineringsvernet. Utvalget vurderer om det rettslige vernet bør være forankret i Grunnloven, straffeloven eller sivilrettslig lovgivning. Utvalget mener at vernet mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne primært bør være forankret i alminnelig sivilrettslig lovgivning fremfor et grunnlovsvern. Grunnloven regulerer ifølge utvalget først og fremst forholdet statsmaktene imellom og forholdet mellom individ og statsmakt. Utvalget mener også at det er betenkeligheter knyttet til å la ulike bestemmelser i straffeloven være det primære vernet mot diskriminering. Utvalget foreslår en egen diskriminerings- og tilgjengelighetslov som skal gjelde på alle samfunnsområder.

Etter utvalgets syn kan et diskrimineringsvern som er begrenset til å beskytte ett eller enkelte nært beslektede diskrimineringsgrunnlag og som gjelder generelt på de fleste samfunnsområder, være godt egnet til å sikre likeverd for mennesker med nedsatt funksjonsevne og gi mulighet for særskilt fokus på tilrettelegging som en del av diskrimineringsvernet. Utvalget går derfor inn for en egen lov mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne.

Utvalget mener imidlertid at vernet mot diskriminering prinsipielt bør være felles for flere diskrimineringsgrunnlag og gjelde på de fleste samfunnsområder. Utvalget anbefaler derfor at regjeringen nedsetter et eget lovutvalg for å vurdere en samlet lov mot diskriminering i Norge.

I tillegg går utvalget inn for at diskrimineringsvernet bør gis konstitusjonell beskyttelse ved en egen bestemmelse i Grunnloven, og at dette bør utredes av det foreslåtte lovutvalget. Dette lovutvalget vil også kunne vurdere ratifisering av tilleggsprotokoll nr. 12 til Den europeiske menneskerettskonvensjon. Protokollen skjerper vernet mot diskriminering i konvensjonen.

## 8.4 Høringsinstansenes syn

Det store flertallet av høringsinstansene gir uttrykk for at de støtter en diskriminerings- og tilgjengelighetslov for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Ingen av høringsinstansene går imot en egen diskriminerings- og tilgjengelighetslov.

*Diskriminerings- og likestillingsombudet* viser til at hun stadig får henvendelser fra mennesker med nedsatt funksjonsevne som gjelder diskriminering. De fleste av henvendelsene gjelder andre områder enn arbeidslivet, områder som i dag ikke er dekket av lovverket.

De fleste av høringsinstansene har ikke uttalt seg om spørsmålet om en felles diskrimineringslov for alle diskrimineringsgrunnlag uavhengig av samfunnsområde. Alle som uttaler seg om dette spørsmålet er imidlertid positive til at det nedsettes et utvalg som skal utrede spørsmålet. Dette gjelder blant andre *Landsorganisasjonen i Norge*, *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)*, *Næringslivets Hovedorganisasjon, KS*, *Handels- og servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Menneskerettsalliansen* og *Advokatforeningen*. Argumenter som trekkes frem til fordel for en samlet diskrimineringslov, er først og fremst større brukervennlighet og å unngå utilsiktede forskjeller mellom diskrimineringsgrunnlagene. HSH mener at det er store forskjeller i ordlyden som kan medføre unødig uklarhet og tolkningstvil. *Landsforbundet for synshemmede* uttaler at en felles lov vil bli «et sterkere dokument». YS uttaler:

«Et overordnet formål med en slik lov må være økt brukervennlighet, større forståelse for likheter og forskjeller mellom de forskjellige diskrimineringsgrunnlagene, samt en felles forpliktelse til å arbeide for et samfunn der alle har lik verdi og like store muligheter til utfoldelse og utvikling.»

KS og HSH mener primært at all lovgivning som gjelder arbeidslivet bør samles i arbeidsmiljøloven. Men siden rettsutviklingen går i retning av egne lover for de enkelte diskrimineringsgrunnlag

som gjelder alle samfunnsområder, vil det være en fordel å samle disse i en felles lov.

Flere av høringsinstansene påpeker at arbeidet med en felles lov ikke må forsinke arbeidet med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. *Stopp diskrimineringen* mener at det er

«absolutt nødvendig å høste erfaring med en egen lov, bl.a. gjennom å opparbeide rettspraksis på et nytt område, før en samler de ulike diskrimineringsgrunnene i en felles lov».

## 8.5 Departementets vurdering

### 8.5.1 En lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om en særskilt diskriminerings- og tilgjengelighetslov som skal gi personer med nedsatt funksjonsevne et vern mot diskriminering. Det er etter departementets vurdering behov for diskrimineringslovgivning for å fremme likestilling og likeverd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Dagens lovverk sikrer ikke likestilling og likeverd for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Dagens lovverk gir mennesker med nedsatt funksjonsevne individuelle rettigheter til offentlige ytelser, og et godt utbygget velferdssystem. Slike kompensierende rettigheter gir et visst vern mot indirekte diskriminering, men gir ikke noe eksplisitt vern mot diskriminering.

I tillegg fikk mennesker med nedsatt funksjonsevne i 2004 et vern mot diskriminering i arbeidslivet ved nye regler i arbeidsmiljøloven. Arbeidslivet er en sentral arena for likestilling, likeverd og samfunnsdeltakelse. Departementet mener imidlertid at det er behov for et vern mot diskriminering for mennesker med nedsatt funksjonsevne også på andre områder, og går i likhet med utvalget inn for at loven skal gjelde på alle samfunnsområder.

Departementets forslag bygger på utvalgets valg av tilnærming og lovgivningsmodell.

Departementet mener, i tråd med utvalgets forslag, at diskrimineringsvernet primært bør forankres i sivilrettslig lov fremfor Grunnloven eller straffeloven. Dette er det samme som er valgt i norsk lov når det gjelder andre diskrimineringsgrunnlag og i andre land som har et lovfestet diskrimineringsvern på grunn av nedsatt funksjonsevne (se kapittel 7).

Grunnloven har i dag ikke noe generelt diskrimineringsforbud. Grunnloven regulerer i liten grad forholdet mellom private aktører. Mennesker med nedsatt funksjonsevne risikerer å bli diskrimi-



nert av private aktører, for eksempel på boligmarkedet, på arbeidsmarkedet og på transportmarkedet og ved informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT). Det er derfor også behov for lover og regler som regulerer forholdet mellom private. Det er også behov for langt mer detaljerte regler enn det en kan og bør ta inn i en grunnlovsbestemmelse. I den grad Grunnloven regulerer forhold som knytter seg til individer, er den norske tradisjonen å fastsette prinsippbestemmelser i Grunnloven og overlate de nærmere reguleringer til alminnelig lovgivning. Departementet mener derfor at et sivilrettslig diskrimineringsvern i alminnelig lovgivning er en mer hensiktsmessig reguleringsform enn et grunnlovsvern.

Utvalget mener at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven bør suppleres av et forbud mot diskriminering i Grunnloven, og foreslår at dette utredes nærmere av et eget utvalg. Departementet viser til at det er oppnevnt et utvalg som skal utrede dette spørsmålet i tilknytning til en samlet diskrimineringslov, se kapittel 8.5.2

Departementet mener videre at et strafferettslig vern vil være mindre effektivt enn et sivilrettslig vern. Departementet legger særlig vekt på at andre, mindre inngripende rettsvirkninger vil gi et like godt eller bedre vern av de aktuelle interessene. Erfaringen med strafferettslig vern mot diskriminering i Norge og andre land, tyder på at domstolene sjelden avsier fellende straffedommer om diskriminering. Norge er heller ikke forpliktet til å benytte straff som reaksjon mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Departementet viser imidlertid at Stortinget våren 2008 vedtok et strafferettslig diskrimineringsvern knyttet til nedsatt funksjonsevne i ny straffelov. Det vises ellers til kapittel 16.6.3.

Departementet foreslår, i likhet med utvalget, at loven skal gjelde på alle samfunnsområder.

Det vises til at utvalgets forslag fikk tilslutning fra høringsinstansene i disse prinsipielle spørsmålene.

Det signal som en diskriminerings- og tilgjengelighetslov vil gi, kan bidra til en holdningsendring i forhold til likestilling, diskriminering og tilgjengelighet. Departementet vil bemerke at loven må gi et effektivt vern i praksis for å oppnå en slik holdningsendring.

Diskrimineringslovgivning utelukker ikke at det også er behov for andre typer virkemidler for å fremme likestilling og likeverd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Departementet viser til andre strategier, mål og tiltak i politikken som er presentert i St.meld. nr. 40 (2002-2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer*.

Departementet vil fremheve at likestilling og likeverd for mennesker med nedsatt funksjonsevne bør betraktes som en menneskerettighet og reguleres deretter. Departementet viser til at det har skjedd et skifte i perspektiv i tilnærmingen til nedsatt funksjonsevne, fra å anse situasjonen som et spørsmål om velferd og omsorg, til i økende grad å betrakte den som et menneskerettsspørsmål. Dette skiftet innebærer en tilnærming til mennesker med nedsatt funksjonsevne som er parallell med den menneskerettslige tilnærmingen til andre utsatte grupper.

Menneskerettsperspektivet gjenspeiles i nasjonal og internasjonal rettsutvikling. Flere grupper har oppnådd særskilt rettslig beskyttelse gjennom konvensjoner og annet rettslig bindende internasjonalt regelverk. I EUs rammedirektiv om likebehandling i arbeidslivet (2000/78/EF) er det nedfelt et rettslig vern mot diskriminering på flere grunnlag, herunder nedsatt funksjonsevne (se kapittel 6.2). FN vedtok i 2006 en egen konvensjon om like rettigheter for mennesker med nedsatt funksjonsevne (se kapittel 5.2.4). I norsk rett har vi lovfestet et generelt vern mot diskriminering på grunn av kjønn, etnisitet, religion mv. Og på arbeidslivets område er det et vern mot diskriminering på grunn av funksjonshemming, alder, seksuell orientering, politisk syn og medlemskap i arbeidstakerorganisasjon (se kapitlene 3.5.2 og 4.3.3). I andre land ser vi samme tendens (se kapittel 7). En generell lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne vil være i overensstemmelse med denne rettsutviklingen.

En naturlig konsekvens av menneskerettsperspektivet er å benytte diskrimineringslovgivning som virkemiddel også for å beskytte mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Unnlattelse av å sikre et likeverdig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne vil kunne gi uheldige signaler om at mennesker med nedsatt funksjonsevne ikke har samme krav på rettslig vern som andre utsatte mennesker eller grupper.

Departementet mener at plikt til tilrettelegging bør regnes som en del av lovens vern mot diskriminering. Departementet legger vekt på at diskrimineringsvernet skal fremme like muligheter, og dermed en sjanselighet, se kapittel 9.2.5 om lovens formål. Utestengning av mennesker med nedsatt funksjonsevne skyldes ofte manglende tilgjengelighet. Mange opplever det diskriminerende at deltakelsesmulighetene begrenses ved fysiske og andre barrierer.

Manglende tilgjengelighet vil i en viss utstrekning kunne rammes av et alminnelig diskrimine-

ringsforbud. Det er etter departementets vurdering likevel hensiktsmessig å presisere tilretteleggingspliktes innhold i særlige regler i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. En slik løsning er valgt i andre land som det er naturlig å hente erfaringer fra. Presisering vil videre klargjøre forpliktelsenes innhold, til fordel for alle berørte parter. Dessuten synes dette å harmonere godt med forståelsen av diskrimineringsbeskyttelsen i menneskerettighetskonvensjonene. Lovens krav om tilgjengelighet og plikt til tilrettelegging behandles i kapittel 10.

Departementet mener at loven i utgangspunktet bør omfatte alle samfunnsområder der mennesker med nedsatt funksjonsevne risikerer å bli diskriminert. Lovgivningen bør derfor være generell i forhold til samfunnsområde. Dette er det samme som gjelder etter likestillingsloven og diskrimineringsloven. Departementet foreslår på denne bakgrunn at loven skal omfatte alle samfunnsområder, se nærmere i kapittel 9.3.7.1 om virkeområde.

Departementet foreslår i likhet med utvalget at loven i kortform blir kalt for diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Navnet vil da skille seg fra diskrimineringsloven som gjelder diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. Samtidig vil navnet sette fokus på at manglende tilgjengelighet kan være ulovlig diskriminering i strid med loven.

### **8.5.2 En samlet lov mot diskriminering utredes i et eget utvalg**

Lovvernet mot diskriminering er i dag ulikt, avhengig av hva som er grunnlaget for diskrimineringen, og noen grunnlag er bare dekket gjennom menneskerettighetskonvensjonene inntatt i menneskerettsloven. Vernet mot diskriminering på grunn av personlige egenskaper eller oppfatninger er i dag spredt på ulike lover (likestillingsloven, diskrimineringsloven, arbeidsmiljøloven og boliglovene). En diskriminerings- og tilgjengelighetslov knyttet til nedsatt funksjonsevne vil komme i tillegg. Det finnes også bestemmelser om diskriminering i straffeloven (se kapittel 3.4), menneskerettsloven (se kapittel 4.2) og om de konvensjoner som er inkorporert i menneskerettsloven (se kapittel 5.2.2, 5.2.3 og 5.3.1).

Departementet mener at en samlet, generell diskrimineringslov som gjelder flere diskrimineringsgrunnlag og de fleste samfunnsområder vil være den beste måten å gi borgerne et alminnelig vern mot diskriminering, både ved diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne og på andre grunnlag.

Rettskildesituasjonen er i dag fragmentarisk og vanskelig å få oversikt over. En samlet lov kan hindre at enkelte grupper mer eller mindre tilfeldig nyter et sterkere vern enn andre. Det er derfor behov for å harmonisere det rettslige vernet som gis i de ulike lovene. Det vises til at hensynet til harmoni i diskrimineringslovgivningen ble tillagt vekt ved vedtakelsen av diskrimineringsloven og de siste endringene i likestillingsloven. Det er også opprettet et felles håndhevingsapparat for diskrimineringslovgivningen.

En samling av alle diskrimineringsgrunnlag i én lov vil synliggjøre diskrimineringsforbudets universelle og menneskerettslige karakter. Det vil også signalisere en sidestilling av de ulike diskrimineringsgrunnlagene. Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 14 og tilleggsprotokoll nr. 12 bygger på en slik menneskerettslig tilnærming. Det kan hevdes at en lov som dekker et bredt spekter av grunnlag vil legge bedre til rette for fokus på selve diskrimineringen, fremfor fokus på avgrensningen av diskrimineringsgrunnlaget. Videre vil felles regulering være hensiktsmessig der diskrimineringen kan knyttes til flere grunnlag eller det er uklart hvilket grunnlag diskrimineringen kan knyttes til.

Utvalget foreslår å opprette et eget utvalg for å utrede en samlet diskrimineringslov. Forslaget fikk støtte av høringsinstansene. Det kan også nevnes at arbeidslivslovutvalget i NOU 2003: 2 foreslo en helhetlig regulering av diskrimineringsvernet. Det svenske forslaget til samlet diskrimineringslov ble lagt frem for Riksdagen 28. januar 2008. Det er foreslått at loven skal tre i kraft 1. januar 2009.

Under Stortingsbehandlingen av diskrimineringsloven uttalte kommunalkomiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Høyre i Innst. O. nr. 69 (2004-2005) at spørsmålet om en samlet lov burde utredes.

På denne bakgrunn besluttet regjeringen i kongelig resolusjon 1. juni 2007 å oppnevne et lovutvalg som skal utrede en samlet lov mot diskriminering. Formålet er ifølge utvalgets mandat å samle vernet mot diskriminering i én lov, og å sørge for et mer helhetlig og styrket diskrimineringsvern i norsk lovgivning.

Utvalgets hovedoppgave er å legge frem forslag til en samlet diskrimineringslov.

Det ligger i den forbindelse også i utvalgets mandat å utrede om eventuelle andre diskrimineringsgrunnlag, som ikke er en del av gjeldende diskrimineringslovgivning, bør omfattes av en samlet diskrimineringslov. Utvalget skal også utrede spørsmålet om ratifikasjon av tilleggspromo-

koll 12 til Den europeiske menneskerettskonvensjon. Utvalget skal videre utrede spørsmålet om en grunnlovsbestemmelse om vern mot diskriminering, med mindre en grunnlovskommisjon oppnevnt av Stortinget får i oppdrag å utrede dette. I tillegg fikk utvalget i oppdrag å utrede bortfall av det unntak fra diskrimineringsforbudet som likestillingsloven og arbeidsmiljøloven i dag har for religiøse trossamfunn. Utvalget la 11. januar 2008 frem delinnstilling om dette i NOU 2008: 1 *Kvinner og homofile i trossamfunn. Likestillingslovens og arbeidsmiljølovens særlige unntak fra forbudet mot diskriminering.*

Det er en forutsetning at arbeidet med en samlet lov ikke skal forsinke arbeidet med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Denne loven skal trekkes inn i arbeidet med en samlet lov på linje med de andre diskrimineringslovene. Departementet har lagt vekt på harmonisering med de

andre diskrimineringslovene i utformingen av de enkelte bestemmelser i forslaget til diskriminerings- og tilgjengelighetslov.

Departementet vil bemerke at det er presisert i mandatet at utvalgets forslag ikke skal svekke dagens likestillings- og diskrimineringslovverk. De rettigheter og plikter som blir vedtatt i en diskriminerings- og tilgjengelighetslov, skal derfor videreføres minst på samme vernnivå i en samlet lov.

Utvalget skal vurdere hvordan regler knyttet til tilgjengelighet og tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne kan ivaretas i loven, samt vurdere behovet for eventuelle andre særregler knyttet til de enkelte diskrimineringsgrunnlagene.

Prinsippene for organiseringen av håndhevsapparatet skal i all hovedsak bestå som etter dagens diskrimineringsregler.

Utvalget har fått frist til 1. juli 2009.

## 9 Forbud mot diskriminering

### 9.1 Innledning

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven er todelt. En diskrimineringsdel og en tilgjengelighetsdel. Delene er nært tilknyttet hverandre, da brudd på bestemmelsene i tilgjengelighetsdelen kan medføre diskriminering. Det finnes likevel bestemmelser om forbud mot diskriminering uten at det foreligger brudd på tilgjengelighetsbestemmelsene. I dette kapitlet omtales forbudet mot diskriminering uten at det foreligger brudd på tilgjengelighetsbestemmelsene.

I det følgende behandles først lovens formål (kapittel 9.2) og virkeområde (kapittel 9.3). Deretter drøftes diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne (kapittel 9.4). Videre omtales forbudet mot diskriminering (kapittel 9.5), herunder forbudet mot direkte og indirekte diskriminering (kapittel 9.6). Dernest blir saklig forskjellsbehandling (kapittel 9.7) gjennomgått. Det blir også gjort rede for forbudet mot trakassering (kapittel 9.8), forbud mot instruks (kapittel 9.9), gjengjeldelse (kapittel 9.10) og brudd i form av medvirkning (kapittel 9.11). Til slutt beskrives positiv særbehandling (kapittel 9.12).

### 9.2 Formål

#### 9.2.1 Innledning

I en formålsparagraf defineres interesser og hensyn lovgiver ønsker å fremme med loven.

#### 9.2.2 Gjeldende rett på liknende områder

Både likestillingsloven (lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene), arbeidsmiljøloven (lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.) og diskrimineringsloven (lov 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.) har formålsparagrafer.

Ifølge formålsbestemmelsen i likestillingsloven skal loven fremme likestilling mellom kjønnene, jf. lovens § 1. Loven tar særlig sikte på å bedre kvinnens stilling. Videre slås det fast at kvinner og

menn skal gis like muligheter til utdanning, arbeid, kulturell og faglig utvikling.

Arbeidsmiljølovens formål er å sikre trygge ansettelsesforhold og likebehandling i arbeidslivet. Loven skal også legge til rette for tilpasninger i arbeidsforholdet knyttet til den enkelte arbeidstakers forutsetninger og livssituasjon.

Diskrimineringsloven har som formål å fremme likestilling, sikre like muligheter og rettigheter, og å hindre diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn, jf. lovens § 1. Det legges her til grunn en snever tolkning av likestilling, begrenset til at alle skal ha like muligheter.

#### 9.2.3 Utvalgets forslag

Spørsmålet om en egen formålsparagraf blir behandlet av utvalget i kapittel 10.2, på s. 157 i utredningen.

Utvalget foreslår en egen formålsbestemmelse i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven om at loven skal sikre likeverd og fremme like muligheter til samfunnsdeltakelse for alle uavhengig av funksjonsevne. Videre foreslår utvalget at lovens formål skal være å hindre diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne.

Utvalget fremhever begrepet likeverd som sentralt. Prinsippet om menneskers likeverd utgjør et fundament i menneskerettighetene, og er grunnleggende for vårt demokratiske velferdssamfunn. Utvalget mener at den politiske hovedmålsettingen «aktiv deltakelse og full likestilling» for mennesker med nedsatt funksjonsevne kan utledes fra prinsippet om likeverd.

Utvalget bemerker følgende:

«Begrepet likestilling er allerede nært knyttet til vernet mot diskriminering på grunnlag av kjønn. Tilgjengelighet er ikke på samme måte en del av diskrimineringsvernet på grunnlag av kjønn. Utvalget frykter derfor at etablerte forestillinger om hva likestilling innebærer, ikke fullt ut vil favne tilgjengelighetsaspektet. Dessuten er likeverd bedre egnet til også å omfatte de behovene for kompensierende rettigheter og ordninger som nedsatt funksjonsevne kan utløse. Samlet sett mener utvalget derfor at

likeverd best beskriver den overordnede målsettingen (NOU 2005: 8 side 36)».

Utvalget foreslår også at loven skal bidra til nedbygging av samfunnsskapt funksjonshemmende barrierer, og hindre at nye skapes. Problematikken knyttet til tilgjengelighet er ifølge utvalget et særtrekk ved diskrimineringsproblemer knyttet til personer med nedsatt funksjonsevne. Utvalget fremhever at både aktive tiltak og unnlatelser er nødvendig for å oppnå tilgjengelighet. Å bygge ned eksisterende barrierer er det aktive aspektet. Unnlatesaspektet er å hindre utilgjengelighet ved å avstå fra å skape nye barrierer.

#### 9.2.4 Høringsinstansenes syn

De fleste som har kommentert forslaget til formålsbestemmelse, deriblant *Nærings- og handelsdepartementet (NHD)*, *Regjeringsadvokaten*, *Statens seniorråd*, *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag*, *Kristiansand kommune*, og *Norsk forbund for Utviklingshemmede*, er positive til forslaget.

Flere høringsinstanser, blant annet *Utdanningsdirektoratet*, *Vestvågøy kommune*, *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)*, *Norges Handikapforbund (NHF)* *Borgerrettsstiftelsen Stopp Diskrimineringen*, og *Andelslag for brukerstyrt personlig assistanse (ULOBA)* støtter en formålsparagraf, men mener at begrepet likestilling bør brukes fremfor likeverd. Disse høringsinstansene stiller spørsmålsteget ved om begrepet likeverd er dekkende for denne lovens formål. Det blir påpekt at en kan oppleve å ha lik verdi med andre etter menneskerettighetene uten samtidig å være likestilt. Begrepet likestilling er ifølge disse instansene å foretrekke fordi det viser til at alle skal ha samme rettigheter, og lik mulighet til deltakelse.

Videre blir hensynet til harmonisering med lovbestemmelser for andre diskrimineringsgrunnlag trukket frem. FFO, NHF, *Synshemmede Akademikeres Forening (SAF)*, *Hørselshemmedes Landsforbund (HLF)*, *Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL)*, *Stopp Diskrimineringen*, ULOBA og *Vestvågøy kommune* viser til at likestillingsbegrepet ikke bare er forbeholdt kjønn, men også brukes i relasjon til etnisitet, religion mv. i diskrimineringsloven. De ser en positiv signaleffekt i å bruke likestillingsbegrepet fordi det allerede er innarbeidet for diskrimineringsgrunnlagene kjønn og etnisitet/religion. Disse instansene støtter heller ikke Syseutvalget i at begrepet likeverd er videre og mer formålstjenlig å bruke i forhold til tilgjengelighetsproblematikken fremfor begrepet likestilling. Det vil naturlig være forskjeller mellom grunnla-

gene, som for eksempel tilgjengelighetsbestemmelser, uten at det trenger å være noe problem for bruken av begrepet likestilling.

Det fremheves fra de samme organisasjonene at det vil være uheldig at nedsatt funksjonsevne skal tolkes og håndheves i tråd med begrepet likeverd, mens kjønn og etnisitet og religion skal tolkes i forhold til begrepet likestilling. Det vises til at dette vil skape en usikkerhet og vil kunne bidra til å vanskeliggjøre prosessen med å få til en holdningsendring, samt implementere loven. Stopp Diskrimineringen viser også til at man ikke har erfaring med begrepet likeverd og hvordan dette skal benyttes i juridisk sammenheng, i motsetning til begrepet likestilling, som er innarbeidet. FFO, NHF, *Norsk Psoriasisforbund* og *Stopp Diskrimineringen* trekker frem at likeverdbegrepet hører hjemme i lover som gir en befolkningsgruppe særrettigheter. Sosialtjenesteloven blir nevnt som et eksempel.

Ingen av høringsinstansene har kommentert nærmere forslaget om at loven skal bidra til nedbygging av samfunnsmessige barrierer og hindre at nye skapes.

#### 9.2.5 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget i at loven må ha en formålsbestemmelse, og at formålet skal tjene som en viktig retningslinje for tolkning av loven.

Etter departementets syn bør lovens formål være å fremme likestilling og likeverd. Utvalget argumenterer for at likeverd favner tilgjengelighetsaspektet bedre enn likestilling, fordi likestillingsbegrepet er nært knyttet til diskriminering på grunn av kjønn, og at likeverd derfor heller bør velges. Likestillingsbegrepet er allerede i bruk på andre områder enn kjønn, blant annet er dette kommet til uttrykk i diskrimineringslovens formålsbestemmelse. Departementet mener at begrepene likestilling og likeverd ikke står i en motsetning til hverandre, men kan utfylle hverandre. Begrepet likeverd er nært beslektet med begrepet likestilling. Departementet legger til grunn at alle i et likestilt samfunn er like mye verdt. Det er for departementet viktig at formålsbestemmelsen reflekterer et verdisyn som stiller krav til løsningene som velges i forhold til tilgjengelighet. Samtidig er departementet kommet til at et viktig formål for loven er å sikre like muligheter og rettigheter gjennom å fremme likestilling.

I Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. drøftes bruken av begrepet likestilling i lovens

formålsbestemmelse. Det vises der til at likestillingsbegrepet ikke er entydig, og at begrepet tar sikte på noe mer enn den likebehandling som oppnås gjennom fravær av direkte og indirekte diskriminering. Den videste tolkningen av begrepet er at det uttrykker et mål om fullstendig resultatlikhet. I denne betydningen innebærer likestilling faktisk lik deltakelse og representasjon på alle samfunnsområder mellom grupper. En mer snever tolkning av begrepet likestilling, er at ulike grupper skal ha like muligheter. Det er den snevre forståelsen av likestilling som ble lagt til grunn i diskrimineringsloven.

Departementet mener at like muligheter inngår som et sentralt element når likestillingsbegrepet anvendes i forhold til nedsatt funksjonsevne. Det samme gjelder like rettigheter. Det ble i Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) vist til at det kan være nødvendig med særskilt tilrettelegging av forholdene for personer med etnisk minoritetsbakgrunn for å oppnå like muligheter. Dette er noe som også er nødvendig for personer med nedsatt funksjonsevne. Lovens forbud mot diskriminering og lovens tilretteleggingsbestemmelser vil bidra til reell likestilling, men vil neppe kunne gi en fullstendig resultatlikhet mellom personer med nedsatt funksjonsevne og andre. Et viktig mål er uansett å sikre retten til like muligheter, fravær av usaklig forskjellsbehandling og dermed styrke sjanselikheten mellom personer med og uten nedsatt funksjonsevne.

Departementet mener at likestilling og likeverd er begreper som kan brukes for diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne. Det er flere fordeler med å harmonisere begrepsbruken i forhold til de ulike diskrimineringsgrunnlagene. Departementet antar at det vil være lettere å oppnå ønskede holdningsendringer ved å bruke begrepet likestilling. Samtidig er det en fordel at det foreligger erfaringer med bruk av dette begrepet for andre diskrimineringsgrunnlag, og en harmonisering vil derfor være en styrke ved håndhevingen av loven.

Ifølge diskrimineringsloven er formålet også å sikre like rettigheter. Av hensyn til harmonisering mener departementet at å sikre like rettigheter også bør inngå i lovens formål.

Departementet går derfor inn for at lovens formål er å fremme likestilling og likeverd, sikre like muligheter og rettigheter til samfunnsdeltakelse for alle uavhengig av funksjonsevne, og å hindre diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.

Departementet støtter utvalgets forslag om at loven også skal bidra til nedbygging av samfunnskapte funksjonshemmende barrierer, og hindre at

nye skapes. Denne formuleringen understreker viktigheten av å fjerne eksisterende barrierer, samtidig som det er et mål om aktivt å hindre at nye diskriminerende barrierer oppstår.

## 9.3 Virkeområde

### 9.3.1 Innledning

Dagens lovverk vedrørende diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse dekker ikke alle samfunnsområder. Arbeidsmiljøloven (lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.) inneholder et vern mot diskriminering på grunn av funksjonshemming i arbeidslivet. I dette kapitlet drøftes og tas det stilling til hvordan diskriminerings- og tilgjengelighetslovens saklige virkeområde bør utformes. Videre behandles hva som bør være lovens geografiske virkeområde.

### 9.3.2 Gjeldende rett

Det finnes i dag ikke noe grunnlovvern mot diskriminering og heller ingen generell bestemmelse i lovverket som forbyr diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne, men det finnes ulike lover som beskytter og tilrettelegger forholdene for personer med nedsatt funksjonsevne.

#### 9.3.2.1 Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven kapittel 13, gir vern mot diskriminering. Forbudet omfatter direkte og indirekte diskriminering på grunn av «politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon, seksuell orientering, funksjonshemming eller alder», jf. arbeidsmiljøloven § 13-1 (1).

Diskrimineringsforbudet omfatter alle sider ved arbeidsforholdet, jf. arbeidsmiljøloven § 13-2, herunder utlysning av stilling, ansettelse, omplassering og forfremmelse, opplæring og annen kompetanseutvikling, lønns- og arbeidsvilkår og opphør av arbeidsforhold. Forbudet mot diskriminering gjelder også for arbeidsgivers valg og behandling av selvstendig næringsdrivende, samt innleide arbeidstakere. Bestemmelsene gjelder tilsvarende for innmelding i og deltakelse i en arbeidstaker-, arbeidsgiver- eller yrkesorganisasjon.

Arbeidsmiljølovens regler om likebehandling gjelder for både offentlig og privat sektor. I offentlig sektor vil det generelle kravet om saklighet ved vedtak om ansettelser og andre enkeltvedtak som treffes i tilknytning til arbeidsforhold og bestemmelsen i arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel, supplere hverandre.

Arbeidsmiljøloven gjelder for virksomhet som sysselsetter arbeidstakere, jf. lovens § 1-2 (1). Loven gjelder ikke for sjøfart, jf. arbeidsmiljøloven § 1-2 (2) bokstav a. For sivil luftfart og annen statsluftfart enn militær luftfart, kan departementet gi forskrift om unntak, jf. lovens § 1-2 (2) bokstav b.

### 9.3.2.2 Likestillingsloven

Diskriminering på grunn av kjønn rammes av likestillingsloven (lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene). Loven gjelder på alle samfunnsområder, med unntak av indre forhold i trossamfunn, jf. § 2. For familieliv og rent personlige forhold gjelder loven fullt ut, men den skal ikke håndheves på dette området, verken av de særskilte organene opprettet i medhold av diskrimineringsombudsloven (lov 10. juni 2005 nr. 40 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda) eller av de ordinære domstolene.

Foreninger reguleres særskilt i likestillingsloven § 8. Som hovedprinsipp slås det fast at foreninger skal være åpne på like vilkår for medlemmer av begge kjønn, når medlemskapet har betydning for det enkelte medlems yrkesmuligheter eller faglige utvikling, eller foreningen har som sitt vesentlige formål å bidra til løsninger av alminnelige samfunnsproblemer.

Ifølge likestillingsloven § 20 første ledd gjelder loven i riket, på Svalbard og ombord på norske fartøy og luftfartøy i områder som ikke er undergitt noen statshøyhet. Likeledes gjelder loven for virksomhet på anlegg og innretninger på den norske del av kontinentalsokkelen. Kongen kan gjøre unntak fra første ledd og gi utfyllende bestemmelser om lovens virkeområde, jf. § 20 annet ledd, men slik forskrift er ikke fastsatt.

Likestillingsloven § 2 fjerde ledd åpner for at departementet kan fastsette forskrift om lovens anvendelse for utsendte arbeidstakere, jf. arbeidsmiljøloven § 1-7. Etter forskriften (forskrift 16. desember 2005 nr. 1566 om utsendte arbeidstakere) gjelder likestillingslovens §§ 3 til 6 for utsendte arbeidstakere i Norge, jf. forskriftens § 2 første ledd bokstav e.

### 9.3.2.3 Diskrimineringsloven

Diskrimineringsloven (lov 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.) gjelder på alle samfunnsområder, med unntak av familieliv og personlige forhold. Dette forklares med at håndheving av loven på familielivets område og for rent personlige forhold

medfører mange praktiske vansker og er lite ønskelig.

Handlinger og aktiviteter i regi av tros- og livssynssamfunn og virksomheter med et religiøst eller livssynsmessig formål er også unntatt, dersom handlingene eller aktivitetene er av betydning for gjennomføringen av samfunnets eller virksomhetens religiøse eller livssynsmessige formål, jf. § 3 første ledd.

Forbudet mot direkte diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn gjelder ikke bare diskriminering av personer, men også diskriminering av foretak. Et eksempel kan være at et foretak ikke får arbeidsoppdrag fordi foretaket har mange ansatte med utenlandsk opprinnelse. Her vil diskrimineringsloven gjelde fullt ut.

Loven gjelder for handlinger foretatt i riket, herunder på Svalbard og Jan Mayen. Videre gjelder loven på faste og flyttbare installasjoner som benyttes i virksomhet på norsk kontinentalsokkel og på norske skip og luftfartøy, jf. § 3 annet ledd.

Diskrimineringsloven § 3 tredje ledd åpner for at departementet kan fastsette forskrift om lovens anvendelse for utsendte arbeidstakere, jf. arbeidsmiljøloven § 1-7. Departementet har ennå ikke gitt noen regler om diskrimineringslovens anvendelse for utsendte arbeidstakere som befinner seg i Norge.

### 9.3.2.4 Forvaltningsrettslige prinsipper som verner mot diskriminering

Offentlig virksomhet er underlagt krav om lovmessighet og saklighet. I mange tilfeller er forvaltningens avgjørelser i mindre grad styrt av uttrykkelige kompetanseregler. Forvaltningsorganers kompetanse er utledet fra lovgivningen. Forvaltningen er da gitt kompetanse til å utøve større eller mindre grad av fritt skjønn. Også her vil det gjelde en saklighetsbegrensning som verner mot diskriminering. I tillegg til det som følger av en tolkning av kompetansegrunnlaget, vanligvis en lov, setter alminnelig forvaltningsrettslige prinsipper enkelte grenser for skjønnsutøvelsen. Læren om disse grensene kalles myndighetsmisbrukslæren, eller mer treffende; læren om myndighetsoverskridelser. Reglene om myndighetsoverskridelser følger av ulovfestet rett og stiller krav om at forvaltningen ikke legger vekt på utenforliggende hensyn, ikke utøver usaklig forskjellsbehandling, og at avgjørelsen ikke er vilkårlig, uforholdsmessig eller sterkt urimelig. Rammene fastlegges etter en tolkning av kompetansegrunnlaget, oftest en lov. Domstolene kan prøve om rammene for forvaltningens kompe-

tanse er overskredet. Overskridelse av kompetansen leder som hovedregel til at avgjørelsen kjennes ugyldig.

### 9.3.3 Internasjonale forpliktelser og EU

Norge er bundet av flere internasjonale menneskerettighetskonvensjoner som har bestemmelser om vern mot diskriminering. FNs arbeid for menneskerettigheter og sosial utvikling berører mennesker med nedsatt funksjonsevne. Konvensjonstekstene omfatter handlinger mv. foretatt innen områdene av det offentlige liv og i den private sfære. Rent private forhold er likevel unntatt fra konvensjonenes virkeområde.

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter fra 1966 (SP) inneholder flere bestemmelser av betydning for vernet mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Artikkel 2 nr. 1 forplikter statene til å respektere og sikre konvensjonens rettigheter uten forskjellsbehandling av noe slag. Det er lagt til grunn at forskjellsbehandling på grunn av funksjonsnedsettelse («disability») faller inn under forbudet.

Virkeområdet til artikkel 2 nr. 1 er begrenset til de rettigheter som anerkjennes i konvensjonen. Diskrimineringsforbudet i artikkel 2 nr. 1 gjelder derfor kun situasjoner som kan henføres under en annen bestemmelse i konvensjonen, eller i tilleggsprotokollene. Det er imidlertid ikke et vilkår at det foreligger en konkret krenkelse av den aktuelle rettigheten. Bestemmelsen retter seg mot den nasjonale gjennomføringen av konvensjonens krav. Statenes forpliktelse til å respektere konvensjonens rettigheter innebærer at statene må avstå fra inngrep i strid med konvensjonen. Kravet om å sikre rettighetene medfører at statene kan være pliktige til å iverksette positive tiltak for å fremme rettighetene. Denne kombinasjonen av plikt til aktive tiltak og fravær av inngrep kalles «den dobbelte gjennomføringsforpliktelse».

Artikkel 26 er det generelle diskrimineringsforbudet i SP. I motsetning til artikkel 2 nr. 1 er virkeområdet ikke begrenset til konvensjonens rettigheter. Bestemmelsen kan derfor anvendes også på forhold som ikke er regulert i konvensjonen. Artikkel 26 inneholder tre prinsipper: likhet for loven, lik beskyttelse av loven og forbud mot diskriminering. Med dette stadfestes den klare sammenheng mellom det alminnelige likhetsprinsipp og forbud mot diskriminering.

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) av 1966 inneholder i artikkel 2 en viktig bestemmelse for vernet mot diskriminering. Artikkel 2 nr. 2 forbyr diskrimine-

ring grunnet i «rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller status for øvrig». Det legges til grunn at «status for øvrig» omfatter funksjonshemming. Diskrimineringsforbudet er på samme måte som SP artikkel 2 nr. 1 begrenset til å gjelde ved utøvelsen av konvensjonens rettigheter.

I ØSK-komiteens generelle anbefaling («General Comment») nr. 5 para.15 slår komiteen fast at diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse kan defineres som «enhver forskjellsbehandling, ekskludering, begrensning, preferanse, eller nektelse av rimelig tilrettelegging («reasonable accommodation»).

Komiteen påpeker at diskriminering på grunnlag av funksjonsnedsettelse har særlig rammet utdanning, arbeid, bolig, transport, kulturelt liv og tilgang til offentlig steder og tjenester. Komiteen anser at det er en absolutt nødvendighet at man i de fleste land har en helhetlig lovgivning mot diskriminering på grunnlag av funksjonsnedsettelse.

I likhet med SP inneholder også den europeiske menneskerettskonvensjonen av 1950 (EMK) sivile og politiske rettigheter. EMK artikkel 14 krever at konvensjonens rettigheter sikres uten diskriminering. Funksjonsnedsettelse («disability») er ansett for å falle inn under diskrimineringsvernet («other status»).

Innenfor EU gjelder rådsdirektivet 2000/78/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling i arbeidslivet. Virkeområdet til direktivet omfatter det som i EU regnes som arbeidslivsområdet. Dette er et vidt begrep som ikke bare dekker forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, men også andre områder med tilknytning til arbeidslivet, som for eksempel yrkesutdanning og omskolering. Det følger videre av artikkel 3 nr. 3 at direktivet ikke skal gjelde for utbetalinger fra «offentlige eller liknende ordninger, herunder offentlige ordninger for social sikring og social beskyttelse eller lignende ordninger» (dansk tekst). Direktivet er ikke innlemmet i EØS-avtalen, men Norge har likevel valgt å gjennomføre prinsippene om likebehandling i arbeidslivet i norsk rett.

For øvrig vises det til kapitlene 5 (om internasjonalt vern mot diskriminering) og 6 (om vern mot diskriminering i EU).

### 9.3.4 Nordisk rett

#### 9.3.4.1 Dansk rett

I Danmark er det ingen generell lov mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. I lov om



forbud mot forskjellsbehandling på arbeidsmarkedet (lov nr 31 af 12/01/2005 om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet mv.) er det inntatt et forbud mot forskjellsbehandling på grunn av funksjonsnedsettelse («handicap»), jf. §§ 1 første ledd og 2 første ledd. Ifølge § 2 a skal arbeidsgiveren treffe de foranstaltninger som er hensiktsmessige slik at personer med nedsatt funksjonsevne får adgang til «beskæftigelse, til at udøve beskæftigelse eller have frem i beskæftigelse». Arbeidsgiveren skal også gi personer med nedsatt funksjonsevne adgang til utdanning. I tillegg finnes det lover som har tilretteleggingskrav for offentlige virksomheter: skoler, universiteter/høyskoler, bibliotek, museum mv. Bestemmelsene sikrer at personer med nedsatt funksjonsevne får tilgang til disse bygningene samt å anvende bygningenes fasiliteter.

#### 9.3.4.2 Finsk rett

Finlands Grunnlov 11.6.1999/731 fastsetter i § 6 annet ledd krav om at ingen uten rettmessig grunn skal særbehandles på grunn av funksjonsnedsettelse («handikap»). Diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne er likestilt med mange andre diskrimineringsgrunnlag, og oppregningen i § 6 annet ledd er ikke uttømmende. Grunnlovsfesting av vern mot diskriminering er antatt å ha en viktig holdningsskapende effekt. Videre har diskrimineringsforbudet betydning som moment ved tolkningen av gjeldende lovgivning.

Loven om likebehandling (lag 20.1.2004/21 om likabehandling) implementerer EU-direktivene 2000/43/EF om likebehandling uavhengig av rase og etnisk opprinnelse og 2000/78/EF om likebehandling i arbeidslivet. Loven nevner spesielt et forbud mot å diskriminere på grunn av nedsatt funksjonsevne («funksionshinder»), jf. § 6 første ledd. Loven har i likhet med den finske grunnloven ikke en uttømmende oppregning av diskrimineringsgrunnlagene. Dette innebærer at den finske loven om likebehandling har et vidt diskrimineringsgrunnlag, jf. ordene «eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person» jf. § 6 første ledd. I tråd med EUs rådsdirektiv 2000/78/EF forbyr loven både direkte og indirekte diskriminering, trakassering, instruks om diskriminering og represalier. Positiv særbehandling regnes ikke som diskriminering.

Finland har også en egen lov om tjenester og ytelser til personer med nedsatt funksjonsevne (lag 3.4.1987/380 om service och stöd av handikap). Lovens formål er å fremme personer med nedsatt funksjonsevne «de handikappedes» sine

forutsetninger for lik deltakelse i samfunnet, samt å forebygge og avhjelpe vanskeligheter og hindre som funksjonsnedsettelsen «handikappet» medfører.

#### 9.3.4.3 Svensk rett

Ifølge den svenske Grunnloven (Regeringsformen 1974:152) skal blant annet «det allmänna motverka diskriminering av människor på grund av funktionshinder». Bestemmelsen er en programerklæring som angir målsettinger, og er rettet mot offentlig myndigheter. Det enkelte individ kan ikke utlede rettigheter fra bestemmelsen. Derimot kan grunnloven få rettslig betydning som skranke ved utformingen av ny lovgivning.

Sverige har vedtatt en diskrimineringslov som gjelder på en rekke samfunnsområder, blant annet for helsetjenester, i næringslivet og i særskilte deler av forvaltningen, jf. lov om forbud mot diskriminering (Lag (2003/307) om förbud mot diskriminering). Loven omfatter blant annet diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne («funksionshinder»).

I arbeidslivet gjelder lov om forbud mot diskriminering i arbeidslivet på grunn av nedsatt funksjonsevne (Lag 1999:132 om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder). Det er også et diskrimineringsvern ved nedsatt funksjonsevne («funksionshinder») i lov om likebehandling av studenter i høyskolen (Lag 2001:1286 om likabehandling av studenter i högskolan). Denne loven gir et generelt diskrimineringsvern innen høyere utdanning ved universiteter og høyskoler.

### 9.3.5 Utvalgets forslag

#### 9.3.5.1 Saklig virkeområde

Utvalget omtaler lovens saklige virkeområde i kapittel 10.3, på s. 158-159 i utredningen.

Utvalget foreslår at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven skal dekke alle samfunnsområder der mennesker med nedsatt funksjonsevne kan utsettes for diskriminering.

Utvalget mener at loven bør omfatte både privat og offentlig sektor. Både offentlige myndigheter og virksomheter, private virksomheter og privatpersoner er derfor forpliktet til å overholde lovens krav.

Forholdet til arbeidslivet reiser ifølge utvalget særlige spørsmål ettersom det allerede gjelder et diskrimineringsvern etter arbeidsmiljøloven. Arbeidsmiljøloven inneholder en rekke regler om rettigheter og plikter for begge parter, samt regler

om tilrettelegging. Utvalget konkluderer med at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven også bør regulere arbeidslivet og foreslår at dette tydeliggjøres gjennom en henvisningsbestemmelse i arbeidsmiljøloven.

Utvalget foreslår at loven avgrenses mot situasjoner av personlig karakter. Valg innenfor den personlige sfære er mindre egnet for rettslig regulering og håndheving. I ytterste konsekvens vil en regulering av personlige relasjoner ifølge utvalget kunne komme i konflikt med retten til respekt for privatliv og familieliv som en grunnleggende menneskerettighet, jf. blant annet EMK artikkel 8.

Likestillingsloven slår i § 2 annet ledd fast at «familieliv og rent personlige forhold» er unntatt fra håndheving. Utvalgets prinsipielle holdning er at lovgivning ikke bør tjene utelukkende som symbol, men også må kunne fungere i praksis. En lov bør etter utvalgets syn ikke gi inntrykk av at den gir vern på områder der den ikke kan håndheves. Utvalget foreslår derfor en avgrensning som åpent avspeiler vernets begrensning. Formålet med avgrensningen vil være å skille ut situasjoner av så personlig karakter at vernet ikke kan håndheves på en hensiktsmessig måte i praksis.

Avgrensningen bør ifølge utvalget ikke være mer omfattende enn det formålet tilsier. Ved utformingen av avgrensningen, er det naturlig å ta utgangspunkt i «familieliv og personlige forhold», som er benyttet i diskrimineringsloven § 3 første ledd.

Utvalget fastslår at både privatpersoner og virksomheter kan være ansvarlige for diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne.

### 9.3.5.2 Geografisk virkeområde

Utvalget behandler lovens geografiske virkeområde i kapittel 10.3.2 på s. 159 i utredningen.

Utvalgets utgangspunkt er at lovens geografiske virkeområde bør være definert slik at vernet gjelder all diskriminering som finner sted innenfor Norges grenser. Det gjelder ingen alminnelige regler om rekkevidden av norsk sivilrettslig lovgivning. Det geografiske virkeområdet for en sivilrettslig lov bestemmes i utgangspunktet av den enkelte lov. Utvalget foreslår at loven gjelder («i riket»).

Ifølge Svalbardloven (lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard) § 1 og lov om Jan Mayen (lov 27. februar 1930 nr. 2 om Jan Mayen) § 1 er Svalbard og Jan Mayen en del av Norge, men står likevel i en særstilling. Det må fastsettes særskilt dersom annet enn privatrettslige regler og regler om rettspleien skal komme til anvendelse. Store deler av lovgiv-

ningen blir i praksis ikke gjort gjeldende på Svalbard og Jan Mayen på grunn av de spesielle stedlige forholdene. Likestillingsloven og diskrimineringsloven kommer imidlertid til anvendelse på Svalbard. Utvalget viser til at forslaget inneholder tilretteleggingsregler i tillegg til diskrimineringsforbudet og dermed står i en noe annen stilling. Utvalget foreslår derfor at Kongen ved forskrift gis kompetanse til å bestemme om og i hvilken utstrekning loven bør gjelde for Svalbard og Jan Mayen.

Den norske kontinentalsokkelen er ikke en del av riket, men Norge har en viss lovgivningskompetanse her. Når det gjelder norske skip og norske luftfartøyer som oppholder seg utenfor riket gjelder i utgangspunktet norsk rett. Likestillingsloven og diskrimineringsloven gjelder innretninger og installasjoner på norsk kontinentalsokkel og på norske skip og luftfartøyer. Utvalget mener forslaget om tilretteleggingsregler kan begrunne en annen løsning enn det som er valgt for de andre diskrimineringslovene. Utvalget foreslår ut fra dette at Kongen gis fullmakt til ved forskrift å bestemme om, og eventuelt i hvilken utstrekning, loven bør gjelde på norske skip i utenriksfart, i norske sivile luftfartøyer i internasjonal trafikk, og på installasjoner og fartøy i arbeid på kontinentalsokkelen.

### 9.3.6 Høringsinstansenes syn

Det har vært få kommentarer til forslaget om lovens virkeområde.

*Utlendingsdirektoratet (UDI), Nordland fylkeskommune, Rogaland fylkeskommune, Østfold fylkeskommune, Borgerrettsstiftelsen Stopp Diskrimineringen, Autismeforeningen i Norge, og HivNorge* er alle positive til utvalgets forslag.

*Synshemmede Akademikeres Forening (SAF)* foreslår at loven også bør gjelde i familieliv og andre forhold av personlig karakter. Når det gjelder familieforhold, særlig i barnefordelingssaker, kan funksjonsnedsettelse tillegges avgjørende vekt i favør av den andre. SAF henviser også til at tilsvarende lov (Disability Discrimination Act, DDA) i Storbritannia omfatter private klubber.

*Arbeidsgiverforeningen NAVO* mener at lovens virkeområde må avgrenses mot arbeidslivet, slik at alt regelverk om arbeidslivet reguleres i arbeidsmiljøloven. NAVO mener at forslaget i praksis vil kunne resultere i konflikter knyttet til forholdet mellom flere bestemmelser og dermed forskjellsbehandling av ulike grupper i samfunnet. NAVO uttaler:

«ved å foreta en særskilt lovregulering for enkelte grupper i samfunnet vil de personene som omfattes, kunne forholde seg til et dobbeltsporet regelverk for å oppnå samme krav. Lovforslaget kan dermed virke prosessdrivende og vil antagelig heller ikke bidra til å fremme et inkluderende arbeids- og samfunnsliv».

*Friluftslivets fellesorganisasjon (FRIFO)* mener at loven ikke bør gjelde tilrettelegging av aktiviteter på fritiden i regi av frivillige organisasjoner, men at det offentlige bør stimulere organisasjoner og andre til i størst mulig grad å tilrettelegge sin virksomhet for personer med nedsatt funksjonsevne. Avgrensingen mot fritidssektoren bør ifølge FRIFO komme klarere frem i lovens § 2.

*Justis- og politidepartementet (JD)* slutter seg til utvalgets forslag om at loven ikke gjøres gjeldende for Svalbard og Jan Mayen, men at Kongen kan gi forskrifter om lovens anvendelse der. JD er også enig med utvalget i at likestillingsloven og diskrimineringsloven står i en litt annen stilling enn dette nye lovforslaget fordi det blant annet foreslås krav om tilrettelegging for funksjonshemmede. Departementet viser til at Svalbard er ikke ment å være et livløpssamfunn, og at dette blant annet innebærer at gamle og syke som ikke klarer seg uten hjelp fra samfunnet, må få de nødvendige tjenestene på fastlandet. Det vises til at man antakelig ikke vil kunne gjøre gjeldende det foreliggende lovforslaget fullt ut på Svalbard.

*Stopp Diskrimineringen* mener at lovens tilretteleggingsbestemmelser må gjelde norske skip og sivile luftfartøyer.

### 9.3.7 Departementets vurdering

#### 9.3.7.1 Saklig virkeområde

Etter departementets syn er det behov for et helhetlig vern mot diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse.

Departementet mener i likhet med utvalget at loven bør gjelde på alle samfunnsområder der personer med nedsatt funksjonsevne risikerer å bli utsatt for diskriminering. Det er ingen god grunn til at en lov som retter seg mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne ikke skal gjelde overalt der slik diskriminering kan forekomme. Etter forslaget her gjelder loven for arbeidslivet, næringslivet, utdanningssektoren, forvaltningsvirksomhet og ellers overalt hvor diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne kan tenkes å finne sted. Den samme løsning er valgt i likestillingsloven og i diskrimineringsloven. Dette betyr at loven vil få et videre anvendel-

sesområde enn EUs rådsdirektiv 2000/78/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling i arbeidslivet.

Departementet ser det som et mål å ha en helhetlig sivilrettslig regulering av diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne gjennom en generell lov som gjelder hele samfunnslivet. Dette vil være mest brukervennlig for dem som mener seg diskriminert. Både offentlige myndigheter og virksomheter, private virksomheter og privatpersoner må være forpliktet til å overholde lovens krav.

Etter departementets syn bør diskriminerings- og tilgjengelighetsloven også omfatte arbeidslivet. Departementet kan derfor ikke si seg enig med innvendingene fra Arbeidslivsorganisasjonen NAVO om at lovens virkeområde må avgrenses mot arbeidslivet. Ut fra opplysningshensyn og hensynet til harmoni mellom de ulike diskrimineringslovene, vil departementet foreslå en henvisning fra arbeidsmiljøloven til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. En slik henvisning avverger et dobbeltsporet system. Departementet viser til at det er samme løsning som er valgt i likestillingsloven og i diskrimineringsloven. Når det gjelder NAVOs synspunkt om at loven vil virke prosessdrivende, viser departementet til at uenighet om det forligger diskriminering skal kunne tas opp i et administrativt og lett tilgjengelig håndhevingsapparat, som også skal kunne bidra til å forlike partene. Departementet kan heller ikke se at lovstrukturen vil virke hemmende på målet om et inkluderende arbeids- og samfunnsliv.

I tråd med utvalgets forslag går departementet inn for å unnta familieliv og andre forhold av personlig karakter fra lovens virkeområde. En tilsvarende avgrensning mot familieliv og personlige forhold er inntatt i diskrimineringsloven. Individets rett til privatliv er vernet i flere internasjonale konvensjoner som Norge er bundet av, jf. særlig EMK artikkel 8. Med familieliv forstår departementet de valg og handlinger som er en naturlig del av familielivet. Det bør generelt utvises varsomhet med å gripe inn i familiemessige anliggender og forhold av rent personlig karakter. For eksempel er utlån av private eiendeler, gaver og testamentariske disposisjoner av klart personlig karakter og bør falle utenfor lovens saklige virkeområde. Departementet mener også at valg av kunstnerisk uttrykk er av personlig karakter, men vil allikevel presisere at arkitektoniske løsninger er omfattet av loven. Det understrekes at departementet ikke ønsker å legitimere diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne selv om det skjer innen den enkelte familie eller vennekrets.

Det er også grunn til å peke på de bevismessige problemene. Det er ofte vanskelig å avdekke diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne innen familien, og i rent personlige livsforhold. Departementet vil påpeke at det vil være vanskelig å håndheve et diskrimineringsforbud i den private sfære. Departementet deler utvalgets oppfatning om at det ikke er hensiktsmessig å la virkeområdet omfatte forhold der loven uansett ikke kan håndheves, og der det vil være upraktisk, og til dels unødvendig, å la loven gjelde.

Et eksempel som illustrerer avgrensingen mot forhold av personlig karakter kan være utleie av bolig. Utleie av leilighet vil som utgangspunkt omfattes av loven selv om utleier ikke er en profesjonell, men en privatperson som ønsker seg en biinntekt. Derimot er valget av leietaker til ett rom i en leilighet der utleier selv bor, et valg av personlig karakter, beslektet med valg av venner og å invitere gjester i privat sammenheng. Denne formen for utleie er derfor ikke omfattet av loven. Det er et mer åpent spørsmål hvordan utleie av hybel i en del av en enebolig skal vurderes. Hvorvidt dette skal omfattes av avgrensningen vil måtte bero på en vurdering av de konkrete forhold.

Når det gjelder «andre forhold av personlig karakter» understreker departementet at det er grunn til å presisere at det ikke er tilstrekkelig for å unnta fra loven at det eksisterer et nært forhold mellom to mennesker. I enkelte tilfeller er det åpenbart at valg og handlinger overfor familiemedlemmer og andre nærstående bør omfattes av loven. For eksempel må en oppsigelse være omfattet av loven, selv om arbeidstakeren som blir oppsagt er en gammel kamerat av arbeidsgiveren. Tilsvarende vil en restauranteier som avviser gjester omfattes av loven selv om den som avvises er restauranteierens kusine. Det avgjørende vil være om den aktuelle situasjonen gjelder valg og handlinger av personlig karakter.

SAF påpeker også at private klubber bør omfattes av loven. Departementet er enig at private klubber i utgangspunktet bør omfattes av loven. Noe annet er klubber som har utelukkende privat karakter. Med privat karakter mener departementet at klubben ikke retter seg mot allmennheten. Et eksempel kan være en privat syklubb. Syklubben møtes uten offentlig innkalling og har ingen offisielle vedtekter. Denne syklubben vil ha en entydig privat karakter, slik at klubbens virksomhet faller utenfor lovens saklige virkeområde.

Departementet er uenig med Friluftslivets fellesorganisasjon (FRIFO) i at loven bør avgrenses mot fritidssektoren. Frivillige organisasjoner har en rekke aktiviteter rettet mot allmennheten, og

loven bør i utgangspunktet også gjelde på dette området. Et eksempel kan være at en person blir trakassert på grunn av nedsatt funksjonsevne i forbindelse med aktiviteten som foregår i regi av organisasjonen. I kapittel 10.2.4.5 drøfter departementet rekkevidden av plikten til generell tilrettelegging (universell utforming) i relasjon til organisasjoner som retter sin virksomhet mot allmennheten.

Unntaket for familieliv og personlig forhold må tolkes snevert. Det vil som oftest være klart hva som faller innenfor familielivet. Forutsetningen er at det dreier seg om nære familiemedlemmer. Grensen mot personlige forhold er vanskeligere å trekke. Forhold som alene knytter til arbeidsliv, studier osv. vil ikke inngå i denne kategorien, og vil således være omfattet av loven. Grensen vil i stor utstrekning måtte trekkes i praksis, etter en helhetsvurdering av situasjonen.

#### 9.3.7.2 Vernet personkrets

Departementet legger til grunn at vernet mot diskriminering skal være knyttet til nedsatt funksjonsevne og ikke til personer med nedsatt funksjonsevne eller til noen nærmere angitt gruppe. Departementet viser her til drøftelsen av diskrimineringsgrunnlag i kapittel 9.4.8. Selv om det legges til grunn en dynamisk forståelse av begrepet nedsatt funksjonsevne, legger departementet til grunn at det er personer med nedsatt funksjonsevne som vil ha nytte av vernet.

#### Juridiske personer

Utvalget har ikke behandlet spørsmålet om juridiske personer bør ha et vern, og høringsinstansene har heller ikke kommentert dette. Aktuelle juridiske personer kan være organisasjoner eller foreninger med medlemmer eller ansatte med nedsatt funksjonsevne. Videre kan organisasjoner som arbeider med personer med nedsatt funksjonsevne, men som ikke er medlemsbaserte, tenkes å ha behov for et vern etter loven her. En eventuell diskriminerende handling eller unnlattelse vil i slike tilfeller være rettet mot organisasjonen som sådan eller mot en ubestemt krets av dens medlemmer, ansatte mv.

I offentlig forvaltning vil forskjellsbehandling av juridiske personer på grunn av medlemmenes eller ansattes nedsatte funksjonsevne i utgangspunktet måtte anses som usaklig. Usaklig forskjellsbehandling kan medføre at et forvaltningsvedtak blir kjent ugyldig, jf. myndighetsmisbrukslæren. Slike hensyn kan også bli ansett som usaklig etter privatrettslige prinsipper om likebe-

handling. Videre kan en juridisk person ha rettslig klageinteresse i forhold til forvaltningen og rettslig søksmålsinteresse i forhold til sivile søksmål for rettsapparatet. Juridiske personer vil for eksempel kunne kreve erstatning etter vanlige erstatningsrettslige prinsipper hvis det forligger skyld, årsaksammenheng og økonomisk tap.

Departementet har etter dette kommet til at det ikke er behov for å lovfeste noen særskilt beskyttelse for juridiske personer mot å bli diskriminert etter loven her. Juridiske personers behov for vern er allerede dekket opp i tilstrekkelig grad i dagens lovgivning. Det vises i denne sammenheng til at EUs rådsdirektiv 2000/78/EF ikke er til hinder for at lovens vernede personkrets begrenses til fysiske personer.

#### *Enkelpersonforetak, selvstendig næringsdrivende mv.*

Små foretak der eieren selv utfører alle eller størstedelen av virksomhetens oppgaver reiser også spørsmål i forhold til den vernede personkretsen. Det kan dreie seg om alt fra kiosker og små butikker til virksomheter innen liberale yrker som frisører, rørleggere eller snekkere. Diskriminering av slike virksomheter på grunn av nedsatt funksjonsevne vil etter departementets vurdering måtte betraktes som diskriminering av den enkeltpersonen som eier virksomheten og utfører virksomhetens oppgaver. Eieren vil i så fall være beskyttet av forbudet mot diskriminering i loven. Disse betraktninger er i samsvar med arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel 13, der selvstendig næringsdrivende og innleide arbeidstakere inngår i lovens vernede personkrets, jf. arbeidsmiljøloven § 13-2 annet ledd. Departementet legger til grunn at disse gruppene også vil være omfattet av den vernede personkretsen etter forslaget her.

Når det gjelder enkelpersonforetak med flere ansatte, vil tilfeller der én av medarbeiderne diskrimineres i forbindelse med utførelse av oppgaver for virksomheten sidestilles med diskriminering av juridiske personer. Enkelpersonforetaket vil da ikke være en del av den vernede personkretsen, men den aktuelle medarbeideren vil være vernet som enkeltindivid.

#### *9.3.7.3 Ansvarssubjekter*

Departementet er enig med utvalget i at både privatpersoner og virksomheter kan være ansvarlige for diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne.

Forslaget her definerer det saklige virkeområdet for loven vidt, ved at loven skal gjelde på alle

samfunnsområder. Av dette følger for det første at fysiske personer vil være ansvarlige dersom de selv diskriminerer. Dette gjelder både i og utenfor arbeidslivet.

For det andre vil arbeidsgivere, både i det offentlige og i det private, kunne bli ansvarlige etter loven dersom en ansatt diskriminerer en student, kunde, klient eller liknende. Arbeidsgiveren kan også bli ansvarlig for innleide arbeidstakeres diskriminerende handlinger utad, jf. det alminnelige arbeidsgiveransvaret i norsk rett i skadeerstatningsloven (lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeerstatning) § 2-1.

For det tredje vil loven gjelde generelt for offentlige myndigheter, både statlige, fylkeskommunale og kommunale. Loven vil også gjelde for offentlig virksomhet av ulik art. Videre vil loven gjelde for offentlige myndigheter som ikke er underlagt regjeringen, slik som domstolene, og organer underlagt Stortinget, herunder Stortingets ombudsmann for forvaltningen og Riksrevisjonen. Her vil det være begrensninger på håndhevsapparats adgang til å ilegge reaksjoner, jf. Ot.prp. nr. 34 (2004-2005) Om lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven) kapittel 8.2.4.3 på s. 65 flg.

Også skoler og andre utdanningsinstitusjoner vil kunne bli ansvarliggjort for diskriminering, både for diskriminering utøvd av lærere og elever imellom. Opplæringslova (lov 17. juni 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa) § 1-2 tredje ledd fastsetter at opplæringen i grunnskolen og i den videregående skolen skal fremme menneskelig likeverd og likestilling, åndsfrihet og toleranse, økologisk forståelse og internasjonalt medansvar. Privatskolelova (lov 4. juli 2003 nr. 84 om private skolar med rett til statstilskot) § 5-2 slår fast at skolens styre er ansvarlig for at friskolens virksomhet drives i samsvar med gjeldende lover og forskrifter. Friskoleloven vil derfor også inkludere et ansvar for at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven overholdes.

Lovens ansvarssubjekter vil også kunne være andre private rettssubjekter som diskriminerer, så som private foretak uavhengig av ansvarsform, andelslag mv. Loven vil gjelde private organisasjoner, både næringslivsorganisasjoner og frivillige organisasjoner med ideelt formål. Det vil være styret eller andre som er ansvarlige i henhold til vedtektene eller annet styringsgrunnlag, som blir ansvarlige etter loven her. En forutsetning er at diskrimineringen har funnet sted i forbindelse med aktiviteter mv. i regi av virksomheten eller organisasjonen.

### *Særlig om arbeidsgivers ansvar ved trakassering*

En arbeidsgiver vil for det første kunne holdes direkte ansvarlig for ulovlig trakassering på grunn av nedsatt funksjonsevne hvis han eller hun personlig eller i kraft av å være juridisk person trakasserer en ansatt. Videre vil arbeidsgiver som juridisk person kunne bli gjort ansvarlig for trakassering rettet mot en ansatt når trakasseringen er begått av andre arbeidstakere, kunder, klienter mv., så lenge trakasseringen har skjedd i arbeidslivet. Dette kan leses ut fra arbeidsmiljøloven kapittel 13, og vil bli videreført i loven her, jf. lovutkastets § 6 første ledd. Dessuten vil arbeidsgiver kunne bli holdt ansvarlig etter utkastets § 6 femte ledd, som oppstiller en særskilt plikt for arbeidsgivere til å forebygge og søke å hindre at trakassering etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven skjer innenfor sitt ansvarsområde. Trakassering behandles nærmere i kapittel 9.8.7 nedenfor.

#### 9.3.7.4 Geografisk virkeområde

Departementet er enig i utvalgets forslag om å begrense lovens anvendelsesområde til å gjelde i riket.

Departementet mener at det er behov for å skille mellom lovens diskrimineringsforbud, lovens bestemmelser om aktivitets- og rapporteringsplikt og lovens tilretteleggingsbestemmelser når det gjelder anvendelsen på Svalbard, Jan Mayen, den norske kontinentalsokkelen og på norske skip i utenriksfart og norske luftfartøyer i internasjonal trafikk. Det vises til at diskrimineringsloven og likestillingsloven gjelder for Svalbard, Jan Mayen, faste og flyttbare konstruksjoner på kontinentalsokkelen og på norske skip og luftfartøyer. Bestemmelsene om aktivitets- og rapporteringsplikt samt tilretteleggingsreglene i forslaget til diskriminerings- og tilgjengelighetslov står imidlertid i en særstilling, og det bør vurderes nærmere om denne delen av loven bør gjelde for disse områdene. Det vises til at Svalbard ikke er ment å være et livsløpssamfunn, og at det kan reises spørsmål om disse reglenes anvendelse på kontinentalsokkelen og på norske skip og luftfartøyer.

Departementet foreslår derfor at Kongen ved forskrift gis kompetanse til å bestemme om aktivitets- og rapporteringsplikt og tilgjengelighetsreglene får anvendelse på Svalbard og Jan Mayen. Spørsmålet om bestemmelsene om aktivitets- og rapporteringsplikt og tilgjengelighetsbestemmelsene bør gjelde for den norske kontinentalsokkelen og for norske skip og luftfartøyer uansett hvor de befinner seg, bør også avgjøres ved forskrift. Departementet foreslår etter dette at loven, med

unntak av §§ 3, 9, 11 og 12 gjelder for Svalbard, Jan Mayen, på den norske kontinentalsokkelen, på norske skip og luftfartøyer uansett hvor de befinner seg.

Departementet foreslår også at det i virkeområdebestemmelsen gis adgang til å fastsette ved forskrift om at loven skal gjelde for utsendte arbeidstakere. Slik forskrift gis med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 1-7. Bestemmelsene om utsendte arbeidstakere er en del av Norges EØS-forpliktelse etter EUs parlaments- og rådsdirektiv 96/71/EF. Det vises til at en slik hjemmel vil samsvare med en tilsvarende regel i diskrimineringsloven § 3 tredje ledd og likestillingsloven § 2 fjerde ledd.

## 9.4 Diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne

### 9.4.1 Innledning

De forholdene som skaper grunnlag for diskriminering utgjør diskrimineringsgrunnlaget. Dette kapitlet presiserer grunnlaget og avgrenser hva som fører til at en forskjellsbehandling faller inn under denne lovens forbud mot å diskriminere.

I dette kapitlet blir betydningen av et diskrimineringsvern, valg av begrepet nedsatt funksjonsevne og innholdet i begrepet nedsatt funksjonsevne drøftet. Videre blir omfanget av vernet diskutert.

### 9.4.2 Gjeldende rett

Det er ikke noe forbud mot diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne i Grunnloven. Det er heller ikke inntatt noe forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne i straffeloven eller i boliglovgivningen.

Arbeidsmiljøloven (lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.) gir et vern mot diskriminering i arbeidslivet på grunn av funksjonshemming. Av forarbeidene (Ot.prp. nr. 104 (2002-2003) om lov om endringer i lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. (likebehandling i arbeidslivet) m.m.) kapittel 8.2.4.6 s. 31, fremgår det at det ikke er entydig hva som legges i begrepet funksjonshemming. Det vises til WHOs definisjon av handicap fra 1980, som omfatter en fysisk eller psykisk svekkelse («impairment») som får negativ betydning for utøvelsen av en aktivitet («disability»). Handicap foreligger ifølge WHO når den manglende evne til å utføre aktiviteten også svekker individets mulighet til å utøve en normal sosial rolle, for eksempel å delta i arbeidslivet. Funksjonshemming blir i

Ot.prp. nr. 104 (2002-2003) definert av departementet i situasjoner hvor funksjonshemming oppstilles som grunn for forskjellsbehandling. Da må det både relateres til forholdet mellom fysisk/psykisk svekkelse og omgivelsene, og den fysiske eller psykiske svekkelse som sådan. Det vises også til at forbudet mot forskjellsbehandling på grunn av funksjonshemming skal ramme rene fordommer mot personer med funksjonsnedsettelse.

Det finnes eksisterende lover i dag som omhandler personer med nedsatt funksjonsevne. Dette er for eksempel folketrygdloven (lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd) hvor formålet med stønader er å gi hel eller delvis kompensasjon for medlemmers nødvendige utgifter til helsetjenester ved blant annet sykdom, skade eller lyte. Sosialtjenesteloven (lov 13. desember 1991 nr. 81 om lov om sosiale tjenester m.v.) pålegger kommunene å ha visse helsetjenester for dem som har et særlig hjelpebehov på grunn av sykdom eller funksjonshemming. Subjektet i disse lovene er personer med nedsatt funksjonsevne. De som ber om disse tjenestene må dokumentere at de har en medisinsk diagnose.

### 9.4.3 Internasjonale forpliktelser

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), artikkel 26 krever at lovgivningen skal forby forskjellsbehandling og sikre likeverdig og effektiv beskyttelse mot forskjellsbehandling. Det er lagt til grunn at nedsatt funksjonsevne («disability») faller inn under «stilling for øvrig».

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), artikkel 2 nr. 2 gir også et vern mot diskriminering. Det legges til grunn at «status for øvrig» omfatter funksjonshemming.

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK), artikkel 14 krever at konvensjonens rettigheter sikres uten diskriminering. Også her er nedsatt funksjonsevne («disability») antatt å falle inn under begrepet «annen status» i oppregningen av grunnlag.

I forslag til en FN konvensjon om like rettigheter for mennesker med nedsatt funksjonsevne, som ble vedtatt av FNs hovedforsamling høsten 2006 defineres personer med funksjonsnedsettelse («disability») som:

«Persons with disabilities include those who have long-term physical, mental, intellectual, or sensory impairments which in interaction with various barriers may hinder their full and effective participation in society on an equal basis with others»

(FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne artikkel 1).

Se nærmere omtale av konvensjonen i kapittel 5.2.4.

### 9.4.4 EU

EU har vedtatt lovgivning med forbud mot diskriminering, deriblant nedsatt funksjonsevne. I EUs rådsdirektiv 2000/78/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling i arbeidslivet, artikkel 1, er diskriminering på grunn av tro, alder eller seksuell orientering, samt nedsatt funksjonsevne («disability») omfattet.

EF-domstolen behandlet 11. juli 2006 sin første sak på grunnlag av dette direktivet (Case C-13/05). EF-domstolen forstår funksjonsnedsettelse som en begrensning/hemming som er et resultat av fysiske, mentale eller psykologiske funksjonsnedsettelse («impairments») og som hindrer personen fra å delta i yrkeslivet. Dette er etter domstolens oppfatning ikke det samme som sykdom. Domstolen mener videre at begrepet nedsatt funksjonsevne («impairments») i direktivet må antas å implisere en tilstand som vil vare over lang tid. En sak som gjelder arbeidstaker som blir sagt opp utelukkende på grunn av sykdom, faller derfor ikke inn under direktivet mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne («disability»).

EF-domstolen mener at direktivet skal beskytte mot oppsigelse på grunn av funksjonsnedsettelse. Fordi det finnes lovmessig plikt til å tilrettelegge for personer med nedsatt funksjonsevne, kan ikke slik oppsigelse rettferdiggjøres med at arbeidstaker ikke er kompetent, har evner til eller er tilgjengelig for å utføre de sentrale funksjonene vedkommendes arbeid krever. Endelig mente EF-domstolen at sykdom som sådan ikke kan betraktes som et nytt grunnlag for diskriminering i tillegg til de som alt er nevnt i direktivet (kjønn, alder, seksuell legning, etnisk opprinnelse, religion og nedsatt funksjonsevne). Avgjørelsen gir ikke noen avklaring i forhold til hvorvidt kroniske sykdommer kan regnes som funksjonsnedsettelse.

### 9.4.5 Rettstilstanden i noen andre land

#### 9.4.5.1 Dansk rett

Danmark har i lov om forbud mot forskjellsbehandling på arbeidsmarkedet mv. (lov nr. 31 af 12/01/2005 om forbud mot forskelsbehandling på arbeidsmarkedet m.v) anvendt nedsatt funksjonsevne («handicap») som et av diskrimineringsgrunnlagene. Denne loven gjennomfører EUs

rådsdirektiv 2000/78/EF om likebehandling i arbeidslivet i dansk rett. Loven gir ingen definisjon av begrepet nedsatt funksjonsevne («handicap»). I forarbeidene (Forslag til Lov om ændring af lov om forbud mot forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. 2004/1 LSF 92) vises det til at det må kunne konstateres en fysisk, psykisk eller intellektuell funksjonsnedsettelse («funktionsnedsettelse») som medfører et kompensasjonsbehov for at den det gjelder skal kunne fungere på lik linje med andre borgere i en tilsvarende situasjon. Det fremgår videre at funksjonsevnen må vurderes opp mot evnen til å utføre det aktuelle arbeidet for å avklare om vedkommende har nedsatt funksjonsevne. I noen situasjoner vil manglende ferdigheter ikke kunne sidestilles med nedsatt funksjonsevne. Det vil mer være en konstatering av at den enkelte ikke oppfyller de nødvendige og rimelige krav som arbeidsgiveren stiller til sine ansatte for at disse skal kunne løse en oppgave.

#### 9.4.5.2 Finsk rett

Finlands grunnlov verner mot diskriminering, blant annet på grunn av nedsatt funksjonsevne («handikapp»). Med utgangspunkt i EU-direktivene om likebehandling har Finland innført diskrimineringsvern gjennom Lov om likebehandling (Lagen om likabehandling 20.1.2004/21) som trådte i kraft 1. februar 2004. Diskrimineringsgrunnlagene er ikke uttømmende angitt. Dette vernet omfatter nedsatt funksjonsevne («funktionshinder»). Begrepet funksjonshinder er ikke presist definert i verken lovttekst eller lovforarbeider.

#### 9.4.5.3 Svensk rett

I Sverige er vernet for personer med nedsatt funksjonsevne definert som et vern mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne («funktionshinder»). Dette vernet blir sikret gjennom tre sivilrettslige lover. Lov om forbud mot diskriminering i arbeidslivet på grunn av nedsatt funksjonsevne (Lag (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbeidslivet på grund av funktionshinder), Lov om likebehandling av studenter i høyskole (Lag (2001:1286) om likebehandling av studenter i högskolan) og Lov om forbud mot diskriminering (Lag (2003: 307) om förbud mot diskriminering). I lovforarbeidene i sistnevnte lov er nedsatt funksjonsevne («funktionshinder») ment å tolkes vidt og er i den samme lovens § 3 definert slik:

«varaktiga fysiska, psykiska eller begavningsmässiga begränsningar av en persons funktionsförmåga som till följd av en skada eller en

sjukdom fanns vid födelsen, har uppstått därefter eller kan förväntas uppstå»

(SOU 2002: 43 Ett utvidat skydd mot diskriminering, s. 155).

#### 9.4.5.4 Irsk rett

I Irland gir lov om likebehandling i arbeidslivet (No. 21/1998 Employment Equality Act 1998) og lov om likebehandling i forbindelse med varer og tjenester (No. 8 of 2000 Equal Status Act 2000) et sivilrettslig vern mot diskriminering deriblant på grunn av blant annet nedsatt funksjonsevne («disability»).

Med nedsatt funksjonsevne («disability») forstås totalt eller delvis fravær av fysiske eller mentale funksjoner, inkludert en del av en persons kropp. Videre er kronisk sykdom, misdannelse, eller manglende læreevne eller kognitiv-, følelses- eller vurderingsevne også definert under nedsatt funksjonsevne. Diskrimineringsforbudet er ment å beskytte både der det faktisk foreligger en funksjonsnedsettelse, og ved tidligere, fremtidig eller antatt nedsatte funksjonsevne.

#### 9.4.5.5 Britisk rett

Loven som gir et vern mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne i Storbritannia (Disability Discrimination Act (DDA)) gir et vern mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne («disability»). DDA, del 1, definerer funksjonsnedsettelse slik:

«[A] physical or mental impairment which has a substantial and long-term adverse effect on his ability to carry out normal day-to-day activities»

For å falle inn under definisjonen, må det foreligge en funksjonsnedsettelse («impairment») som har en nærmere bestemt virkning, dvs. en konsekvens for funksjonsnivået i den aktuelle situasjon. Ved mental funksjonsnedsettelse må det eksempelvis foreligge en anerkjent medisinsk lidelse. Det er dernest et krav om at konsekvensen må ha vart eller varer i minst 12 mnd.

#### 9.4.5.6 Amerikansk rett

Den amerikanske diskrimineringsloven (Americans with Disability Act (ADA)) gir et vern mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne («disability»).

I kapittel 126 om like muligheter for personer med nedsatt funksjonsevne må flere vilkår være oppfylt for å falle inn under lovens vern:



I ADA kapittel 126 om like muligheter for personer med nedsatt funksjonsevne, er nedsatt funksjonsevne definert slik:

«The term «disability» means, with respect to an individual

- a) physical or mental impairment that substantially limits one or more of the major life activities of such individual;
- b) a record of such impairment; or
- c) being regarded as having such an impairment»

(ADA 1990, Chapter 126, sec.12102, section 2)

Nedsatt funksjonsevne blir her definert som fysisk og mental funksjonsnedsettelse som vesentlig begrenser, en eller flere sentrale aktiviteter, i den enkeltes liv. Videre må det bevises at det foreligger en anerkjent funksjonsnedsettelse for å inkluderes i diskrimineringsgrunnlaget.

#### 9.4.5.7 Canadisk rett

I canadisk lovgivning brukes ulike begreper i bestemmelser om diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse. I Grunnloven (Charter of Rights and freedoms) benyttes begrepet «mental or physical disability». På føderalt nivå blir begrepet «disability» brukt (Canadian Human Rights Act), mens delstatsnivået, for eksempel delstaten Quebec, bruker begrepet «handicap» om funksjonsnedsettelse (Quebec Charter of Human Rights and Freedoms). Det er ikke noen realitetsforskjell i definisjonen av disse to begrepene. Canadian Human Rights Act definerer begrepet nedsatt funksjonsevne slik:

«disability» means any previous or existing mental or physical disability and includes disfigurement and previous or existing dependence on alcohol or a drug»

(Canadian Human Rights Act, section 25 (2))

Supreme Court har slått fast at «disability» eller «handicap» omfatter midlertidig, usynlig og antatt funksjonsnedsettelse, det er effekten og ikke den biologiske årsaken som er det sentrale, jf. Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Montréal (City) 2000 SCC 27.

#### 9.4.5.8 Australsk rett

Definisjonen av nedsatt funksjonsevne i den australske diskrimineringsloven (Disability Discrimination Act (DDA)) er nærmest likelydende med definisjonen i den amerikanske loven Americans with Disability Act (ADA). Nedsatt funksjonsevne må forstås som totalt eller delvis fravær av fysiske eller mentale funksjoner, inkludert en del av en

persons kropp. Videre er kronisk sykdom, misdannelse, eller manglende læreevne eller kognitiv-, følelses- eller vurderingsevne også definert under nedsatt funksjonsevne. Et særtrekk er imidlertid at loven gir en vid definisjon av diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne. Vernet omfatter diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse som eksisterer, tidligere har eksistert, kan oppstå i fremtiden, som antas å eksistere, samt et vern mot diskriminering knyttet til visse andre personers nedsatte funksjonsevne.

#### 9.4.6 Utvalgets forslag

Diskrimineringsgrunnlaget er behandlet i kapittel 10.4 på s. 160 - 167 i utredningen. Utvalget gjør dessuten rede for sitt verdigrunnlag og sin begrepsforståelse i kapittel 3 på s. 36 - 39 i utredningen.

##### 9.4.6.1 Nedsatt funksjonsevne som nøkkelbegrep

Utvalget foreslår at det beskyttede diskrimineringsgrunnlaget skal være nedsatt funksjonsevne. Utvalget legger til grunn at funksjonsnedsettelse og nedsatt funksjonsevne er synonyme og nøytrale betegnelser på individets kroppslige, psykiske og kognitive forutsetninger, men foretrekker nedsatt funksjonsevne i språklig sammenheng. Nedsatt funksjonsevne foreligger ifølge utvalget også når en kroppsdel eller en av kroppens fysiske eller kognitive funksjoner er tapt, skadet og på en eller annen måte nedsatt.

Utvalget definerer funksjonshemming som en deltakelsesbegrensning som kan oppstå i individets møte med samfunnet, og som kan knyttes til nedsatt funksjonsevne. Ifølge utvalget er begrepet funksjonshemming mindre egnet å bruke i en juridisk sammenheng på grunn av det relative og relasjonelle innholdet i begrepet.

Utvalget viser til at begrepet nedsatt funksjonsevne også ble brukt i St.meld. nr. 40 (2002-2003) om nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Utvalget mener etter en samlet vurdering at begrepet nedsatt funksjonsevne er det mest hensiktsmessige. Det må ifølge utvalget foretas en nærmere vurdering av om det har skjedd diskriminering, trakassering eller om det foreligger grunn for individuell tilrettelegging konkret ut fra den aktuelle funksjonsnedsettelsen og situasjonen.

Det sentrale spørsmålet i hver enkelt sak skal være om den aktuelle handlingen utgjør diskriminering, og om det er årsakssammenheng mellom nedsatt funksjonsevne og diskriminering. Det er ifølge utvalget ikke aktuelt å benytte et diskrimine-

ringsgrunnlag som henspiller på en avgrenset personkrets eller gruppe. Utvalget har studert ulike lands tilnærming i valg av diskrimineringsgrunnlag på dette området. Utvalget viser til to løsninger. USA og Storbritannia har valgt en medisinsk tilnærming hvor det kreves at den nedsatte funksjonsevnen medfører vesentlige begrensninger for individet i forhold til sentrale aktiviteter i livet. Canada, Irland og Australia har valgt en videre definisjon hvor fokuset er på den diskriminerende handlingen og årsakssammenheng i forhold til den nedsatte funksjonsevnen.

#### 9.4.6.2 *Nærmere om innholdet i begrepet nedsatt funksjonsevne*

Utvalget ser ingen grunn til å skille mellom de ulike typer nedsatt funksjonsevne. Nedsatt funksjonsevne omfatter ifølge utvalget fysiske, psykiske, og kognitive funksjoner. Utvalget viser til at fysiske funksjoner kan sies å være for eksempel bevegelses-, syns-, eller hørselsfunksjon. Psykiske funksjoner kan defineres som for eksempel sykdommer og tilstander som ikke direkte har konsekvenser for kognitive funksjoner. Eksempler på kognitive funksjoner er ifølge utvalget redusert evne til mentale prosesser som språk, hukommelse, informasjonsbearbeidelse, problemløsning og ervervelse av kunnskap og erfaringer.

I tillegg til å vurdere om det er manglende fysiske, psykiske, og kognitive funksjoner mener utvalget at flere forhold kan vurderes for å avgrense omfanget av diskrimineringsgrunnlaget. Utvalget viser til at disse forholdene er naturlige å vurdere i den enkelte sak. Forhold som ifølge utvalget kan vurderes, er varighet og alvorlighetsgrad, vilje og atferd, utseendemessige forhold, kvalifikasjoner og forhold til andre diskrimineringsgrunnlag.

Utvalget mener at det ikke bør oppstilles krav om alvorlighetsgrad eller varighet for at en funksjonsnedsettelse skal omfattes av diskrimineringsvernet. Utvalget påpeker imidlertid at enkelte svingninger i funksjonsevnen kan være av forbigående karakter og/ eller så bagatellmessige at det ikke er naturlig å bruke betegnelsen funksjonsnedsettelse. Et eksempel på dette er kortvarige sykdommer som influensa. Utvalget legger videre til grunn at jo kortere tid funksjonsevnen er nedsatt, jo mindre sannsynlig er det at diskriminering vil skje på grunnlag av dette. Utvalget fremhever samtidig at grad og varighet av en funksjonsnedsettelse åpenbart er relevant ved den nærmere vurderingen av om det foreligger diskriminering.

Etter utvalgets syn er vilje og atferd også forhold som det er aktuelt å vurdere. Utvalget har

ikke avgrenset diskrimineringsvernet mot selvpåført nedsatt funksjonsevne, og viser til at årsaken til den nedsatt funksjonsevnen ikke er relevant for vurderingen av om diskriminering har funnet sted. Noen former for nedsatt funksjonsevne gir utslag i atferd som i liten eller ingen grad påvirkes av viljen. I den grad atferd er utslag av nedsatt funksjonsevne, og ikke er styrt av viljen, anser utvalget atferden for å være en del av den nedsatte funksjonsevne. Eksempler på funksjonsnedsettelse hvor denne problemstillingen er aktuell er Tourettes syndrom og ADHD (Attention Deficit Hyperactivity Disorder).

Utvalget foreslår at diskrimineringsbeskyttelsen også skal omfatte personer med nedsatt funksjonsevne som kan ha en atferd som oppfattes som problematisk og som kan bryte straffesanksjonerte normer. Diskrimineringsgrunnlaget i denne loven er nedsatt funksjonsevne, og kan man vise til diskriminering på det grunnlaget er man vernet av loven. Ifølge utvalget vil for eksempel en blind alkoholiker som blir diskriminert fordi han er blind stå i samme stilling som diskriminering av andre blinde. Utvalget mener at fysisk og psykisk avhengighet av rusmidler kan regnes som en funksjonsnedsettelse, men avhengigheten bør ifølge utvalget avgrenses mot viljebestemt atferd, som ikke er omfattet. Det vil for eksempel si at dersom en person begår vinningskriminalitet for å dekke rusmiddelmissbruk må dette behandles strafferettslig på like linje med andre som begår vinningskriminalitet.

Utseendemessige forhold skal ifølge utvalget i utgangspunktet ikke alene omfattes av vernet på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Utvalget sier blant annet at overvekt er et utseendemessig forhold som ikke naturlig kan regnes som nedsatt funksjonsevne. Kraftig overvekt kan imidlertid forårsake en rekke funksjonsnedsettelse. Ifølge utvalget kan imidlertid utseende noen ganger, for eksempel brannskadet hud, være den nedsatte funksjonsevnen. Utseendemessige forhold kan også være et resultat av visse syndromer. I slike tilfeller er det ifølge utvalget ikke naturlig å skille mellom selve funksjonsnedsettelsen og de nødvendige utslagene.

Utvalget viser til at nedsatt funksjonsevne må avgrenses mot kvalifikasjoner. Egenskaper som er tillært, faller ifølge utvalget derfor ikke inn under diskrimineringsvernet.

Utvalget ser det ikke som nødvendig å foreta en klar avgrensning opp mot andre grunnlag. Utvalget viser til at felles håndheving i praksis vil gi et fokus på om det har skjedd en diskriminering på grunn av kjønn, hudfarge eller nedsatt funksjons-

evne eller en kombinasjon av flere grunnlag. Forholdet til andre grunnlag som ikke nyter tilsvarende beskyttelser, vil ifølge utvalget kunne ha større betydning, men utvalget antar at slike avgrensingsproblemer ikke kan unngås så lenge diskrimineringslovgivningen differensierer ulike grunnlag, se nærmere utredningens kapittel 10.4.4.6.

#### 9.4.6.3 Nærmere om eksisterende, tidligere, fremtidig og antatt nedsatt funksjonsevne, samt andres nedsatte funksjonsevne

Et flertall av utvalget (medlemmene Buvik, Fjellanger, Larsen, Remen, Stenberg, Syse og Tøssebro) foreslår en presisering av diskrimineringsforbudets rekkevidde slik at forbudet rammer 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.

*Flertallet* peker for det første på at funksjonsevnen ikke er konstant, men at den kan være nedsatt i kortere eller lengre tid. Videre kan nedsatt funksjonsevne i noen tilfeller være usynlig, noe som gjør at diskriminering på grunnlag av antakelser om funksjonsnedsettelse bør være inkludert i vernet. Siden funksjonsevnen kan være nedsatt i kortere eller lang tid, mener flertallet at diskriminering på grunn av tidligere nedsatt funksjonsevne bør være omfattet. Videre foreslår flertallet at diskrimineringsvernet skal omfatte diskriminering på grunnlag av andres nedsatte funksjonsevne. Jo fjernere forholdet er mellom en person og funksjonsnedsettelsen, dess mindre sannsynlig er det imidlertid at funksjonsnedsettelsen er årsak til den dårligere behandlingen.

Ifølge utvalget er tilretteleggingsbestemmelsene bare rettet mot mennesker som har nedsatt funksjonsevne. Den foreslåtte presiseringen i lovteksten er derfor ikke ment å anvendes ved diskriminering i form av manglende generell eller individuell tilrettelegging.

Et mindretall (medlemmene Moshuus og Strøm) går mot flertallets forslag til presisering i lovteksten. Mindretallet viser til at situasjonene flertallet trekker frem vil være helt spesielle tilfeller, som kun unntaksvis vil være omfattet av vernet. Ifølge mindretallet er det et feil signal å fremheve slike unntakssituasjoner i lovteksten, når lovteksten for øvrig ikke inneholder noen nærmere definisjon av nedsatt funksjonsevne. Mindretallet viser til at diskrimineringsloven heller ikke nevner disse situasjonene i lovteksten.

### 9.4.7 Høringsinstansenes syn

#### 9.4.7.1 Om diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne

*Justis- og politidepartementet (JD)*, *Statens råd for funksjonshemmede (SRFF)*, *Statens kunnskaps- og utviklingssenter for helhetlig rehabilitering (SKUR)*, *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)*, *Norges Blindeforbund* m.fl. støtter utvalgets forslag til diskrimineringsgrunnlag og bruken av begrepet nedsatt funksjonsevne. Disse høringsinstansene støtter utvalgets forståelse om at det er den diskriminerende handlingen som skal være i fokus, og ikke medisinske egenskaper ved individet eller en bestemt personkrets. *Andelslag for borgerstyrt personlig assistanse (ULOPA)* gir uttrykk for at det vil være umulig å foreta en opplytning av hvem som faller inn under begrepet nedsatt funksjonsevne. ULOPA viser til at eksemplene som gis av utvalget er klagjørende for forståelsen av diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne.

Flere høringsinstanser, blant annet *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* *Handels- og service-næringsens Hovedorganisasjon (HSH)*, *Regjeringsadvokaten* og *Utledningsdirektoratet (UDI)* etterlyser en definisjon av nedsatt funksjonsevne i lovteksten.

NHO og HSH mener at begrepet «nedsatt funksjonsevne» må defineres i lovteksten. De viser til at begrepet er tolket for vidt av utvalget og foreslår at begrepet innsnevres i definisjon ved at det kreves en viss varighet og alvorlighetsgrad av den nedsatte funksjonsevnen. NHO mener at begrepet «orienterings- og bevegelseshemmede», som brukes i forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk (TEK) er mer dekkende for målgruppen enn begrepet nedsatt funksjonsevne. Etter Regjeringsadvokaten syn bør det av hensyn til klarhet for både rettighets- og pliktsubjekter etter loven, fremgå klarere av lovteksten hva som menes med nedsatt funksjonsevne. En presisering av hvilke funksjonsnedsettelse som omfattes er i følge Regjeringsadvokaten sentralt for å klargjøre virkeområdet for de andre bestemmelsene i loven. Regjeringsadvokaten viser til at det ved vurdering av om diskrimineringsforbudet er overtrådt, må vurderes om personen som hevder seg diskriminert har nedsatt funksjonsevne, og dermed er diskriminert på grunn av dette. UDI mener at hensynet til brukervennlighet tilsier at det gis en definisjon av nedsatt funksjonsevne i lovteksten.

Flere høringsinstanser har kommentert manglende fokus på enkeltgrupper i utvalgets beskrivelse av nedsatt funksjonsevne. *Autismeforeningen* etterlyser en utdypning i proposisjonen om at diag-

noser i autismespekteret omfattes av begrepet nedsatt funksjonsevne. *Ryggforeningen* savner omtale av gruppen med nedsatt sitte- og bæreevne som følge av ryggglidelser, og viser til utredningens kommentarer hvor nedsatt funksjonsevne er definert til «Nedsatt funksjonsevne omfatter fysiske, psykiske og kognitive funksjoner. Fysiske funksjoner er for eksempel bevegelses-, syns- eller hørselsfunksjon». For å unngå fremtidige tolkningsproblemer foreslås at fysiske funksjoner skal presiseres til å omfatte også sittefunksjonen.

UDI peker på behov for å avklare hva som er diskriminering på grunn av etnisitet og språk, og hva som eventuelt er diskriminering på grunn av nedsatt kommunikasjonsevne.

#### 9.4.7.2 Nærmere om eksisterende, tidligere, fremtidig og antatt nedsatt funksjonsevne, samt andres nedsatte funksjonsevne

*Justis- og politidepartementet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Statens råd for funksjonshemmede, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS), Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO), Dysleksiforbundet i Norge, Hørselshemmedes Landsforbund (HLF), Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL), Norges Handikapforbund (NHF)* m.fl. støtter flertallets forslag om at diskrimineringsforbudet skal omfatte eksisterende, tidligere, fremtidig og antatt nedsatt funksjonsevne, samt andre personers nedsatte funksjonsevne. JD viser til at det er behov for å sikre at det er klarhet og forutberegnlighet, og støtter at det er nødvendig å presisere rekkevidden av vernet i lovteksten. JD etterlyser samtidig en fyldigere omtale av alternativet «andre personers nedsatte funksjonsevne».

FFO, Dysleksiforbundet, HLF, LHL og NHF m.fl. påpeker at det er et mål å stadfeste hvilken type diskriminering som er forbudt. Disse høringsinstansene viser til at personer med nedsatt funksjonsevne er en svært stigmatisert gruppe, og at det er viktig å slå ned på diskriminering hvor kjennetegn eller mistanke om funksjonsnedsettelse fører til usaklig forskjellsbehandling. Det vises eksempelvis til at foreldre kan bli diskriminert i arbeidslivet ved mistanke om ekstra fravær grunnet at de har barn med nedsatt funksjonsevne. Disse høringsinstansene viser også til at Canada og Australia har et tilsvarende diskrimineringsvern.

NHO, HSH, KS, NAVO og *Advokatforeningen* støtter mindretallets forslag om tidligere, eksisterende, fremtidig og antatt nedsatt funksjonsevne, samt andre personers nedsatte funksjonsevne, ikke bør inntas i lovteksten, og viser til mindretal-

lets begrunnelse for dette. KS mener at denne opprøringen av helt spesielle situasjoner ikke bør inngå i lovteksten, men heller fremgå av forarbeidene. Advokatforeningen mener at flertallets forslag gir liten eller ingen veiledning. Advokatforeningen viser også til at forslaget ikke gir svar på en rekke øvrige avgrensninger knyttet til funksjonsnedsettelsen. KS og NHO fremfører liknende synspunkter.

### 9.4.8 Departementets vurdering

#### 9.4.8.1 Nedsatt funksjonsevne som nøkkelbegrep

Departementet foreslår i likhet med utvalget at loven skal forby diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.

Departementet viser til St.meld. nr. 40 (2002-2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer*, som innførte et fokusskifte i politikken - fra en biologisk-medisinsk forståelse av funksjonshemming til en relasjonell forståelse. Departementet mener at begrepet funksjonshemming er lite egnet å bruke som begrep for å definere diskrimineringsgrunnlaget i loven, og velger å bruke begrepet nedsatt funksjonsevne. Med nedsatt funksjonsevne menes tap av eller skade på en kroppsdel eller i en av kroppens funksjoner. Dette kan for eksempel dreie seg om nedsatt bevegelses-, syns- eller hørselsfunksjon, nedsatt kognitiv funksjon, eller ulike funksjonsnedsettelse pga. allergi, hjerte- eller lungesykdommer. I en juridisk sammenheng er det nødvendig å vurdere funksjonsnivå opp mot den enkelte situasjon.

Funksjonshemmingen oppstår når det er et gap mellom individets forutsetninger og omgivelsenes krav. Den relasjonelle forståelsen går ut på at opplevelsen av å være funksjonshemmet avhenger av funksjonsnedsettelse og krav til funksjonsnivå i den gitte situasjonen. I St.meld. nr. 40 (2002-2003) ble det gitt uttrykk for at det ikke er en selvfølge at personer med nedsatt funksjonsevne blir funksjonshemmet, og at en funksjonsnedsettelse ikke behøver å resultere i begrensninger i samfunnsmessig deltakelse. Begrepet nedsatt funksjonsevne og funksjonsnedsettelse er å regne som synonymer.

Departementet viser til at begrepet nedsatt funksjonsevne som diskrimineringsgrunnlag har støtte blant høringsinstansene, blant annet Justis- og politidepartementet, Statens råd for funksjonshemmede og interesseorganisasjoner for funksjonshemmede. Å rangere de ulike formene for nedsatt funksjonsevne er noe departementet ikke går inn for. Diskrimineringsvernet vil ikke være

reservert for en bestemt gruppe mennesker som har nedsatt funksjonsevne. Det avgjørende er om det har skjedd diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.

Departementet støtter utvalget i at det ikke er hensiktsmessig å innta en definisjon av nedsatt funksjonsevne i lovteksten, og går dermed mot synspunktene fra Regjeringsadvokaten, NHO, HSH, KS m.fl., som etterlyser en slik definisjon. Etter departementets syn vil lovforarbeider og praksis tydeliggjøre hvordan diskrimineringsgrunnlaget skal tolkes. Dette er i tråd med mange av de øvrige høringsinstansenes synspunkt, deriblant ULOBA, som viser til at det vil være tilnærmet umulig å foreta en opplisting av hva som faller inn under diskrimineringsvernet i lovteksten, og at eksempler i forarbeidene er klagende.

Når det gjelder synspunktene fra NHO og HSH om at det bør stilles krav til funksjonsnedsettelsens varighet og alvorlighetsgrad, er departementet ikke enig i deres vurdering. Et slikt krav vil være en uønsket innsnevring av lovens anvendelsesområde. Det er likevel naturlig å vurdere varighet og alvorlighetsgrad i det enkelte tilfellet. For eksempel vil det være forskjell om en har brukket et ben og går på krykker en kort periode, eller om en har revmatisme og går med krykker til daglig og av og til bruker rullestol.

Departementet er enig med utvalget i at det er viktig å ha fokus på nedsatt funksjonsevne i den enkelte situasjon og ikke på diagnose og en medisinsk forståelse av nedsatt funksjonsevne. Likestillingsloven anvender eksempelvis den egenskap som forårsaker diskrimineringen som grunnlag, nemlig kjønn, og ikke vern for en bestemt gruppe med visse kjennetegn, som kvinner eller menn.

Erfaringene fra USA og Storbritannia viser at avgrensning av diskrimineringsvernet til en bestemt personkrets medfører en risiko for at personer som burde vært inkludert i vernet, blir holdt utenfor. Diskrimineringsgrunnlaget bør derfor ikke utformes slik at det blir en «sak i saken» om personen faller innenfor eller utenfor en personkrets som skal ha et diskrimineringsvern. I disse landene er det krav om at den nedsatte funksjonsevnen skal medføre en vesentlig begrensning for individet i aktiviteter som står sentralt i livet. Departementet understreker på denne bakgrunn viktigheten av at det ikke må føres bevis for fysiske og andre mangler knyttet til nedsatt funksjonsevne og utfordringer knyttet til dette for at det skal kunne fastslås at diskriminering har funnet sted. Departementet viser til at strenge krav på dette området knyttet til medisinske diagnoser, varighet og alvorlighetsgrad kan føre til en ydmykende

praktisering av vernet der den som mener å være diskriminert, må avdekke og føre bevis for kroppslige forhold framfor å fokusere på den diskriminerende handlingen.

#### 9.4.8.2 *Nærmere om innholdet i begrepet nedsatt funksjonsevne*

Departementet ser i likhet med utvalget ingen grunn til å skille mellom ulike former for nedsatt funksjonsevne. Departementet støtter utvalgets presisering av at diskrimineringsgrunnlaget omfatter fysiske, psykiske og kognitive funksjoner. Departementet viser i likhet med utvalget til at fysiske funksjoner for eksempel kan være bevegelses-, syns-, eller hørselsfunksjon. Videre støtter departementet utvalgets forståelse om at nedsatt funksjonsevne kan omfatte psykiske lidelser som sykdommer og tilstander som ikke direkte har konsekvenser for kognitive funksjoner. Nedsatt kognitiv funksjonsevne som innebærer redusert evne til mentale prosesser som språk, hukommelse, informasjonsbearbeidelse, problemløsning og ervervelse av kunnskap og erfaringer er også omfattet.

Departementet kan på denne bakgrunn ikke støtte forslaget fra NHO om å definere nedsatt funksjonsevne som orienterings- og bevegelseshemming. Departementet mener at en slik definisjon vil være for snever, og at den vil utelukke mange former for nedsatt funksjonsevne som det er naturlig å inkludere i diskrimineringsvernet.

Enkelte høringsinstanser viser til at deres hindringer i liten grad er nevnt gjennom eksempler. Departementet viser til at diagnoser innenfor autismespekteret og sittehemninger er omfattet av begrepet nedsatt funksjonsevne. Videre vil kroniske sykdommer også kunne omfattes av begrepet nedsatt funksjonsevne.

#### *Varighet og alvorlighetsgrad*

Departementet støtter utvalget i at varighet og alvorlighetsgrad må vurderes i hvert enkelt tilfelle med tanke på om det er skjedd diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Departementet følger utvalget i å ikke avgrense grunnlaget i lovteksten, ved å definere varighet og grad av nedsatt funksjonsevne. Departementet støtter således ikke NHOs forslag om å presisere varighet og alvorlighetsgrad ved å definere nedsatt funksjonsevne i lovteksten. En slik presisering vil gjøre diskrimineringsgrunnlaget snevert, samt kunne bidra til å fokusere i større grad på hvorvidt vedkommende har nedsatt funksjonsevne fremfor den diskriminerende handlingen. Departementet legger til grunn

at det naturlig vil avklares hvorvidt det har forekommet diskriminering i den enkelte sak, ved at fokuset er på selve diskrimineringen og årsaksammenhengen mellom krav til funksjonsevne og funksjonsnedsettelsens varighet og/eller alvorlighetsgrad. I likhet med utvalget mener departementet at det må forutsettes at nedsatt funksjonsevne ikke omfatter forbigående og helt bagatellmessige forhold som ikke påvirker funksjonsevnen i nevneverdig grad. Etter departementets syn er det viktige å sikre en vurdering i hver sak hvor fokus blir på den påståtte diskrimineringen og ikke den enkeltes medisinske tilstand.

### *Vilje og atferd*

Departementet foreslår i likhet med utvalget at vilje og atferd også er et forhold det er naturlig å vurdere i forbindelse med spørsmålet om diskriminering har forekommet. Årsaken til den nedsatte funksjonsevnen er etter departementets syn irrelevant ved vurderingen av om den nedsatte funksjonsevnen er omfattet av diskrimineringsgrunnlaget. Departementet mener at selvpåført nedsatt funksjonsevne er omfattet av diskrimineringsgrunnlaget. Det betyr for eksempel at skader etter idrett eller usunn livsstil ikke skal påvirke vurdering av den nedsatte funksjonsevnen og diskrimineringsspørsmålet.

Departementet støtter utvalgets vurdering om at det er forskjell på atferd som skyldes nedsatt funksjonsevne og viljebestemt atferd. Dette vil blant annet kunne få konsekvenser for personer med Tourettes syndrom. Personer med denne funksjonsnedsettelsen kan ha ufrivillige rykninger og atferd som oppfattes som negativ av omgivelsene. I den grad atferd er et utslag av nedsatt funksjonsevne og ikke vilje, mener departementet at denne atferden må oppfattes som en del av funksjonsnedsettelsen.

I spørsmålet om alkoholikere og narkomane skal være omfattet av diskrimineringsvernet støtter departementet utvalget i at diskrimineringsbeskyttelsen omfatter enhver som er diskriminert på grunn av nedsatt funksjonsevne. Dersom de kan vise til at de er diskriminert på grunnlag av nedsatt funksjonsevne, er de også omfattet av vernet.

Om avhengighet av rusmidler omfattes av begrepet nedsatt funksjonsevne er et annet spørsmål. Etter departementets vurdering kan fysisk og psykisk avhengighet av rusmidler innebære nedsatt funksjonsevne og således omfattes av diskrimineringsvernet. Det vil imidlertid ikke alltid være slik. Departementet går i likhet med utvalget inn for at avhengighet må avgrenses mot viljebestemt

atferd, noe som blant annet innebærer at diskrimineringsvernet ikke gir noen beskyttelse mot for eksempel straffeforfølgning, dersom personen har begått for eksempel vinningskriminalitet.

Seksuelle forhold reiser også spørsmål, men det foreliggende lovforslaget omfatter ikke diskriminering på andre grunnlag enn nedsatt funksjonsevne. Departementet legger etter dette til grunn at seksuelle forhold i seg selv ikke omfattes av diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne.

### *Utseendemessige forhold*

Departementet støtter utvalgets forslag om at utseendemessige forhold i seg selv i utgangspunktet ikke skal falle inn under diskrimineringsvernet. Men noen forhold ved utseende faller inn under diskrimineringsgrunnlaget. Det kan ifølge departementet for eksempel være noen utseendemessige forhold som er en konsekvens av en sykdom eller nedsatt funksjonsevne.

Departementet vil ikke utelukke at noen ytre trekk unntaksvis i seg selv kan regnes som nedsatt funksjonsevne, for eksempel brannskadet hud. I likhet med at utseendemessige forhold ikke nødvendigvis regnes som nedsatt funksjonsevne mener departementet at for eksempel overvekt ikke naturlig regnes som nedsatt funksjonsevne. Overvekt kan imidlertid forårsake en rekke funksjonsnedsettelse som vil innebære nedsatt funksjonsevne og således være omfattet av diskrimineringsvernet.

### *Forholdet til andre diskrimineringsgrunnlag*

Denne loven omfatter diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Utover det som er drøftet her, vil rettspraksis kunne vise hvordan vernets rekkevidde skal tolkes i enkelte saker, og definere virkeområdet for andre bestemmelser i loven. Departementet viser til at det må foretas en konkret vurdering av årsaksforholdene i hvert enkelt tilfelle.

#### *9.4.8.3 Nærmere om eksisterende, antatt, tidligere og fremtidig nedsatt funksjonsevne, samt forhold til person med nedsatt funksjonsevne*

Departementet støtter flertallets forslag om at eksisterende, antatt, tidligere og fremtidig nedsatt funksjonsevne, samt relasjon til person med nedsatt funksjonsevne skal omfattes av diskrimineringsgrunnlaget.

Departementet viser til drøftelsen over av begrepet nedsatt funksjonsevne, og legger til grunn at den er relevant for diskriminering på

grunn av eksisterende nedsatt funksjonsevne. Departementet antar i likhet med utvalget at det i de fleste tilfeller hvor diskriminering blir vurdert vil være eksisterende nedsatt funksjonsevne som er grunnlaget.

Etter departementets syn er det av klarhetshensyn viktig å presisere omfanget og rekkevidden av diskrimineringsvernet på dette punkt i lovteksten. Dette synet får støtte fra Justis- og politidepartementet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Statens råd for funksjonshemmede, YS, FFO m.fl. Fokuset må være på den enkelte diskriminerende handlingen og årsakssammenhengen til den nedsatte funksjonsevne uavhengig av om det nødvendigvis er en eksisterende nedsatt funksjonsevne. Departementet er enig med blant annet FFO i at personer med nedsatt funksjonsevne i mange situasjoner blir stigmatisert, og at dette forslaget vil definere at usaklig forskjellsbehandling på bakgrunn av eksisterende, tidligere, fremtidig og antatt nedsatt funksjonsevne skal være forbudt.

Departementet viser til at signaleffekten av en presisering av rekkevidden av diskrimineringsgrunnlaget i lovteksten, samt de positive erfaringene fra land som Irland, Canada og Australia og støtter utvalgets flertall på dette punktet.

#### *Funksjonsevne som antas å være nedsatt*

En persons funksjonsevne kan være nedsatt i kortere eller lengre tid, og funksjonsevnen er ikke nødvendigvis konstant. Nedsatt funksjonsevne skiller seg slik ut fra en del andre diskrimineringsgrunnlag, som kjønn og hudfarge. At en funksjonsnedsettelse kan være usynlig, åpner etter departementets vurdering for muligheter for diskriminering på grunn av antakelser om nedsatt funksjonsevne.

Et eksempel på diskriminering på grunn av antatt nedsatt funksjonsevne er antakelser om fremtidig sykdomsutvikling hos en person som er hiv-positiv. En slik antakelse om fremtidig nedsatt funksjonsevne kan i dette tilfellet ha like diskriminerende virkning, som det å bli diskriminert på grunn av eksisterende nedsatt funksjonsevne. Et annet eksempel er en arbeidsgiver som legger feilaktig til grunn at en overvektig arbeidssøker har mye sykdom og fravær og avviser vedkommende uten saklig grunn. Departementet mener derfor at antatt nedsatt funksjonsevne bør omfattes av vernet mot diskriminering.

#### *Funksjonsevne som har vært nedsatt*

Tidligere nedsatt funksjonsevne er noe som kan påvirke og medføre diskriminering. Et eksempel

er diskriminering i arbeidslivet på grunn av høyt fravær hos en arbeidstaker ved tidligere sykdom. Andre eksempler er dårligere behandling av en person på grunn av at vedkommende tidligere har hatt en psykisk lidelse eller at vedkommende har hatt kreft. Etter departementets syn er det viktig å synliggjøre at funksjonsevne som har vært nedsatt, er omfattet av diskrimineringsvernet.

#### *Funksjonsevne som vil kunne bli nedsatt*

Utviklingen innen medisinsk diagnostikk og gen-testing mv. er omfattende, og kunnskap om fremtidig risiko mv. kan føre til økt fare for diskriminering. Et eksempel kan være at en arbeidsgiver har informasjon om ansattes gener og fremtidige sykdommer og bruker denne informasjonen til å diskriminere i et ansettelsesforhold eller lignende. Et annet eksempel kan være en kronisk sykdom som pr i dag ikke gir vesentlige symptomer, men som oftest har en progredierende eller fremadskridende sykdomsutvikling. Departementet mener at det vil være et behov for diskrimineringsvern også i slike tilfeller, og foreslår derfor at diskrimineringsforbudet skal omfatte diskriminering på grunn av fremtidig nedsatt funksjonsevne og tas inn i lovteksten.

#### *Diskriminering på grunn av en forhold til en person med nedsatt funksjonsevne*

Departementet foreslår å inkludere diskriminering på grunn av forhold til en person med nedsatt funksjonsevne i diskrimineringsvernet. Departementet mener at personer som er i en omsorgssituasjon, eller som lever tett inn på personer med nedsatt funksjonsevne, kan være utsatt for diskriminering og har behov for et diskrimineringsvern. Departementet er av den oppfatning at jo fjernere tilknytningen er mellom den med nedsatt funksjonsevne og den berørte, desto mindre sannsynlighet er det for diskriminering. En slik bestemmelse vil kunne ha stor betydning i forhold til diskriminering i arbeidslivet. Eksempelvis kan en arbeidstaker oppleve å bli forbigått i en ansettelse grunnet arbeidsgivers frykt for høyt fravær grunnet at arbeidstakeren har barn, ektefelle, eller andre pårørende med nedsatt funksjonsevne. Et annet eksempel på slik diskriminering kan være at en person ikke får leie en bolig fordi vedkommende har familiemedlemmer med nedsatt funksjonsevne. Videre kan det være diskriminering om en person ikke får adgang til en konsert eller restaurant på grunn av at personen går i følge med en venn med Downs syndrom.

### Oppsummering

Departementet mener at den diskriminerende handlingen må være i fokus, jf. eksemplene over. Etter departementets vurdering er det av hensyn til klarhet behov for å nedfelle at diskriminering på grunn av eksisterende, antatt, tidligere eller fremtidig nedsatt funksjonsevne er omfattet av diskrimineringsvernet. Departementet foreslår også at diskriminering på grunn av relasjon til person med nedsatt funksjonsevne skal omfattes av vernet. Departementet støtter således ikke synspunktene fra NHO, HSH, KS, NAVO og Advokatforeningen om at dette omfanget av diskrimineringsvernet ikke skal inngå i lovteksten.

Departementet mener at et samfunn utformet gjennom universell utforming vil dekke behov som personer med tidligere, fremtidig nedsatt funksjonsevne, samt personer med relasjoner til personer med nedsatt funksjonsevne, måtte ha. Det er etter departementets syn ikke nødvendig med særlige tilretteleggingsbestemmelser for disse gruppene, ut over bestemmelsene om universell utforming.

## 9.5 Forbud mot diskriminering

### 9.5.1 Innledning

Begrepsbruken i ikke-diskrimineringslovgivning og internasjonal rett på området varierer. Både diskriminering og forskjellsbehandling er begreper som brukes. I dette kapitlet behandles forbudet mot direkte diskriminering, forbudet mot indirekte diskriminering og unntaket for saklig forskjellsbehandling i gjeldende rett. Deretter behandles bruk av begrepene diskriminering og forskjellsbehandling.

Unntak fra forbudet mot diskriminering blir behandlet i kapittel 9.7 om saklig forskjellsbehandling og i kapittel 9.12 om positiv særbehandling.

Diskriminering i form av mangelfull fysisk tilrettelegging blir behandlet i kapittel 10.

### 9.5.2 Gjeldende rett

#### 9.5.2.1 Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven (lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.) § 13-1 (1) setter forbud mot direkte og indirekte diskriminering på grunn av funksjonshemming. Innholdet i forbudene er ikke nærmere spesifisert i lovteksten.

I forarbeidene til arbeidsmiljøloven § 13 (Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) om lov om arbeidsmiljø,

arbeidstid og stillingsvern mv (arbeidsmiljøloven)), fremgår det at begrepene har samme innhold som tilsvarende begrep i § 54 C i den tidligere arbeidsmiljøloven. Med direkte diskriminering menes således at en person av de grunner som er nevnt (blant annet funksjonshemming) behandles dårligere enn andre blir, har blitt eller ville blitt i en tilsvarende situasjon.

Med indirekte diskriminering menes ifølge forarbeidene enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlatelse som faktisk virker slik at en person stilles dårligere enn andre av grunner som nevnt i § 13-1.

Forbudet mot diskriminering rammer ikke forskjellsbehandling som har et saklig formål, som ikke er uforholdsmessig inngripende og som er nødvendig for utøvelsen av arbeid eller yrke, jf. lovens § 13-3 (1), se nærmere om dette i kapittel 9.7.2.1.

#### 9.5.2.2 Likestillingsloven

Likestillingsloven (lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene) forbyr direkte og indirekte forskjellsbehandling av kvinner og menn.

Direkte forskjellsbehandling defineres som handlinger som «[...] stiller kvinner og menn ulikt fordi de er av forskjellig kjønn», eller som «[...] setter en kvinne i en dårligere stilling enn hun ellers ville ha vært på grunn av graviditet eller fødsel, eller setter en kvinne eller en mann i en dårligere stilling enn vedkommende ellers ville ha vært på grunn av utnyttelse av permisjonsrettigheter som er forbeholdt det ene kjønn».

Indirekte forskjellsbehandling er definert som «[...] enhver tilsynelatende kjønnsnøytral handling som faktisk virker slik at det ene kjønn stilles dårligere enn det annet.» Dersom handlingen har et saklig formål uavhengig av kjønn, og det middel som er valgt er egnet, nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende i forhold til formålet, er indirekte forskjellsbehandling likevel tillatt.

#### 9.5.2.3 Diskrimineringsloven

Diskrimineringsloven (lov 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.) definerer i § 4 andre ledd direkte diskriminering slik:

«Med direkte diskriminering menes at en handling eller unnlatelse har som formål eller virkning at personer på grunnlag som nevnt i første ledd blir behandlet dårligere enn andre blir, er blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon.»



I diskrimineringsloven § 4 tredje ledd er indirekte diskriminering definert slik:

«Med indirekte diskriminering menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som fører til at personer på grunn av forhold som nevnt i første ledd blir stilt særlig ufordelaktig sammenliknet med andre. Med indirekte diskriminering i arbeidslivet menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som faktisk virker slik at en arbeidssøker eller arbeidstaker stilles dårligere enn andre arbeidssøkere eller arbeidstakere på grunn av forhold som nevnt i første ledd.»

Mens første punktum gjelder generelt, definerer andre punktum indirekte diskriminering på arbeidslivets område. Dette skyldes ønsket om å videreføre vernet i arbeidsmiljøloven mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. uforandret. Samtidig ble det antatt at anvendelse av arbeidsmiljølovens definisjon utenfor arbeidslivet kunne føre til uforutsette og urimelige konsekvenser på øvrige samfunnsområder, jf. Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv., kapittel 10.3.3.3 s. 96-97. Skillet innebærer at mens det på arbeidslivets område er tilstrekkelig at en arbeidssøker eller arbeidstaker «stilles dårligere», kreves det på øvrige samfunnsområder at en person blir «stilt særlig ufordelaktig». Det skal altså mer til før det foreligger indirekte diskriminering utenfor arbeidslivet.

I diskrimineringsloven er grensen mellom forbudt diskriminering og tillatt forskjellsbehandling formulert slik i § 4 fjerde ledd:

«Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, anses ikke som diskriminering etter loven her.»

#### 9.5.2.4 Boliglovene

Bustadbyggjelagslova (lov 6. juni 2003 nr. 38 om bustadbyggjelag) § 1-4, burettslagslova (lov 6. juni 2003 nr. 39 om burettslag) § 1-5, eierseksjonsloven (lov 23. mai 1997 nr. 31 om eierseksjoner) § 3 a og husleieloven (lov 26. mars 1999 nr. 17 om husleieavtaler) § 1-8 har forbud mot diskriminering. Boliglovene bruker ikke begrepene direkte og indirekte diskriminering. Det er ikke direkte lovfestet en unntaksadgang i burettslagslova, bustadbyggjelagslova, eierseksjonsloven eller husleieloven, se kapittel 9.7.2.4.

### 9.5.3 EU

I henhold til EUs rådsdirektiv 2000/78/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling i arbeidslivet artikkel 2 nr. 2 bokstav a foreligger direkte diskriminering når en person blir behandlet dårligere enn andre på grunn av funksjonsnedsettelse. Det er direkte diskriminering både når personen behandles dårligere enn andre i en aktuell sak, når personen behandles dårligere enn andre er blitt behandlet i sammenliknbare saker tidligere, og om andre ville blitt behandlet på en bedre måte i en tilsvarende situasjon. Det er altså ikke noe krav om at det må foreligge en eller flere konkrete personer å sammenlikne med. Direktivet forutsetter ikke at det skal foreligge et motiv eller en intensjon om å diskriminere for å rammes av forbudet mot direkte diskriminering. I EF-domstolens tolkning av tilsvarende direktiver om kjønnsdiskriminering har retten ikke oppstilt noe krav om diskrimineringsmotiv for at handlingen skal være diskriminerende.

Ifølge direktivets artikkel 2 annet ledd bokstav b foreligger indirekte diskriminering når en tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse eller praksis vil stille personer med en bestemt funksjonsnedsettelse særlig ufordelaktig i forhold til andre personer.

### 9.5.4 Nordiske land

#### 9.5.4.1 Dansk rett

Dansk rett bruker begrepet forskjellsbehandling i lovene som gjennomfører EUs rådsdirektiv 2000/78/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling i arbeidslivet og EUs rådsdirektiv 2000/43/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling uavhengig av rase eller etnisk opprinnelse i dansk rett.

Den danske loven om forbud mot forskjellsbehandling på arbeidsmarkedet (lov nr. 31 af 12/01/2005 om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.) § 1 forbyr direkte og indirekte forskjellsbehandling på grunn av funksjonsnedsettelse («handicap») på arbeidslivets område.

Det foreligger indirekte forskjellsbehandling når en bestemmelse, et kriterium eller en praksis, som er tilsynelatende nøytral, vil stille en person med nedsatt funksjonsevne dårligere enn andre personer, med mindre den aktuelle bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrunnet ut fra et saklig formål og midlene til å oppfylle det er hensiktsmessige og nødvendige.

#### 9.5.4.2 Finsk rett

Loven om likebehandling (lag 20.1.2004/21 om likabehandling) fastsetter i tråd med EUs rådskdirektiver 2000/78/EF og 2000/43/EF forbud mot direkte og indirekte diskriminering på grunn av blant annet helsetilstand eller funksjonsnedsettelse (funktionshinder) og unntak for saklig forskjellsbehandling.

#### 9.5.4.3 Svensk rett

Loven om forbud mot diskriminering (lag (2003:307) om förbud mot diskriminering) forbyr direkte og indirekte diskriminering på en rekke samfunnsområder.

Loven inneholder et unntak knyttet til indirekte diskriminering. Indirekte diskriminering foreligger i henhold til denne bestemmelsen ikke dersom «[...] bestämmelserna, kriteriena eller förfarings-sätten kan motiveras av berättigade mål och medlen är lämpliga och nödvändiga för att uppnå målet», se for øvrig kapittel 9.7.4.3.

### 9.5.5 Valg av begreper – diskriminering eller forskjellsbehandling

Utvalget presenterer sin forståelse av begrepene diskriminering og forskjellsbehandling i kapittel 3.4. på s. 39-40 i utredningen.

Utvalget forstår forskjellsbehandling som en nøytral betegnelse på forskjell i resultat. Med diskriminering forstår utvalget en illegitim og uakseptabel forskjellsbehandling, som skjer på grunnlag av et beskyttet diskrimineringsgrunnlag, for eksempel funksjonsnedsettelse. Både behandling som eksplisitt stiller en person dårligere enn en annen, og nøytral behandling som resulterer i en dårligere stilling, kan ifølge utvalget utgjøre diskriminering.

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg eksplisitt om utvalgets bruk av begrepene diskriminering eller forskjellsbehandling.

Departementet mener utvalgets distinksjon mellom begrepene er nyttig, og vil i likhet med utvalget anvende begrepet diskriminering i lovfor-slaget. Ved å bruke begrepet diskriminering, som forbeholdes den lovstridige forskjellsbehandlingen, unngår man å måtte presisere nærmere hva slags innhold man legger i begrepet. Det vises til at dette er i samsvar med begrepsbruken i diskrimineringsloven og i arbeidsmiljøloven.

Ettersom det bare er illegitim forskjellsbehandling som regnes som diskriminering, vil et forbud mot diskriminering ikke ramme enhver forskjells-

behandling. Avgjørende for om forskjellsbehandling utgjør diskriminering, er om forskjellsbehandlingen er av negativ karakter og ikke har saklig grunn eller virker uforholdsmessig.

## 9.6 Forbud mot direkte og indirekte diskriminering

### 9.6.1 Skillet mellom direkte og indirekte diskriminering

Et generelt forbud mot diskriminering vil være en sentral bestemmelse i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

#### 9.6.1.1 Utvalgets forslag

Utvalget behandler forbudet mot diskriminering, herunder skillet mellom direkte og indirekte diskriminering, i kapittel 10.5.1 på s. 167 -168, samt i kapittel 10.1 på s. 156 i utredningen.

Utvalget tar i sin utforming av diskrimineringsforbudet utgangspunkt i EU-rettens skille mellom direkte og indirekte diskriminering, et skille som også ligger til grunn for likestillingsloven, arbeidsmiljølovens likebehandlingsregler og diskrimineringsloven.

Indirekte diskriminering skiller seg ifølge utvalget fra direkte diskriminering ved at den i en viss utstrekning forutsetter en sammenlikning av grupper av personer. Personer tilhørende en nærmere angitt gruppe kan komme systematisk dårligere ut som følge av strukturer, samfunnsordninger, regler eller praksis som slår uheldig ut i forhold til gruppen. Indirekte diskriminering kjenne-tegnes ved at bestemmelsen/handlingen eller liknende tilsynelatende er nøytral, men at den i praksis får en negativ virkning for visse grupper, en virkning som ikke er saklig begrunnet. Ofte beskrives indirekte diskriminering som likebehandling av ulike tilfeller, mens direkte diskriminering beskrives som ulik behandling av like tilfeller.

I en del tilfeller kan det ifølge utvalget være vanskelig å kategorisere en form for diskriminering som direkte eller indirekte. Den nærmere grensdragningen må skje i praksis.

#### 9.6.1.2 Høringsinstansenes syn

Mange høringsinstanser støtter utvalgets forslag om et skille mellom direkte og indirekte diskriminering, men uten å uttale seg mer spesifikt om dette.

### 9.6.1.3 Departementets vurdering

Departementet støtter utvalgets vurdering om skillet mellom direkte og indirekte diskriminering. I likhet med utvalget viser departementet til at den nærmere grensedragningen mellom hva som er direkte og hva som er indirekte diskriminering må skje i praksis.

## 9.6.2 Forbudet mot direkte diskriminering

### 9.6.2.1 Utvalgets forslag

Utvalgets forslag er behandlet i kapittel 10.5.2 på s. 168-169 i utredningen.

Utvalget foreslår et generelt forbud mot direkte diskriminering på grunnlag av funksjonsnedsettelse. Utvalget viser til at direkte diskriminering på grunn av funksjonshemming allerede er forbudt etter arbeidsmiljøloven, og går inn for å videreføre dette vernet på arbeidslivets område gjennom sitt lovforslag, men slik at diskrimineringsgrunnlaget funksjonshemming blir erstattet med funksjonsnedsettelse. Ifølge utvalget skal begrepet direkte diskriminering forstås på samme måte som i annen diskrimineringslovgivning.

Utvalget tar utgangspunkt i ordlyden i diskrimineringsloven, slik at forbudet mot direkte diskriminering omfatter en handling eller unnlattelse. Samtidig presiserer utvalget at forbudet omfatter handlinger og unnlatelser både med diskriminerende formål og virkning. Dette innebærer at diskriminerende hensikt eller intensjon ikke er et nødvendig vilkår for å kunne rammes av forbudet. Utvalget foreslår at direkte diskriminering skal forstås som en handling eller unnlattelse som har som formål eller virkning at personer på grunnlag av nedsatt funksjonsevne blir behandlet dårligere enn andre blir, er blitt, eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon.

Ifølge utvalget vil ytringer i utgangspunktet ikke rammes av forbudet. Utvalget viser til at grensen mellom ytringer og diskriminerende handlinger må trekkes i praksis. Krenkende ytringer mot en person kan ifølge utvalget rammes av forbudet mot trakassering, og ytringer som forplikter andre til å diskriminere, kan rammes av forbudet mot instruks, jf. §§ 5 og 6 i utvalgets lovforslag.

Utvalget viser til at virkningen av handlingen eller unnlatelsen må være at personen behandles dårligere sammenliknet enn andre i en tilsvarende situasjon. Hva som utgjør en tilsvarende situasjon, må ifølge utvalget avgjøres konkret.

Utvalget viser til at det må klarlegges hvem som skal være den faktiske eller hypotetiske sammenlikningspersonen, og utvalget legger til grunn

at sammenlikningen må skje i forhold til en person uten funksjonsnedsettelse.

### 9.6.2.2 Høringsinstansenes syn

Få av høringsinstansene som støtter utvalgets lovforslag har uttalt seg om det foreslåtte forbudet mot direkte diskriminering. *Rogaland fylkeskommune, Telemark fylkeskommune, Østfold fylkeskommune, Den norske kirke, Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS), Andelslag for borgerstyrt assistanse (ULOPA)* m.fl. støtter forslaget.

*Likestillingsombudet* bemerker at forbudet mot direkte diskriminering er utformet annerledes enn tilsvarende bestemmelse i likestillingsloven, selv om utvalget har lagt til grunn at bestemmelsen skal ha det samme materielle innhold. En ulik utforming kan etter Likestillingsombudets oppfatning være egnet til å forvirre og skape tvil om hva som egentlig menes med direkte diskriminering, selv om forståelsen presiseres i forarbeidene.

YS understreker at diskriminering ikke dreier seg om intensjon, men om resultat.

### 9.6.2.3 Departementets vurdering

Departementet støtter utvalgets forslag om å innta et forbud mot direkte diskriminering i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Departementet finner at utvalgets forslag til definisjon er best egnet til å tydeliggjøre hvordan begrepet direkte diskriminering skal forstås, og går derfor inn for at denne definisjonen av direkte diskriminering tas inn i lovens § 4 annet ledd. Departementet viser til at forslaget til utforming av forbudet mot direkte diskriminering er i samsvar med EUs rådsdirektiv 2000/78/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling i arbeidslivet.

Direkte diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne kan etter departementets vurdering skje både ved aktive handlinger og i form av unnlatelser. For eksempel vil det være en direkte diskriminerende handling dersom en person utvises fra en restaurant fordi eieren ikke ønsker utviklingshemmede gjester. Dersom eieren i stedet unnlater å servere personen, vil det foreligge en direkte diskriminerende unnlattelse. Eksempelet viser at det ikke er grunn til å behandle handlinger og unnlatelser forskjellig.

Når det gjelder Likestillingsombudets anførsel om at forbudet bør utformes på samme måte som i den tilsvarende bestemmelsen i likestillingsloven, mener departementet at utvalgets forslag til formulering språklig sett er mer klargjørende, da det er viktig å fange opp at forbudet omfatter både handlinger og unnlatelser. Departementet vil også

bemerke at ordlyden er i samsvar med det tilsvarende forbud i diskrimineringsloven. Departementet legger samtidig til grunn at det materielle innholdet i hovedsak er det samme etter reglene i arbeidsmiljøloven, likestillingsloven og diskrimineringsloven.

I tråd med annet diskrimineringsvern vil ytringer i utgangspunktet ikke rammes, av hensyn til ytringsfriheten. Den nærmere grensen mellom rene ytringer og ytringer som manifesterer seg i diskriminerende handlinger, må trekkes i praksis. Generelle ytringer som er en del av den offentlige debatt, ligger i kjerneområdet for ytringsfrihetens beskyttelse. Krenkende ytringer rettet mot en bestemt person, kan rammes av forbudet mot trakassering, se kapittel 9.8.7. Ytringer som forplikter en annen til å diskriminere, kan rammes av forbudet mot instruks, se kapittel 9.9.7.

Forbudet mot direkte diskriminering rammer etter ordlyden både handlinger og unnlater med diskriminerende virkning uavhengig av om formålet har vært å diskriminere eller ikke. Dette innebærer at diskriminerende hensikt eller intensjon ikke er et nødvendig vilkår for å kunne rammes av forbudet. Departementet legger til grunn at diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne i mange tilfeller skyldes ubevisste mekanismer og ikke et bevisst ønske om å behandle mennesker dårligere på dette grunnlaget. I de tilfellene der det foreligger et diskriminerende motiv, vil dette sjelden komme åpent til uttrykk. Det er knyttet betydelige bevismessige vanskeligheter til å slå fast hva som har foregått i tankene til gjerningspersonen. Det er derfor avgjørende for forbudets effektivitet at handlinger og unnlater med diskriminerende virkning rammes uavhengig av hva som var motivet eller hensikten bak. Dette støttes av formålet med lovens diskrimineringsvern. Formålet er å hindre diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne, og er ikke begrenset til diskriminering som er utslag av en bevisst hensikt. Departementet viser også til at virkningen av en handling som regel er av større betydning for den som rammes enn motivet som ligger bak handlingen. Denne forståelsen av diskriminering er i samsvar med EUs rådsdirektiv 2000/78/EF.

Departementet er enig med utvalget i at diskriminerende hensikt i seg selv ikke rammes. Der som hensikten kommer til uttrykk gjennom en instruks som forplikter andre til å diskriminere, rammes selve instruksens av et eget forbud mot instruks, se kapittel 9.9.7. Diskriminerende hensikt kan imidlertid være av stor betydning i andre sammenhenger, som ved vurderingen av om det

foreligger rett til erstatning eller oppreisning og i en eventuell utmåling av erstatning eller oppreisning, se nærmere kapittel 15.3.6.1.

Ved diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne er det viktig å klarlegge nærmere hvem som er den faktiske eller hypotetiske sammenlikningspersonen. Spørsmålet er særlig aktuelt i forhold til nedsatt funksjonsevne som gir seg utslag i en bestemt atferd, se nærmere kapittel 9.4.8.2. For eksempel vil en person med Tourettes syndrom ufrivillig kunne ytre ukvemsord som omgivelsene oppfatter som krenkende. Dette kan for eksempel føre til at vedkommende kastes av en buss eller avvises ved et serveringssted. Spørsmålet er om behandlingen av vedkommende skal sammenliknes med behandlingen av en annen person uten Tourettes syndrom, men med tilsvarende atferd, eller med en person som ikke har Tourettes syndrom og uten tilsvarende atferd. En liknende problemstilling kom opp i Purvis-saken i Australia, som gjaldt utvisning fra en skole på grunn av voldelig atferd som følge av ADHD, se utredningens kapittel 8.9.3.2, s. 122-123.

Departementet er enig med utvalget i at sammenlikningspersonen i slike tilfeller bør være en person uten tilsvarende atferd. På dette trinnet i vurderingen av om det foreligger diskriminering, er formålet å avdekke om personer behandles dårligere på grunn av nedsatt funksjonsevne eller ikke.

Departementet viser til at hva som utgjør en tilsvarende situasjon, må avgjøres konkret. Etter departementets vurdering kan det ikke stilles krav om en helt lik situasjon. Også tilnærmet like situasjoner vil omfattes. Vurderingen av om det foreligger dårligere behandling forutsetter altså en sammenlikning. Sammenlikningen kan gjøres enten med en faktisk eller en hypotetisk person i en tilsvarende situasjon. En hypotetisk sammenlikning er aktuell dersom andre konkrete personer ikke har vært i en tilsvarende situasjon.

Selv om det kan konstateres dårligere behandling, kan behandlingen likevel være legitim. Det avgjørende vil være om den negative reaksjonen har saklig grunn og ikke er uforholdsmessig inngripende, se kapittel 9.7.7. Vurderingen av om en negativ reaksjon likevel er legitim, hører altså hjemme på et senere trinn i vurderingen.

## **9.6.3 Forbudet mot indirekte diskriminering**

### *9.6.3.1 Utvalgets forslag*

Utvalget behandler forbudet mot indirekte diskriminering i kapittel 10.5.3 på s. 169-171 i utredning

gen. Kravet til årsakssammenheng er behandlet i kapittel 10.5.4 på s.171-172 i utredningen.

Utvalget foreslår et forbud mot indirekte diskriminering på alle samfunnsområder.

Utvalget foreslår at indirekte diskriminering defineres slik:

«Med indirekte diskriminering menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som fører til at personer på grunn av nedsatt funksjonsevne blir stilt særlig ufordelaktig sammenliknet med andre.»

Utvalget viser til at forbud mot indirekte diskriminering utenfor arbeidslivet er nytt i norsk sammenheng. Ifølge utvalget er det derfor grunn til å vise en viss varsomhet med å strekke forbudet for langt på nye samfunnsområder, der man ikke kan ha fullstendig oversikt over hvilke situasjoner som vil rammes. Utvalget ser en fare for at forbudet ellers kan gi urimelige utslag. Det vises også til hensynet til harmonisering med forbudet mot indirekte diskriminering i diskrimineringsloven.

Utvalget viser til at det med «særlig ufordelaktig» menes at det må kunne konstateres negativ virkning av en viss styrke. Utvalget viser til at vurderingstemaet vil være en belastning eller inngripen for den eller de som rammes av en viss styrke, i tillegg til hvor store problemer det vil være forbundet med å forandre bestemmelsen, betingelsen eller praksisen mv.

Utvalgets flertall (medlemmene Buvik, Fjellanger, Larsen, Remen, Stenberg, Syse og Tøssebro) foreslår at vernet mot indirekte diskriminering i arbeidslivet videreføres slik det fremgår av arbeidsmiljøloven. Flertallet foreslår at forbudet formuleres slik i lovteksten:

«Med indirekte diskriminering i arbeidslivet menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som faktisk virker slik at en arbeidssøker eller arbeidstaker stilles dårligere enn andre arbeidssøkere eller arbeidstakere på grunnlag av nedsatt funksjonsevne.»

Utvalgets flertall foreslår med dette at gjeldende rett, jf. arbeidsmiljølovens forbud mot indirekte diskriminering, videreføres for arbeidslivet. Flertallet foreslår således at kravet om særlig ufordelaktig behandling skal gjelde på alle andre samfunnsområder enn arbeidslivet, mens det i arbeidslivet er tilstrekkelig at noen «stilles dårligere enn andre arbeidstakere eller arbeidssøkere på grunnlag av nedsatt funksjonsevne» for å fastslå indirekte diskriminering.

Et mindretall i utvalget (medlemmene Moshuus og Strøm) foreslår at det ikke inntas noen egen definisjonen av indirekte diskriminering i arbeidslivet, som stiller strengere krav til hva som defineres som indirekte diskriminering. Mindretallet viser til at det vil være uheldig å definere indirekte diskriminering i og utenfor arbeidslivet ulikt, og ser ingen reell begrunnelse for å ha strengere krav i arbeidslivet enn utenfor. Det vises også til at dette er i tråd med ordlyden i EU-direktivene om likebehandling i arbeidslivet (2000/78/EF) og om likebehandling uavhengig av rase og etnisk opprinnelse (2000/43/EF). Lovtekniske hensyn taler ifølge mindretallet også for den samme regelen i og utenfor arbeidslivet.

Utvalget presiserer at det først og fremst er anvendelsen av bestemmelsen, betingelsen mv. i forhold til en konkret person som vil kunne utgjøre diskriminering. I tillegg legger utvalget til grunn at bestemmelsen eller betingelsen i seg selv i prinsippet kan utgjøre diskriminering.

Det kan ifølge utvalget ikke stilles krav om at indirekte diskriminering rammer eller får negative virkninger for en større gruppe av personer på grunnlag av funksjonsnedsettelse.

Utvalget forstår punkt 15 i fortalen til EUs rådsdirektiv 2000/78/EF slik at statene selv kan bestemme om statistisk materiale må fremlegges for å kunne konstatere indirekte diskriminering. Utvalget legger derfor til grunn at det ikke skal kreves statistisk materiale om at større eller mindre grupper av mennesker med nedsatt funksjonsevne kommer dårligere ut som følge av en bestemmelse, betingelse mv. Det vil ifølge utvalget være tilstrekkelig å vise at bestemmelsen, betingelsen, mv. fører til visse negative virkninger for en konkret person, og da på grunn av nedsatt funksjonsevne.

Utvalget viser til at manglende tilrettelegging for mennesker med nedsatt funksjonsevne kan sees som en form for indirekte diskriminering. Utvalget foreslår egne regler om individuell og generell tilrettelegging, se utredningens kapittel 10.12.2 og 9.5.4.

#### *Kravet til årsakssammenheng*

Utvalget har behandlet kravet til årsakssammenheng i kapittel 10.5.4 på s. 171-172 i utredningen.

Ifølge utvalget er det både ved direkte og indirekte diskriminering et krav om årsakssammenheng mellom diskrimineringsgrunnlaget – nedsatt funksjonsevne – og at den aktuelle handling mv. må gi visse negative virkninger for en person.

Utvalget viser til at kravet til årsakssammenheng fremgår av definisjonen av direkte og indirekte diskriminering. Ifølge utvalget kan dårligere behandling av én person sammenliknet med en annen person ha mange årsaker.

Utvalget viser til at det må være den nedsatte funksjonsevnen som er årsaken til at vedkommende kommer dårligere ut, og understreker viktigheten av dette ettersom diskrimineringsgrunnlaget skal forstås vidt. Ifølge utvalget vil kravet til årsakssammenheng derfor i praksis ofte kunne være avgjørende for om det foreligger diskriminering. Utvalget viser til at det ved mindre alvorlige funksjonsnedsettelse eller perifer tilknytning til en funksjonsnedsettelse vil være vanskeligere å påvise årsakssammenheng mellom den dårligere behandlingen og nedsatt funksjonsevne. I slike tilfeller blir det ifølge utvalget vanskeligere for den diskriminerte å oppfylle sin del av bevisbyrden. En som mener at han ikke fikk en jobb fordi han mangler en lillefinger eller fordi ektefellen har nedsatt funksjonsevne, vil måtte peke på faktiske omstendigheter som gir grunn til å tro at dette virkelig var grunnen til at han ikke fikk jobb. Utvalget viser ellers til sin drøftelse i kapittel 10.13 på s. 204-206 i utredningen.

Utvalget peker også på at årsakssammenheng er et vilkår for erstatning for økonomisk tap, og viser til utredningens kapittel 10.16.

#### 9.6.3.2 Høringsinstansenes syn

Bare et fåtall av høringsinstansene har uttalt seg til flertallets forslag om forbud mot indirekte diskriminering. *Statens kunnskaps- og utviklingssenter for helhetlig rehabilitering (SKUR)*, *Statens råd for funksjonshemmede*, *Rogaland fylkeskommune*, *Telemark fylkeskommune*, *YS*, *Den norske kirke* m.fl. støtter flertallets forslag til utforming av forbudet mot indirekte diskriminering.

*Borgerrettsstiftelsen Stopp Diskrimineringen*, *Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL)*, *Norges Handikapforbund (NHF)*, *Synshemmede Akademikers Forening (SAF)*, *Vest-Agder fylkeskommune* og *Andelslag for borgerstyrt personlig assistanse (ULOBA)* går inn for at indirekte diskriminering både i og utenfor arbeidslivet blir definert som at «[...] blir stilt dårligere sammenliknet med andre». Stopp Diskrimineringen uttaler blant annet:

«Vi tror [...] at frykten for urimelige utslag er overdrevet. Det vises bl.a. til at dette er et nytt område. Vi vil påpeke betydningen av at en klage om indirekte diskriminering, i de aller fleste tilfeller vil komme til Likestillings- og dis-

krimineringssombudet. Det innebærer at den som klager, vil få råd fra ombudet. I tilfeller hvor grunnlaget for klagen anses for å være for tynt, vil klagen etter all sannsynlighet bli trukket tilbake før det blir en sak av det».

Ifølge Stopp Diskrimineringen er det grunn til å frykte at kravet om særlig ufordelaktig behandling kan føre til at mange ikke benytter seg av sin klageadgang. Stopp Diskrimineringen viser til at det vil herske stor usikkerhet om hva som legges i å bli «stilt særlig ufordelaktig sammenliknet med andre» i målgruppen, og det er ifølge Stopp Diskrimineringen grunn til å frykte at lovens vern rent faktisk blir for svakt som følge av et slikt krav.

LHL mener at alle mennesker må behandles likt, uavhengig av hvilken samfunnsarena vedkommende befinner seg på.

SAF uttaler blant annet:

«Som synshemmede møter vi daglig manglende tilgang til litteratur og annen informasjon som en betydelig barriere for å oppnå full deltakelse og likestilling. Dette er et slående eksempel på indirekte diskriminering (en praksis det er mulig å endre), som rammer oss i like stor grad, enten vi er arbeidstakere, studenter, tillitsvalgte i en eller annen organisasjon eller rett og slett skal utføre daglige gjøremål. SAF vil påpeke viktigheten av å presisere forholdet mellom en uttømmende regulering av diskriminering som skyldes manglende fysisk tilrettelegging og indirekte diskriminering».

*Likestillingsombudet* er også skeptisk til at man gir vernet mot indirekte diskriminering ulikt gjennomslag i og utenfor arbeidslivet, og ser ikke behovet for en slik differensiering av vernet. Ifølge Likestillingsombudet vil saker hvor en for vid utforming av forbudet kan gi seg urimelige utslag, kunne løses ved å benytte den "sikkerhetsventilen" som ligger i forholdsmessighetsvurderingen i unntaket for saklig forskjellsbehandling.

*Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)*, *Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)*, *KS*, *NAV* og *Advokatforeningen* støtter mindretallets forslag, og ser ingen grunn til å operere med en strengere definisjon i arbeidslivet enn ellers. De viser til at det er uheldig med to ulike definisjoner av diskrimineringsbegrepet for ulike samfunnsområder. KS er bekymret for konsekvensene dersom enhver situasjon hvor en arbeidstaker eller arbeidssøker stilles dårligere enn andre på grunnlag av nedsatt funksjonsevne, skulle være omfattet. KS viser til at dette er uheldig sett i sammenheng med de strenge bevisreglene i loven. I praksis vil det ifølge KS kunne være vanskelig å bevise at to arbeidstakere er stilt helt likt - som da

må til for å bevise at det ikke er snakk om diskriminering. KS mener at et krav om "særlig ufordelaktig" således er mer egnet, vil samsvare mer med den alminnelig rettsoppfatning, og dessuten i mindre grad vil innebære kompliserte grensedragninger når det gjelder arbeidsgivers styringsrett. Det vises også til at det er lovteknisk uheldig med ulik definisjon av indirekte diskriminering i og utenfor arbeidslivet og at EUs rådsdirektiv 2000/78/EF opererer med begrepet «særlig ufordelaktig». NHO og NAVO fremsetter de samme argumentene. NAVO mener subsidiært at bestemmelsen bør utdypes. Advokatforeningen mener at skillet mellom indirekte diskriminering i og utenfor arbeidslivet ikke er lovteknisk godt. Ifølge Advokatforeningen bør en eventuell endring i de verne-regler som hører inn under arbeidsmiljøloven vurderes i sammenheng med en gjennomgang av arbeidsmiljølovens samlede verneregler, og ikke gjennom nærværende lovforslag.

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg særskilt om kravet til årsakssammenheng.

### 9.6.3.3 Departementets vurdering

Departementet går inn for at indirekte diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse skal være forbudt og at forbudet inntas i lovens § 4 første ledd.

Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende, anses ikke som diskriminering, se forslaget til § 4 fjerde ledd. Unntak for saklig forskjellsbehandling omtales i kapittel 9.7 nedenfor.

Når det gjelder begrepsbruken foreslår departementet at definisjonen av indirekte diskriminering inntas direkte i lovteksten, og at indirekte diskriminering skal omfatte enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som fører til at personer på grunn av nedsatt funksjonsevne blir stilt dårligere enn andre, jf. lovutkastet § 4 tredje ledd.

Forbudet mot indirekte diskriminering gjelder på alle samfunnsområder, jf. forslaget § 2, se kapittel 9.3.7.1. Forhold som vil være omfattet av forbudet mot indirekte diskriminering vil for eksempel være en bedrifts formelle rutiner ved kundebehandling, et borettslags vedtekter om krav til deltakelse i fellesaktiviteter, bruk av fellesarealer og lignende, eller kvalifikasjonskrav ved ansettelser, men også mer uformelle krav og rutiner.

Departementet viser til at forbudet mot indirekte diskriminering rammer en tilsynelatende nøytral eller formelt lik behandling dersom

behandlingen har som effekt at personer med nedsatt funksjonsevne stilles dårligere. På samme måte som ved direkte diskriminering, se kapittel 9.6.2.3, er det ikke krav om en diskriminerende hensikt, men den negative effekten må ha sammenheng med nedsatt funksjonsevne.

Utvalget foreslår at det legges til grunn ulik definisjon av indirekte diskriminering i og utenfor arbeidslivet i tråd med hvordan dette er regulert i diskrimineringsloven. Departementet mener at forslaget til definisjon av indirekte diskriminering i arbeidslivet kan sies å være en lavterskeldefinisjon. Definisjonen utenfor arbeidslivet kan sies å være en høyterskeldefinisjon som krever at det skal foreligge en kvalifisert ulempe, jf. «stilt særlig ufordelaktig sammenlignet med andre», noe som indikerer at det må foreligge en kvalifisert ulempe, før bestemmelsen kan anvendes.

I dagens lovverk er det ikke innarbeidet en enhetlig definisjon av indirekte diskriminering. Likestillingsloven stiller ikke krav til kvalifisert ulempe verken innenfor eller utenfor arbeidslivet, mens det i diskrimineringsloven kreves at personen mv. stilles «særskilt ufordelaktig» for at det kan foreligge indirekte diskriminering utenfor arbeidslivet. Felles for likestillingsloven og diskrimineringsloven er imidlertid at det innenfor arbeidslivet kun stilles krav om at personen stilles dårligere. Tilsvarende lavterskeldefinisjon av indirekte diskriminering må antas også å kunne utledes av forbudet mot diskriminering i arbeidsmiljøloven § 13-1(1), selv om indirekte diskriminering ikke er definert i lovteksten. Definisjonen av indirekte diskriminering i den tidligere arbeidsmiljøloven av 1977 § 54 C nr 2 oppstilte kun som vilkår at en person «stilles dårligere», og det er på det rene at det ikke var tilsiktet noen realitetsendringer når definisjonen av indirekte diskriminering ikke ble tatt inn i den nye lovteksten.

Departementet viser til at et krav til kvalifisert ulempe innenfor arbeidslivets område vil innebære en høyere terskel for å konstatere indirekte diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne, enn det som følger av vernet mot indirekte diskriminering på andre grunnlag. Dette er ikke ønskelig sett hen til de problemene personer med nedsatt funksjonsevne har når det gjelder deltakelse i arbeidslivet. Et slikt krav vil dessuten representere et brudd med eksisterende rettstradisjon. Departementet mener derfor at det innenfor arbeidslivets område er tilstrekkelig at en person «stilles dårligere» for at det kan foreligge indirekte diskriminering.

Departementet kan etter dette ikke støtte mindretallets syn om at det også innenfor arbeidslivet

skal kreves at en person på grunnlag av nedsatt funksjonsevne blir stilt særlig ufordelaktig, og således skjerpe terskelen for å konstatere indirekte diskriminering i arbeidslivet i forhold til gjeldende rett. Departementet støtter således ikke synspunktene fra NHO, HSH, KS og NAVO om å innføre en høyere terskel for indirekte diskriminering i arbeidslivet.

Når det gjelder kravet til ulempe utenfor arbeidslivet er det etter departementets vurdering uheldig å stille krav om kvalifisert ulempe også her. Departementet ser ingen grunn til at en skal ha en høyere terskel for indirekte diskriminering utenfor arbeidslivet enn i arbeidslivet. En definisjon av indirekte diskriminering med utgangspunkt i vernet etter arbeidsmiljøloven vil gi et bedre rettslig vern enn utvalgets forslag, noe det etter departementets vurdering er behov for i lys av den diskriminering personer med nedsatt funksjonsevne møter.

Departementet viser også til at det ikke vil være noen grunn til å kreve kvalifisert ulempe i det foreliggende lovforslaget når det ikke er gjort i likestillingsloven. Departementet bemerker at selv om diskrimineringsloven operer med ulik definisjon av indirekte diskriminering på grunn av etnisitet, språk, livssyn mv. innenfor og utenfor arbeidslivet, ser departementet ikke grunn til å innarbeide et slikt skille i dette lovverket. Departementet legger for øvrig til grunn at lovutvalget som skal vurdere et generelt diskrimineringsvern, vil vurdere om det bør innarbeides en enhetlig definisjon av indirekte diskriminering.

Departementet antar at det vil være vanskeligere å påvise indirekte diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne enn indirekte kjønnsdiskriminering. Grunnen er at det ikke finnes noe særlig statistikk om nedsatt funksjonsevne i Norge. Manglende statistikk medfører at det nærmest vil være umulig å tilfredsstille et krav hvor man må påvise en kvalifisert ulempe, og det vil være urimelig å stille strengere krav i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven enn i likestillingsloven.

Departementet viser også til at saklighets- og uforholdsmessighetsbegrensningen i § 4 fjerde ledd er en del av forbudet mot indirekte diskriminering. I den grad ulempen er liten, og behandlingen for øvrig har saklige og gode grunner, vil behandlingen likevel være lovlig. Eventuelle utilsiktede konsekvenser av at det ikke oppstilles krav om kvalifisert ulempe utenfor arbeidslivet, vil bli fanget opp av forbeholdet i forslagets § 4 fjerde ledd. Ved vurderingen av om forbudet er overtrådt vil det derfor bli vektlagt hvor store problemer det vil være forbundet med å forandre bestemmelsen,

betingelsen mv. For øvrig vises det også til høringsuttalelsene fra Stopp Diskrimineringen, Norges Handikapforbund, Synshemmedes Akademikeres Forening, Likestillingsombudet m.fl., som støtter forslaget. Det er med dette departementets intensjon at terskelen for å komme inn under forbudets rekkevidde utenfor arbeidslivet senkes i noen grad, sammenlignet med utvalgets forslag.

Departementet vil påpeke at de helt marginale og i praksis ubetydelige ulemper, ikke vil oppfylle lovens vilkår om at personen må stilles «dårligere». Ulempevurderingen er videre som utgangspunkt objektiv, det medfører at det legges avgjørende vekt på hva som vanligvis vil oppleves som en ulempe. Dersom det etter en objektiv vurdering er tvil om en behandling utgjør en ulempe, kan det legges en viss vekt på den subjektive opplevelsen. Departementet vil derfor påpeke at ikke enhver minste virkning i negativ retning vil være omfattet av vernet. Forbudet mot direkte diskriminering rammer også handlinger og unnlatelser med en viss negativ virkning, se kapittel 9.6.2.3.

Departementet legger til grunn at det først og fremst er anvendelsen av bestemmelsen, betingelsen mv. i forhold til en konkret person, eller en bestemt gruppe av personer, som vil kunne utgjøre indirekte diskriminering. Det kan likevel tenkes at bestemmelsen eller kriteriet mv. i seg selv kan utgjøre indirekte diskriminering, selv om ingen konkrete personer har blitt rammet.

Etter EU-retten kreves det at indirekte diskriminering på grunn av kjønn rammer en større gruppe, jf. EUs rådsdirektiv 97/80/EF om bevisbyrde i saker om forskjellsbehandling på grunn av kjønn artikkel 2 nr. 2. Departementet støtter utvalgets vurdering om at det ikke kan stilles krav om at indirekte diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse får negativ virkning for en større gruppe av personer.

Departementet slutter seg til utvalgets uttalelse om dette:

«Etter utvalgets oppfatning kan det ikke stilles et tilsvarende krav ved indirekte diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. I motsetning til kjønn, finnes mange ulike former for funksjonsnedsettelse, som også innbyrdes kan gi seg utslag på svært forskjellige måter. Grunnen til at en person settes i en dårligere stilling, kan være knyttet til den konkrete og individuelle funksjonsnedsettelsen som vedkommende har. Denne formen for diskriminering er derfor ikke egnet til gruppetenkning på samme måte som for kjønn» (NOU 2005: 8 s. 171).



Spørsmålet er beslektet med spørsmålet om det bør kreves særlige bevis i form av statistisk materiale for hvordan en gruppe rammes, for å påvise indirekte diskriminering. Ved indirekte diskriminering på grunn av kjønn er det i EU-retten stilt slike krav til særlige bevis. Departementet tolker i likhet med utvalget EUs rådsdirektiv 2000/78/EF slik at det ikke er oppstilt noe slikt krav i tilknytning til indirekte diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.

Departementet legger i likhet med utvalget til grunn at mennesker med nedsatt funksjonsevne er en uensartet gruppe. Det vil derfor være vanskelig å frembringe relevant statistisk informasjon.

I tillegg gjør det seg gjeldende betenkeligheter knyttet til innsamling av slike data. Departementet støtter derfor utvalgets synspunkter om at det ikke skal kreves statistisk materiale som viser at større eller mindre grupper av mennesker med nedsatt funksjonsevne kommer dårligere ut som følge av en bestemmelse, betingelse mv.

Etter departementets syn kan manglende tilrettelegging for mennesker med nedsatt funksjonsevne sees som en form for indirekte diskriminering. Både fysiske forhold, rutiner, retningslinjer og praksis kan «tilrettelegges» eller endres for å hindre at mennesker stilles dårligere på grunn av nedsatt funksjonsevne. Forbudet mot indirekte diskriminering regulerer når mangel på slik tilrettelegging medfører diskriminering. Et eksempel kan være forbud mot hund på postkontor. Et slikt forbud kan ikke praktiseres slik at det hindrer at personer med synshemming får adgang til å ha med førerhund. Eksempelet viser at visse krav eller forbud vil måtte lempes for å unngå indirekte diskriminering.

#### *Kravet til årsakssammenheng*

Departementet støtter utvalget i vurderingen av at diskrimineringsforbudet bare rammer de negative virkninger som oppstår som følge av nedsatt funksjonsevne.

Både ved direkte og indirekte diskriminering legger departementet til grunn et krav om årsakssammenheng mellom diskrimineringsgrunnlaget – nedsatt funksjonsevne – og at den aktuelle handlingen mv. må gi visse negative virkninger for en person.

Dersom for eksempel en arbeidstaker med diabetes ikke får lønnstillegg, mens en kollega får lønnstillegg, trenger det ikke ha sammenheng med funksjonsnedsettelsen. Forskjellsbehandlingen kan skyldes at kollegaen har en høyere resultatoppnåelse som arbeidsgiveren vil belønne. Selv

om en person har nedsatt funksjonsevne og er behandlet dårligere enn andre, trenger det altså ikke foreligge diskriminering.

Kravet om årsakssammenheng i tilknytning til oppreisning er behandlet i kapittel 15.3.6.1 og årsakssammenheng ved erstatning for økonomisk tap blir behandlet i kapittel 15.3.6.2.

### **9.6.4 Forholdet mellom det generelle diskrimineringsforbudet og manglende individuell eller generell tilrettelegging**

#### *9.6.4.1 Utvalgets forslag*

Utvalget foreslår at mangelfull fysisk tilrettelegging skal reguleres uttømmende i egne bestemmelser, i form av en bestemmelse som fastslår at diskriminering som skyldes mangelfull fysisk tilrettelegging er uttømmende regulert i utvalgets forslag til § 9 og § 10. Utvalget begrunner dette i hensynet til klarhet og forutberegnelighet, herunder virksomhetenes behov for å klargjøre hvilke forpliktelser som følger av loven og planlegge ut fra dette, se kapittel 9.5.4, s. 147-148 i utredningen.

#### *9.6.4.2 Høringsinstansenes syn*

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg om dette.

#### *9.6.4.3 Departementets vurdering*

Departementet går i likhet med utvalget inn for den systematikk som utvalget har utarbeidet ved at de generelle tilretteleggingsforpliktelsene er uttømmende regulert i lovens bestemmelser om universell utforming, jf. lovforslaget § 4 syvende ledd.

Departementet viser til at hensynet til klarhet og forutberegnelighet taler for at tilretteleggingsplikter reguleres særskilt. For mange personer med nedsatt funksjonsevne vil tilretteleggingsplikten i praksis kunne utgjøre den viktigste delen av diskrimineringsbeskyttelsen. Etter departementets syn tilsier hensynet til brukervennlighet at en så sentral del av vernet fremgår klart av loven. For de berørte virksomheter vil tilrettelegging kunne medføre kostnader, særlig der det dreier seg om tilrettelegging av de fysiske forhold. Virksomhetene vil ha et legitimt behov for å få klargjort hvilke forpliktelser som følger av loven og kunne planlegge ut fra dette.

Departementet foreslår derfor at diskriminering som skyldes mangelfull fysisk tilrettelegging, er uttømmende regulert i §§ 9 og 12. Mangelfull tilrettelegging som diskriminering må blant annet

vurderes i lys av den uforholdsmessighetsbegrensingen som er oppstilt i disse bestemmelsene.

Departementet viser for øvrig til at rettskrav på tilgang til varer og tjenester vil bli utredet, se kapittel 10.2.4.10. Forholdet til forpliktelser som måtte følge av FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne vil bli vurdert i denne sammenheng.

## 9.7 Saklig forskjellsbehandling

### 9.7.1 Innledning

Forbud mot diskriminering begrenses av at visse former for forskjellsbehandling aksepteres. Slike begrensninger gjelder både etter internasjonale menneskerettskonvensjoner, EU-retten og i norsk diskrimineringslovgivning. Selv om det foreligger forskjellsbehandling knyttet til beskyttede diskrimineringsgrunnlag, vil forskjellsbehandlingen ikke utgjøre diskriminering dersom visse krav til saklighet og forholdsmessighet er oppfylt.

### 9.7.2 Gjeldende rett

#### 9.7.2.1 Arbeidsmiljøloven

Forbudet mot diskriminering i arbeidsmiljøloven (lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.) rammer ikke forskjellsbehandling som har et saklig formål, som ikke er uforholdsmessig inngripende og som er nødvendig for utøvelsen av arbeid eller yrke, jf. lovens § 13-3 (1). Unntaket gjelder både for direkte og indirekte diskriminering. Ifølge forarbeidene (Ot.prp. nr. 104 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. (likebehandling i arbeidslivet) m.m.) må det være forhold ved selve utførelsen av arbeidet eller yrket som gjør forskjellsbehandlingen nødvendig. Det presiseres videre at det nærmere innholdet i stor grad må fastlegges i relasjon til konkrete saker. Unntaksadgangen skal imidlertid tolkes svært restriktivt, for ikke å føre til en uthuling av diskrimineringsforbudet, jf. Ot.prp. nr. 104 (2002-2003) kapittel 8.4.5.1, s. 40. Det fremgår også at vilkårene er kumulative. Vilårene «saklig formål», «ikke (...) uforholdsmessig inngripende» og «nødvendige for utøvelsen av arbeid eller yrke» må alle være oppfylt for at forskjellsbehandling skal være tillatt.

#### 9.7.2.2 Likestillingsloven

Likestillingsloven (lov 9. juni 1978 nr.45 om likestilling mellom kjønnene) forbyr direkte og indirekte

forskjellsbehandling av kvinner og menn, jf. likestillingsloven § 3 første ledd. I særlige tilfeller er indirekte forskjellsbehandling likevel tillatt dersom handlingen har et saklig formål uavhengig av kjønn, og det middel som er valgt er egnet, nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende i forhold til formålet, jf. likestillingsloven § 3 fjerde ledd. I tillegg følger en viss adgang til unntak fra forbudet mot direkte forskjellsbehandling av ulovfestede regler, jf. Ot.prp. nr. 77 (2000-2001) om lov om endringer i likestillingsloven mv., kapittel 6.1.3-6.1.6 s. 28-29.

I forarbeidene til likestillingsloven presiseres det at handlinger som har kjønnsskjev effekt kun er tillatt i unntakstilfeller. Det fremgår at det skal finne sted en interesseavveining, hvor hensynet til likestilling skal veie tungt. Et tilleggsmoment vil være handlingens konsekvenser for den som forskjellsbehandles. Videre fremheves det at det er den som forskjellsbehandler som har tvilsrisikoen hvis det påvises forskjellsbehandling, jf. Ot.prp. nr. 77 (2000-2001) om endringer i likestillingsloven mv. kapittel 6.6.3, s. 38-39.

#### 9.7.2.3 Diskrimineringsloven

Diskrimineringsloven (lov 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.) fastsetter et unntak fra diskrimineringsforbudet, jf. lovens § 4 femte ledd. Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles (proporsjonalitetsprinsippet), anses ikke som diskriminering.

Denne unntaksbestemmelsen er tatt med fordi det i enkelte situasjoner kan være legitime grunner til å vektlegge en persons etnisitet, religion mv. Det vil bero på en konkret vurdering om det aktuelle formålet er saklig, og om midlene er proporsjonale i forhold til målet.

Når det gjelder diskrimineringsgrunnlagene etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning og hudfarge, er det i forarbeidene lagt til grunn at unntaksadgangen for direkte diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning og hudfarge skal tolkes snevert, jf. Ot.prp. nr.33 (2004-2005), s. 102. Der det saklige virkeområdet etter EUs rådsdirektiv 2000/43/EF og diskrimineringsloven er sammenfallende, legges det i forarbeidene til grunn at unntaksbestemmelsen i loven skal tolkes i samsvar med hvordan direktivets diskrimineringsbegrep praktiseres, det vil si at det bare kan gjøres unntak på arbeidslivets område knyttet til regulære og avgjørende yrkesmessige krav, jf.

artikkel 4 i direktivet. Utover dette er det ikke adgang til unntak fra forbudet mot direkte diskriminering etter EUs rådsdirektiv 2000/43/EF.

Utenfor virkeområdet til EUs rådsdirektiv 2000/43/EF og innenfor virkeområdet til diskrimineringsloven vil det bero på en konkret saklighets-, nødvendighets- og proporsjonalitetsvurdering om unntak fra forbudet mot å diskriminere på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning og hudfarge kan godtas.

#### 9.7.2.4 Boliglovene

Forbudet mot diskriminering på boligmarkedet gjelder generelt og omfatter også den private delen av markedet. Det er ikke direkte lovfestet en unntaksadgang i burettslagslova (lov 6. juni 2003 nr. 39 om burettslag), bustadbyggjelagslova (lov 6. juni 2003 nr. 38 om bustadbyggjelag), eierseksjonsloven (lov 23. mai 1997 nr. 31 om eierseksjoner) eller husleieloven (lov 29. mars 1999 nr. 17 om husleieavtaler). I forarbeidene til borettslovene legges det likevel til grunn at ved utleie av hybler og liknende der leieren har tilgang til boligen til en annen, står utleieren fritt til å velge mellom flere interesserte, også til ikke å leie ut den annonserte boligen, jf. Ot.prp. nr. 30 (2002-2003) Om lov om bustadbyggjelag (bustadbyggjelagslova) og lov om burettslag (burettslagslova) kapittel 5, s. 37.

### 9.7.3 Internasjonale forpliktelser og EU

I internasjonal menneskerettspraksis og teori tolkes diskrimineringsforbudene som hovedregel slik at forbudet ikke rammer forskjellsbehandling som: (1) har et saklig og legitimt formål (saklighetskravet), (2) er nødvendig for å oppnå formålet (nødvendighetskravet) og (3) ikke er uforholdsmessig inngripende (proporsjonalitetskravet). Saklighetskravet innebærer at motivene bak forskjellsbehandlingen må være fornuftige, formålene må være legitime og effektene må være forsvarlige. Nødvendighetskravet innebærer at forskjellsbehandlingen må være hensiktsmessig og nødvendig for å oppnå formålet. Proporsjonalitetskravet innebærer at diskrimineringsforbudet likevel er krenket dersom det ikke er et rimelig forhold mellom de anvendte midlene og målet som søkes oppnådd. En slik fortolkning er i tråd med hvordan Den europeiske menneskerettsdomstol har tolket Den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 14. Det presiseres her at domstolen ikke anser saklig og proporsjonal forskjellsbehandling som et unntak fra diskrimineringsforbudet. Den avgrenser derimot selve diskrimineringsbe-

grepet slik at disse tilfellene faller helt utenfor bestemmelsen og slik sett ikke omfattes av forbudet.

EUs rådsdirektiv 2000/78/EF slår i artikkel 2 nr. 2 bokstav b fast at selv om en bestemmelse eller praksis har som resultat at personer med bestemte funksjonsnedsettelse stilles dårligere enn andre, foreligger det ikke indirekte diskriminering dersom bestemmelsen mv. er saklig begrunnet i et legitimt mål, og midlene til å oppfylle målet er hensiktsmessige og nødvendige. Direktivet slår fast at det heller ikke foreligger indirekte diskriminering hvis arbeidsgiveren eller enhver annen person eller organisasjon omfattet av direktivet, i medhold av nasjonal lovgivning er nødt til å iverksette positiv særbehandling til fordel for personer med funksjonsnedsettelse, jf. artikkel 5 i direktivet, se nærmere om dette i kapittel 9.12.7.

EUs rådsdirektiv 2000/78/EF åpner i artikkel 4 nr.1 for unntak fra forbudet mot direkte og indirekte diskriminering

«der den pågældende egenskab på grund af karakteren af bestemte erhvervsaktiviteter eller den sammenheng hvori sådanne aktiviteter udøves, udgør et regulært og afgørende erhvervsmessigt krav, forudsatt at målet er legitimt og står i rimelig forhold hertil.»

Denne unntaksadgangen er ment å fange opp de tilfeller der det er avgjørende at arbeidstaker har en bestemt egenskap for å kunne utføre det arbeidet vedkommende settes til. EF-domstolen har tolket en tilsvarende bestemmelse i direktivet om kjønnsdiskriminering restriktivt.

### 9.7.4 Nordiske land

#### 9.7.4.1 Dansk rett

Loven om forbud mot forskjellsbehandling på arbeidsmarkedet (lov nr. 31 af 12/01/2005 om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.) har visse unntak fra forbudet mot diskriminering.

Loven har for det første et unntak knyttet til indirekte diskriminering. Det foreligger ikke indirekte forskjellsbehandling dersom den aktuelle bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrunnet ut fra et saklig formål og midlene til å oppfylle det er hensiktsmessige og nødvendige.

Dersom det ved visse former for arbeid eller utdanning er av avgjørende betydning at utøveren har en bestemt funksjonsnedsettelse («handicap»), og kravet står i rimelig forhold til det aktuelle arbeidet mv., kan forbudet mot diskriminering

etter nærmere fastsatte prosedyrer fravikes, jf. lovens § 6 nr. 2.

#### 9.7.4.2 Finsk rett

Loven om likebehandling (lag 20.1.2004/21 om likabehandling) fastsetter i tråd med EUs rådsdirektiver 2000/78/EF et unntak fra forbud mot direkte og indirekte diskriminering på grunn av blant annet helsetilstand eller funksjonsnedsettelse («funktionshinder»). Indirekte diskriminering anses ikke å foreligge dersom «[...] bestemmelsen, kriteriet eller praksisen har et godtagbart mål och medlen för at uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga», jf. lovens § 6 nr. 2.

Det er fastsatt et unntak fra forbudet mot direkte diskriminering for særbehandling som er begrunnet i et avgjørende krav som kan henføres til arbeidsoppgavens art og utførelse, jf. lovens § 7 nr. 3.

#### 9.7.4.3 Svensk rett

Lov om forbud mot diskriminering (lag (2003:307) om förbud mot diskriminering) inneholder et unntak knyttet til indirekte diskriminering. Indirekte diskriminering foreligger i henhold til denne bestemmelsen ikke dersom «[...] bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssätten kan motiveras av berättigade mål och medlen är lämpliga och nödvändiga för att uppnå målet.»

Unntaket er i samsvar med EUs rådsdirektiver, blant annet EUs rådsdirektiv 2000/78/EF. I forarbeidene til den svenske loven om forbud mot diskriminering (Regeringens proposition 2000/03:65 Ett utvidgat skydd mot diskriminering s. 94) fremgår det at avgjørelsen av om indirekte diskriminering foreligger, baserer seg på en interesseavveining. Det er for det første nødvendig å ta stilling til om målet som søkes oppnådd objektivt sett er godtakbart og tilstrekkelig viktig til at det gis forrang fremfor prinsippet om ikke-diskriminering. For det andre må middelet være nødvendig for å nå målet. Herunder må en vurdere om det finnes andre ikke-diskriminerende alternativer.

I svensk rett åpnes det kun for unntak fra direkte diskriminering på arbeidslivets område. Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (lag 1999:32 om förbud mot diskriminering på grund av funktionshinder) slår fast at forbudet mot direkte diskriminering ikke gjelder ved beslutning om ansettelse, forfremmelse, kompetanseutvikling for forfremmelse mv. dersom en bestemt funksjonsnedsettelse er nødvendig på grunn av arbeidets natur eller i den sammenheng arbeid utføres.

Loven åpner dermed for saklig forskjellsbehandling i disse tilfellene.

Et eksempel kan være en organisasjon, som med hensyn til virksomhetenes formål og spesielle forutsetninger må kunne vektlegge nedsatt funksjonsevne i forbindelse med en ansettelse (jf. prop 2002/03:65 Ett utvidgat skydd mot diskriminering s.186).

#### 9.7.5 Utvalgets forslag

Utvalget behandler begrensningen for saklig forskjellsbehandling i kapittel 10.5.5 på s. 172-174 i utredningen.

Utvalget viser til at forbudet mot diskriminering ikke kan gjelde absolutt, og at en generell begrensning etter utvalgets oppfatning er en nødvendig innskrenkning i forbudet. På denne bakgrunn foreslår utvalget at forskjellsbehandling som er nødvendig ut fra et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, ikke skal rammes av forbudet mot direkte og indirekte diskriminering. Utvalget foreslår at dette nedfelles i lovens ordlyd slik at denne formen for forskjellsbehandling ikke anses som diskriminering.

Spørsmålet om det foreligger lovlig forskjellsbehandling beror ifølge utvalget på en konkret vurdering av formålet med den aktuelle handlingen mv., nødvendigheten av handlingen i lys av formålet og virkningen av forskjellsbehandlingen for den eller de personer det gjelder.

Utvalget går inn for at begrensningen i diskrimineringsforbudet nedfelles i en generell regel som krever en skjønnsmessig vurdering. En slik regel er ifølge utvalget særlig egnet når et forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne innføres på nye samfunnsområder, for å sikre at vernet får en hensiktsmessig og rimelig rekkevidde også i situasjoner som ikke var forutsett på forhånd. Utvalget viser til at denne løsningen også vil bidra til større grad av harmoni i den videre utviklingen av norsk diskrimineringsvern.

Utvalget presiserer at gjeldende rett på arbeidslivets område videreføres gjennom dette forslaget. Innenfor arbeidslivet skal begrensningen derfor forstås i tråd med arbeidsmiljøloven. Dette innebærer at direkte forskjellsbehandling på grunnlag av nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet bare aksepteres dersom det dreier seg om nødvendige yrkesmessige krav, jf. den tidligere regelen i arbeidsmiljøloven § 54 D nr. 1 (nå § 13-3 (1)).

Eksempler på saklig forskjellsbehandling kan ifølge utvalget være hensyn til andres helse og sikkerhet. Videre kan hensynet til økonomisk vinning

også være saklig, ved at næringslivet og arbeidsgivere kan ha et berettiget behov for å sikre økonomien i sin virksomhet. Utvalget utelukker ikke at det vil kunne være saklig å forskjellsbehandle ut fra hensynet til den som forskjellsbehandles, men mener det bør vises tilbakeholdenhet med å akseptere paternalistiske eller overbeskyttende holdninger overfor personer med nedsatt funksjonsevne som saklige. Også mennesker med nedsatt funksjonsevne må ifølge utvalget kunne velge å utsette seg for ulike typer risikoer, på samme måte som andre.

### 9.7.6 Høringsinstansenes syn

Det er få høringsinstanser som har uttalt seg spesielt om forslaget.

*Norges idrettsforbund og olympiske komité* trekker frem eksempler fra deltakelse i treningsaktiviteter. Forbundet viser til at en saklig grunn til å bli avvist fra trening kan være at det ikke er plass på treningen den aktuelle dagen. Derimot vil det ifølge forbundet ikke være saklig forskjellsbehandling om en person med nedsatt funksjonsevne får delta på treningen, men at treneren legger opp treningen på en måte som ekskluderer personen fra likeverdig deltakelse (ikke tilpasser øvelser, ikke tilrettelegger fysisk, sitter alltid på benken under kamper og aldri får delta).

### 9.7.7 Departementets vurdering

Departementet går i likhet med utvalget inn for et generelt unntak fra forbudet mot å diskriminere der det finnes aktverdige grunner til å forskjellsbehandle. En generell unntaksbestemmelse bør slå fast at forskjellsbehandling er tillatt der den er nødvendig for å oppnå et saklig formål. Videre må ikke forskjellsbehandlingen være uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles. Dette er kumulative vilkår som alle må være oppfylt for at forskjellsbehandling anses som saklig og skal kunne tillates. Etter departementets syn er en slik begrensning en nødvendig innskrenkning i forbudet mot indirekte diskriminering. Samtidig vil denne begrensningen være en sikkerhetsventil der et absolutt forbud mot direkte diskriminering vil få urimelige utslag.

Da unntaksbestemmelsen skal gjelde generelt, innebærer departementets lovforslag at det kan tenkes unntak både fra forbudet mot direkte og indirekte diskriminering, så vel innenfor som utenfor arbeidslivet.

Begrensningen i departementets forslag til § 4 fjerde ledd første punktum innebærer for det første at forskjellsbehandlingen må være begrunnet i et

saklig formål. Departementet viser til at en rekke formål kan tenkes å være saklige, og at vurderingen må være om formålet er knyttet til en beskyttelsesverdig interesse. Departementet støtter utvalgets synspunkt om at hensynet til andres helse og sikkerhet vil være et typisk saklig formål. Et formål om økonomisk vinning kan etter omstendighetene også være saklig.

Et annet spørsmål som drøftes av utvalget er om forskjellsbehandling av en person saklig kan begrunnes i hensynet til den som forskjellsbehandles. Departementet vil fremheve at det bør vises tilbakeholdenhet med å akseptere overbeskyttende holdninger overfor mennesker med nedsatt funksjonsevne som saklige. Også mennesker med nedsatt funksjonsevne må i utgangspunktet kunne velge å utsette seg for ulike typer risikoer, på samme måte som andre.

Forskjellsbehandlingen må videre være nødvendig for å oppnå det saklige formålet. Departementet støtter utvalgets vurdering med hensyn til at det må utvises varsomhet på dette området, og understreker ellers nødvendigheten av at forskjellsbehandlingen må vurderes konkret i forhold til hvilken situasjon det gjelder. Et sentralt vurderingstema vil være om det saklige formålet kan sikres tilstrekkelig på annen måte.

Til slutt må forskjellsbehandlingen ikke virke uforholdsmessig inngripende for den som rammes. En vurdering av om forskjellsbehandlingen er forholdsmessig krever at det foretas en avveining av det positive formålet som sikres ved forskjellsbehandlingen og den negative virkningen for den eller de som forskjellsbehandles. Forskjellsbehandlingen må fremstå som en rimelig løsning, samlet sett.

Et eksempel som nevnes av utvalget og som departementet mener illustrerer dette på en god måte er følgende:

«Et forbud mot støy i et bibliotek kan begrunnes i hensynet til arbeidsro og ønsket om å legge til rette for lesing. Dette må anses for å være et saklig formål. Det neste spørsmålet vil da være om støyforbudet er nødvendig for at de besøkende skal ha arbeidsro og kunne konsentrere seg om lesing. Det vil kunne være avgjørende om det konkrete biblioteket benyttes som lesesal og arbeidsplass eller om bruken hovedsakelig er utlån og innlevering av bøker. Dersom en person, som på grunn av nedsatt hørsel snakker høyt og har behov for at betjeningen svarer høyt og tydelig, vises vekk eller nektes hjelp med henvisning til støyforbudet, vil dette neppe kunne aksepteres som lovlig forskjellsbehandling. For vedkommende vil dette

i praksis kunne innebære utestengelse fra biblioteket. Selv om støyforbudet er saklig, og kan være nødvendig for å sikre full arbeidsro, bør andre besøkende kunne leve med en viss støy, særlig dersom alternativet er at vedkommende utestenges fra biblioteket. Hensynet til arbeidsro vil i dette tilfellet neppe være tilstrekkelig tungtveiende til å forsvare at en person utestenges.» (NOU 2005: 8, s. 173.)

Et annet eksempel som trekkes frem av utvalget, er bruk av negative reaksjoner på atferd som er utslag av nedsatt funksjonsevne, for eksempel at en person med nedsatt funksjonsevne nektes adgang til en restaurant på grunn av utagerende opptreden, se utredningens kapittel 10.5.5, s. 173. En negativ reaksjon vil i utgangspunktet rammes av forbudet mot diskriminering. Begrensningen for saklig forskjellsbehandling kan innebære at dette likevel ikke regnes som diskriminering. Å forvise en utagerende og voldelig person fra en buss eller serveringssted kan være nødvendig av hensyn til andres sikkerhet. Nødvendige sikkerhetsmessige tiltak overfor slik atferd vil ofte måtte regnes som forholdsmessig, selv om atferden er et utslag av nedsatt funksjonsevne. Å utvise en person med påfallende, men ikke truende eller voldelig atferd, vil imidlertid kunne stille seg annerledes i lys av kravet til nødvendighet, og kravet om at forskjellsbehandlingen ikke må være uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles. Diskrimineringsforbudet skal nettopp bidra til å nedbygge fordommer ved å hindre at mennesker behandles dårligere på grunn av «annerledeshet».

Et forhold som kan bidra til at bortvisning for eksempel fra en buss på grunn av uro ikke anses som saklig, er dersom personen selv har med en eller flere ledsagere som roer ned situasjonen.

Eksempelene viser at det er glidende overgang mellom kravet til saklighet, nødvendighet og forholdsmessighet, men også at konkrete forhold vil være avgjørende for hvordan vurderingen slår ut.

Etter departementets syn kan det ofte være vanskelig for utenforstående å forstå om atferden skyldes nedsatt funksjonsevne eller forhold som ikke har med funksjonsevne å gjøre. Kjennskap til funksjonsnedsettelsen er ikke et nødvendig vilkår for å rammes av et diskrimineringsforbud. Vurderingen av om det foreligger diskriminering må gjøres uavhengig av de subjektive forhold hos den som forskjellsbehandler. Subjektive forhold vil imidlertid være av sentral betydning for hvilke sanksjoner diskrimineringen kan utløse.

Departementet viser til at informasjon som er gitt eller aktive handlinger som er utført av perso-

nen med nedsatt funksjonsevne, vil kunne få betydning for saklighetsvurderingen. Personer med nedsatt funksjonsevne vil selv ha et visst ansvar for å bidra til at diskriminering kan unngås. Dette gjelder særlig når den nedsatte funksjonsevnen ikke er synlig, åpenbar eller når den medfører behov som er vanskelig for andre å oppdage. Dersom en person på grunn av sin nedsatte hørsel snakker høyt på et bibliotek, bør vedkommende informere om hvorfor han snakker så høyt dersom han får en henvendelse om lydnivået. Dersom han ikke gjør det, men tvert imot gir inntrykk av å opprettholde det høye lydnivået uten grunn, vil det være vanskeligere senere å påberope seg diskriminering.

EUs rådsdirektiv 2000/78/EF slår fast en snevrere adgang til unntak i arbeidslivet, hvor unntak for direkte diskriminering kun er knyttet til avgjørende yrkesmessige krav. Det er derfor inntatt i lovbestemmelsen at forskjellsbehandling i arbeidslivet i tillegg må være nødvendig for utøvelsen av arbeid eller yrke, jf. § 4 fjerde ledd annet punktum. Dette er en generell og skjønnspreget unntaksbestemmelse hvor det nærmere innholdet i stor grad må fastsettes i sammenheng med konkrete saker. Unntaksadgangen skal tolkes restriktivt, for ikke å føre til en uthuling av diskrimineringsforbudet. Det vises til Ot.prp. nr. 104 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv., punkt 8.4.5.1, s. 40.

Departementet viser ellers til at hva som regnes som diskriminering, og hva som aksepteres som saklig forskjellsbehandling, beror på en konkret skjønnsmessig vurdering. De nærmere grensene mellom lovlig forskjellsbehandling og ulovlig diskriminering vil måtte trekkes gjennom praksis.

Adgang for et forsikringsselskap til å nekte forsikring på grunn av relevante helseopplysninger som viser økt risiko er et særskilt spørsmål. For eksempel må en person som er ufør eller som har en høy grad av risiko for uførhet, kunne nektes forsikring med dekning av denne uførheten. Derimot kan ikke det gi grunnlag for å nekte forsikring med dekning av uførhet som måtte inntre av andre årsaker enn den særskilte risikoen. Helseopplysninger vil være relevante for risikovurderingen uavhengig av om personen anses for å ha nedsatt funksjonsevne eller ikke. Personer med nedsatt funksjonsevne skal med andre ord vurderes likt med andre med hensyn til helseopplysninger, og det vil derfor ikke være tale om forskjellsbehandling. Motsatt vil nedsatt funksjonsevne ikke i seg selv (uavhengig av risiko) kunne danne grunnlag for nektelse av forsikring. I det siste tilfellet vil det kunne være snakk om diskriminering i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. For en nærmere

beskrivelse av forslaget til nye regler om nektelse av forsikring vises det til Ot.prp. nr. 41 (2007-2008) om lov om endringer i lov 16. juni 1989 nr. 69 om forsikringsavtaler m.m.

Departementet presiserer at det ikke vil være unntaksadgang i forhold til forbudet mot trakassering. Slike aktiviteter kjennetegnes av en sterkt sjenerende eller sjikanerende væremåte og vil alltid være uønsket fra den diskriminerte parts side, og det utelukkes at saklighetskriteriet kan være oppfylt i denne sammenheng. På samme måte legges det til instruks om å trakassere ikke vil kunne godtas etter den generelle unntaksbestemmelsen.

Hvorvidt det foreligger unntaksadgang i forhold til instruks om å diskriminere vil avhenge av om forskjellsbehandlingen det instrueres om vurderes som saklig. Dersom forskjellsbehandlingen i det konkrete tilfellet anses nødvendig for å oppnå et saklig formål og ikke er uforholdsmessig inngripende, vil den ikke rammes av diskrimineringsforbudet. Instruks om den samme forskjellsbehandlingen vil i slike tilfeller heller ikke rammes av forbudet.

## 9.8 Forbud mot trakassering

### 9.8.1 Innledning

Trakassering utgjør en særlig form for diskriminering. Den kjennetegnes ved en sterkt sjenerende eller sjikanøs væremåte som oppleves som et overgrep mot den som rammes. Trakassering kan være fysisk i form av vold eller andre uønskede handlinger, eller den kan komme til uttrykk på en annen måte. Det er gjerne tale om et handlingsforløp av vedvarende karakter, eller om gjentatte enkelt-handlinger over et lengre tidsrom.

Nettopp trakasseringens særegne karakter kan begrunne at det gis en egen lovbestemmelse som spesifikt forbyr trakassering på grunn av nedsatt funksjonsevne.

### 9.8.2 Gjeldende rett

#### 9.8.2.1 Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven (lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.) har ingen definisjon av trakassering. Trakassering anses som diskriminering etter arbeidsmiljøloven § 13-1 (2). Ifølge § 13-1 (1) gjelder trakasseringsforbudet også overfor personer med nedsatt funksjonsevne. Kapittel 13 i arbeidsmiljøloven håndheves av likestillings- og diskrimineringsombudet og

likestillings- og diskrimineringsnemnda. Brudd på forbudet mot trakassering kan også utløse oppreisning og erstatning, jf. lovens § 13-9 (1) og (2).

Etter arbeidsmiljøloven § 4-3 (3) skal ikke arbeidstakere utsettes for trakassering eller annen utilbørlig opptreden. Bestemmelsen innebærer at arbeidsgiver har en plikt til å hindre at trakassering finner sted. Arbeidsgivers ansvar for å forebygge trakassering er en del av kravene til arbeidsmiljøet. I HMS-forskriften (forskrift av 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhet i virksomheter) er det i § 4 presisert at arbeidsgiver skal sørge for systematisk oppfølging av lovens krav. Arbeidstilsynet håndhever vernebestemmelsen, jf. arbeidsmiljøloven § 18-1.

#### 9.8.2.2 Likestillingsloven

Likestillingsloven (lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene) § 8 a første ledd forbyr trakassering på grunn av kjønn. Loven forbyr også seksuell trakassering. Med trakassering på grunn av kjønn menes uønsket atferd som er knyttet til en persons kjønn og som virker eller har til formål å krenke en annens verdighet. Med seksuell trakassering menes uønsket seksuell oppmerksomhet som er plagsom for den oppmerksomheten rammes.

Likestillingsloven § 8 a tredje ledd pålegger arbeidsgiver og ledelsen i organisasjoner eller utdanningsinstitusjoner en plikt til å forebygge og søke å hindre at trakassering skjer innenfor virksomhetens ansvarsområde. Med unntak av seksuell trakassering, som håndheves av de alminnelige domstolene, håndhever Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda både trakasseringsforbudet og vernebestemmelsen.

#### 9.8.2.3 Diskrimineringsloven

Ifølge diskrimineringsloven (lov 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.) § 5 første ledd er trakassering på grunn av etnisitet, religion mv. forbudt. Med trakassering menes handlinger, unnlater eller ytringer som virker eller har til formål å virke krenkende, skremmende, fiendtlig, nedverdiggende eller ydmykende. Ifølge Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) kapittel 10.5.7, s. 108 må det i vurderingen av om trakassering har funnet sted «legges stor vekt på fornærmedes subjektive opplevelse av handlingen, unnlatsen eller ytringen». Den subjektive vurdering må imidlertid suppleres av en mer objektiv vurdering av om handlingen mv. oppfyller de nevnte vilkårene. Atferd som er plagsom og irrite-

rende, men ikke av en viss alvorlighetsgrad, kvalifiserer ikke til trakassering. Hvorvidt den som trakasserer selv innså eller burde ha innsett at handlingen mv. kunne virke krenkende, skremmende, fiendtlig, nedverdiggende eller ydmykende, er også av betydning. Andre momenter i denne vurderingen er krenkelsens grovhet, under hvilke omstendigheter handlingen mv. fant sted, om fornærmede har gjort oppmerksom på at atferden føles krenkende, samt fornærmedes reaksjon. Lovens forarbeider understreker at det ikke oppstilles et generelt krav om at fornærmede klart har gitt uttrykk for at handlingen mv. er uønsket. Listen over vurderingsmomenter er ikke uttømmende og må utfylles gjennom praksis.

Diskrimineringsloven pålegger arbeidsgiver og ledelsen i organisasjoner eller utdanningsinstitusjoner innenfor sitt ansvarsområde å forebygge og søke å hindre at det skjer trakassering i strid med loven, jf. § 5 tredje ledd.

Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda fører tilsyn med og skal medvirke til gjennomføringen av loven, jf. diskrimineringsloven § 13.

### 9.8.3 EU

Trakassering er særskilt nevnt i EUs rådsdirektiv 2000/78/EF om likebehandling i arbeidslivet. Ifølge artikkel 2 nr. 3 forbys forskjellsbehandling på grunn av funksjonsnedsettelse, og trakassering betraktes som forskjellsbehandling «når en uønsket opptreden i relation til en av de i artikkel 1 anførte grunde finder sted med det formål eller den virkning at krænke en persons værdighet og skabe et truende, fjendtlig, nedverdiggende, ydmygende eller ubehageligt klima».

### 9.8.4 Nordisk rett

#### 9.8.4.1 Dansk rett

Lov om forbud mot forskjellsbehandling i arbeidslivet (lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. (lov nr. 31 af 12/01/2005) forbyr trakassering («chikane»), jf. § 1 fjerde ledd. «Chikane» har samme betydning som trakassering i norsk diskrimineringslovgivning. Ifølge loven skal sjikane «betraktes som forskelsbehandling, når en uønsket optræden i relation til [...] handicap finder sted med det formål eller den virkning at krænke en persons værdighet og skabe et truende, fjendtligt, nedverdiggende, ydmykende eller ubehageligt klima for den pågældende».

#### 9.8.4.2 Finsk rett

I lov om likebehandling (lag om likabehandling 20.1.2004/21) anses trakassering som diskriminering, jf. § 6 tredje ledd. Trakassering skal betraktes som diskriminering dersom «upsåtlig eller faktisk kränkning av en persons eller människogrups värdighet och integritet så att en hotfull, fiendtlig, förnedrande, förödmjukande eller aggressiv stämning skapas». Ordlyden i denne bestemmelsen svarer til artikkel 2 nr. 3 i EUs rådsdirektiv 2000/78/EF om likebehandling i arbeidslivet.

Ifølge forarbeidene (Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om tryggande av jämlikhet samt ändring av vissa lager som har samband med den (RP 44/2003 rd)) er det stilt et krav om relativt alvorlig atferd for at trakassering skal rammes av forbudet. Det kreves i tillegg at gjerningspersonen burde ha visst at hans opptreden krenket en annen person. Også trakassering rettet mot en menneskegruppe omfattes av den finske loven. Ifølge forarbeidene skal loven ikke begrense Grunnloven § 12 om ytringsfrihet.

Den finske arbeidsmiljøloven (arbetarskyddslagen (lag 23.8.2002/738)) § 8 første ledd første punktum lyder:

«Arbetsgivaren är skyldig att gjennom nödvändiga åtgärder sörja för arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet»

Dette innebærer at dersom arbeidsgiveren får kunnskap om at trakassering foregår på arbeidsplassen, pålegger loven i tillegg arbeidsgiveren å iverksette tiltak for å stanse trakasseringen, jf. § 28.

#### 9.8.4.3 Svensk rett

Den svenske loven om forbud mot diskriminering (lag (2003: 307) om förbud mot diskriminering) forbyr diskriminering på grunn av blant annet funksjonsnedsettelse. Trakassering defineres som diskriminering og omfattes således av forbudet. Trakassering angis som «ett uppträdande som kränker en persons värdighet...», jf. § 3 tredje ledd. Det fremheves i forarbeidene at en viktig del av beskyttelsen mot trakassering nettopp er at det er fornærmede som avgjør om handlingen, unnlatelsen eller ytringen er uønsket og krenkende. «Avgörande för om diskriminering är för handen är om en diskriminerande effekt uppstår – inte vad som åsyftats eller eftersträvat», heter det i Regeringens proposition 2002/03:65 Ett utvidgat skydd mot diskriminering, s. 97.

Det er forbudt for arbeidsgivere å trakassere arbeidssøker eller arbeidstaker med nedsatt funksjonsevne, jf. loven om forbud mot diskriminering



i arbeidslivet på grunn av nedsatt funksjonsevne (lag (1999: 132) om forbud mot diskriminering i arbeidslivet på grunn av funksjonshinder) § 4 a. Med trakassering menes en opptreden som krenker en arbeidstakers eller arbeidssøkers verdighet og som henger sammen med blant annet funksjonsnedsettelse («funksjonshinder»). Loven omfatter også trakassering mellom arbeidstakere, jf. § 9.

En arbeidsgiver som får kunnskap om at en arbeidstaker anser seg utsatt for trakassering av en annen arbeidstaker, har plikt til å utrede omstendighetene rundt trakasseringen og iverksette tiltak for å hindre fortsatt trakassering.

Det er også et forbud mot å trakassere etter lov om likebehandling av studenter i høyskolen (lag (2001: 1286) om likabehandling av studenter i høyskolan), jf. § 8 a. Trakasseringsforbudet er utformet på samme måte som i loven om forbud mot diskriminering og loven om forbud mot diskriminering i arbeidslivet på grunn av nedsatt funksjonsevne. Vernet mot trakassering omfatter studenter og søkere.

Høyskoler har en plikt til å iverksette aktive tiltak («aktive åtgärder») ifølge lovens § 3. Høyskolene skal forbygge og forhindre trakassering, jf. § 4. Ifølge § 5 skal høyskolene utarbeide en plan som skal innholde en oversikt over de tiltak som kreves for å fremme studentenes like rettigheter. Høyskolene er pliktig til å utrede og påbegynne nødvendige tiltak for å forhindre at trakassering fortsetter.

### 9.8.5 Utvalgets forslag

Utvalget behandler forbudet mot trakassering i kapittel 10.6, på s. 174 flg. i utredningen.

Utvalget foreslår et eksplisitt forbud mot trakassering på grunn av funksjonsnedsettelse i sitt forslag til § 5 første ledd. Utvalget mener at bestemmelsene som beskytter mot trakassering i norsk rett i dag har klare begrensninger. Utvalget ser behov for et sterkere sivilrettslig vern mot slik atferd. Et vern mot trakassering hører naturlig sammen med et vern mot diskriminering. Trakassering er en særlig form for diskriminering som kjennetegnes ved sin krenkende og nedverdiggende karakter.

Utvalget viser til at et uttrykkelig forbud mot trakassering inngår som en del av diskrimineringsvernet både i arbeidsmiljøloven, likestillingsloven og i diskrimineringsloven. Utvalget legger vekt på hensynet til harmonisering med de andre lovene når det gjelder trakassering, samt hensynet til brukervennlighet.

Utvalget foreslår at forbudet mot trakassering skal defineres i loven. Med trakassering menes «handlinger, unnlater eller ytringer som virker eller har til formål å virke krenkende, skremmende, fiendtlig, nedverdiggende eller ydmykende». Det skal foretas både en subjektiv og en objektiv vurdering av om vilkårene for trakassering er oppfylt. Utvalget viser til at det skal legges vekt på fornærmedes subjektive oppfatning av hendelsen, samtidig som handlingen, unnlatelsen eller ytringen må ha en viss alvorlighetsgrad. Både den tilsiktede og den utilsiktede trakasseringen bør ifølge utvalget rammes. EUs rådsdirektiv 2000/78/EF inneholder i artikkel 2 nr. 3 et generelt krav (uønsket opptreden) og et minimumskrav (truende, fiendtlig, nedverdiggende, ydmykende). Utvalgets forslag til lovtekst skiller seg noe fra definisjonen i direktivet, men innholdsmessig rammer bestemmelsene i hovedsak likt. Etter utvalgets mening bør beskyttelsen i en ny norsk lov være minst like omfattende som minimumskravet i direktivet.

Utvalget er delt med hensyn til om trakasseringsforbudet skal omfatte tidligere, fremtidig, antatt nedsatt funksjonsevne og andre personers nedsatt funksjonsevne. Utvalgets *flertall* (Buvik, Fjellanger, Larsen, Remen, Stenberg, Syse og Tøssebro) mener det ikke bør være avgjørende om den trakasserte selv har nedsatt funksjonsevne. Det kan blant annet tenkes trakassering knyttet til tidligere funksjonsnedsettelser, antakelser om at funksjonsevnen er nedsatt, og til at en nærstående person har nedsatt funksjonsevne. *Flertallet* mener at klarhetshensyn tilsier at dette fremgår uttrykkelig i lovteksten.

Et *mindretall* (medlemmene Moshuus og Strøm) mener at oppramsingen av funksjonsevne som «har vært nedsatt, vil kunne bli nedsatt, antas å være nedsatt, samt (...) andre personers nedsatte funksjonsevne» er inkludert i trakasseringsbestemmelsen, og ikke bør stå i lovteksten. Mindretallet viser til deres begrunnelse i utredningens kapittel 10.4.5 om diskrimineringsgrunnlaget, se kapittel 9.4.6.3. Ifølge mindretallet bør nedsatt funksjonsevne tolkes snevrere i sammenheng med trakassering enn i forhold til diskrimineringsbestemmelsen, blant annet slik at det skal mer til for at tidligere funksjonsnedsettelser, antakelser om nedsatt funksjonsevne, samt nærståendes funksjonsevne omfattes av trakasseringsvernet. Bevisituasjonen for slike forhold er ifølge mindretallet vanskelig håndterbare, særlig tatt i betraktning av at det også gjelder en delt bevisbyrde, og at risikoen for uheldige resultater dermed er stor. Behovet for en særlig beskyttelse knyttet til disse for-

hold vil dessuten ifølge mindretallet være liten. Mindretallet viser til at det i arbeidslivet uansett gjelder et alminnelig forbud mot trakassering uavhengig av årsak, jf. arbeidsmiljøloven § 4-3 tredje ledd, og at det i opplæringslova (lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa) kapittel 9 a er det også bestemmelser om det psykososiale miljøet.

Utvalget foreslår en egen vernebestemmelse som forplikter arbeidsgiver og ledelsen i organisasjoner eller utdanningsinstitusjoner til å forebygge og søke å hindre at det skjer trakassering innenfor sitt ansvarsområde. Utvalget mener at hensynet til harmoni i diskrimineringsbeskyttelsen taler for en tilsvarende vernebestemmelse i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven på linje med likestillingsloven og diskrimineringsloven. Etter utvalgets syn vil en vernebestemmelse virke bevisstgjørende og skape større forståelse for problemer knyttet til trakassering, og fremtvinge en «føre-var holdning» i virksomheter der faren for trakassering trolig er størst. Etter utvalgets syn er et forbyggende vern særlig viktig ettersom trakassering medfører personlig krenkelser av en viss alvorlighetsgrad. Utvalget mener at lovforslaget i stor grad kan sees som en presisering og synliggjøring av plikten som allerede gjelder etter arbeidsmiljøloven, likestillingsloven og diskrimineringsloven.

Utvalget foreslår at trakasseringsbestemmelsen og vernebestemmelsen håndheves av Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda, se nærmere i kapittel 14.5.1.

### 9.8.6 Høringsinstansenes syn

Blant de høringsinstansene som støtter lovforslaget generelt, er det bare et fåtall som uttaler seg spesielt til forslaget om forbud mot trakassering. *HIV Norge* påpeker at lovforslaget bør inneholde et klart forbud mot trakassering.

*Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)*, *Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)*, *Arbeidsgiverforeningen NAVO*, *KS* og *Advokatforeningen* er alle enig med utvalgets mindretall om at forbudet mot trakassering omfatter trakassering på grunnlag av funksjonsevne som er nedsatt, har vært nedsatt, vil kunne bli nedsatt eller antas å være nedsatt, samt trakassering på grunnlag av andre personers nedsatte funksjonsevne bør utgå av lovteksten. *KS* mener at en svært vid tolkning av begrepet kan få uheldige konsekvenser, og viser i tillegg til at bestemmelsen er vanskelig å håndtere. Et alternativt forslag er ifølge *KS* at det presiseres i forarbeidene at trakasseringens vern omfatter

funksjonsevne «som er nedsatt, har vært nedsatt, vil kunne bli nedsatt eller antas å være nedsatt, samt trakassering på grunnlag av andre personers nedsatte funksjonsevne» er unntatt fra objektivt erstatningsansvar og delt bevisbyrde. Dette vil ifølge *KS* si at det skal en mer alvorlig og varig funksjonsnedsettelse til for at bestemmelsen skal kunne komme til anvendelse. Advokatforeningen mener at forslaget til definisjonen gir lite eller ingen veiledning. Advokatforeningen viser også til at forslaget ikke gir svar på en rekke øvrige avgrensninger knyttet til funksjonsnedsettelsen. *KS* og *NHO* fremfører liknende synspunkter.

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg til utvalgets forslag til vernebestemmelse.

### 9.8.7 Departementets vurdering

Departementet støtter utvalgets forslag om et særskilt forbud mot trakassering. Dagens lovverk mangler en generell bestemmelse om trakassering på grunn av funksjonsnedsettelse, utover vernet mot trakassering i arbeidslivet.

Departementet mener at trakassering på grunn av nedsatt funksjonsevne, både i arbeidslivet og i samfunnet for øvrig, er uakseptabelt. Et uttrykkelig forbud vil gi et viktig signal om at denne typen atferd ikke aksepteres og sikre lovgivningens beskyttelse mot slik atferd på alle samfunnsområder.

Trakassering kan skje i form av aktive handlinger, som fysisk plaging eller ødeleggelser. Trakassering kan også bestå av unnlater, for eksempel utfrysning og andre former for sosial utelukkelse. Til forskjell fra diskrimineringsforbudet, vil forbudet mot trakassering også kunne ramme ytringer. Forbudet mot trakasserende ytringer må imidlertid ses i lys av ytringsfriheten. Det er bare ytringer som konkret er rettet mot en eller flere bestemte personer og for øvrig oppfyller vilkårene i forbudet, som kan regnes som trakassering.

Departementet foreslår at forbudet utformes slik at trakassering omfatter både atferd som har krenkende formål og atferd som faktisk virker krenkende. Det skal ikke være nødvendig å påvise trakasserende hensikt eller motiv, det er tilstrekkelig å vise at atferden virket trakasserende.

Ved vurderingen av om atferden virker krenkende, foreslår departementet at det må tas utgangspunkt i den fornærmedes subjektive opplevelse av atferden. Departementet viser til at det må være et grunnkrav at den trakasserte opplever atferden som uønsket. Videre innebærer kravet om krenkende virkning at det må dreie seg om en negativ opplevelse av en viss styrke og alvorlig-

hetsgrad. Alternativene «skremmende, fiendtlig, nedverdiggende eller ydmykende», må forstås på samme måte. Alle disse begrepene beskriver subjektive forhold. EUs rådsdirektiv 2000/78/EF bruker begrepet «uønsket opptreden», hvilket peker i retning av at det er den enkeltes subjektive oppfatning som er det sentrale. Utgangspunktet og hovedfokus må følgelig rettes mot fornærmedes egen oppfatning av den aktuelle atferden. Hvert trakasseringstilfelle bør vurderes konkret; ulike personer vil ha ulike terskler for hva de oppfatter som trakassering.

Departementet legger til grunn at det er problematisk å oppstille mer objektive og generelle retningslinjer for hva slags atferd som vil rammes. Departementet mener imidlertid at en mer objektiv vurdering vil måtte supplere den subjektive vurderingen som i utgangspunktet legges til grunn. Subjektive følelser av krenkelse kan ikke være tilstrekkelig for å konstatere trakassering uten at dette også har en viss forankring, etter en mer objektiv vurdering av de faktiske forholdene. Atferd som er plagsom og irriterende, men ikke av en viss alvorlighetsgrad, kvalifiserer ikke til trakassering. På den annen side, dersom en arbeidsgiver til stadighet pålegger plikter overfor en arbeidstaker med nedsatt funksjonsevne, vel vitende om at arbeidstakeren ikke vil klare å utføre oppgavene på grunn av funksjonsnedsettelsen, vil dette kunne anses som trakassering.

Hvorvidt det foreligger trakassering vil etter departementets syn bero på en konkret helhetsvurdering. Det vil blant annet vil ha betydning om den ansvarlige forsto eller burde ha forstått at atferden fikk krenkende virkning for den fornærmede, og om fornærmede har gjort oppmerksom på sin reaksjon, eller på annen måte ytret at atferden var uønsket. Departementet mener at den ansvarlige da vil ha fått en oppfordring om å revurdere og korrigere sin atferd. Det må likevel understrekes at det ikke oppstilles et generelt krav om at fornærmede klart har gitt uttrykk for at handlingen mv. er uønsket.

Departementet foreslår at forbudet mot trakassering skal være absolutt. En saklighetsvurdering som foreskrevet for diskriminering i departementets forslag til § 4 fjerde ledd kan ikke frita handlingen, unnlattelsen eller ytringen fra å defineres som forbudt trakassering. Departementet ser ikke behov for noen sikkerhetsventil for berettigete former for trakassering, da selve begrepet er avgrenset til krenkelser av en viss alvorlighetsgrad. I tilfeller der den ansvarlige ikke mente å påføre krenkelser, og heller ikke var seg bevisst at det oppsto

krenkelser, vil dette få betydning for sanksjonsfastsettelsen, se kapittel 15.2.

Departementet går i likhet med utvalgets flertall inn for et vern mot trakassering på grunn av funksjonsevne som er nedsatt, antas å være nedsatt, har vært nedsatt eller vil kunne bli nedsatt, samt trakassering på grunn av forhold til annen person med nedsatt funksjonsevne.

Departementet mener at det er behov for et vern mot trakassering knyttet til disse situasjonene. Når det gjelder behovet for et vern mot trakassering på grunn av eksisterende nedsatt funksjonsevne, viser det til fremstillingen ovenfor.

Det kan tenkes trakassering på grunn av antakelser om nedsatt funksjonsevne. Et eksempel kan være at en person ikke får leie en leilighet fordi utleier antar at den som ønsker å leie har en psykisk lidelse.

Krenkelser knyttet til en tidligere funksjonsnedsettelse kan også tenkes, for eksempel at en arbeidstaker blir plaget på jobben fordi vedkommende tidligere har hatt en psykisk lidelse.

Trakassering på grunn av fremtidig nedsatt funksjonsevne kan også tenkes. Et eksempel på trakassering på dette grunnlag kan være plaging av en kollega med hiv. En hiv-smittet arbeidstaker kan bli utsatt for trakassering som følge av uberettiget frykt for smitte, for eksempel i forbindelse med bruk av felles toalett eller felles kjøkken.

Det kan også være behov for et vern mot trakassering på grunn av en persons forhold til en person med nedsatt funksjonsevne. Et eksempel kan være trakassering av søsken til barn med funksjonsnedsettelse på skolen eller i et nabolag. Departementet mener at slike trakasseringssituasjoner ikke er upraktiske.

Departementet er ikke enig med mindretallet i at nedsatt funksjonsevne bør tolkes snevrere i sammenheng med trakassering enn i forhold til diskrimineringsbestemmelsen. Departementet mener tvert imot at det er grunn til å behandle diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne likt i forhold til diskriminering og trakassering. Når det gjelder anførselen fra mindretallet i utvalget og KS, NHO mfl. om at bevissituasjonen blir vanskelig å håndtere, særlig den delte bevisbyrden. Departementet mener at dette ikke bør være avgjørende. Departementet legger til grunn at den som mener seg trakassert på disse grunnlagene må sannsynliggjøre at trakasseringen skyldes antatt, tidligere eller fremtidig nedsatt funksjonsevne eller forhold til en person med nedsatt funksjonsevne.

På samme måte som for trakassering på grunn av eksisterende nedsatt funksjonsevne, mener departementet at det må legges til grunn et krav

om alvorlighet for at handlingen mv. skal bedømmes som trakkasering.

Mindretallet anfører at man allerede har et trakassersvern i arbeidsmiljøloven § 4-3 tredje ledd og i opplæringsloven kapittel 9 a. Selv om det allerede eksisterer trakassersvern i de nevnte lovene, mener departementet likevel at trakassersvernet bør ha et videre virkeområde. Loven gjelder på alle samfunnsområder, jf. diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 2 første ledd. Departementet ser ingen grunn å begrense forbudet mot trakassering til kun å gjelde i arbeidslivet og på utdanningsområdet.

Når det gjelder KS' anførsler om å gjøre unntak fra reglene om delt bevisbyrde og objektivt erstatningsansvar om antatt, tidligere og fremtidig nedsatt funksjonsevne og andre personers nedsatt funksjonsevne, mener departementet at alvorlighetskravet i seg selv tilstrekkelig begrenser den krenkedes muligheter for å kunne benytte seg av trakassersvernet.

I likhet med flertallet mener departementet at omfanget av forbudet mot trakassering bør tydeliggjøres i lovteksten, og kan derfor ikke støtte mindretallet og innvendingene fra Advokatforeningen mfl. Det vises til at samme løsning også foreslås i den tilsvarende bestemmelsen om vern mot diskriminering, jf. departementets lovforslag § 4 femte ledd og kapittel 9.4.8.3.

Departementet støtter utvalgets lovforslag, men foreslår en noe annerledes utforming av bestemmelsen. Departementet foreslår at det bør stå «[...] er nedsatt, antas å være nedsatt, har vært nedsatt eller vil kunne bli nedsatt», slik at grunnlagene kommer i en logisk og tidmessig riktig rekkefølge. Når det gjelder diskriminering på grunn av andre personers nedsatte funksjonsevne har departementet sett behov for å presisere i lovteksten at trakasseringen skjer på grunn av en persons forhold til annen person med nedsatt funksjonsevne. På denne måten stadfestes at det må være en viss tilknytning mellom den som diskrimineres og personen med nedsatt funksjonsevne.

Departementet mener at en vernebestemmelse mot trakassering som forplikter arbeidsgiver og ledelsen i organisasjoner og utdanningsinstitusjoner vil forebygge mulige trakasseringer både i og utenfor arbeidslivet. Departementet ser flere fordeler ved et slikt krav til forebygging. Det vil stimulere de ansvarlige til å forhindre at trakassering oppstår. I tillegg vil en lovfestet plikt til å forebygge trakkasering fremme bevisstgjøring og skape større forståelse for problemer knyttet til trakasse-

ring. Etter departementets syn er trakassering en stor påkjenning for den som blir utsatt for dette, slik at plikt til forebygging er særlig viktig.

Departementet foreslår at vernebestemmelsen skal håndheves av Likestillings- og diskrimineringsombudet, se nærmere om håndheving i kapittel 14.5.3.

## **9.9 Forbud mot instruks om å diskriminere, trakassere eller gjøre bruk av gjengjeldelse**

### **9.9.1 Innledning**

EUs rådsdirektiv 2000/78/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling i arbeidslivet fastsetter et forbud mot instruks om å diskriminere. I dette kapitlet behandles spørsmålet om det bør være et forbud mot instruks om å diskriminere, trakassere eller gjøre bruk av gjengjeldelse i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, samt den nærmere utformingen av et slikt forbud.

Med instruks menes ordre, retningslinjer, formaninger, befalinger mv. overfor en eller flere personer om å diskriminere.

### **9.9.2 Gjeldende rett**

Arbeidsmiljøloven (lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.) § 13-1 (2) har ingen bestemmelse om forbud mot instruks om å diskriminere. I likestillingsloven (lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene) er det tatt inn et forbud mot instruks om handlinger i strid med bestemmelser i likestillingsloven, jf. lovens § 3 sjettede ledd. Diskrimineringsloven har et forbud mot å gi instruks om å diskriminere eller trakassere på grunnlag av etnisitet, religion mv., jf. lovens § 6. Det samme gjelder instruks om gjengjeldelse i strid med lovens § 9.

### **9.9.3 EU**

EUs rådsdirektiv 2000/78/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling i arbeidslivet har i artikkel 2 nr. 4, jf. nr. 1, et forbud mot instruks om å diskriminere noen på grunn av blant annet nedsatt funksjonsevne («handicap»). Bakgrunnen for bestemmelsen er at også den som står bak diskrimineringen bør rammes av forbudet, uavhengig av om instruksjonen får konkrete diskriminerende følger eller ikke.

### 9.9.4 Nordisk rett

#### 9.9.4.1 Dansk rett

Lov om forbud mot forskjellsbehandling i arbeidslivet (lov nr. 31 af 12/01/2005 om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet) § 1 femte ledd inneholder et forbud mot å gi instruks om å forskjellsbehandle en person blant annet på grunn av nedsatt funksjonsevne («handicap»). I loven er det ikke presisert noe særskilt forbud mot å gi instruks om å trakassere. Ifølge lovens § 1 fjerde ledd skal trakassering («chikane») betraktes som forskjellsbehandling. Dette medfører i praksis at det er et forbud mot å gi instruks om å trakassere.

#### 9.9.4.2 Finsk rett

Lov om likebehandling (lag om likabehandling 20.1.2004/21) fastsetter et forbud mot å gi instruks eller «befallningar att diskriminera», jf. § 6 annet ledd nr. 4. I loven er det ikke inntatt et særskilt forbud mot å gi instruks om å diskriminere, men det følger av loven at trakassering («trakasserier») betraktes som diskriminering. Dette fører til at det også er et forbud mot å gi instruks om å trakassere.

#### 9.9.4.3 Svensk rett

Lov om forbud mot diskriminering (lag (2003: 307) om förbud mot diskriminering) angir et forbud mot å gi instruks om å diskriminere, jf. § 3 nr. 5. Det er i samme bestemmelse presisert at det må foreligge et over- og underordningsforhold mellom den som gir instruks og den som mottar den for at forbudet mot instruks skal kunne gjøres gjeldende. Det er ikke inntatt noe særskilt forbud mot å gi instruks om å trakassere i loven. Ifølge lovens § 3 nr. 3 skal trakassering («trakasserier») anses som diskriminering. Dette medfører i praksis at det er et forbud mot å gi instruks om å trakassere.

### 9.9.5 Utvalgets forslag

Utvalget omtaler forbudet mot instruks i kapittel 10.7 på s. 176 i utredningen.

Utvalget foreslår et forbud mot å gi instruks om å diskriminere eller trakassere på grunn av nedsatt funksjonsevne, samt mot å gi instruks om gjengjeldelse over noen som har fremmet klage eller som har gitt uttrykk for at klage kan bli fremmet.

Utvalget antar at et uttrykkelig forbud vil gi en preventiv effekt og ha signalverdi. Videre anser utvalget at en instruks er like klanderverdig som selve diskrimineringen, ettersom det kan bero på tilfeldigheter om instruksens faktisk leder til diskriminering eller ikke. Utvalget mener også at hensy-

net til harmoni taler for at forbudet får generell rekkevidde i likhet med likestillingsloven og diskrimineringsloven.

### 9.9.6 Høringsinstansenes syn

*Rogaland Fylkeskommune, Nordland Fylkeskommune, Kongsberg kommune, Afasiforbundet i Norge og Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité* er alle positive til utvalgets lovforslag, uten å kommentere det ytterligere.

### 9.9.7 Departementets vurdering

Departementet deler utvalgets oppfatning om at det er behov for en egen bestemmelse som forbyr instruks om å diskriminere og trakassere og gi instruks om gjengjeldelse, og foreslår at et slikt forbud inntas i en egen bestemmelse i § 7 i loven. Departementet mener at et forbud mot slike instruks i seg selv vil kunne ha en preventiv effekt, samtidig som symbolverdien av en slik bestemmelse ikke må undervurderes.

Departementet viser til at det med instruks forstås ordre, retningslinjer, formaninger, befalinger mv. overfor en eller flere personer om å diskriminere. Implisitt i begrepet instruks ligger at det må foreligge et underordnings-, lydighets- eller avhengighetsforhold mellom den som gir instruks og den som utfører den. Særlig aktuelt er forholdet mellom en arbeidsgiver og en arbeidstaker, men også andre relasjoner vil være omfattet. For eksempel vil en situasjon der en boligeier har bedt en profesjonell eiendomsmegler om å forestå salget av en bolig, og i den anledning har gitt beskjed om at huset ikke skal selges til personer med nedsatt hørsel, rammes. Hvis derimot en arbeidstaker oppfordrer en arbeidskollega til å diskriminere en pasient, en elev eller liknende på grunn av funksjonsnedsettelse og det ikke består et over-/underordningsforhold mellom dem, vil ikke denne situasjonen være omfattet av forbudet. Uten en forpliktende «instruksjonsmyndighet» vil ytringen være et ønske eller en forespørsel til den andre om å diskriminere, og vil ikke kunne anses som en instruks. Slike handlinger vil imidlertid kunne rammes av departementets forslag om forbud mot medvirkning til diskriminering i § 4 sjettede ledd, jf. kapittel 9.11.5.

I mange tilfeller vil slike instruks allerede være omfattet av det allmenne diskrimineringsforbudet som foreslås i § 4 første ledd, forutsatt at noen faktisk blir diskriminert som følge av instruks.

Departementet ser, i likhet med utvalget, behov for å klargjøre at instruks om å diskriminere på grunn av nedsatt funksjonsevne rammes, uavhengig av om den har fått en konkret diskriminerende virkning eller ikke. Det kan bero på tilfeldigheter hvorvidt diskrimineringen faktisk blir iverksatt på grunnlag av instruks. Gjerningsbeskrivelsen vil med andre ord være oppfylt fra instruks-giverens side i og med instruks, uavhengig av om den handling eller unnlattelse instruks krever er foretatt. Instruks om å trakassere eller å gjøre bruk av gjengjeldelse vurderes på samme måte. I noen tilfeller vil en slik instruks kunne rammes direkte av trakasseringsforbudet i § 6 eller forbudet mot gjengjeldelse i § 8, men det vil ikke nødvendigvis gjelde bestandig.

Forbudet mot instruks om å diskriminere, trakassere eller gjøre bruk av gjengjeldelse gjelder både i forhold til enkelttilfeller og generelle instruks.

Det overordnede formålet med diskrimineringsvernet er å hindre at mennesker utsettes for diskriminering. Etter departementets vurdering er formålet med forbudet mot instruks strengt tatt ikke å ramme den diskriminerende hensikten, men å bidra til å hindre at den instruerte skal føle seg forpliktet til å diskriminere. Reguleringen bør være innrettet slik at instruks om å diskriminere mister sin forpliktende karakter. Instruksens forpliktende karakter henger sammen med at instruks-giveren er i posisjon til å reagere negativt dersom instruks ikke følges. I arbeidsforhold vil for eksempel en arbeidsgiver kunne sanksjonere brudd på instruks. Dette følger av den alminnelige og ulovfestede lydighetsplikten. Selv om instruks er ulovlig, vil en arbeidstaker ikke kunne se helt bort fra den. Vedkommende vil enten bryte loven eller bryte instruks, og risikerer i begge tilfeller negative konsekvenser.

På bakgrunn av dette mener departementet at instruksforbudets formål og effektivitet vil sikres bedre ved å forby gjengjeldelse overfor en person som ikke følger en slik instruks, se også kapittel 9.10.7. om forbud mot gjengjeldelse. Departementet foreslår derfor at denne bestemmelsen også inneholder et uttrykkelig forbud mot at det gjøres bruk av gjengjeldelse overfor personer som ikke følger en instruks om å diskriminere.

Dersom den handlingen eller unnlattelsen det instrueres om faller inn under unntaksbestemmelsen i § 4 femte ledd (saklighets- og forholdsmessighetsvurdering), vil det være tillatt å instruere. Tilsvarende vil instruks om gjengjeldelse kunne være tillatt, i den grad selve gjengjeldelsen ikke rammes av forbudet i § 8 første ledd fordi kla-

geren har opptrådt grovt uaktsomt. Da trakasseringsforbudet er absolutt, jf. kapittel 9.8.7, vil det imidlertid aldri være tillatt å instruere om å trakassere.

Departementet ser ingen grunn til at brudd på instruksforbudet skal kunne utløse krav på oppreisning eller erstatning. Hensynet til den instruerte sikres tilskrekkelig gjennom forbudet mot gjengjeldelse. Departementet foreslår imidlertid at Likestillings- og diskrimineringsnemnda, eller i hastetilfeller Likestillings- og diskrimineringsombudet, skal kunne pålegge retting av en stående instruks mv., se kapittel 15.2.6.

## 9.10 Forbud mot gjengjeldelse

### 9.10.1 Innledning

I dette kapitlet behandles spørsmålet om det bør være et forbud mot gjengjeldelse i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, samt den nærmere avgrensningen av et eventuelt forbud. Med gjengjeldelse forstås en reaksjon eller sanksjon av den som for eksempel påpeker at trakassering eller diskriminering av en person med nedsatt funksjonsevne finner sted på en arbeidsplass.

### 9.10.2 Gjeldende rett

#### 9.10.2.1 Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven (lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.) § 2-4 første ledd gir arbeidstaker rett til å varsle om krittikkverdige forhold i virksomheten. Etter § 2-4 annet ledd skal arbeidstakers fremgangsmåte ved varslingen være forsvarlig.

Ifølge arbeidsmiljøloven § 2-5 første ledd er gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med § 2-4 forbudt.

#### 9.10.2.2 Likestillingsloven

Likestillingsloven (lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene) forbyr bruk av gjengjeldelse overfor noen som har fremmet klage over brudd på bestemmelser i loven, eller som har gitt uttrykk for at klage kan bli fremmet, jf. § 3 femte ledd. Bestemmelsen gjelder ikke dersom klageren har opptrådt grovt uaktsomt. Formålet med å begrense vernet på denne måten, er å hindre at det fremmes useriøse eller falske anklager om diskriminering. Den vernede interessen som skal beskyttes er fornærmedes og eventuelt andres frihet til å forfølge en diskriminerings sak. Den er ikke like beskyttelsesverdig når klageren eller vit-

net har opptrådt grovt uaktsomt. Forbudet mot gjengjeldelse gjelder tilsvarende for vitner.

#### 9.10.2.3 Diskrimineringsloven

Diskrimineringsloven (lov 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.) forbyr bruk av gjengjeldelse overfor noen som har fremmet klage over brudd på bestemmelser i loven, eller som har gitt uttrykk for at klage kan bli fremmet, jf. § 9 første ledd. Bestemmelsen gjelder ikke dersom klageren har opptrådt grovt uaktsomt. Forbudet mot gjengjeldelse gjelder tilsvarende for vitner, jf. § 9 annet ledd.

### 9.10.3 EU

EUs rådsdirektiv 2000/78/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling i arbeidslivet pålegger medlemsstatene å innføre nødvendige bestemmelser for å beskytte arbeidstakere mot ufordelaktig behandling som følge av at arbeidstakeren har tatt opp, påklaget eller forfulgt en sak om diskriminering, jf. artikkel 11.

Direktivet fastsetter ikke noe spesifikt krav om at vitner skal ha samme vern som en arbeidstaker når det gjelder forbud mot gjengjeldelse.

### 9.10.4 Nordisk rett

#### 9.10.4.1 Dansk rett

Lov om forbud mot forskjellsbehandling i arbeidslivet (lov nr. 31 af 12/01/2005 om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.) har ikke et spesifikt forbud mot gjengjeldelse. Likevel er det antatt at et forbud mot gjengjeldelse gjelder, da EUs rådsdirektiv 2000/78/EF er en del av den danske lovgivningen.

#### 9.10.4.2 Finsk rett

Lov om likebehandling (lag om likabehandling 20.1.2004/21) har et forbud mot gjengjeldelse («repressalier») i § 8. Bestemmelsen går ut på at ingen skal stilles i en dårligere posisjon eller at det skal få negative konsekvenser om man har fremmet klage eller ivaretatt prinsippet om likebehandling.

Ettersom ingen skal stilles i dårligere posisjon, omfattes også vitner av forbudet mot gjengjeldelse.

#### 9.10.4.3 Svensk rett

Loven om forbud mot diskriminering (lag (2003: 307) om förbud mot diskriminering) inneholder et forbud mot gjengjeldelse («repressalier») i § 14.

Forbudet gjelder gjengjeldelse mot den som har anmeldt eller påtalt en diskriminering, eller medvirket i en utredning om diskriminering. Det kreves at diskrimineringen har blitt tatt opp med utgangspunkt i lov om forbud mot diskriminering.

Det legges til grunn en vid tolkning av formen for klagemål eller liknende som skal til for at en person anses å ha påtalt diskrimineringen.

I arbeidslivet, jf. lov om forbud mot diskriminering i arbeidslivet på grunn av funksjonsnedsettelse (lag (1999: 132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder) § 8, legges det til grunn at arbeidstakere som har anvendt sin rett til å få et spørsmål om diskriminering prøvd er omfattet av forbudet mot gjengjeldelse. Det samme gjelder den som har underrettet sin fagorganisasjon eller noen av ombudsmennene om et mulig diskrimineringstilfelle.

For å komme inn under forbudet anses det tilstrekkelig at en person har medvirket i en utredning i henhold til loven om forbud mot diskriminering. Det vil si at personen for egen del eller til støtte for en annen har tatt opp et diskrimineringstilfelle, eller har gitt opplysninger i forbindelse med utredning av saken. Det kreves ikke at klagen skal være skriftlig eller at den skal være rettet til noen form for tilsynsorgan, men det er tilstrekkelig at vedkommende har tatt opp en diskriminerende handling med sin overordnede.

Forbudet mot gjengjeldelse forutsetter ikke at en endelig prøving av saken viser at det faktisk har forekommet diskriminering. Reglene om delt bevisbyrde gjelder også ved gjengjeldelse, se kapittel 11.1.7.

### 9.10.5 Utvalgets forslag

Utvalget omtaler forbudet mot gjengjeldelse i kapittel 10.8 på s. 178 i utredningen.

Utvalget foreslår å innta et forbud mot gjengjeldelse i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Ifølge utvalget vil et forbud mot gjengjeldelse styrke rettssikkerheten for den diskriminerte og fremme effektiv håndheving av vernet. Utvalget viser til forbudet mot gjengjeldelse i den tidligere arbeidsmiljøloven § 54 G. Dette forbudet er senere avløst av et forbud mot gjengjeldelse overfor arbeidstaker som varsler om kritikkverdige forhold i virksomheten, jf. arbeidsmiljølov § 2-5 første ledd. Utvalget mener at hensynene bak forbudet mot gjengjeldelse gjør seg gjeldende også på andre samfunnsområder enn arbeidslivet. Å gi forbudet en generell rekkevidde vil også fremme harmoni i diskrimineringsbeskyttelsen.

Kretsen av personer som beskyttes mot gjengjeldelse, er ifølge utvalget den som mener å være diskriminert, andre personer som har fremmet klagen, samt vitner til den påståtte diskrimineringen. Vitner skal ifølge utvalget forstås vidt, slik at alle som kan bidra med opplysninger om hva som har foregått, er omfattet.

Utvalget mener at den forbudte gjengjeldelsen kan bestå av ulike typer handlinger, unnlater eller ytringer. Et felles krav er ifølge utvalget at det må dreie seg om behandling av negativ karakter og at det må være årsakssammenheng mellom klagen og den negative behandlingen. Utvalget foreslår at forbudet må avgrenses mot legitime reaksjoner som motsøksmål, og annen imøtegåelse av klagen. Utvalget mener at forbudet mot gjengjeldende ytringer må avgrenses mot ytringsfriheten, på samme måte som trakasseringsforbudet, se kapittel 9.8.5.

Utvalget bemerker at forbudet ikke skal omfatte tilfeller der klageren har opptrådt grovt uaktsomt. En arbeidsgiver vil eksempelvis i utgangspunktet kunne forvente at diskriminerende forhold i virksomheten først tas opp internt. Utvalget viser til at dersom en klager henvender seg direkte til media, vil dette etter en konkret vurdering kunne være en krenkelse av lojalitetsplikten som kan gjøre det rettmessig for arbeidsgiver å reagere.

Utvalget foreslår også et særskilt vern mot gjengjeldelse for en person som ikke har fulgt instruks om å diskriminere. Utvalget presiserer at det ikke må være et vilkår om at det må være fremmet klage om diskriminering for å omfattes av vernet i disse tilfellene. Utvalget viser til at forbudet mot instruks kjennetegnes nettopp ved at instruksene ikke trenger å medføre diskriminering. Det vil være tilstrekkelig å påvise at en instruks om å diskriminere har vært gitt.

#### 9.10.6 Høringsinstansenes syn

*Rogaland fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, Kongsberg kommune, Afasiforbundet i Norge, Norges Idrettsforbund og Olympiske komité* mfl. støtter utvalgets forslag og går inn for et forbud mot gjengjeldelse.

Ingen av høringsinstansene går imot forbudet mot gjengjeldelse.

#### 9.10.7 Departementets vurdering

Departementet støtter utvalgets forslag om å innføre et forbud mot gjengjeldelse.

I en viss utstrekning vil gjengjeldelse allerede være forbudt etter norsk rett, for eksempel kan en

gjengjeldelsehandling rammes av straffeloven. Departementet mener hensynet til synliggjøring uansett tilsier at det tas inn et eksplisitt forbud mot gjengjeldelse i lovteksten.

Den forbudte gjengjeldelsen kan bestå av ulike typer handlinger, unnlater eller ytringer. Et felles krav er imidlertid at det må dreie seg om behandling av negativ karakter, og at det må være årsakssammenheng mellom klagen og den negative behandlingen. Dersom det ikke foreligger årsakssammenheng, er det ikke tale om gjengjeldelse. Det forhold at det er eller vil bli fremmet klage vedrørende diskriminering er med andre ord en nødvendig forutsetning for den ugunstige behandlingen. Tiden som har gått fra klagen og til den ugunstige behandlingen finner sted, må kunne telle med i vurderingen. Dersom det eksempelvis har gått flere år mellom klagen og den ugunstige behandlingen, kan dette tale for at det ikke foreligger noen årsakssammenheng, og dermed ikke gjengjeldelse.

Et vern mot gjengjeldelse vil etter departementets vurdering kunne sikre at den som tar opp en sak om diskriminering, ikke blir utsatt for ufordelaktig behandling fra den som hevdes å ha utøvd den diskriminerende handlingen, som en motreaksjon for å ta opp saken. Formålet er å beskytte den som har tatt opp en diskrimineringssak mot ugunstig behandling som følge av klagen. Vitner i en sak om diskriminering vil kunne ha det samme behovet for vern mot ugunstig behandling.

Etter departementets syn vil et forbud mot gjengjeldelse styrke rettsikkerheten for den diskriminerte og fremme en effektiv håndheving av vernet. Departementet mener at et særskilt forbud vil være nødvendig for å sikre dette, ettersom gjengjeldelsehandlingen er knyttet til klagen og dermed ikke vil falle inn under det alminnelige forbudet mot diskriminering. Departementet mener at hensynene bak gjengjeldelsesforbudet gjør seg gjeldende også på andre samfunnsområder enn arbeidslivet. Tilsvarende bestemmelser finnes i likestillingsloven og diskrimineringsloven, som både omfatter arbeidslivet og andre samfunnsområder. Å gi forbudet en generell rekkevidde vil derfor fremme harmoni i diskrimineringsbeskyttelsen. Departementet går inn for å ikke innskrenke gjeldende vern etter arbeidsmiljøloven, men vil formulere kravet til aktsomhet noe annerledes enn i arbeidsmiljøloven § 2-4 annet ledd. Mens arbeidsmiljøloven § 2-4 annet ledd krever at arbeidstakerens fremgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig, foreslår departementet i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven at forbudet mot gjengjeldelse ikke gjelder dersom klageren har opptrådt



grovt uaktsomt. Departementets forslag er begrunnet i hensynet til at lovteksten harmoniseres med de tilsvarende bestemmelsene i likestillingsloven og diskrimineringsloven, men departementet legger til grunn at det ikke er noen realitetsforskjell mellom arbeidsmiljøloven og de øvrige diskrimineringslovene.

Departementet mener i likhet med utvalget at forbudet må avgrenses mot legitime reaksjoner som motsøksmål, og annen imøtegåelse av klagen. Det er etter departementets syn ikke meningen at forbudet mot gjengjeldelser skal innskrenke arbeidsgivers styringsrett i forhold til å gi advarsler og gjennomføre oppsigelser på ellers saklig grunnlag.

Departementet foreslår i likhet med utvalget at forbudet mot gjengjeldelse også skal omfatte vitner. Vitner skal forstås vidt, slik at alle som kan bidra med opplysninger om hva som har foregått, er omfattet. Departementet mener at enhver som deltar i retning av å få en avklaring i diskriminerings-saken, har behov for beskyttelse mot gjengjeldelse.

Det er et vilkår at forbudet mot gjengjeldelse kommer til anvendelse at det er fremmet klage eller at det er gitt uttrykk for at klage vil bli fremmet. Det må legges til grunn en vid forståelse av hva som skal anses som klage, slik at både klager til arbeidsgiver eller overordnet, til fagforening, til håndhevingsapparatet, til Sivilombudsmannen eller andre forvaltningsmyndigheter og forberedelser til søksmål for domstolene, arbeidsmiljøutvalg, verneombud mv. vil være omfattet.

Hvilke handlinger som regnes som gjengjeldelse vil måtte bero på en konkret vurdering. Type-tilfeller som vil kunne rammes av forbudet kan være en degradering av en arbeidstaker gjennom å frata vedkommende viktige arbeidsoppgaver etter at det er fremmet klage over diskriminering. Når det gjelder negative kommentarer eller trakasserende ytringer, vil det måtte bero på en konkret vurdering om den utgjør brudd på forbudet mot gjengjeldelse. Hvor graverende ytringen er, og om den har bidratt til å skape et truende, fiendtlig, nedverdiggende eller ydmykende miljø, må vektlegges. Arbeidsgiveren må kunne ta til motmæle ved en påstand om diskriminering, men dette må skje i ordnede former. Dersom arbeidsgiveren for eksempel på eget initiativ bringer saken opp i allmøte i sterkt klandrende ordelag, vil en slik atferd etter en konkret vurdering kunne betraktes som gjengjeldelse.

Videre foreslår departementet at forbudet ikke omfatter tilfeller der klageren har opptrådt grovt uaktsomt. Et hovedhensyn bak begrensning

av vernet er å hindre at det fremmes useriøse eller falske anklager om diskriminering. Departementet vil påpeke at denne begrensningen må sees i sammenheng med lojalitetsplikten som gjelder i arbeidsforhold. For eksempel vil arbeidsgiver i utgangspunktet kunne forvente at diskriminerende forhold i virksomheten først tas opp internt. Dersom en klager henvender seg direkte til media uten først å verifisere om anklagen om diskrimineringen var rettmessig, vil dette etter en konkret vurdering kunne være en krenkelse av lojalitetsplikten som kan gjøre det rettmessig for arbeidsgiver å reagere. Departementets forslag innebærer at dersom klageren eller vitnet faktisk forsto eller måtte forstå at klagen var useriøs eller falsk, eller at fremsettelsen av klagen av andre grunner var grovt uaktsomt, er vedkommende ikke beskyttet av lovens vern mot gjengjeldelse. Bedømmelsen av om klageren har opptrådt grovt uaktsomt må baseres på alminnelige sivilrettslige aktsomhetsnormer. Bedømmelsen må skje med grunnlag i klagerens eller vitnets situasjon og forutsetninger.

Departementet foreslår videre, i tråd med utvalgets forslag, at det innføres et særskilt forbud mot gjengjeldelse overfor en person som ikke har fulgt instruks om å diskriminere, se nærmere kapittel 9.9.7.

Departementet foreslår at forbudet mot gjengjeldelse også skal gjelde ved klage på brudd på tilretteleggingsbestemmelsene i §§ 9 og 12. Brudd på disse bestemmelsene anses som diskriminering, se kapittel 10.2.4.8 og kapittel 10.6.4.8. Departementet foreslår at reglene om delt bevisbyrde skal gjelde ved gjengjeldelse, se nærmere om delt bevisbyrde i kapittel 11.1.7.

Departementets forslag til bestemmelse om forbud mot gjengjeldelse er inntatt i utkastet til § 8.

## 9.11 Forbud mot medvirkning

### 9.11.1 Innledning

I dette kapitlet behandles spørsmålet om det bør være et sivilrettslig forbud mot medvirkning i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, samt den nærmere utformingen av et slikt forbud.

Medvirkning foreligger når minst to personer sammen diskriminerer en eller flere personer med nedsatt funksjonsevne. Det kan være at de som diskriminerer hver for seg ikke kvalifiserer til brudd på diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, men at deres sammenlagte handlinger, unnlater eller ytringer kvalifiserer på brudd av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Dansk, finsk og svensk rett har ingen tilsvarende forbud mot medvirkning i sine sivilrettslige diskrimineringslover.

EUs rådsdirektiv 2000/78/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling i arbeidslivet har ingen bestemmelse om forbud mot medvirkning.

### 9.11.2 Gjeldende rett

Likestillingsloven (lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene) oppstiller et forbud mot å medvirke til brudd på loven, jf. lovens § 3 syvende ledd. Forbudet omfatter medvirkning til direkte og indirekte forskjellsbehandling på grunn av kjønn, medvirkning til trakassering på grunn av kjønn og seksuell trakassering, samt medvirkning til instruks om handlinger i strid med likestillingsloven. Videre omfatter forbudet medvirkning til gjengjeldelse.

I diskrimineringsloven (lov 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.) er det inntatt et forbud mot medvirkning til brudd på forbudet mot direkte og indirekte diskriminering, jf. § 4 femte ledd. Det er også forbudt å medvirke til trakassering, jf. lovens § 5 annet ledd og å medvirke til brudd på forbudet mot instruks, jf. lovens § 6 annet ledd. Diskrimineringsloven har ikke noe forbud mot medvirkning til gjengjeldelse, jf. diskrimineringsloven § 9.

Arbeidsmiljøloven (lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.) har ingen bestemmelser om et forbud mot medvirkning til brudd på forbudet mot direkte og indirekte diskriminering.

### 9.11.3 Utvalgets forslag

Utvalget omtaler forbudet mot medvirkning i kapittel 10.9, s. 178-179 i utredningen.

Utvalget foreslår et forbud mot medvirkning til brudd på forbudet mot direkte og indirekte diskriminering. Videre foreslår utvalget et forbud mot medvirkning til brudd på forbudet mot trakassering, mot medvirkning til brudd på forbudet mot instruks om å diskriminere eller trakassere og mot medvirkning til brudd på forbudet mot gjengjeldelse. Forbudet foreslås tatt inn i lovteksten. Utvalget begrunner forslaget med at det er behov for å fremheve alvoret ved at flere går sammen om å bryte lovens forbud, og viser til at det finnes tilsvarende forbud i likestillingsloven og diskrimineringsloven.

Ifølge utvalget antas en del medvirkningshandlingene allerede å falle inn under ordlyden i forbu-

dene mot diskriminering, trakassering, instruks og gjengjeldelse. I disse tilfellene vil effekten av medvirkningsforbudet først og fremst være å tydeliggjøre dette. Utvalget mener at enkelte medvirkningshandlingene ikke naturlig vil omfattes av ordlyden. Et uttrykkelig forbud vil ifølge utvalget dermed sikre at alle former for medvirkning rammes.

Ifølge utvalget kan medvirkning både skje i form av fysiske handlinger, og i form av psykisk støtte. Utvalget legger til grunn at det må foretas en konkret vurdering der forståelsen av medvirkningsbegrepet i strafferetten kan gi veiledning om de nærmere grensene for hva som rammes.

Utvalget foreslår at medvirkningsansvaret kan føre til reaksjoner som blant annet erstatning og/eller oppreisning, se kapittel 15.3.4.

### 9.11.4 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg særskilt om utvalgets forslag om forbud mot medvirkning.

### 9.11.5 Departementets vurdering

Departementet støtter utvalgets forslag om at det innføres et forbud mot medvirkning i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Departementet slutter seg videre til utvalgets forslag om at forbudet skal ramme medvirkning til direkte og indirekte diskriminering, medvirkning til brudd på forbudet mot trakassering, medvirkning til brudd på forbudet mot instruks om å diskriminere eller trakassere og medvirkning til brudd på forbudet mot gjengjeldelse.

Medvirkningsforbudet foreslås inntatt i lovens § 4 sjette ledd (mot diskriminering), § 6 fjerde ledd (forbud mot trakassering), § 7 annet ledd (forbud mot instruks om å diskriminere eller trakassere) samt § 8 fjerde ledd (forbud mot gjengjeldelse).

Et særskilt forbud mot medvirkning vil etter departementets vurdering synliggjøre alvoret i at flere går sammen om å bryte lovens forbud. Siktemålet er å sikre at handlinger eller unnløtelser som ellers vil kunne falle utenfor gjerningsbeskrivelsen knyttet til de enkelte diskrimineringsbestemmelsene, rammes. Departementet viser til at det er viktig å kunne ilegge et ansvar der det er tvil om det foreligger brudd på bestemmelsene på et selvstendig grunnlag.

Rammene for når det foreligger medvirkning kan ikke fastlegges generelt, men vil måtte bero på en konkret vurdering sett i forhold til forbudene mot diskriminering, trakassering, instruks og gjengjeldelse. Det generelle utgangspunktet er at både fysisk og psykisk medvirkning vil kunne rammes

av forbudet. Det kan være tale om fysisk medvirkning dersom deltakeren bidrar til eller på en eller annen måte legger forholdene til rette for den diskriminerende handlingen, trakasseringen, instruksjonen eller gjengjeldelsen. Et eksempel kan være at en person stiller sin pc til rådighet for en eller flere personer som har behov for pc-en for å kunne utføre ulovlig trakassering overfor en tredjeperson. Psykisk medvirkning kan det være tale om dersom deltakelsen oppfattes som en form for oppfordring eller klar støtte til å foreta en bestemt diskriminerende eller trakasserende handling, som senere gjennomføres. I strafferetten er dette betegnet som «positiv tilskyndelse».

Departementet mener at begrunnelsen for å synliggjøre et ansvar for medvirkning også gjør seg gjeldende for diskriminering i arbeidslivet. Som eksempel kan nevnes at flere arbeidstakere utfører handlinger som har som resultat at det foreligger brudd på forbudene i departementets forslag til §§ 4, 6, 7 og 8, uten at det klart fremgår hvem som har utført handlingen. I så fall kan en eller flere etter omstendighetene bli ansvarlige på grunn av medvirkning. Tilsvarende vil en arbeidstaker som aktivt tilskynder eller oppfordrer andre til brudd på bestemmelsene bli ansvarlig. Innenfor arbeidslivets område vil imidlertid særlige hensyn gjøre seg gjeldende. Arbeidstakeres underordningsforhold og generelle lydighetsplikt overfor arbeidsgiver kan innebære at det i konkrete tilfeller ikke kan konstateres et medvirkningsansvar. Det skal i utgangspunktet ikke være arbeidstakeren som må påse at arbeidsgiveren ikke diskriminerer, men arbeidstakers handling eller unnlattelse må vurderes konkret. Et spørsmål kan da bli om arbeidstaker hadde reelle muligheter til å la være å utføre handlingen eller unnlattelsen. Slike vurderinger reiser spørsmål om grensen for arbeidstakers lojalitetsplikt i arbeidsforholdet, herunder konsekvensen av å bryte lojalitets-/lydighetsplikten. Dersom arbeidsgiver har instruert arbeidstaker til å utføre handlinger eller på annen måte bevirket at arbeidstaker kan sies å ha medvirket til brudd på bestemmelsene, vil ansvar etter omstendighetene ikke kunne ilegges. I dette tilfelle vil arbeidsgiverens instruks kunne rammes av forbudet mot instruks om å diskriminere eller trakassere, jf. departementets lovforslag § 6 og kapittel 9.9.7. Departementet legger også vekt på hensynet til harmonisering med likestillingsloven og diskrimineringsloven der hvor forbud mot medvirkning er regulert i tråd med utvalgets lovforslag.

Departementet går i likhet med utvalget inn for at forbudet mot medvirkning kan medføre reaksjoner som blant annet erstatning og oppreisning, se

kapittel 15.3.6. Ved å innta et forbud mot medvirkning i forslaget til §§ 4, 6, 7 og 8 kommer de samme sivilrettslige reaksjonene til anvendelse for medvirkning som ved brudd på de aktuelle forbudene. Videre legger departementet til grunn at reglene om delt bevisbyrde kommer til anvendelse, se nærmere om dette i kapittel 11.1.7.

Departementet mener at forbudet mot medvirkning bør håndheves på samme måte som lovens forbud mot diskriminering. Forbudet mot diskriminering omtales i kapittel 9.6.

## 9.12 Positiv særbehandling

### 9.12.1 Innledning

Lovens formål er å fremme likestilling og likeverd, sikre like muligheter og rettigheter til samfunnsdeltakelse for alle uavhengig av funksjonsevne, og å hindre diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne, jf. lovforslagets § 1 første ledd. For å oppnå formålet om faktisk likestilling, kan det være nødvendig med en viss forskjellsbehandling. Det kan i noen tilfeller være ønskelig å behandle personer eller grupper, som når det gjelder resultatene stiller svakere enn andre, formelt bedre enn flertallet, for å styrke posisjonen til disse personene eller gruppene. Denne typen forskjellsbehandling kalles gjerne positiv særbehandling. Positiv særbehandling kan finne sted ved kompenserende tiltak som er lovfestet eller som ikke er lovfestet. Et eksempel på positiv særbehandling kan være særlige individuelle rettigheter etter velferdslovgivningen. Spørsmålet som behandles i det følgende er hvordan en eventuell adgang til positiv særbehandling kan komme til uttrykk i loven.

Utvalget omtaler positiv særbehandling i utredningen kapittel 10.10, på s. 179 flg.

### 9.12.2 Gjeldende rett

Gjeldende diskrimineringslovgivning har bestemmelser om at positiv særbehandling er tillatt. Arbeidsmiljøloven (lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.) § 13-6 sier at særbehandling som bidrar til å fremme likebehandling, ikke er i strid med diskrimineringsforbudet. Det slås fast at særbehandlingen skal opphøre når formålet med den er oppnådd. I Ot.prp. nr. 104 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. (likebehandling i arbeidslivet) m.m. er det fremhevet at fordi bestemmelsen er en unntaksregel, skal den tolkes snevert.

Likestillingsloven (lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene) har i § 3 a en generell formulering om at ulik behandling som i samsvar med lovens formål fremmer likestilling mellom kjønnene, ikke rammes av lovens diskrimineringsforbud. I tillegg inneholder bestemmelsen en presisering av at «særlige rettigheter og regler om tiltak som skal beskytte kvinner i forbindelse med graviditet, fødsel og amming» er tillatt. Likestillingsloven § 3a inneholder også en hjemmel for Kongen til å fastsette nærmere bestemmelser om hvilke former for ulik behandling som tillates.

Diskrimineringsloven (lov 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.) § 8 inneholder en tilsvarende generell formulering som arbeidsmiljøloven om at særbehandling som bidrar til å fremme lovens formål, ikke anses som diskriminering etter loven. Også i diskrimineringsloven er det presisert at særbehandlingen skal opphøre når formålet med den er oppnådd.

Med hjemmel i tjenestemannsloven (lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn med mer) er det fastsatt en forskrift (forskrift om statens tjenestemenn av 11. november 1983 nr. 1608), som i § 9 inneholder en bestemmelse om positiv særbehandling av funksjonshemmede arbeidssøkere. Bestemmelsen sier følgende:

«Dersom det blant kvalifiserte søkere til en stilling er noen som oppgir å være funksjonshemmet/yrkeshemmet, og enten er eller blir uten arbeid, kan slik søker tilsettes selv om det finnes bedre kvalifiserte søkere til stillingen.»

### 9.12.3 EU og internasjonale forpliktelser

EU's rådsdirektiv 2000/78/EF, artikkel 7, slår fast at prinsippet om likebehandling ikke er til hinder for tiltak som innebærer positiv særbehandling («positive action»). I dette direktivet er positiv særbehandling definert som «særforanstaltninger, der har til formål at forebygge eller oppveie ulemper» knyttet til ett eller flere av de beskyttede diskrimineringsgrunnlagene.

Når det gjelder positiv særbehandling på grunnlag av kjønn, har EF-domstolen avsagt flere dommer som definerer de EF-rettslige grensene for positiv særbehandling i tilknytning til EF-rettens forbud mot forskjellsbehandling mellom kvinner og menn (rådsdirektiv 76/207/EØF). Rådsdirektiv 76/207/EØF ble endret 23. september 2002 ved Europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/73/EF (likebehandlingsdirektivet). Disse er sak C-312/86 (Kommissjonen mot Frankrike) fra 1988, sak C-450/93 (Kalanke-saken) fra 1995, sak C-409/

95 (Marschall-saken) fra 1997, sak C-158/97 (Badeck-saken) og sak C-407/98 (Tham-saken/Abrahamsson-saken) – begge fra 2000, samt sak C-476/99 (Lommers-saken) fra 2002. Flere av disse dommene er omtalt i Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven).

I sak C-407/98 (Tham-saken/Abrahamsson-saken) konkluderte EF-domstolen med at radikal kvotering av det underrepresenterte kjønn ikke er tillatt, mens moderat kvotering kan aksepteres:

«Article 2(1) and (4) of Directive 76/207 [...], and Article 141(4) EC preclude national legislation under which a candidate for a public post who belongs to the under-represented sex and possesses sufficient qualifications for that post must be chosen in preference to a candidate of the opposite sex who would otherwise have been appointed [...].

Article 2(1) and (4) of Directive 76/207 [...] does not preclude a rule of national case-law under which a candidate for a public post who belongs to the under-represented sex may be granted preference over a competitor of the opposite sex, provided that the candidates possess equivalent or substantially equivalent merits, where the candidatures are subjected to an objective assessment which takes account of the specific personal situations of all the candidates.»

EFTA-domstolen har i en dom fra 2003 (sak E-1/02) slått fast at EØS-avtalen ikke gir anledning til å øremerke stillinger for det ene kjønn. Saken gjaldt øremerking av vitenskapelige stillinger for kvinner ved Universitetet i Oslo. EFTA-domstolen konkluderte med at denne typen automatiserte utvelgelser ikke var tillatt etter EØS-avtalen. Norge fikk ikke medhold i at dette var i tråd med prinsippet om forholdsmessighet. I denne dommen gav EFTA-domstolen en oppsummering av EF-domstolens rettspraksis når det gjelder positiv særbehandling på grunnlag av kjønn. EFTA-domstolen uttalte at regelverket bare tillater unntak fra likebehandlingsprinsippet dersom unntaket er tilstrekkelig fleksibelt til å sikre en balanse mellom behovet for særbehandling av det underrepresenterte kjønn og muligheten for det motsatte kjønn til å få sin situasjon objektivt vurdert. I prinsippet må det være en mulighet for at den best kvalifiserte søkeren skal kunne få stillingen, jf. følgende sitat fra dommen (pkt. 45):

«The Directive is based on the recognition of the right to equal treatment as a fundamental right of the individual. National rules and practices derogating from that right can only be

permissible when they show sufficient flexibility to allow a balance between the need for the promotion of the under-represented gender and the opportunity for candidates of the opposite gender to have their situation objectively assessed. There must, as a matter of principle, be a possibility that the best-qualified candidate obtains the post.»

I den nye FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, som ikke er trådt i kraft (se kapittel 5.2.4 for nærmere omtale av konvensjonen), sier artikkel 5 nr. 4 at positiv særbehandling av personer med nedsatt funksjonsevne ikke regnes som diskriminering etter konvensjonen. Bestemmelsen har følgende ordlyd på engelsk:

«Specific measures which are necessary to accelerate or achieve de facto equality of persons with disabilities shall not be considered discrimination under the terms of the present Convention.»

De øvrige konvensjonene som forbyr diskriminering, omtaler ikke eksplisitt diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne, se kapittel 5.

## 9.12.4 Nordisk rett

### 9.12.4.1 Dansk rett

Den danske loven om forbud mot forskjellsbehandling på arbeidsmarkedet (lov nr. 31 af 12/01/2005 om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet mv.) § 9 annet ledd sier at loven ikke er til hinder for at det iverksettes tiltak som har til formål å forbedre sysselsettingsmulighetene for personer av en bestemt rase, hudfarge, religion eller tro, politisk oppfatning, seksuell orientering eller nasjonal, sosial eller etnisk opprinnelse eller med en bestemt alder eller med nedsatt funksjonsevne («handicap»).

### 9.12.4.2 Finsk rett

Den finske loven om likebehandling (lag om lika-behandling 20.1.2004/21) § 7 siste ledd sier at positiv særbehandling er tillatt. Den positive særbehandlingen må stå i forhold til det målet som søkes oppnådd.

### 9.12.4.3 Svensk rett

Den svenske loven om forbud mot diskriminering (lag (2003: 307) om förbud mot diskriminering) har ingen særskilt bestemmelse om positiv særbehandling av personer med nedsatt funksjonsevne. Lovens § 5 nr. 2 sier at tilpasning av bestemmelser på det

arbeidsmarkedspolitiske området som er ledd i innsatsen for å fremme like muligheter for alle uansett etnisk tilhørighet, ikke er i strid med diskrimineringsforbudet. Bestemmelsen omfatter imidlertid ikke de andre diskrimineringsgrunnlagene som reguleres av loven, herunder nedsatt funksjonsevne.

## 9.12.5 Utvalgets forslag

Utvalget slår fast at formålet med diskrimineringsvernet er å sikre likeverd og fremme like muligheter for alle uavhengig av nedsatt funksjonsevne, og fortsetter:

«En tolkning i lys av lovens formål vil derfor innebære at forskjellsbehandling av positiv karakter, som fremmer lovens formål og ikke virker uforholdsmessig, i utgangspunktet ikke rammes av forbudet mot diskriminering.»

Utvalget bemerker at når øvrig diskrimineringslovgivning inneholder uttrykkelig adgang til positiv særbehandling, taler hensynet til harmoni for en tilsvarende regulering i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Utvalget synes dessuten at det er hensiktsmessig å klargjøre og synliggjøre denne adgangen. Utvalget foreslår derfor at en bestemmelse om positiv særbehandling inntas i loven. Utvalgets forslag til lovbestemmelse lyder:

«Særbehandling som bidrar til å fremme lovens formål, anses ikke som diskriminering etter loven her. Særbehandlingen skal opphøre når formålet med den er oppnådd.»

Utvalget foreslår at det ikke skal pålegges en plikt, men en adgang til positiv særbehandling. De generelle rammene for adgangen til positiv særbehandling bør av hensynet til harmoni fastlegges i tråd med tilsvarende bestemmelser i annen diskrimineringslovgivning.

Utvalget foreslår videre, i overensstemmelse med departementets forslag i Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv (diskrimineringsloven) kapittel 10.9.8, at en særbehandling må ha saklig og rimelig grunn, og bemerker at fremme av lovens formål i utgangspunktet vil være en slik grunn. I overensstemmelse med departementets vurderinger i Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) foreslår utvalget at det bør stilles krav til forholdsmessighet. Utvalget viser til saken mot Norge i EFTA-domstolen om øremerkede kvinneprofessorater ved Universitetet i Oslo, hvor Norge ikke fikk medhold i at dette var i tråd med prinsippet om forholdsmessighet. Saken er omtalt under punkt 9.12.3 ovenfor.

En positiv særbehandling bør etter utvalgets syn dessuten være av midlertidig karakter eller være gjenstand for jevnlig vurderinger av om grunnlaget for særbehandlingen fremdeles er til stede. Utvalget viser likevel til at det i Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) ble lagt til grunn at en bestemmelse om positiv diskriminering ikke er til hinder for varige ordninger der det er behov for dette. Utvalget viser videre til at vanskeligheter som følge av nedsatt funksjonsevne sjelden lar seg løse én gang for alle. Utvalget legger derfor til grunn at generelle, varige ordninger som på en egnet måte er rettet inn mot å kompensere for nedsatt funksjonsevne, i de fleste tilfeller vil være legitime.

Utvalget bemerker at en forskjellsbehandling som ikke fremmer likhet i tråd med lovens formål vil kunne utgjøre diskriminering av dem som ikke tilgodeses, og reiser spørsmålet om loven bør tilate at en mindre gruppe skilles ut for positiv særbehandling, selv om en større gruppe er dårlig stilt. Det siteres fra utredningen kapittel 10.10:

«For eksempel kan det tenkes forskjellsbehandling med formål å fremme svaksyntes jobbmuligheter, samtidig som det er klart at også mennesker med andre former for nedsatt funksjonsevne ikke har like muligheter for å få jobb.»

Utvalget slår fast at det i utgangspunktet bør være legitimt å rette positiv særbehandling mot avgrensede grupper av mennesker med nedsatt funksjonsevne fordi det i praksis vil være vanskelig å iverksette egnede programmer og aktiviteter som retter seg likt mot alle former for nedsatt funksjonsevne.

#### 9.12.6 Høringsinstansenes syn

*Nordland fylkeskommune, Rogaland fylkeskommune, Østfold fylkeskommune, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO), Hørselshemmedes Landsforbund og Mental Helse Norge* støtter utvalgets forslag om en egen bestemmelse om positiv særbehandling i loven.

Ingen høringsinstanser har uttalt seg mot utvalgets forslag.

#### 9.12.7 Departementets vurdering

Departementet foreslår i likhet med utvalget en egen lovbestemmelse om positiv særbehandling. Departementet mener at slik særbehandling kan være både ønskelig og nødvendig for å oppnå lovens formål. Departementet har merket seg utvalgets vurdering av at adgangen til positiv sær-

behandling fremgår av lovutkastets formål. Departementet ønsker likevel å synliggjøre adgangen til positiv særbehandling i loven. Arbeidsmiljøloven, likestillingsloven og diskrimineringsloven inneholder bestemmelser om adgang til positiv særbehandling. Departementet mener at hensynet til harmoni i diskrimineringslovgivningen taler for en tilsvarende regulering i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Forslaget innebærer ikke at noen pålegges plikt til positiv særbehandling. Det foreslås at adgangen til positiv særbehandling gjelder generelt innenfor lovens virkeområde, både innen arbeidslivet og andre områder, og for både offentlig sektor og private. Fordi bestemmelsen om positiv særbehandling er en unntaksregel, skal den tolkes snevert på arbeidslivets område. Dette er en videreføring av gjeldende rett, jf. Ot.prp. nr. 104 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. (likebehandling i arbeidslivet) m.m.

For å være tillatt må særbehandlingen ha saklig og rimelig grunn. Det er en forutsetning at særbehandlingen bidrar til å fremme lovens formål. Siktet med særbehandlingen må være å kompensere for en dårligere utgangsposisjon og bidra til å fremme faktisk likestilling.

Videre må det være forholdsmessighet mellom tiltaket og det formålet man ønsker å oppnå. Særbehandlingen må ikke være mer vidtrekkende enn at det står i et rimelig forhold til det formålet som skal fremmes. Tiltak som utelukkende tar sikte på å redusere diskriminerende barrierer, vil være uproblematisk i denne sammenhengen. Eksempler på slike tiltak er stillingsannonser hvor personer med nedsatt funksjonsevne oppfordres til å søke. Her vil det ikke være snakk om å tildele rettigheter eller goder (for eksempel en jobb) på grunn av den nedsatte funksjonsevnen, men å styrke vedkommendes sjanse til å oppnå godet før beslutning treffes. Det er først og fremst når nedsatt funksjonsevne vektlegges ved selve tildelingen av godet, at forholdsmessighetsvurderingen kan sette grenser for hvor langt det er tillatt å gå. Når det gjelder kvoteringsordninger, har EU-dommene nevnt i punkt 9.12.3 ovenfor trukket noen grenser for hva EU-retten tillater i forhold til kvotering av kvinner. Hvor grensen i praksis går for kvotering av personer med nedsatt funksjonsevne, vil måtte fastsettes nærmere gjennom forvaltnings- og rettspraksis. Departementet antar i utgangspunktet at forskriften til tjenestemannsloven § 9 (omtalt under punkt 9.12.2) vil ligge innenfor rammene av det som er legitimt etter den nye bestemmelsen om positiv særbehandling. Spørsmålet om hvilken positiv forskjellsbehandling som kan aksepteres

må imidlertid vurderes konkret og eventuelt avklares gjennom rettspraksis.

Departementet legger videre til grunn at særbehandlingen er legitim så lenge det er behov for å fremme formålet om likestilling. Dette kan tilsi at positiv særbehandling i utgangspunktet bør være av midlertidig karakter. Dette er likevel ikke til hinder for at generelle, varige ordninger kan være legitime. I likhet med utvalget mener departementet at ulemper knyttet til nedsatt funksjonsevne i stor utstrekning krever løpende kompensering, ettersom det må antas at det alltid vil være personer som opplever ulemper som følge av sin nedsatte funksjonsevne og som har behov for særtiltak.

Det kan reises spørsmål om det er tillatt å skille ut en mindre gruppe for positiv særbehandling selv om en større gruppe er dårlig stilt. For eksempel kan det tenkes at det iverksettes tiltak for å fremme bevegelseshemmedes jobbmuligheter, samtidig

som det er klart at også mennesker med andre former for nedsatt funksjonsevne ikke har like muligheter for å få jobb. Departementet mener at der det foreligger reell ulikhet for flere grupper av personer med nedsatt funksjonsevne, bør det utvises en viss forsiktighet med å gi positiv særbehandling bare til en eller noen av gruppene. Tiltak som iverksettes bare overfor en begrenset gruppe, vil etter en konkret vurdering kunne utgjøre diskriminering av de som ikke tilgodeses, men som er i en tilsvarende situasjon som gruppen som tilgodeses med positiv særbehandling. Det vil imidlertid være vanskelig å iverksette tiltak som kompenserer enhver form for nedsatt funksjonsevne. Departementet understreker derfor at positiv særbehandling som er målrettet mot enkelte grupper, og som er ledd i en mer helhetlig strategi, må kunne aksepteres.

Forslaget er inntatt i lovutkastet § 5.

## 10 Plikt til tilrettelegging

### 10.1 Innledning

I kapittel 10.2 blir det drøftet og tatt stilling til utvalgets forslag om plikt til generell tilrettelegging/universell utforming. Kapittel 10.3 omhandler utvalgets forslag om tidsfrister for universell utforming av nye og eksisterende bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten. I kapittel 10.4 blir det gjort rede for oppfølgingen av forslag fra et mindretall i utvalget om tidsfrister for krav om universell utforming av nye og eksisterende samferdselstiltak. Kapittel 10.5 omhandler forslag fra et mindretall i utvalget om innføring av tidsfrister for krav om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT). I tillegg til en plikt til generell tilrettelegging, foreslår utvalget en plikt til individuell tilrettelegging i enkelte situasjoner. Plikten til individuell tilrettelegging blir behandlet i kapittel 10.6.

Utvalget behandler plikt til tilrettelegging i kapittel 10.12, s. 183-198 i utredningen.

### 10.2 Plikt til generell tilrettelegging (universell utforming)

#### 10.2.1 Innledning

Utvalget redegjør for sin forståelse av begrepene universell utforming, tilgjengelighet og tilrettelegging i utredningens kapittel 3.5, s. 40-41.

#### 10.2.2 Utvalgets forslag

##### 10.2.2.1 Innledning

Utvalget foreslår egne regler om manglende fysisk tilrettelegging, fremfor å la plikten utledes av selve diskrimineringsforbudet, se nærmere om utvalgets tilnærming i kapittel 9.5.4 i utredningen og i kapittel 9.5 om forbud mot diskriminering. Plikten til generell tilrettelegging/universell utforming er dermed uttømmende regulert i de egne reglene utvalget foreslår. Det vil ifølge utvalget ikke være rom for å utlede ytterligere forpliktelser til tilrettelegging fra det alminnelige diskrimineringsforbudet. Utvalget begrunner denne løsningen med hensynet til klarhet og forutberegnelighet. Ifølge

utvalget er den samme løsningen valgt i de landene utvalget har studert.

##### *Begrepene universell utforming og tilrettelegging*

Både begrepene utforming og tilrettelegging er relevante ved presiseringen av universell utforming. Etter utvalgets forståelse er utforming betegnelsen på den opprinnelige fysiske utforming av bygninger, arealer, transport- eller produksjonsmidler, mens tilrettelegging betegner de tiltak som må utføres på eksisterende fysiske forhold for å oppnå universell utforming.

Universell innebærer en inkluderende, felles tilnærming, i motsetning til særløsninger. Utvalgets klare utgangspunkt er at universell utforming skal ivaretas i hovedløsningen i de fysiske forholdene.

##### 10.2.2.2 *Universell utforming som rettslig standard Bakgrunn og begrunnelse*

Utvalget har fått utredet hvorvidt og med hvilket innhold universell utforming er egnet som rettslig norm ved en betenkning av advokat Nicolai V. Skjerdal: *Universell utforming – Fra ideal til rettsnorm*. Betenkningen inngår som vedlegg 1 til utredningen. Utvalgets forslag bygger i stor grad på betenkningens vurderinger.

Utvalget foreslår at krav om universell utforming innføres som en rettslig standard. En rettslig standard er et begrep som har rettslige konsekvenser, men der begrepets nærmere innhold fastlegges på bakgrunn av andre typer normer, som for eksempel «god forretningsskikk» og «vanlig god vare». Begrepets innhold vil bero på rådende moraloppfatninger og teknisk utvikling. En rettslig standard blir dermed et begrep med et ikke helt fastlagt innhold, ettersom de normene som styrer innholdet vil kunne utvikles og forandres over tid som en del av samfunnsutviklingen.

Utvalget foreslår at universell utforming skal være en rettsplikt. Universell utforming er ifølge utvalget en overordnet og fleksibel rettslig standard med et innhold som vil utvikles i tråd med samfunnsutviklingen. Utvalget presiserer at det derfor ikke bør stilles urealistiske høye krav med én gang, men at kravene kan skjerpes over tid.



### 10.2.2.3 Nærmere om innholdet i et krav til universell utforming

#### Fysiske forhold

Et av hovedelementene i utvalgets forslag om plikt til generell tilrettelegging/universell utforming er at kravet retter seg mot det fysiske miljøet. På dette punktet viser utvalget til betenknningen, se utredningen vedlegg 1, punkt 3.1. Utvalget legger til grunn en vid forståelse av hva som utgjør fysiske forhold. Både bygg, anlegg, innretninger som for eksempel transportmidler, produkter og visse uteområder er omfattet. Det må trekkes et skille mellom menneskeskapte fysiske forhold og naturgitte forhold. Utvalget viser til at en rekke uteområder bearbeides og omformes av mennesker i svært stor grad, eksempelvis vil veier, fortau, torg, plasser og parkanlegg etter utvalgets oppfatning være en del av det menneskeskapte fysiske miljøet.

Tjenester er ifølge utvalget ikke en del av de fysiske forhold. Utvalget viser imidlertid til at fysiske forhold ofte vil utgjøre de grunnleggende forutsetningene for å kunne benytte tjenesten. Eksempelvis nevner utvalget at den fysiske utformingen av holdeplassen, den fysiske utformingen av transportmidlet, stasjonen eller billettautomaten vil være avgjørende for bruk av en transporttjeneste. I følge utvalget faller alt dette klart innenfor forståelsen av fysiske forhold.

Informasjon og kommunikasjonsuttrykk reiser ifølge utvalget en rekke vanskelige spørsmål, og utvalget viser til utredningen, vedlegg 1, kapittel 3.1.3. Utvalget viser til 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, manøverknapper i heiser og skilting av nødutganger er eksempler på dette. I utgangspunktet regner utvalget dette for å være en del av de fysiske forhold, og viser blant annet til flere EU-direktivs regulering av tilgjengelighet til slik informasjon, se utredningens kapittel 7.6.

Et annet viktig spørsmål som utvalget drøfter, er om generell informasjon, for eksempel offentlig informasjon om lover og regler, tjenester og tilbud bør være omfattet av begrepet. Utvalget foreslår at informasjon om lover og regler, tjenester og tilbud skal være omfattet av kravet til universell utforming i forslaget til § 9, dersom informasjonen er rettet mot allmennheten og er en del av virksomhetens alminnelige funksjon. Krav til universell utforming av informasjon reiser imidlertid særlige spørsmål, se utredningens vedlegg 1, punkt 3.1.3.

Utvalget påpeker at hvilke krav som eventuelt kan stilles etter § 9, må sees i sammenheng med den uforholdsmessighetsbegrensningen som foreslås, se kapittel 10.2.2.7.

#### Utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen

Utvalgets forslag innebærer at universell utforming må ivaretas i hovedløsningen i de fysiske forholdene. Ifølge utvalget innebærer ikke forslaget krav om nøyaktig samme løsning for alle. Utvalget viser til at tilgang til et bygg skal sikres gjennom hovedinngangen, og at tilgangen inne i et bygg og muligheten for bruk av et produkt hovedsakelig skal være den samme for brukere med ulike forutsetninger. Det avgjørende er ifølge utvalget at utformingen har et tilstrekkelig inkluderende preg.

#### Virksomhetens alminnelige funksjon

Utvalget foreslår at kravet til universell utforming knyttes til virksomhetenes alminnelige funksjon. Grensedragningen må ifølge utvalget foretas ut fra en vurdering av hvilke funksjoner ved virksomheten som er rettet mot allmennheten. Eksempelvis vil den alminnelige funksjonen til en restaurant ifølge utvalget være servering av mat og drikke ved bord mot betaling. I denne sammenhengen vil også tilgang til toalett måtte anses for å være omfattet, mens kjøkken, lager og personalrom faller utenfor.

Et transportmiddels alminnelige funksjon må kunne sies å forutsette mulighet til av- og påstigning, billett kjøp og informasjon om stoppesteder.

#### Målgruppen for universell utforming - flest mulig

Ifølge utvalget må kravene til generell tilrettelegging/universell utforming ta høyde for ulike brukerforutsetninger.

Utvalget viser til at universell utforming innebærer at det tas høyde for ulike brukerforutsetninger. Utvalget uttaler:

«Dersom «universell» tas på ordet, innebærer det at utformingen imøtekommer absolutt alle.»

Når universell utforming brukes som rettslig begrep og skal ligge til grunn for plikter, er det etter utvalgets oppfatning grunn til å vise varsomhet med å legge en slik absolutt forståelse til grunn.

Utvalget foreslår at universell utforming som rettslig standard skal imøtekomme flest mulig, men ikke nødvendigvis absolutt alle. Utgangs-

punktet er at variasjonen både i fysiske og andre forutsetninger skal imøtekommes gjennom universell utforming. Utvalget peker imidlertid på tilfeller av nedsatt funksjonsevne som ifølge utvalget ikke fullt ut vil kunne ivaretas gjennom universell utforming. Et eksempel er nedsatt kognitiv funksjonsevne.

#### 10.2.2.4 *Generell tilrettelegging/universell utforming. Sentrale hensyn*

Manglende tilrettelegging kan ifølge utvalget utgjøre diskriminering. Utvalget foreslår en egen bestemmelse om plikt til generell tilrettelegging/universell utforming (se lovforslaget § 9).

Formålet med en slik regulering er ifølge utvalget å sikre inkluderende tilgjengelighet. I tillegg til å skaffe faktisk tilgang, bør tilgangen ifølge utvalget i størst mulig grad sidestille mennesker, uavhengig av individuelle forutsetninger. Dette er bakgrunnen for at utvalget har valgt å knytte reglene om generell tilrettelegging til begrepet universell utforming.

#### 10.2.2.5 *Pliktsubjektene*

Utvalget foreslår at plikten til generell tilrettelegging/universell utforming skal omfatte virksomheter rettet mot allmennheten. Denne avgrensingen er ifølge utvalget begrunnet i at samfunnsarenaer der allmennheten ferdes står sentralt for å oppnå likeverdig adgang til samfunnsdeltakelse for alle. Som eksempler nevner utvalget en rekke offentlige virksomheter rettet mot allmennheten, blant annet skoler, sykehus, trygdekontorer, fritidsklubber, idrettsanlegg og kulturbygg. Utvalget legger til grunn at det må kunne stilles krav til offentlig virksomhet om at samfunnets tilbud, tjenester og verdier kommer flest mulig til gode.

Også en rekke private virksomheter henvender seg til allmennheten med tilbud og tjenester, som butikker, hoteller, restauranter og transportmidler. Borettslag, sameier og liknende er etter utvalgets forståelse ikke et slikt tilbud rettet mot allmennheten. Heller ikke arbeidsplasser som sådan vil være omfattet. Det avgjørende vil være om virksomheten er generelt publikumsrettet.

Ifølge utvalget er selve virksomheten ansvarlig for å tilrettelegge. Virksomhet som driver i leide lokaler kan derfor ikke legge ansvaret på utleier. Dersom en leiekontrakt begrenser virksomhetens mulighet til å foreta fysiske endringer av lokalene, vil dette kunne være et moment i den konkrete uforholdsmessighetsvurderingen, se nedenfor.

#### 10.2.2.6 *Aktivitetsplikt*

Utvalget foreslår en plikt for offentlige myndigheter, arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner til aktivt å fremme lovens formål, se utredningen kapittel 10.11 og kapittel 13.5. Hensynet til tilgjengelighet faller ifølge utvalget inn under diskriminerings- og tilgjengelighetslovens formål, og utvalget viser til at forslaget kan bidra til en viktig bevisstgjøring.

Utvalget foreslår i tillegg til aktivitetsplikten i § 3, en aktivitetsplikt knyttet til universell utforming. Utvalget foreslår at denne særlige aktivitetsplikten påhviler offentlig virksomhet, samt privat virksomhet rettet mot allmennheten. På denne måten får den samlede plikten en proaktiv karakter.

Utvalgets forslag om en aktivitetsplikt innebærer at virksomhetene skal arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming. Ifølge utvalget innebærer aktivitetsplikten at virksomheten må kunne vise til konkret arbeid for å kartlegge situasjonen i virksomheten og tiltak som er planlagt eller iverksatt for å forbedre tilstanden. Utvalget mener at det ikke er grunn til å stille krav om at det skal utarbeides skriftlige planer mv., men at slike planer vil kunne være hensiktsmessig for virksomhetene, for å oppfylle lovens tilgjengelighetskrav. Ifølge utvalget vil konkrete planer om tiltak mv. kunne være relevante ved uforholdsmessighetsvurderingen, og ved vurderingen av hvilke sanksjoner som bør pålegges der det foreligger diskriminering.

#### 10.2.2.7 *Uforholdsmessighetsvurderingen*

Utvalget foreslår at plikten til å sikre generell tilrettelegging/universell utforming skal gjelde så langt den ikke medfører en uforholdsmessig byrde for virksomheten. Fastleggningen av pliktens nærmere rekkevidde beror ifølge utvalget på en konkret vurdering av nytte og ulemper ved tiltaket. Det vil si at den positive effekten og viktigheten av tilretteleggingen skal veies mot kostnader og andre former for belastning tilretteleggingen medfører.

Utvalget foreslår at det ved vurderingen av om utformingen eller tilretteleggingen medfører en uforholdsmessig byrde, særlig skal legges vekt på de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen. Videre skal virksomhetens ressurser og tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer vurderes. Hvorvidt virksomhetens alminnelige funksjon er av offentlig art, sikkerhetsmessige hensyn og vernehensyn er også foreslått som vurderingskriterier av utvalget. Denne oppregningen av momenter er ifølge utvalget ikke uttømmende.

### 10.2.2.8 Mangelfull tilrettelegging som diskriminering

Brudd på plikten til generell tilrettelegging skal ifølge utvalget regnes som diskriminering av den eller de personer som rammes av bruddet. Utvalget har derfor lagt til grunn at en plikt til tilrettelegging bør inngå i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, slik det er gjort i tilsvarende lovgivning i en rekke andre land, se kapittel 9.5.4.

I vurderingen av om det foreligger diskriminering, foreslår utvalget at det skal bero på om den aktuelle virksomheten har sikret universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjon, så langt det ikke medfører en uforholdsmessig byrde. Pliktens innhold må ifølge utvalget fastlegges konkret, ut fra virksomhetens forhold.

Videre mener utvalget at en bestemt person med nedsatt funksjonsevne må være rammet av den mangelfulle tilretteleggingen. Utvalget viser til at en person vil være rammet dersom vedkommende utestenges fra virksomhetens alminnelige funksjon, og dette skyldes brudd på tilretteleggingsplikten. Utvalget legger til grunn at den som får sin tilgang unødiggjort, vil være rammet på en diskriminerende måte.

### 10.2.2.9 Forholdet til forskrifter, standarder mv.

#### Generelt om behovet for standarder

Utvalget legger til grunn av det foretas en konkretisering av hva universell utforming er. Utvalget har ikke vurdert de særlige problemstillinger som reiser seg på ulike samfunnsområder, og hvilke tiltak og konkrete løsninger som vil være nødvendige. Ifølge utvalget er det åpenbart behov for presiseringer i form av mer konkrete funksjonskrav for å skape den nødvendige klarhet og forutberegnelighet om hva et krav om universell utforming innebærer.

Ifølge utvalget er plikten til generell tilrettelegging/universell utforming av skjønsmessig karakter. Hensynet til klarhet og forutberegnelighet medfører derfor et behov for at pliktens innhold og rekkevidde blir presisert. Ifølge utvalget vil funksjonskrav knyttet til generell tilrettelegging/universell utforming på ulike samfunnsområder kunne utvikles over tid, i tråd med sektorprinsippet. For bygg foreslår et flertall i utvalget en forskriftshjemmel knyttet til kravet om universell utforming, slik at fagmyndighetene kan fastsette konkrete standarder. Utvalget viser ellers til at sektorprinsippet bør legges til grunn, slik at nødvendige presiseringer i forskrift kan hjemles i sektorlovgivningen. Dette vil føre til at nødvendige presiseringer av plikten blir gitt gjennom objektive nor-

mer i form av standarder eller forskriftskrav på ulike samfunnsområder. Utvalgets forslag knytter visse rettsvirkninger til fremtidige standarder som presiserer innholdet i universell utforming. Forskrifter og standarder skal ifølge utvalget sikre at det blir en sammenheng mellom oppstilte krav og diskrimineringsvernet.

Utvalget foreslår samtidig at dersom virksomheten oppfyller nærmere bestemte standarder om universell utforming, vil det ikke foreligge diskriminering.

## 10.2.3 Høringsinstansenes syn

### 10.2.3.1 Generelle synspunkter

Et flertall av de høringsinstansene som har uttalt seg om utvalgets forslag om plikt til generell tilrettelegging/universell utforming støtter forslaget, blant annet *Justis- og politidepartementet*, *Miljøvern-departementet*, *Moderniseringsdepartementet*, *Statens råd for funksjonshemmede*, *Deltasenteret*, *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)*, *Statens seniorråd*, *Samarbeidsutvalget for funksjonshemmedes organisasjoner* og en rekke av enkeltorganisasjonene for personer med nedsatt funksjonsevne. Forslaget støttes videre av flere av fylkeskommunene blant annet *Nordland fylkeskommune*, *Oppland fylkeskommune* og *Østfold fylkeskommune*. Forslaget støttes også av en del kommuner, deriblant *Bergen kommune*, *Kristiansand kommune* og *Oslo kommune*.

Ifølge Statens råd for funksjonshemmede må et styrket rettsvern for personer med nedsatt funksjonsevne omfatte både diskrimineringsvern og krav om tilgjengelighet.

*Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)*, *Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)* og *KS* er positive til prinsippet om universell utforming, og tror at en rettslig regulering av universell utforming vil bidra til å bedre tilgjengeligheten generelt. Ifølge HSH fordrer dette en fleksibel regulering som tar hensyn til alle involvertes interesser. NHO mener at bestemmelsen passer svært godt inn i diskrimineringslovgivningen.

*Statens Vegvesen* viser til at universell utforming som prinsipp skal legges til grunn for utforming av nye anlegg og innarbeides som normalkrav. Ifølge *Jernbaneverket* er de publikumsrettede deler av infrastrukturen i jernbaneanlegg aktuelle for denne problemstillingen, det vil si alle stasjonene og holdeplassene der publikum kommer til, oppholder seg mens de venter på toget, og hvor det er avgjørende at anlegget samvirker med toget i av- og påstigningssituasjonen. *Avinor AS* understre-

ker at selskapet legger til grunn at alle nye publikumsareal skal være universelt utformet. På samme måte legger Avinor AS til grunn at hensynet til universell utforming ivaretas ved ombyggingarbeider på eksisterende bygg.

*Synshemmede Akademikeres Forbund (SAF)* støtter utvalgets forslag om universell utforming, men etterlyser en grundigere analyse av virkemiddelbruk i forbindelse med en så viktig bestemmelse.

#### 10.2.3.2 Universell utforming som rettslig standard

Forslaget om at universell utforming innføres som en rettslig standard støttes av en rekke instanser, deriblant *Miljøverndepartementet*, *Statens råd for funksjonshemmede (SRFF)*, *Statens kunnskaps- og utviklingssenter for helhetlig rehabilitering (SKUR)*, *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)*, *Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)* og *KS*.

SRFF og SKUR understreker viktigheten av at formålet med reguleringen, som er å fremme deltagelse og bygge ned samfunnskapte barrierer, skal legges til grunn i vurderingen av konkrete saker.

KS viser til at en slik rettslig standard ivaretar behovet for å regulere universell utforming og passer inn i diskrimineringslovgivningen. Kravet om universell utforming er ifølge KS formulert som en skjønnsmessig og balansert bestemmelse der alle relevante momenter kan avveies opp mot hverandre. KS viser til at det skal vurderes om utformingen er god nok, eller om det foreligger diskriminering i det konkrete tilfelle. Bestemmelsen er ifølge HSH utformet slik at den er fleksibel i forhold til at kravene endres i takt med den generelle utviklingen over tid, og vil sikre at det vil bli foretatt skjønnsmessige avveininger hvor ulike relevante hensyn vil bli tillagt vekt.

*Norges astma- og allergiforbund (NAAF)* mener at lovteksten ikke er tydelig nok, ved at det er for stor romslighet i forhold til overholdelse av de krav loven stiller.

*Statsbygg* er usikre på om en rettslig standard vil være hensiktsmessig for å oppnå målsettingen om universell utforming, og viser til at denne målsettingen innebærer mange vanskelige avveininger mellom ulike beskyttelsesverdige hensyn. Statsbygg savner en redegjørelse i utredningen om de ulike problemene og dilemmaene som oppstår ved gjennomføring av universell utforming. Ifølge Statsbygg vil en rettslig standard være lite presis og lite forutberegnlig for byggherrer.

*Norges idrettsforbund og Olympiske komité* er enige i at utforming av anlegg bør være slik at de

ordinære løsninger i bygg, uteområder og produkter i størst mulig grad inkluderer alle. Det vises til at segregerte spesialløsninger ofte er både mer kostbare og mindre funksjonelle, enn å gjøre de ordinære/standardiserte løsningene mer fleksible slik at de kan brukes av alle.

*Oslo Bolig og Sparelag (OBOS)* slutter seg til hovedintensjonene i forslaget, men er betenkt over de konsekvenser dette vil kunne få dersom det ikke balanseres mot andre hensyn slik at sluttresultatet alt i alt blir til fellesskapets beste.

#### 10.2.3.3 Nærmere om innholdet i et krav til universell utforming

##### Fysiske forhold

Et flertall av de høringsinstansene som har uttalt seg til denne delen av utvalgets forslag støtter forslaget. En rekke instanser har synspunkter på tolkningen av fysiske forhold. Flere mener at forslaget ikke går langt nok når det gjelder IKT, informasjon, transport samt rett til varer, tjenester eller personlig service i de tilfellene det ikke er mulig å oppnå universell utforming.

Forslaget møter også kritikk fra blant annet *Universitetet i Oslo*, *Afasiforbundet i Norge*, *ISAAC Norge*, *Norges Blindforbund*, *Synshemmede Akademikeres Forbund (SAF)*, *Dysleksiforbundet i Norge* og *Hørselshemmedes Landsforbund (HLF)* som mener at forslaget legger for ensidig vekt på det fysiske miljøet. *Universitetet i Oslo* viser til at utredningen trekker fram ett område der funksjonshemmende barrierer er viktigere enn på andre områder. I tillegg til å være konsentrert om fysiske forhold, har utredningen i høy grad et rullestolsperspektiv, gjennom de eksemplene som er brukt.

*Statens råd for funksjonshemmede (SRFF)*, *Deltasenteret*, *Statens kunnskaps- og utviklingssenter for helhetlig rehabilitering (SKUR)*, *FFO* m.fl. mener at begrepet «fysiske forhold» skal tolkes vidt. Som eksempler på områder som er omfattet av plikten til generell tilrettelegging rettet mot allmennheten nevner Deltasenteret skoler, bibliotek, kulturbygg, sykehus, offentlige kontorer, informasjon, transportmidler, transportløsninger, butikker, restauranter, hoteller m.v. inkludert produkter og tjenestetilbud. Deltasenteret viser til at erfaringer fra USA tilsier at det nettopp innen kollektivtransportområdet er mulig å oppnå brukbare løsninger i løpet av forholdsvis kort tid.

I tilknytning til transporttjenester nevner Deltasenteret at det vil være behov for personlig service ved bruk av billettautomater selv om disse skulle bli utformet universelt. Mennesker med nedsatt syn vil kunne oppleve automatene som en hind-

ring, fordi det vil ta lang tid å orientere seg på automaten selv med løsninger som taleteknologi og taktil merking. Også *Landsforbundet for synshemmede* fremmer lignende synspunkter. *Norges Døveforbund* understreker at der det gis talespråklig informasjon over høytalere for eksempel om togforsinkelser, samtidig må gis visuell informasjon. HLF nevner også andre viktige områder det mener skal omhandles av prinsippet om universell utforming, som informasjon innen samferdsel.

*Norges Diabetesforbund (NDF)* understreker viktigheten av at lys- og lydforhold inngår som tilrettelegging for personer med sansetap på lik linje med fysisk fremkommelighet for bevegelsehemmede.

*Ryggforeningen* ber om at liggemuligheter blir nevnt som eksempel på fysisk tilrettelegging for personer med sitteproblemer. For personer med nedsatt sitteevne er det sjelden problemer med atkomst til bygninger, men de kan derimot ikke oppholde seg i bygningen uten gode sittestoler, stoler med nedfellbar rygg eller muligheten for å legge seg ned. Ifølge *Ryggforeningen* må det være et minstekrav at det blir innarbeidet plassmuligheter i lokaler som kinoer, teatre og restauranter for eventuelt medbrakte liggestoler eller fluktstoler.

FFO viser til at det kan være vanskelig å trekke en klar grensegang mellom hva som er å regne som generell og individuell tilrettelegging.

Flere av høringsinstansene, blant annet *Deltasenteret*, *SRFF* og *Statens seniorråd* legger til grunn at informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) er inkludert i «fysiske forhold». Andre høringsinstanser understreker at fysiske forhold også må omfatte billett-, bank- og andre automater basert på selvbetjening. IKT-baserte løsninger ifølge *Deltasenteret* omfattes når de inngår som en del av virksomhetens alminnelige funksjon og følgerig omfattes av plikten til universell utforming. *Deltasenteret* viser til at IKT griper inn i alle sektorer og virksomheter, og at utformingen av IKT-løsninger i offentlig og privat virksomhet nå og i framtida vil være avgjørende med tanke på inkludering og ekskludering, ikke minst innen utdanning og arbeidsliv.

*Statens seniorråd* finner det helt nødvendig at plikten også omfatter IKT. Teknologien kan ifølge *Statens seniorråd* både styrke uavhengighet og selvutfoldelse, og redusere den, avhengig av hvordan teknologien utformes og at det finnes alternativer til teknologien. Rådet mener derfor at det må stilles krav om universell utforming av utstyr og løsninger der informasjons- og kommunikasjonsteknologien tas i bruk.

FFO viser eksempelvis til at pensu og læringsplattformer i skole og utdanning må 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.

*Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL)* viser til at IKT-områdets utvikling bidrar til stadig nye muligheter, men at mange funksjonshemmede blir utelukket fra mulighetene, noe som ifølge LHL må endres. LHL trekker fram at det for eksempel for rullestolbrukere er utelukket å gjøre billettbestillinger via nettet, fordi det ikke gis mulighet til å opplyse om hvilke behov man har ved bestilling.

*Kultur- og kirkedepartementet (KKD)* oppfatter urendingen slik at plikten til universell utforming ikke skal gjelde på IKT-området. Ifølge KKD synes dette å være riktig ut fra de overveier som foreligger i NOU 2005: 8, men KKD peker likevel på at betydningen av universell utforming i media og IKT, og at det i den politiske plattformen for en flertallsregjering kapittel 14 kulturpolitikk (språk litteratur, media) er presisert at den teknologiske utviklingen innen media og IKT må bygge på universell utforming.

Flere av høringsinstansene mener at informasjon rettet mot allmennheten også er en del av virksomhetens alminnelige funksjon og må være omfattet, blant annet *SRFF*, *SKUR*, *FFO*, *HLF*, *Afasiforbundet i Norge* og *ISAAC Norge*. FFO understreker at informasjon og kommunikasjon ikke kan løsrives fra det fysiske miljøet.

Ifølge *SAF* og *SKUR* bygger utvalget og den juridiske betenkningen på feilaktige forutsetninger når det gjelder universell utforming av informasjon. *SKUR* viser til at utvalget bygger på en noe foreldet forståelse av hvilke metoder syns- og lesehemmede benytter. *SAF* viser til utredningens vedlegg 1 pkt. 3.1.3. Ved å gjøre informasjon tilgjengelig elektronisk kan man enkelt konvertere informasjon til flere formater og gjøre den tilgjengelig via for eksempel leselist, syntetisk tale og forstørrelsesprogrammer.

Flere av høringsinstansene understreker behovet for at bestemmelsen også skal omfatte tjenester, blant dem *Deltasenteret*, *SKUR* og *FFO*. Ifølge *Deltasenteret* vil de aller fleste tjenester i større eller mindre grad ha et fysisk aspekt ved seg, selv om tjenester som sådan ikke er en del av de fysiske forhold. Fysiske forhold kan ifølge *FFO* utgjøre de grunnleggende forutsetningene for å kunne benytte en tjeneste. *FFO* viser til at det også finnes 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. FFO nevner også eksempler på tjenester som ligger i grenseland, som levering av selvangivelsen på internett og registrering av strømforbruk til strømmnettleverandør. *Standard Norge* viser til at det i noen sammenhenger vil være behov for personlig assistanse, veiledning og hjelp, uavhengig av grad av universell utforming. Dette gjelder særlig fordi samfunnets tjenesteutøvelse i større grad baserer seg på automatisering og tekniske innretninger. Eksempler er hjelp til å komme av og på transportmidler og bruk av elektroniske innretninger.

Det vises ellers til synspunkter som er referert i kapittel 10.2.3.10.

#### *Utformingen eller tilretteleggingen av hovedløsningen*

YS og *Universitetet i Oslo* understreker viktigheten av at det fokuseres på hovedløsningen i definisjonen av universell utforming. Dette hindrer ifølge YS spesielle løsninger som kan virke ekskluderende. Universell utforming fremmer løsninger som ivaretar alle, med eller uten redusert funksjonsevne. Statens råd for funksjonshemmede, *Norske Boligbyggelags landsforbund (NBBL)*, *Nordland fylkeskommune* m.fl. mener at det bør utdypes i lovteksten eller i forskrift til loven hva som menes med hovedløsningen i de fysiske forholdene.

#### *Virksomhetens alminnelige funksjon*

*Norske Arkitekters Landsforbund (NAL)* mener det vil være urimelig at alle deler av en restaurant eller et teater skal være tilgjengelig for personer med rullestol, og at dette vil legge store begrensninger på den arkitektoniske utformingen. *Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL)* mener at begrepet «universell utforming» er for lite konkret til å kunne gi rammer for løsninger på detaljnivå. NBBL mener at utvalgets definisjon med hensyn til innholdet av termene «virksomhetens alminnelige funksjon» reiser nye spørsmål. Det er ifølge NBBL vanskelig å uttale seg om et begrep man ikke kjenner innholdet av.

#### *Målgruppen for universell utforming - flest mulig*

Mange av høringsinstansene kommenterer utvalgets forslag om at det med universell utforming menes at virksomhetens alminnelige funksjon skal kunne benyttes av flest mulig.

Flere av høringsinstansene påpeker at det er uheldig at «flest mulig» er brukt i definisjonen, og mener at «alle» må omfattes. Blant de som har innvendinger om dette er FFO, *Landsforeningen for nyrepasienter og transplanterte*, *Norges Handikap-*

*forbund (NHF)*, *Hørselshemmedes Landsforbund (HLF)*, *Vest-Agder Fylkeskommunale råd for funksjonshemmede* og *Vestvågøy kommune*. Det vises til målsettingen om et «samfunn for alle», og at begrepsbruken og ambisjonene må avspeile dette.

FFO viser til at utvalgets definisjon av universell utforming skiller seg fra den mer «vanlige» definisjonen 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. Det pekes imidlertid 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.

NHF, HLF og *Norges Diabetesforbund (NDF)* m.fl. går inn for at målgruppen for universell utforming som fremgår av definisjonen av universell utforming i en publikasjon fra Statens råd for funksjonshemmede fra 1997 beholdes. Det vil si at «flest mulig» erstattes med «alle – så fremt det er mulig.» NHF mener at begrepet «flest mulig» er for upresist, mens HLF og NDF mener at innholdet svekker betydningen av universell utforming.

*Senter for design, arkitektur og bygningsmiljø* påpeker at forslaget er uklart, og etterlyser en nærmere definering av hvor lovforslaget skal anvendes og hvem som blir berørt.

#### *10.2.3.4 Generell tilrettelegging/universell utforming. Sentrale hensyn*

Det vises til omtale av generelle synspunkter i høringen, se kapittel 10.2.3.1.

#### *10.2.3.5 Pliktsubjektene*

*Samarbeidsutvalget for funksjonshemmedes organisasjoner* m.fl. støtter kravet om at virksomheter som er rettet mot allmennheten skal være universelt utformet.

*Norges Blindesforbund* mener at både arbeidsplasser og næringsbygg må være universelt utformet. Ifølge *Norges Blindesforbund* må det derfor kreves at hele næringsbygget skal være omfattet av kravet. Også *Nordland fylkeskommune* mener at

tilgjengelighetskravet i bygninger er tolket for snevert i forhold til bygg med arbeidsplasser.

*Friluftslivets fellesorganisasjon (FRIFO)* reiser spørsmål om hvordan loven skal avgrenses mot fritidssektoren. FRIFO er opptatt av at friluftslivsorganisasjonene skal bidra til at funksjonshemmede får en meningsfull fritid i form av et aktivt friluftsliv, men mener imidlertid at loven ikke bør gjelde tilrettelegging av aktiviteter på fritiden i regi av frivillige organisasjoner. Det offentlige bør ifølge FRIFO stimulere organisasjoner og andre til i størst mulig grad å tilrettelegge sin virksomhet for funksjonshemmede.

*Kristent arbeid blant Blinde og Svaksynte* etterlyser at det legges til rette for deltakelse i trosliv, og mener blant annet at tilbud om konfirmasjon må være så universelt utformet som mulig.

#### 10.2.3.6 Aktivitetsplikt

*Moderniseringsdepartementet* viser til at plikten til generell tilrettelegging er omfattende, og innebærer at virksomheten må kunne vise til konkret arbeid for å kartlegge situasjonen i virksomheten og tiltak som er planlagt eller iverksatt for å bedre forholdene. Særlig for store offentlige virksomheter med utpreget utadrettet funksjon vil plikten ifølge Moderniseringsdepartementet få stor betydning, og innebære en ekstra byrde. Samtidig vises det til at plikten i § 9 henger sammen med aktivitetsplikten i § 3, og er en naturlig oppfølging av intensjonene i loven.

*Statens råd for funksjonshemmede (SRFF)*, *Statens seniorråd*, *FFO*, *NTNU* m.fl. støtter forslaget om en aktivitetsplikt.

SRFF mener at aktivitetsplikten i § 9 første ledd for offentlig virksomhet bør utformes tilsvarende aktivitetsplikten § 3 første ledd og lyde slik:

«Offentlig virksomhet skal arbeide aktivt, planmessig og målrettet for å fremme universell utforming innenfor virksomheten.»

*Samarbeidsutvalget for funksjonshemmedes organisasjoner*, *Norges Handikapforbund*, *Dysleksiforbundet*, *Hørselshemmedes Landsforbund*, *SKUR* m.fl. mener at virksomhet rettet mot allmennheten i tillegg bør ha en subsidiær plikt til å ha rutiner for at alle skal kunne benytte seg av et tilbud eller tjeneste, uavhengig av funksjonsnedsettelse. Det vises ellers til omtale av deres synspunkter 10.2.3.3 fysiske forhold.

NTNU går inn for å legge utdanningstilbudet til rette for alle, og ser at universell utforming er et gode for alle studenter. Forhåpentligvis vil kravet om å arbeide «aktivt og målrettet» styrke arbeidet

med å implementere universitetsloven § 4-3 (om læringsmiljø), hvor utdanningsinstitusjonene pålegges å utforme læringsmiljøet etter prinsipper om universell utforming.

*Kunnskapsdepartementet (KD)* reiser spørsmål ved om plikten for virksomheten som følger av § 9 første ledd - til å arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming innenfor virksomheten - er nødvendig. KD viser til at det følger av tredje ledd at virksomheten har plikt til å sikre universell utforming av virksomheten innen gitte rammer.

#### 10.2.3.7 Uforholdsmessighetsvurderingen

Forslaget støttes av et flertall av de høringsinstansene som har uttalt seg på dette punkt, blant annet *Statens råd for funksjonshemmede (SRFF)*, *Oslo kommune* og *A/L Norske Boligbyggelags Landsforbund*. SRFF ser behovet for en begrensning i plikten til universell utforming, og støtter de momentene som utvalget foreslår skal vurderes for å avgjøre om plikten utgjør en uforholdsmessig stor byrde.

*Statens Vegvesen* viser til at uforholdsmessighetskravet samsvarer fullt ut med gjeldende prinsipper innen samferdsel der samfunnsøkonomiske analyser er en viktig del av beslutningsgrunnlaget forut for investeringer. Dette gjelder imidlertid primært i valg mellom alternative løsninger.

*Jernbaneverket* fremhever betydningen av prinsippet om universell utforming gis en realistisk anvendelse. Ifølge Jernbaneverket er de publikumsrettede deler av infrastrukturen i jernbaneanlegg aktuelle for denne problemstillingen, det vil si alle stasjonene og holdeplassene der publikum kommer til, oppholder seg mens de venter på toget, og hvor det er avgjørende at anlegget samvirker med toget i av- og påstigningssituasjonen. *Avinor AS* er tilfreds med at tilretteleggingsplikten tar hensyn til en helhetsvurdering av tiltaket sett i forhold til nytten.

En rekke av organisasjonene for personer med nedsatt funksjonsevne mener at henvisningen til uforholdsmessig byrde innskrenker lovforslagets betydning eller gjør det mindre forpliktende, blant annet *Rådet for funksjonshemmede i Østfold fylkeskommune*, *Vestlandske blindeforbund*, *Landsforeningen for hjerte og lungesyke (LHL)*, *Norges Astma og Allergiforbund*, *Norges Blindeforbund*, *Norges Handikapforbund*, *Synshemmede Akademikeres Forening* og *Norges Astma og Allergiforbund (NAAF)*.

Rådet for funksjonshemmede i Østfold fylkeskommune uttaler:

«Det bør [derfor] ikke være anledning til å fra-vike tilrettelegging av økonomiske grunner,

eller å måle tilretteleggingens effekt for øyeblikket. Det handler om et total snuoperasjon for å legge til rette for kommende generasjoner.»

*Ryggforeningen* viser til at hensynet til sikkerheten er en barriere som personer med sitteproblemer ofte møter både i transportsektoren og i samfunnslivet for øvrig, fordi deres behov kommer i konflikt med rømningsveier for brann. Ryggforeningen påpeker behovet for at det utredes hvordan universell utforming for personer med sitteproblemer kan løses samtidig som sikkerhetshensyn ivaretas.

*Statsbygg* har merket seg at uforholdsmessighetsvurdering nevner vernehensyn særskilt, men savner en konkretisering av hvordan universell utforming skal ivaretas i bygninger med kulturhistorisk verdi. Som eksempler på områder der det er vanskelig å finne løsninger nevner *Statsbygg* korridorbredder, krav til ventilasjonsanlegg og akustikk. *Statsbygg* etterlyser en nærmere avklaring mellom kulturminneloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Flere av høringsinstansene er opptatt av at bestemmelsen skal tolkes restriktivt, deriblant *SRFF*, *Deltasenteret*, *Statens seniorråd* og *Norges Handikappforbund* mener at offentlige virksomheter må underlegges en streng praktisering, slik at de ikke enkelt kan unndra seg plikten i virksomheter rettet mot allmennheten.

*SRFF* og *Statens kunnskaps- og utviklingssenter for helhetlig rehabilitering (SKUR)* mener at unntak skal begrunnes særskilt. *SRFF* viser også til at mesteparten av det offentlige tjenestetilbudet ytes i kommunene, og at det vil være uakseptabelt om plikten til generell tilrettelegging praktiseres forskjellig mellom kommunene, eller mellom tjenestetilbud i samme kommune. *SRFF* mener at plikten til universell utforming skal praktiseres strengt for tilbud som ytes av private etter konsesjoner eller der det offentlige helt eller delvis finansierer tjenesten eller produktet gjennom tilskudd mv. *SKUR* og *SRFF* mener at en slik praksis også bør følges opp innen de enkelte sektors konsesjonslovgivning, tilskudds- og/eller andre offentlige finansieringsordninger.

*Deltasenteret* trekker fram informasjons- og kommunikasjonsteknologi som et område der det er all grunn til å være streng når eventuelle uforholdsmessighetshensyn skal vurderes. Det vises til at IKT er en grunnleggende del av de aller fleste virksomheter i dag, offentlige som private. Videre er IKT en teknologi som er preget av stor utskifting. Ifølge *Deltasenteret* er det dermed store

muligheter for å oppnå gode løsninger innen relativt kort tid.

*Vestlandske blindforbund* går inn for at formuleringen «uforholdsmessig byrde» fjernes og teksten omformuleres, da målsettingen er for defensiv og fokusert på økonomiske hensyn på bekostning av visjonen om et «samfunn for alle».

*Oslo kommune* er enig i at uforholdsmessighetsvurderingen må gjøres konkret. Terskelen må ifølge *Oslo kommune* ikke legges for lavt, da plikten må være reell. Det bør vurderes innføring av særskilte tilskuddsordninger i de tilfellene kostnaden ved tilrettelegging er et sentralt moment.

*Norske arkitekters landsforbund (NAL)* forstår forslaget slik at det åpner for å stille ulike krav til virksomheter ut fra deres økonomi, og reiser spørsmål om alle konsekvenser ved forslaget er utredet.

Flere av høringsinstansene tar til orde for at det bør defineres hva som ligger i begrepet «uforholdsmessig byrde». *Norges Handikapforbund* krever at det i forskriftene til loven vektlegges en meget begrenset mulighet for å påberope seg grunner for å omgå kravet om universell utforming. Også *Vestvågøy kommune* og *Senter for arkitektur, design og bygningsmiljø* mener begrepet «uforholdsmessig byrde» bør utdypes nærmere.

#### 10.2.3.8 Mangelfull tilrettelegging som diskriminering

Få av høringsinstansene har uttalt seg om denne delen av forslaget.

*Statsbygg* mener det er uheldig at et brudd på plikten til universell utforming på grunn av manglende tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne kategoriseres som diskriminering. Brudd på plikten til universell utforming bør sanksjoneres, men etter en annen bestemmelse og med en annen betegnelse. Diskriminering bør, etter *Statsbyggs* oppfatning, forbeholdes de mer alvorlige overtredelser. *Statsbygg* mener at forslaget vil innebære en utvanning av diskrimineringsbegrepet, og at det vil være svært alvorlig og uheldig for byggherrer at det konstateres at man har handlet i strid med et diskrimineringsforbud.

*Statens råd for funksjonshemmede (SRFF)* viser til at § 9 fjerde ledd regulerer hva som ansees som diskriminering når personer med nedsatt funksjonsevne «rammes av» mangelfull tilrettelegging. Rådet er opptatt av at brudd på plikten til å sikre universell utforming også må omfatte situasjoner som personer med nedsatt funksjonsevne «kan bli rammet» av. Steder som for eksempel ikke er mulig å oppsøke pga. mangelfull tilrettelegging,



må også tolkes som diskriminering i henhold til § 9 fjerde ledd. Plikten etter § 9 tredje ledd må ifølge SRFV være proaktiv, og oppfølgingssystemet må være tilrettelagt på en måte som fanger opp disse tilfellene slik at man ikke bare er avhengig av indvidklager.

#### 10.2.3.9 Forholdet til standarder, forskrifter mv. Forskriftshjemmel

*Statens råd for funksjonshemmede (SRFF)* mener det vil være nødvendig at forståelsen av begrepet universell utforming blir operasjonalisert, og uttaler blant annet:

«[...] En slik dynamisk lovgivning krever særskilt oppfølging og rådet mener at det blir spesielt viktig å sikre systematisk oppfølging og dokumentasjon av utviklingen av funksjonskrav innenfor alle samfunnsområdene. Her trengs en særskilt innsats som vil kreve at et overordnet ansvar legges til et konkret miljø eller organ. Access Board i USA kan her være en modell å ta utgangspunkt i. Dette organet er et sentralt organ med lokalt apparat som har ansvar for utvikling, opplæring og koordinering av funksjonskrav og standarder for tilgjengelighet og universell utforming. Access Board har et særskilt ansvar for å drive frem og fastsette veiledende retningslinjer og funksjonskrav innenfor de ulike områdene, gjennom samarbeid med fageksperter på det enkelte område. Virksomheten deltar også i nasjonale og internasjonale standardiseringsorganer. De veiledende standardene blir etter hvert nedfelt i lovverket, slik at de får rettslig status.»

SKUR mener også at det vil bli viktig å sikre systematisk oppfølging og dokumentasjon av utviklingen av funksjonskrav innenfor alle samfunnsområder, og at et eget organ eller miljø må få ansvar for en slik oppgave.

*Norges Blindforbund* understreker viktigheten av at standarder utarbeides i et samarbeid mellom de enkelte aktører i markedet og myndighetene, og mener at en uavhengig gruppe bør utvikle standardene. *Norges Blindforbund* foreslår at dette arbeidet legges inn under Likestillings- og diskrimineringsombudet.

*Standard Norge* viser til at utvikling av fagterminologi er en viktig del av standardiseringsarbeidet. Utarbeidelse av termer og definisjoner vil bidra til et ensartet og tydelig språk. Det er to tradisjoner, en europeisk og en amerikansk, som definerer universell utforming. *Standard Norge* mener den europeiske definisjonen er god, men spør om det kan oppstå problemer for europeisk og norsk næringsliv, om vi skal basere oss på ulike definisjo-

ner og ulike tilgjengelighetskategorier for forskjellige markeder. Styrken bak samlede og felles krav må ifølge *Standard Norge* veies opp mot hvor mye en kan oppnå ved definisjonsforbedringer og en strammere politikk. Likeledes mener *Standard Norge* at det er et klart behov for utvikling av kriterier som prioriterer og ivaretar brukerbehovene. Det siste kan være ressurskrevende, men det kan bli en forutsetning for at universell utforming faktisk realiseres og blir vellykket.

*Standard Norge* peker også på at det innenfor en rekke områder der målet er universell utforming av løsninger kan være behov for standarder og et sertifiseringsregime eksempelvis tilgjengelighet til innhold på websider. Det er viktig med omforente krav, en kjent ordning og at ulike merker og godkjenningsordninger gir klarhet på tvers av land, markeder og brukergrupper. Standarder kan ifølge *Standard Norge* bidra til implementering av loven, men virkningen er avhengig av et klart overordnet lovverk.

*FFO* understreker betydningen av hvilken definisjon og operasjonalisering man gir begrepet universell utforming.

Flere av høringsinstansene, blant annet *Sosial- og helsedirektoratet*, *Statsbygg*, *A/L Norske Boligbyggelags Landsforbund*, *Norske arkitekters landsforbund (NAL)*, *Norske Landskapsarkitekters forening (NLA)* og *Norges Blindforbund* mener at plikten til generell tilrettelegging bør presiseres nærmere i forskrift. En rekke av høringsinstansene mener det er behov for å presisere i forskrift flere sentrale elementer som inngår i kravet til universell utforming. Hva som menes med fysiske forhold (se kapittel 10.2.3.3) og avgrensninger av virksomhet rettet mot allmennheten (se kapittel 10.2.3.5) nevnes. Videre nevnes det at uforholdsmessighetsmessighetsvurderingen (se kapittel 10.2.3.8) bør konkretiseres i forskrift.

*Justis- og politidepartementet* uttaler at det er usikkert hva som menes med henvisningen i lovteksten til «nærmere bestemmelser i lov eller forskrift om innholdet i plikten til universell utforming».

#### 10.2.3.10 Andre forhold - rettskrav på tilgang til varer og tjenester

*Samarbeidsutvalget for funksjonshemmedes organisasjoner*, *Norges Blindforbund*, *Synshemmede Akademikeres Forbund (SAF)*, *Afasiforbundet i Norge*, *Borgerrettsstiftelsen Stopp Diskrimineringen* og *Dysleksiforbundet i Norge* mener at lovforslaget ikke favner vidt nok når det gjelder varer og tjenester som ikke lar seg universelt utforme, eller der ikke

alle kan nyttiggjøre seg produktet, varen eller tjenesten. I disse tilfellene må det være en subsidiærplikt til å ha rutiner for at alle skal kunne benytte seg av tjenesten eller tilbudet. Løsninger som kan tenkes er personlig assistanse, slik at for eksempel den enkelte butikk eller offentlige kontor har rutiner på å yte personlig assistanse der det er behov for det. SAF understreker at § 9 må inneholde et generelt rettskrav på varer og tjenester, slik andre lands antidiskrimineringslover har, slik som ADA-lovgivningen (Americans with Disabilities Act) i USA og DDA (Disability Discrimination Act) i Storbritannia.

## 10.2.4 Departementets vurdering

### 10.2.4.1 Innledning

Departementet støtter utvalgets forslag til egne regler om fysisk tilrettelegging. Mangelfull eller manglende generell tilrettelegging (universell utforming)<sup>1</sup> leder ofte til eksklusjon eller stigmatiserende individuelle løsninger for personer med nedsatt funksjonsevne og likestilles her langt på vei med diskriminering.

Departementet støtter utvalgets forslag om at begrepet universell utforming benyttes i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. I likhet med utvalget legger departementet til grunn at utforming er betegnelsen på den opprinnelige utformingen av fysiske forhold som byggverk, produkter, transport- eller produksjonsmidler og utearealer, mens tilrettelegging betegner de tiltak som må utføres på eksisterende fysiske forhold for å oppnå universell utforming.

Universell utforming defineres i en publikasjon fra Statens råd for funksjonshemmede 1997 slik:

«Universell utforming er utforming av produkter og omgivelser på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utrekning som mulig, uten behov for tilpassing eller spesiell utforming. (Universell utforming. Planlegging og design for alle)».

I St.meld. nr. 40 (2002-2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer og Regjeringens handlingsplan for tilgjengelighet 2004* inngår lignende definisjoner av universell utforming, selv om ordlyden avviker noe fra definisjonen fra Statens råd for funksjonshemmede.

Universell utforming dreier seg i lovforslaget om utforming og tilrettelegging av de fysiske omgivelsene på felles samfunnsarenaer, med sikte på å

imøtekomme alle typer brukerforutsetninger som er mulig å imøtekomme gjennom fysiske tiltak. Utformingen skal være inkluderende og i utgangspunktet skje gjennom hovedløsningen for å sikre at den aktuelle virksomhetens alminnelige funksjon skal kunne benyttes av flest mulig, uavhengig av den enkeltes personlige forutsetninger. Målsettingen er at flest mulig mennesker på en likeverdig måte kan delta i de deler av samfunnet som er rettet mot allmennheten.

En av intensjonene ved kravet om universell utforming er å redusere behovet for hjelpemiddelbruk og stigmatiserende særløsninger. Utvalget peker på at økt tilgjengelighet gjennom universell utforming også kan føre til at hjelpemidler blir nødvendige for å kunne dra nytte av at produkter er gitt en universell utforming og dermed utløser nye behov for individuelle hjelpemidler. Dette kan for eksempel gjelde i forbindelse med datautstyr som muliggjør lesing av offentlige og andre dokumenter for svaksynte. Departementet ser denne problemstillingen. Universell utforming kan trolig åpne nye muligheter for personer med nedsatt funksjonsevne og dermed initiere bruk av tekniske hjelpemidler. Departementet vil fastholde at det er viktig at flest mulig blir likestilt ved å kunne dra nytte av de alminnelige løsningene.

Når universell utforming inngår i norske lover og forskrifter som et pliktkrav, vil det være behov for å anvende begrepet som et *mål* for om lovens krav er oppfylt eller ikke. Rekkevidden av begrepet universell utforming tilpasses ofte lovens formål, og det kan tas hensyn både til praktiske, økonomiske og tekniske muligheter og begrensninger for å oppnå universell utforming.

Siden universell utforming i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven innføres som et rettskrav, i form av en rettslig bindende standard som pålegger forpliktelser og utløser sanksjoner ved overtredelse, er definisjonen på universell utforming i loven her mer presis enn når universell utforming brukes som en planleggingsstrategi.

### 10.2.4.2 Universell utforming som rettslig standard Bakgrunn og begrunnelse

Manglende tilrettelegging av samfunnet utestenger mange personer med nedsatt funksjonsevne fra deltakelse i samfunns og arbeidsliv. Departementet viser til beskrivelsene i Manneråkutvalgets utredning NOU 2001: 22 *Fra bruker til borger* og rapporten *Full deltakelse for alle? Utviklingstrekk 2001-2006*, utgitt av Sosial- og helsedirektoratet og Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne i 2006. Konklusjonene er at

<sup>1</sup> Heretter brukes betegnelsen universell utforming om generell tilrettelegging.

det fortsatt er behov for tiltak for å sikre bedre tilgjengelighet ved fysisk utforming, og at det på flere områder er gap mellom uttalte målsettinger og realiteter.

Departementet støtter utvalgets forslag om å innføre en plikt til generell tilrettelegging (universell utforming), og viser til at forslaget har bred støtte blant høringsinstansene.

Departementet viser til at utformingen skal være inkluderende og i utgangspunktet skje gjennom hovedløsningen for å sikre at den aktuelle virksomhetens alminnelige funksjon skal kunne benyttes av flest mulig uavhengig av den enkeltes personlige forutsetninger.

Departementet understreker at universell utforming vil forebygge utestenging og stigmatisering av mennesker med nedsatt funksjonsevne. Universell utforming omfatter tilgjengelighet, men favner videre enn dette. Tilgjengelighet kan alternativt sikres gjennom for eksempel en egen inngang for rullestolbrukere på baksiden av et bygg, eller ved ad hoc løsninger for eksempel i form av individuell bistand til å komme inn i et bygg. En tilgjengelig spesialinngang er imidlertid ikke i tråd med et ideal om universell utforming, og ad hoc løsninger fremstår ofte som krenkende og stigmatiserende.

Universell utforming sikrer derfor ikke bare tilgjengelighet, men tilgjengelighet på likeverdige vilkår, ved at tilretteleggingen skal skje gjennom hovedløsningen slik at virksomhetens alminnelige funksjoner skal kunne benyttes av flest mulig uavhengig av den enkeltes personlige forutsetninger.

Universell utforming som rettslig norm går lenger enn tradisjonelle tilretteleggingsforpliktelser som har som formål å sikre tilgjengelighet for bestemte grupper av personer med nedsatt funksjonsevne. På den annen side er det klart at universell utforming også må ta hensyn til nettopp disse gruppenes brukerforutsetninger.

Departementet påpeker at universell utforming vil ha positiv effekt ut over å imøtekomme behovene for tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. For eksempel vil gravide, foreldre med små barn og mange eldre også dra fordeler av bedret tilgjengelighet. Målgruppen for universell utforming er derfor, som utvalget også påpeker, vid. Universell utforming innebærer at samme tilnærming til samfunnets utforming benyttes overfor alle borgere, enten de har nedsatt funksjonsevne eller ikke. Ifølge utvalget kan økt tilgjengelighet bidra til økt produktivitet ved for eksempel å gjøre det raskere og enklere å ferdes i et bygg. Tilgjengelighet vil på samme måte også kunne være et bidrag til økt sikkerhet i faresituasjoner.

Departementet støtter også utvalget med hensyn til at reglene i størst mulig utstrekning bør være av proaktiv karakter, det vil si at reglene pålegger tilretteleggingsforpliktelser for å forhindre at det oppstår diskriminering ved manglende tilgjengelighet i fremtiden. Etter departementets vurdering vil proaktive regler om universell utforming best ivareta lovens formål om å hindre diskriminering og nedbygge samfunnsskapt funksjonshemmende barrierer, se kapittel 9.2.5.

#### 10.2.4.3 Nærmere om innholdet i et krav om universell utforming

##### *Fysiske forhold*

Departementet støtter utvalgets forslag om at kravet om generell tilrettelegging (universell utforming) skal omfatte de fysiske forholdene. I praksis vil det først og fremst derfor være de fysiske forholdene som vil være gjenstand for universell utforming. Departementet legger i likhet med utvalget en vid forståelse til grunn for hva som regnes som fysiske forhold.

I forhold til de fysiske forholdene må det trekkes et skille mellom menneskeskapt forhold og naturgitte forhold. Departementet vil derfor begrense bruken av begrepet universell utforming mot naturgitte forhold som ikke er gjenstand for utforming fra menneskers side. Dette innebærer ikke at alle uteområder faller utenfor regler om universell utforming. En rekke uteområder bearbejdes og omformes av mennesker i svært stor grad. For eksempel vil veger, fortau, torg, plasser og parkanlegg være en del av det menneskeskapt fysiske miljøet. Det vises blant annet til at gjeldende lovgivning stiller krav til utformingen av veger, fortau, gatetun og rasteplasser, se kapittel 3.7.3.

Menneskeskapt fysiske forhold vil for det første være bygninger, anlegg og andre innretninger, som for eksempel transportmidler. Men også produkter kan være slike fysiske forhold. Produkter kan både inngå som mer eller mindre faste deler av bygg, anlegg mv., som for eksempel en minibank, eller være løsrevne og selvstendige, som datautstyret på en internettkafé. Departementet vil ikke sette noe skille mellom fastmonterte og løsrevne produkter.

Tjenester kan som sådan ikke anses som fysiske forhold. Imidlertid vil fysiske forhold ofte utgjøre de grunnleggende forutsetningene for å kunne benytte tjenesten. For eksempel vil det avgjørende for bruk av en transporttjeneste være den fysiske utformingen av holdeplassen eller stasjonen og billettautomaten samt den fysiske utfor-

mingen av selve transportmidlet. Alt dette faller klart innenfor departementets forståelse av fysiske forhold.

Informasjon og kommunikasjonsuttrykk reiser en rekke vanskelige spørsmål, se betenkningen som er inntatt i vedlegg 1 til utredningen, pkt. 3.1.3. 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, manøvreringsknapper i heiser og skilting av nødutganger er eksempler på dette. Departementet støtter utvalget i at dette er en del av de fysiske forhold, og viser blant annet til flere EU-direktivs regulering av tilgjengelighet til slik informasjon, se kapittel 6.3.

Departementet har kommet til at informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) rettet mot allmennheten bør være omfattet av *fysiske forhold*. IKT griper inn i alle sektorer og områder og har stor betydning for den enkeltes mulighet for samfunnsdeltakelse. Å inkludere IKT har bred støtte i høringen. IKT som inngår i en del av virksomhetens alminnelige funksjon, er omfattet, se nedenfor. Det vises også til at departementet fremmer forslag om tidsfrister for krav om universell utforming av IKT, se kapittel 10.5.

Et annet viktig spørsmål er om mer generell informasjon, for eksempel offentlig informasjon om lover og regler, tjenester og tilbud, bør være omfattet av begrepet fysiske forhold. Etter utvalgets syn kan slik informasjon i prinsippet være omfattet av det kravet til universell utforming som foreslås i § 9, dersom informasjonen er rettet mot allmennheten og er en del av virksomhetens alminnelige funksjon, se utredningens kapittel 10.12.4.4.

Departementet finner det likevel vanskelig at informasjon rettet mot allmennheten skal omfattes som *fysiske forhold*. Det viser til at informasjon reiser flere vanskelige spørsmål som ikke har vært utredet og dermed konsekvensvurdert av utvalget. Departementet kan derfor ikke støtte utvalgets forslag om at informasjon rettet mot allmennheten, og som inngår i virksomhetens alminnelige funksjon, skal være omfattet. Dette reiser spørsmål om det for eksempel skal være plikt til tegnspråktolkning av alle fjernsynsprogrammer, eller plikt til å gi ut aviser i andre formater, som lyd eller IKT-formater for informasjon som ikke utgis elektronisk. Departementet har kommet til at informasjon, utover det som er sagt om informasjon som er en forutsetning om stoppesteder mv. og om IKT over, bør utredes nærmere før det eventuelt kan stilles krav om universell utforming. Departementet foreslår i kapittel

10.2.4.10 at det igangsettes en utredning av tilgang til varer og tjenester.

#### *Utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen*

Departementet støtter utvalgets forslag om at universell utforming skal ivaretas i hovedløsningen. Departementet viser til at universell innebærer en inkluderende, felles tilnærming, som kan brukes av alle, i motsetning til særløsninger. Særløsninger kan virke segregerende og undergraver likestilling og likeverd, særlig der disse fremstår som rene «hjelpetiltak». Det klare utgangspunktet må derfor være at universell utforming ivaretas i hovedløsningen i de fysiske forholdene. Eksempelvis vil en hovedinngang med både trapper og rampe være tilstrekkelig, det er ikke nødvendig at trappene fjernes. Samtidig vil en bakdør ikke være nok. Det avgjørende vil være om utformingen har et tilstrekkelig inkluderende preg.

Med hovedløsningen mener utvalget at tilgang til et bygg skal sikres gjennom hovedinngangen. Dette innebærer at tilgangen inne i et bygg og muligheten for bruk av et produkt hovedsakelig skal være den samme for brukere med ulike forutsetninger, men uten at dette innebærer at det stilles krav om nøyaktig samme løsning.

Departementet vil fremheve at kravet til universell utforming ikke bortfaller dersom hovedløsningen ikke kan tilrettelegges, for eksempel dersom dette er nærmest teknisk umulig, eller på annen måte er uforholdsmessig. Som utvalget har fremhevet kan plikten til universell utforming i slike tilfeller være ivaretatt dersom den beste av mulig løsning er valgt. Departementet vil imidlertid presisere at det i slike tilfeller ikke vil være tilstrekkelig å sikre tilgjengelighet. Den beste løsningen vil i slike tilfeller bety den mest inkluderende og minst stigmatiserende alternative løsningen innenfor rammene av hva som er forholdsmessig.

#### *Virksomhetens alminnelige funksjon*

Departementet støtter utvalgets forslag om at kravet til universell utforming skal være knyttet til virksomhetens alminnelige funksjon. I vurderingen av hvilke elementer i eller deler av virksomhetens alminnelige funksjon som skal utformes universelt, mener departementet at utgangspunktet må være at den eller de av virksomhetens funksjoner som er rettet mot allmennheten skal utformes universelt.

I likhet med utvalget mener departementet at grensedragningen mellom hva som er virksomhetens alminnelige funksjon og hva som faller utenfor, må foretas ut fra en vurdering av hvilken eller

hvilke av funksjonene som er rettet mot allmennheten. I noen tilfeller drives én del av virksomheten i lokaler som er åpne for allmennheten, mens andre deler av virksomheten er mer tilbaketrukket. For eksempel vil skranketjenestene i en bank være åpne for publikum mens vurdering av lånekunder og investeringsrådgivning ofte drives i atskilte kontorlokaler. Så lenge utlåns- og rådgivningsvirksomheten er rettet mot allmennheten, vil det være nødvendig at lokaler der dette tilbys, er universelt utformet. Dette innebærer imidlertid ikke at ethvert kontor må være universelt utformet. Det vil være tilstrekkelig om for eksempel et møterom er universelt utformet for dette formålet.

Når det gjelder anførselene fra Norges Blindeforbund om at tilgjengelighetskravet i bygninger må omfatte hele bygningen, også den delen som ikke er innrettet mot publikum, og anførsler fra Nordland fylkeskommune om at kravet også må gjelde for arbeidsplasser, viser departementet til utvalgets vurderinger. Når det gjelder arbeidsplasser viser departementet til at krav er innarbeidet i plan- og bygningslovgivningen, se kapittel 3.7.2, i tillegg til krav om individuell tilrettelegging knyttet til å legge til rette for arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne, se kapittel 10.6.4.4. Et krav om universell utforming for alle bygninger som brukes som arbeidsplasser vil trolig redusere behovene for individuell tilrettelegging. Etter departementets vurdering er det grunn til å følge nøye med i utviklingen på dette området framover.

Universell utforming må avgrenses mot tiltak som innebærer en fundamental endring av virksomhetens karakter eller funksjon. Universell utforming skal sikre at flest mulig skal kunne benytte virksomhetens alminnelige funksjon, men er ikke ment som en begrunnelse for å kreve fundamentale endringer i selve virksomhetens karakter eller funksjon. Denne begrensningen gjelder selve begrepet og må ikke forveksles med uforholdsmessighetsbegrensningen som oppstilles i § 9, se nærmere nedenfor. Kravene bør innføres fleksibelt og kunne skjerpes over tid.

Et annet eksempel på virksomhetens alminnelige funksjon er at en klesforretnings funksjon vil være å tilby klær. De fleste vil ifølge utvalget legge til grunn at salg av klær forutsetter tilgang både til der klærne henger, til prøverom og til kasse for betaling, mens lagerrom, betjeningens pauserom og eventuelle arbeidsrom for omsyng mv. vil falle utenfor. Slike lokaler faller inn under arbeidsmiljølovens krav, se blant annet § 4-1 fjerde ledd som krever at atkomstveier, sanitæranlegg, arbeidsutstyr mv. så langt det er mulig og rimelig skal være utformet og innrettet slik at

arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne kan arbeide i virksomheten.

Et hotells alminnelige funksjon vil være å tilby overnatting mot betaling, og vil også omfatte servering av mat og drikke der dette tilbys. Eksempelene illustrerer at universell utforming ikke bare omfatter tilgang til selve bygget, rommet eller transportmidlet, men også andre fysiske forhold som er nødvendig for å kunne benytte tilbudet.

Uønsket eller ulovlig bruk eller utnyttelse faller etter departementets vurdering klart utenfor den alminnelige funksjonen.

#### *Målgruppen for universell utforming - flest mulig*

Departementets utgangspunkt er at det ved universell utforming skal tas høyde for ulike brukerforutsetninger så langt det er mulig. Det avgjørende er om det ved en fysisk tilrettelegging av de fysiske forholdene er mulig å imøtekomme de ulike brukerforutsetningene.

Flere av organisasjonene for funksjonshemmede har innvendinger på dette punktet og går inn for at målgruppen for universell utforming i lovteksten skal være «alle», eller som et alternativ at målgruppen skal være «alle, i så stor utstrekning som mulig», og ikke «flest mulig». FN konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne benytter betegnelsen «all people, to the greatest extent possible, without the need for adaptation or specialized design». Konvensjonen pålegger statene å fremme forskning og utvikling av universell utformede løsninger i tråd med denne definisjonen, blant annet gjennom standardutvikling og etablering av retningslinjer. Konvensjonen stiller ikke krav om at dette skjer ved rettslig bindende bestemmelser om universell utforming i lovverket.

Departementet støtter utvalgets vurdering av at en absolutt forståelse av universell utforming er vanskelig å gjennomføre når universell utforming brukes som rettslig begrep, og skal ligge til grunn for plikter. Departementet mener at det derfor er grunn til å vise varsomhet med å legge en slik absolutt forståelse til grunn. Departementet vil påpeke at «alle» brukerforutsetningene skal vurderes, men at universell utforming skal ivareta «flest mulig». Denne distinksjonen er nødvendig å opprettholde for å synliggjøre realitetene i lovverket. Departementet vil likevel fremheve at målgruppen for universell utforming er vid, og at denne defineres med utgangspunkt i om det er mulig å ivareta brukerforutsetningene ved universell utforming. Etter hvert som den teknologiske utviklingen gjør det mulig, vil også plikten til uni-

versell utforming kunne fange opp nye brukerforutsetninger.

Et menneskes forutsetninger i forhold til de fysiske omgivelsene skal ligge til grunn, uavhengig av om det er forhold knyttet til individet eller ikke. Forutsetningene kan være knyttet til fysiske eller andre forhold. De kan være varige eller situasjonsbestemt og kan ha en rekke ulike årsaker. Forhold som angår nedsatt bevegelse, syn, hørsel, miljøhemming og forståelse er sentrale. Forskjellige kroppslige tilstander av ulik varighet, som for eksempel alder, graviditet, et brukket ben eller et forbigående illebefinnende, vil kunne medføre endrede forutsetninger i møtet med de fysiske omgivelsene. Departementet viser i likhet med utvalget til at «målgruppen» for universell utforming i prinsippet er alle eller – i hvert fall – flest mulig.

Departementet viser til at variasjoner både i fysiske og andre forutsetninger skal imøtekommes gjennom universell utforming, uavhengig av årsak. Departementets utgangspunkt er at nedsatt bevegelse og nedsatt orienteringsevne, uavhengig av om det skyldes fysiske eller andre forhold, kan imøtekommes gjennom utformingen av de fysiske omgivelsene. For eksempel vil en heis imøtekomme nedsatt bevegelse, mens skilting eller taktil merking, som er følbart ved berøring, imøtekommer synshemmedes behov. God ventilasjon og plass mellom bordene kan gjøre en restaurant tilgjengelig for folk som er allergisk mot for eksempel parfyme.

Departementet er enig i utvalgets vurdering med hensyn til at kognitive forutsetninger står i en særstilling. Det er klart at det å fremme enkel og intuitiv bruk, for eksempel ved symboler i stedet for tekst, i noen grad imøtekommer nedsatt kognitive evne. Samtidig kan det vanskelig tenkes en utforming av fysiske omgivelser som ikke forutsetter en viss grad av allmenn erfaringskunnskap, resonneringsevne og evne til å handle på bakgrunn av dette, se betenkningen punkt 4.3.3, inntatt som vedlegg 1 til utredningen. Departementet er enig i at noen slike forutsetninger må kunne legges til grunn når det vurderes om et krav til universell utforming er oppfylt. Det er en utfordring å imøtekomme behovene til personer med kognitive funksjonsnedsettelse. Departementet viser til at universell utforming som rettslig standard skal imøtekomme flest mulig, men ikke nødvendigvis absolutt alle. Dersom det i fremtiden vil bli utviklet bedre muligheter for å ivareta kognitive funksjonsnedsettelse, vil universell utforming som en fleksibel standard kunne føre til endringer over tid.

#### *Generelt om behovet for standarder*

Utvalget har fremhevet behovet for standarder på de ulike samfunnsområdene når det gjelder å oppfylle kravene til universell utforming av bygg og anlegg, IKT og samferdsel. Utvikling av standarder er nødvendig for å skape klarhet og forutberegnelighet om innholdet i plikten til universell utforming.

Departementet støtter utvalgets vurderinger på dette punkt og vil fremheve at i tillegg til at hensynet til klarhet og forutberegnelighet, vil også hensynet til effektivitet tilsi at det er behov for utviklingen av standarder. Fraværet av standarder vil gjøre det vanskelig for håndhevingsmyndighetene, for eksempel plan- og bygningsmyndighetene å føre tilsyn med at universell utforming er ivarettatt, og for den enkelte ansvarlige effektivt å oppfylle forpliktelsene etter loven.

Departementet vil fremheve at sektormyndighetene bør bidra i utvikling av standarder i samarbeid med berørte fagmiljøer og brukere mv. Som en sikkerhetsventil dersom standardene ikke ivaretar universell utforming foreslår departementet å innføre en hjemmel til å gi utfyllende forskrifter på alle samfunnsområdene som er omfattet av plikten til universell utforming. Departementet vil påpeke at selv om det er sektormyndighetene som skal utforme standarder, eventuelt forskrifter, forutsettes det at sektormyndighetene samarbeider nært med Likestillings- og diskrimineringsombudet. Ombudet vil ha en sentral rolle både i forhold til å overprøve sektormyndighetenes vedtak om dispensasjon fra krav til universell utforming, og i forhold til å være en pådriver for bedre generell tilgjengelighet på området. Departementet vil også vise til at det på enkelte områder vil være nærliggende å utarbeide veiledere.

De av høringsinstansene som har uttalt seg om behovet for standarder og forskrifter har i all hovedsak gitt tilslutning til nødvendigheten av at det utvikles standarder. Flere av høringsinstansene har uttrykt behov for at plikten til universell utforming bør presiseres nærmere i forskrift, og det samme gjelder presiseringer av innholdet i hva som menes med «fysiske forhold», «rettet mot allmennheten» samt innholdet i uforholdsmessighetsvurderingen.

Departementet vil påpeke at sektorvise standarder vil fange opp de forhold høringsinstansene har gitt uttrykk for at bør inntas i forskrift. En standard vil balansere hensynet til best mulig tilgjengelighet med hensynet til kostnader. En detaljert forskriftsregulering av innholdet i uforholdsmessighetsvurderingen anser ikke departementet som

hensiktsmessig. Forutsetningene for vurderingene er inntatt nedenfor i kapittel 10.2.4.7. Forholdsmessighetsvurderingen er en integrert del av plikten til universell utforming, og er en rettslig standard som vil skjerpes i takt med samfunnsutviklingen og utviklingen av forståelse av hvordan universell utforming best kan gjennomføres.

Departementet merker seg at det er ulike synspunkter blant enkelte av høringsinstansene med hensyn til utviklingen av standarder. Statens råd for funksjonshemmede nevner Access Board i USA, og ønsker et organ etter samme modell. SKUR etterlyser også et særskilt organ, mens Norges Blindforbud viser til at utviklingen bør skje i samarbeid mellom aktørene i markedet og myndighetene, og at Likestillings- og diskrimineringsombudet får ansvar for dette.

Departementet mener at hensynet til effektiv ressursbruk og implementering tilsier at utviklingen av kompetansen bør skje i de organer som allerede har et tilsynsansvar innenfor de respektive sektorene. Det er samtidig helt avgjørende at sektormyndighetene utvikler et godt samarbeid både med de berørte gruppene, og med Likestillings- og diskrimineringsombudet. Det er videre, som Standard Norge påpeker, nødvendig at det utvikles en fagterminologi som et ledd i dette arbeidet, og at dette skjer som ledd i utviklingen av universell utforming som rettslig standard. Sammenhengen med internasjonale standarder på området må også ivaretas. Departementet vil også vurdere om det innenfor enkelte samfunnsområder som skal utformes universelt, for eksempel IKT, kan være hensiktsmessig som Standard Norge påpeker, å utvikle egne sertifiseringsregimer og godkjenningsordninger. Her vil sektormyndighetene spille en sentral rolle ved gjennomføringen av lovgivningen.

#### *10.2.4.4 Generell tilrettelegging (universell utforming). Sentrale hensyn*

##### *Formålet med reglene. Noen rammer*

Departementet viser til kapittel 10.2.4.2 ovenfor når det gjelder det generelle formålet med reglene for universell utforming, og universell utforming som rettslig standard.

Departementet viser til at formålet med bestemmelser om universell utforming er å sikre en likeverdig og ikke-stigmatiserende tilgjengelighet for flest mulig uavhengig av funksjonsevne. Bestemmelsene om universell utforming er av proaktiv og generell karakter, og skal forebygge diskriminering i form av dårlig tilgjengelighet på områder hvor slik tilgjengelighet er avgjørende for deltakelse i samfunnsliv og arbeidsliv.

Reglene om universell utforming innebærer noe mer enn tilgjengelighet i seg selv. De skal sikre at hovedløsningen er tilgjengelig, og at det ikke etableres sær løsninger som virker segregerende og/eller stigmatiserende. Reglene om universell utforming vil imidlertid rekke videre enn å ivareta personer med nedsatt funksjonsevne. En rekke personer vil nyte godt av universelt utformede bygg, samferdsel og IKT, ettersom universell utforming vil forenkle bruken og bedre tilgangen for majoriteten av brukerne generelt, og særskilte grupper for eksempel gravide, brukere med små barn og eldre. Tilgjengelighet vil også være et bidrag til økt sikkerhet i en faresituasjon.

Økt tilgjengelighet vil, foruten å kunne bidra til økt deltakelse i samfunns- og arbeidsliv som har positiv samfunnsøkonomisk gevinst, sikre at virksomhetene ved mangelfull fysisk utforming ikke går glipp av potensielle kunder og kjøpekraft. Etter hvert som en stadig større del av befolkningen er eldre mennesker med til dels stor kjøpekraft og som kan få nedsatt funksjonsevne med alderen, vil slike avveininger måtte bli stadig viktigere for næringslivet også i Norge. Også dette argumentet taler for å innføre pliktregler overfor virksomheter som mener at perspektivet er relevant ved vurderinger av slike pliktregler.

Departementet vil påpeke at formålet med reglene er å sikre en likeverdig tilgjengelighet for flest mulig der dette er avgjørende for deltakelse i samfunnsliv og arbeidsliv. Dette formålet vil stå sentralt ved tolkningen av rekkevidden av bestemmelsene i loven. Tolkningen av hvorvidt IKT er «rettet mot allmennheten» eller hvorvidt kostnadene ved universell utforming er uforholdsmessige, må ses i lys av hvor viktig det er å ta i bruk programvaren eller webløsningen for mer samfunnsdeltakelse for de aktuelle målgruppene. Fordi utviklingen går i retning av økt bruk av IKT på alle samfunnsområder, må ny teknologi som hovedregel utformes universelt uavhengig av om det finnes alternative tradisjonelle løsninger, for eksempel telefoni eller personlig oppmøte. Tradisjonelle løsninger innebærer ofte en viss tilgjengelighet, men ikke fremstå som fullt ut likeverdige.

Dersom det utvikles bransjevise standarder, må disse oppfylle de kravene som følger av lovforlaget § 9 og de forskrifter som er fastsatt med hjemmel i loven. En bransjestandard eller -norm kan ikke innskrenke plikten til universell utforming ved å gå lengre enn uforholdsmessighetsvurderingen tillater når det gjelder å vektlegge hensynet til virksomhetens økonomi og tiltakets kostnader. Formålet med universell utforming og de generelle reglene i loven, danner derfor rammen

for utarbeidelsen av bransjevis standarder. Departementet vil fremheve at formålet med utviklingen av standarder er å skape forutberegnelighet og kvalitet og en effektiv gjennomføring av universell utforming. Formålet er ikke å redusere prinsippets gjennomslagskraft. Bransjens saksbehandling forut for fastsettelse av en standard, at brukerorganisasjonene og brukerforutsetninger er inkludert, at dokumentasjon for hvorledes hensynet til likeverdig tilgjengelighet er avveid mot eksempelvis økonomiske og sikkerhetsmessige hensyn, vil være sentrale elementer i forhold til å vurdere om standardene er i samsvar med lovens krav til universell utforming.

Standard Norge har utarbeidet en handlingsplan for å fremme universell utforming innen standardisering. De prioriterte områdene er: bruk av standarder i forhold til offentlig innkjøp, bygg/anlegg, transport, symboler og piktogrammer, informasjonsteknologi og telekommunikasjon, elektriske installasjoner, turisme, ergonomi og generell opplæring. Arbeidet finansieres med støtte fra flere departementer. Departementet ser standardiseringsarbeidene i Standard Norge som et viktig bidrag til å konkretisere universell utforming på de ulike sektorområdene.

Dersom kravene til universell utforming presiseres i forskrift, vil prosessen frem mot fastsettelsen av de forskriftsfestede kravene, ta i betraktning og avveie de samme hensynene som følger av lovens § 9. Uavhengig av om kravene til universell utforming følger av plan- og bygningsloven jf. lovforslaget § 10 sjette ledd, forskrift i medhold av § 9 femte ledd, eller av forskrift i medhold av § 11 fjerde ledd, skal de konkrete kravene til universell utforming, eller den forskriftsfestede standarden, være i samsvar med normen for universell utforming slik den er formulert i § 9.

#### 10.2.4.5 *Pliktsubjektene – virksomhet rettet mot allmennheten*

Departementet støtter utvalgets forslag om at kravet om generell tilrettelegging (universell utforming) skal omfatte virksomheter rettet mot allmennheten, og foreslår at denne avgrensingen inntas i § 9 i lovforslaget. Virksomhet rettet mot allmennheten skal være pliktsubjekt etter lovens bestemmelser om plikt til universell utforming. Departementet viser til at formålet med tilretteleggingsreglene er å bedre forutsetningene for at mennesker med nedsatt funksjonsevne kan delta i samfunnet på lik linje med andre. Tilrettelegging av felles samfunnsarenaer som er rettet mot allmennheten vil dermed stå helt sentralt.

Pliktsubjektene vil for det første være offentlig virksomheter som har sitt tilbud mv. rettet mot allmennheten. Departementet viser til at offentlige virksomheter i prinsippet er forvaltere av våre felles ressurser. Krav til offentlige virksomheter må derfor være å sikre at fellesskapets verdier kommer flest mulig til gode. Dernest omfatter departementets forslag, i tråd med utvalget, også private virksomheter rettet mot allmennheten. Departementet viser til at hensynet til deltakelse og likeverd kan knyttes opp mot helt grunnleggende samfunnsverdier som menneskerettsvern og demokrati. Disse hensynene begrunner at også private virksomheter rettet mot allmennheten pålegges visse tilretteleggingsplikter.

For en virksomhet som er rettet mot allmennheten, vil det etter departementets vurdering også være påregnelig at virksomheten må ta hensyn til de variasjoner i forutsetninger som faktisk eksisterer i den allmennheten virksomheten henvender seg til.

Samfunnsarenaer der allmennheten ferdes er etter departementets vurdering særlig viktige for å iverksette tiltak som forbedrer forutsetningene for personer med funksjonsnedsettelse.

Eksempler på offentlige virksomheter rettet mot allmennheten er offentlige kontorer der publikum kan henvende seg, idrettsanlegg, virksomheter som tilbyr offentlig transport samt kulturbygg. Utvalget nevner også skoler, sykehus og fritidsklubber som eksempler på virksomheter som er pliktsubjekter etter § 9. Slike virksomheter er rettet mot mer spesifiserte målgrupper. En skole driver opplæringsvirksomhet for en nærmere spesifisert målgruppe, men vil over tid kunne oppleve variasjon blant de menneskene, elever, foreldre og andre som skal kunne benytte bygninger og arealer ellers. I tillegg brukes skolebygg ofte til andre formål enn opplæring, for eksempel til kulturtiltak, som valglokaler mv. Det er derfor grunn til at skoler bør omfattes av kravet. Barnehager opplever også en variasjonsbredde når det gjelder barn med ulike behov. Barnehager er derfor omfattet av plikten i lovforslaget § 9.

Sykehusvirksomhet har som primært formål å tilby tjenester til pasienter. Også her vil virksomhetene oppleve variasjonsbredde over tid blant pasientene. I tillegg må en bygning også kunne benyttes av pårørende og andre. En fritidsklubb retter seg ofte mot en spesifikk gruppe, for eksempel ungdom i en bestemt aldersgruppe eller annen målgruppe. Over tid vil en slik virksomhet kunne oppleve variasjon blant de som skal benytte tilbudet, slik at virksomheten må ta høyde for utlike forutsetninger blant de som benytter seg av tilbudet.



En rekke private virksomheter driver virksomheter som er rettet mot allmennheten. Butikker, hoteller, restauranter og transportvirksomheter for persontransport er eksempler på dette. Departementet er enig i utvalgets avgrensning mot borettslag, boligsameier og liknende og legger til grunn at disse ikke retter sitt tilbud mot allmennheten.

Departementet legger til grunn at arbeidsplasser som sådan ikke vil være omfattet. Det avgjørende vil være om virksomheten er generelt publikumsrettet. Departementet viser imidlertid til § 12 om plikt til individuell tilrettelegging i arbeidslivet.

Departementet viser til at det er selve virksomheten som er ansvarlig for å tilrettelegge. Departementet slutter seg til utvalgets syn om at virksomheter som driver i leide lokaler ikke kan fraskrive seg ansvaret med henvisning til at dette er utleies ansvar. Dersom en leiekontrakt begrenser virksomhetens mulighet til å foreta fysiske endringer av lokalene, vil dette kunne være et moment i den konkrete uforholdsmessighetsvurderingen, se nedenfor. Departementet legger videre til grunn at en ved valg av nye lokaler og ved leiekontraktssinnmåling, ikke kan fraskrive seg ansvaret for om lokalene tilfredsstillende krav til universell utforming.

Barnehager kommer imidlertid i en særstilling ved at det er kommunen som barnehagemyndighet som skal tilpasse barnehagetilbudet etter lokale forhold og behov. Det er derfor kommunen som er pliktsubjekt i disse tilfellene.

Diskriminerings- og tilgjengelighetslovens virkeområde er avgrenset mot familielivet og andre forhold av personlig karakter, se kapittel 9.3.7.1. Departementet legger til grunn at det i slike situasjoner ikke vil være aktuelt å pålegge tilretteleggingsplikter. Dette innebærer at helt private vennegrupper og liknende, som ikke retter seg mot allmennheten, heller ikke vil være pliktsubjekt etter bestemmelsen.

Når det gjelder ønsket fra Friluftslivets Fellesorganisasjon om å holdes utenfor § 9 viser departementet til at det avgjørende kriteriet for om en privat organisasjon er pliktsubjekt etter loven, er om virksomhetene retter seg mot allmennheten. Departementet legger til grunn at friluftslivets organisasjoner i høy grad retter sin virksomhet mot allmennheten, og som sådan vil være omfattet av lovbestemmelsen i § 9. En annen sak er hvor langt plikten til tilrettelegging skal gå, da en del aktiviteter og virksomheter vil være vanskelig å tilrettelegge for alle. Det vises også til avgrensningen med hensyn til fysiske forhold nedenfor, samt den begrensningen som ligger i uforholdsmessighetsvurderingen.

Liknende hensyn som gjelder Friluftslivsorganisasjonene vil gjøre seg gjeldende for reiseselskaper og lignende som tilbyr ferier og turer.

Når det gjelder anførselen fra Kristent arbeid blant blinde og svaksynte om universell utforming av tilbud om konfirmasjon, legger departementet til grunn at slike tilbud er beregnet på allmennheten. Den norske Kirke og alle trossamfunn bør derfor på linje med andre som retter seg mot allmennheten, anses som pliktsubjekt etter loven. Det vises ellers til at uforholdsmessighetsbegrensningen, se kapittel 10.2.4.7, vil føre til at trossamfunnet ikke stilles overfor urimelige tilretteleggingskrav.

#### 10.2.4.6 Aktivitetsplikt

Departementet støtter utvalgets forslag om en særskilt aktivitetsplikt knyttet til universell utforming i lovforslaget § 9, og presiserer at denne aktivitetsplikten kommer i tillegg til plikten i lovforslaget § 3, se nærmere kapittel 13.8. I tråd med utvalgets forslag omfatter aktivitetsplikten knyttet til generell tilrettelegging (universell utforming) offentlig virksomhet, samt privat virksomhet rettet mot allmennheten. Departementet viser til at en aktivitetsplikt i tillegg til en plikt til å sikre universell utforming kan virke i kombinasjon, slik at den samlede plikten får en proaktiv karakter. Det er dermed hensiktsmessig at aktivitetsplikten fremgår av den samme bestemmelsen. Videre mener departementet at det vil være en nyttig bevisstgjøring å fremheve ansvaret for å fremme universell utforming i en egen bestemmelse.

Virksomhetenes plikt til å arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming, innebærer at virksomhetene må kartlegge situasjonen i virksomheten, planlegge og iverksette forbedringstiltak. I likhet med utvalget foreslår departementet at det ikke skal stilles krav om skriftlige planer. Når det gjelder barnehager vil aktivitetsplikten tilligge kommunen, jf. kapittel 10.2.4.5.

Flere høringsinstanser, blant annet Samarbeidsutvalget for funksjonshemmedes organisasjoner mener at virksomhetene må ha en plikt til å etablere rutiner for at tilbudet virksomhetene tilbyr allmennheten skal kunne benyttes av alle uavhengig av funksjonsnedsettelse. Departementet mener at en etablering av rutiner i virksomhetene ikke inngår i plikten. En annen sak er at slike rutiner kan være hensiktsmessige for å arbeide aktivt og målrettet for å oppfylle lovens krav om universell utforming. Det vil også være hensiktsmessig for virksomheten å igangsette planarbeid for å vurdere på hvilke områder det er behov for å gjøre tiltak for å iverksette universell utforming eller

bedret tilgjengelighet. Det må være opp til den enkelte virksomheten å vurdere hvordan aktivitetsplikten skal oppfylles.

Departementet viser til at både rutiner og konkrete planer vil være relevante ved uforholdsmessighetsvurderingen samt i forbindelse med spørsmålet om sanksjoner hvis det foreligger diskriminering. Det vil således kunne være i virksomhetens interesse å fremme slike rutiner og planer.

Departementet foreslår at brudd på aktivitetsplikten etter § 9 første ledd håndheves på samme måte som aktivitetsplikten i lovens § 3, slik at Likestillings- og diskrimineringsombudet får et tilsynsansvar, se nærmere kapittel 13.8. Brudd på aktivitetsplikten gir imidlertid ikke grunnlag for individuelle rettskrav og utløser ingen konkrete sanksjoner.

Statens råd for funksjonshemmede foreslår at ordlyden justeres slik at også målrettet arbeid inngår i aktivitetsplikten, i tråd med ordlyden i lovens § 3. Departementet ser ingen grunn til at ordlyden skal være mindre omfattende enn i § 3 og har tatt dette til følge i forslaget.

#### 10.2.4.7 Uforholdsmessighetsvurderingen

Departementet støtter utvalgets forslag om at plikten til generell tilrettelegging (universell utforming) avgrenses mot tiltak som medfører en uforholdsmessig byrde.

Departementet viser til at gjennomføring av universell utforming ofte vil kreve fysiske tiltak som kan være praktisk vanskelig å gjennomføre og som kan vil være kostbare. Universell utforming eller tilrettelegging vil også kunne komme i konflikt med andre viktige hensyn. Det må derfor foretas en konkret vurdering av i hvert enkelt tilfelle om universell utforming er en uforholdsmessig byrde for pliktsubjektet. De forhold som kan være relevante i vurderingen er kostnadene ved tilretteleggingen, virksomhetens ressurser, tilretteleggings effekt for å bygge ned funksjonshemmende barrierer, hvorvidt virksomhetens alminnelige funksjon er av offentlig art, sikkerhetsmessige hensyn og vernehensyn.

De generelle kostnadene ved tiltaket og virksomhetens økonomiske situasjon, vil ofte stå sentralt. Departementet viser til at det som utgangspunkt, ikke er hensiktsmessig å pålegge en så vidtgående plikt til kostbare tilrettelegginger at pliktsubjektet må legge ned sin virksomhet. På den annen side vil det faktum at en virksomhet ikke greier å møte alminnelige standarder for universell utforming, tilsi at virksomheten ikke er i takt med de krav som må stilles til en moderne inkluderende virksomhet. Departementet er klar over at

dette vil stille til dels store krav til virksomhetene. Terskelen må imidlertid ikke legges så lavt at tilrettelegging som ville vært nyttig for store grupper mennesker, og som det er rimelig at virksomheten utfører, faller utenfor under henvisning til rene økonomiske hensyn.

Departementet viser til at forholdsmessighetsvurderingen medfører at den positive effekten og viktigheten av tilretteleggingen skal veies mot kostnader og andre former for belastning tilretteleggingen medfører, jf. det som er sagt ovenfor i kapittel 10.2.4.4 om formålet med reglene. På denne måten sikres en nødvendig balanse mellom de legitime interessene som kan stå mot hverandre. Det må foretas en konkret vurdering, slik at kravene som stilles blir tilpasset den virksomheten det gjelder. En stor og økonomisk sterk virksomhet vil dermed kunne pålegges mer vidtrekkende forpliktelser enn en liten virksomhet med svak økonomi.

Utgangspunktet for vurderingen vil være de faktiske kostnadene for den konkrete virksomheten. Departementet legger til grunn at kostnader som dekkes av offentlige støtteordninger, for eksempel folketrygdens ordninger, ikke utgjør en faktisk kostnad for virksomheten. Et annet forhold som kan få betydning ved vurderingen, er om kostnader knyttet til tilrettelegging som vil kunne gi rett til avskrivning etter skattelovens regler, noe som fordeler belastningen over flere år. I enkelte tilfeller vil det også kunne være relevant å se hen til hvilke kostnader som ville vært nødvendige, dersom virksomheten fra starten av hadde innrettet seg lojalt etter plikten. En virksomhet bør altså ikke kunne omgå lovens krav bevisst ved å unnlate å sikre universell utforming i en tidlig fase av bestilling, bygging, renovering mv., for så å hevde at etterfølgende tilrettelegging blir uforholdsmessig dyrt. Dette tilsier at uforholdsmessighetsbegrensningen vil være mindre aktuell ved utforming av ny virksomhet rettet mot allmennheten. Dersom virksomheten leier sine lokaler og leiekontrakten begrenser muligheten til å foreta endringer i de fysiske forholdene, vil dette kunne påvirke kostnadene og dermed være et moment ved vurderingen.

Det er ikke utelukkende generelle kostnader knyttet til etablering, drift og vedlikehold som skal vektlegges i uforholdsmessighetsvurderingen. Også ekstraordinære kostnader eller kostnader som for eksempel er sesongavhengige, skal tas i betraktning. Ekstraordinære utgifter til drift og vedlikehold, for eksempel om vinteren, skal vektlegges. Dette vil være særlig relevant ved fastleggelsen av plikten til universell utforming for eksempel innen samferdsel. En konkret uforholdsmessighetsvurdering kan lede til at personer med

nedsatt funksjonsevne må akseptere individuell tilrettelegging, eller særløsninger, for eksempel dersom det vil være svært ressurskrevende å holde atkomst til bussholdeplasser frie for snø.

Virksomhetens ressurser er et annet sentralt moment. Her må det foretas en helhetsvurdering av virksomhetens økonomiske situasjon. Ressurssituasjonen må vurderes opp mot kostnaden ved tiltaket og de øvrige momentene i uforholdsmessighetsvurderingen. Dette medfører at virksomheter med svært god økonomi vil ha en mer vidtgående plikt til tilrettelegging. For en virksomhet med dårlig økonomi kan selv tiltak som koster mindre falle utenfor plikten, men som nevnt ovenfor vil reglene dersom de fungerer etter sin hensikt, medføre en vridning i retning av økt tilgjengelighet og da må hensynet til fortjeneste i en overgangsfase settes til side.

Et annet sentralt moment i uforholdsmessighetsvurderingen vil være tiltakets effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer. Tiltak er «effektive» der det oppnås store forbedringer av tilgjengeligheten for relativt små kostnader. I en del tilfeller foreligger det allerede en særløsning som sikrer tilgjengelighet, men ikke universell utforming. Den faktiske nytteeffekten ved universell utforming vil da være mindre enn der tilbudet i utgangspunktet er utilgjengelig. Etter departementets vurdering kan dette tillegges vekt ved uforholdsmessighetsvurderingen, men ikke uten å se hen til i hvilken grad særløsningen fremstår som segregerende og stigmatiserende, samt hensynet til virksomhetens økonomi. Hensynet til virksomhetenes økonomi må for eksempel få ulikt gjennomslag avhengig av om det for eksempel er tale om en omstillingsfase hvor virksomheten iverksetter tiltak for å bedre lønnsomheten, eller om det er dreier seg om redusert utbytte til aksjonærene. Det vil uansett være urimelig, uten en konkret vurdering, å pålegge en virksomhet omfattende kostnadskrevende tiltak uten å se hen til virksomhetenes behov for forsvarlig økonomisk drift.

Hensynet til fordelene ved tilrettelegging må veies mot hensynet til sikkerhet, som i et konkret tilfelle kan være tungtveiende. Absolutte krav til sikkerhet kan ikke settes til side ved universell utforming. Når det gjelder valg av løsninger kan en løsning innebære svært god tilgjengelighet på den ene siden, men på den andre siden for eksempel vil redusere sikkerheten i forhold til brann, flom eller andre faresituasjoner. En alternativ løsning kan ivareta hensynet til sikkerhet fullt ut mens tilgjengeligheten ikke blir like god. En konkret forholdsmessighetsvurdering vil kunne lede til at den minst tilgjengelige løsningen velges. Dersom iva-

retakelse av optimal sikkerhet er et spørsmål om kostnader, må de ulike alternative løsningene for universell utforming vurderes opp mot hverandre når det gjelder kostnader, sikkerhet og løsningens effekt når det gjelder å bygge ned funksjonshemmende barrierer. Departementet forutsetter at fagmyndigheter også vurderer sikkerheten for personer med nedsatt funksjonsevne ved fastsettelse av kriterier for sikkerhet. Om det må velges en tilgjengelig løsning fremfor universell løsning for å ivareta alles sikkerhet er dette etter departementets mening forholdsmessig.

Hensynet til fordelene ved tilrettelegging må også i noen sammenhenger antas å måtte veies mot vernehensyn, jf. for eksempel kulturminneloven. I verneverdige bygninger vil vernehensyn kunne innebære at også mindre kostbare tilretteleggings tiltak anses uforholdsmessige. Det må for eksempel i noen sammenhenger aksepteres særløsninger når universell utforming ikke kan skje uten å komme i konflikt med tungtveiende vernehensyn. En tilpasset men midlertidig rullestolsrampe vil lettere kunne aksepteres enn en permanent ombygging, forutsatt at estetiske hensyn også ivaretas. Det vil imidlertid neppe kunne aksepteres at offentlige virksomheter rettet mot allmennheten ikke er tilgjengelig for større brukergrupper ut fra at virksomheten er lokalisert til en verneverdig bygning. Det offentlige vil ha et særskilt ansvar for å sikre at slike hensyn ikke kommer i konflikt med hverandre.

Departementet vil sørge for å avklare forholdet mellom Likestillings- og diskrimineringsombudet og kulturminnemyndighetene i saker som berører vernehensyn. I den grad det er utviklet standarder vil uforholdsmessighetsvurderingen som ovenfor nevnt gjenspeiles i selve standardene. Det vil imidlertid sjelden være mulig å utforme uttømmende standarder, og en viss grad av skjønn må overlates til den enkelte virksomhet. I slike tilfeller vil standarden slik den er utformet i forskrift eller veileder til forskrift danne rammen for uforholdsmessighetsvurderingen, men den enkelte sektormyndighet vil allikevel kunne overprøve om virksomheten har opptrådt i samsvar med plikten til universell utforming.

Oppregningen er ikke ment å være en uttømmende angivelse av hvilke momenter som kan være relevante.

#### *10.2.4.8 Mangelfull generell tilrettelegging som diskriminering*

Etter departementets vurdering er det viktig at manglende tilgjengelighet blir vurdert i et diskrimineringsperspektiv. Bestemmelsen om plikt til

generell tilrettelegging (universell utforming) utgjør en viktig del av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. De menneskerettelige aspektene ved manglende fysisk tilgjengelighet kommer på denne måten i fokus. Departementet støtter utvalgets forslag om at brudd på plikten til universell utforming overfor en konkret person, skal være å anse som diskriminering. Det følger av det menneskerettslige diskrimineringsvernet at mangelfull tilrettelegging i visse tilfeller regnes som diskriminering, se kapittel 6 i utredningen. Gjennom forslaget fremheves både det menneskerettslige aspektet ved tilrettelegging og muligheten for en hensiktsmessig håndheving av plikten.

Hvorvidt det foreligger diskriminering, vil for det første bero på om den aktuelle virksomheten har sikret universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjon, så langt det ikke medfører uforholdsmessig byrde. Pliktens innhold fastlegges altså konkret, ut fra forhold ved virksomheten.

I en del tilfeller vil tilgang for et menneske med nedsatt funksjonsevne i prinsippet være mulig, men samtidig medføre en åpenbar krenkelse. For eksempel vil en person med sterkt nedsatt bevegelsesevne være utestengt dersom han eller hun ikke kommer inn med sin rullestol. En rullestolbruker som har en viss førlighet vil i prinsippet kunne få tilgang ved å bli båret eller støttet opp av andre personer. I begge disse tilfellene er det klart at personene rammes negativt av den mangelfulle tilretteleggingen.

Departementet vil fremheve at kravet til universell utforming ikke bortfaller dersom hovedløsningen ikke kan tilrettelegges, for eksempel dersom dette er nærmest teknisk umulig, eller på annen måte uforholdsmessig. Som utvalget har fremhevet kan plikten til tilrettelegging i slike tilfeller være ivaretatt dersom den beste av mulige løsninger er valgt. Departementet vil imidlertid presisere at det i slike tilfeller ikke vil være tilstrekkelig å sikre tilgjengelighet. Den beste løsningen vil i slike tilfeller bety den mest inkluderende og minst stigmatiserende alternative løsningen innenfor rammene av hva som er forholdsmessig.

Utvalget legger til grunn at det bare er personer som selv har nedsatt funksjonsevne som kan «rammes» av utilstrekkelig tilgjengelighet. Dette innebærer at tilretteleggingsreglene får et snevtere virkefelt enn det alminnelige vernet mot diskriminering og trakassering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Etter diskrimineringsombudsloven har imidlertid Likestillings- og diskrimineringsombudet adgang til å ta opp saker på eget initiativ, jf. lovens § 3 fjerde ledd. Denne initiativretten har ombudet benyttet uten at det foreligger klager,

som for eksempel i forhold til ulovlige stillingsannonser og i saker om indirekte diskriminering. Ombudet har da argumentert og begrunnet initiativet med at enkelte grupper stilles dårligere. Departementet har kommet til at denne hovedregel også bør gjelde for saker om manglende generell tilrettelegging. Dette innebærer at ombudet i tillegg til å behandle en sak etter klage fra en berørt person med nedsatt funksjonsevne, kan ta opp saker om manglende tilrettelegging eller utforming på eget initiativ.

#### 10.2.4.9 Forholdet til forskrifter, standarder mv. Forskriftshjemmel

Departementet støtter utvalgets forslag om at det knyttes visse rettsvirkninger til fremtidige forskrifter og standarder som presiserer innholdet i universell utforming. Dette er nødvendig for å sikre en sammenheng mellom oppstilte krav og diskrimineringsvernet.

Departementet er enig med utvalget i at utformingen av de fysiske forholdene ikke utgjør diskriminering når virksomheter oppfyller nærmere bestemmelser om universell utforming gitt i forskrift. Nivået kan også være fastsatt i standarder. Der det er gitt forskrifter om universell utforming og disse er oppfylt, vil virksomheten kunne legges til grunn at den fysiske utformingen av virksomheten ikke vil utgjøre diskriminering. Et annet spørsmål er naturligvis om virksomheten faktisk har oppfylt innholdet i standardene. Etter hvert som det vedtas forskrifter for ulike samfunnsområder, vil slike objektive normer presisere diskrimineringsvernet etter § 9. Funksjonskrav i form av standarder vil kunne utvikles over tid. Brudd på slike standarder vil imidlertid kunne påklages som diskriminering.

Departementet støtter utvalgets synspunkter på at konkretisering av normen universell utforming krever spesiell innsikt på ulike samfunnsområder. For å skape den nødvendige klarhet og forutberegnelighet om hva et krav til universell utforming innebærer mener departementet at det må komme presiseringer i form av mer konkrete funksjonskrav.

Departementet støtter utvalgets forslag om at sektorprinsippet bør legges til grunn, slik at de nødvendige presiserende forskrifter hjemles i aktuell sektorlovgivning.

Departementet mener at det vil være behov for å sikre hjemmel for krav om universell utforming i sektorlovgivningen. Eksempler på slike områder er bygninger mv. (kapittel 10.3), transportmidler (kapittel 10.4) og informasjons- og kommunika-

sjonsteknologi (IKT) (kapittel 10.5). Mer konkrete krav vil således komme i presiserende forskrifter hjemlet i sektorlovgivningen.

For å skape klarhet og forutberegnelighet foreslår departementet at det i tillegg innarbeides en hjemmel i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven der det åpnes for at Kongen kan fastsette forskrift om forståelsen av plikten til universell utforming. Det vises til innspill i høringen om behovet for presiserende forskrifter om hva plikten i lovforslaget om universell utforming innebærer. Det foreslås at denne hjemmelen skal omfatte områder som ikke omfattes av sektormyndighetenes ansvar, eller der det mangler lovverk for forankring av kravet.

#### 10.2.4.10 Andre forhold – rettskrav på tilgang til varer og tjenester

I høringen blir det etterlyst et generelt rettskrav på tilgang til varer og tjenester. Det blir også etterlyst sekundærplikt for alle virksomheter som har plikt til generell tilrettelegging/universell utforming, til å ha rutiner for de som ikke kan benytte seg av tilbudet. Utvalget har ikke utredet disse spørsmålene. FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne forplikter statene til å foreta en nødvendig tilrettelegging, med mindre dette er uforholdsmessig eller urimelig byrdefullt, se kapittel 5.2.4 og artikkel 2 og artikkel 9. Det er uklart hvor langt denne plikten rekker, og hvilke justeringer det bør føre til i det norske lovverket. Departementet vil derfor sette i gang en utredning om rettskrav på tilgang til varer og tjenester med sikte på at slike lovbestemmelser eventuelt vil kunne inngå i en samlet diskrimineringslov i framtida.

#### 10.2.4.11 Likestillings- og diskrimineringsombudets og Likestillings- og diskrimineringsnemndas kompetanse

Kompetansen til Likestillings- og diskrimineringsombudet (ombudet) og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (nemnda) følger av diskrimineringsombudslovens regler. Det innebærer at dersom ikke annet følger av lov eller forskrift, har ombudet og nemnda kompetanse til å håndheve bestemmelsen om universell utforming i § 9, jf. for øvrig lovens § 16 første ledd og diskrimineringsombudsloven ny § 1 annet ledd nr 3.

Ombudets skal uttale seg om et forhold er i strid med forbudet mot diskriminering i det lovverket ombudet forvalter, jf. diskrimineringsombudsloven § 3 tredje ledd. Ombudet vil derfor, enten på bakgrunn av en klage eller på eget initiativ, ta stil-

ling til om det foreligger brudd på plikten til universell utforming og dermed diskriminering etter lovens § 9 fjerde ledd, jf. tredje ledd. Kun i spesielle situasjoner, der det kan medføre ulempe eller skadevirkning å avvende nemndas vedtak, vil ombudet ha kompetanse til å treffe vedtak («hastevedtak») med pålegg om retting, stansing mv., jf. diskrimineringsombudsloven § 4.

Nemnda har som utgangspunkt kompetanse til å treffe vedtak med pålegg om retting, stansing, eventuelt andre tiltak som er nødvendig for å sikre at diskrimineringen opphører eller for å hindre gjentakelse, jf. diskrimineringsombudsloven § 7. Manglende universell utforming som rammer en eller flere enkeltpersoner, vil som utgangspunkt utgjøre et pågående diskriminerende forhold. I slike saker vil det derfor være særlig aktuelt for nemnda å pålegge retting, og dersom pålegget ikke etterkommes, ilegge tvangsmulkt i medhold av diskrimineringsombudslovens § 8.

Nemndas kompetanse etter diskrimineringsombudsloven §§ 7 og 8 er begrenset, jf. diskrimineringsombudsloven § 9. Nemnda kan ikke oppheve eller endre vedtak truffet av andre forvaltningsorganer, og heller ikke gi pålegg om hvordan myndighet til å treffe vedtak må utøves for ikke å komme i strid med bestemmelsene som nevnt i § 1 annet ledd, i dette tilfellet bestemmelsen om universell utforming. Nemndas vedtak er heller ikke bindende for Kongen eller departementene.

I denne sammenhengen vil reglene i diskrimineringsombudsloven § 9 innebære begrensninger i nemndas kompetanse til å pålegge retting og ilegge tvangsmulkt ved utilstrekkelig tilgjengelighet som innebærer et brudd på diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9. Begrensningen i diskrimineringsombudsloven § 9 er bare ment å omfatte enkeltvedtak, jf. Ot.prp. nr. 34 (2004-2005) Om lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda, kapittel 8.2.4.3, s. 65. Departementet viser til merknadene der det blant annet heter:

«Departementet viser til at en regel om overprøving av andre forvaltningsmyndigheters vedtak og forskrifter i realiteten ville innebære at Likestillings- og diskrimineringsnemnda blir en forvaltningsdomstol, noe som må anses å være et brudd med norsk forvaltningstradisjon. Det vises også til at forvaltningsvedtak stort sett kan påklages til høyere forvaltningsorgan, og at behovet for å gripe inn dermed ikke blir stort. Dessuten opprettholdes adgangen til å overprøve avgjørelser som ikke er enkeltvedtak, noe som er aktuelt for deler av tjenesteforhold. [...]

Systemet i saker der den offentlige forvaltning er part, er at Likestillings- og diskrimineringsombudet foretar en grundig behandling av saken, og at ombudet så gir uttalelse. Saken vil kunne bringes inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda i samsvar med det alminnelige saksbehandlingssystemet som vil bli foreslått og som er i tråd med dagens likestillingslov, jf. Kapittel 2.2.2.2. Departementet forutsetter at både Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda vil stå fritt til å kritisere forvaltningen gjennom sin uttalelse. Forvaltningen vil være forpliktet til å behandle eventuell kritikk som har vært reist. Erfaring viser også at Likestillingsombudets kritikk i det overveiende flertallet av saker tas til følge av det aktuelle forvaltningsorganet.»

Departementet vil vise til at det ikke er en helt upraktisk situasjon at kravene til universell utforming av fysiske forhold håndheves etter annet regelverk. Dette kan eksempelvis være tilfelle for plan- og bygningslovens krav om universell utforming av bygninger. Plan- og bygningsmyndighetene skal føre tilsyn med at kravene som er stilt til universell utforming i plan- og bygningsloven oppfylles. Dersom kravene ikke følges i en pågående byggesak, har plan- og bygningsmyndighetene kompetanse til å pålegge retting og ilegge tvangsmulkt.

I saker som gjelder diskriminering som følge av manglende oppfyllelse av krav til universell utforming satt av andre myndigheter, vil derfor nemnda, og ombudet, være henvist til å uttale seg om saken og oversende saken til den myndighet som er kompetent til å fatte vedtak om retting og tvangsmulkt. Nemnda vil imidlertid fullt ut være kompetent til å uttale seg om hva som skal til for at det diskriminerende forhold skal opphøre.

Departementet vil videre fremheve at dersom det gjelder krav til universell utforming som følger av annet regelverk, for eksempel forskrift gitt med hjemmel i lovens § 9 sjette ledd, vil det for det første være avgjørende hvorvidt det foreligger et offentlig organ som håndhever disse bestemmelsene. I så fall er nemndas kompetanse begrenset. Dersom det ikke foreligger et håndhevingsorgan, vil nemndas kompetanse være begrenset av de alminnelige bestemmelsene i diskrimineringsombudsloven § 9. Dette innebærer blant annet at nemnda ikke vil kunne pålegge et departement retting, eksempelvis i form av bygningstekniske utbedringer, jf. begrensningen i § 9 annet ledd. Nemnda vil imidlertid også i dette tilfellet kunne uttale seg om hva som regnes som diskriminering etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 fjerde ledd, jf. diskrimineringsombudsloven § 7 første

ledd annet punktum. Departementet vil bemerke at det for ombudet og nemnda vil kunne by på utfordringer å prøve hvorvidt det foreligger manglende universell utforming som utgjør diskriminering i lovens forstand, jf. § 9 fjerde ledd. At det etableres et tilfredsstillende samarbeid mellom nemnda og ombudet på den ene siden og sektormyndighetene som utformer kravene til universell utforming, vil derfor være viktig. Bevisbyrdereglene vil imidlertid i tillegg lette nemndas og ombudets vurderinger på dette punkt. Dersom en person med nedsatt funksjonsevne kan vise til at hovedløsningen på et område som er omfattet av et krav til universell utforming, ikke er tilgjengelig for vedkommende på grunn av nedsatt funksjonsevne, vil det være pliktsubjektet som må sannsynliggjøre at det vil være en uforholdsmessig byrde å gjøre hovedløsningen tilgjengelig. Pliktsubjektet vil i slike tilfeller måtte fremlegge dokumentasjon om eksempelvis kostnader og praktiske hindre. Det samme vil gjelde dersom hovedløsningen i en virksomhet som er omfattet av lov eller forskriftsfestede krav til universell utforming, ikke er tilgjengelig for personer med nedsatt funksjonsevne. Pliktsubjektet vil måtte dokumentere hvilke tiltak som er gjennomført for å oppfylle kravene, og nemnda og ombudet vil også kunne innhente uttalelse fra sektormyndighetene til sin saksbehandling.

Departementet vil avslutningsvis bemerke at lov og forskriftsfestede krav kan være skjønnspregede og gi rom for alternative løsninger. Det kan også være lagt opp til en gradvis gjennomføring av kravet om universell utforming av eksisterende virksomhet for eksempel bygg og IKT. Dette kan igjen reise spørsmål om hvilke krav som faktisk stilles til pliktsubjektene. Nemnda og ombudet bør avstå fra å tolke det regelverket som er gitt av sektormyndighetene dersom dette for eksempel dreier seg om valg av teknisk løsning. Det hører til nemnda og ombudet å foreta en generell avveining av kostnader med tiltaket opp mot tiltakets effekt i et tilgjengelighetsperspektiv.

Departementet viser ellers til Ot.prp. nr. 34 (2004-2005) Om lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven) kapittel 8.2 for en nærmere beskrivelse av ombudets og nemndas kompetanse.

#### *Nærmere om Likestillings- og diskrimineringsapparatets kompetanse i forhold til plan- og bygningsmyndighetene*

Plikten til universell utforming i § 9 gjelder fysiske forhold, som bygninger, anlegg og opparbeide ute-

områder rettet mot allmennheten, se kapittel 10.2.4.3.

Når det gjelder bygninger mv. som oppføres etter at krav om universell utforming er innført i plan- og bygningsloven, vil det ikke foreligge diskriminering når kravene der er oppfylt. Likestillings- og diskrimineringsnemnda kan ikke overprøve enkeltvedtak av andre forvaltningsmyndigheter. Dersom dispensasjon fra kravene om universell utforming er gitt etter plan- og bygningslovgivningen, vil tiltaket være lovlig etter denne lovgivningen. Dette utelukker likevel ikke at ombudet og nemnda i etterkant kan avgi en veiledende uttalelse om sin vurdering i forhold til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9, eventuelt gjennom uttalelsen fastslå at det foreligger diskriminering. Ombudet og nemnda må i slike saker vurdere og eventuelt rette sin kritikk mot den part som er pliktsubjekt etter § 9, det vil si den aktuelle virksomheten.

Plikten i § 9 gjelder også i forhold til bestående bygninger mv., men innenfor rammen av uforholdsmessighetsbegrensningen i § 9 tredje ledd. Utgangspunktet er at nemnda kan prøve om plikten i § 9 er oppfylt. Kravene til utforming av bygninger, anlegg og uteområder følger ellers av plan- og bygningsloven og håndheves av bygningsmyndighetene. Nemnda kan ikke oppheve eller endre vedtak truffet av andre forvaltningsorganer, og heller ikke gi pålegg om hvordan myndighet til å treffe vedtak må utøves for ikke å komme i strid med diskrimineringsforbudet, jf. diskrimineringsombudsloven § 9. Nemnda kan med andre ord ikke gi pålegg som binder plan- og bygningsmyndighetene.

Dette gjelder også bestående bygninger som ikke er omfattet av særskilt forskrift om oppgradering av enkelte bygningskategorier bestående bygninger til universell utforming, jf. omtalen i kapittel 10.3.4.3. Likestillings- og diskrimineringsombudet og nemnda må derfor avpasse sin håndheving av diskriminerings- og tilgjengelighetslovens § 9 mot bygningsmyndighetenes ansvar for universell utforming i plan- og bygningsloven. Likestillings- og diskrimineringsnemnda kan ikke gi pålegg om hvordan bygningsmyndigheten skal bruke sin kompetanse etter plan- og bygningsloven, herunder gi pålegg om spesifikk bygningsmessig endring eller oppgradering. Nemnda vil imidlertid kunne gi pålegg om at virksomheten må gjøre andre endringer som er nødvendig – organisatoriske eller andre – for at virksomheten blir universelt utformet eller tilgjengelig etter § 9. Hvilke bygningsmessige tiltak som kan gjennomføres for å oppfylle dette, må deretter vurderes av plan- og bygningsmyndighetene. Ombudet og nemnda kan

uansett uttale seg om et forhold er å anse som diskriminering.

### **10.3 Tidsfrister for krav om universell utforming av nye og eksisterende bygninger**

#### **10.3.1 Innledning**

I dette kapitlet blir det redegjort for oppfølgingen av utvalgets forslag om tidsfrister for krav om universell utforming av nye og eksisterende bygninger. Utvalget behandler forslag om tidsfrister i kapittel 10.12.6, s. 199 flg.

#### **10.3.2 Utvalgets forslag**

##### *10.3.2.1 Lovforankring av plikt til universell utforming av bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten*

Etter utvalgets oppfatning vil det fysiske, bygde miljøet som er rettet mot allmennheten, være den mest sentrale arenaen for samfunnsdeltakelse og dermed i kjerneområdet for et krav til universell utforming. Universell utforming av det bygde miljøet vil være avgjørende for om målsettingen om deltakelse kan nås.

Utvalgets flertall (medlemmene Buvik, Fjellanger, Larsen, Remen, Stenberg, Syse og Tøssebro) foreslår egne regler om universell utforming av bygg, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten, i en særskilt bestemmelse i lovforslagets § 11. Flertallet understreker at forslaget er et viktig element i forslaget til ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov. Forslaget går lenger enn utvalgets forslag til § 9, se kapittel 10.2.2. Kravet om universell utforming i forslaget til § 11 er ikke begrenset av en uforholdsmessighetsvurdering som avveier nytte, kostnader og ulemper. Utvalgets flertall mener 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 allmennheten. Utvalgets flertall mener at det er lite behov for en uforholdsmessighetsbegrensning i de tilfellene kravene kan ivaretas allerede fra planleggingsfasen, det vil si ved nye bygg mv. Flertallets oppfatning er videre at byrdene ved tilretteleggingen reduseres jo lenger tid virksomhetene har på å innrette seg. Ifølge flertallet er det mindre behov for en uforholdsmessighetsbegrensning av krav som får virkning et stykke inn i fremtiden.

Flertallet foreslår at denne delen av lovforslaget skal følges opp av plan- og bygningsmyndighetene. På sikt går flertallet inn for at reglene lovfes-

tes i plan- og bygningsloven. Forslaget vil ifølge flertallet fremme etablerte politiske målsettinger og ha en klar forankring i menneskerettighetene. Etter å ha studert tilgjengeligheten i en rekke andre land, er det flertallets klare inntrykk at situasjonen i Norge er dårligere på dette punkt enn flere land som det er naturlig å sammenlikne seg med, som USA, Storbritannia og Australia.

Flertallet foreslår også at plikten skal omfatte konstruksjoner og anlegg hvor bygninger ikke inngår. Anlegg som kan være aktuelle i denne sammenheng, er for eksempel idrettsanlegg, bensinstasjoner og brygger. Flertallets forslag omfatter også «opparbeidede uteområder». Eksempelvis nevnes atkomst til bygg, parkeringsplasser, bytorg og parker.

Mindretallet (medlemmene Moshuus og Strøm) går imot flertallets forslag til § 11. Ifølge mindretallet bør en rettslig regulering av universell utforming gjøres gjennom en slik rettslig standard som er foreslått i § 9, og ved innføring av prinsippet om universell utforming som en del av formålet i plan- og bygningsloven. Mindretallet mener at det også for fremtiden vil være behov for å foreta skjønnsmessige avveininger, også når det gjelder utforming av bygninger og anlegg.

Videre er mindretallet 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.

#### 10.3.2.2 *Krav til nye bygninger mv.*

Utvalgets flertall foreslår at plikten til universell utforming begrenses til bygg, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten som oppføres eller ferdigstilles etter vesentlige endringsarbeider (hovedombygging) etter 1. januar 2009. Dette gir et snevrere anvendelsesområde enn den plikt til generell tilrettelegging/universell utforming som utvalget har foreslått i sitt forslag til § 9. Et krav til universell utforming vil være begrenset til å gjelde den delen av bygget eller anlegget som utgjør virksomhetens alminnelige funksjon. Med «vesentlige endringsarbeider» menes endrings- eller reparasjonsarbeid på et eksisterende byggverk som «etter kommunens skjønn er så omfattende at hele byggverket i det vesentlige blir fornyet (hovedombygging)». Denne avgrensningen er i samsvar med regelen i bygningsloven § 87. Ved fastsettelse av tidspunktet legger flertallet til grunn at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven tidligst vil kunne tre i kraft 1. januar 2007, og har foreslått en frist som ligger to år etter lovens ikrafttredelse.

Utvalgets flertall mener dette både vil gi tid for fastsettelse av standarder som mer konkret angir pliktens innhold, og tid til å innrette planleggings- og byggeprosesser til de nye kravene.

#### 10.3.2.3 *Krav til eksisterende bygninger mv.*

Utvalgets flertall foreslår i tillegg i § 11 en plikt til universell utforming av eksisterende bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten som skal gjelde fra 1. januar 2019. Ved vurderingen av fristen har flertallet som tidligere nevnt lagt til grunn at loven tidligst vil kunne tre i kraft fra 1. januar 2007. Ettersom det dreier seg om eksisterende bygninger mv. vil kravet om universell utforming innebære tilrettelegging av de fysiske forholdene slik at virksomhetens alminnelige funksjoner kan benyttes av flest mulig.

Flertallets forslag til tidsfrist tar utgangspunkt i når kravet om nybygg tidligst kan tre i kraft, og legger til ti år for at virksomhetene skal få tid til å innrette seg etter kravet. Ifølge flertallet viser eksempler at kommuner som gradvis har valgt å innføre universell utforming, har vært i stand til å gjennomføre dette innenfor de ordinære budsjettammer. Flertallet viser til at virksomhetens egen planlegging vil kunne innvirke på hvor økonomisk tyngende kravet blir.

#### 10.3.2.4 *Håndheving, dispensasjonsadgang, forskrifter og standarder*

Utvalgets flertall foreslår å legge håndhevingen av kravene til nye og eksisterende bygninger mv. til plan- og bygningsmyndighetene, se utredningens kapittel 10.17.2. Det vises til at plikten har preg av å være generelle bygningsmessige krav, på linje med kravene i plan- og bygningsregelverket.

Siden det ikke skal være noen utforholdsmessighetsvurdering knyttet til kravet, foreslår flertallet at det skal åpnes for en snever adgang til å dispensere fra kravet. Flertallet viser til at et absolutt krav om universell utforming i visse tilfeller vil kunne gi uønskede konsekvenser, for eksempel i forhold til å bevare verneverdige bygg. Samtidig fremhever flertallet at også verneverdige bygninger rettet mot allmennheten så langt som mulig bør tilrettelegges. Flertallet foreslår at en klage over dispensasjonsvedtak av bygningsmyndighetene skal kunne bringes inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda av representative organisasjoner for personer med nedsatt funksjonsevne. Det foreslås at Likestillings- og diskrimineringsnemnda gis myndighet til å oppheve dispensasjonsvedtak. Flertallet foreslår også at statlig plan- og bygningsmyndighet skal kunne reise søksmål



om full overprøving av Likestillings- og diskrimineringsnemndas vedtak om å oppheve en dispensasjon.

Utvalget går inn for at de nærmere kravene til universell utforming av bygg, anlegg og opparbeidede uteområder rettet mot allmennheten blir fastsatt i forskrifter. Utvalget viser til at utarbeidelse av slike forskrifter krever spesiell byggefaglig innsikt, og foreslår derfor at forskriftshjemmelen legges til Kongen, slik at dette kan overlates til fagmyndigheten.

### 10.3.3 Høringsinstansenes syn

#### 10.3.3.1 Lovforankring av plikt til universell utforming av nye og eksisterende bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten

*Statens råd for funksjonshemmede, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO), Norges Handikapforbund, Samarbeidsutvalget for funksjonshemmedes organisasjoner* og mange av organisasjonene for funksjonshemmede m.fl. støtter forslaget om å forankre tidsfrister for krav om universell utforming i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

*Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Husbanken, Statsbygg* m.fl. mener at krav til universell utforming av bygg og anlegg mv. må fremgå av plan- og bygningsloven, og ikke av en lov om diskriminering. *Norske Arkitekters landsforbund (NAL)* mener at det er helt nødvendig at bestemmelsene om universell utforming av bygninger og saksgang følger annen bygningslovgivning. *KS, Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), NAVO, OBOS* m.fl. støtter mindretallets forslag om at § 11 bør utgå.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag viser til at det i den senere tid er gjennomført et omfattende arbeid med å rydde opp i forholdet mellom plan- og bygningsloven og annet lovverk, der ett av hovedmålene har vært at forhold som kan ivaretas gjennom de brede prosessene etter plan- og bygningsloven, ikke i tillegg skal måtte behandles etter særlov. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag fremholder at det gjennom plan- og bygningslovsregelverket lettere vil kunne avklares på hvilken måte myndighetene kan sikre at krav om universell utforming blir fulgt opp.

Kommunal og regionaldepartementet mener at intensjonen i forslaget best kan ivaretas gjennom plan- og bygningslovens system, og uttaler blant annet:

«Skulle utvalgets forslag få gjennomslag kan gjennomføringen av kravene til universell utforming bli svekket ved at reglene blir utydeliggjort og prosessen unødig komplisert. Universell utforming sikres etter vårt syn best ved at kravene inngår som en del av de alminnelige krav som stilles til tiltak etter plan- og bygningsloven.»

#### 10.3.3.2 Krav til nye bygninger mv.

Det materielle innholdet i flertallets forslag får bred støtte i høringen.

*Norske Arkitekters Landsforbund (NAL)* ser det som positivt at loven gjelder for ny bebyggelse, så lenge forskriften er god og ansvaret for utformingen er plassert hos den prosjekterende. *NAL* ser ikke tidsfristen 1. januar 2009 som realistisk, og viser til at tidsfrister for bygg og anlegg må ligge minst tre år fram i tid fra det tidspunktet kravet lovfestes.

*Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* mener at det ikke bør etableres utfravelige regler, men at det vil være behov for skjønnspregede regler. *KS og Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon* fremmer et lignende syn.

#### 10.3.3.3 Krav til eksisterende bygninger mv.

Flertallets forslag støttes av et flertall av høringsinstansene, blant annet av *Statens råd for funksjonshemmede, Deltasenteret, FFO*, mange av organisasjonene for funksjonshemmede og en rekke kommuner og fylkeskommuner. Flere av høringsinstansene som støtter forslaget, peker imidlertid på behovet for budsjettmidler dersom man skal kunne gjennomføre en så stor oppgave. *Oslo kommune* peker på at kommunal sektor vil få økte utgifter, og at det må vurderes nøye hvordan de økte kostnadene skal kompenseres. *Stopp Diskrimineringen* viser til at tilretteleggingsplikten må ledsages av klare tidsfrister dersom loven skal utløse endringer i praksis. Ifølge *Stopp Diskrimineringen* vil tidsfrister gi forutsigbarhet og legge til rette for planmessig endring.

*Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)* viser til at innføring av krav til eksisterende bygg mv. vil kunne rette opp et noe forsømt kapittel i norsk bygningshistorie. *KRD* uttaler at kostnadene for samfunnet og eventuelle alternative løsninger bør utredes grundigere, og viser til at dette kan gjøres parallelt med arbeidet med endringer i bygningsdelen av plan- og bygningsloven. Prinsipielt sett kan man si at dette er utgifter samfunnet har pådratt seg som resultat av egen forsømmelse. *KRD* mener det bør vurderes om det er viktigere med universell utforming av enkelte bygg fremfor

andre. Videre viser KRD til at mange eksisterende bygg i løpet av årene fram til den foreslåtte tidsfristen utløper, vil ha blitt vurdert etter reglene om nybygg, og dermed kommet inn under nye krav.

*Nærings- og handelsdepartementet (NHD)* påpeker at en slik plikt knyttet til eksisterende bygg vil få store økonomiske konsekvenser for en del bedrifter, og ber om en vurdering av om det er reelt behov for at kravet om universell utforming gjøres gjeldende også for eksisterende bygg. Et alternativ er at et slikt krav gjøres gjeldende i forbindelse med generelle rehabiliteringsarbeid/ombyggingsarbeider. Ifølge NHD bør det vurderes å utvide overgangsperioden for når tilretteleggingen skal skje. Et annet alternativ kan være å innføre en uforholdsmessighetsbegrensning, slik som etter §§ 9 og 10 i utvalgets lovforslag. Ifølge *Samferdselsdepartementet (SD)* ligger hovedutfordringen på deres sektor i ombygging og tilpassing av eksisterende anlegg. Forslaget vil kreve en formidabel økning i ressursbruken som det ikke vil være økonomisk forsvarlig å gi bindende løfter om. Absolutte krav til universell utforming av nye og eksisterende anlegg kan få uønskede følger.

Eksempelvis viser SD til at det per i dag er 370 stasjoner og holdeplasser i bruk i det statlige jernbanenettet. For strenge krav kan ifølge SD i verste fall medføre at enkelte stasjoner eller holdeplasser må legges ned for at alle grupper skal likebehandles. SD mener at bedre tilgjengelighet kan oppnås både gjennom tiltak på holdeplassen, terminalen og gjennom tiltak på transportmiddelet. SD påpeker begrensningen i forslaget ved at bestemmelsen kun gjelder atkomst til stasjoner og holdeplasser, men ikke overgangen til transportmiddelet. SD legger i stedet vekt på å oppnå bedret tilgjengelighet for alle brukergrupper gjennom hele reisekjeden, med særlig fokus på gode omstigningsmuligheter i større knutepunkter.

*KS* viser til at en ombyggingsplikt for eksisterende bebyggelse innen 2019 er et drastisk og kostnadskrevende virkemiddel. *HSH* fremmer lignende synspunkter. Ifølge *KS* bør mer positive virkemidler som holdningsskapende arbeid, økonomiske tilskudd og lignende supplere bestemmelsen i utvalgets forslag til § 9. *NHO* peker på at det er stor usikkerhet knyttet til analysene av kostnader utarbeidet av *ECON*, og går imot forslaget. *NHO* påpeker at det vil kunne oppstå en problematisk situasjon for virksomheter som har foretatt store investeringer i bygningsmassen, og som ikke har tatt høyde for ombygginger de nærmeste tyve årene. Dersom regelen blir innført bør spørsmålet om å utvide dispensasjonsadgangen

også vurderes. *Avinor* mener at fristen for eksisterende bygninger i tilfelle bør settes til 1. januar 2029, eller alternativt utgå.

*Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* støtter innføringen av plikt til universell utforming av bygg og anlegg, men peker på viktigheten av at det tas høyde for at kravet vil innebære store investeringer for mange virksomheter. Det bør derfor legges til rette for tilskudd til tilgjengelighetstiltak.

*Norske arkitekters Landsforbund (NAL)* er positiv til at det settes tidsfrister, men at tiltakene må innføres gradvis. Ifølge *NAL* er det urealistisk å stille samme krav til eksisterende som til ny bebyggelse. *NAL* fremholder for øvrig at konsekvensene av forslaget er for dårlig utredet.

*Husbanken* mener at tiden er inne for at det bør overveies å innføre strengere krav til eksisterende bygninger.

*Statens råd for funksjonshemmede* fremholder at det ikke vil være hjemmel i plan- og bygningsloven for å følge opp et krav om tidsfrister gjennom tilsyn og kontroll, i og med at bygningsmyndighetene kun behandler tiltak etter søknad.

#### 10.3.3.4 Håndheving, dispensasjonsadgang mv., forskrifter og standarder

Det er ikke spesielle synspunkter i høringen til forslaget om at kravene håndheves av plan- og bygningsmyndighetene. *Deltasenteret* mener det avgjørende er at bygningsmyndighetene tilføres kompetanse for å ivareta sine oppgaver knyttet til universell utforming. *KS* påpeker behovet for teknisk kompetanse, og at håndhevingen hører naturlig hjemme hos plan- og bygningsmyndighetene.

Utvalgets forslag om at dispensasjon skal kunne overprøves av Likestillings- og diskrimineringsnemnda får støtte fra blant annet *Statens råd for funksjonshemmede*, *FFO* og en rekke organisasjoner for personer med nedsatt funksjonsevne.

*Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)* går mot en egen dispensasjonsvurdering for universell utforming som avviker fra plan- og bygningslovens alminnelige regel, og viser til at Bygningslovutvalget heller ikke støtter dette forslaget. Dette utvalget viser til at det skal mye til for å dispensere fra kravet til universell utforming når det er nevnt i formålsbestemmelsen. Ifølge *KRD* innehar fylkesmannen tilstrekkelig kompetanse til å vurdere slike klager, og det vil være uheldig å ha to parallelle løp for klage på vedtak truffet av plan- og bygningsmyndighetene.

*Miljøverndepartementet* har i hovedsak de samme synspunktene som *KRD*, og viser til at grunnlaget for dispensasjonspraksisen vil endre

seg ved at universell utforming tas inn i plan- og bygningsloven.

Flere av høringsinstansene går imot forslaget, deriblant *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag*, *Deltasenteret*, *Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL)* og *Norske Arkitekters Landsforbund (NAL)*. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag forutsetter at statlig myndighet (for eksempel fylkesmannen) kan ivareta hensynet til universell utforming gjennom den alminnelige klagebehandlingen og at ansvarlige departementer gir veiledning eller retningslinjer for å sikre en nasjonal praksis hos fylkesmennene. Det vises til at en ordning med et ekstra utenforliggende forvaltningsnivå med myndighet i saker etter plan- og bygningsloven vil virke uryddig og uoversiktlig for borgerne. Det vises også til at ordningen med at plan- og bygningslovmyndighetene skal kunne stevne nemnda for å prøve deres vedtak vil være svært lite hensiktsmessig, og at ordningen neppe vil bli brukt.

### 10.3.4 Departementets vurdering

#### 10.3.4.1 Lovforankring av plikt til universell utforming av nye og eksisterende bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten

Regjeringen har kommet til at de reglene om universell utforming av bygninger som Syseutvalget foreslo i sitt lovforslag § 11, bør forankres i plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven fastsetter den rettslige rammen for byggetiltak, og er den lov tiltakshavere og andre aktører som deltar i byggeprosessen forholder seg til. For å sikre en effektiv etterlevelse av kravene til universell utforming av bygninger mv., bør kravene fremgå av plan- og bygningslovgivningen. Utvalget har også foreslått at kravene skal håndheves av plan- og bygningsmyndighetene. En forankring i plan- og bygningsloven vil også gi den mest forutsigbare lovforankringen, i tillegg til at rettssikkerheten ivaretas.

En fordel med dette vil være at byggherren, som er ansvarlig for oppføringen av nye bygg, samt for oppgraderinger av eksisterende bygg bare må forholde seg til én lov. En annen fordel er at bygningsmyndighetene er et etablert tilsyns- og kontrollsystem på kommunalt nivå. Etter departementets vurdering er det også en fare for at kravene til universell utforming kan bli svekket, og at reglene blir utydeliggjort dersom saker skal kunne versere parallelt etter ulike lover. Prosesser med parallelle løp vil dessuten bli unødig kompliserte.

Departementet støtter ikke mindretallets syn om at forslaget om tidsfrister for universell utfor-

ming av nye og eksisterende bygninger helt utgår. Kravene må imidlertid vurderes nærmere i byggesaksdelen av plan- og bygningsloven, se kapittel 10.3.4.2 og 10.3.4.3.

Bygninger, anlegg og uteområder som reguleres av plan- og bygningsloven er et svært viktig område for fysisk tilrettlegging. Universell utforming av bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten vil være et viktig bidrag til å nedbygge fysiske barrierer for personer med nedsatt funksjonsevne. På denne måten vil diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne kunne forebygges.

Departementet foreslår av hensyn til synlighet at det inntas en bestemmelse i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven som henviser til kravene om universell utforming i plan- og bygningsloven. Bestemmelsen er inntatt i § 10 i utkastet til diskriminerings- og tilgjengelighetslov.

Henvisningsbestemmelsen innskrenker ikke Likestillings- og diskrimineringsombudets og Likestillings- og diskrimineringsnemndas mulighet til å vurdere om det foreligger diskriminering etter lovutkastet § 9 om generell tilrettlegging. En slik diskrimineringssak kan også omfatte manglende tilrettlegging av bygninger mv. Når det gjelder ombudets og nemndas myndighet i slike saker vises til kapittel 10.2.4.11 og til kapittel 3.5.3.

#### 10.3.4.2 Krav til nye bygninger mv.

Manglende tilgjengelighet til bygninger, anlegg og områder som er rettet mot allmennheten er ikke akseptabelt. Universell utforming er en inkluderende og likeverdig felles tilnærming, i motsetning til særløsninger. Barne- og likestillingsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet er enige om at det er behov for å skjerpe kravene til nye bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten. Det foreslås i tråd med merknadene i kapittel 10.3.4.1, at kravene skal fremgå av plan- og bygningsloven, ved at krav om universell utforming blir lovfestet der. For at kravene skal være klare og entydige for tiltakshavere, ansvarlige foretak og bygningsmyndighetene, vil det i størst mulig utstrekning bli angitt konkrete mål og verdier gjennom bestemmelser i teknisk forskrift til plan- og bygningsloven.

Forslaget innebærer at det i Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdel) blir gitt generelle bestemmelser om universell utforming av bygninger, anlegg, utearealer mv. og en hjemmel til å gi forskrift om universell utforming av bygninger, anlegg, utearealer mv., slik at

de kan benyttes av flest mulig innenfor sitt funksjonsområde. Det samme lovforslaget omfatter regler for å styrke kontroll, tilsyn og oppfølging av regelbrudd, med sikte på å fremme økt etterlevelse av lovkravene. Innskjerpingen tar også sikte på å fremme bedre etterlevelse av tilgjengelighetskrav og krav til universell utforming.

De nye kravene i plan- og bygningsloven og teknisk forskrift ventes å tre i kraft 1. juli 2009. Utvalget la i sitt forslag om tidsfrist 1. januar 2009 at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven skulle tre i kraft fra 2007. Selv om det ikke blir fastsatt en eksakt frist for krav om universell utforming i plan- og bygningsloven, blir det lagt opp til at de nye reglene om nybygg skal gjelde fra byggesaksdelen av plan- og bygningsloven og nye forskrift trer i kraft.

#### 10.3.4.3 Krav til eksisterende bygninger mv.

Tilgjengelighet til og i eksisterende bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten er et forsømt område. Det vil være forbundet med store kostnader å oppgradere bygninger mv. til universell utforming.

En fordel med å innføre en tidsfrist for oppgradering kan være å gi de virksomhetene som blir omfattet av et krav god tid til å planlegge og å sette i verk oppgraderingene. For offentlige bygninger vil en oppgradering legge store bindinger på framtidige budsjetter. Det samme gjelder infrastruktur for kollektivtrafikk som jernbanestasjoner, buss-terminaler mv.

Regjeringen går derfor inn for en skrittvis og prioritert tilnærming til oppgradering av eksisterende bygninger mv. Det foreslås derfor at det ikke fastsettes tidsfrister for oppgradering av eksisterende bygninger mv. rettet mot allmennheten i plan- og bygningsloven. Det vises til at Kommunal- og regionaldepartementet i Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) fremmer forslag om at det blir gitt hjemmel i ny bygningsdel av plan- og bygningsloven til å gi forskrifter med krav om oppgradering av eksisterende bygninger mv. til en standard som svarer til universell utforming. utfordringene på dette området er store, og det må foretas prioriteringer både når det gjelder *hvilke* bygningskategorier som skal oppgraderes og for *når* universell utforming skal være gjennomført. Over tid vil krav til de enkelte bygningskategoriene bli fastsatt i egne forskrifter. Den enkelte forskriften vil fastsette tidsfristen for oppgraderingen. Eksempler på kategorier kan være bygninger for grunnskole og videregående

skole, barnehager, offentlige tjenestebygg, terminaler for kollektivtrafikk, kulturhus, hotell mv. Viktige momenter i prioriteringene bør være i hvilken utstrekning tiltakene gir mange mennesker, behovet for tilgjengelighet til aktiviteten i bygningen og kostnadene som påføres. Bygninger der det blir gitt obligatoriske eller grunnleggende offentlige tjenester bør prioriteres.

Tiltak på samferdselssektoren for kollektivtrafikk, som stasjoner, trafikkterminaler mv. inngår blant de kategoriene som skal omfattes av forskriftshjemmelen om oppgradering. Universell utforming er ett av hovedmålene i Nasjonal Transportplan og Nasjonal Transportplan skal fremdeles være hovedmodellen for å prioritere oppgraderingstiltak på samferdselssektoren.

Etter departementets vurdering vil krav om universell utforming til *eksisterende* bygninger mv. kunne følges opp innenfor rammen av plan- og bygningsloven.

Det vises ellers til Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen), kap. 17.

#### 10.3.4.4 Håndheving, dispensasjonsadgang mv., forskrifter og standarder

Det følger av det som er sagt om lovforankringen i kapittel 10.3.4.1 at krav om universell utforming av bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten knyttet til byggeprosessen skal følges opp av plan- og bygningsmyndighetene. Departementet understreker viktigheten av at plan- og bygningsmyndighetene innehar fagkompetanse om universell utforming.

Dispensasjon etter plan- og bygningsloven blir behandlet i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen). Departementet viser til vurderingen i kapittel 10.3.4.1. Etter departementets vurdering vil det være uheldig med to parallelle saksbehandlingsløp for dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven. Departementet støtter på denne bakgrunn ikke forslaget fra utvalgets flertall om å legge klagebehandling over dispensasjon fra kravene om universell utforming til Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Klager over dispensasjon fra kravene i plan- og bygningslovgivningen behandles ellers av fylkesmannen. Det vil være uheldig å skille ut et enkelt dispensasjonstema fra fylkesmannens øvrige klagebehandling. Å tillegge Likestillings- og diskrimineringsnemnda adgang til å oppheve dispensasjonsvedtak ville også innebære en utvidelse av nemndas myn-

dighet etter gjeldende rett. Det følger at diskrimineringsombudsloven § 9 første ledd at nemnda ikke kan oppheve eller endre forvaltningsvedtak.

Departementet viser ellers til at Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda vil kunne vurdere om det foreligger brudd på plikten til generell tilrettelegging i § 9 i utkastet til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Diskriminering knyttet til manglende tilrettelegging av bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten skal kunne vurderes, se ellers kapittel 10.2.4.3. En vurdering av om det foreligger brudd på § 9 kan skje på et hvilket som helst tidspunkt, og uten at det foreligger en byggesak. Dersom samme temaet som reises etter § 9 er til vurdering som byggesak hos bygningsmyndighetene, må ombudet avvente en behandling av saken. Det vises ellers til omtalen i kapittel 10.2.4.11.

#### **10.4 Tidsfrister for krav om universell utforming av nye transportmidler mv.**

##### **10.4.1 Innledning**

I dette kapitlet blir det redegjort for regjeringens arbeid med å følge opp forslaget fra et mindretall i Syseutvalget om tidsfrister for krav om universell utforming av samferdsel rettet mot allmennheten. I dette kapitlet blir det også redegjort for arbeidet med universell utforming av transportmidler. Bygninger og anlegg til transportformål er omfattet av plan- og bygningsloven, og omfattes av utvalgets forslag om tidsfrister for nye og eksisterende bygninger, se kapittel 10.3.

##### **10.4.2 Mindretallets forslag og høringen**

Et mindretall i utvalget foreslår at det innføres tidsfrister for ny og eksisterende samferdsel slik det er foreslått på bygg, anlegg og opparbeidede uteområder. Det innebærer at nye samferdselstiltak skal være universelt utformet innen 1. januar 2009 og eksisterende samferdselstiltak skal være universelt utformet innen 1. januar 2019.

Et overveiende flertall av de instanser som har uttalt seg til mindretallets forslag støtter det, blant annet en rekke kommuner og fylkeskommuner, *Rikstrygdeverket*, *Statens råd for funksjonshemmede*, *Utdanningsdirektoratet* og organisasjoner for personer med nedsatt funksjonsevne. Det blir etterlyst lovfestede krav på dette området. Fordi transportmidler har relativt lang brukstid, anbefaler *Delta-senteret* at det settes en tidsfrist for når alle transportmidler skal være universelt utformet.

##### **10.4.3 Samferdselsdepartementets utredning**

Samferdselsdepartementet (SD) har innhentet uttalelser fra underlagte transportvirksomheter, NSB, Nærings- og handelsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet konsekvensene av å innføre tidsfrister for krav om universell utforming av transportmidler. Utredningene har vurdert transportmidler til bruk for allmennheten på veg, jernbanemateriell, flymateriell og skip.

Utredningene viser et stort spenn i økonomiske konsekvenser avhengig av transportmiddel og om kravene gjelder eksisterende materiell eller investering i nytt materiell. Videre er de økonomiske konsekvensene avhengige av hvordan universell utforming defineres. I utredningen er Syseutvalgets definisjon lagt til grunn. Når det gjelder økonomiske og administrative konsekvenser vises det til omtalen i kapittel 17.3.2.2.

##### **10.4.4 Det videre arbeidet med å innføre krav om universell utforming av nye transportmidler**

Basert på de utredningene som er gjennomført går regjeringen inn for at det kan innføres krav til universell utforming av nye transportmidler som benyttes til transport i rute, samt biler som benyttes innenfor rammen av løyve med spesiell utrustning for transport av funksjonshemmede. Kravene skal gjelde for materiell der avtale om anskaffelse inngås etter 1. januar 2009. Videre kan kravene også gjelde ved større oppgradering av jernbanemateriell og skip i den grad materiellets konstruksjon gjør modifikasjoner teknisk mulig. Det legges til grunn at kravene til den enkelte materielltypen utformes med bakgrunn i Syseutvalgets definisjon av universell utforming. De konkrete kravene til materiell nedfelles i forskrifter til relevant sektorlovgivning. For buss klasse II og III, samt bil som brukes innenfor rammene av løyve for transport for funksjonshemmede eller drosjeløyve med spesiell utrustning for å kunne transportere personer med nedsatt funksjonsevne, utarbeides det egne forskriftskrav. Det vil også bli fremmet forslag om forskrift med krav om universell utforming av materiell på jernbane, herunder t-bane, trikk osv. Det tas sikte på at kravene skal gjelde for materiell som anskaffes etter 1. januar 2009. Kravene skal også gjelde for større oppgradering av jernbanemateriell som planlegges igangsatt etter denne dato.

Det vil også bli utarbeidet endringer i Sjøfartsdirektoratets forskrifter med krav om universell utforming av nye passasjerskip mv., med sikte på at

de kan gjøres gjeldende fra 1. januar 2009. Et forslag om forskriftsendringer ble sendt på høring 28. januar 2008.

Regjeringen går ikke inn for at det lovfestes tidsfrister for krav om universell utforming av eksisterende transportmidler. Det vises til at et slikt generelt krav vil være svært kostnadskrevenne, og midler til dette formålet må prioriteres og ses i forhold til andre hovedmål og uløste oppgaver i transportsektoren.

Utskifting og eventuell oppgradering av eksisterende materiell må av hensyn til kostnadene tilpasses den naturlige utskiftings- og oppgraderings-takten for de ulike typene materiell. Statlige, fylkeskommunale og andre kjøpere av transporttjenester kan likevel ved avtaleinngåelser kreve en raskere utskifting, eventuelt oppgradering av det materiellet som skal benyttes innenfor den enkelte avtale.

Det vil ikke bli lovfestet krav om universell utforming av eksisterende transportmidler.

## 10.5 Tidsfrister for krav om generell tilrettelegging/ universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)

### 10.5.1 Innledning

Dette kapitlet omhandler forslag om innføring av tidsfrister for krav om universell utforming av IKT i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Det er et mål for regjeringen at all teknologisk utvikling innen media og IKT skal bygge på universell utforming. Videre skal satsningen på ny universell utformet teknologi økes, og det skal gjennomføres en offensiv IKT-politikk i offentlig sektor. Arbeidet med universell utforming er også viet stor plass i St.meld. nr. 17 (2006-2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*, som fikk bred tilslutning under behandlingen i Stortinget 16. april 2007, der særlig kapittel 4.3 og tiltakene 4-5 til 4-7 omhandler universell utforming.

Universell utforming av IKT er helt nødvendig for å skape rammebetingelser som gjør at alle skal kunne delta i informasjonssamfunnet. De negative følgene av å ikke kunne nyttiggjøre seg teknologien er økende og beskrevet i flere sammenhenger. Både arbeidsliv, deltakelse i politiske beslutningsprosesser, tilgang til og bruk av offentlige tjenester samt omsetning av varer og tjenester i markedet er eksempler på sammenhenger som i økende grad beror på at man kan nyttiggjøre seg IKT. Rapporten *Full deltakelse for alle, Utviklingstrekk 2001-2006* utgitt av Sosial- og helsedirektoratet og Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med

nedsatt funksjonsevne, viser at det er store forskjeller mellom mål og virkelighet på IKT-området. Situasjonen er preget av at hensynet til universell utforming ikke er tatt med, eller kommer inn på et for sent tidspunkt i planleggings- og utviklingsprosesser.

### 10.5.2 Forslag fra mindretall i utvalget, høringen og departementets oppfølging

Et mindretall i utvalget (medlemmene Buvik, Fjellanger og Larsen) foreslo tidsfrister for innføring av krav om universell utforming for *ny* og *eksisterende* IKT på tilsvarende måte som for bygninger, dvs. med frist 1. januar 2009 for *ny* IKT og 1. januar 2019 for *eksisterende* IKT. Forslaget ble ikke utredet av utvalget.

*Statens råd for funksjonshemmede, Deltasenteret, Statens seniorråd, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Rikstrykdeverket, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)*, mange av organisasjonene for personer med nedsatt funksjonsevne og en rekke kommuner støttet imidlertid mindretallets forslag. Det ble fra flere hold blant annet påpekt at manglende tilgjengelighet til IKT kan ekskludere store befolkningsgrupper fra deltakelse.

Etter høringen besluttet Regjeringen å utrede mindretallsforslaget.

### 10.5.3 Konsekvensanalysen fra NTNU Samfunnsforskning

NTNU Samfunnsforskning fikk høsten 2006 i oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet å utrede tidsfrister for universell utforming av *ny* og *eksisterende* IKT i en diskriminerings- og tilgjengelighetslov, eventuelt i sektorlovgivningen.

Rapporten *Konsekvensanalyse av tilgjengelighetskrav til IKT* omhandler forslag til avgrensninger av IKT-begrepet og tidsfrister for innføring av et krav om universell utforming av IKT. Videre ble organisering av forvaltningsansvar, samt de økonomiske og administrative konsekvenser av å innføre et slikt krav utredet. Analysen gir også en kort beskrivelse av dagens situasjon for tilgjengelighet av IKT i Norge. Oppdragstaker ble bedt om i størst mulig grad å trekke veksler på internasjonale erfaringer på området, spesielt med hensyn til økonomiske konsekvenser og tidsfrister for tilgjengelighetskrav til IKT. Oppdragstakeren hadde blant annet bistand fra Senter for Næringslivsforskning (SNF) ved Handelshøyskolen i Bergen.

#### 10.5.4 Høringsforslag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

##### 10.5.4.1 Lovforankring

Høringsnotatet fra de to departementene omhandler et forslag om å lovforankre tidsfrister for krav om universell utforming av IKT i ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov. Høringsforslaget bygger i hovedsak på vurderinger og forslag gitt i konsekvensanalysen fra NTNU. Det blir vist til at det per i dag ikke eksisterer noen lov som er særlig egnet for å hjemle selve plikten til universell utforming av IKT, med tidsfrister, forskrifter og tilsynsansvar. Situasjonen på dette området skiller seg derfor vesentlig fra andre områder der tidsfrister for universell utforming er aktuelt. Eksempelvis som for bygninger, anlegg og uteområder hvor det finnes et omfattende regelverk etter plan- og bygningsloven, eller for transportmidler hvor det eksisterer sektorlovgivning som vegtrafikkloven, jernbaneloven mv.

Det vises også til at den foreslåtte modellen for lovregulering ikke er ukjent fra utenlandsk rett. Krav om tilgjengelighet til IKT er på ulikt vis forankret i diskrimineringslovgivningen i land som Storbritannia, Australia og Spania. Et annet alternativ vil kunne være at krav til universell utforming av IKT tas inn i egen lov. Lovpålegget om universell utforming av IKT som er rettet mot allmennheten, må forøvrig ses i sammenheng med øvrige elementer i Syseutvalgets lovforslag som er særlig relevant for IKT.

##### 10.5.4.2 Definisjon av IKT

I høringsnotatet blir informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) definert som

«teknologi og systemer av teknologi som anvendes til å skape, omdanne, utveksle, mangfoldiggjøre og publisere informasjon i form av tekst, lyd, bilde og/eller tall».

Den teknologiske utviklingen tilsier at IKT bør defineres ut fra funksjonalitet og ikke technologyper. Dermed unngår en at definisjonen stadig må endres fordi den blir utdatert som følge av raske teknologiske endringer. Det er samtidig allmenn enighet om at IKT griper inn på alle samfunnsområder. Definisjonen skal ifølge notatet forstås slik at billettautomater og køsystemer knyttet til generell kundebehandling, reiseinformasjon og transport, omfattes av rettskravet på universell utforming av IKT.

Det er tilgang til hovedløsningen som lovforslaget foreslår å lovfeste. Departementene avgrensner

derfor lovens anvendelsesområde mot såkalt embedded ICT (les «integrert» IKT). I høringsnotatet heter det derfor:

«IKT er avgrenset fra teknologi og systemer av teknologi hvor hovedfunksjonen ikke er tilegnelse, lagring, omdanning, administrering, kontroll, framvisning, publisering, endring, utveksling, overføring eller mottak av informasjon».

I høringsnotatet er airconditionsystemer i bygg som styres ved hjelp av IKT brukt som eksempel på «integrert» IKT.

IKT som inngår i løsninger for tilgjengelighet til transportmidler og bygninger, som teksting og/eller opplesning av informasjon på offentlig transport, i heiser eller på sykehus, eller smarthusteknologi, vil da etter høringsnotatet ikke omfattes av rettskravet på universell utforming av IKT rettet mot allmennheten. IKT i transportmidler mv. kan bli omfattet av krav i sektorlovgivningen.

I høringsnotatet blir det vist til at en nærmere presisering av IKT og universell utforming vil kunne gis i forskrift til loven.

##### 10.5.4.3 Virkeområde for plikten

I høringsnotatet foreslår Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet at virkeområdet for plikten er all IKT som retter seg mot allmennheten. Det vises til at Syseutvalgets lovforslag legger den samme avgrensningen til grunn. Ved å inkludere IKT i loven vil også virtuelle samfunnsarenaer omfattes, eksempelvis internettsider rettet mot allmennheten. Internettsider fremstår for brukerne som fysiske objekter selv om det ikke er papir og blekk, og det gjør det naturlig å inkludere også den virtuelle verden i begrepet *fysiske forhold*.

Andre eksempler på IKT som foreslås omfattes, er minibanker og billettautomater. Ved å inkludere IKT i loven vil virksomhetene ha en plikt til å sikre universell utforming av virksomhetens alminnelig funksjon mht. IKT-løsninger. Grensedragningen for virksomhetens alminnelige funksjon må her gjøres mot det som eventuelt ikke er å betrakte som en hovedløsning. Et eksempel kan være at det i en bank er satt ut 10 minibanker i et banklokale, men at kun 9 av de er universelt utformet. Hovedløsningen må da likevel anses å være universelt utformet. Men dersom minibanken som er plassert på utsiden av banklokalet ikke er universelt utformet, og den er tilgjengelig hele døgnet i motsetning til minibankene som befinner seg på innsiden, så er kravet til universell utforming ikke oppfylt da minibanken på utsiden må sies å være en

hovedløsning. Det samme gjelder eksempelvis billettautomater.

For webløsninger/ websider er det vanskelig å se for seg eksempler hvor kravet til universell utforming ikke vil gjelde IKT-løsningen som sådan.

Med hensyn til fjernsynsmedier ser en per i dag ikke for seg at det skal stilles krav om at alle kanaler til enhver tid skal tekste eller tegnspråktolke sine programmer. Det samme gjelder web-TV. Det foreslås imidlertid at tekniske løsninger må legges til rette for at teksting/ tegnspråktolking er mulig. Om dette skal gjøres i det konkrete tilfellet vil imidlertid avhenge av blant annet kostnader, størrelsen på målgruppen etc., jf. definisjonen av universell utforming som ikke setter krav om at løsningen skal benyttes av alle, men av flest mulig.

I forslaget blir det fremholdt at mange av de praktiske operasjonaliseringene av hva som skal regnes som universell utforming og utarbeiding av standarder/ retningslinjer fremover, vil måtte skje i tekniske komiteer eller utvalg. Standarder/ retningslinjer vil også sette grenser for virkeområde, i kraft av å omfatte noe og utelate annet, men det finnes også en del generelle standarder/ retningslinjer.

#### 10.5.4.4 Tidsfrister og utarbeidelse av standarder/ retningslinjer

Høringsforslaget legger opp til at krav om universell utforming av all IKT rettet mot allmennheten skal gjelde fra 1. januar 2011, med virkning fra neste løsningsversjon.

I tillegg ble høringsinstansene bedt om synspunkter på om det i tillegg bør legges opp til en endelig frist 1. januar 2021 for når all *eksisterende* IKT rettet mot allmennheten skal være universelt utformet.

Til grunn for forslaget ligger vurderinger i konsekvensanalysen knyttet til blant annet kompatibilitet og varighet av brukergrensesnitt og standarder, faktisk utskiftningshastighet og levetid, samt skattemessig avskrivning som et økonomisk incitament. For å kunne innføre krav om universell utforming av ny IKT rettet mot allmennheten må det først utarbeides nødvendige standarder/ retningslinjer for aktuelle teknologiområder. Kravene for de aktuelle teknologiområder vil altså først kunne gjelde fra det tidspunktet det foreligger nødvendige standarder/ retningslinjer. Konsekvensanalysen antar at nødvendige standarder/ retningslinjer vil kunne utarbeides i løpet av 18-24 måneder.

Når det gjelder utskiftningshastighet for minibanker, så antas den å være inntil 10 år. Det kan

være store IKT-systemer med lavere utskiftningstakt enn generell programvare, men forslaget gjelder kun IKT rettet mot allmennheten og ikke interne systemer. Generelt vil konservative (lange) tidsfrister for innføring av krav om universell utforming minske kostnadene for virksomhetene fordi virksomhetene da kan gjøre de alminnelige funksjonene universelt utformet når de likevel skal oppgradere, reparere eller skifte ut IKT-baserte løsninger.

Det fremholdes i høringsnotatet at det må utvikles krav i lov og forskrift som ikke er teknologispesifikke, men basert på funksjoner og prinsipper.

Høringsnotatet viser til flere miljøer som vil kunne stå for utarbeidelse av nødvendige standarder/ retningslinjer, blant annet både Standard Norge, Veritas og Standardiseringsorganet for offentlig sektor. Det er viktig at de som utarbeider standarder/ retningslinjer på området universell utforming gjør dette i samarbeid med brukerorganisasjonene. Det er i de seinere årene gjort et betydelig arbeid, også med hensyn på å opparbeide kompetanse, på å definere hva universell utforming vil bety for ulike typer av IKT-baserte løsninger, både i Norge og internasjonalt. Arbeidet med inkludering av tilgjengelighetskrav til IKT vil derfor kunne trekke store vekslers på det grunnlaget som allerede er lagt med å definere standarder/ retningslinjer for universell utforming.

#### 10.5.4.5 Nærmere om håndheving av lovpålegg Hvilken myndighet bør håndheve kravene?

I høringsnotatet ber departementene om høringsinstansenes synspunkter med hensyn til plassering av tilsynsmyndighet og organ for klagebehandling for krav om universell utforming av IKT. Det foreslås at tilsyns- og håndhevingsoppgavene for de nye kravene om universell utforming av IKT blir lagt til det nye forvaltningsorganet under Fornyings- og administrasjonsdepartementet (som er opprettet 1. januar 2008 og heter Direktoratet for forvaltning og IKT). Det nye forvaltningsorganet vil være sentralt i regjeringens arbeid med standarder og retningslinjer, og må ha spisskompetanse i forhold til både universell utforming av IKT og teknologisk utvikling på IKT-området.

Det blir foreslått at det nye forvaltningsorganet skal delta i arbeidet med å utvikle nye standarder og retningslinjer for universell utforming av IKT rettet mot allmennheten.

Høringsnotatet drøfter også hvorvidt Likestillings- og diskrimineringsombudet vil kunne være et alternativt tilsynsorgan for kravene til universell utforming av IKT, men departementene går ikke



inn for dette. Det blir blant annet vist til at ombudet per i dag ikke har den tekniske kompetansen som forutsettes, og at tradisjonelle forvaltningsoppgaver vil vanskeliggjøre ombudets uavhengige pådriver- og kritikkerolle.

Dersom tilsynet med oppfølging av krav og standarder legges til nytt forvaltningsorgan og tilsynet utøves ved bruk av enkeltvedtak etter reglene i forvaltningsloven, skisseres det i høringsnotatet at klagebehandlingen over vedtak trukket av det nye organet vil kunne legges til Fornyrings- og administrasjonsdepartementet (FAD). Et annet alternativ er at det opprettes en særskilt klagenemnd for dette formålet.

#### *Tilsynsmyndighetens reaksjoner ved brudd på krav om tidsfrister for universell utforming av IKT*

I høringsnotatet ble det bedt om høringsinstansenes synspunkter på om det bør innføres en egen hjemmel som gir det nye forvaltningsorganet under FAD myndighet til å fastsette pålegg ved manglende oppfyllelse av plikten til universell utforming av ny IKT. Et pålegg kan omfatte et krav om stansing eller retting, og pålegget vil rettes mot de virksomheter som innen gitte tidsfrister ikke oppfyller de lovpålagte kravene om universell utforming av IKT. Pålegget kan formuleres som et pålegg om å endre utformingen eller tilretteleggingen, slik at den blir i samsvar med de kravene som inntas i lov og forskrifter om universell utforming av IKT.

I forslaget blir det også bedt om synspunkter på hvorvidt det bør åpnes for å fastsette tvangsmulkt ved manglende oppfyllelse av pålegg. Det blir vist til at tvangsmulkt i form av løpende mulfter kan være en hensiktsmessig løsning for å sikre etterlevelse i de tilfeller der virksomheter ikke retter seg etter eventuelt pålegg om universell utforming av IKT-løsningen. Reaksjonsformen er særlig aktuell der overtredelsen har karakter av å være mer eller mindre vedvarende. Pålegget skal indikere når tvangsmulfter begynner å løpe. Det foreslås også at tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

#### *Spørsmål om det bør knyttes en dispensasjonsadgang til bestemmelsen*

I høringsnotatet skisserte departementene muligheten for å innføre en dispensasjonsadgang fra kravet om universell utforming av ny IKT. Det vises til konsekvensanalysen, der det legges til grunn at en dispensasjonsadgang vil innebære en strengere praktisering av kravet enn dersom en dispensasjonsadgang ikke innføres. En dispensasjonsadgang gir også virksomhetene en mulighet til å

være proaktive, samtidig som det gir forutsigbare rammevilkår. Det bør foreligge tungtveiende hensyn dersom det skal dispenseres fra kravene. Tungtveiende hensyn som nevnes i høringsnotatet vil eksempelvis kunne være sikkerhet og personvern. På områder der det er blitt svært vanlig å bruke IKT, som eksempelvis for banktjenester, bør hensyn som ligger til grunn for å kreve universell utforming veie tungt.

Departementene ba også om synspunkter på hvilket organ som bør være dispensasjonsmyndighet. I høringsnotatet skisseres det at myndighet til å gi dispensasjon i tilfelle bør legges til det nye forvaltningsorganet under FAD, med Likestillings- og diskrimineringsombudet som en alternativ dispensasjonsmyndighet. Et klageorgan for dispensasjonsvedtak foreslås i tilfelle å være FAD, eventuelt en ny klagenemnd (se ovenfor om hvilken myndighet som bør håndheve kravene), eller dersom ombudet treffer vedtak; Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Dersom dispensasjonsmyndigheten legges til ombudet og nemnda, gjøres det rede for at disse organene vil få en dobbeltrolle ved at det kan få til behandling diskriminerings saker der det allerede er innvilget eller avslått en dispensasjon.

#### *Informasjon og veiledning*

Et sentralt ansvar for det nye organet under FAD vil ifølge høringsnotatet være å gi informasjon og veiledning om kravene til universell utforming av IKT. Det fremholdes at informasjons- og veiledningsansvaret bør gjennomføres i samarbeid med andre fagmiljøer som eksempelvis Deltasenteret og TeleFunkForum. Høringsinstansene ble bedt om synspunkter på organisering av informasjons- og veiledningsarbeidet.

#### *Begrensninger i domstolenes overprøvningsadgang*

I høringsnotatet ble det foreslått at domstolenes myndighet til å overprøve vedtak truffet av det nye forvaltningsorganet/ klageorganet er begrenset til å overprøve rettsanvendelsen og ikke utøvelsen av skjønnet. Dette er i tråd med den vanlige ordningen for overprøving av forvaltningsvedtak. Videre blir det foreslått en frist for å reise søksmål til overprøving av vedtaket, satt til tre måneder fra underretning om vedtaket kom fram til parten.

#### *10.5.4.6 Forskrifter*

I høringsnotatet blir det foreslått at lovbestemmelsen skal innholde en hjemmel for Kongen til å gi forskrifter. Forskriftshjemmelen omfatter adgang til å fastsette nærmere bestemmelser om innholdet i plikten til universell utforming, men også om og

hvordan opprettelse og sammensetning av en eventuell klagenemnd for vedtak truffet av det nye forvaltningsorganet skal gjøres. Det foreslås videre at utfyllende bestemmelser om saksbehandlingen for pålegg, tvangsmulkt, eventuell dispensasjon for det nye forvaltningsorganet og klageorganet kan gis i forskrift.

### 10.5.5 Høringsinstansenes syn

#### 10.5.5.1 Lovforankring

Et stort flertall av høringsinstansene støtter at det innføres krav om universell utforming av IKT.

*Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)* er kritisk til forslaget, og mener at det for IKT ikke bør utvikles regler/ normer som er absolutte. Det må ifølge HSH være rom for å ta hensyn til interesser og behov hos de bedrifter som vil omfattes av lovkravet.

Mange av høringsinstansene mener at kravene om universell utforming av IKT bør forankres i ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov. Blant dem som støtter forslaget er *Landbruks- og matdepartementet*, *ABM- utvikling (Statens senter for arkiv, bibliotek og museum)*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Statens råd for funksjonshemmede*, *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)*, *Norges Handikappforbund* og *Norges Blindeforbund*. *Justis- og politidepartementet* ser ikke noe til hinder for å ta inn en bestemmelse om IKT i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

#### 10.5.5.2 Definisjon av IKT

Følgende høringsinstanser støtter definisjonen som er foreslått i høringsutkastet: *Foreningen for kroniske smertepasienter*, *Fylkesmannen i Oppland*, *Fylkesrådet for funksjonshemmede i Østfold*, *Landbruks- og matdepartementet*, *Lånekassen*, *Norges Blindeforbund*, *Norges Pensjonistforbund*, *Riksarkivaren*, *Rogaland fylkeskommune*, *Seniornett Norge* og *Voice ASP*. Svært mange støtter forslaget om at definisjonen bør defineres ut fra funksjonalitet og ikke teknologityper. Noen av høringsinstansene mener likevel at definisjonen må justeres.

Flere av høringsinstansene er, med ulike begrunnelser, uenig i definisjonen: *Advokatforeningen*, *Dysleksiforbundet*, *Eidskog kommune*, *Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH)* og *Sparebankforeningen*, *Interessegruppe for synshemmede EDB-brukere*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne*, *Nordisk fylkeskommune*, *Norges Døveforbund*, *Norges Handikappforbund*, *Samarbeidsutvalget av funksjonshemmedes*

*organisasjoner*, *Sosial- og helsedirektoratet*, *Statens råd for funksjonshemmede*, *Stopp diskrimineringen*, *TeleFunkForum*, *Vestfold fylkeskommune* og *Vestre Toten kommune*.

*Advokatforeningen* mener at den foreslåtte definisjonen ikke er fullt ut dekkende for det virkeområde en har til hensikt å regulere. Flere brukerorganisasjoner påpeker at det kan avgrenses mot «innbakt» IKT, men ikke mot «integrert» IKT. *Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)* peker på at integrert IKT er av stor betydning, og at det med høringsforslagets definisjon av IKT er en fare for at tilgjengelighet til integrert teknologi blir «kasteballer» på grunn av sektorprinsippet. *Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH)* og *Sparebankforeningen* mener at avgrensningene i definisjonen ikke vil dekke minibanker og andre typer selvbetjente automater som eksempelvis automater for flaskepant. Det vises til at en minibanks hovedfunksjon ikke er å gi informasjon, men å utlevere kontanter.

Av de som er uenige i definisjon i høringsforslaget er det mange som knytter uenigheten til det foreslåtte virkeområdet. Det tas blant annet til orde for at kravet om universell utforming av IKT må gjelde generelt, også for integrert teknologi, og uten avgrensning til IKT rettet mot allmennheten eller mot hovedløsningen. Disse innspillene omtales i kapittel 10.5.6.3 om virkeområde for plikten.

*Norsk Lyd og blindeskriftsbibliotek (NLB)* slutter seg til forslaget til definisjon av IKT i en ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov, men mener det er behov for at en nærmere presisering av IKT og universell utforming blir gitt i forskrift.

#### 10.5.5.3 Virkeområde for plikten

Flere høringsinstanser støtter høringsforslagets avgrensning av virkeområde, deriblant *ABM- utvikling*, *Akershus fylkeskommune*, *Kultur- og kirke departementet*, *Landbruks- og matdepartementet*, *Lånekassen*, *Posten Norge*, *Riksarkivaren* og *Seniornett Norge*.

Følgende høringsinstanser er, av forskjellige årsaker, uenige i høringsforslagets avgrensning av virkeområde: *Advokatforeningen*, *Eidskog kommune*, *Finnmark fylkeskommune*, *Funksjonshemmedes fellesorganisasjon*, *Fylkesmannen i Hordaland*, *Fylkesrådet for funksjonshemmede*, *Hørselshemmedes landsforbund*, *Interessegruppe for funksjonshemmede EDB-brukere*, *Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne*, *Norge.no*, *Norges Blindeforbund*, *Norges Døveforbund*, *Norges Forskningsråd*, *Norges handikappforbund*, *Samarbeidsutvalget av funksjonshemmedes*

organisasjoner, Sosial og helsedirektoratet, Statens råd for funksjonshemmede, Statens Seniorråd, Stopp diskrimineringen, TeleFunkForum, Vestlandske blinddeforbund, Vestre Toten kommune, ABM-utvikling, Dysleksiforbundet, Foreningen for kroniske smertepasienter, NAV og Voice ASP.

Statens råd for funksjonshemmede (SRFF) og flere av organisasjonene for personer med nedsatt funksjonsevne, deriblant Norges Handikapforbund og Dysleksiforbundet, tar til orde for at loven også må gjøres gjeldende for arbeidsplasser og utdanningsinstitusjoner/ skoler. SRFF viser til at IKT i stadig økende grad tas i bruk i skole og arbeidsliv. Å holde IKT utenfor disse områdene vil ifølge SRFF ikke være i samsvar med regjeringens politikk om inkluderende arbeidsliv og det å skape en skole for alle.

NAV påpeker at universell utforming av programvare og applikasjoner beregnet på arbeidslivet er en viktig forutsetning for inkludering av personer med redusert funksjonsevne på viktige samfunnsområder. Norges Forskningsråd (NFR) mener at kravet vil bli mest effektivt dersom det også gjøres gjeldende for utdanning og arbeid. Ifølge NFR vil avgrensningen bli stadig vanskeligere å anvende i praksis ved at man avgrenser virkeområdet til hovedløsningen og påpeker at skillet mellom der IKT-løsninger er hovedløsningen og der IKT inngår i andre løsninger er flytende og endrer seg over tid. Ifølge NFR er det mindre problematisk å unnta fra kravet om universell utforming de tilfeller der IKT brukes uten at det skapes et IKT-basert grensesnitt som brukeren må forholde seg aktivt til for å kunne bruke produktet. Videre påpeker NFR at det avgjørende for om kravet til universell utforming skal gjelde, er om løsningen har et IKT-basert grensesnitt mot brukeren som operatør, og ikke om den er frittstående eller samspiller med et bakenforliggende system (integriert og dynamisk). Riksarkivaren uttaler at det vil kunne være utfordringer i grensedragningen mot hva som er «virksomhetens alminnelige funksjon» og hva som er «hovedløsningen». ABM-utvikling som i sitt arbeid skal styrke arkiv, bibliotek og museum som aktive og aktuelle samfunnsinstitusjoner, peker på at bibliotekenes innleverings- og utlånsautomater må regnes som en hovedløsning rettet mot allmennheten.

Hørselshemmedes landsforbund mener at det bør settes krav om 100 prosent teksting av både film og TV, mens Fylkesmannen i Hordaland stiller spørsmål om hvorfor kravet til universell utforming med hensyn til fjernsynsmedia skal være svakere enn på andre områder. Sosial- og helsedirekto-

ratet tar blant annet opp spørsmålet om det bør stilles særlige krav til statskanalene.

Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne tar opp det forhold at lovkravet ikke foreslås å gjelde forbruker- IKT og viser til at USA har valgt en løsning hvor standardene framtvang innovasjoner av universelt utformede IKT-produkter. Statens råd for funksjonshemmede viser til at USA ikke forlanger at alle produkter er tilgjengelige, men at alle produsenter må ha et tilgjengelig produkt.

Norges blinddeforbund stiller spørsmål om hvorfor køordningssystemer inkluderes uten at informasjonsmonitører i samme lokale omfattes. De påpeker også viktigheten av at kodebrikker omfattes, eksempelvis til nettbank.

Justis- og politidepartementet tar opp forholdet til grenseoverskridende virksomhet, eksempelvis internetsider rettet mot allmennheten i Norge, men som driftes fra utlandet.

Kultur- og kirkedepartementet uttaler at det er uklart om hvilke gjenstander og bruksområder innen arkiv-, bibliotek- og museumsfeltet som blir berørt. De tar også opp forholdet til multimedieutstillinger, annen digital kunst, virtuelle samfunn og nettverk - herunder forholdet til blant annet virtuelle spill som er betalingstjenester versus gratis tjenester. Norges Television uttaler at en ikke ser for seg at dekodere og TV-apparater vil påvirkes av kravene da disse sjelden er plassert på offentlig sted til allmenn bruk. Enkelte av høringsinstansene mener at beskrivelsen av virkeområde ikke er klargjørende for de konsekvenser forslaget vil få for blant annet virtuelle samfunn mv.

#### 10.5.5.4 Tidsfrister og utarbeidelse av standarder/retningslinjer

De foreslåtte tidsfristene for ny IKT (1. januar 2009) får støtte av et flertall av høringsinstansene. Blant de som stiller seg bak tidsfristene er Statens råd for funksjonshemmede, Sosial- og helsedirektoratet, Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne og TeleFunkForum. Forslaget støttes også av flere av de organisasjonene for personer med nedsatt funksjonsevne, deriblant Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO), Dysleksiforbundet, Norges Døveforbund, Norges Handikapforbund, Seniornett og Samarbeidsutvalget av funksjonshemmedes organisasjoner.

Blant de som har innvendinger, er synspunktene delt mellom instanser som mener at tidsfristene er for korte og instanser som mener at fristene er for lite ambisiøse.

Ifølge BBS er seksmånedersfristen for implementering for kort og vil føre til unødige press på aktørene. Etter BBS syn må partene få mer tid, og de foreslår at fristen for implementering av kravet settes til tidligst to år fra tidspunktet for når de endelige retningslinjene er fastsatt. *Brønnøysundregistrene* og *Skattedirektoratet* har lignende synspunkter. Oslo kommune argumenterer for at overgangsperioden i form av en implementeringsfrist bør være minimum 12 måneder. *Kriminalomsorgens IT-tjeneste* poengterer at det ved anskaffelse av omfattende systemer vil være lange anskaffelsesløp, opptil to år, og de mener derfor at det bør gjelde en frist på minst to år fra tilgjengelige og vedtatte retningslinjer foreligger. *Posten Norge* anbefaler, med bakgrunn i at egne systemer historisk sett har lang levetid, en frist for universell utforming av ny IKT til 1. januar 2015, og at kravet for eksisterende IKT settes til første versjon etter denne dato. *Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH)* og *Sparebankforeningen* mener også at seks måneder er en for kort frist og anbefaler derfor tidsfrister på henholdsvis to år for ny IKT og tre år for selvbetjente automater. *FNH* og *Sparebankforeningen* anbefaler også å fastsette tidsfristene i forskrift snarere enn i lov, for dermed enklere å kunne tilpasse tidsfristene til faktiske endringsbehov.

*Advokatforeningen* mener det er uklart hva universell utforming av IKT innebærer, og kan ikke anbefale tidsfrister basert på det foreliggende forslaget. Å hjemle prinsippene i lov uten at kravene er konkretisert, vil ifølge *Advokatforeningen* bryte med legalitetsprinsippet. *Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon* mener forslaget og konsekvensutredningen er for uklare, og at dette taler mot å innføre absolutte regler på området. *Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek* og *Nordland Fylkeskommune* er eksempler på høringsinstanser som mener at fristene er for lange. *Norges Blindforbund* støtter forslaget om 1. januar 2011 som tidsfrist, men uttrykker bekymring for at det frem mot dette tidspunktet vil utvikles IKT-løsninger som er ekskluderende. *Vestre Toten kommune* har lignende synspunkter. *Rogaland fylkeskommune* og *Hordaland fylkeskommune* foreslår å fremskynde fristen med ett år.

*ABM-utvikling* stiller spørsmål ved om det er hensiktsmessig å knytte krav til neste løsningsversjon fordi mange automater og systemer mot allmennheten neppe kan forventes å bli gjenstand for utskiftning på mange år. *ABM-utvikling* er for øvrig enig at det bør settes tidsfrister for både ny og eksisterende IKT, men mener at de foreslåtte tidsfristene signaliserer et for lavt ambisjonsnivå.

Også *Forbrukerrådet* mener det vil kunne medføre ulemper å ikke ha tilgang til universelt utformede løsninger innen tidsfristen, og ønsker strammere tidsfrister. Men siden relevante standarder/retningslinjer enda ikke er utarbeidet, foreslår *Forbrukerrådet* å evaluere tidsfristene på ny når disse foreligger. *Lånekassen* foreslår som et mulig alternativ til en lovmessig fastsettelse av en konkret tidsfrist at en etter eksempelvis fem år evaluerer ordningen.

*Justis- og politidepartementet* og *Norge.no* mener det er behov for å presisere hva som menes med «ny løsningsversjon». Etter deres syn kan det være tvil om kravet skal gjelde anskaffelse av et helt nytt system eller om det også skal omfatte løsningsoppgraderinger eller nye versjoner av eksisterende systemer. Denne problemstillingen reises også av *NAV*, som mener det må avklares hva som er nytt og hva som er vedlikehold av en eksisterende netjtjeneste. Videre mener *Justis- og politidepartementet* at det fremstår som uklart om fristen skal gjelde fra kontraktsinngåelse, installasjon, igangsettelse eller fra et annet tidspunkt.

Når det gjelder den foreslåtte tidsfristen for eksisterende IKT (1. januar 2021), mener en stor del av høringsinstansene at denne fristen er unødvendig lang. Blant de som mener dette er *Lånekassen*, *Nordland Fylkeskommune*, *Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne*, *Riksarkivaren* og *Sosial- og helsedirektoratet*. Flere av organisasjonene for personer med nedsatt funksjonsevne, deriblant *FFO*, *Norges Blindforbund*, *Norges Døveforbund*, *Norges Handikapforbund* og *Samarbeidsutvalget av funksjonshemmede organisasjoner*, foreslår 1. januar 2019 som en siste frist for universell utforming av eksisterende IKT.

*Posten Norge* mener at den foreslåtte fristen for eksisterende IKT er for kort. *Posten Norge* argumenterer med at de har utstyr og løsninger med lang levetid og at de bruker lang tid på å implementere nye løsninger. *Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)* mener som med fristen for ny IKT at det ikke er et tilstrekkelig grunnlag i høringsforslaget til å foreslå krav til tidsfrister for eksisterende IKT. Også *Universitetet i Bergen* er av den oppfatning at fristen bør forlenges.

De høringsinstansene som uttaler seg om utarbeidelsen av standarder/retningslinjer er stort sett enige om at dette er viktig for å kunne sette krav om tidsfrister. Flere, som *Forbrukerrådet* og *Seniornett*, bemerker viktigheten av at standardene/retningslinjene utarbeides i samråd med de aktuelle eiere av løsninger, leverandører og brukergrupper. *FNH* og *Sparebankforeningen* stiller seg undrende til at organisasjoner som *Standard Norge* i sin hel-

het skal ha denne oppgaven, og peker på at det allerede i dag finnes en rekke veiledere og standarder på området. De påpeker også viktigheten av at tjenesteleverandørene trekkes inn i arbeidet med utvikling av nødvendige retningslinjer.

Forbrukerrådet understreker at standarder i seg selv ikke gir god tilgjengelighet. Ifølge Forbrukerrådet må standardene speile de faktiske behovene til brukerne, ikke hindre innovative løsninger, være åpne og understøtte interoperabilitet mellom forskjellige utstyr og programvare.

Advokatforeningen poengterer at EØS-avtalen vil hindre Norge fra å innføre særnorske standarder som vil innebære tekniske handelshindringer, og mener at standardiseringsarbeidet må gjøres på europeisk eller globalt nivå, noe som vil være tidkrevende prosesser.

#### 10.5.5.5 Nærmere om håndheving av lovpålegg.

*Hvilken myndighet bør håndheve kravene?*

Et flertall av høringsinstansene går inn for at tidsfrister for krav om universell utforming av IKT skal håndheves av det nye forvaltningsorganet under Fornyings- og administrasjonsdepartementet, herunder Landbruks- og matdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Skattedirektoratet, Norges Forskningsråd, Riksarkivaren, Brønnøysundregistrene, Lånkassen, Norge.no, Norsk Lyd- og blindeskriftbibliotek, Posten Norge, Rådet for funksjonshemmede i Nordland Fylkeskommune, Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne, Sosial- og helsedirektoratet og Advokatforeningen. Som grunnlag for å støtte forslaget understreker Norges Forskningsråd viktigheten av at tilsynet med loven legges til et organ som har ansvar og kompetanse på IKT i offentlig sektor og generelt, og som har ressurser og engasjement til å utvikle og spre kunnskap om universell utforming i det norske samfunnet. Skattedirektoratet påpeker behovet for å ha god kompetanse, og mener at det organet som får tilsynsmyndighet må utvikles til å bli et ledende kompetansemiljø innen interaksjonsdesign, innholdsdesign og universell utforming. Sosial- og helsedirektoratet understreker at teknisk kompetanse vil være en av forutsetningene for det nye organet, men mener at kravene juridisk må håndheves av Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda.

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) mener at en generell tilsynsmyndighet med tekniske krav og standarder er noe annet enn en vurdering og håndheving av diskrimineringsvernet. Ifølge LDO vil ombudet få en uheldig dobbeltrolle

dersom tilsynsoppgaven legges dit. Det vises til at ombudet skal ha en fri og uavhengig rolle med mulighet for å kritisere forvaltningen. Ifølge ombudet henger det derfor dårlig sammen med ombudets og nemndas øvrige kompetanse å gi disse organene vedtaksmyndighet på dette spesifikke området. Dersom tilsynsmyndigheten skal legges til ombudet må det ifølge ombudet bygges opp et parallelt kompetansemiljø hos ombudet, noe ombudet mener vil kunne skje på bekostning av andre oppgaver. Etter LDOs vurdering vil lovens effektivitet avhenge av et aktivt tilsynsapparat som utfører kontroller på eget initiativ og sanksjonerer brudd på regelverket. Ombudet reiser også spørsmål om det skal være en individuell klagerett ved tilfeller av manglende universell utforming.

*Statens råd for funksjonshemmede* og en rekke av organisasjonene for personer med nedsatt funksjonsevne, herunder *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)*, *Samarbeidsutvalget for funksjonshemmedes organisasjoner* og *Norges Handikapforbund*, går inn for at håndhevingen av kravene legges til LDO og Likestillings- og diskrimineringsnemnda.

*Samarbeidsutvalget for funksjonshemmedes organisasjoner* og *Norges Handikapforbund* går inn for at det etableres et eget ekspertorgan for tilgjengelighet til IKT, etter modell av Access Board i USA.

*Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH)* og *Sparebankforeningen* går imot at det skal etableres et eget tilsynsorgan, spesielt dersom organet skal føre tilsyn med privat IKT rettet mot allmennheten. Når det gjelder banknæringen vises det til at det allerede forligger et omfattende tilsynsregime for blant annet IKT fra Kredittilsynets side. Tilsyn med IKT bør for banknæringens vedkommende i tilfelle legges til Kredittilsynet, og ses i sammenheng med andre hensyn knyttet til bankvirksomhet.

*Fylkesmannen i Oppland* mener at tilsynet med universell utforming av IKT må ses i sammenheng med kravene om og oppfølgingen av universell utforming generelt i samfunnet, og går derfor inn for at tilsynet legges til fylkesmennene, med Fornyings- og administrasjonsdepartementet eller en ny klagenemnd som klageorgan.

#### *Informasjon og veiledning*

Flere høringsinstanser understreker betydningen av at det blir gitt god informasjon og veiledning. *Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)* legger til grunn at LDO, i tillegg til veiledning fra myndigheter som håndhever krav av betydning for per-

soner med nedsatt funksjonsevne, også vil gi veiledning om universell utforming på dette området.

*Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne* peker på at andre viktige kompetansemiljøer i tillegg til det nye direktoratet er Deltasenteret, TeleFunkForum, IT-funk og Dokumentasjonssenteret. *Statens seniorråd* mener det bør legges stor vekt på informasjon og veiledning, både ved innføring av kravene og ved håndhevingen, og at arbeidet må skje i tett samarbeid med andre kompetansemiljøer, blant annet Deltasenteret.

NAV viser til at de gir veiledning om universell utforming av IKT i relasjon til brukere av individuell hjelpemiddelløsninger, og at NAV Hjelpemiddelsentraler og spesialenheter vil kunne være bidragsyter i forhold til kunnskapsutvikling, kravspesifikasjon og informasjonsarbeid.

*Advokatforeningen* peker på at uklare krav forutsetter god veiledning fra det offentlige. Det blir vist til at de som er forpliktet etter loven også har behov for større grad av forutberegnelighet enn det som ligger i informasjonen. Advokatforeningen ber derfor om at muligheten for å gi bindende forhåndsuttalelser, slik ligningsmyndigheten kan, blir vurdert.

#### *Tilsynsmyndighetens reaksjoner ved brudd på krav om tidsfrister for universell utforming av IKT*

Forslaget om reaksjoner som pålegg og tvangsmulkt får støtte av en stor del av høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, blant annet *Landbruks- og matdepartementet*, *Forsvarsdepartementet*, *Fylkesmannen i Oppland*, *LDO*, *Statens råd for funksjonshemmede*, *mange av organisasjonene for funksjonshemmede*, *Statens seniorråd*, *Seniornett* og *Norsk Pensjonistforbund*.

*Justis- og politidepartementet* viser til at forslaget bør samordnes med reaksjoner på andre sektorområder, som eksempelvis plan- og bygningsloven. Norge.no peker på at alternative virkemidler til tvangsmulkt bør vurderes, som innføring av merkeløsninger. Pålegg og tvangsmulkt bør ifølge Norge.no forbeholdes brudd av alvorlig karakter.

*Universitetet i Bergen* mener at det ikke bør være adgang til å gi pålegg om stansing, da et slikt pålegg for universitetene vil kunne skape store problemer for studentene. *Riksarkivaren* har lignende innvendinger, og viser til at pålegg kan føre til at pedagogiske virkemidler ikke tas i bruk i nødvendig omfang.

*Posten Norge* og *Advokatforeningen* går imot at det åpnes for bruk av tvangsmulkt. Advokatforeningen viser til betydelige rettssikkerhetsproble-

mer slik utkastet er formulert. *Skattedirektoratet* anbefaler at krav om tvangsmulkt utsettes inntil det foreligger felles standarder og retningslinjer, og fagmiljøer er på plass. *Norge.no* og *Posten Norge* ber om at alternative virkemidler til tvangsmulkt vurderes.

#### *Bør det knyttes en dispensasjonsadgang til bestemmelsen?*

Forslaget om å åpne for en dispensasjonsadgang støttes av et overveiende flertall av de instanser som har uttalt seg om spørsmålet, blant annet *Justis- og politidepartementet*, *Landbruks- og matdepartementet*, *Dokumentasjonssenteret*, *Fylkesmannen i Oppland*, *Lånekassen*, *Norge.no*, *Norsk Lyd- og Blindeskriftbibliotek*, *Posten Norge*, *Riksarkivaren*, *Skattedirektoratet*, *Sosial- og helsedirektoratet*, *Statistisk Sentralbyrå*, *Statens råd for funksjonshemmede*, *Statens seniorråd* og *Advokatforeningen*.

*Justis- og politidepartementet* peker på at reglene på dette punkt bør ses i sammenheng med bygg og anlegg. *Advokatforeningen* peker på faren for at resultatet av kravet blir at et bibliotek ikke stiller PC-er til rådighet. Advokatforeningen understreker også at en dispensasjonsordning ikke må føre til konkurransemessige eller andre typer forskjellsbehandling.

*Norsk Lyd- og Blindeskriftbibliotek* (NLB) peker på at en dispensasjonsadgang kan fange opp urimelige utslag dersom fristene settes til 2011 for ny IKT og 2015 for eksisterende IKT. NLB mener at Direktoratet for forvaltning og IKT bør få ansvaret for å behandle søknader om disse dispensasjonene, og at det opprettes en nemnd som kan behandle eventuelle klager.

*Finansnæringens Hovedorganisasjon* og *Sparebankforeningen* går inn for at det skal være tilsvarende unntaksbestemmelse som i lovforslagets § 9. Dersom det i det videre arbeidet mot formodning skulle fremkomme et krav som åpenbart reduserer sikkerheten eller skaper uforholdsmessig store kostnader, blir det vist til at kravet må kunne fravikes.

*Likestillings- og diskrimineringsombudet* mener det må være en høy terskel for dispensasjon og stiller seg tvilende til om økonomiske hensyn kan sies å være «særlig tungtveiende grunner». Organisasjonene for personer med nedsatt funksjonsevne er gjennomgående skeptiske til nødvendigheten av å åpne for dispensasjon, som *Norges Handikapforbund*, som peker på at en streng praksis må sikres. *Norges Blindeforbund* mener det bør kunne gis dispensasjon fra loven når det foreligger tungtveiende grunner, men at det stilles krav til kompenserende

ordninger. *Hørselshemmedes Landsforbund* går inn for at kravet om teksting skal være strengt, og at det skal settes krav om 100 prosent teksting av film og tv-programmer. Det vises til at teknologien er tilgjengelig. Avvik skal bare kunne skje etter søknad om dispensasjon i spesielle tilfeller.

*Nasjonalt Dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne* går imot at det åpnes for dispensasjon for offentlige instanser, og viser til at IKT utstyr allerede faller inn under den reviderte lov om offentlige anskaffelser. Fra 1. januar 2007 er alle offentlige instanser pålagt å besørge universell utforming allerede fra planleggingsstadiet ved anskaffelse av slikt utstyr. For private bedrifter vil økonomiske rimelighetshensyn ifølge Dokumentasjonssenteret kunne telle i overgangsfasen frem mot at tidsfristene for henholdsvis ny og eksisterende IKT gjøres gjeldende.

*Voice ASP* ser ikke nødvendigheten av å ha en dispensasjonsadgang. *ABM-utvikling* reiser spørsmål om det som et alternativ til dispensasjon bør ytes tilskudd til virksomheter som har høye kostnader knyttet til tilgjengelighet.

*Norges Forskningsråd (NFR)* mener det kan være behov for en dispensasjonsadgang, men at det bør være en høy terskel for å dispensere fra kravene. NFR viser til at hensyn til sikkerhet og personvern lett brukes som et ønske om å unngå kritikk og merarbeid enn at det foreligger en reell motsetning. I de tilfelle der det er en konflikt mellom tilgjengelighet, sikkerhet og personvern i den eksisterende løsning, bør innsatsen ifølge NFR først settes inn på å utvikle en ny løsning som ivaretar alle hensyn på en likeverdig måte, før det gis dispensasjon fra kravet om universell utforming. På denne måten kan man gjennom en streng håndheving av loven drive frem innovasjoner som ikke vil oppstå med en mer liberal dispensasjonspraksis.

*Forbrukerrådet (FR)* peker på at dispensasjons-søknad må vurderes etter klare og etterprøvbare standarder/ retningslinjer, og at det kun bør være mulig å få tidsbegrenset dispensasjon. Ifølge FR skyldes dette at IKT er et område hvor det kan forekomme hyppig teknologiutvikling, og at det som kan være vanskelig å utforme universelt på ett tidspunkt, kan være realistisk å utforme universelt på et senere tidspunkt. FR peker også på at det må kunne stilles krav til gode, alternative løsninger. FR går også inn for at dispensasjon skal være tidsbegrenset.

De instansene som støtter en dispensasjonsadgang, blant annet *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, mener gjennomgående at myndigheten til å gi dispensasjon bør legges til det nye forvalt-

ningsorganet under Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD). Flere påpeker at dispensasjon bør vurderes av det samme organet som skal håndheve kravene. At FAD eller en eventuell ny klagenemnd skal være klageinstans får også bred støtte.

*Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)*, *Norges Handikapforbund* og *Samarbeidsutvalget for funksjonshemmedes organisasjoner* mener dispensasjonsmyndigheten bør legges til det nye forvaltningsorganet under Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD), men med Likestillings- og diskrimineringsnemnda som klageinstans. *Statens råd for funksjonshemmede* går inn for at myndigheten til å dispensere legges til Likestillings- og diskrimineringsombudet med nemnda som klageinstans. NAV ber om at graden av betydning for samfunnsdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne bør tas med som et vurderingstema.

#### *Begrensninger i domstolenes overprøvingsadgang*

I høringen støtter *Landbruks- og matdepartementet*, *Lånekassen*, *Sosial- og helsedirektoratet*, *Fylkesmannen i Oppland* m.fl. forslaget om at det kun er *rettsanvendelsen* som kan overprøves av domstolene. *Advokatforeningen*, *Samarbeidsutvalget for funksjonshemmedes organisasjoner*, *Norges Handikapforbund*, *Norges Blindeforbund*, *Dysleksiforbundet*, *Foreningen for kroniske smertepasienter* går inn for at det skal være full overprøving for domstolene av vedtak knyttet til lovkravet.

Ingen høringsinstanser går imot forslaget om søksmålsfrist på tre måneder fra vedtaket blir truffet.

*Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)* viser til at det kan være overlapp mellom virksomhetenes alminnelige funksjon (§ 9) og IKT rettet mot allmennheten, og reiser spørsmål om hvilken etat som skal håndheve hva. Forutsatt at plikten til generell tilrettlegging også skal omfatte IKT, reiser LDO spørsmål om hva deres myndighet blir etter denne bestemmelsen. Ombudet viser til at det kan komme klager til ombudet hvor det nye håndhevingorganet har vurdert forholdet. Dersom de nye forskriftene og standardene er oppfylt, og det nye direktoratet ikke har noe å utsette på virksomheten, viser LDO til at ombudet ikke vil kunne gå lenger ved håndhevingen etter § 9.

## **10.5.6 Departementets vurdering**

### *10.5.6.1 Lovforankring*

Langt de fleste høringsinstansene går inn for at bestemmelsen forankres i ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov.

Departementet går inn for at tidsfrister for universell utforming av IKT inntas i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, og viser til at dette har bred støtte i høringen. Per i dag finnes ikke et egnet alternativ for lovforankring i sektorlovgivningen.

#### 10.5.6.2 Definisjon av IKT

Høringen har vist at det er et behov for å gjøre endringer/ presiseringer i definisjonen av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) for å presisere virkeområdet for de nye IKT-kravene.

Hva som skal forstås som IKT, bør omtales uten å gi en uttømmende konkretisering av anvendelsesområdene. En uttømmende konkretisering av anvendelsesområdene gir en betydelig risiko for at den teknologiske utviklingen vil løpe fra lovbestemmelsens innhold og formål, og dermed skape et behov for stadige lovendringer. Liknende betraktninger gjelder også i forhold til å beskrive den form informasjonen fremstår ved hjelp av, eksempelvis tall, tekst, symboler etc. Konkretisering av informasjonens form bør derfor unngås.

Høringen har samtidig vist at det er grunn til å presisere at bestemmelsen om tidsfrister for universell utforming av IKT er ment å dekke både det kunnskapsmessige innholdet som teknologien er bærer av, samt selve betjeningen av de fysiske komponentene som utgjør den grensesnittflaten som kreves universelt utformet.

Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) og Sparebankforeningen reiser spørsmål ved om informasjonsbegrepet i bestemmelsen er for snevert til også å omfatte selvbetjeningsordninger som minibanker og panteautomater. De viser til at en minibanks hovedfunksjon ikke er informasjonsbehandling, men å utlevere kontanter.

Både lovforslagets § 9 om plikt til generell tilrettelegging, som også gjelder IKT, og § 11 om tidsfrister for krav til universell utforming av IKT-løsninger regulerer virksomhetens alminnelige funksjon(er) og ikke hovedfunksjonen til den enkelte IKT-løsning. En banks alminnelige funksjon er blant annet å kommunisere med sine kunder til de har fått utført sine tjenester. En virksomhet kan ha flere hovedløsninger for å sikre gjennomføring av et slikt formål, eksempelvis ved manuell saksbehandling eller ved bruk av IKT-utstyr som minibanker, betalingsterminaler eller nettbankløsninger. En virksomhet kan således ha flere virkemidler eller hovedløsninger for utførelse av de alminnelige funksjon(er), der selvbetjeningsløsninger er et av alternativene.

Et særlig spørsmål knytter seg til innholdet i begrepet «embedded» IKT som i høringsforslaget ble oversatt med integrert IKT, og som definisjonen ble avgrenset mot. Spørsmålet må ses i lys av virkeområdet for § 11, og det vises derfor til departementets vurderinger i punkt 10.5.6.3 om virkeområdet for plikten.

Departementet går inn for følgende definisjon av IKT:

«Med informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) menes teknologi og systemer av teknologi som anvendes til å uttrykke, skape, omdanne, utveksle, lagre, mangfoldiggjøre, og publisere informasjon, eller som på annen måte gjør informasjon anvendbar».

#### 10.5.6.3 Virkeområde for plikten

Lovforslaget gjelder IKT-løsninger rettet mot allmennheten. Lovforslaget avgrenser således mot IKT-løsninger som retter seg mot den enkelte. Forbruksutstyr, så som mobiltelefoner eller fjernsyn, er i utgangspunktet ikke rettet mot allmennheten som sådan, men vil være det om de utplasseres i det offentlige rom til bruk for publikum, eksempelvis i bibliotek eller på offentlige eller private servicekontorer. Det er likevel grunn til å tro at loven vil kunne påvirke også slike produkter. Norges Forskningsråd uttaler blant annet:

«Dette vil trolig stimulere til at stadig flere produkter for det alminnelige marked blir universelt utformet, selv om de etter definisjonen brukes av den enkelte. Dette fordi en universelt utformet løsning vil kunne brukes overalt og ikke bare i det private rom, og produsentene kan dermed dekke ulike markeder med samme produktmodell.»

Det er grunn til å presisere at plikten til universell utforming ikke omhandler krav om individuell tilpassing eller tilrettelegging. Dersom en PC i et bibliotek eller ved et servicekontor er til bruk for allmennheten, så skal brukere med nedsatt funksjonsevne i utgangspunktet også kunne bruke utstyret. Det innebærer imidlertid ikke et krav om at biblioteket eller servicekontoret skal ha individuelt tilpasset utstyr tilgjengelig, men at det skal være en tilrettelagt PC slik at slikt utstyr kan tilkobles. Kravene i § 11 innebærer således at individuelle tilpassinger eller tilrettelegginger skal kunne koples til IKT-løsningene, eksempelvis at det skal være et uttak for lyd for blinde på minibanker, men altså ikke at minibankene skal være utstyrt med øretelefoner eller lignende. Tilkobling av enkelte typer tilleggsutstyr vil kunne redusere nytten for



andre brukere, eksempelvis vil en ved å tilkoble en leseliste for blinde til en PC kunne redusere andre brukeres nytte av samme PC. Departementet vil komme tilbake til dette i forbindelse med forskriftsarbeidet. Ved fastsettelse av standarder/ retningslinjer vil kompatibilitet mellom IKT- løsningen og individuelle hjelpemidler være et vurderingskriterium da lovens formål er å inkludere flest mulig.

Det er en virksomhets hovedløsning(er) som skal være universelt utformet. Det er altså ikke slik at enhver løsning skal være det. Eksempelet fra høringen kan gjentas. Dersom det i et banklokale er satt ut 10 minibanker, hvorav 9 er universelt utformet, så vil en her si at dette er en hovedløsning som er universelt utformet. Men dersom en av minibankene er plassert på utsiden av banklokalet uten å være universelt utformet, og denne er tilgjengelig hele døgnet i motsetning til minibankene som befinner seg på innsiden, så er kravet til universell utforming ikke oppfylt da minibanken på utsiden må sies å være del av en hovedløsning.

I høringsrunden påpekte Norges Forskningsråd at skillet mellom der IKT- løsninger er hovedløsninger og der IKT inngår i andre løsninger er flytende og endrer seg over tid, og at det derfor ikke var hensiktsmessig å avgrense virkeområdet til hovedløsningen. Departementet er enig i at dette er en aktuell utfordring, men vil presisere at en virksomhet kan ha flere hovedløsninger og ikke bare en. Eksempelvis vil både minibanker, betalingsterminaler og kodebrikker for tilkopling til nettbank være hovedløsninger. Det anses ikke som hensiktsmessig å lovfeste en plikt for universell utforming av enhver IKT- løsning. I vurderingen av om en løsning er å anse som en hovedløsning vil omfanget med hensyn til brukere være et sentralt kriterium. En løsning som blir brukt av mange, vil derfor lettere kunne bli å betrakte som en hovedløsning enn en løsning som benyttes av få. Graden av betydning for samfunnsdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne er også et vurderingskriterium, jf. innspillet fra NAV i høringen.

Det er grunn til å presisere at IKT- løsninger har et organisk utviklingsforløp, og at det derfor vil skje en kontinuerlig utvikling med hensyn til bestemmelsens omfang. Den teknologiske utviklingen er en faktor som vil ha stor påvirkning på lovbestemmelsens utbredelse. En annen faktor er den internasjonale utviklingen innenfor standardiseringsarbeidet. Norge er et forholdsvis lite marked, og utviklingen av standarder internasjonalt vil derfor også være elementer i vurderingen av hvor det er fornuftig å utvikle krav om universell utforming av IKT- løsninger. Dette er en av grunnene til at en ikke har sett det som formålstjenlig at utstyr

som eksempelvis mobiltelefoner skal omfattes av kravet om universell utforming. Norge vil arbeide internasjonalt for at det utvikles standarder også på slike forbrukerprodukter, men en ser det ikke som formålstjenlig at Norge alene setter slike krav. Et tilsvarende eksempel kan være online spill. Dette er områder hvor en i større grad må satse på internasjonalt samarbeide. Ved lovens ikrafttredelse er det altså ikke slik at lovkravet vil omfatte samtlige IKT- løsninger. Nærmere presiseringer av virkeområde vil derfor i praksis skje i forbindelse med utviklingen av standarder/ retningslinjer og forskriften til loven. Departementet ser det som særlig viktig at en i dette arbeidet har god kontakt med berørte aktører og brukere.

Høringsutkastet berørte spørsmålet om IKT- løsningsers selvstendighet som avgrensningskriterium. Enkelte høringsinstanser tok til orde for at heiser ville omfattes av bestemmelsen.

Heiser kan etter departementets syn tjene som eksempel på at en løsning ikke er å betrakte som en selvstendig løsning. Heiser har som funksjon å bedre tilgjengeligheten til ulike deler av en bygning og er derfor tett knyttet opp til byggets funksjoner som sådan. Krav til heisers utforming reguleres for øvrig av plan- og bygningsloven.

Ved å inkludere IKT i loven vil også virtuelle samfunnsarenaer omfattes, eksempelvis internett-sider rettet mot allmennheten.

Ut fra høringen og de vurderinger som er gjort i forhold til høringsinnspillene har departementet funnet det mest formålstjenlig at bestemmelsen endres til å avgrense mot IKT- løsninger der utformingen av brukerløsninger reguleres i annen lovgivning. Det anses som hensiktsmessig at regelverk og saksbehandling, eksempelvis knyttet til bygninger, er mest mulig samlet, samtidig som høringen har vist at et avgjørende kriterium ofte vil være om IKT- løsningen har brukerfunksjoner (brukergrensesnitt) rettet mot allmennheten eller ikke.

Også Smarthusteknologi faller eksempelvis utenfor bestemmelsens virkeområde. Grunnteknologien ved smarthus med hensyn til inkorporering i bygg reguleres av plan- og bygningsloven. De IKT- løsninger som eventuelt koples til smarthus teknologien vil derimot kunne omfattes av § 11 om tidsfrister for krav til universell utforming av IKT der de har brukerfunksjoner (brukergrensesnitt) rettet mot allmennheten. Den samme avgrensningen vil også gjelde IKT utplassert andre steder enn i bygninger og hvor utformingen er regulert i annen lovgivning.

Enkelte høringsinstanser tok i høringen til orde for at minibanker og billettautomater normalt

ikke er å betrakte som selvstendige løsninger, men at de inngår i bygninger og transportmidler mv. Departementet er ikke enig i et slikt syn. Selv om utformingen av eksempelvis billettautomater og minibanker ikke omfattes av plan- og bygningsloven har departementet av hensyn til at flere av høringsinnspillene tok til orde for en slik forståelse, valgt å gi en omtale også av slike løsninger.

Billettautomater er ment å gi brukeren en billett som gir adgang til en forestilling, et transportmiddel eller lignende, men er ikke knyttet til eksempelvis byggets egentlige funksjoner. En køautomat er blant annet ment å gi brukeren informasjon om plassering i en kø og er også løsrevet fra byggets egentlige funksjoner. Heller ikke minibanken er knyttet opp mot byggets egentlige funksjoner. For minibanker kan det også legges til at både frittstående minibanker i butikklokaler (eksempelvis i en kiosk) og minibanker som er innkapslet på en slik måte at kun frontpanelet er synlig for brukerne er i utstrakt bruk. Det er ingen grunn til å se på sistnevnte minibanker på noen annen måte enn de frittstående minibankene. Slike IKT-løsninger er å betrakte som selvstendige løsninger som ikke inngår eksempelvis i bygningen. Tilsvarende betraktninger kan gjøres for informasjonstavler. IKT-baserte informasjonstavler i bygninger, er ment å omfattes av § 11, mens skilting til ulike deler av bygget, IKT-baserte eller ikke, vil omfattes av plan- og bygningsregelverket. Mens skilting for tilkomst til deler av bygget har som formål å bedre tilgangen til byggets ulike deler, er selvstendige informasjonstavler løsninger som i mindre grad knytter seg til bygget funksjoner som sådan.

Det kan i særlige tilfeller være forskjell fra bygg til bygg med hensyn til om IKT-løsningen har funksjoner rettet mot allmennheten eller ikke. Et slikt eksempel er airconditionssystemer. Airconditionssystemer i bygg åpne for allmennheten har normalt ikke brukerfunksjoner rettet mot allmennheten, men dette gjelder ikke alltid. Hoteller er et slikt unntak. Hensynet til at slike forhold reguleres av plan- og bygningsloven tilsier likevel at § 11 i ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov ikke omfatter slike forhold.

Et av hensynene bak høringsnotatets forslag til virkeområde var å skape en bestemmelse som kan leve over tid uten at det må foretas stadige endringer som følge av at teknologien endrer seg. Dette spørsmålet må blant annet ses i sammenheng med definisjonen som ble foreslått i høringsutkastet og den avgrensningen som der ble gjort mot «embedded» IKT. I høringen ble «embedded» IKT oversatt med integrert IKT.

Flere organisasjoner for personer med nedsatt funksjonsevne påpeker at integrert IKT finnes i minibanker og andre selvbetjeningsmaskiner rettet mot brukerne, og at det skapes en uheldig kopling ved at «embedded» IKT oversettes med integrert IKT. De foreslår at integrert IKT byttes ut med innbakt IKT samtidig som en presiserer at det er en avgrensning mot IKT der brukerfunksjonene (brukergrensesnittet) ikke er rettet mot brukerne som ligger i lovutkastet.

Departementet er enig i at et avgjørende kriterium ofte vil være om det foreligger brukerfunksjoner (et brukergrensesnitt) rettet mot brukerne.

Departementene er også enige i at innbakt IKT er et mer dekkende begrep enn integrert IKT slik forslaget ble presentert i høringsnotatet. Departementet har imidlertid ikke sett det som hensiktsmessig å bruke begrepene integrert eller innbakt IKT som avgrensningskriterium i lovteksten da avgrensningen hovedsakelig ligger i om IKT-løsningen har brukerfunksjoner rettet mot allmennheten eller ikke. Sanntidsinformasjonstavler er ment å omfattes av bestemmelsen. Informasjonen er rettet mot allmennheten og denne informasjonen kan gjøres tilgjengelig for blinde eksempelvis ved lyd og enkle menyfunksjoner.

AMB-utvikling har tatt opp spørsmålet om aktive arkiv, og tar til orde for at disse er rettet mot allmennheten, eksempelvis der det foreligger innsyn etter offentlighetsloven eller der det er partsinnsyn. Dette er IKT-løsninger som bør kunne omfattes av bestemmelsen slik at flest mulig har tilgang. Samtidig er området per i dag ikke godt nok utredet med hensyn til konsekvensene av å lovhjemle en plikt til universell utforming av slike aktive arkiv. Departementet vil derfor komme tilbake til dette i forbindelse med forskriftsarbeidet og de nærmere presiseringer som der skal gjøres med hensyn til virkeområdet. Det understrekes at loven ikke har til hensikt å oppstille en plikt som vil få urimelige økonomiske konsekvenser for virksomhetene.

Lovforslagets § 11 om krav om universell utforming av IKT i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven vil ikke regulere IKT-løsninger for tilgjengelighet til transportmidler, eksempelvis billettautomater og opplysnings- og informasjonstavler, selv om det per i dag ikke foreligger sektorlovgivning på området. Avgrensningen har sammenheng med at Samferdselsdepartementet er i gang med å utvikle eget lovverk om tilgjengelighet til transportmidler som vil inngå i sektorlovgivningen på området, og som vil tre i kraft før denne bestemmelsens ikrafttredelse.

IKT- løsninger på arbeidsplassen omfattes av arbeidsmiljølovens bestemmelser om plikt til individuell tilrettelegging og lovforslagets § 12 (se kapittel 10.6.4.4) og reguleres ikke av lovforslaget § 11. For IKT i opplærings- og utdanningssektoren vises til opplæringsloven, samt tilplikten til individuell tilrettelegging i lovforslagets § 12.

At krav til universell utforming av IKT reguleres i annet lovverk eller vil bli regulert i annet lovverk, samtidig som en nå etablerer en egen diskriminerings- og tilgjengelighetslov, bør evalueres etter noen års virketid.

Elektronisk kunst eller digital kunst er i dag vanlige uttrykksformer. Lovforslaget har ikke formål å regulere selve det kunstneriske uttrykket, og § 11 om tidsfrister for krav om universell utforming av IKT regulerer derfor ikke slike forhold. Samtidig er det slik at interaktive utstillinger basert på IKT ofte er en del av museers formidlingsvirksomhet. Brukerløsninger rettet mot publikum vil derfor kunne omfattes dersom de er løstrevet fra kunstneriske formål. Et eksempel kan være at knapper som publikum skal trykke på for å kunne ta del i den kunstneriske opplevelsen også gjøres tilgjengelige for folk som sitter i rullestol der dette er mulig.

For fjernsynsmedier stilles det per i dag ikke krav om at alle kanaler til enhver tid skal tekste eller tegnspråktolke sine programmer. Det er bare NRK og TV2 som er pålagt å tekste sine fjernsynssendinger. Øvrige kringkastere og web-tv-aktører har ikke innholdskonsesjoner og har derfor ikke krav om teksting av sine sendinger. TV2s konsesjon går ut ved utgangen av 2009. Departementet ser ikke for seg at det per i dag skal stilles krav om at alle kanaler til enhver tid skal tekste eller tegnspråktolke sine programmer. Området er per i dag ikke tilstrekkelig utredet til å kunne stille krav om dette. Det skjer imidlertid i dag en rivende teknologisk utvikling også på fjernsynssiden, og det er derfor grunn til å tro at det i en ikke altfor fjern fremtid vil være mulig å stille krav også for fjernsynsmediene som sådan. Det er grunn til å presisere at tekniske løsninger må legges til rette for at teksting/ tegnspråktolkning skal være mulig. Om slik teksting/ tegnspråktolkning for NRK og TV2 skal gjøres i det konkrete tilfellet vil imidlertid avhenge av blant annet kostnader, størrelsen på målgruppen etc., jf. definisjonen av universell utforming som ikke setter krav om at løsningen skal benyttes av alle, men av flest mulig. Sosial- og helsedirektoratet har i høringen stilt spørsmål ved om det bør være et særkrav for statskanalene. Både dette spørsmålet og spørsmålet om sektoren er moden for at det bør stilles generelle krav, bør utredes nærmere ut fra den

utviklingen som vi ser for digitale medier også på fjernsynsområdet. Kultur- og kirke departementet vil se nærmere på disse spørsmålene og vurdere om det er grunnlag for å komme tilbake til Stortinget på dette feltet.

Justis- og politidepartementet reiser spørsmål om reglens anvendelse på grenseoverskridende virksomhet, for eksempel internettsider rettet mot allmennheten i Norge, men som driftes fra utlandet. Internett og utfordringene med å regulere internett ved lovgivning er drøftet i NOU 2007: 2 *Lovtiltak mot datakriminalitet*. Reglene som foreslås her er ment å gjelde norske virksomheters internettsider rettet mot allmennheten i Norge, uavhengig av om nettsiden driftes fra Norge eller utlandet. De spørsmålene som omhandles i NOU 2008: 2 er imidlertid knyttet til strafferettspleien og hensynene bak denne reguleringen av grenseoverskridende virksomhet er begrunnet i blant annet hensynet til alvorlig kriminalitetsbekjempelse. Departementet kan ikke se at hensynene bak kravet om universell utforming per i dag kan begrunne et slikt prinsipp. Utfordringene knyttet til grenseoverskridende virksomhet vil for øvrig bli arbeidet med fra norsk side gjennom internasjonalt samarbeid.

#### 10.5.6.4 Tidsfrister og utarbeidelse av standarder/ retningslinjer

Tidsfristene får effekt der det er utarbeidet nødvendige standarder/ retningslinjer for IKT- løsningene. I konsekvensanalysen fra NTNU antas det at arbeidet med standarder/ retningslinjer vil ta 18-24 måneder for de viktigste områdene. Dette ble også lagt til grunn i høringsutkastet. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har i tillegg fått gjennomført en ekstern utredning for å få frem en overordnet og foreløpig status med hensyn til hva som per i dag foreligger av standarder og retningslinjer. Utredningen konkluderer med at det med nokså stor sannsynlighet finnes tilstrekkelig med standarder og retningslinjer nasjonalt og internasjonalt slik at det ikke bør være vesentlige behov for utvikling av nye. Det er grunn til å presisere at disse standardene og retningslinjene må gjennomgås og fremlegges for berørte parter slik at eventuelle konsekvenser fremkommer, også de økonomiske, ved å ta de i bruk. Det er dermed ikke bare å adoptere disse. Nyutvikling vil således likevel kunne være nødvendig. Det er også grunn til å presisere at området vil utvikles over tid slik at ikke alle kravene vil gjelde fra 1. juli 2011. Barne- og likestillingsdepartementet vurderer det derfor slik at flere viktige standarder derfor vil kunne etterleves fra bestemmelsens ikrafttredelse.

Høringsutkastet la opp til en overgangsfrist på 6 måneder for aktørene til å tilpasse seg kravene. Høringsutkastet foreslo på bakgrunn av dette 1. januar 2011 som frist for ny IKT. Samtidig la en opp til 1. januar 2021 som frist for eksisterende IKT.

Høringsinstansene deler seg stort sett i to leire, både for *ny* IKT og *eksisterende* IKT. Noen mener at fristene er for lange, mens andre igjen mener at de er for korte.

For *ny* IKT er det flere høringsinstanser som peker på at det er vanskelig å forholde seg til nye krav med en implementeringsfrist på 6 måneder fra standardene/ retningslinjene foreligger siden prosessene med kravspesifikasjon og oppgavebestilling mv. i mange tilfeller tar mer enn 6 måneder.

For særlig store IKT-kontrakter finnes dispensasjonsmuligheten, omhandlet i kapittel 10.5.6.5, slik at formålet med den generelle tidsfristen er å omfatte alle de normalavtaler om nye IKT-løsninger som inngås. Departement ser det som særs viktig å opprettholde tempoet med å etablere krav om universell utforming av IKT-løsninger, men har forståelse for at en overgangstid på kun seks måneder for å tilpasse seg nye krav kan være for kort. Det foreslås derfor at fristen forlenges med seks måneder for ny IKT i forhold til det opprinnelige forslaget. Krav om universell utforming av ny IKT vil derfor tre i kraft første gang 1. juli 2011, og da for IKT-løsninger der det er fastsatt standarder/ retningslinjer og forskrifter 1. juli 2010 eller tidligere.

Begrepet *ny* IKT er ment å dekke nye løsningsversjoner, altså det som høringsforslaget omtaler som neste løsningsversjon. Med ny løsningsversjon er å forstå omfattende endringer i IKT-løsningen, gjerne både i brukergrensesnitt og den underliggende programkoden. Der det skjer en total utskifting av IKT-løsningen, eksempelvis ved at en eldre billettautomat eller minibankautomat byttes ut, så vil kravet om ny IKT naturligvis være oppfylt. IKT-løsningen skal da være universelt utformet. For websider er det naturlig å knytte kravet til universell utforming til endringer i sideoppbygging/ design og utskifting av publiseringsverktøy. En løsningsoppgradering som innebærer funksjonelle endringer og/ eller endringer i brukergrensesnittet av noe omfang vil altså omfattes av kravene.

Der det skjer en delvis utskifting, må det foretas en vurdering av om utskiftningen er tilstrekkelig til at IKT-løsningen som sådan er å betrakte som neste løsningsversjon eller ikke. Der endringene isolert sett ikke er store nok til å kunne betraktes som neste løsningsversjon, vil det heller ikke foreligge krav om at løsningen skal være uni-

verselt utformet. Der det skjer flere endringer over tid vil en imidlertid på et gitt tidspunkt komme til et punkt hvor endringene totalt sett er store nok til at løsningen må anses som «neste løsningsversjon». En mindre endring vil altså kunne medføre at IKT-løsningen som sådan likevel må utformes universelt der den etterfølger flere mindre tidligere endringer.

I en overgangsperiode vil man oppleve at løsninger lansert etter 1. juli 2011 er planlagt lang tid i forveien. 12-månedersfristen for implementering der det foreligger nødvendige standarder/ retningslinjer skal ta utgangspunkt i tidspunktet for avtaleinngåelse for IKT-løsningen. Skjer avtaleinngåelsen 11 måneder etter at nødvendige standarder/retningslinjer foreligger, vil det ikke foreligge et krav om universell utforming. Skjer avtaleinngåelsen derimot 12 måneder etter at standardene/ retningslinjene foreligger, så vil kravene altså gjelde. Dette vil bli inntatt i forskrift.

Samfunnsmessige hensyn, som det å inkludere flest mulig i informasjonssamfunnet raskest mulig, taler for å innskrenke den endelige tidsfristen for universell utforming av IKT som i høringsutkastet ble foreslått satt til 1. januar 2021. Et flertall av høringsinstansene mener den foreslåtte fristen er for lang, og at dette gir signal om en lite ambisiøs satsing. Flere aktører med ansvar for betydelige IKT-løsninger mener derimot at fristen er for kort. Det meste av IKT, inkludert automater, antas i tråd med konsekvensutredningen å være utskiftet innen 2021 på grunn av utskiftningshastigheten på IKT-området, men dette gjelder likevel ikke alle løsninger. En tidsfrist for eksisterende IKT er likevel å betrakte som en «nødparagraf», som skal sikre at utskifting eller endring vil finne sted i de tilfeller virksomhetene ikke foretar seg noe. Departementet har derfor valgt å opprettholde den endelige fristen 1. januar 2021 for universell utforming av eksisterende IKT som ble foreslått i høringsutkastet. I særlige tilfeller, eksempelvis for store IKT-løsninger som har en beregnet levetid som strekker seg utover 1. januar 2021, vil det foreligge en mulig dispensasjonsadgang jf. kapittel 10.5.6.5.

Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) og Sparebankforeningen påpeker viktigheten av at tjenesteleverandører trekkes inn i utviklingen av nødvendige retningslinjer. Departementet er opptatt av at utviklingen av standarder/ retningslinjer skjer i nær dialog med både berørte fagmiljøer, brukergrupper og tjenesteleverandører. I USA har National Council on Disability (NCD) følgende anbefalinger mht. utvikling av standarder/retningslinjer:

- det må utvikles tilgjengelighetslov og forskrifter som ikke er teknologispesifikke, men basert på funksjoner,
- regulerende standarder/ retningslinjer bør være basert på prinsipper framfor teknologier eller produktkategorier, og
- standardene/ retningslinjene bør baseres på funksjoner, og være ytelsesbaserte og teknologinøytrale.

NCDs anbefalinger vil også være et utgangspunkt for det norske arbeidet med standarder/ retningslinjer for universell utforming av IKT rettet mot allmennheten. Det er også grunn til å minne om at det allerede foreligger flere veiledere med hensyn til universell utforming av IKT, blant annet utviklet av Deltasenteret. Dette er dokumenter og kunnskap som vil bli brukt i det videre arbeidet med konkretisering av kravene.

Det er i de seinere årene gjort et betydelig arbeid og opparbeidet kompetanse på å definere hva universell utforming skal bety for ulike typer av IKT-baserte løsninger, både i Norge og internasjonalt. Det er et viktig hensyn å avstemme utviklingen av standarder og retningslinjer i Norge med utviklingen internasjonalt. Standardiseringsorganisasjoner som har erfaring innen internasjonalt standardiseringsarbeid, vil bli trukket inn i arbeidet.

Advokatforeningen peker i sin uttalelse på at EØS-avtalen vil hindre Norge fra å innføre særnorske standarder og retningslinjer som innebærer tekniske handelshindringer. Departementet er naturligvis enig i at vedtakelse av standarder og retningslinjer må avstemmes med EØS-lovgivningen. Det kan være grunn til å fremheve at det allerede finnes flere internasjonale standarder også på dette området. Det vises også til konsekvensanalysen fra NTNU hvor det fremgår at flere EU-land allerede har vedtatt regelverk for forskjellige typer IKT med hensyn til tilgjengelighet.

#### 10.5.6.5 Nærmere om håndheving av lovpålegg

##### *Hvilken myndighet bør håndheve kravene?*

Departementet foreslår at håndhevingen av tidsfrister for krav om universell utforming av IKT legges til det organ Kongen bestemmer. Departementet går inn for at håndhevingen legges til det nye forvaltningsorganet under Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD); Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI). Noen av høringsinstansene mener at håndhevingen bør legges til Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Departe-

mentet støtter synspunktene fra ombudet om at en slik oppgave vil gi ombudet og nemnda en uheldig dobbeltrolle. Dobbeltrollen oppstår dersom ombudet og nemnda både skal ivareta et diskrimineringsvern knyttet til manglende tilgjengelighet til IKT i medhold av lovforslaget § 9 (se kapittel 10.2, særlig kapittel 10.2.4.8), og samtidig forvalte nivået for kravene. Å legge ansvaret til det nye organet vil også være i samsvar med prinsippet om å legge ansvar til en fagmyndighet, slik tilfellet er når det gjelder bygg og transport.

Når det gjelder innspill i høringen om å etablere et eget ekspertorgan for tilgjengelighet til IKT, etter modell av Access Board i USA, følger det av det som er sagt over at dette ikke er aktuelt. DIFI vil imidlertid fungere som et ekspertorgan for håndhevingen av tilgjengelighetskravene på IKT-området. Etter departementets vurdering passer denne oppgaven godt inn i direktoratets portefølje.

Departementet mener det vil være uheldig å dele håndhevingsansvaret mellom flere organer, særlig siden behovet for detaljert teknisk kompetanse er stort, og går derfor ikke inn for at Kredittilsynet skal håndheve kravene om universell utforming av IKT knyttet til banknæringen, slik FNH og Sparebankforeningen har foreslått.

Etter departementets vurdering er det derfor heller ikke aktuelt per i dag å legge håndhevingsoppgaven til fylkesmennene slik Fylkesmannen i Oppland tar til orde for. Kravene til teknisk kompetanse på området er stort, og det vil kreve langt mer ressurser om slik kompetanse skal bygges opp i samtlige fylker.

#### *Informasjon og veiledning*

Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) skal ha et hovedansvar for veiledning og informasjon om de nye bestemmelsene i kraft av sin håndheverrolle. Oppgavene bør gjennomføres i samarbeid med andre fagmiljøer og organisasjoner med kompetanse på universell utforming og IKT, blant annet Deltasenteret og TeleFunkForum. Departementet viser til at Deltasenteret, i kraft av sine vedtekter, har ansvar for å identifisere og avdekke de funksjonshemmende barrierene som hindrer mennesker med funksjonsnedsettelse å delta på like vilkår. Universell utforming av IKT vil omfattes av dette ansvaret.

I høringen viser Likestillings- og diskrimineringsombudet til at ombudet vil gi veiledning og informasjon om kravet til universell utforming. Departementet viser til at det primære ansvaret med hensyn til de nye IKT-kravene vil ligge hos DIFI.

Ombudet vil imidlertid ha ansvar for å veilede om kravene til generell tilrettelegging av IKT etter lovens § 9, se nedenfor om forholdet til § 9.

Departementet kan ikke se at det foreligger et særskilt behov for at DIFI i tillegg til informasjon og veiledning skal gi bindende forhåndsuttalelser, slik Advokatforeningen tar til orde for.

#### *Tilsynsmyndighetens reaksjoner ved brudd på krav om tidsfrister for universell utforming av IKT*

Departementet går inn for at Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) kan treffe vedtak med pålegg om retting. Det legges vekt på at reaksjoner har betydning for at lovkravet skal fungere effektivt. Det vises til at dette er en innarbeidet forvaltningsrettslig reaksjon ved brudd på lovkrav. I høringen ble det også bedt om synspunkter på å pålegge stansing ved brudd på kravene om universell utforming av IKT. I høringen blir det pekt på at vedtak om stansing utilsiktet kan ramme tredjeperson, for eksempel hvis en internettside for universitetet fjernes fra nettet fordi den ikke oppfyller kravene. Departementet har derfor kommet til at det ikke bør kunne pålegges stansing.

Departementet legger til grunn at et slik pålegg om retting er en forvaltningsrettslig reaksjon, se om grensedragning mellom straffereaksjon og forvaltningsrettelige reaksjoner som er trukket opp i NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring*.

Et pålegg må vurderes konkret, og det må være forholdsmessighet mellom den mangelfulle oppfølging av tidsfristen, og innholdet i pålegg om retting.

Videre går departementet inn for at det åpnes for at DIFI kan treffe vedtak om tvangsmulkt, dersom et pålegg gitt av DIFI ikke blir fulgt. Tvangsmulkt er en innarbeidet reaksjon ved brudd på plikter fastsatt av forvaltningsmyndigheter. Hensikten med tvangsmulkten er å tvinge fram etterlevelse av pålegg, og dermed endre et forhold fra å være lovstridig til å bli lovlig. Rettssikkerheten vil bli betryggende ivaretatt gjennom saksbehandling i DIFI og i klageorganet. For øvrig vises det til at kravene ikke vil være operative før det foreligger forskrifter og standarder.

#### *Bør det knyttes en dispensasjonsadgang til bestemmelsen?*

Departementet går inn for at det skal åpnes for dispensasjonsadgang fra kravene dersom det foreligger tungtveiende grunner og viser til at dette har fått bred støtte i høringen. Høringsinstansene er delt i forståelsen av hvor det er aktuelt å gi dispensasjon.

I konsekvensanalysen legges det til grunn at en dispensasjonsadgang vil innebære en strengere praktisering av kravet enn dersom en dispensasjonsadgang ikke innføres. En dispensasjonsadgang gir også virksomhetene en mulighet til å være proaktive, samtidig som det gir forutsigbare rammevilkår.

Det er ikke mulig å forutse alle de spørsmål som kan oppstå med hensyn til grunner som kan tilsi at dispensasjon skal gis. Det er et poeng at nivået for når dispensasjon kan gis legges høyt slik at lovens formål ikke uthules. Kun særlig tungtveiende grunner skal derfor kunne gi grunnlag for dispensasjon. Hensynet til sikkerhet og personvern er eksempler på slike tungtveiende forhold. Også større IKT-prosjekter som er igangsatt, men hvor senere delleveranser vil omfattes av nye standarder/ retningslinjer, vil kunne være grunnlag for dispensasjon der det vil være forbundet med urimelige kostnader å ta hensyn til de nye kravene. På områder der det er blitt svært vanlig å bruke IKT, som eksempelvis for banktjenester, skal hensynene som ligger til grunn for å kreve universell utforming veie svært tungt. Forbrukerrådet etter spør klare og etterprøvbare kriterier for dispensasjonsadgangen. Departementet er enig i dette og vil påpeke viktigheten av at den praksis som etableres er entydig og etterprøvbare slik at størst mulig forutsigbarhet skapes for de involverte parter.

I høringen tar Dokumentasjonssenteret til orde for at det ikke gis mulighet for å dispensere for offentlige virksomheter. Departementet støtter ikke dette, og viser til at de samme hensyn som er omtalt over, også vil kunne omfatte offentlige virksomheter.

Departementet legger til grunn at dispensasjonsbestemmelsen skal praktiseres med hensyn til likebehandling, og ikke føre til konkurransevridning.

Det ble i høringen blant annet tatt til orde for at dispensasjoner skulle være tidsbegrenset. Departementet går ikke inn for en slik begrensning. Utskiftningshastigheten på IKT-området er så høy at dette ikke anses som nødvendig. Det kan også være at løsningen har en så lang levetid og er så kostbare å skifte ut at en ikke ser det som formålstjenlig at dispensasjonsregelverket i praksis skal ta beslutningen for når slike utskiftninger skal skje. Etter departementets vurdering vil dispensasjon i det store flertall av saker være mest aktuelt i tiden like etter at kravene gjøres gjeldende.

Departementet foreslår ikke at det skal foretas noen uforholdsmessighetsvurdering i kravene som følger av § 11, slik Finansnæringens Hovedorganisasjon og Sparebankforeningen tar til orde for.

Det vises til at det må foretas nærmere avveininger av nivået for kravene i standardiseringsarbeidet og ved fastsettelsen av kravnivået i forskrifter.

I forbindelse med et dispensasjonsvedtak forutsetter departementet at det blir vurdert kompensende ordninger, slik Norges Blindforbund påpeker.

Å legge ansvaret for å behandle dispensasjonsaker til Likestillings- og diskrimineringsombudet med Likestillings- og diskrimineringsnemnda som klageinstans vil innebære at disse organene får en uheldig blanding av oppgaver og roller. Ombudet og nemnda er etter lovforslagets § 9 allerede tillagt myndighet til å vurdere om det foreligger brudd på plikten til generell tilrettelegging. IKT er blant de områdene som er omfattet av kravet etter denne bestemmelsen. Dersom ombudet og nemnda også skal vurdere om det bør gis dispensasjon fra kravene generelt, vil dette kunne komme i konflikt med disse organenes øvrige rolle og oppgaver. Å legge en slik forvaltningsoppgave til ombudet og nemnda vil komme i konflikt med det som er den etablerte ordningen etter diskrimineringsombudsloven. Det følger av diskrimineringsombudsloven § 9 første ledd at nemnda ikke kan oppheve eller endre forvaltningsvedtak.

Departementet går på den bakgrunn inn for at dispensasjonssaker blir behandlet av Direktoratet for forvaltning og IKT. Videre foreslår departementet at klage over slikt vedtak blir behandlet av samme klageorgan som for vedtak om pålegg mv. om tidsfrister, det vil si Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

### *Opplysningsplikt*

For å sikre Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) nødvendig innsyn i virksomhetene, går departementet inn for at det innføres en opplysningspliktbestemmelse. Det vises til at et av alternativene i høringsforslaget var å legge håndhevingen av IKT-kravene til likestillings- og diskrimineringsapparatet. Diskrimineringsombudsloven har en særskilt bestemmelse om opplysningsplikt overfor disse organene, for å sikre tilgang til opplysninger som trengs for at Likestillings- og diskrimineringsombudets og likestillings- og diskrimineringsnemndas gjennomføring av oppgaver. Departementet foreslår derfor at en egen bestemmelse om opplysningsplikt etter mønster av § 11 i diskrimineringsombudsloven inntas i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Plikten til å gi opplysninger bør gjelde både offentlige og private virksomheter. Departementet går inn for at offentlige og private virksomheter får plikt til å gi opplysninger

til organer som håndhever IKT-kravet. Det foreslås at DIFI og klageinstansen kan kreve de opplysningene som trengs for at de kan gjennomføre sine oppgaver.

Opplysningsplikten i diskrimineringsombudsloven gjelder uavhengig av taushetsplikt. Etter departementets vurdering er det ikke like relevant å innføre en regel om å sette taushetsplikt til side i sammenheng med IKT. Denne delen av lovforslaget regulerer kun IKT som er rettet mot allmennheten. Departementet foreslår derfor ikke noe tilsvarende unntak for taushetsbelagte opplysninger.

Ombudet og nemnda kan i henhold til § 11 i diskrimineringsombudsloven også foreta de undersøkelser som finnes påkrevd. Departementet foreslår at en tilsvarende regel innarbeides i tilknytning til håndhevingen av IKT-kravene. DIFI må kunne vurdere konkret hvilke undersøkelser som er nødvendige og hvor omfattende undersøkelsene skal være. Undersøkelser må også kunne foretas på generelt grunnlag.

Det vises for øvrig til at reglene i forvaltningsloven § 14 regulerer fremgangsmåten for pålegg om opplysninger. Forvaltningsloven § 15 angir fremgangsmåte ved granskning, stedlige kontroller mv.

Bestemmelsen om opplysningsplikt mv. er inntatt i lovutkastet § 16 tredje ledd.

### *Begrensinger i domstolenes overprøvningsadgang mv.*

Departementet går inn for at det kun er rettsanvendelsen som skal kunne overprøves av domstolene, og viser til at dette er den alminnelige ordningen for forvaltningsvedtak. Det er derfor ikke behov for å lovforankre denne løsningen.

Det har ikke fremkommet innvendinger i høringen til at fristen for å reise søksmål for domstolene om overprøving av vedtak knyttet til tidsfrister for universell utforming av IKT settes til tre måneder. Departementet foreslår at det lovfestes en søksmålsfrist på tre måneder fra vedtaket ble truffet.

### *Andre spørsmål – forholdet til plikten til generell tilrettelegging (lovforslaget § 9)*

Likestillings- og diskrimineringsombudet har påpekt behovet for å klargjøre forholdet mellom den nye bestemmelsen om tidsfrister for universell utforming av IKT og plikten til generell tilrettelegging (lovforslaget § 9). Bestemmelsen om IKT er inntatt i lovforslaget § 11. IKT-bestemmelsen skal håndheves av Direktoratet for forvaltning og IKT, se lovforslaget § 16 annet ledd, og er å anse som en særbestemmelse.

Likestillings- og diskrimineringsombudet kan få til vurdering klager om brudd på plikten til generell tilrettelegging etter § 9 også når det gjelder IKT rettet mot allmennheten. Slike klager kan komme både før og etter at tidsfristene på IKT-området er gjort gjeldende gjennom forskrifter og standarder. Ombudet kan dessuten ta opp saker av eget tiltak, se kapittel 10.2.4.8. En slik sak skal ombudet behandle på samme måte som andre klager om brudd på diskrimineringsbestemmelsen, og innenfor ombudets myndighet etter diskrimineringsombudsloven. Det samme gjelder for nemnda. Det følger av forslaget til § 9 at brudd på plikten ikke regnes som diskriminering dersom virksomheten oppfyller nærmere bestemmelser i lov og forskrift om innholdet i plikten til universell utforming, se for øvrig kapittel 10.2.4, særlig kapittel 10.2.4.9 og 10.2.4.11.

#### 10.5.6.6 Forskrifter

Departementet foreslår at de nye reglene utdypes i forskrift, og kan ikke se at en slik løsning bryter med legalitetsprinsippet slik Advokatforeningen tar til orde for.

Utviklingen av IKT-løsninger, enten det gjelder eksempelvis automater eller nettløsninger, er svært organisk, og enhver regulering må forholde seg til den teknologiske utviklingen. Rask utviklingstakt gjør det uhensiktsmessig å utpensle i detalj hvilke IKT-løsninger som omfattes av virkeområdet. Departementet foreslår at det gis hjemmel for Kongen til i forskrift å fastsette den nærmere avgrensningen av virkeområdet for bestemmelsen og innholdet i plikten til universell utforming. Konkretisering vil i praksis skje gjennom etablering av standarder/ retningslinjer. Departementet understreker at standarder/ retningslinjer som foreslås etablert, skal høres på vanlig måte. Det er også grunn til å påpeke at standarder/ retningslinjer vil utvikles i tett dialog med brukergrupper, tjenesteleverandører og standardiseringsorganisasjoner. Utviklingen internasjonalt vil også være viktig. Det er videre grunn til å presisere at standarder/ retningslinjer som etableres, ikke trer i kraft før etter 1 år, slik at involverte parter har god tid til å tilpasse seg de kravene som etableres.

Departementet foreslår også at Kongen i forskrift kan gi utfyllende bestemmelser om tvangsmulkt, herunder tvangsmulktens størrelse, varighet og andre bestemmelser om fastsettelse og gjennomføring.

#### 10.5.6.7 Oppsummering

Forslaget om tidsfrister for krav om universell utforming av IKT er inntatt i lovutkastet § 11. Bestemmelser om håndhevingen mv er inntatt i lovutkastet § 16 annet til fjerde ledd.

## 10.6 Plikt til individuell tilrettelegging

### 10.6.1 Innledning

I enkelte situasjoner er ikke generelle tilretteleggingskrav tilstrekkelige for å sikre alle personer med nedsatt funksjonsevne. Det er derfor grunnlag for å ha utfyllende krav til individuell tilrettelegging der hvor universell utforming ikke tilgodeser alle.

I dette kapittelet behandles spørsmålet om plikt til individuell tilrettelegging i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, herunder de sentrale hensynene for å innføre en slik plikt, medansvar for kartlegging av tilretteleggingsbehovet og om plikten bør avgrenses mot uforholdsmessig byrde. Videre drøftes plikt til individuell tilrettelegging på fire konkrete områder, arbeidsliv, skole og utdanning, barnehage og visse kommunale tilbud, og om brudd på plikten bør anses som diskriminering.

Gjeldende rett knyttet til individuell tilrettelegging er i omtalt kapittel 3.6.

### 10.6.2 Utvalgets forslag

Utvalget omtaler individuell tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne i kapittel 10.12.5 på s. 193 flg. i utredningen.

#### 10.6.2.1 Sentrale hensyn

Utvalget foreslår et krav om individuell tilrettelegging på noen angitte områder, i tillegg til de generelle tilretteleggingskravene. De foreslåtte kravene om universell utforming i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven er av utvalget begrenset til å gjelde virksomheter rettet mot allmennheten, og de er begrenset til å gjelde virksomhetens alminnelige funksjon. Dette innebærer ifølge utvalget at mange omgivelser der mennesker deltar og ferdes, ikke omfattes av kravet til universell utforming i deres forslag til diskriminerings- og tilgjengelighetslov, og at det derfor er behov for en plikt til individuell tilrettelegging.

Ifølge utvalget vil heller ikke krav om universell utforming avhjelpe alle funksjonsnedsettelse. Det vil derfor være behov for å stille krav om individuell tilrettelegging på noen områder i tillegg. De



generelle og individuelle tilretteleggingskravene skal ifølge utvalget utfylle hverandre.

Utvalget anvender tre avgrensningskriterier for at plikten til individuell tilrettelegging skal inn- tre. For det første foreslår utvalget at kravet om individuell tilrettelegging knyttes til at det er en *varig relasjon* mellom personen med nedsatt funksjonsevne og den virksomheten som får en plikt til individuell tilrettelegging. Kortvarige funksjonsnedssettelse bør ifølge utvalget ikke være omfattet av plikten til individuell tilrettelegging. Dess mer varig relasjonen er, jo større blir ifølge utvalget nytten av tilretteleggingen, og det synes derfor mer rimelig å kreve individuell tilrettelegging. En rekke områder hvor personer med nedsatt funksjonsevne oppholder seg kortvarig eller sporadisk vil ifølge utvalget være omfattet av kravet til generell tilrettelegging.

Utvalget mener for det andre at plikten bør begrenses til virksomheter som kan sies å ha et *særlig ansvar* overfor personen med tilretteleggingsbehov. Det vises til at individuell tilrettelegging vil være forbundet med kostnader.

Som det siste avgrensningskriteriet foreslår utvalget en plikt til individuell tilrettelegging på arenaer som utgjør en *vesentlig del av den enkeltes liv*.

Ifølge utvalget er behovet for individuell tilrettelegging størst på fire områder: arbeidsliv, skole og utdanning, barnehage og visse offentlige tilbud særskilt rettet mot personer med nedsatt funksjonsevne.

Utvalget viser til at en plikt til rimelig tilrettelegging («reasonable accommodation») inngår i diskrimineringslovgivningen i de landene utvalget har studert, og foreslår at plikten avgrenses på samme måte i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Utvalget foreslår også at det skal være en uforholdsmessighetsbegrensning, se nedenfor i kapittel 10.6.2.3.

#### 10.6.2.2 Medansvar for kartlegging av tilretteleggingsbehovet

Den som skal ha ansvaret for og gjennomføre en hensiktsmessig individuell tilrettelegging må ifølge utvalget ha kjennskap til og en viss kunnskap om hva som vil imøtekomme tilretteleggingsbehovet for å følge opp plikten til individuell tilrettelegging. Etter utvalgets syn forutsetter plikten imidlertid et samarbeid mellom den som tilrettelegger og den det tilrettelegges for. Utvalget legger til grunn at den det tilrettelegges for skal opplyse om og så langt det er mulig, bistå i kartleggingen av

behovet, men at den som skal tilrettelegge skal ha det overordnede ansvaret.

Utvalget mener at samarbeidet i situasjoner der tilretteleggingsbehovet er synlig, vil handle om å avklare omfanget av behovene og hvordan disse kan imøtekommes. Utvalget forutsetter at tilrettelegging i situasjoner der behovet for tilrettelegging er mindre synlig vil kreve et initiativ fra den som har et behov. Med dette mener utvalget at det ikke er rimelig å forvente at en kan pålegge et ansvar for å tilrettelegge i situasjoner hvor man ikke er kjent med at det er et tilretteleggingsbehov.

Utvalgets utgangspunkt for å foreslå et samarbeid om kartlegging av tilretteleggingsbehovet er at den som har behov for tilrettelegging i de fleste tilfeller er den fremste eksperten på behovet, og det gir vedkommende et medansvar for å foreslå løsninger. Ifølge utvalget er dette ansvaret ikke oppfattet som en plikt til å gi opplysninger om personlige forhold ut over det som er nødvendig for å klarlegge tilretteleggingsbehovet. Utvalget viser til at manglende avklaring av behov og egnede løsninger vil gå ut over personen selv, i form av at vedkommendes behov ikke blir tatt høyde for.

Ved brudd på bestemmelsene om tilrettelegging vil hovedreaksjonen ifølge utvalget være retting, det vil si tilrettelegging på et senere tidspunkt. En person med nedsatt funksjonsevne skal ifølge utvalget ikke ha noe økonomisk incitament for å skjule sitt behov og deretter påstå brudd på reglene.

#### 10.6.2.3 Uforholdsmessighetsbegrensningen

Utvalget viser til at pliktsubjektet kan få praktiske utfordringer, kostnader og andre byrder på grunn av plikt til individuell tilrettelegging. Utvalget foreslår derfor at plikten til individuell tilrettelegging skal avgrenses mot tilrettelegging som medfører uforholdsmessig byrde.

Spørsmålet om et tiltak medfører uforholdsmessig byrde, mener utvalget må vurderes konkret. Ved vurderingen av om tilretteleggingen medfører en uforholdsmessig byrde skal det legges særlig vekt på de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen, virksomhetens ressurser og tilretteleggingens effekt. Hvorvidt og i hvilken grad en benytter offentlige støtteordninger m.m. skal ifølge utvalget også inngå i vurderingen.

Utvalget foreslår imidlertid at de mest sentrale momentene skal fremgå av lovteksten. Dersom offentlige midler dekker deler av, eller hele utgiften ved individuell tilrettelegging, vil kravet om tilrettelegging lettere fremstå som rimelig.

Utgangspunktet er ifølge utvalget at det skal tilrettelegges slik at den konkrete personens behov ivaretas. Uforholdsmessighetsvurderingen må i slike tilfelle ses som en sikkerhetsventil.

#### 10.6.2.4 Arbeidslivet

Utvalget viser til at det allerede gjelder en plikt til individuell tilrettelegging i arbeidslivet for arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne.

Utvalget går inn for atplikten til individuell tilrettelegging i arbeidslivet videreføres, men ved at det presiseres at det skal være en plikt til rimelig individuell tilrettelegging av arbeidsplass og arbeidsoppgaver. Utvalget konkluderer med at vernet mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne på arbeidslivets område, bør reguleres av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, se kapittel 9.4.2. Ettersom plikt til tilrettelegging er en sentral del av dette diskrimineringsvernet, bør en slik regel videreføres i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Tilretteleggingen skal ifølge utvalget sikre at en arbeidstaker eller arbeidssøker med nedsatt funksjonsevne kan få eller beholde arbeid, ha tilgang til opplæring og annen kompetanseutvikling samt utføre og ha mulighet til fremgang i arbeidet likeverdig med andre.

Utvalget understreker at bestemmelsen ikke er ment som noen realitetsendring i forhold til gjeldende § 54 F (nå § 13-5) i arbeidsmiljøloven, selv om ordlyden er litt forskjellig. Bakgrunnen for at ordlyden er foreslått endret er for det første at utvalget ønsker å synliggjøre i lovteksten at det dreier seg om individuell, ikke generell, tilrettelegging. For det andre mener utvalget at det bør fremgå av ordlyden at også arbeidssøkere er beskyttet av bestemmelsen. Utvalget presiserer at beskyttelsen av arbeidssøkere innebærer at arbeidsgiver må foreta en «hypotetisk» tilrettelegging ved vurderingen av en arbeidssøker med nedsatt funksjonsevne. Denne plikten gjelder derfor i ansettelsessituasjonen. Et behov for rimelig individuell tilrettelegging kan altså ikke være legitim grunn til å avvise arbeidssøker med nedsatt funksjonsevne.

Utvalget foreslår for det tredje en uforholdsmessighetsbegrensning som tilsvarende den som er lovfestet i arbeidsmiljøloven § 54 F (nå § 13-5), jf. omtale i utredningens kapittel 10.12.5.3.

Selv om plikten til individuell tilrettelegging i arbeidslivet etter utvalgets forslag tas ut av arbeidsmiljøloven og blir en del av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, vil bestemmelsen ifølge utvalget måtte sees i sammenheng med øvrige regler

som regulerer forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

#### 10.6.2.5 Skole og utdanning

Utvalget foreslår en plikt for skole og utdanningsinstitusjon til individuell tilrettelegging av lærested og undervisning for å sikre at en elev eller en student med nedsatt funksjonsevne får likeverdige opplærings- og utdanningsmuligheter. Plikten omfatter rimelig tilrettelegging. Etter utvalgets syn bør en innlemme en plikt med fokus på det menneskerettslige aspektet ved manglende tilrettelegging i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Utvalget viser til at grunnskoler som tilbyr pliktig opplæring, har et sterkt ansvar for elevene. Ifølge utvalget har også videregående skoler som tilbyr opplæring elevene har rett på, et betydelig ansvar.

Utvalget foreslår at plikten til individuell tilrettelegging også skal omfatte offentlige og private institusjoner innen høyere utdanning. Disse institusjonene ivaretar kompetansebygging som er grunnleggende for den enkelte og for samfunnet. Utvalget skiller ikke mellom offentlige og private utdanningsinstitusjoner, da de fleste institusjoner helt eller delvis mottar offentlige midler.

Individuell tilrettelegging innebærer ifølge utvalget en konkret vurdering av hvilke tiltak som er nødvendige for å oppfylle plikten. Rimelig tilrettelegging som imøtekommer de konkrete behov er utvalgets utgangspunkt. Utvalget ser på selve lærestedet og undervisningsopplegget som gjenstand for krav om individuell tilrettelegging.

Plikten til individuell tilrettelegging innebærer ifølge utvalget ikke en utvidet rett til å gå på nærskolen i forhold til gjeldende rett, og forslaget er heller ikke ment å innskrenke foreldres innflytelse.

Ifølge utvalget innebærer uforholdsmessighetsbegrensningen at omfanget av plikten til individuell tilrettelegging må vurderes i lys av forholdene ved den enkelte institusjon.

Dersom en annen tilsvarende skole i nærheten har et ferdig tilrettelagt opplegg, viser utvalget til at det kan være et moment ved uforholdsmessighetsvurderingen. På den andre siden er et behov for rimelig individuell tilrettelegging ifølge utvalget ikke legitim grunn til å nekte opptak til en skole eller utdanningsinstitusjon for en elev eller student med nedsatt funksjonsevne.

Utvalget, unntatt Moshuus og Strøm, antar at plikten til individuell tilrettelegging av undervisningsopplegget vil gå noe lenger på enkelte områ-

der enn de gjeldende reglene om tilrettelegging i opplæring og utdanning. Flertallet mener derfor at det er behov for å vurdere en endring av gjeldende regler for å sikre at det ikke kan foreligge diskriminering når disse reglene etterleves, og at dette er en oppgave for Utdannings- og forskningsdepartementet (nå Kunnskapsdepartementet).

Utvalgets mindretall (Moshuus og Strøm) mener det ikke er synliggjort et behov for at tilretteleggingsplikten skal gå lenger enn gjeldende bestemmelser, inklusive opplæringsloven kapittel 9 a, som er relativt ny. Mindretallet mener derfor den foreslåtte tilretteleggingsplikten må tolkes i samsvar med gjeldende regelverk og ikke innebærer en utvidelse av tilretteleggingsplikten.

#### 10.6.2.6 Barnehage

Utvalget foreslår en plikt til individuell tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage. Plikten omfatter rimelig tilrettelegging av barnehagetilbudet for å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får likeverdige utviklings- og aktivitetmuligheter.

Utvalget viser til kommunens generelle plikt til å sørge for nok barnehageplasser, samt at kommunene har et ansvar for utbygging og drift av barnehager, jf. barnehageloven § 7, nå § 8 i barnehageloven (lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager). Videre viser utvalget til at barnehageloven § 9, (nå § 13), gir «barn med funksjonshemming» prioritet ved opptak i barnehage, både ved opptak i offentlig og privat barnehage. Kommunene har ifølge utvalget ansvaret for at «barn med funksjonshemming» i praksis har rett til barnehageplass. Utvalget finner ut fra prioriteringsregelen i § 9 (nå § 13) med forarbeider at tilretteleggingsplikten må pålegges kommunen, og ikke den enkelte barnehage.

Formålet med barnehagen er etter barnehageloven å gi barnet «gode utviklings- og aktivitetmuligheter». Utvalget foreslår at tilsvarende hensyn videreføres i arbeidet med ny barnehagelov. Plikten til individuell tilrettelegging vil ifølge utvalget videreføre formålet med barnehagen, samtidig som likeverdsaspektet tydeliggjøres.

#### 10.6.2.7 Visse offentlige tilbud særskilt rettet mot personer med nedsatt funksjonsevne

Utvalget foreslår at kommunale myndigheter pålegges en plikt til individuell tilrettelegging av offentlige tjenestetilbud som dagaktivitet, avlastningshjem mv. av varig karakter for den enkelte, og som er særskilt rettet inn mot personer med ned-

satt funksjonsevne. Plikten omfatter rimelig tilrettelegging.

Utvalget viser til at mennesker med sterke kognitive funksjonsnedsettelse vil kunne falle utenfor målgruppen for universell utforming. Å nyttiggjøre seg universell utforming forutsetter ifølge utvalget en viss grad av allmenn erfaringskunnskap, resonneringsevne og evne til å handle. Utvalget viser til at dette medfører at behovet for individuell tilrettelegging generelt sett vil være sterkt for denne gruppen.

Utvalgets flertall viser til sitt forslag om lovfesting av rett til dagaktivitet i sosialtjenesteloven § 4-2 ny bokstav e, og til forslaget om at det skal inngå blant de tjenestene en person kan ha rettskrav på etter sosialtjenestelovens § 4-3. Det vises til at en slik regelfesting kan bli uten innhold for den enkelte om ikke det konkrete tilbudet blir individuelt tilrettelagt. Dagaktiviteten vil være et tilbud av langvarig karakter ettersom tjenesten bare er rettet mot personer uten mulighet til å delta på det ordinære arbeidsmarkedet eller i vernede bedrifter.

Utvalget foreslår ingen endring i kommunenes kompetanse til å bestemme hvilke tjenester som skal ytes. Forslaget innebærer at når slike tjenester skal ytes, skal de legges individuelt til rette.

Utvalget tar ikke stilling til hvilke andre tilbud som eventuelt bør omfattes ut over avlastningshjem og dagaktivitet, men anbefaler at avgrensningen ligger i de øvrige kriteriene om varig relasjon og at tilbudet skal være en vesentlig del av vedkommendes liv, slik at det naturlig kan sammenlignes med skole, utdanning eller arbeid. Utvalget viser til at det neppe vil være legitimt av kommunen å unnlate å tilby tjenester med henvisning til at dette vil utløse en plikt til individuell tilrettelegging.

#### 10.6.2.8 Mangelfull tilrettelegging som diskriminering

Plikten til individuell tilrettelegging er ifølge utvalget en tydeliggjøring av vernet mot diskriminering. Utvalget foreslår derfor at brudd på plikten til individuell tilrettelegging skal anses som diskriminering. Ifølge utvalget vil det menneskerettslige aspektet ved tilrettelegging gjennom dette bli fremhevet, og gi mulighet for hensiktsmessig håndheving av tilretteleggingskravet.

Utvalget foreslår at en person som diskrimineres ved mangelfull individuell tilrettelegging, vil kunne henvende seg til likestillings- og diskrimineringsapparatet, som etter en konkret vurdering vil kunne gi pålegg om retting mv., se kapittel 15.3.4.

### 10.6.3 Høringsinstansenes syn

#### 10.6.3.1 Sentrale hensyn

Flere høringsinstanser, deriblant *Justis- og politidepartementet, Deltasenteret, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Sosial- og helsedirektoratet, Statens råd for funksjonshemmede, Statens seniorråd, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Rogaland fylkeskommune, Rådet for funksjonshemmede i Mandal kommune* og *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)* er positive til forslaget om plikt til individuell tilrettelegging. Deltasenteret, Statens råd for funksjonshemmede, FFO og *Dysleksiforbundet i Norge* viser til at individuell tilrettelegging må være et supplement til plikten til generell tilrettelegging.

*Likestillings- og diskrimineringsombudet* peker på betydningen av individuell tilrettelegging for å motvirke diskriminering.

*Synshemmede Akademikeres Forening (SAF)* og *Statens kunnskaps- og utviklingssenter for helhetlig rehabilitering (SKUR)* går inn for at plikten til individuell tilrettelegging forankres i sektorlovgivningen. SAF begrunner dette med at diskriminerings- og tilgjengelighetslovens fokus skal være generell tilrettelegging. Ifølge SAF og SKUR bør likevel brudd på plikten til individuell tilrettelegging etter sektorlovgivningen anses som diskriminering og håndheves av Likestillings- og diskrimineringsombudet. SAF frykter videre at en plassering av kravet om individuell tilrettelegging i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven med en uforholdsmessighetsvurdering, vil føre til begrensninger i tolkning og praksis knyttet til sektorlovgivningen. I forlengelsen av dette er SAF bekymret for at fokuset vil være på dokumentasjon av grad og varighet av den nedsatte funksjonsevnen, mens fokuset ellers i loven vil være på diskrimineringen. SAF mener at en krysshenvisning mellom sektorlovgivning og ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov vil være tilstrekkelig for å la institusjonene få et riktig bilde av lovgivningen og sitt ansvar. *Stopp Diskrimineringen* er for at bestemmelser om individuell tilrettelegging på sikt bør innarbeides i sektorlovgivningen.

KS går inn for at den individuelle tilretteleggingsplikten avgrenses til situasjoner der det virkelig er behov, og at dette må tydeliggjøres i lovteksten. KS mener at det må tydeliggjøres i lovteksten at en må kunne kreve at den nedsatte funksjonsevnen er av en viss varighet og alvorlighetsgrad før tilretteleggingsplikten utløses.

*Barneombudet* viser til at plikt til individuell tilrettelegging må presiseres til å gjelde vanlige fritidstilbud til barn og unge. Barneombudet fremhever videre at ferie også må være omfattet.

*ISAAC Norge (International Society for Augmentative and Alternative Communication)* mener det er behov for å rettighetsfeste tilrettelagt kommunikasjon, blant annet på fritidsarenaer.

*Norges idrettsforbund og olympiske komité* ber om en vurdering av om frivillige virksomheter og medlemskap i klubb utløser rett til individuell tilrettelegging.

*Rådet for funksjonshemmede i Vest-Agder fylkeskommune* og *Norsk forbund for utviklingshemmede* er skeptiske til at pliktene til individuell tilrettelegging bare gjelder rimelig tilrettelegging. *Rådet for funksjonshemmede i Sande kommune* og *Norges Astma- og Allergiforbund* mener at begrepet «rimelig» bør tas ut av teksten, og er bekymret for at dårlig kommuneøkonomi skal gjøre det for vanskelig å få til individuell tilrettelegging. *Vestlandske blinddeforbund* mener forslaget avspeiler en for passiv og lite ambisiøs holdning til å ville ta utfordringene med diskriminering på alvor. *Vestfold fylkeskommune* foreslår at «rimelig» individuell tilrettelegging erstattes med «nødvendig» individuell tilrettelegging. For individuelle tilretteleggingstiltak som helt eller delvis er finansiert av det offentlige skal plikten, ifølge Statens råd for funksjonshemmede, vurderes strengt.

#### 10.6.3.2 Medansvar for kartlegging av tilretteleggingsbehovet

Ingen høringsinstanser har uttalt seg om dette.

#### 10.6.3.3 Uforholdsmessighetsbegrensningen

*Nordland fylkeskommune* og *Vestvågøy kommune* går inn for at det i forskrift blir definert nærmere hva som menes med uforholdsmessig byrde. *Rådet for funksjonshemmede i Vest-Agder fylkeskommune* og *Rådet for funksjonshemmede i Risør kommune* går inn for at det i forskrift legges begrensninger for en vid tolkning av uforholdsmessig byrde. *Rådet for funksjonshemmede i Østfold fylkeskommune* mener at det vil bli en for svak individuell rett til tilrettelegging ved å ha en uforholdsmessighetsbegrensning, og ønsker at store tilretteleggingstiltak skal utløse statlige tilskuddsordninger eller øremerking.

#### 10.6.3.4 Arbeidslivet

Høringsinstanser som *Direktoratet for arbeidstilsynet*, Statens råd for funksjonshemmede og *Hørselhemmedes Landsforbund* støtter forslaget. Direktoratet for arbeidstilsynet påpeker behovet for mer kunnskap om mulige støtteordninger og hvor det finnes kompetanse om tilrettelegging for å sikre at

arbeidsgivere tar sitt ansvar. Hørselshemmedes Landsforbund mener forslaget vil styrke hørselshemmedes muligheter i arbeidslivet.

*Norges Blindeforbund* er imot at bestemmelsene om individuell tilrettelegging av arbeidsplassen flyttes fra arbeidsmiljøloven til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, fordi de mener dette vil gjøre loven mindre tilgjengelig.

*Moderniseringsdepartementet (MOD)* viser til at forslaget følger gjeldende rett i arbeidsmiljøloven. Forslaget klargjør ifølge MOD at arbeidssøkere også skal være beskyttet mot diskriminering, noe som er en viktig presisering for å ivareta intensjonen om å få flere personer med nedsatt funksjonsevne i arbeid.

*NAVO* mener forslaget må presiseres. NAVO viser til at det ofte er knyttet kostnader til individuell tilrettelegging og ønsker en presisering av om og i hvilken grad det er relevant at det offentlige dekker/refunderer slike utgifter.

#### 10.6.3.5 Skole og utdanning

Barneombudet, *Barne-, utdannings- og familiedirektoratet (BUFdir)*, *Universitetet i Bergen* og Hørselshemmedes Landsforbund støtter utvalgets forslag.

*Kunnskapsdepartementet (KD)* viser til at individuell tilpasning er noe av kjernen i opplæringsloven når det gjelder selve opplæringen og de fysiske rammevilkårene knyttet til denne. KD kan ikke se at opplæringsloven stiller mindre krav enn lovforslaget. Det vises til at det kan oppstå utfordringer i håndhevingen, med tanke på at det kan oppstå ulik rettsforståelse mellom det eksisterende tilsyns- og kontrollregimet for opplæringsloven og håndhevingsapparatet for diskrimineringsvernet.

*Utdanningsdirektoratet* påpeker at opplæringsloven kapittel 9 a om elevenes skolemiljø også gjelder for godkjente friskoler, jf. friskoleloven § 2-4 andre ledd.

KS og NAVO er uenig med utvalgets flertall i at bestemmelsen om tilretteleggingsplikt i skole- og utdanningsinstitusjon skal tolkes lenger enn gjeldende bestemmelser, jf. opplæringsloven kapittel 9 a.

Norsk forbund for utviklingshemmede og *Foreningen for muskelsyke* fremhever at forslag om plikt til individuell tilrettelegging også må innebære en rett til å gå på nærskolen, og at utvalgets forslag ikke må begrense denne rettigheten.

Dysleksiforbundet i Norge og *ISAAC Norge* støtter utvalget i at det er behov for at Kunnskapsdepartementet ser nærmere på sektorlovgivningen og vurderer behovet for endringer i gjeldende

regelverk. Dysleksiforbundet påpeker at deres medlemmer ofte ikke får enkeltvedtak om spesialundervisning, og at de således ikke mener seg godt nok ivaretatt gjennom gjeldende rett.

*Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)* støtter forslag til individuell tilrettelegging, men er bekymret for hvorvidt satsningen på universelt utformede læresteder vil bli prioritert fremfor å finne individuelle særløsninger. NTNUs bekymring gjelder særlig områdene IKT, undervisning og områder som ikke omfattes av utvalgets forslag til universell utforming av eksisterende og nye bygninger, anlegg og uteområder. NTNU mener at det må unngås at disse områdene vurderes som områder hvor en kun trenger individuell tilrettelegging. *Universitetet i Stavanger* har lignende synspunkter. *Universitetet i Oslo* stiller spørsmål ved om det er hensiktsmessig at likeverdige opplærings- og utdanningsmuligheter knyttes til paragrafen om individuell tilrettelegging og ikke til universell utforming.

#### 10.6.3.6 Barnehage

Kunnskapsdepartementet påpeker at det er behov for avklaringer av forholdet mellom plikt til individuell tilrettelegging i lovforslaget i forhold til rettighetene etter barnehageloven.

*Kristiansand kommune* støtter forslaget og viser til barnehageloven § 9 hvor det er fastsatt at barn med nedsatt funksjonsevne skal ha prioritet ved opptak dersom det hører inn under barnehagens opptakskrets. Det stilles spørsmål ved om forslaget også gjelder private barnehager, og om disse kan nekte adgang for barn med nedsatt funksjonsevne dersom de ikke tilhører barnehagens opptakskrets.

*ISAAC Norge* mener det er behov for å rettighetsfeste tilgang til kommunikasjon i barnehage.

#### 10.6.3.7 Visse offentlige tilbud særskilt rettet mot personer med nedsatt funksjonsevne

*ISAAC Norge* ønsker å rettighetsfeste tilrettelagt kommunikasjon, også på arenaer som for eksempel dagaktivitet.

#### 10.6.3.8 Mangelfull tilrettelegging som diskriminering

Synshemmede Akademikeres Forening (SAF) slutter seg til utvalgets standpunkt om at også brudd på individuell tilrettelegging er diskriminering, og mener det er av største viktighet at plikten håndheves av Likestillings- og diskrimineringsombudet. SAF mener dette må bli resultatet uansett hvor man plasserer bestemmelsen.

## 10.6.4 Departementets vurdering

### 10.6.4.1 Sentrale hensyn

Departementet går inn for at en plikt til individuell tilrettelegging bør plasseres i den nye diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og er derfor ikke enig med de høringsinstanser som mener plikten utelukkende bør plasseres i sektorlovgivningen. Etter departementets mening skal plikten ses som en del av diskrimineringsvernet.

Både innenfor EU retten og i den nye FNs konvensjon om like rettigheter for mennesker med nedsatt funksjonsevne, er plikten til individuell tilrettelegging eller «reasonable accommodation», et juridisk konsept som er en sentral side av diskrimineringsvernet. I fortalen til EU direktiv 2000/78/EF punkt (16) er det sagt at individuell tilpasning spiller en «viktig rolle i bekæmpelsen af forskelsbehandling på grunn af handicap», mens det i FN konvensjonen artikkel 2 eksplisitt er uttrykt at å nekte en rimelig tilrettelegging, er diskriminering i konvensjonens forstand. Departementet foreslår på denne bakgrunn at dette konseptet legges til grunn også ved individuell tilrettelegging etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Departementet legger til grunn at å plassere bestemmelsen i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven vil synliggjøre det menneskerettslige perspektivet ved manglende individuell tilrettelegging.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at individuell tilrettelegging skal utfylle plikten til generell tilrettelegging. Det vises til at dette har støtte fra flere av høringsinstansene. En plikt til individuell tilrettelegging i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven vil være et viktig supplement der hvor den generelle plikten ikke er tilstrekkelig til å ivareta behovene til personer med nedsatt funksjonsevne.

Departementet går inn for at en plikt til individuell tilrettelegging på områdene arbeidsliv, skole- og utdanning, barnehage og visse andre kommunale tilbud lovfestes i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Departementet presiserer, med bakgrunn i innvendingene fra SAF, at plikten til individuell tilrettelegging i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven ikke skal føre til en innskrenkende tolkning og praksis knyttet til sektorlovgivningen.

Både Likestillings- og diskrimineringsombudet og sektormyndighetene vil ha kompetanse til å behandle klager over mangelfull tilrettelegging. Ombudet vil imidlertid ikke ha kompetanse til å fatte vedtak med pålegg om hvordan offentlig myndigheter skal anvende sin kompetanse for å unngå

å opptre i strid med plikten til individuell tilrettelegging. Ombudet kan heller ikke endre eller oppheve et fattet forvaltningsvedtak. Ombudet og nemnda vil derfor i saker som gjelder offentlig myndighetsutøvelse være henvist til å gi en uttalelse, se for øvrig diskrimineringsombudsloven (lov 10. juni 2005 nr. 40 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda) § 9 første ledd.

Det er nødvendig at det etableres rutiner for samarbeid mellom sektormyndighetene og ombudet slik at det for eksempel ikke igangsettes to parallelle løp med krav om tilrettelegging. Når det fremsettes krav om individuell tilrettelegging med hjemmel i sektorlovgivningen, må myndighetene kunne innhente en uttalelse fra ombudet dersom de ser at kravet reiser vanskelige eller prinsipielle juridiske diskrimineringssspørsmål. Dersom Likestillings- og diskrimineringsombudet får henvendelse i sak om manglende tilrettelegging som ikke er endelig avgjort etter sektorlovgivningen, bør ombudet som hovedregel først henvide den enkelte til å fremme klage etter sektorlovgivningen på vanlig måte, før ombudet tar saken til realitetsbehandling.

Departementet vil påpeke at behovet for tilrettelegging som følge av nedsatt funksjonsevne må være av en viss styrke og varighet for å begrunne et krav om individuell tilrettelegging. Det følger av EU direktiv 2000/78/EF artikkel 5 at arbeidsgiver skal «træffe de foranstaltninger, der er hensigtsmæssige i betragtning af de konkrete behov». Marginale eller forbigående behov, for eksempel en kortvarig nedsatt funksjonsevne, vil som hovedregel ikke utløse noen plikt til individuell tilrettelegging. Videre må det vurderes hva som oppnås ved en individuell tilrettelegging. Dreier det seg om å sette en person i stand til å utføre stillingens sentrale funksjoner, eller har tilretteleggingen utelukkende betydning for noen avgrensede og mindre sentrale oppgaver. Departementet ser ikke behov for at disse momentene må inntas i lovteksten, men vil påpeke at behovet for tilrettelegging, og hva som oppnås ved tilretteleggingen, vil være sentrale elementer i forholdsmessighetsvurderingen.

Departementet presiserer at et krav til dokumentasjon ikke skal gå lenger enn det som er nødvendig for å vurdere behovet for individuell tilrettelegging. Ved spørsmål om en person har nedsatt funksjonsevne eller tilretteleggingsbehov må den som fremsetter et krav om individuell tilrettelegging på forespørsel kunne dokumentere at vedkommende har nedsatt funksjonsevne og eventuelle behov. Departementet understreker at dokumen-

tasjonen skal ha relevans ved en vurdering av behov for individuell tilrettelegging.

Ofte kan det være flere måter å foreta en individuell tilrettelegging på, og det kan velges mellom ulike tilpasninger og tiltak. Utgangspunktet er at den som er ansvarlig kan velge blant ulike effektive tiltak som dekker tilretteleggingsbehovet. Det er imidlertid en forutsetning at dette skje i samråd med den som skal nyttiggjøre seg tiltaket, og at vedkommendes synspunkt blir hørt. Den som tilrettelegger har imidlertid adgang til å velge det minst kostbare eller byrdefulle tiltaket, så lenge tiltaket faktisk dekker tilretteleggingsbehovet, og gir lik mulighet til eksempelvis å søke om en stilling, eller å få tilgang til skolens svømmebasseng.

Departementet har i tråd med utvalgets vurdering valgt å legge vekt på tre kriterier for å avgrense på hvilke områder bestemmelsen om individuell tilrettelegging skal gjelde. Det første avgrensningskriteriet er at det må være en varighet i relasjonen mellom personen med nedsatt funksjonsevne, og pliktsubjektet og omgivelsene. Videre går departementet inn for atplikten avgrenses til virksomheter som kan sies å ha et særlig ansvar for personen med et tilretteleggingsbehov og som derfor kan forventes å bære kostnadene ved en slik plikt. Det siste avgrensningskriteriet er atplikten til individuell tilrettelegging skal gjelde arenaer som utgjør en vesentlig del av den enkeltes liv. Departementet legger til grunn at det er i slike omgivelser behovet for individuell tilrettelegging er størst. På denne bakgrunn går departementet i likhet med utvalget inn for atplikten til individuell tilrettelegging skal gjelde på områdene skole og utdanning, barnehage og visse andre kommunale tjenester.

Høringsinstanser som for eksempel Barneombudet har etterlyst plikt til individuell tilrettelegging av fritidstilbud. Det er i dag ikke lovfestet noen rett til fritidstilbud. Departementet går derfor ikke inn for å lovfeste rett til individuell tilrettelegging på dette området. Spørsmålet er heller ikke utredet av utvalget. Departementet går således ikke inn for at frivillige organisasjoner mv. pålegges noen plikt til individuell tilrettelegging.

Departementet støtter heller ikke innspillet i høringen om å endre «rimelig» tilrettelegging til «nødvendig» tilrettelegging. Når det gjelder tilrettelegging i arbeidslivet foreslår departementet atplikten til individuell tilrettelegging også her skal gjelde «rimelig» tilrettelegging. Dette er imidlertid ikke ment å skulle gjøre noen endring i forhold til gjeldende rett hvor det heter atplikten skal gjelde «så langt det er mulig», se nærmere om dette i kapittel 10.6.4.4. Departementet legger til grunn at

det skal foretas en konkret vurdering av de individuelle behovene. Dette er best i samsvar med hvordan plikt til individuell tilrettelegging er uformet i de landene utvalget har studert, innenfor EU-retten. Det vil dessuten være i best samsvar med FN konvensjonen om like rettigheter for mennesker med nedsatt funksjonsevne, selv om konvensjonen foreløpig ikke er ratifisert. Plikten til «reasonable accomodation», oversettes best med plikt til rimelig tilrettelegging. Departementet presiserer at forslaget om rimelig individuell tilrettelegging ikke er ment å begrense lovfestede individuelle rettigheter etter sektorlovgivningen. Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven skal verne mot diskriminering etter kriteriene fastsatt i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

#### 10.6.4.2 Medansvar for kartlegging av tilretteleggingsbehovet

En hensiktsmessig individuell tilrettelegging forutsetter etter departementets vurdering at det er et nært samarbeid mellom den som tilrettelegger og den det tilrettelegges for. Dersom den det tilrettelegges for har kjennskap til og kunnskap om hva som vil tilfredsstillende behovet for individuell tilrettelegging, har vedkommende en plikt til å bidra med dette, slik at behovene kartlegges og løsninger kan finnes. Det kan også være aktuelt å innhente bistand fra andre for å finne fram til en god individuell tilrettelegging.

Departementet mener i likhet med utvalget at den som har behov for tilrettelegging, også har et medansvar for å foreslå hensiktsmessige løsninger. Departementet viser til at dersom den enkelte ikke bidrar til å avklare behov og ønsker å være i dialog om egnede løsninger, er det den enkelte som må bære konsekvensene ved manglende tilrettelegging. Departementet legger videre til grunn at den som har ansvar for, og den som har behov for individuell tilrettelegging, kan benytte seg av offentlig tjenestetilbud, som for eksempel NAV når det gjelder arbeidslivet, til å bistå der det er uklart hva som vil være hensiktsmessige løsninger.

#### 10.6.4.3 Uforholdsmessighetsbegrensningen

Departementet støtter utvalgets forslag om atplikten til individuell tilrettelegging ikke skal gjelde tiltak som medfører en uforholdsmessig byrde. Departementet viser til at individuell tilrettelegging kan medføre praktiske vanskeligheter, kostnader og andre byrder for pliktsubjektet. Utgangspunktet forplikten er at det skal tilrettelegges slik at den konkrete personens behov imøtekommes.

Uforholdsmessighetsbegrensningen må ses som en sikkerhetsventil.

Departementet støtter utvalgets forslag om at det ved vurderingen av uforholdsmessighet skal særlig legges vekt på de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen, virksomhetens ressurser og tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer. I tillegg, som nevnt ovenfor i kapittel 10.6.4.1, vil styrken på tilretteleggingsbehovet inngå som et relevant moment i vurderingen. Departementet foreslår at de mest sentrale momentene bør fremgå av lovteksten. I likhet med utvalget går departementet inn for oppregningen i lovteksten ikke skal anses som uttømmende. Etter departementets syn må det vurderes konkret i hvert tilfelle hvorvidt et tiltak medfører uforholdsmessig byrde. Departementet mener at angitte kriterier i lovteksten sammen med en konkret vurdering, er tilstrekkelig, og går ikke inn for at begrepet uforholdsmessig byrde defineres nærmere i forskrift.

Kostnadene knyttet til tilretteleggingstiltaket må konkretiseres. Dersom en arbeidsgiver for eksempel avviser et krav om tilrettelegging under henvisning til kostnadene ved tiltaket, må det som hovedregel kunne forventes at det foreligger et kostnadsoverslag utarbeidet av en fagkyndig. Dersom det er mulig å få dekket kostnadene, eksempelvis gjennom offentlige stønadsordninger, bør dette være forsøkt før krav om tilrettelegging avslås. Selv om målet med tiltaket er å tilrettelegge for en bestemt person, vil det være relevant hvorvidt tiltaket har effekt i form av å bygge ned funksjonshemmende barrierer generelt, og således kommer flere personer til gode.

Individuell tilrettelegging skal som utgangspunkt bestå i å iverksette tiltak som skal bygge ned funksjonshemmende barrierer for personen med nedsatt funksjonsevne. I noen grad vil slik tilrettelegging også kunne påvirke arbeidsrutiner, innretningen av det offentlige tjenestetilbudet mv. Mindre endringer i arbeidsrutiner og oppgaver mv, må imidlertid også andre ansatte tåle, men negative konsekvenser for andre ansatte vil være et moment som inngår i helhetsvurderingen.

Det vil fra tid til annen inntre ekstraordinære omstendigheter som krever ad hoc tiltak. Et eksempel er streik hos heismontørene, som kan hindre at en rullestolbruker får tilgang til arbeidsplassen dersom heisen står. Et annet eksempel kan være problemer med nett-tilgang, spesialtilpasset programvare mv., som medfører at en person med synshemming ikke får utført arbeidsoppgavene. Slike kortvarige og ekstraordinære omstendigheter vil sjelden utløse en tilretteleggingsplikt.

Dersom sektormyndighetene har foretatt en vurdering og gitt generelle anbefalinger innenfor sitt ansvarsområde, skal dette normalt tillegges vekt ved vurderingen. Blir slike anbefalinger fulgt, har den ansvarlige for tilretteleggingen normalt oppfylt sine forpliktelser. Det skal derfor mye til før et krav om ytterligere tilrettelegging kan føre frem, med mindre det dreier seg om tilretteleggingsbehov som sektormyndighetene ikke har vurdert. For eksempel kan Universitets- og høyskolerådet foreta en grundig vurdering av tilretteleggingstiltak for å gjøre undervisningen tilgjengelig, samt innhente uttalelser både fra de berørte organisasjoner og ombudet, og deretter utarbeide konkrete anbefalinger. Undervisningssteder som følger disse anbefalingene har da som hovedregel oppfylt sin tilretteleggingsplikt.

#### 10.6.4.4 Arbeidslivet

Departementet foreslår, i tråd med utvalgets forslag, å lovfeste i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven en plikt til individuell tilrettelegging i arbeidslivet. Forslaget er en videreføring av gjeldende rett etter arbeidsmiljøloven. Departementet mener arbeidsgiver har et særlig ansvar for individuell tilrettelegging for egne arbeidstakere. Videre er det å være i arbeid en helt sentral del av arbeidstakerens liv.

Når det gjelder synspunktet fra Norges Blindeforbund om at regelen om individuell tilrettelegging fortsatt bør være i arbeidsmiljøloven viser departementet til at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven skal gjelde for alle samfunnsområder, også for arbeidslivet. Da plikten til individuell tilrettelegging i arbeidsmiljøloven er inntatt i arbeidsmiljølovens diskrimineringskapittel, finner departementet det mest nærliggende at bestemmelsen flyttes fra arbeidsmiljøloven og til den nye diskriminerings- og tilgjengelighetsloven i likhet med de andre bestemmelsene der som gjelder personer med nedsatt funksjonsevne. Selv om plikten til individuell tilrettelegging i arbeidslivet forankres i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, vil bestemmelsen måtte sees i sammenheng med øvrige regler om forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

Etter arbeidsmiljøloven (lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.) § 13-5 skal arbeidsgiver «så langt det er mulig» iverksette nødvendige tiltak for at arbeidstaker med funksjonshemming skal kunne få eller beholde arbeid mv. Departementet går i lovforslaget inn for å bruke uttrykket «rimelig» også i forhold til arbeidsgivers plikt til individuell tilrettelegging.



Det presiseres imidlertid at forslaget viderefører gjeldende rett, og at den nye ordlyden er ment å ha det samme materielle innhold som arbeidsmiljøloven § 13-5, og skal forstås på tilsvarende måte.

Etter departementets vurdering bør det også fremgå av lovteksten at plikten til individuell tilrettelegging også gjelder i forhold til arbeidssøkere. Det presiseres at beskyttelsen av arbeidssøkere innebærer at arbeidsgiver må vurdere hvilke tilretteleggingstiltak som eventuelt vil bli nødvendig ved vurderingen av en arbeidssøker med nedsatt funksjonsevne. Denne plikten gjelder derfor i ansettelsessituasjonen. Dette betyr i praksis at et behov for rimelig individuell tilrettelegging ikke vil være en legitim grunn til å avvise en arbeidssøker med nedsatt funksjonsevne.

Departementet ser det ikke som hensiktsmessig å konkretisere bestemmelsen ytterligere og støtter derfor ikke NAVOs synspunkt om dette.

#### 10.6.4.5 Skole og utdanning

Skoler og utdanningsinstitusjoner har allerede etter dagens lovgivning et særskilt ansvar i forhold til elever eller studenter med nedsatt funksjonsevne, se kapittel 3.6. Departementet foreslår derfor at skole- og utdanningsinstitusjoner skal ha plikt til å foreta rimelig individuell tilrettelegging av lærested og undervisning for å sikre at en elev eller student med nedsatt funksjonsevne får likeverdige opplærings- og utdanningsmuligheter. Departementet legger til grunn at skolegang og studier vil ha en viss varighet, og vil være sentrale for elever og studenter i det tidsrommet de er under utdanning. Tilrettelegging av opplæringstilbud vil også kunne ha avgjørende betydning for elevens eller studentens utvikling og mulighetene for å få arbeid senere i livet. Departementet ser derfor et særlig behov for å lovfeste en plikt til individuell tilrettelegging på skole- og utdanningsinstitusjoner. Forslaget har støtte fra flere av de sentrale høringsinstansene.

#### *Individuell tilrettelegging i grunnskole og videregående opplæring mv.*

Departementet ser det ikke som aktuelt å flytte bestemmelser om plikt til individuell tilrettelegging fra opplæringsloven til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Bestemmelsen om plikt til individuell tilrettelegging vil virke ved siden av sektorlovene.

Grunnskoler som tilbyr pliktig opplæring, har etter departementets vurdering et sterkt ansvar for elevene. Videregående skoler, som tilbyr opplæring elevene har rett på, vil også ha et betydelig

ansvar. Disse skolenes ansvar er som nevnt også allerede nedfelt i de respektive sektorlovene. Departementet støtter utvalgets forslag, som er i samsvar med opplæringslovens regler om skolemiljøet. På bakgrunn av de offentlige støtte- og godkjenningsordningen som gjelder, finner departementet ikke grunn til å skille mellom offentlige og private grunnskoler og videregående skoler mht plikt til individuell tilrettelegging. For private grunnskoler som godkjennes etter opplæringslovens (17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa) § 2-12 gjelder de samme kravene til individuell tilrettelegging.

Det kan reises spørsmål om hvordan diskriminerings- og tilgjengelighetsloven skal håndheves, med tanke på at det allerede foreligger et klage- og kontrollregime etter opplæringsloven. Departementet viser til at det foreslås at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven håndheves av likestillings- og diskrimineringsapparatet, jf. kapittel 14.5.3. Rammene for Likestillings- og diskrimineringsombudets og Likestillings- og diskrimineringsnemndas myndighet er fastlagt i diskrimineringsombudsloven (lov 17. juni 2004 nr. 34 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda). Det følger av loven § 7 at nemnda kan gi pålegg om stansing, retting og andre tiltak for å hindre en pågående diskriminering. Dersom et pålegg ikke etterleves, kan nemnda fastsette løpende tvangsmulkt, jf. § 8.

Likestillings- og diskrimineringsnemndas kompetanse er begrenset i forhold til andre forvaltningsmyndigheter. Nemnda kan ikke oppheve eller endre vedtak truffet av andre forvaltningsmyndigheter. Nemnda kan heller ikke gi pålegg om hvordan myndigheten til å treffe vedtak må utøves for ikke å komme i strid med de enkelte bestemmelsene om forbud mot diskriminering. De samme begrensningene vil ligge til grunn for nemndas forhold til myndighetene som forvalter, behandler klager og fører tilsyn med opplæringsloven. I tilfeller der myndigheten er begrenset, kan ombudet og nemnda likevel reise kritikk, gjennom uttalelse.

Begrensningene i ombudets kompetanse gjelder kun i forhold til enkeltvedtak fattet av andre forvaltningsmyndigheter, jf. omtale i Ot.prp. nr. 34 (2004-2005) om lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda, kapittel 8.2.4.3. Dersom ombudet mottar klage uten at klageadgangen etter opplæringslova, universitets- og høyskoleloven mv. er benyttet, må ombudet gi veiledning om at saken først må tas opp med de aktuelle myndigheter på vanlig måte, se også 10.6.4.1. Ombudet har således ikke adgang til

å gå inn i disse sakene, selv om enkeltvedtak ikke er fattet.

Departementet legger til grunn at et krav om individuell tilrettelegging i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven ikke går lenger enn opplæringslovens krav til skolens fysiske miljø og krav og særskilte regler i opplæringsloven for elever med nedsatt funksjonsevne. Når det gjelder spesialundervisning går opplæringsloven lengre i å slå fast rettigheter enn etter lovforslaget her, i og med at opplæringsloven ikke har begrensninger i forhold til at kravet skal være rimelig og vurderes opp mot en uforholdsmessighetsvurdering.

Departementet presiserer at forslaget ikke skal innskrenke rettigheter mv. etter sektorlovgivningen, herunder retten til å gå på nærskolen etter opplæringslova jf. uttalelsene fra Norsk forbund for utviklingshemmede og Foreningen for muskelsyke.

Departementet går inn for at plikten til individuell tilrettelegging også skal omfatte privatskoler, jf. privatskoleloven (lov 4. juli 2003 nr. 84 om private skolar med rett til statstilskot) § 2-4 annet ledd som henviser til opplæringslovens kapittel 9 a. Privatskoleloven henviser også til reglene om spesialundervisning i opplæringsloven, jf. privatskoleloven 3-6 første ledd.

Kravet om tilrettelegging av skolens fysiske miljø omfatter også skolefritidsordningen. Departementet legger til grunn at plikten til individuell tilrettelegging i skole og opplæringsinstitusjon også omfatter dette tilbudet.

#### *Individuell tilrettelegging i høyere utdanning*

Departementet går også inn for at institusjonene innen høyere utdanning skal ha en plikt til individuell tilrettelegging. Departementet anser høyere utdanning og institusjonenes ivaretagelse av kompetansebygging som av grunnleggende betydning både for den enkeltes videre liv og for samfunnet. Offentlige utdanningsinstitusjoner drives av fellesskapets midler, og private utdanningsinstitusjoner baserer seg på en kombinasjon av offentlig støtte og privat betaling. Departementet går derfor inn for at det stilles de samme krav om individuell tilrettelegging i offentlige og private utdanningsinstitusjoner.

Når det gjelder anførselene fra NTNU og Universitetet i Stavanger om at en plikt til individuell tilrettelegging lett vil kunne skje på bekostning av universell utforming, viser departementet til at universell utforming ikke i praksis vil kunne løse ethvert behov i enkelttilfeller for studenter med nedsatt funksjonsevne. Det er derfor viktig at plikten både

til universell utforming og plikten til individuell tilrettelegging oppfylles.

Departementet finner det ikke tydeliggjort på hvilken måte og i hvilken grad plikten til individuell tilrettelegging etter utvalgets forslag går lenger enn gjeldende rett etter universitets- og høyskoleloven. Både i universitets- og høyskoleloven § 4-3 femte ledd og i forslaget skal en vurdere *rimelighet*. I universitetsloven peker rimelighetsvurderingen på *hvor langt* institusjonen skal gå, og ikke hvorvidt selve tilretteleggingen av studiesituasjonen for studenter med særskilte behov er rimelig, slik det er foreslått av utvalget. At universitetsloven § 4-3 femte ledd også anvender begrepet *mulig*, er etter departementets vurdering ikke å anse som en innsnevring av rimelighetsvurderingen. Man kan vanskelig tenke seg at et tiltak for tilrettelegging vil bli ansett som rimelig dersom gjennomføringen av det viser seg umulig i praksis.

Departementet viser til at universitetsloven § 4-3 femte ledd er en videreføring av den tidligere universitetloven § 44 femte ledd, som ble tilføyd ved lov av 28. juni 2002 nr. 63. Lovendringen var et resultat av at Stortinget ønsket å presisere at funksjonshemmede har samme rett til utdanning som andre jf. Innst. S. nr. 337 (2000-2001). Det fremgår av forarbeidene (jf. Ot. prp. nr. 40 (2001-2002) Om endringer i lov av 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler) at bestemmelsen skal *sikre* funksjonshemmede og andre med særskilte behov mulighet til å ta utdanning på lik linje med andre. På dette grunnlaget kan departementet ikke se at forslaget om plikt til individuell tilrettelegging i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven stiller større krav til individuell tilrettelegging enn universitetsloven § 4-3 femte ledd.

Departementet støtter utvalgets forståelse om at bestemmelsen ikke regulerer retten til å komme inn på en spesiell skole eller utdanningsinstitusjon. Plikten oppstår først når en elev er opptatt på en skole- og utdanningsinstitusjon, eller når funksjonsevnen blir nedsatt i løpet av skole- eller studietiden. Dersom en annen tilsvarende skole i rimelig nærhet har et ferdig tilrettelagt opplegg og vedkommende får tilbud om å gå på denne skolen, kan dette være et moment ved uforholdsmessighetsvurderingen.

Departementet støtter utvalgets vurdering om at det vil kunne foreligge diskriminering i en søkesituasjon, der vilkårene for opptak er oppfylt, men vedkommende nektes inntak fordi dette vil kreve tilrettelegging. Departementet viser til at et behov for rimelig individuell tilrettelegging ikke er en legitim grunn til å nekte en elev eller student med nedsatt funksjonsevne opptak. Uforholdsmessig-

hetsbegrensningen kan likevel føre til at det er legitimt å avvise eleven eller studenten etter en konkret vurdering av forholdene ved den enkelte institusjon, sett opp mot søkerens særskilte behov. Departementet viser til at rekkevidden av plikten til individuell tilrettelegging må vurderes i lys av forholdene ved den enkelte institusjon. Hensynet til institusjonens særlige ansvar overfor eleven gjør seg sterkt gjeldende, og vil etter departementets mening få konsekvenser for hvilke tiltak som kan kreves.

Av plikten til individuell tilrettelegging følger at det skal foretas en konkret vurdering av tilretteleggingsbehovet i det enkelte tilfellet. Innholdet i en slik tilrettelegging kan eksempelvis være å gjøre fysiske tilpasninger mht fremkommelighet og orienteringsmuligheter. Et annet eksempel kan være å tilrettelegge kommunikasjon, tilpasse auditive og visuelle løsninger eller miljømessige forhold i skole- og utdanningsinstitusjonen. Formålet med plikten er å sikre et likeverdig- og likestilt skole- og utdanningstilbud for elever og studenter med nedsatt funksjonsevne.

#### 10.6.4.6 Barnehage

Barnehager gir i utgangspunktet et dagtilbud som varer over en lengre periode og barnehagetilbudet utgjør en vesentlig del av hverdagen til et barn. For barn med nedsatt funksjonsevne vil det være et stort behov for tilrettelegging på denne arenaen. Departementet foreslår derfor en plikt i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven til å foreta rimelig individuell tilrettelegging av barnehagetilbud for å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får likeverdige utviklings- og aktivitetsmuligheter. Departementet anser lovfesting av denne plikten i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven som en presisering og understrekning av det vernet barn med nedsatt funksjonsevne allerede har etter reglene i barnehageloven med forskrifter.

Departementet legger til grunn at plikten til individuell tilrettelegging etter forslaget her ikke går lenger enn barnehagelovens krav til det fysiske miljøet og tilrettelegging av barnehagetilbudet til barn med særskilte behov. Videre legges det til grunn at plikten til individuell tilrettelegging ikke skal innskrenke rettighetene etter barnehageloven.

Departementet viser til at rett til barnehageplass ikke er lovfestet, men kommunene er etter barnehageloven pålagt å gi barn med nedsatt funksjonsevne prioritet ved opptak i barnehage jf. barnehageloven (lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager) § 13. Prioritetsreglen gjelder ved opptak både i offentlig og privat barnehage.

Departementet understreker at barnehagen, under tilsyn av kommunen som barnehagemyndighet, er pålagt å ta hensyn til barnas funksjonsnivå. Plikten til individuell tilrettelegging skal sikre barn med nedsatt funksjonsevne gode utviklings- og aktivitetsmuligheter. Barnehagen skal ha et inkluderende fellesskap som møter barn med ulike forutsetninger, noe som innebærer at tilbudet skal tilrettelegges individuelt.

Kommunen har et særlig ansvar for barn i barnehage med særskilte behov, og skal legge til rette de sosiale, pedagogiske og/eller fysiske forhold i barnehagen. Departementet legger til grunn at det skal foretas en konkret vurdering av tilretteleggingsbehovet i det enkelte tilfellet. Dette innebærer for eksempel at tilrettelegging av kommunikasjon, fysiske forhold, stimulering og organisering av aktivitetstilbud skal tilpasses det enkelte barn med nedsatt funksjonsevne.

Departementet foreslår i tråd med utvalgets forslag at plikten til individuell tilrettelegging pålegges kommunen, og ikke den enkelte barnehage. Barnehageloven er bygget opp slik at det er kommunen som er pålagt det overordnede ansvaret for barn med nedsatt funksjonsevne, ikke den enkelte offentlige og private barnehage. Departementet legger videre til grunn for en slik bestemmelse at kommunene har ansvaret for økonomiske ekstrakostnader ved å gi barn med nedsatt funksjonsevne en prioritet.

Departementet støtter utvalgets presisering om at bestemmelsen ikke reduserer kommunens frihet til å vurdere i hvilken barnehage barnet skal tilbys plass. Ved vurderingen av hvilken barnehage som er best egnet, vil kommunen kunne ta hensyn til hvor det mest hensiktsmessig kan foretas individuell tilrettelegging for å imøtekomme barnets behov.

#### 10.6.4.7 Tjenestetilbud etter sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven

De overnevnte områdene som er foreslått omfattet av plikten til individuell tilrettelegging (arbeidsliv, skole- og utdanning og barnehage) er tilbud til alle i ulike faser i livet. Kommunale sosial- og helsetjenester derimot er tilbud til personer med særlige behov, for eksempel på grunn av nedsatt funksjonsevne. Den enkelte har etter sosial- og helselovgivningen rett på nødvendige og forsvarlige tjenester. Kommunen har en motsvarende plikt til å tilby tjenester tilpasset den enkeltes behov. Det er viktig å presisere at den nye diskriminerings- og tilgjengelighetsloven skal regulere hvorvidt det er skjedd diskriminering som følge av at eksisterende regler

ikke er fulgt opp. Den skal ikke regulere kommunenes helse- og sosialtjenester.

Kommunale helse- og sosialtjenester er av grunnleggende betydning for enkelte personer med nedsatt funksjonsevne. En plikt til individuell tilrettelegging der formålet er å sikre likeverd og hindre diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne vil kunne gi et annet vurderingsgrunnlag enn kravene som følger av sosial- og helselovgivningen. Departementet foreslår derfor at plikten til individuell tilrettelegging etter lovforslaget også skal omfatte tjenestetilbud etter sosialtjenesteloven (lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v.) og kommunehelsetjenesteloven (lov 19. november 1982 om helsetjenesten i kommunene) av varig karakter for den enkelte.

Eksempler på områder der plikt til individuell tilrettelegging etter forslaget vil gjelde er omfattende tjenester av varig karakter i egen bolig og boliger for barn og unge under 18 år som bor utenfor foreldrehjemmet som følge av behov for særskilt omsorg, herunder avlastningsbolig. Eksempler på tjenester som vanligvis vil falle utenfor plikten her er kommunale helsetjenester som fastlegeordning/ legevakt, fysioterapi, svangerskapskontroll utført av jordmor, helsestasjon og skolehelsetjeneste, da disse tjenestene generelt sett ikke anses å være av varig karakter. Pleie- og omsorgstjenester som gis i form av hjemmesykepleie, boform med heldøgns omsorg og pleie og sykehjemsplass, vil derimot i større grad kunne ha en varig karakter.

Utvalget har ikke avgrenset sitt forslag til kommunale tjenestetilbud som følger av lovverket. Departementet ser imidlertid at det er behov for å foreta en nærmere avgrensning av bestemmelsen av hensyn til klarhet og påregnelighet. Departementet antar at det er sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven som utgjør det mest aktuelle rammeverket for tjenestetilbud av varig karakter, og foreslår derfor at plikten begrenses til tjenestetilbud etter disse to lovene.

Utvalget har foreslått at plikten til individuell tilrettelegging skal avgrenses til enkelte tjenestetilbud som er særskilt rettet inn mot personer med nedsatt funksjonsevne. Sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven har ikke spesifikke krav om at kommunene skal ha særlige tilbud rettet mot denne gruppen. Avgrensningen er derfor ikke opprettholdt i departementets lovforslag.

Etter departementets vurdering må kommunens plikt til å foreta en rimelig individuell tilrettelegging etter forslaget ha som formål å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne får tjenestetilbud som er likeverdig med det andre får. Departemen-

tet foreslår at dette formålet kommer til uttrykk i lovteksten.

Plikten til individuell tilrettelegging er etter forslaget begrenset til rimelig individuell tilrettelegging som ikke innebærer en uforholdmessig byrde.

Hva den individuelle tilretteleggingen skal bestå i, må bero på en konkret vurdering av behovene til den personen tilretteleggingen gjelder. Departementet mener at en rettighetsfesting av kommunikasjon slik ISAAC Norge etterlyser, kan medføre at andre former for individuell tilrettelegging kan tolkes å ligge utenfor bestemmelsen.

Bestemmelsen skal virke verken innskrenkende eller utvidende i forhold til eksisterende sektorlovgivning og endrer ikke kommunens plikter etter sosial- og helselovgivningen. Hensikten er å styrke funksjonshemmedes rett til individuelt tilrettelagt tjenestetilbud ut fra et diskrimineringsperspektiv, slik at gruppen får et likeverdig tilbud med andre.

Regjeringen la i januar 2008 frem forslag om utvidelse av pasientombudsordningen til å omfatte de fleste av de kommunale helse- og sosialtjenester, jf. Ot. prp. nr 23 (2007-2008). Pasientombudet skal arbeide for å ivareta pasientens behov, interesser og rettssikkerhet overfor tjenesten. Personer med nedsatt funksjonsevne vil omfattes av ordningen i den grad de mottar, eller anmoder om helse- og sosialtjenester.

Formålet med den foreslåtte regelen er til dels et annet enn tilsvarende regler i helse- og sosiallovgivningen. Likestillings- og diskrimineringsombudet og -nemnda vil ha et diskrimineringsperspektiv for øyet ved håndhevingen av bestemmelsen. Når det gjelder ombudet og nemndas myndighet i forhold til andre forvaltningsorganer samt behovet for at ombudet gir veiledning om klage- og tilsynsordningene vises det til kommentarene i kapittel 10.6.4.1 og 10.6.4.5.

#### *10.6.4.8 Mangelfull tilrettelegging som diskriminering*

Departementet støtter utvalgets forslag om at brudd på plikten til individuell tilrettelegging skal anses som diskriminering. Departementet viser til at dette vil fremheve det menneskerettslige aspektet ved tilrettelegging og gi mulighet for hensiktsmessig håndheving av tilretteleggingskravet.

Departementet er kommet til at diskrimineringsperspektivet er viktig å ivareta og antar at det ikke vil være nok å plassere bestemmelsene om individuell tilrettelegging utelukkende i sektorlovgivningen. Departementet mener for eksempel det

ikke vil være en fullgod løsning å overlate håndhevingen til sektormyndighet som ofte kan mangle kompetanse om ikke-diskriminering.

En person som diskrimineres ved mangelfull individuell tilrettelegging, vil kunne henvende seg til likestillings- og diskrimineringsapparatet. Likestillings- og diskrimineringsnemnda, eller Likestillings- og diskrimineringsombudet kan i hastetilfeller, pålegge stansing, retting og andre tiltak som er nødvendige for å sikre at diskrimineringen opphører og for å hindre gjentakelse. Nemndas myndighet er imidlertid begrenset i forhold til andre for-

valtningsmyndigheter ved at nemnda ikke kan endre enkeltvedtak eller gi pålegg mv. om hvordan forvaltningsmyndighet skal brukes. Departementet antar derfor at det innenfor rammen av diskrimineringsombudsloven som regel bare vil være mest aktuelt for likestillings- og diskrimineringsapparatet å gi en uttalelse i saken, og ikke å gi pålegg om stansing eller retting.

Når det gjelder spørsmålet om brudd på plikten til individuell tilrettelegging skal utløse oppreisning mv. vises til kapittel 15.3.6.1.

## 11 Bevisbyrde. Arbeidsgivers opplysningsplikt i ansettelsessaker

### 11.1 Bevisbyrdespørsmål

#### 11.1.1 Innledning

Dersom det reises sak etter sivilrettelige regler som forbyr diskriminering, vil det etter ordinære prosessregler være saksøkeren som har bevisbyrden. I dette ligger at saksøkeren har både en bevisføringsplikt og en tvilsrisiko. Bevisføringsplikten innebærer at den som reiser saken må fremlegge tilstrekkelig dokumentasjon for at det har skjedd en forbigåelse, eller forskjellsbehandling, på grunn av nedsatt funksjonsevne. Det generelle utgangspunktet er at retten skal legge til grunn det mest sannsynlige faktum. At saksøker har tvilsrisiko innebærer at det går ut over denne parten dersom det fortsatt er uklart hva som fremstår som mest sannsynlig etter at alle bevisene er vurdert.

I saker om diskriminering vil det ofte fremtre som uklart hva som har vært det avgjørende for den handlingen som er foretatt eller om det har skjedd diskriminering. I diskrimineringslovgivningen er det derfor utviklet særlige regler om delt bevisbyrde. En regel om 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.

#### 11.1.2 Gjeldende rett

##### 11.1.2.1 Likestillingsloven

I Norge ble en regel om delt bevisbyrde først utviklet gjennom praksisen til Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling. Regelen ble nedfelt i likestillingsloven (lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene) i 1995, og endret i 2002. Den generelle regelen om delt bevisbyrde i lovens § 16 første ledd lyder slik:

«Hvis det foreligger omstendigheter som gir grunn til å tro at det har funnet sted direkte eller indirekte forskjellsbehandling i strid med bestemmelser i denne loven, skal det legges til grunn at slik forskjellsbehandling har funnet

sted, hvis ikke den ansvarlige sannsynliggjør at slik forskjellsbehandling likevel ikke har funnet sted. »

Bestemmelsen om delt bevisbyrde kommer til anvendelse på trakassering på grunn av kjønn, seksuell trakassering og ved instruks om å diskriminere eller trakassere. Videre gjelder delt bevisbyrde tilsvarende ved brudd på forbudet mot gjengjeldelse, jf. § 16 annet ledd.

##### 11.1.2.2 Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven (lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.) oppstiller i § 13-8 en regel om delt bevisbyrde for saker om diskriminering:

«Dersom arbeidstaker eller arbeidssøker fremlegger opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted diskriminering i strid med bestemmelse i dette kapittel, må arbeidsgiver sannsynliggjøre at det likevel ikke har funnet sted slik diskriminering eller gjengjeldelse.»

##### 11.1.2.3 Diskrimineringsloven

Diskrimineringsloven (lov 10. juni 2004 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.) har en generell regel om delt bevisbyrde i sivile saker, jf. lovens § 10. I de tilfellene det foreligger omstendigheter som gir grunn til å tro at det har funnet sted diskriminering, skal slik diskriminering anses som bevist, med mindre den som har utført handlingen sannsynliggjør at dette ikke er tilfelle. Regelen om delt bevisbyrde gjelder også i saker om brudd på forbudet mot trakassering og brudd på forbudet mot instruks om å diskriminere eller trakassere, samt i saker om brudd på forbudet mot gjengjeldelse.

##### 11.1.2.4 Boliglovgivningen

Delt bevisbyrde inngår i diskrimineringsforbudene i eierseksjonsloven (lov 23. mai 1997 nr. 31 om eierseksjoner), husleieloven (lov 29. mars 1999 nr. 17 om husleieavtaler), bustadbyggjelagslova (lov 6. juni 2003 nr. 38 om bustadbyggjelag) og

burettslagslova (lov 6. juni 2003 nr. 39 om burettslag).

### 11.1.3 EU

Gjennom praktiseringen av EU-retten har det utviklet seg en regel om delt bevisbyrde i saker om diskriminering på grunn av kjønn. Regelen ble kodifisert i EUs rådsdirektiv 97/80/EØF om bevisbyrde i saker om forskjellsbehandling på grunn av kjønn (bevisbyrdedirektivet). Etterfølgende direktiver på diskrimineringsfeltet inneholder et tilsvarende krav til delt bevisbyrde, blant annet EUs rådsdirektiv 2000/78/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling i arbeidslivet, artikkel 10. Det fastslås i artikkel 10 nr. 1 at prinsippene om delt bevisbyrde skal gjelde for direkte og indirekte diskriminering, men slik at medlemsstatene kan innføre regler om bevisførsel som er gunstigere for klageren.

### 11.1.4 Nordisk rett

#### 11.1.4.1 Dansk rett

Lov om forbud mot forskjellsbehandling i arbeidslivet (lov nr. 31 af 12/01/2005 om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.) har en regel om delt bevisbyrde i § 7a.

Hvis en person som der anser seg krenket ved at lovens forbud mot diskriminering er overtrådt, påviser faktiske omstendigheter som gir grunn til å anta at det utøves direkte eller indirekte diskriminering, påhviler det motparten å bevise at likebehandlingsprinsippet ikke er blitt krenket.

Reglene om delt bevisbyrde gjelder også ved brudd på forbudet mot trakassering og brudd på forbudet mot instruks om å diskriminere. Delt bevisbyrde er imidlertid ikke gjort gjeldende for saker om gjengjeldelse.

#### 11.1.4.2 Finsk rett

Lov om likebehandling (lag om likabehandling 20.1.2004/21) har en bestemmelse om delt bevisbyrde i § 17.

Dersom noen som har blitt utsatt for en handling i strid med lovens diskrimineringsforbud legger frem opplysninger som gir grunn til å tro at diskrimineringsforbudet er overtrådt, skal motparten påvise at forbudet ikke er overtrådt. Bestemmelsen gjelder ikke ved strafferettslig forfølgelse.

Delt bevisbyrde gjelder for brudd på forbudet mot direkte og indirekte diskriminering, forbudet mot trakassering og på forbud mot instruks om å diskriminere, men gjelder ikke ved brudd på forbudet mot gjengjeldelse.

#### 11.1.4.3 Svensk rett

Loven om forbud mot diskriminering (lag (2003:307) om förbud mot diskriminering) har en bestemmelse om delt bevisbyrde i lovens § 21. I henhold til denne bestemmelsen skal den som anser seg utsatt for diskriminering eller utsatt for gjengjeldelse påvise omstendigheter som gir grunn til å anta at hun eller han blir diskriminert eller utsatt for gjengjeldelse. Dersom slike omstendigheter foreligger, er det motparten som skal påvise at diskriminering eller gjengjeldelse ikke har forekommet. Innunder begrepet diskriminering tolkes også trakassering og instruks om å diskriminere, slik at delt bevisbyrde også gjelder i slike saker.

Tilsvarende regler om delt bevisbyrde inngår i lov om forbud mot diskriminering i arbeidslivet på grunn av funksjonsnedsettelse (lag (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder) § 24 a. Den samme regelen følger av lov om likebehandling av studenter i høyskolen (lag (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan) § 17 a.

### 11.1.5 Utvalgets forslag

Bevisbyrde er behandlet av utvalget i kapittel 10.13 på s. 204-206 i utredningen.

Utvalget foreslår en regel om delt bevisbyrde. Utvalget er imidlertid delt med hensyn til hvordan lovforslaget bør utformes. Utvalgets flertall (Buvik, Fjellanger, Larsen, Remen, Stenberg, Syse og Tøsebro) foreslår at prinsippet om delt bevisbyrde får anvendelse i saker om brudd på forbudet mot direkte og indirekte diskriminering, brudd på forbudet mot trakassering, brudd på forbudet mot instruks om å diskriminere eller trakassere og brudd på forbudet mot gjengjeldelse. Flertallet foreslår også at bestemmelsen om delt bevisbyrde kommer til anvendelse i saker om diskriminering i form av mangelfull tilrettelegging, dvs. ved brudd på plikten til generell tilrettelegging/universell utforming og brudd på plikt til individuell tilrettelegging. Denne formen for diskriminering er ifølge utvalget i prinsippet bare en presisering av en side ved det alminnelige diskrimineringsvernet, og bør etter utvalgets vurdering derfor bedømmes på samme måte som annen diskriminering.

Et mindretall i utvalget (Moshuus og Strøm) mener at bestemmelsen om delt bevisbyrde ikke bør gjelde i forhold til saker om brudd på plikten til generell tilrettelegging/universell utforming. Mindretallet viser til at bestemmelsen om universell utforming er en nyskapning i norsk rett, og at de hensyn som ellers begrunner delt bevisbyrde ikke gjør seg gjel-

dende i samme grad i forhold til denne bestemmelsen. Ifølge mindretallet er dette et område som ligger utenfor EU-direktivene om likebehandling. Mindretallet foreslår derfor at ordinære bevisbyrder skal gjelde for saker om plikt til generell tilrettelegging/universell utforming.

Mindretallet går også inn for at det av bestemmelsens ordlyd skal fremgå at det er den som mener seg krenket, etter de aktuelle diskrimineringsbestemmelsene, som må fremlegge opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted diskriminering. En slik presisering i ordlyden er ifølge mindretallet en synliggjøring av det ansvar den som mener seg krenket har til å fremlegge bevis før bevisbyrden går over til den andre parten, jf. arbeidsmiljølovens formulering av delt bevisbyrde, jf. § 13-8.

#### 11.1.6 Høringsinstansenes syn

En rekke høringsinstanser støtter utvalgets forslag om delt bevisbyrde, blant annet *Advokatforeningen*, *Norges Handikapforbund (NHF)*, *Hørselshemmedes Landsforbund (HLF)*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Synshemmede Akademikeres forening (SAF)*, *Vestlandske Blindeforbund*, *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)*, *Bamble kommune* og *Risør kommune*.

Advokatforeningen, NHF, HLF, SAF, Vestlandske Blindeforbund m.fl. støtter prinsippet om at delt bevisbyrde skal omfatte saker om brudd på plikten til generell tilrettelegging/universell utforming. HLF viser til regjeringens tiltredelseserklæring om at prinsippet om universell utforming skal legges til grunn for arbeidet med samfunnsmessig likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne, og mener at et krav om delt bevisbyrde vil styrke funksjonshemmedes muligheter til å prøve sin sak i forhold til brudd på plikten til generell tilrettelegging/universell utforming. Ifølge HLF vil en utvikling av standarder og eksempler på god praksis i forhold til universell utforming etter hvert gi et klarere bilde av hva begrepet universell utforming innebærer, og det vil bli tydeligere for partene hvordan kravet til tilgjengelighet skal være. HLF er enig i at styrkeforholdet mellom partene ofte er skjevt og at den diskriminerte som oftest er den svakeste part. SAF mener at delt bevisbyrde også i saker som gjelder diskriminering som følge av manglende universell utforming vil bidra til at offentlig og privat virksomhet rettet mot allmennheten tar plikten til universell utforming på alvor.

Regjeringsadvokaten er av den oppfatning at regler om delt bevisbyrde – etter mønster av

arbeidsmiljøloven § 55, likestillingsloven § 16 og diskrimineringsloven § 10 - er uheldige, og uttaler:

«Etter Regjeringsadvokatens syn knytter det seg store betenkeligheter ved å etablere en slik bevisbyrderregel utenfor ansettelses- og arbeidsforhold. (Også i arbeidsforhold knytter det seg for øvrig betenkeligheter til en slik regel, noe Regjeringsadvokaten har gitt uttrykk for i sin høringsuttalelse til NOU 2003: 2, skjerpet vern mot diskriminering i arbeidslivet). I arbeidsmiljøloven er regelen begrunnet med forskjell i styrkeforhold mellom partene samt behov for å bevisstgjøre arbeidsgiver sine ansettelsesprosedyrer.»

Regjeringsadvokaten viser til at det utenfor ansettelsessaker ikke nødvendigvis er ulike styrkeforhold mellom partene. I slike saker kan det ifølge Regjeringsadvokaten være uklart hvilke omstendigheter klageren må påvise (hva som gir grunn til å tro at det har funnet sted diskriminering) og hvilket faktum den innklagede må sannsynliggjøre. Regjeringsadvokaten antar at det kan være vanskelig å finne en reell todeling på noe som for retten i realiteten fremstår som samme bevisstema.

*Skedsmo kommune* er skeptisk til forslaget om å innføre en regel om delt bevisbyrde.

*NHO*, *KS* og *NAVO* støtter mindretallets forslag om at bestemmelsen om delt bevisbyrde ikke bør gjelde i saker om brudd på plikten til generell tilrettelegging/universell utforming, og foreslår at ordinære bevisregler skal gjelde for saker vedrørende universell utforming. *KS* viser til at utvalgets lovforslag om plikt til generell tilrettelegging/universell utforming er en nyskapning i norsk rett, og at de hensyn som ellers begrunner delt bevisbyrde ikke i samme grad gjør seg gjeldende i forhold til denne bestemmelsen. Videre ligger disse forhold utenfor EU-direktivene om likebehandling. Mindretallets forslag støttes også av *Sarpsborg kommune*.

*Statsbygg* er usikre på betydningen av regelen om delt bevisbyrde i saker om plikt til generell tilrettelegging/universell utforming, og ber om at departementet klargjør hva det innebærer.

Videre mener Advokatforeningen, *NAVO*, *NHO* og *KS* at bestemmelsens ordlyd i større grad bør synliggjøre det ansvar den som mener seg krenket har til å fremlegge bevis før bevisbyrden går over til den andre parten, og viser til at den formuleringen som er brukt i arbeidsmiljøloven § 13-8 er mer klargjørende og presis. *KS* understreker viktigheten i at bestemmelsen gir en beskrivelse som er dekkende og også forklarende i seg selv, i forhold til begge parter. Både den krenkedes plikter og ansvar for å fremlegge informasjon, og den ansvar-



liges plikt til sannsynliggjøring, bør ifølge KS fremkomme tydelig. Også *Sarpsborg kommune* støtter mindretallets forslag vedrørende bestemmelsens ordlyd.

### 11.1.7 Departementets vurdering

Regelen om delt bevisbyrde vil være et unntak fra de alminnelige sivilrettslige regler om bevisbyrde. Begrunnelsen er at særlige hensyn gjør seg gjeldende i saker om diskriminering. I saker om diskriminering vil det ofte fremtre som uklart hva som har vært det avgjørende for den handlingen som er foretatt eller om det har skjedd diskriminering. I slike saker vil styrkeforholdet mellom partene ofte være skjevt i den diskriminertes disfavør. Det kan dreie seg om diskriminering i boligforhold eller i forbindelse med kjøp av varer eller tjenester, inngang til utesteder mv. Det vil ofte være vanskelig å bedømme om det har skjedd diskriminering ettersom de reelle grunnene for handlingen kan være uklare eller skjulte. I de fleste tilfeller vil den som påstås å ha diskriminert være den sterkeste parten, og samtidig være den eneste som har opplysninger om hva som faktisk har skjedd. For eksempel vil det i en ansettelsessituasjon bare være arbeidsgiver som vet hvilke hensyn som var avgjørende ved valget av en arbeidssøker. Av disse hensyn er en regel om delt bevisbyrde ansett nødvendig for å effektivisere diskrimineringsvernet.

På denne bakgrunn foreslår departementet i likhet med utvalget en bestemmelse om delt bevisbyrde i saker om diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. En regel om delt bevisbyrde er etter departementets syn nødvendig for å styrke vernet mot slik diskriminering, og sikre en effektiv håndheving av loven. Departementet mener at en slik regel er hensiktsmessig for å tydeliggjøre at innklaget eller saksøkt part i saker om diskriminering bør ha et særlig ansvar for å bidra til sakens opplysning.

Departementet viser til at delt bevisbyrde i diskrimineringssaker inngår i EUs rådsdirektiv 2000/78/EF og følger på arbeidslivets område allerede av arbeidsmiljøloven. Departementet antar at behovet for effektivisering av vernet vil gjøre seg tilsvarende gjeldende på andre samfunnsområder. Gjennom innføring av en lovbestemmelse om delt bevisbyrde sikres også harmoni med annen diskrimineringslovgivning.

Departementet understreker behovet for et effektivt diskrimineringsvern, og kan således ikke støtte synspunktene fra Regjeringsadvokaten. Departementet viser til at det er erfaringer med delt bevisbyrde utenfor arbeidslivets område etter

andre diskrimineringslover, som likestillingsloven og diskrimineringsloven. Dessuten er delt bevisbyrde også innført på andre områder enn arbeidslivet gjennom blant annet EUs rådsdirektiv 2000/43/EF om prinsippet om likebehandling uavhengig av rase eller etnisk opprinnelse.

Regelen om delt bevisbyrde innebærer i utgangspunktet at både bevisføringsansvaret og tvilsrisikoen ligger på klager eller saksøker, i tråd med alminnelige bevisprinsipper. I første omgang må det fremlegges faktiske opplysninger eller pekes på omstendigheter som «gir grunn til å tro» at det har skjedd diskriminering. Også opplysninger fremlagt av andre enn klager selv, for eksempel Likestillings- og diskrimineringsombudet, kan komme i betraktning. Regelen om delt bevisbyrde innebærer imidlertid en lemping av klagers eller saksøkers bevisføringsansvar, ettersom «grunn til å tro» ikke er et krav til sannsynlighetsovervekt. Samtidig er det klart forutsatt at en påstand i seg selv ikke er tilstrekkelig; denne må underbygges av de faktiske omstendighetene i saken.

Det sentrale ved regelen om delt bevisbyrde er at det skal mindre til før bevisføringsansvaret går over på innklaget eller saksøkt part. Dette er ikke ansett for å være et vesentlig avvik fra gjeldende prinsipper. I praksis vil ansvaret for å fremlegge bevis skifte mellom partene også etter alminnelige regler. Dersom det legges frem bevis som underbygger den ene partens fremstilling, vil den andre parten ofte måtte fremlegge andre bevis for å hindre at motpartens fremstilling legges til grunn som mest sannsynlig.

Følgen av at det foreligger opplysninger som «gir grunn til å tro» at det har skjedd diskriminering, er at bevisføringsansvaret går over på innklagede eller saksøkte. Vedkommende har nå ansvaret for å sannsynliggjøre at det likevel ikke har skjedd diskriminering, på tross av hva de foreliggende omstendighetene har gitt grunn til å tro. Ved avsluttet bevisføring gjelder den alminnelige regelen om at det mest sannsynlige faktum skal legges til grunn. Ved tvil skal imidlertid tvilen gå utover innklagede eller saksøkte. Dette er et unntak fra det alminnelige utgangspunktet. De særskilte reglene om tvilsrisiko har etter departementets vurdering først og fremst teoretisk interesse. I de aller fleste tilfeller vil det etter endt bevisføring peke seg ut hva som er mest sannsynlig, og da legges dette til grunn. Regelen vil i prinsippet bare få betydning der det foreligger absolutt tvil, med andre ord der to saksforhold er like sannsynlige.

Departementet foreslår i likhet med utvalget at regelen om delt bevisbyrde skal komme til anven-

delse i saker om direkte og indirekte diskriminering etter lovforslaget.

Dernest foreslår departementet at delt bevisbyrde også skal gjelde i saker om trakassering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Delt bevisbyrde gjelder allerede for trakassering på grunn av funksjonshemming i arbeidslivet, jf. arbeidsmiljøloven § 13-8. Delt bevisbyrde gjelder også ved seksuell trakassering, trakassering på grunn av kjønn og trakassering på grunn av etnisitet, religion mv. på alle samfunnsområder. Hensynet til et effektivt lovvern ved trakassering på grunn av nedsatt funksjonsevne tilsier at delt bevisbyrde også bør gjelde i disse tilfellene.

De samme hensyn som taler for delt bevisbyrde i saker om trakassering, taler også for delt bevisbyrde i saker om instruks om å diskriminere eller trakassere på grunn av nedsatt funksjonsevne. Departementet foreslår derfor at delt bevisbyrde også skal gjelde for slike saker. Saker om brudd på forbudet mot gjengjeldelse har en nær sammenheng med en forutgående diskrimineringssak. Departementet foreslår derfor i likhet med utvalget at delt bevisbyrde også skal anvendes i saker om gjengjeldelse. Det vises til at delt bevisbyrde også gjelder ved gjengjeldelse etter likestillingsloven, arbeidsmiljøloven og diskrimineringsloven.

Et annet spørsmål er om delt bevisbyrde skal anvendes i saker om tilrettelegging etter departementets lovforslag om plikt til individuell tilrettelegging i § 12, og om plikt til generell tilrettelegging i § 9. Departementet mener at disse reglene er viktige for å effektivisere vernet mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Manglende tilrettelegging på de områdene som reguleres av §§ 9 og 12 vil være diskriminering. Etter departementets syn er det behov for å effektivisere vernet ved en regel om delt bevisbyrde også i disse tilfellene. Også her vil styrkeforholdet mellom partene oftest være skjevt.

For å gi et effektivt vern bør delt bevisbyrde derfor også gjelde i saker om brudd på plikten til både generell tilrettelegging (universell utforming) og brudd på plikten til individuell tilrettelegging. Et forhold som kan tilsi delt bevisbyrde er at den saksoekte har mer informasjon om for eksempel kostnadsberegninger, mulig tekniske løsninger som har vært vurdert osv., sett i forhold til den uforholdsmessighetsvurderingen som skal foretas. Departementet kan således ikke støtte mindretallets forslag om at delt bevisbyrde ikke skal gjelde ved brudd på plikten til generell tilrettelegging.

Departementet mener at det i saker etter §§ 9 og 12 om generell tilrettelegging (universell utfor-

ming) vil være et liknende skifte av bevisføringsansvaret som for andre diskrimineringssaker følge av reglenes oppbygging. Departementet antar i likhet med utvalgets flertall at klager eller saksøker relativt enkelt vil kunne peke på faktiske omstendigheter som viser at vedkommende ble rammet av mangelfull tilrettelegging. Dette vil ofte fremgå direkte av de fysiske forholdene. Etter reglenes oppbygging vil mangelfull fysisk tilrettelegging i strid med lovens krav utgjøre diskriminering, med mindre tiltaket ville medført en uforholdsmessig byrde for virksomheten. Dersom virksomheten påberoper seg uforholdsmessig byrde, ville også alminnelige prinsipper etter departementets vurdering medført et skifte av bevisføringsansvaret.

Departementet støtter ikke mindretallets forslag om at det skal fremgå av bestemmelsens ordlyd at det er den som mener seg krenket etter de aktuelle diskrimineringsbestemmelsene som må fremlegge opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted diskriminering. Selv om mindretallets forslag til ordlyd er i tråd med arbeidsmiljøloven § 13-8, er formuleringene av bevisbyrdekravene i likestillingsloven og diskrimineringsloven på dette punkt etter departementets vurdering bedre egnet. Slik kravet er formulert i flertallets forslag og i likestillingsloven og diskrimineringsloven, åpnes det for at også opplysninger som er innhentet av Likestillings- og diskrimineringsombudet eller av Likestillings- og diskrimineringsnemnda, kan legges til grunn for å oppfylle beviskravet. I ombudets faktagrunnlag vil imidlertid opplysninger som sannsynliggjør at forskjellsbehandling har funnet sted ofte foreligge fra klagerens side.

Det vises ellers til § 13 i lovutkastet.

## **11.2 Arbeidsgivers opplysningsplikt i ansettelsessaker**

### **11.2.1 Innledning**

Spørsmålet om det bør være opplysningsplikt for arbeidsgiver overfor arbeidstakeren ved tilsetting bør ses i sammenheng med forslaget om delt bevisbyrde, jf. kapittel 11.1.

### **11.2.2 Gjeldende rett**

I ansettelsessaker gjelder det etter likestillingsloven § 4 tredje ledd en plikt for arbeidsgiver til skriftlig å opplyse om hvilke konstaterbare kvalifikasjoner for arbeidet den som ble ansatt har, dersom en annen arbeidssøker krever dette. En tilsvarende regel om opplysningsplikt er innført i

arbeidsmiljøloven § 13-7. Arbeidsmiljølovens regel innebærer at det allerede gjelder en opplysningsplikt i forhold til arbeidssøker som mener seg forbigått i strid med forbudet mot diskriminering på grunnlag av «funksjonshemming». Diskrimineringsloven har en tilsvarende regel i § 11.

Reglene om opplysningsplikt i ansettelsessaker anses viktige for rettssikkerheten og nødvendige for å effektivisere diskrimineringsvernet ved ansettelser. Ved å gi en arbeidssøker som mistenker seg urettmessig forbigått innblikk i visse opplysninger, får vedkommende bedre grunnlag for bedømme om det er grunnlag for klage eller søksmål.

### 11.2.3 Utvalgets forslag

Arbeidsgivers opplysningsplikt er behandlet av utvalget i kapittel 10.14 på s. 206-207 i utredningen.

Utvalget foreslår en regel i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven om at arbeidssøker som mener seg forbigått i strid med forbudet mot direkte eller indirekte diskriminering, kan kreve at arbeidsgiveren skriftlig opplyser om utdanning, praksis og andre klart konstaterbare kvalifikasjoner for arbeidet hos den som ble ansatt.

Ifølge utvalget vil en slik regel være i tråd med løsningen i likestillingsloven og diskrimineringsloven og fremme harmoni i reguleringen. Utvalget viser til at opplysningsplikten legger til rette for en tidlig avklaring av om det er grunnlag for klage eller søksmål. Utvalget viser til at opplysningsplikten på denne måten kan virke konflikt- og prosessdempende, noe som også er i arbeidsgivers interesse.

Utvalget foreslår at denne regelen også skal gjelde ved manglende individuell tilrettelegging, jf. utvalgets forslag til § 10.

### 11.2.4 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg nærmere om dette forslaget.

### 11.2.5 Departementets vurdering

Departementet foreslår at det innføres en bestemmelse i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven om at en arbeidssøker som mener seg forbigått i

strid med forbudet mot direkte eller indirekte diskriminering, i tråd med utvalgets forslag kan kreve skriftlige opplysninger fra arbeidsgiveren. I tråd med utvalgets forslag foreslår departementet at opplysningsplikten bare omfatter nærmere bestemte opplysninger og bare opplysninger knyttet til den personen som ble ansatt. Det kan kreves opplysninger om vedkommendes «utdanning, praksis og andre klart konstaterbare kvalifikasjoner». Arbeidsgiver er ikke pliktig til å oppgi øvrige opplysninger eller sine vurderinger av kvalifikasjoner og opplysninger, noe som innebærer at vurderinger av for eksempel søkerens «egnethet», faller utenfor. Departementet foreslår i likhet med utvalget at opplysningsplikten kun skal gjelde ved ansettelser, noe som innebærer at utvelgelser til annen kompetanseutvikling eller forfremmelser som ikke er basert på en ansettelsesprosess ikke er omfattet av plikten, jf. forarbeidene til arbeidsmiljøloven i Ot.prp. nr. 104 (2002-2003) kapittel 8.8.4, s. 47-48.

Adgangen til å kreve visse opplysninger i saker om diskriminering ved ansettelse vil virke i sammenheng med regelen om delt bevisbyrde. Dersom arbeidssøkeren ved klage eller søksmål fremlegger opplysninger som viser at den som ble ansatt hadde dårligere kvalifikasjoner, kan dette gi grunn til å tro at diskriminering har skjedd.

I offentlig sektor har arbeidssøkere allerede rett til å gjøre seg kjent med opplysninger om andre søkeres utdanning og praksis, som gjerne er sammenfattet i en utvidet søkerliste. Denne retten følger av forvaltningslovforskriften (forskrift 12. desember 2006 nr. 1456 til forvaltningsloven) § 15 om utvidet søkerliste, og § 17 om partens rett til å gjøre seg kjent med opplysninger om andre søkere, som er gitt i medhold av forvaltningsloven (lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker) § 3 og § 19. Regelen om opplysningsplikt i saker om ansettelse vil dermed primært ha betydning i privat sektor.

Utvalget har foreslått at arbeidsgiveren også skal ha opplysningsplikt ved manglende individuell tilrettelegging i arbeidslivet etter utvalgets lovforslag § 10 første ledd. Departementet er enig i utvalgets forslag om at arbeidsgiveren også skal ha opplysningsplikt ved manglende individuell tilrettelegging i arbeidslivet og har innarbeidet dette i lovutkastet § 14.

## 12 Organisasjoner som fullmektig og prosessfullmektig i diskrimineringsaker

### 12.1 Innledning

En person som mener seg diskriminert, vil ofte ha behov for hjelp både i forbindelse med klage til forvaltningsapparatet og hvis vedkommende bringer saken inn for domstolene. I en del tilfeller ville saken neppe kommet opp hvis det ikke hadde vært for støtten fra for eksempel en interesseorganisasjon. Spørsmålet i dette kapitlet er om de gjeldende reglene i forvaltningsloven (lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker) og tvisteloven (lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister), er tilstrekkelig til å ivareta de spesielle behovene for assistanse i diskrimineringsaker, eller om det er grunn til å innføre spesialregler på dette området. En mulig løsning kan være å innføre en utvidet adgang for parten til å bruke organisasjoner som fullmektig i forvaltningssaker og prosessfullmektig i saker etter tvisteloven. Forholdet til straffeprosessloven (lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker) blir ikke behandlet i dette kapitlet.

### 12.2 Gjeldende rett

#### 12.2.1 Innledning

Nedenfor er organisasjoners rolle etter gjeldende rett relativt kort beskrevet. For en mer utfyllende beskrivelse vises det til Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven).

#### 12.2.2 Organisasjoners rolle i forvaltningsprosessen

##### 12.2.2.1 *Partsstilling*

Organisasjoner kan i enkelte tilfeller selv regnes som part i saken. Dette gjelder etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e når vedtaket formelt er rettet mot organisasjonen eller saken direkte gjelder organisasjonen. Den blir derimot ikke part i saken kun av den grunn at sakens tema ligger innenfor organisasjonens formål. I slike tilfeller vil imidlertid organisasjonen kunne ha rettslig klage-

interesse etter forvaltningsloven § 28 og dermed bli part i klagesaken. Viktige momenter i vurderingen av om organisasjonen har rettslig klageinteresse vil være organisasjonens formål og tilknytning til saken samt medlemstall og representativitet.

##### 12.2.2.2 *Fullmektig*

Organisasjonen kan også opptre som fullmektig etter forvaltningsloven § 12 og dermed utøve partsrettigheter på vegne av parten på alle trinn i saken. I § 12 annet ledd heter det at

«[s]om fullmektig kan brukes enhver myndig person eller en organisasjon som vedkommende er medlem av».

Det er med andre ord et vilkår for å kunne bruke en organisasjon som fullmektig at parten selv er medlem av organisasjonen. Det er også forutsatt i forarbeidene at organisasjonen må ha et formål som knytter seg til saken, jf. Ot.prp. nr. 38 (1964-1965) Om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker, s. 35 og 51.

I arbeidsmiljøloven § 13-10 er det gjort unntak fra kravet om at parten må være medlem av organisasjonen for at den skal kunne opptre som fullmektig i saken. Bestemmelsen kom i sin tid inn i den daværende lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. § 54 K som en følge av EUs rådsdirektiv 2000/78/EF, se Ot.prp. nr. 104 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. (likebehandling i arbeidslivet) m.m. kapitlene 3.1 og 8.11. Den samme løsningen er valgt i diskrimineringsloven § 12. Reglene kom som en følge av EUs rådsdirektiv 2000/43/EF om likebehandling uavhengig av rase eller etnisk opprinnelse artikkel 7 nr. 2, se nærmere Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) kapittel 14.3. Likestillingsloven har ingen tilsvarende særregel.

#### 12.2.3 Organisasjoners rolle i sivilprosessen

##### 12.2.3.1 *Søksmålsadgang og partsstilling*

Dersom en organisasjon oppfyller søksmålsbetingelsene i tvisteloven §§ 1-3 og 1-4, vil organisasjo-

nen være part i saken. Kravene til rettslig interesse etter tvisteloven er langt på vei de samme som kravene til rettslig klageinteresse etter forvaltningsloven § 28, se ovenfor. I tvisteloven § 1-4 første ledd sies det uttrykkelig at

«[f]oreninger og stiftelser kan reise søksmål i eget navn om forhold som det ligger innenfor organisasjonens formål og naturlige virkeområde å ivareta, når vilkårene ellers i § 1-3 er oppfylt».

Etter § 1-3 er det for det første et vilkår at det dreier seg om et «rettskrav», med andre ord et krav underlagt rettslig regulering. Saksøkeren må for det andre ha et «reelt behov for å få kravet avgjort i forhold til saksøkte». Søksmål fra organisasjoner og foreninger har ofte blitt brukt hvor det foreligger fellesskapsinteresser, eller hvor flere personer har samme eller liknende interesse i saken.

#### 12.2.3.2 Gruppesøksmål og grupperepresentasjon

Et alternativ til at organisasjonen selv går til søksmål, vil være gruppesøksmål etter reglene i tvisteloven kapittel 35. Gruppesøksmål er i § 35-1 annet ledd definert som

«søksmål som føres av eller mot en gruppe på samme eller vesentlig likt faktisk og rettslig grunnlag, og som er godkjent av retten som gruppesøksmål».

Diskrimineringsaker er nevnt som en type saker som kan være aktuelle for gruppesøksmål i Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) Om lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven), s. 323 første spalte. Blant hensynene bak reglene kan nevnes at en slik fellesbehandling vil bli langt billigere både for partene og for domstolssystemet enn om samme spørsmål skal avgjøres i en rekke enkeltsaker. I tillegg øker det mulighetene for en konsekvent domstolspraksis, slik at man får en klar avgjørelse av omstridte spørsmål. Gruppesøksmål kan etter tvisteloven § 35-3 reises av:

- a) enhver som fyller vilkårene for å være gruppe-medlem hvis søksmålet fremmes, eller
- b) foreninger og stiftelser, samt offentlige organer med oppgave å fremme særskilte interesser, når søksmålet ligger innenfor deres formål og naturlige virkeområde etter § 1-4».

Foreninger, stiftelser og offentlige organer som omtalt i § 35-3 første ledd bokstav b kan dessuten være grupperepresentant etter reglene i § 35-9.

Grupperepresentanten ivaretar gruppens rettigheter og plikter i søksmålet, jf. § 35-9 første ledd.

#### 12.2.3.3 Prosessfullmektig

En representant for en organisasjon vil også kunne opptre som prosessfullmektig for en part i sivile saker. Dette vil typisk kunne skje ved at organisasjonen stiller med advokat for parten, jf. reglene i tvisteloven § 3-3. Andre myndige personer enn advokater kan i en viss grad brukes i saker for tingretten og lagmannsretten, jf. § 3-3 annet og fjerde ledd.

I diskrimineringsloven er det i § 12 gitt en klar hjemmel for at en organisasjonsrepresentant kan opptre som prosessfullmektig i saker etter diskrimineringsloven, uten at retten må ta stilling til dette fra sak til sak. Det kreves ikke at den som skal opptre som prosessfullmektig er ansatt i eller medlem av organisasjonen. Det kreves heller ikke at vedkommende er advokat. Parten stilles dermed friere enn etter tvistemålslovens og tvistelovens regler i valget av prosessfullmektig. Det er uvisst om særregelen medfører noen endring i forhold til den tidligere domstolspraksisen.

#### 12.2.3.4 Hjelpeintervensjon og partshjelp

En tredje mulighet er at organisasjonen trer inn som partshjelp (tidligere kalt hjelpeintervenient, jf. tvistemålsloven (1915) §§ 75-76) i saken etter reglene i tvisteloven § 15-8. Partshjelp går ut på at en tredjeperson, i dette tilfellet en organisasjon, som har rettslig interesse i at den ene parten vinner, opptre til støtte for denne parten. Partshjelpe- ren er ikke part i saken, men opptre i saken og utøver visse rettigheter mer eller mindre på linje med en part. I tvisteloven skilles det mellom partshjelp og adgangen til å tre inn som part i saken (tidligere kalt sterk hjelpeintervensjon) etter § 15-3. Partshjelp og adgangen til å tre inn som part i saken er berørt i ulik grad av søksmålet og har også ulike prosessuelle rettigheter.

I § 15-7 første ledd bokstav b er det uttrykkelig sagt at partshjelp skal tillates for:

«foreninger og stiftelser, samt offentlige organer med oppgave å fremme særskilte interesser, i sak som ligger innenfor deres formål og naturlige virkeområde etter § 1-4».

I tillegg er foreninger og organisasjoner gitt adgang til å gi skriftlige innlegg til retten for å belyse allmenne interesser en sak reiser, når dette ligger innenfor rammene av deres formål og naturlige virkeområde, jf. § 15-8.

### 12.3 Utvalgets forslag

Når det gjelder spørsmålet om organisasjoners rolle i forvaltnings- og sivilprosessen, deler utvalget seg i et flertall (Buvik, Fjellanger, Larsen, Remen, Stenberg, Syse og Tøssebro) og et mindretall (Moshuus og Strøm), se NOU 2005: 8 s. 207-208. Flertallets inntrykk fra andre land er at

«organisasjoner som arbeider på feltet, fokuserer nettopp på å bringe prinsipielle og viktige saker inn for domstolene. Organisasjonene har mulighet til, og interesse i, å konsentrere sin innsats og rettshjelp om slike saker».

Flertallet foreslår derfor en regel (§ 14 i utvalgets lovutkast) etter modell av diskrimineringsloven § 12:

«Som fullmektig i forvaltningssak etter loven her kan brukes en organisasjon som helt eller delvis har til formål å arbeide mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne.

Som prosessfullmektig i saker for domstolene etter loven her kan brukes en person utpekt av og med tilknytning til en organisasjon som helt eller delvis har til formål å arbeide mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Dette gjelder ikke i saker som nevnt i tvistemålsloven § 44 første ledd.

Retten kan nekte å godta en prosessfullmakt hvis det etter rettens skjønn er fare for at prosessfullmektigen ikke har tilstrekkelige kvalifikasjoner til å ivareta partens interesser på en tilfredsstillende måte.

En prosessfullmektig skal ved siden av fullmakt som nevnt i tvistemålsloven § 46, til samme tid fremlegge skriftlig orientering fra organisasjonen om prosessfullmektigens kvalifikasjoner».

Mindretallet støtter forslaget om organisasjoners adgang til å opptre som fullmektig i forvaltningssaker, men foreslår at andre, tredje og fjerde ledd om prosessfullmektiger i saker for domstolene utgår. Mindretallet viser til at tvistemålsloven allerede har tilstrekkelige regler om prosessfullmektiger. Mindretallet viser også til at reglene om gruppesøksmål og småkravsprosess i den nye tvisteloven minsker behovet for særbestemmelser.

### 12.4 Høringsinstansenes syn

Kun et fåtall av høringsinstansene har uttalt seg om forslaget. *Østfold fylkeskommune*, *Rådene for funksjonshemmede i Bamble kommune og Kvam kommune*, *Hørselshemmedes Landsforbund*, *Vestlandske Blindforbund*, *Norges Diabetesforbund*, *Mental*

*Helse og HIV Norge* støtter flertallets forslag. Flere av instansene peker på at reglene vil sikre at partens interesser blir ivaretatt av personer som kan sette seg inn i den situasjonen parten befinner seg i. *Hørselshemmedes Landsforbund* uttaler i den forbindelse:

«I saker som gjelder diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne har organisasjonene en kompetanse som ikke kan forventes av juridiske fagpersoner».

*Mental Helse* fremhever også at

«[m]ange personer med psykiske lidelser har både problemer med å nå fram i rettsapparatet, og til å forklare sin egen situasjon».

Også *Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS)* stiller seg i utgangspunktet positiv til forslaget om å innføre særregler på dette området og uttaler følgende:

«Organisasjoner som helt eller delvis har til formål å arbeide med diskrimineringssspørsmål vil kunne gi verdifull bistand til den diskriminerte part og dermed fremme effektiv håndheving av vernet».

YS uttrykker imidlertid bekymring for at slike særregler

«i visse sammenhenger kan utløse kompetansestrid mellom arbeidstakerorganisasjonene og funksjonshemmedes organisasjoner. Vårt medlemsforbund KFO (som organiserer ansatte innen offentlig tjenesteyting) har i den forbindelse spesielt fremhevet arbeidstakerorganisasjonenes rettigheter og ansvar i hovedavtalen».

*Justisdepartementet* uttaler at det

«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».

*Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)* støtter mindretallets forslag, med andre ord at det ikke skal kreves at parten er medlem i organisasjonen for å kunne bruke den som fullmektig i en forvaltningssak, men at særreglene for valg av prosessfullmektig i saker for domstolene utgår. Det samme gjør *Arbeidsgiverforeningen NAVO*, *KS* og *Advokatforeningen*. Flere av instansene fremhever at reglene i den nye tvisteloven minsker behovet for denne typen særregler. Dersom særreglene vedtas, mener NHO subsidiært at det vil være

uheldig å plassere dem i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. NHO uttaler at det er uheldig å ha prosessregler spredd rundt omkring i lovgivningen og foreslår derfor at særreglene bør plasseres i den nye tvisteloven. *Handels- og Servicenærings Hovedorganisasjon* og KS uttaler seg i samme retning. HIV Norge mener derimot at reglene må plasseres i tilgjengelighets- og diskrimineringsloven:

«Dersom det kun følger av Tvistemålsloven at organisasjoner har rett til å opptre som fullmektiger vil denne informasjonen ikke nå ut til de som skal beskyttes av loven».

## 12.5 Departementets vurdering

Det kom frem under høringen at spørsmålet om organisasjoner som fullmektig og prosessfullmektig i diskrimineringsaker har to sider. For det første må det vurderes om det er ønskelig med særregler, eller om de gjeldende reglene i forvaltningsloven og tvisteloven ivaretar behovet godt nok. For det andre, hvis man kommer til at det er ønskelig med særregler, må man ta stilling til hvor disse reglene skal plasseres. Hører de mest naturlig hjemme i forvaltningsloven og tvisteloven, eller bør de stå i tilgjengelighets- og diskrimineringsloven?

Når det gjelder det første spørsmålet, om det er behov for særregler, kan det være gode grunner for å vurdere forvaltningsprosessen og sivilprosessen ulikt. I forvaltningsloven § 12 er det uttrykkelig sagt at parten må være medlem av organisasjonen for å kunne bruke den som fullmektig i saken. I tvisteloven er regelen vagere formulert. Her er det retten som skal ta stilling til om «annen myndig person» skal kunne brukes som prosessfullmektig, jf. tvisteloven § 3-3. På den ene siden gjør dette regelen mer fleksibel blant annet i forhold til medlemskravet. På den annen side er adgangen til å bruke organisasjoner som fullmektig ikke uttrykkelig regulert. Dette kan igjen føre til at parten ikke tenker over muligheten for å bli representert av en organisasjon.

I diskrimineringsloven ble det valgt å gi særregler på begge disse områdene. I arbeidsmiljøloven er det derimot bare gjort unntak for medlemskravet i forvaltningsloven, og i likestillingsloven er det ikke gitt noen særregler. Lovverket er med andre ord lite konsistent.

Både flertallet og mindretallet i utvalget går inn for et unntak fra medlemskravet i forvaltningsloven § 12. Det store flertallet av høringsinstanser

som har uttalt seg om spørsmålet, går inn for det samme. Departementet støtter også utvalget på dette punktet og foreslår en særregel om bruk av organisasjoner som fullmektig i forvaltningssaker etter modell av diskrimineringsloven § 12 første ledd og arbeidsmiljøloven § 13-10.

Når det gjelder unntakene fra reglene i tvistemålsloven, er utvalget som nevnt delt. Det samme er høringsinstansene. Justisdepartementet har i sin høringsuttalelse gått inn for at man velger samme løsning som i diskrimineringsloven, men reiser spørsmål ved om det vil være behov for reglene i utkastet § 14 annet til fjerde ledd. Tvisteloven har allerede bestemmelser om retten til bruk av partshjelp og adgangen til å tre inn som part, jf. kapittel 12.2.3.4. Departementet ser at dagens diskrimineringslover spriker på dette området. Mye tyder dessuten på at reglene i tvisteloven reduserer behovet for særregler betraktelig. Her må det imidlertid bemerkes at saker om diskriminering ikke vil gå etter reglene om småkravprosess i tvisteloven, slik mindretallet har antydnet, jf. NOU 2005: 8 s. 208. Departementet er, til tross for forbedringene i den forholdsvis nye tvisteloven som trådte i kraft 1. januar 2008, enig med Justisdepartementet i at det er naturlig å velge samme løsning i tilgjengelighets- og diskrimineringsloven som i diskrimineringsloven. Departementet har derfor kommet til at utvalgflertallets løsning bør velges. Når det gjelder plasseringen av reglene, har departementet kommet til at særreglene om bruk av fullmektig og prosessfullmektig bør tas inn i tilgjengelighets- og diskrimineringsloven. Dette er mest i tråd med de løsningene som har blitt valgt til nå i diskrimineringslovgivningen. Reglene vil dessuten være mest tilgjengelige for målgruppen, personer med nedsatt funksjonsevne, når de plasseres i tilgjengelighets- og diskrimineringsloven.

Departementet mener det er uheldig at det gjelder ulike regler alt etter på hvilket grunnlag man blir diskriminert. Utvalget som skal utrede en samlet lov mot diskriminering vil kunne se på spørsmålet på nytt i sitt arbeid. Det ligger også innenfor utvalgets mandat å vurdere forholdet til reglene i tvisteloven nærmere samt plassering av reglene hvis det blir snakk om en felles ordning for alle diskrimineringsgrunnlagene. På sikt kan det også være grunn til å se på medlemskravet i forvaltningsloven § 12 på generell basis, men det er ikke naturlig å foreta en slik vurdering i denne sammenhengen.

Forslaget til bestemmelse er inntatt i lovutkastet § 15.

## 13 Aktivitets- og rapporteringsplikt

### 13.1 Innledning

I kapittel 13 behandles spørsmålet om det bør innføres aktivitets- og rapporteringsplikt i diskrimineringsloven (lov 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.) og i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne). Med aktivitetsplikt menes i denne sammenheng en plikt til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme diskrimineringslovens og diskriminerings- og tilgjengelighetslovens formål. Med rapporteringsplikt eller redegjøringsplikt menes i denne sammenheng en plikt til å rapportere om hva man faktisk gjør/har gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. Det skal også rapporteres om hvilke tiltak man planlegger å gjennomføre. Ulike former for aktivitets- og rapporteringsplikt er kjent fra andre land.

Det vises til kapittel 10 hvor spørsmålet om innføring av en særskilt aktivitetsplikt knyttet til generell tilrettelegging (universell utforming) i lovforslaget § 9 behandles, se nærmere kapittel 10.2.4.6. Denne aktivitetsplikten kommer i tillegg til aktivitetsplikten i lovforslaget § 3 som behandles i dette kapitlet.

### 13.2 Gjeldende rett

#### 13.2.1 Likestillingsloven

Likestillingsloven (lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene) hadde allerede fra den ble vedtatt i 1978 en bestemmelse om at offentlige myndigheter skal legge forholdene til rette for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder. I 2002 ble dette skjerpet og det ble tatt inn en plikt til å arbeide for likestilling; *aktivitetsplikten*. I følge den nye § 1a er offentlige myndigheter forpliktet til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder. I tillegg omfatter plikten offentlige og private arbeidsgivere, som har en tilsvarende plikt innenfor sin virksomhet. Aktivitetsplikten omfatter også arbeidslivets organisasjoner, innenfor deres virkefelt.

I tillegg til aktivitetsplikten hjemler § 1a også en *redegjøringsplikt* for virksomheter som i lov er pålagt å utarbeide årsberetninger. Virksomhetene skal redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling i virksomheten, inkludert iverksatte og planlagte tiltak som skal fremme likestilling og hindre forskjellsbehandling i strid med loven. Redegjøringsplikten i årsberetningen er også hjemlet i regnskapsloven (lov 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap mv.) §§ 3-3 og 3-3a. Offentlige myndigheter som ikke er pliktige til å utarbeide årsberetning, skal gi en tilsvarende redegjørelse i de årlige budsjettene. En slik redegjøringsplikt i årsberetningene gjelder for kommuner og fylkeskommuner i henhold til kommuneloven § 48 nr. 5 (lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner).

Likestillings- og diskrimineringsombudet kan etter klage eller på eget initiativ kontrollere at årsberetningene og budsjettene oppfyller lovens krav, jf. diskrimineringsombudsloven (lov 10. juni 2005 nr. 40 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda) § 3 fjerde ledd. Hvis Likestillings- og diskrimineringsombudet finner redegjørelsen mangelfull, kan det ta kontakt med virksomheten for å påpeke dette og informere om lovens krav. Likestillings- og diskrimineringsombudet har ingen myndighet til å sanksjonere brudd på aktivitetsplikten. Brudd på rapporteringsplikten kan imidlertid møtes med pålegg fra Likestillings- og diskrimineringsnemnda, eventuelt tvangsmulkt, jf. diskrimineringsombudsloven §§ 7 annet ledd og 8 første ledd.

#### 13.2.2 Liknende bestemmelser i noen andre land

Enkelte andre land, som blant annet Finland, Sverige og Storbritannia, har liknende bestemmelser om aktivitetsplikt i sin lovgivning om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. og nedsatt funksjonsevne. Storbritannia og Finland har også en form for rapporteringsplikt. Danmark har ikke lovfestet aktivitets- eller rapporteringsplikt for å fremme likestilling uavhengig av etnisitet, religion mv. og funksjonsevne.



### 13.2.2.1 Finland

Den finske loven om likebehandling (lag om likebehandling 20.1.2004/21) forbyr diskriminering på grunn av alder, etnisk eller nasjonal opprinnelse, nasjonalitet, språk, religion, overbevisning, meninger, helsetilstand, nedsatt funksjonsevne, seksuell legning eller noen annen årsak som gjelder hans eller hennes person. Lovens § 4 pålegger myndighetene å fremme likebehandling målrettet og systematisk i all sin virksomhet. For å fremme etnisk likebehandling skal myndighetene utarbeide en plan (likebehandlingsplan) i det omfang som arten av hver myndighets virksomhet krever.

### 13.2.2.2 Sverige

Den svenske loven om tiltak mot diskriminering i arbeidslivet på grunn av etnisitet, religion eller livssyn (lag (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbeidslivet på grund av etnisk tilhørighet, religion eller annen trosoppfatning) inneholder en plikt til målrettet arbeid for aktivt å fremme like muligheter og rettigheter uavhengig av etnisk tilhørighet, religion eller annen trosoppfatning. Plikten påligger arbeidsgiver, innen området for arbeidsgivers virksomhet. Plikten omfatter både eksisterende arbeidsforhold og rekruttering. Kravet om målrettet arbeid innebærer at arbeidsgiveren selv skal ta initiativ og sette klare mål. Loven oppstiller ikke målene, fordi det er forutsatt at målene må tilpasses den enkelte virksomheten. Arbeidsgiver har plikt til å dokumentere arbeidet, men ikke til å rapportere. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering fører tilsyn med at arbeidsgiveren overholder disse pliktene, og kan kontrollere dette på eget initiativ eller etter å ha mottatt en klage. Overtredelse av plikten til målrettet innsats kan straffes med bøter.

Det foreligger et forslag om en ny, samlet svensk diskrimineringslov, jf. SOU 2006: 22 *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning*. Der foreslås det en plikt for arbeidsgivere og arbeidstakere til å samarbeide om aktive tiltak for å oppnå like rettigheter og muligheter i arbeidslivet uavhengig av kjønn, kjønnsidentitet, etnisk tilhørighet, religion eller annen trosoppfatning, funksjonsnedsettelse, seksuell legning eller alder. Arbeidsgivere skal ha plikt til å vedta aktive tiltak i spørsmål om rekruttering, utdanning og kompetanseutvikling. Arbeidsgivere skal videre utarbeide en årlig likebehandlingsplan for sitt arbeid med aktive tiltak for å oppnå like rettigheter og muligheter i arbeidslivet. Planen skal inneholde en oversikt over de aktive tiltakene som i henhold til loven er nødvendige på arbeidsplassen og en redegjørelse

for hvilke av disse tiltakene som arbeidsgiveren planlegger å påbegynne eller gjennomføre det kommende året.

### 13.2.2.3 Storbritannia

Ved endringer i Race Relations Act ble det i 2000 innført en generell plikt for offentlige myndigheter til å arbeide for å avskaffe etnisk diskriminering. Myndighetene skal også fremme like muligheter og gode relasjoner mellom personer med ulik bakgrunn. I tillegg til den generelle plikten er det også utformet mer spesifikke plikter når det gjelder områder som politikkutvikling, tjenesteyting og arbeid, som sentrale offentlige myndigheter også er lovmessig bundet av. Blant annet er visse offentlige myndigheter forpliktet til å utforme såkalte Race Equality Schemes, hvor de skal redegjøre for hvilke tiltak som er satt i verk for å oppfylle aktivitetsplikten. De fleste offentlige myndigheter har også plikt til å samle inn data med referanse til etnisk bakgrunn. For eksempel skal de fleste arbeidsgivere i offentlig sektor samle inn data om etnisk bakgrunn både i forhold til arbeidsstokken på arbeidsplassen, søkere til stillinger, opplæring og forfremmelse. Offentlige myndigheter må også utføre en konsekvensvurdering av all ny og eksisterende politikk, for å avdekke hvilke konsekvenser politikken har for likestilling (equality).

Disability Discrimination Act 2005 har med virkning fra desember 2006, innført en sammenlignbar generell plikt for offentlige myndigheter til å fremme like muligheter for mennesker med «disability». Denne plikten innebærer at offentlige myndigheter må ta hensyn til behovene til personer med nedsatt funksjonsevne som en integrert del av politikken, praksisen og prosedyrene. Det må tas behørig hensyn til behovet for å eliminere ulovlig diskriminering og trakassering relatert til nedsatt funksjonsevne, for å fremme like muligheter og positive holdninger for personer med nedsatt funksjonsevne og for å oppmuntre personer med nedsatt funksjonsevne til å delta i det offentlige liv.

Regjeringen innførte en liknende plikt i forhold til «sex equality» i Equality Act 2006. Denne trådte i kraft i april 2007. Mange sentrale offentlige myndigheter er også forpliktet til å utforme såkalte Disability Equality Schemes og Gender Equality Schemes, hvor det redegjøres for hvilke tiltak som er satt i verk for å oppfylle pliktene som følger av Disability Discrimination Act og Sex Discrimination Act.

Commission for Equality and Human Rights (CEHR) ble formelt opprettet 1. oktober 2007, jf.

The Equality Act. Den nye kommisjonen skal dekke alle grunnlag som er dekket av diskrimineringslovgivningen. Innen 2009 vil Storbritannias (med unntak av Nord-Irland) tre equality kommisjoner; Disability Rights Commission (DRC), The Equal Opportunities Commission (EOC) og Commission for Racial Equality (CRE) bli slått sammen med CEHR.

Det fremgår av The Equality Act at CEHR blant annet vil ha større fullmakter enn de tidligere eksisterende kommisjoner, til å undersøke hvordan offentlige myndigheter ivaretar sine plikter for å fremme like muligheter.

Dersom CEHR mener at offentlige myndigheter ikke overholder sine spesielle plikter til å arbeide for å fremme like muligheter kan kommisjonen utstede en *Compliance notice* til vedkommende myndighet med krav om overholdelse av plikten og med en 28 dagers frist for å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt eller foreslått iverksatt for å overholde plikten. Dersom kravet ikke er overholdt innen den fristen som er gitt (maksimum 3 måneder), kan kommisjonen henvende seg til en domstol for å få en kjennelse som tvinger myndigheten til å overholde plikten.

En annen sentral oppgave for CEHR vil være å utforme såkalte «Codes of practice», dvs. retningslinjer for offentlige myndigheter for hvordan man kan bekjempe ulovlig diskriminering og fremme like muligheter.

### 13.3 Internasjonale forpliktelser

FNs rasediskrimineringskonvensjon artikkel 2 pålegger konvensjonsstatene å arbeide aktivt mot rasediskriminering ved å treffe effektive tiltak for å gjennomgå offentlig politikk på nasjonalt og lokalt nivå, og med alle egnede midler forby og bringe til opphør rasediskriminering fra enhver persons, gruppes eller organisasjons side. Det er imidlertid ikke angitt hvordan plikten bør gjennomføres nasjonalt. Rasediskrimineringskonvensjonen artikkel 5 pålegger staten å forby og avskaffe alle former for rasediskriminering og sikre alle rett til likhet for loven uten hensyn til rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse, blant annet i forbindelse med retten til arbeid.

FNs generalforsamling vedtok den 13. desember 2006 FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne. Konvensjonen ble undertegnet av Norge 30. mars 2007, men er foreløpig ikke ratifisert. Artikkel 4 pålegger staten å eliminere diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne med alle egnede midler. Artikkel 27

omhandler retten til arbeid. Staten forpliktes til å sikre og fremme realiseringen av retten til arbeid for personer med nedsatt funksjonsevne ved hjelp av egnede midler, herunder lovgivning. Staten skal blant annet fremme arbeidsmuligheter og karrieremuligheter for personer med nedsatt funksjonsevne, ansette personer med nedsatt funksjonsevne i offentlig sektor, og fremme ansettelse av personer med nedsatt funksjonsevne i privat sektor.

### 13.4 Holgersenutvalgets forslag i NOU 2002:12 Rettslig vern mot etnisk diskriminering og høring

I NOU 2002: 12 foreslår Holgersenutvalget å innføre aktivitets- og rapporteringsplikt i diskrimineringsloven etter mønster av likestillingsloven. Forslaget knytter seg til diskrimineringsgrunnlaget etnisitet. Holgersenutvalgets forslag til lovbestemmelse i diskrimineringsloven lyder slik:

«Offentlige myndigheter skal arbeide aktivt og planmessig for å fremme lovens formål. Arbeidsgivere i offentlig og privat sektor skal arbeide aktivt og planmessig for å fremme lovens formål innenfor sin virksomhet. Aktivitetsplikten omfatter blant annet rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse, utviklingsmuligheter og beskyttelse mot trakassering. Arbeidslivets organisasjoner skal arbeide tilsvarende innenfor sine virkefelt. Virksomheter som i lov er pålagt å utarbeide årsberetninger skal i årsberetningen redegjøre for tiltak som er iverksatt eller planlegges for å fremme lovens formål. Offentlige myndigheter og offentlige virksomheter som ikke har plikt til å utarbeide årsberetning, skal gi tilsvarende redegjørelse i sine årsbudsjetter.»

Utvalget foreslår at plikten til å rapportere i årsberetning/årsbudsjett også hjemles i regnskapsloven og kommuneloven.

Holgersenutvalget argumenterer med at det for å realisere lovens formål ikke bare er nødvendig å forby etnisk diskriminering, det er også behov for andre tiltak. Utvalget viser til at personer med minoritetsbakgrunn ofte er dårligere stilt på arbeidsmarkedet enn personer med norsk etnisk bakgrunn, og at minoritetsgrupper også på andre områder kan stille svakere enn majoriteten. Utvalget mener at et forbud mot diskriminering kan rette opp noe av dette, men at man gjennom tiltak i offentlig sektor og innenfor arbeidslivet kan oppnå mer i form av raskere integrering og bedret situasjon for personer med minoritetsbakgrunn, jf. NOU 2002: 12 s. 269 flg.

I høringen av Holgersenutvalgets lovforslag støttet mange høringsinstanser forslaget om å innføre en aktivitetsplikt, blant annet Senter mot etnisk diskriminering (SMED), Utlendingsdirektoratet, Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM), Likestillingsombudet, Oslo politidistrikt, Akademikerne, LO og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund, samt organisasjoner på innvandrerfeltet, som Antirasistisk Senter, MiRA-senteret og Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering (OMOD). SMED viste til at ofrene for diskriminering har vanskelig for å oppnå sin rett til likeverdig behandling, og at en slik plikt vil imøtekomme et stort behov.

Flere av de høringsinstansene som støttet forslaget om aktivitetsplikt hadde merknader til den nærmere utformingen og gjennomføringen av plikten.

KS gikk imot forslaget, og gikk i stedet inn for frivillige tiltak for å oppnå et mer inkluderende arbeids- og samfunnsniv. Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) motsatte seg aktivitetsplikten for arbeidsgivere fordi de mente en slik plikt vil ha liten effekt. Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening (NARF) viste til at forslaget er svært omfattende, og mente virkemidlene må veies opp mot de byrdene dette vil påføre næringslivet. NARF mente plikten i større grad bør innrettes ut fra en kost-nytte-tilnærming, der det differensieres etter størrelse. Ifølge NARF bør plikten uansett ikke legges på foretak med færre enn 50 ansatte. HSH ønsket ikke å ha en rolle som «vakt-hund» overfor egne medlemsorganisasjoner, og motsatte seg derfor også aktivitetsplikten for arbeidslivets organisasjoner. NHO og HSH gikk også imot forslaget om rapportering, med henvisning til at de administrative og økonomiske konsekvensene av rapporteringsplikten for bedriftene ikke var tilstrekkelig utredet. Flere av høringsinstansene innvendte at rapporteringskrav ikke hører hjemme i årsberetninger og årsbudsjetter.

Forslaget ble ikke fulgt opp av Bondevik II-regjeringen i Ot.prp. nr. 33 (2004-2005). I proposisjonen ble det blant annet argumentert med at forslaget ville føre til økt byråkratisering og merarbeid, samtidig som det er vanskelig å se at innsatsen vil stå i forhold til hva som kan oppnås. Det ble også vist til at rapportering i medhold av regnskapsloven er utviklet for helt andre formål enn gjennomføring av en slik aktivitetsplikt. I proposisjonen ble det vist til andre igangsatte og planlagte tiltak for å fremme likestilling uavhengig av etnisitet, religion mv.

### 13.5 Syseutvalgets forslag og høringen

Syseutvalget foreslår også en aktivitetsplikt i NOU 2005: 8 Likeverd og tilgjengelighet. Forslaget til § 3 i ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov lyder slik:

«Offentlige myndigheter og arbeidslivets organisasjoner skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig innenfor sine virkefelt for å fremme lovens formål. Arbeidsgivere i offentlig og privat sektor skal arbeide aktivt for å fremme lovens formål innenfor sin virksomhet.»

Utvalget argumenterer for at en aktivitetsplikt vil være nødvendig for å gi realitet til alle delene av lovens formål. En slik plikt kan være særlig viktig i forhold til personer med nedsatt funksjonsevne fordi bevisstheten rundt diskriminering på dette grunnlaget synes å være lavere enn rundt diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet, religion mv.

Syseutvalget skiller, i motsetning til likestillingsloven og Holgersenutvalgets lovforslag, mellom det offentliges rolle som fagmyndighet og som arbeidsgiver. Utvalget mener det er grunn til å stille relativt strenge krav til at offentlig myndighet fremmer lovens formål på de fagområdene der vedkommende myndighet har et særlig ansvar. Også arbeidslivets organisasjoner er etter utvalgets syn i en posisjon som gjør det naturlig å pålegge en relativt streng aktivitetsplikt. Utvalget foreslår derfor å kreve «aktivt, målrettet og planmessig arbeid» for offentlige myndigheter og arbeidslivets organisasjoner, i tråd med kravet i likestillingsloven. Ifølge utvalget vil plikten normalt innebære et krav om uttrykkelig aktivitet, definering av målet for aktiviteten og utpeking av hvem som er ansvarlig. Videre ligger det ifølge utvalget i «planmessig» at en bevisst strategi utarbeides og følges.

Når det gjelder arbeidsgivere i offentlig og privat sektor, anbefaler Syseutvalget at det ikke stilles like strenge krav. Syseutvalget argumenterer for at aktivitetsplikten vil medføre et visst merarbeid og ikke alltid vil være like aktuell for små arbeidsgivere. Utvalget foreslår at arbeidsgivere kun skal pålegges å arbeide «aktivt». I dette legger utvalget 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 ut fra virksomhetens art.

Syseutvalget foreslår ikke en rapporteringsplikt i tilknytning til aktivitetsplikten. Utvalget slutter seg til argumenter i Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) om at en rapportering i årsberetning eller

årsbudsjett kan virke byråkratiserende, og at årsberetningen i utgangspunktet ikke er egnet for rapportering om slike forhold. Utvalget mener imidlertid at aktivitetsplikten kan spille en viktig rolle også uten en rapporteringsplikt, bl.a. ved at det kan gi legitimitet til Likestillings- og diskrimineringsombudets pådriverarbeid og ha en bevisstgjørende funksjon.

En rekke høringsinstanser støttet Syseutvalgets forslag om aktivitetsplikt, blant andre Delta-senteret, Likestillingsombudet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Statens kunnskaps- og utviklingssenter for helhetlig rehabilitering (SKUR), Statens råd for funksjonshemmede, Sosial- og helsedirektoratet, Nordland fylkeskommune, Rogaland fylkeskommune, Rådet for funksjonshemmede i Østfold fylkeskommune, NAVO, Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS), og en rekke organisasjoner for personer med nedsatt funksjonsevne, herunder Autismeforeningen i Norge, HIV Norge, Hørselshemmedes landsforbund (HLF), Landsforeningen for nyrepasienter og transplanterte, Norges diabetesforbund og Synshemmede Akademikeres Forening (SAF).

Ingen høringsinstanser uttalte seg imot Syseutvalgets forslag om aktivitetsplikt.

Flere høringsinstanser var uenige i Syseutvalgets forslag om at det ikke skal stilles like strenge krav til arbeidsgivere som til offentlige myndigheter og arbeidslivets organisasjoner. Det ble blant annet påpekt at aktivitetsplikten for arbeidsgivere bør være lik den som gjelder for kjønnslikestilling. Andre høringsinstanser støttet forslaget om en mindre omfattende plikt for arbeidsgivere.

Likestillings- og diskrimineringsombudet påpekte at det på området kjønnslikestilling er innført en aktivitets- og rapporteringsplikt, og for etnisitet og religion en veiledningstjeneste for etnisk mangfold uten aktivitets- og rapporteringsplikt. Likestillings- og diskrimineringsombudet støttet innføring av en aktivitetsplikt, men mente at det proaktive arbeidet for likestilling bør harmoniseres for de ulike diskrimineringsgrunnlagene. Hørselshemmedes landsforbund (HLF) mente også at det må kreves en form for rapportering i forhold til aktivitetsplikten, mens Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS) uttrykte forståelse for at det ikke er foreslått en rapporteringsplikt.

NAVO mente bestemmelsen om aktivitetsplikt må konkretiseres slik at den ikke åpner for ulike tolkninger.

## 13.6 Departementets høringsforslag om aktivitets- og rapporteringsplikt

### 13.6.1 Bakgrunn

Syseutvalgets forslag om å innføre en aktivitetsplikt i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven for personer med nedsatt funksjonsevne aktualiserer spørsmålet om å innføre aktivitetsplikt også i lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven). Ettersom det er flere år siden Holgersenutvalgets forslag om aktivitets- og rapporteringsplikt i diskrimineringsloven var på høring, ønsket departementet å høre spørsmålet på nytt.

På denne bakgrunn sendte departementet den 17. september 2007 på høring spørsmål om innføring av en aktivitets- og rapporteringsplikt i diskrimineringsloven. Videre ble spørsmålet om innføring av rapporteringsplikt i ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov, samt i regnskapsloven og kommuneloven sendt på høring. Spørsmålet om innføring av aktivitetsplikt i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven var ikke gjenstand for ny høring.

### 13.6.2 Hovedinnholdet i høringsbrevet

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår i høringsbrevet å innføre en aktivitets- og rapporteringsplikt i diskrimineringsloven og i en ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov etter mønster av aktivitets- og redegjørelsesplikten i likestillingsloven § 1a. Departementet går lenger enn Syseutvalget foreslo ved at en rapporteringsplikt skal inn i flere lovverk.

Det foreslås at plikten skal omfatte offentlige myndigheter, offentlige og private arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner. For at det ikke skal settes for omfattende krav til små bedrifter, foreslås det at private bedrifter med under 50 ansatte unntas fra aktivitets- og rapporteringsplikten. En slik grense finnes ikke i likestillingsloven. Departementet mener videre at diskriminerings- og tilgjengelighetslovens regler om diskrimineringsvern bør gjelde for Svalbard og Jan Mayen. Dette vil harmonere med anvendelsen til likestillingsloven og diskrimineringsloven. Departementet ber imidlertid om høringsinstansenes synspunkter på om Svalbard bør unntas fra aktivitets- og rapporteringsplikten i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Departementet foreslår at aktivitetsplikten skal pålegge myndigheter, arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme lovens formål. Formålet med diskrimineringsloven er ikke bare å hindre

diskriminering, men også å fremme likestilling og sikre like muligheter og rettigheter for alle uavhengig av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn, jf. lovens § 1. Departementet foreslår at formålet i den nye diskriminerings- og tilgjengelighetsloven skal være å fremme likestilling og likeverd, sikre like muligheter og rettigheter og å hindre diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Loven skal videre bidra til nedbygging av samfunnsskapt funksjonshemmende barrierer og hindre at nye skapes.

For offentlige myndigheter vil aktivitetsplikt innebære å sikre at hensynet til likestilling integreres i all offentlig virksomhet, og at regelverk og forvaltningsvedtak er i samsvar med formålet i diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. For arbeidsgivere, både i privat og offentlig sektor, vil aktivitetsplikt omfatte konkretisering av mål og tiltak for å sikre like muligheter uavhengig av etnisitet, religion mv. og funksjonsevne, relatert til den enkelte virksomheten. Det foreslås ikke en lovfestet plikt til å gjennomføre bestemte tiltak. Den enkelte arbeidsgiver må selv, ut fra en analyse av tilstanden og utfordringene i bedriften, vurdere hvilke tiltak som er aktuelle og hensiktsmessige. Forventningene til arbeidsgivers aktivitet må ses i sammenheng med bedriftens størrelse, type og geografiske beliggenhet. For organisasjonene i arbeidslivet vil aktivitetsplikten være knyttet til virksomheten som avtalepart i arbeidslivet og funksjonen som interesseorganisasjon for arbeidsgivere eller arbeidstakere. Organisasjonene kan følge opp en aktivitetsplikt for eksempel gjennom informasjon til medlemmene, men vil ikke ha plikt til å overvåke at medlemmene oppfyller sin aktivitetsplikt.

Departementet foreslår videre at det innføres krav om å rapportere om gjennomføringen av aktivitetsplikten i årsberetning eller årsbudsjett. Rapporteringsplikten bør begrenses til en plikt til å rapportere om gjennomførte og planlagte tiltak. Det bør ikke innføres krav om å registrere arbeidstyrkens sammensetning når det gjelder etnisk/religiøs bakgrunn og funksjonsevne. Rapporteringsplikten bør hjemles i diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, samt i regnskapsloven og kommuneloven, på samme måte som rapporteringsplikten om kjønnslikestilling.

En ny aktivitets- og rapporteringsplikt bør håndheves på samme måte som aktivitets- og rapporteringsplikten for kjønnslikestilling. Det vil si at Likestillings- og diskrimineringsombudet kan gå i dialog med virksomheten og påpeke manglende oppfølging av aktivitetsplikten. Likestillings- og

diskrimineringsombudet vil ikke kunne pålegge den enkelte virksomhet konkrete tiltak, og unnlatelse av å etterkomme ombudets oppfordring vil ikke kunne sanksjoneres. Manglende oppfølging av rapporteringsplikten vil kunne møtes med pålegg fra Likestillings- og diskrimineringsnemnda, ev. tvangsmulkt.

I høringsbrevet redegjøres det også nærmere for de økonomiske og administrative konsekvensene ved innføring av aktivitets- og rapporteringsplikt i diskrimineringsloven og i ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov, jf. kapittel 17 og ECONs rapport om nytte og kostnader ved innføring av en aktivitets- og rapporteringsplikt i diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, jf. Rapport 2007-027 *Aktivitetsplikt mot diskriminering*.

## 13.7 Høringsinstansenes syn

### 13.7.1 Aktivitetsplikt i diskrimineringsloven

Et flertall av høringsinstansene støtter forslaget om å innføre aktivitetsplikt i diskrimineringsloven etter mønster av likestillingsloven § 1a. Dette gjelder blant annet *Akademikerne*, *Akershus fylkeskommune*, *Fylkesmannen i Hedmark*, *Helgeland politidistrikt*, *Helse- og omsorgsdepartementet*, *Høgskolen i Nord-Trøndelag*, *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)*, *Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM)*, *Landsorganisasjonen i Norge (LO)*, *Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)*, *MiRA-Ressursenter for innvandrere- og flyktningkvinner*, *Nordland fylkeskommune*, *NTNU*, *Oppland fylkeskommune*, *Oslo kommune*, *Oslo politidistrikt*, *Politidirektoratet*, *Primærmedisinsk verksted*, *Skien kommune*, *Sosial- og helsedirektoratet (SHdir)*, *Statens arbeidsmiljøinstitutt*, *Statens seniorråd*, *Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede (Unio)*, *Universitetet i Bergen*, *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)* og *Østfold fylkeskommune*. I tillegg støtter også organisasjonene på funksjonshemmede feltet innføring av aktivitetsplikt i diskrimineringsloven. Mange av høringsinstansene støtter innføring av aktivitetsplikt i ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov, selv om dette spørsmålet ikke var gjenstand for ny høring.

LDO viser til at aktivitetsplikt er et viktig virkemiddel for å realisere lovens formål, som et supplement til den klagebaserte ordningen som allerede er etablert. Også hensynet til at utsatte grupper skal ha et likeverdig vern samt harmonisering av

diskrimineringslovverket, har veid tungt for LDO. Videre viser flere av høringsinstansene til at frivillige tiltak så langt heller ikke har gitt ønsket effekt på sysselsettingen verken for personer med etnisk minoritetsbakgrunn eller personer med nedsatt funksjonsevne.

Flere av høringsinstansene viser også til at aktivitetsplikt vil bidra til å øke bevisstheten om hvilke barrierer som finnes for etniske minoriteter og personer med nedsatt funksjonsevne. Det vises også til de samfunnsøkonomiske gevinstene ved innføring av en aktivitetsplikt.

*Finansnæringens Arbeidsgiverforening, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH), KS og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* går i mot forslag om innføring av aktivitetsplikt, og *Arbeidsgiverforeningen Spekter, Luftfartstilsynet og Nærings- og handelsdepartementet (NHD)* er skeptiske til forslaget. Det argumenteres med at en aktivitetsplikt vil pålegge virksomhetene en ekstra utgift og merarbeid uten at ECONs rapport, om nytte og kostnader ved innføring av aktivitetsplikt, har sannsynliggjort eller dokumentert at dette vil ha den ønskede effekt. Det vises til at slike administrative plikter lett kan skape en negativ innstilling til antidiskrimineringsarbeidet. Flere påpeker at det er mulig å lykkes uten myndighetspålagte reguleringer, og de har mer tro på samarbeid og positive tiltak som informasjon, spredning av gode erfaringer, kompetanseutviklingstiltak og individuell tilrettelegging. KS viser dessuten til at det på området det nå foreslås aktivitetsplikt, er det sammensatte og komplekse grupper, og derfor vanskeligere å iverksette generelle tiltak.

Flere av høringsinstansene som går imot forslaget om aktivitetsplikt er også kritiske til at likestillingslovens bestemmelser ikke har blitt evaluert før det nå fremmes forslag om å utvide aktivitetsplikten til andre grunnlag. Samtidig vises det til at diskrimineringslovutvalget bør utrede nødvendigheten og hensiktsmessigheten av innføring av aktivitets- og rapporteringsplikt.

Få av høringsinstansene uttaler seg om aktivitetspliktens innhold. Blant dem som uttaler seg, er det flere som støtter at aktivitetsplikten gis en generell utforming, og ikke blir en lovfestet plikt til å gjennomføre bestemte tiltak.

LDO, NTNU og Primærmedisinsk verksted mener at aktivitetsplikten bør konkretiseres. LDO viser til at det er behov for å klargjøre aktivitetspliktens innhold for å sikre effektivitet og realisering av lovens formål. Det foreslås at dette kan gjøres enten i lovteksten eller ved at det gis videre veiledning i lovens forarbeider eller i veilederen som er

foreslått utarbeidet. KS og NHO og påpeker at aktivitetsplikten fremstår som uklar og vanskelig å forholde seg til. Samtidig er de enige i at det ikke bør stilles krav til bestemte aktiviteter i virksomhetene.

*Borgerrettsstiftelsen - Stopp diskrimineringen* og Unio foreslår i tillegg å knytte kravene om aktivitetsplikt til offentlige innkjøpskontrakter, og at dette forankres i lov om offentlige anskaffelser.

KS og NHO påpeker at aktivitetsplikten som nå foreslås er langt mer tyngende enn den som Syseutvalget foreslo. NHO understreker at aktivitetsplikten under enhver omstendighet ikke bør gå lenger enn det som er foreslått av Syseutvalget.

### 13.7.2 Virksomheter som bør omfattes av aktivitets- og rapporteringsplikt

Det er bred enighet blant høringsinstansene om at offentlige myndigheter og offentlige arbeidsgivere har et særskilt ansvar for å sikre at formålet i diskrimineringslovgivningen nås, og således bør omfattes av en aktivitets- og rapporteringsplikt. De fleste høringsinstanser støtter også at arbeidslivets organisasjoner bør omfattes. *Finansnæringens Arbeidsgiverforening* uttaler imidlertid at foreningen ikke ønsker å være vakthund overfor sine medlemsorganisasjoner.

Høringsinstansene er delt i synet på om private bedrifter med under 50 ansatte skal unntas, dersom det innføres en aktivitets- og rapporteringsplikt. *Datatilsynet, Foreningen for kroniske smertepasienter, Høgskolen i Nordland, IMDi, KS, Norsk lyd- og blindeskriftsbibliotek, Oppland fylkeskommune, Oslo kommune, SHdir, Statens Seniorråd med flere* støtter departementets forslag om å unnta bedrifter med under 50 ansatte.

*Finansnæringens Hovedorganisasjon, HSH, Luftfartstilsynet og NHO* stiller seg kritiske til at næringslivet skal omfattes av forslaget, og påføres stadig flere plikter. Dersom det innføres aktivitets- og rapporteringsplikt, så mener NHO at grensen for unntaket bør heves til 100 ansatte, og at det bør vurderes om enkelte bransjer bør unntas.

En rekke høringsinstanser mener imidlertid at alle bedrifter uansett størrelse bør omfattes av en aktivitets- og rapporteringsplikt. Dette gjelder *Akademikerne, LDO, LO, MiRA-Senteret, Nasjonalt Dokumentasjonssenter, Nordland fylkeskommune, Norges Handikapforbund, NTNU, Samarbeidsutvalget av funksjonshemmedes organisasjoner, Statens råd for funksjonshemmede, Synshemmede akademikers forening, Unio og Østfold fylkeskommune*. Hensynet til harmonisering med regelverket i likestillingsloven vektlegges. Det argumenteres med at ulikheter mellom diskrimineringsgrunnlag vil

skape problemer ved en senere sammenslåing av diskrimineringsvernet i én lov. Mange peker på at det er uholdbart at så mange bedrifter og arbeidsgivere skal unntas fra forslaget. Dette vil gi svært uheldige signaler ut i samfunnet for øvrig og svekke effekten av tiltaket betraktelig. Ettersom mange bedrifter har gode rutiner på å rapportere på kjønnslikestilling, er det flere av høringsinstansene som mener at merkostnadene knyttet til en utvidelse av plikten til nye grunnlag ikke vil bli uforholdsmessig store.

Høringsinstanser som *FFO* og *Fylkesmannen i Hedmark* har forståelse for at kostnader og arbeidet som må legges ned for å oppfylle kravene vil kunne bli uforholdsmessige for små bedrifter. De foreslår derfor at grensen settes ved 20 ansatte. Med en grense på 20 vil en fange opp betraktelig flere arbeidsplasser blant de mindre bedriftene. Også *LNU* og *Norges Astma* og *Allergiforbund* skulle gjerne sett en lavere grense enn 50 ansatte. *KIM* foreslår at aktivitets- og rapporteringsplikten skal gjelde for all offentlig og privat virksomhet, men at det foretas tillempinger i form av dispensasjonsregler for virksomheter som vil rammes på en uheldig måte.

*Den Norske Revisorforening* påpeker at regnskapsloven opererer med en grense på 50 årsverk, som vil være noe annet enn 50 ansatte. I arbeidsmiljøloven er grensen på 50 ansatte knyttet opp mot begrepet «jevnlige sysselsetter». Det er her gjennomsnittlig antall ansatte i løpet av siste kalenderår som legges til grunn, ikke antall årsverk slik som det er etter regnskapsloven. Den Norske Revisorforening mener derfor at det i regnskapsloven bør vurderes å bruke begrepet «jevnlige sysselsetter» for å vise at det her er snakk om en annen grense enn det regnskapsloven ellers opererer med.

### 13.7.3 Regler om aktivitets- og rapporteringsplikt i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven i forhold til Svalbard og Jan Mayen

Det er delte oppfatninger blant de få høringsinstansene som uttaler seg om hvorvidt reglene om aktivitets- og rapporteringsplikt i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven skal gjelde på Svalbard og Jan Mayen.

*IMDi* og *SHdir* støtter forslaget om at diskriminerings- og tilgjengelighetslovens regler om diskrimineringsvern skal gjelde for Svalbard og Jan Mayen. *Norges Handikapforbund*, *Samarbeidsutvalget av funksjonshemmedes organisasjoner* og *Statens Seniorråd* mener at Svalbard og Jan Mayen bør

omfattes av reglene om aktivitets- og rapporteringsplikt i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Det argumenteres blant annet med at diskriminering ikke bør finne sted uansett samfunnstype og at det er viktig med en harmonisering av regelverket på dette området for alle grupper når det gjelder Svalbard. Norges Handikapforbund og Samarbeidsutvalget av funksjonshemmedes organisasjoner mener også at tilretteleggingsbestemmelsene i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven må omfattes av aktivitets- og rapporteringsplikten. Videre mener disse instansene at aktivitets- og rapporteringsplikten i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven bør gjelde på norske skip i utenriksfart, i norske sivile luftfartøyer i internasjonal trafikk og på installasjoner og fartøy i arbeid på norsk kontinentalsokkel.

*Justis- og politidepartementet*, *NHO* og *Syssekmannen på Svalbard* går imot at Svalbard og Jan Mayen skal omfattes av en aktivitets- og rapporteringsplikt i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Det vises til at klima- og naturforholdene er tøffere enn på fastlandet, og at helse- og omsorgsapparatet er mindre utbygd. Videre vises det til at Svalbard ikke er et livsløpssamfunn, og at det derfor er vanskeligere å ha en målsetting om full likestilling for funksjonshemmede på alle områder på Svalbard.

### 13.7.4 Rapporteringsplikt i diskrimineringsloven og i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven

De fleste høringsinstansene som støtter forslaget om aktivitetsplikt, støtter også forslaget om innføring av rapporteringsplikt i diskrimineringsloven og i ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov. Det argumenteres med at en aktivitetsplikt uten rapporteringsplikt vil ha liten effekt. *IMDi* viser f. eks. til at en rapporteringsplikt vil forsterke effekten av aktivitetsplikten og synliggjøre resultater av aktiviteter som er igangsatt. Dette vil gi bedre kunnskap om hva som virker og hva som ikke virker av tiltak. Videre vektlegger mange av høringsinstansene behovet for harmonisering med regelverket for kjønnslikestilling. *NTNU* viser også til at argumenter om at aktivitets- og rapporteringsplikt vil medføre medarbeid, kostnader og mer byråkrati, ikke kan overordnes hensynet til de gevinster en kan oppnå ved en utvidelse av plikten. Flere av høringsinstansene påpeker dessuten at merkostnadene ved innføring av rapporteringsplikt antas å være moderate.

*Finansnæringens Arbeidsgiverforening*, *HSH*, *KS*, og *NHO* går imot forslaget, mens *Arbeidsgiver-*

foreningen *Spekter*, *Lier kommune*, *Luftfartstilsynet*, *NHD*, *Politidirektoratet*, *Oslo politidistrikt* og *YS* er skeptiske til forslaget. Det vises blant annet til argumenter som mer byråkrati, økte kostnader og at en rapporteringsplikt ikke nødvendigvis vil motivere virksomhetene til økt innsats for å fremme likestilling og hindre diskriminering. De stiller seg tvilende til hensiktsmessigheten ved tiltaket, og viser blant annet til faren for at rapporteringsplikten kan bli en rutinepreget gjentakelse uten innhold. Det stilles også spørsmål ved å påføre bedrifter stadig nye plikter som ligger utenfor deres naturlige virkeområde. De etterlyser tiltak som belønner bedrifter som iverksetter tiltak mot diskriminering. *NHO* med flere er kritisk til *ECONs* vurderinger av kostnadene og mener at *ECON* heller ikke sannsynliggjør nytteverdien. *YS* med flere mener også at en bør vente med rapporteringsplikten til det foreligger en endelig anbefaling fra diskrimineringslovutvalget. *YS* etterlyser en evaluering av rapporteringsplikten etter likestillingsloven.

### 13.7.5 Avgrensning av rapporteringsplikten

Flertallet av de høringsinstansene som uttaler seg, støtter departementets forslag om å avgrense rapporteringsplikten til å rapportere om hva man faktisk gjør/har gjort og om hva man planlegger å gjøre for å oppfylle aktivitetsplikten, og at den ikke omfatter registrering av ansatte. Hensynet til personvernet veier tungt, samt at det i praksis er vanskelig å registrere etnisitet eller nedsatt funksjonsevne.

*Statistisk sentralbyrå* (*SSB*) understreker imidlertid at dersom man ønsker å rapportere og jobbe planmessig med å fremme likestilling, og øke rekrutteringen av etniske minoriteter og personer med nedsatt funksjonsevne, så er det viktig at risikopopulasjonene defineres. Man trenger en oversikt over hvilke befolkningsgrupper som er i fare for å bli diskriminert.

Noen av høringsinstansene, som *NTNU*, *Oslo kommune* og *Unio* mener at rapporteringen bør inneholde en form for tilstandsrapport uten at dette kommer i konflikt med personvern hensyn. Selvrappotering eller bruk av *SSB*s registeropplysninger om de ansattes landbakgrunn og registeropplysninger om bedrifter er alternativer som foreslås. En rapportering om for eksempel innvandringsandel i sentraladministrasjonen er bestilt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet og levert av *SSB* i flere år. *SSB* viser imidlertid til at konfidensialitetshensyn begrenser publiseringen av statistikk på virksomhetsnivå, jf. statistikkloven

§ 2-6 (lov 16. juni 1989 nr. 54 om offisiell statistikk og Statistisk Sentralbyrå). Det finnes unntak fra loven § 2-6 som muligens kunne komme til anvendelse, men *SSB* presiserer at det må utredes grundigere.

*SSB* og *Unio* savner en nærmere konkretisering av rapporteringsplikten innhold. Da vil kvaliteten på rapporteringen øke og det blir lettere å kontrollere om lovens krav er oppfylt. *LO* forventer at det ved utarbeidelse av rapporteringsrutinene, lages enkle skjemaer, som kan tilpasses alle typer virksomheter, uavhengig av størrelse.

*Norges Handikapforbund* og *Samarbeidsutvalget av funksjonshemmedes organisasjoner* mener i tillegg at det bør stilles krav om handlingsplan for arbeidsgivere med mer enn 50 ansatte for å sikre en mer aktiv innsats. *Foreningen for kroniske smertepasienter* tror også at beskrivelser av problem i organisasjonen som berører likestilling og likebehandling og som kan lede til diskriminering kan være nyttige å rapportere.

*NHO* mener det er uklokt å pålegge bedrifter å redegjøre for tiltak som er iverksatt eller planlegges iverksatt når det gjelder personer med nedsatt funksjonsevne da disse kan være av personlig art, og lett kan relateres til konkrete personer. Også kostnadene forbundet med tiltakene kan i følge *NHO* virke stigmatiserende.

### 13.7.6 Bestemmelser om rapportering i kommuneloven og regnskapsloven

Om lag halvparten av høringsinstansene har uttalt seg om forslaget om å ta inn bestemmelser om rapportering i kommuneloven og regnskapsloven. Flertallet av disse støtter forslaget og viser til at forslaget vil gi en bedre samlet oversikt over regler om likestilling i lovverket. *LDO*, *SHdir* med flere viser også til hensynet til oversiktighet, brukervennlighet og etterlevelse for de som skal utarbeide årsberetninger etter disse regelsettene. *SHdir* antar dessuten at bestemmelsen i større grad vil bli overholdt enn om den bare tas inn i diskrimineringslovene.

*Den Norske Revisorforening*, *Finansnæringens Arbeidsgiverforening*, *HSH*, *Lier kommune*, *Luftfartstilsynet* og *NHO* er kritiske til forslaget. De viser blant annet til økt byråkratisering og merarbeid, og at rapporteringskravene ikke naturlig hører hjemme i årsberetninger eller årsbudsjett. Disse er ment for andre formål. *Den Norske Revisorforening* viser også til at forslaget strider mot målssettingene om forenklinger for næringslivet, og at Norge med dette forslaget går en annen vei enn resten av Europa. De foreslår sekundært at kravet til omtale



av opplysninger om diskriminering og tilgjengelighet tas inn i en egen separat uttalelse fra foretakets leder. Den Norske Revisorforening foreslår også en endring på ordlyden i lovteksten i tråd med sine merknader til 50 ansatte versus «jevnlig sysselsetter mer enn 50 ansatte», jf. kapittel 13.7.2. De peker også på at bestemmelsen bør tas inn både i § 3-3 *Årsberetningens innhold for små foretak* og i § 3-3a *Årsberetningens innhold for regnskapspliktige som ikke er små foretak*. Det vises til at små foretak etter regnskapsloven kan omfatte mer enn 50 ansatte, samtidig som det finnes foretak som ikke er små, men som har mindre enn 50 ansatte.

## 13.8 Departementets vurdering

### 13.8.1 Behov og nytte for aktivitets- og rapporteringsplikten

Formålet med diskrimineringsloven er ikke bare å forhindre diskriminering, men også å fremme likestilling og sikre like muligheter og rettigheter for alle uavhengig av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn, jf. lovens § 1. I forhold til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven foreslår departementet at formålet skal være å fremme likestilling og likeverd og sikre like muligheter til samfunnsdeltakelse for alle uavhengig av funksjonsevne, og å hindre diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. I tillegg skal loven bidra til nedbygging av samfunnskapte funksjonshemmende barrierer, og hindre at nye skapes. Det vises til kapittel 10.2.4.6 om departementets nærmere vurdering og forslag til en særskilt aktivitetsplikt knyttet til generell tilrettelegging (universell utforming). Det er ikke foreslått en rapporteringsplikt knyttet til universell utforming.

I likhet med flertallet av høringsinstansene mener departementet at et lovforbud alene ikke er tilstrekkelig for å oppnå formålene i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og i diskrimineringsloven. Terskelen er høy for å anmelde opplevd diskriminering, både fordi det er vanskelig å bevise at diskriminering har funnet sted og av frykt for konsekvensene. Studier både i Norge og internasjonalt viser at innvandrere og personer med nedsatt funksjonsevne opplever diskriminering på en rekke områder. Når arbeidsledigheten blant innvandrere er tre ganger høyere enn for personer med norsk bakgrunn og under halvparten av personene som selv anser at de har en funksjonsnedsettelse er i jobb, er det nærliggende å forklare noe av misforholdet med diskriminering. Denne situasjonen har vært stabil over flere år, selv i tider med høykon-

junktur. Dette viser at det er nødvendig med offensive tiltak.

I tillegg til et lovforbud mot diskriminering, er det etter departementets vurdering behov for aktive og målrettede tiltak for å hindre diskriminering og sikre alle like muligheter. Det er blant annet behov for en holdningsendring blant arbeidsgivere både i statlig, kommunal og privat sektor. Aktivitetsplikt kan bidra til å endre holdninger til å ansette personer i de to målgruppene hos arbeidsgivere, blant annet gjennom å redusere utilsiktet diskriminering. Dette kan for eksempel være at «fremmedartede» navn blir valgt bort ved intervjuer, at arbeidsgivere stiller strengere krav til språkkunnskaper eller funksjonsevne enn det som nødvendig for den aktuelle stillingen og andre utslag av gruppetenkning basert på stereotype forestillinger og gjerne feilaktig informasjon.

Dokumentasjonscenterets holdningsbarometer 2007 viser dessuten at hele 90 prosent av befolkningen, og 83 prosent av norske ledere, er enige i påstanden «Vi trenger langt flere tiltak for å gi funksjonshemmede de samme muligheter i arbeidslivet som andre».

Etter departements vurdering vil en aktivitetsplikts- og rapporteringsplikt bidra til å styrke bevisstheten rundt diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. og nedsatt funksjonsevne. En slik bevisstgjøring vil også synliggjøre behovet for tiltak. Dette er særlig viktig i forhold til diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne, som ikke har like lang tradisjon for lovmessig forankring. En aktivitetsplikt vil dessuten være i tråd med FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK) artikkel 2 som pålegger statene å aktivt motarbeide etnisk diskriminering og FN konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne, jf. artikkel 4 og 27. Artikkel 4 pålegger staten å eliminere diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne med alle egnede midler og artikkel 27 forplikter staten til å sikre og fremme realiseringen av retten til arbeid for personer med nedsatt funksjonsevne ved hjelp av egnede midler, herunder lovgivning.

En harmonisering med likestillingslovens aktivitets- og rapporteringsplikt er også et viktig argument for å innføre aktivitets- og rapporteringsplikt i diskrimineringsloven og i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Det vil dessuten være uheldig å legge opp til ulike løsninger for de ulike diskrimineringsgrunnlagene, når det nå tas sikte på å samle diskrimineringslovgivningen i en lov.

Høringen viser at arbeidsgiverorganisasjonene, blant annet Arbeidsgiverforeningen Spekter, Finansnæringens arbeidsgiverforening, HSH, KS

og NHO, er svært negative til å innføre en aktivitets- og rapporteringsplikt. Disse instansene reiser blant annet spørsmål ved hensiktsmessigheten av en slik aktivitets- og rapporteringsplikt.

Det er vanskelig å angi den konkrete nytten av å innføre en aktivitets- og rapporteringsplikt. Departementet mener likevel at rapportering på nye grunnlag ikke vil være så belastende ettersom denne rapporteringen vil kunne samordnes med rapporteringen virksomhetene allerede er pålagt om kjønnslikestilling. Statlig sektor oppfyller allerede langt på vei kravene til aktivitets- og rapporteringsplikt når det gjelder personer med etnisk minoritetsbakgrunn, og vil derfor ikke få vesentlig merarbeid eller merkostnader knyttet til dette grunnlaget. Også noen bedrifter og kommuner gjennomfører aktiviteter og rapportering som tilfredsstillende en aktivitets- og rapporteringsplikt for de to målgruppene. Kunnskapen om omfanget av dette er imidlertid begrenset.

Departementet viser til ECONs vurdering om at en aktivitets- og rapporteringsplikt vil kunne ha en positiv effekt på sysselsettingen, dersom etterlevelsen kontrolleres og der bedriftene tror at graden av etterlevelse påvirker deres renommé. I den grad flere kommer i jobb, vil det sannsynligvis også komme tilleggsgevinster i form av økt livskvalitet og redusert behov for offentlige tjenester. Erfaringer fra EU og andre land tyder på at mange bedrifter anser at de vil kunne oppnå økonomiske gevinster ved å satse på økt mangfold blant de ansatte. Dette kan skje ved bedre rekruttering, styrket renommé og bedre markedsmuligheter.

Departementet vil også vise til at ECON antar at en økning i antall sysselsatte på mellom 200-300 personer vil gi samfunnsøkonomiske nytteeffekter som tilsvarer de samfunnsøkonomiske kostnadene ved en aktivitets- og rapporteringsplikt.

### 13.8.2 Hvem bør omfattes av en aktivitets- og rapporteringsplikt?

Departementet går inn for at en aktivitets- og rapporteringsplikt i diskrimineringsloven og i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven skal omfatte de samme pliktsubjektene som aktivitets- og redegjørelsesplikten i likestillingsloven § 1 a retter seg mot. Det vil si offentlige myndigheter, offentlige og private arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner.

Offentlige myndigheter står i en særstilling og kan sies å ha et spesielt ansvar for å fremme formålet i diskrimineringsloven og i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Arbeidslivet skiller seg ut som et helt sentralt område for samfunnsdeltakelse, og er derfor et viktig område for bevisstgjø-

ring og forebyggende tiltak. Departementet mener derfor at også arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner bør pålegges en aktivitetsplikt. Det vises også til at dette får bred støtte i høringen.

For at det ikke skal settes for omfattende krav til private arbeidsgivere har departementet i høringsnotatet foreslått at private bedrifter med færre enn 50 ansatte bør unntas fra aktivitets- og rapporteringsplikt. En slik grense finnes ikke i likestillingsloven. Høringsinstansene er delt i synet på dette spørsmålet. Som mange av høringsinstansene påpeker er det uheldig at forslaget om å unnta bedrifter med under 50 ansatte ikke harmonerer med reglene i likestillingsloven. Dette kan skape utfordringer ved en senere sammenslåing av diskriminerings- og likestillingslovverket til en samlet lov. Departementet viser her til ECONs vurdering om at en aktivitets- og rapporteringsplikt som virkemiddel på de to områdene etnisitet, religion mv. og nedsatt funksjonsevne er mindre egnet i små bedrifter enn i store bedrifter. Små bedrifter har en lite formalisert styringsstruktur og baserer i liten grad sin personalpolitikk og virksomhet generelt på skriftlig nedfelte retningslinjer og dokumentasjon. Dette tilsier at det kan forventes mindre effekt av en aktivitets- og rapporteringsplikt i mindre bedrifter enn i større bedrifter. En rapporteringsplikt på kjønnslikestillingsområdet er dessuten enklere for små bedrifter å forholde seg til enn grunnlagene etnisitet og nedsatt funksjonsevne. Forslaget om en grense på 50 ansatte må også ses i lys av at beregningene av de administrative kostnadene pr. ansatt viser at virksomhetene med mindre enn 50 ansatte må bære de største administrative byrdene ved innføring av en aktivitetsplikt med rapportering.

Grensen på 50 ansatte ble valgt fordi den er forankret i eksisterende lovverk, jf. arbeidsmiljøloven (lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.) §§ 7-1 og 8-1 og regnskapsloven § 1-6. Grensen på 50 ansatte er således ikke en ny grense for næringslivet å forholde seg til.

Ut ifra en helhetsvurdering av behov og nytte mener departementet at det vil være mest hensiktsmessig å unnta små private bedrifter for en aktivitets- og rapporteringsplikt. Private bedrifter med mindre enn 50 ansatte ville hatt de største kostnadene ved rapportering. Ved å unnta disse fra rapporteringsplikten bør kostnadene som pålegges næringslivet, være overkommelige.

Departementet er enig med Den Norske Revisorforening i at grensen på 50 ansatte bør knyttes opp mot begrepet «jevnlige sysselsetter». Dette vil harmonere med reglene i arbeidsmiljøloven § 7-1 og 8-1. Det vil da være gjennomsnittlig antall

ansatte i løpet av siste kalenderår som skal legges til grunn, men ikke målt i årsverk slik som det kreves etter regnskapsloven. En slik avgrensning vil etter departementets vurdering være mer presis når det gjelder å angi hvilke bedrifter som bør omfattes av aktivitets- og rapporteringsplikten.

Offentlige myndigheter og offentlige arbeidsgivere bør etter departementets syn imidlertid være underlagt aktivitets- og rapporteringsplikt uavhengig av størrelse. Dette fordi offentlige myndigheter har et særlig ansvar for å gå foran som et godt eksempel når det gjelder inkludering av utsatte grupper i arbeidslivet og andre sentrale samfunnsområder. Statlige myndigheter er dessuten allerede i dag, uavhengig av størrelse, pålagt en aktivitets- og rapporteringsplikt overfor personer med innvandrerbakgrunn.

Departementet foreslår at bestemmelsen om rapporteringsplikt for det første skal omfatte alle virksomheter som gjennom lov er pålagt å utarbeide årsberetning. Dette gjelder både offentlige og private virksomheter. Offentlige myndigheter og offentlige virksomheter som ikke er pliktige til å utarbeide årsberetning, skal gi tilsvarende redegjørelse i årsbudsjettet.

Den sentrale lovbestemmelsen om plikt til å utarbeide årsberetning er regnskapsloven § 3-1. Denne bestemmelsen pålegger alle som er regnskapspliktige å utarbeide årsberetning. Hvem som er regnskapspliktige fremgår først og fremst av regnskapsloven § 1-2. En del eksempler er aksjeselskap og allmennaksjeselskap, større organisasjoner, banker, forsikringselskap samvirkeforetak og stiftelser.

Det er noen få selskaper som ikke faller inn under reglene om årsberetning i regnskapsloven, men som gjennom annet lovverk er pålagt å utarbeide årsberetning. Et eksempel er kommuneloven § 48 nr. 1 jf. nr. 5 som retter seg mot kommuner og fylkeskommuner. Slike virksomheter vil være omfattet av redegjørelsesplikten etter diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Forslaget om plikt til å redegjøre for tilstanden når det gjelder diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv, og diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne skal som nevnt også omfatte offentlige myndigheter som ikke er lovpålagt å utarbeide årsberetning. Departementet foreslår at disse skal redegjøre for likestilling i årsbudsjettene. Når det gjelder departementene med underliggende etater mv. må en slik rapportering foretas i Stortingsproposisjon nr. 1. Når det gjelder andre offentlige myndigheter skal disse rapportere i sine respektive budsjett.

### 13.8.3 Regler om aktivitets- og rapporteringsplikt i forhold til Svalbard og Jan Mayen

Departementet mener at reglene om aktivitets- og rapporteringsplikt i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven bør unntas for Svalbard og Jan Mayen, men at disse reglene eventuelt kan gjøres gjeldende ved forskrift, i likhet med tilretteleggingsbestemmelsene, jf. kapittel 9.3 om lovens virkeområde. Etter departementets vurdering er det vanskeligere å ha en målsetting om full likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne på alle områder på Svalbard. Klima- og naturforholdene er mer krevende enn på fastlandet og helse- og omsorgsapparatet er mindre utbygd ettersom Svalbard ikke er lagt opp som et livsløpssamfunn. Departementet støtter derfor heller ikke forslaget om å utvide aktivitets- og rapporteringsplikten i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven til også å gjelde på norske skip i utenriksfart, i norske sivile luftfartøyer i internasjonal trafikk og på installasjoner og fartøy i arbeid på norsk kontinentalsokkel. Et slikt forslag er heller ikke utredet.

Diskrimineringsloven gjelder for Svalbard og Jan Mayen, på faste og flyttbare konstruksjoner på kontinentalsokkelen og på norske skip og luftfartøyer, og i høringsnotatet var det ikke foreslått noe unntak. Departementet ser ikke grunnlag for å gjøre noe tilsvarende unntak for aktivitets- og rapporteringsplikten i diskrimineringsloven på disse områdene, som alle er aktuelle for personer med etnisk minoritetsbakgrunn. Det bor pr. 1. desember 2007 i overkant av 300 utenlandske statsborgere på Svalbard av i overkant av 2 000 bosatte personer totalt. Det er behov for aktive tiltak for å bekjempe diskriminering overfor disse.

### 13.8.4 Aktivitetspliktens innhold

Med aktivitetsplikt mener departementet aktivt, målrettet og planmessig arbeid for å fremme diskrimineringslovens og diskriminerings- og tilgjengelighetslovens formål.

Departementet mener i motsetning til Syseutvalget, at det bør stilles like strenge krav til aktivitetsplikt til arbeidsgivere i offentlig og privat sektor som til offentlige myndigheter og arbeidslivets organisasjoner. Departementet foreslår heller å unnta private bedrifter som jevnlig sysselsetter mindre enn 50 ansatte fra aktivitetsplikten, jf. kapittel 13.8.2.

Aktivitetsplikten angir et positivt krav til aktivitet, dvs. en forpliktelse til å iverksette konkrete tiltak for å fremme formålet med de to lovene. Videre

mener departementet at aktiviteten skal være både målrettet og planmessig. Med at aktiviteten skal være målrettet, menes at man på en klar måte definerer både målet for arbeidet, og hvem som er ansvarlig for å oppfylle dette. At arbeidet i tillegg må være planmessig, innebærer at man utarbeider og følger en bevisst strategi. Dette er i samsvar med aktivitetsplikten i likestillingslovens § 1a.

En slik aktivitetsplikt vil innebære en plikt til å finne ut om det man gjør, eller har planer om å gjøre, får ulike virkninger for personer med etnisk minoritetsbakgrunn og personer med nedsatt funksjonsevne sammenlignet med personer som ikke omfattes av disse gruppene.

Departementet foreslår at aktivitetsplikten knyttes til diskrimineringslovens og diskriminerings- og tilgjengelighetslovens formål, slik at alle diskrimineringsgrunnlagene loven omfatter, også omfattes av de grunnlag aktivitetsplikten skal rettes mot. I praksis antar departementet at de fleste tiltakene som iverksettes i virksomhetene for å oppfylle aktivitetsplikten etter diskrimineringsloven, vil ha likestilling for personer med innvandrerbakgrunn eller personer med etnisk minoritetsbakgrunn som målsetting.

For offentlige myndigheter vil aktivitetsplikten ikke bare innebære en plikt til å gjennomføre konkrete tiltak i forhold til likestilling uavhengig av etnisitet, religion mv. og funksjonsevne. Det innebærer også å se til at hensynet til likestilling integreres i all offentlig virksomhet, og at regelverk og forvaltningsvedtak er i samsvar med formålet i diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Det betyr blant annet at informasjon fra offentlige myndigheter må tilrettelegges for ulike brukergrupper, både personer med etnisk minoritetsbakgrunn og personer med nedsatt funksjonsevne. Riktig bruk av tolk er et annet eksempel. Myndighetene må legge til rette for god kommunikasjon, og tilegne seg kunnskap og verktøy for å se brukernes behov og synspunkter. For at likestillingsarbeidet skal ha den ønskede effekten, må det forankres både hos ledelsen og hos alle ansatte, i plandokumenter, serviceerklæringer og budsjetter. Departementet foreslår ikke at det lovfestes en plikt til å gjennomføre bestemte tiltak. Offentlige myndigheter vil selv, ut fra en analyse av tilstanden og utfordringene i den enkelte virksomhet, måtte vurdere hvilke tiltak som er aktuelle og hensiktsmessige.

Aktivitetsplikten for offentlige myndigheter i likestillingslovens § 1a gjelder «på alle samfunnsområder». Holgersenutvalget foreslo ikke en slik formulering, mens Syseutvalget foreslo at offentlige myndigheter skal ha en aktivitetsplikt «innen-

for sine virkefelt». Departementet mener aktivitetsplikten for offentlige myndigheter må gjelde for de fagområder den offentlige myndighet har et særlig ansvar for. Dette er også tilfelle for likestillingsloven, selv om formuleringen «på alle samfunnsområder» er brukt der, jf. Ot.prp. nr. 77 (2000–2001) s. 19. Departementet mener imidlertid det er unødvendig å angi ansvarsområdet for aktivitetsplikten for offentlige myndigheter i lovteksten.

For arbeidsgivere, både i offentlig og privat sektor, vil aktivitetsplikt omfatte konkretisering av mål og tiltak for å sikre like muligheter uavhengig av etnisitet, religion mv. og funksjonsevne, relatert til den enkelte virksomheten. Aktivitetsplikten bør omfatte rekruttering, ansettelse, lønn, forfremmelse, arbeidsforhold, omorganisering, utviklingsmuligheter og beskyttelse mot trakassering. Aktivitetsplikten kan omfatte en rekke forskjellige tiltak. Relevante tiltak vil for eksempel være en gjennomgang av rekrutteringspraksis, oppfordring til personer med innvandrerbakgrunn og personer med nedsatt funksjonsevne om å søke på ledige stillinger, og å innkalle kvalifiserte søkere fra de aktuelle gruppene til intervju. En gjennomgang av kriteriene for karriereutvikling og lederstillinger i bedriften og tiltak for å sikre like avansementsmuligheter for personer med etnisk/religiøs minoritetsbakgrunn og personer med nedsatt funksjonsevne som for andre ansatte, er andre eksempler på tiltak.

Departementet foreslår ikke en lovfestet plikt til å gjennomføre bestemte tiltak. Den enkelte arbeidsgiver vil selv, ut fra en analyse av tilstanden og utfordringene i bedriften, måtte vurdere hvilke tiltak som er aktuelle og hensiktsmessige. For å oppfylle aktivitetsplikten må arbeidsgiver vurdere hvilke forhold som kan fungere som barrierer for arbeidstakere og arbeidssøkere med etnisk/religiøs minoritetsbakgrunn eller nedsatt funksjonsevne, og hvilke konkrete tiltak som kan medvirke til å fjerne disse barrierene. Tiltakene må drøftes med de ansatte og ansattes organisasjoner. Forventningene til arbeidsgivers aktivitet må ses i sammenheng med bedriftens størrelse, type og geografiske beliggenhet.

For organisasjonene i arbeidslivet vil aktivitetsplikten være knyttet til virksomheten som avtalepart i arbeidslivet og deres funksjon som interesseorganisasjon for arbeidsgivere eller arbeidstakere. Organisasjonene kan følge opp en aktivitetsplikt for eksempel gjennom kurs, seminarer og annen informasjon til medlemmene. Departementet vil understreke at aktivitetsplikten for organisasjonene ikke innebærer en plikt til å overvåke at deres medlemmer oppfyller sin aktivitetsplikt. Departe-

mentet foreslår heller ikke en lovfestet plikt for organisasjonene til å gjennomføre bestemte tiltak. Det vil være opp til organisasjonene selv å vurdere hvilke tiltak som er aktuelle og hensiktsmessige.

Det er ikke mulig eller ønskelig å forhåndsdefinere aktivitetsplikten innhold i detalj i lovteksten. Siktemålet med en aktivitetsplikt er å skape bevissthet i virksomhetene og å sikre at disse selv innfører målrettede tiltak for å møte utfordringene som kjennetegner den enkelte virksomheten. Hvilke tiltak virksomhetene vil måtte innføre for å oppfylle en aktivitetsplikt, vil derfor variere og må defineres ut fra hver enkelt virksomhet. I lovteksten vil aktivitetsplikten derfor måtte gis en generell utforming. Det vil bli utarbeidet en veileder om aktivitets- og rapporteringsplikten som vil klargjøre aktivitetsplikten innhold. Eksempler på aktuelle tiltak for å oppfylle aktivitetsplikten vil bli omtalt i veilederen. God veiledning fra Likestillings- og diskrimineringsombudet vil være en forutsetning for at en aktivitetsplikt skal fungere etter intensjonen. Ettersom ombudet utvikler praksis i håndhevingen av aktivitetsplikten vil det også bli tydeligere hva innholdet i plikten er. Når det gjelder hva virksomhetene er forpliktet til å rapportere om, må det imidlertid stilles klare krav, jf. kapittel 13.8.5.

### 13.8.5 Rapporteringsplikten innhold

Hovedformålet med en rapporteringsplikt i årsberetning eller årsbudsjett i tilknytning til en aktivitetsplikt vil være å skape økt og mer systematisk oppmerksomhet om likestilling for personer med etnisk/religiøs minoritetsbakgrunn og personer med nedsatt funksjonsevne. En rapportering vil også vise om den ansvarlige har oppfylt aktivitetsplikten, og gi bedre kunnskap om hva som virker og hva som ikke virker av tiltak.

Departementet deler ikke Syseutvalgets synspunkter om at en rapporteringsplikt i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven vil virke byråkratiserende og ikke er egnet til å tas inn i årsberetningen.

Etter departementets vurdering vil en aktivitetsplikt uten noen form for rapportering trolig ha liten effekt på bedriftenes atferd. En rapporteringsplikt vil gi Likestillings- og diskrimineringsombudet større legitimitet og mulighet til å kommunisere aktivitetsplikten med de enkelte virksomhetene. Dersom det skal innføres en aktivitetsplikt, bør det etter departementets mening også innføres en rapporteringsplikt. Det vises også til at et stort flertall av de som har merknader til spørsmålet i høringen, støtter departementets syn.

Departementet har vurdert hvordan en rapporteringsplikt kan utformes. En mulighet er at det rapporteres både om tilstanden i virksomheten når det gjelder arbeidsstyrkens sammensetning, og om gjennomførte og planlagte tiltak. Et alternativ er at det stilles krav til rapportering bare om gjennomførte og planlagte tiltak for å oppfylle aktivitetsplikten.

Rapporteringsplikten når det gjelder kjønnslikestilling omfatter en redegjørelse for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling. Det kan for eksempel være spørsmål om den kjønnsmessige fordelingen mellom kvinner og menn i virksomheten, herunder spørsmål knyttet til lønn, stillingskategorier og arbeidstid, og andre personalpolitiske forhold. I tillegg skal det rapporteres om tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestilling og for å forhindre forskjellsbehandling i strid med likestillingsloven, jf. Ot.prp. nr. 77 (2000-2001) s. 110.

Å rapportere i forhold til personer med etnisk/religiøs minoritetsbakgrunn og personer med nedsatt funksjonsevne innebærer andre utfordringer enn rapportering om kjønn. Personvern hensyn taler mot at virksomhetene pålegges å samle inn opplysninger om etnisk og religiøs tilhørighet eller funksjonsevne. Dette støttes blant annet av Datatilsynet i høringen. Registrering av etnisk og religiøs tilhørighet og nedsatt funksjonsevne på individnivå vil, i motsetning til opplysninger om kjønn, være sensitive personopplysninger i personopplysningslovens forstand. Av historiske årsaker er det også en sterk skepsis blant enkelte minoritetsgrupper til slik registrering. Adgangen til å registrere opplysninger om etnisitet er nærmere omtalt i NOU 2002: 12 s. 277 flg. Etter arbeidsmiljøloven § 9-3 er det begrensninger i arbeidsgivers adgang til å innhente helseopplysninger. Arbeidsgiver kan ikke be om at søkerne skal gi andre helseopplysninger enn hva som er nødvendig for å utføre de arbeidsoppgaver som knytter seg til stillingen. Når arbeidsgiver er avskåret fra å innhente slike opplysninger, kan det etter departementets vurdering ikke innføres en plikt for arbeidsgiver om å rapportere om dette. Dette støttes av Likestillings- og diskrimineringsombudet i høringen.

Statistisk sentralbyrå (SSB) publiserer jevnlig statistikk om innvandreres demografi og levekår. SSB viser også i sin høringsuttalelse til at det er teknisk mulig å beskrive en bedrift eller offentlig etats innvanderandel ved å koble ulike register, men at andre forhold som konfidensialitetshensyn begrenser publiseringen av slik statistikk. Tilsvarende sammenstilling av opplysninger om samer, nasjonale minoriteter eller personer med nedsatt

funksjonsevne er ikke mulig, da det ikke finnes data på individnivå om disse gruppene. Departementet er enig med SSB i at det er behov for å utrede nærmere unntaksbestemmelsene i statistikkloven § 2-6 vedrørende publiseringen av data på virksomhetsnivå.

Registreringen av opplysninger om etnisk/religiøs minoritetsbakgrunn eller funksjonsevne kan gjennomføres anonymt. Mange vil imidlertid ha motforestillinger mot å opplyse om slike forhold selv i anonyme undersøkelser, blant annet fordi det kan være lett å forstå hvor opplysningene stammer fra. Lav svarprosent vil medføre dårlig kvalitet på dataene.

Som Datatilsynet påpeker i høringen vil det for øvrig være vanskelig å kontrollere at opplysningene som rapporteres er korrekte, fordi etnisitet, religiøs tilhørighet, nedsatt funksjonsevne mv. ikke nødvendigvis er synlig og heller ikke alltid noe den ansatte selv ønsker å rapportere om. Dette er problematisk i forhold til kravene til personopplysningenes kvalitet som fremkommer av personopplysningslovens § 11 d og e.

Departementet har på bakgrunn av hensynet til personvernet og de problemer en rapportering på etnisk/religiøs bakgrunn eller funksjonsevne vil medføre i praksis kommet til at rapporteringsplikten ikke skal omfatte registrering av ansatte. Rapportering om den generelle likestillingspolitikken og personalpolitikken som føres av virksomheten vil kunne gjøres uten at det foretas noen kartlegging av sammensetningen av arbeidsstyrken. Departementet foreslår på denne bakgrunn at det skal rapporteres om hva man faktisk gjør/har gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. Det skal også rapporteres om hvilke tiltak man planlegger å gjennomføre. Rapporteringen om tiltak må omfatte en beskrivelse av status, definisjon av målsettingen for tiltaket, beskrivelse av tiltaket, tidsplan for når tiltaket skal gjennomføres, og omtale av hva som er oppnådd med gjennomførte tiltak.

### 13.8.6 Plassering av aktivitets- og rapporteringsplikten

Departementet går inn for at aktivitets- og rapporteringsplikten plasseres både i diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Videre går departementet inn for at det tas inn bestemmelser om rapportering i regnskapsloven og i kommuneloven. I forarbeidene til likestillingsloven (Ot.prp. nr. 77 (2000-2001) s. 26) sies det at:

«ved å plassere bestemmelsen i likestillingsloven, oppnår man en best mulig samlet oversikt

over regler om likestilling i lovverket. Samtidig vil Likestillingsombudet og Nemnda kunne håndheve bestemmelsen ut over den kontroll som skjer etter regnskapsloven. Ved at det i tillegg plasseres likelydende bestemmelser i regnskapsloven og kommuneloven, ivaretar man hensynet til oversiktighet og brukervennlighet for dem som skal utarbeide årsberetninger etter disse regelsettene. Departementet antar også at bestemmelsen på denne måten i større grad vil bli overholdt enn dersom den bare inntas i likestillingsloven.»

Departementet mener de samme hensynene gjør seg gjeldende i forhold til rapportering for arbeid med likestilling for personer med etnisk minoritetsbakgrunn og personer med nedsatt funksjonsevne. Det vises også til at et flertall av de høringsinstanser som uttaler seg om dette, støtter departementets forslag.

Det må imidlertid presiseres at rapporteringskravene i regnskapsloven og kommuneloven ikke skal tolkes slik at det ikke er krav til rapportering på andre områder som ikke er nevnt særskilt.

Departementet slutter seg til Den Norske Revisorforenings forslag om at bestemmelsene om rapportering tas inn både i regnskapslovens § 3-3 *Årsberetningens innhold for små foretak* og i § 3-3 a *Årsberetningens innhold for regnskapspliktige som ikke er små foretak* hvor også bestemmelsene om rapportering på kjønnslikestilling er tatt inn. Bedrifter som jevnlig sysselsetter under 50 ansatte kan både defineres som små og store foretak etter regnskapsloven. Begrepet små foretak er definert i regnskapsloven § 1-6. Små foretak regnes som regnskapspliktige som ikke faller inn under § 1-5 og som på balansedagen ikke overskrider grensene for to av følgende tre vilkår: 1. Salgsinntekt: 60 mill. kroner, 2. balansesum: 30 mill. kroner og 3. gjennomsnittlig antall ansatte i regnskapsåret: 50 årsverk.

Departementet mener videre det vil være mest hensiktsmessig å ta inn bestemmelsene i kommuneloven § 48 nr. 5, hvor bestemmelsene om rapportering på kjønnslikestilling er tatt inn. Dette vil være mest brukervennlig og oversiktlig for dem som skal utarbeide årsberetninger etter disse reglene.

### 13.8.7 Håndheving av aktivitets- og rapporteringsplikten

Departementet går inn for at en ny aktivitets- og rapporteringsplikt håndheves på samme måte som aktivitets- og rapporteringsplikten i likestillingsloven. Dette innebærer at Likestillings- og diskrimi-

neringsombudet vil kunne foreta undersøkelser, be om opplysninger, gå i dialog med virksomheten og påpeke manglende oppfølging av aktivitetsplikten. Ombudet vil ikke kunne pålegge den enkelte virksomhet konkrete tiltak. Unnlatelse av å etterkomme Likestillings- og diskrimineringsombudets oppfordring vil ikke kunne sanksjoneres. Plikten til å rapportere om virksomhetens aktiviteter vil imidlertid indirekte kunne medvirke til at aktivitetsplikten følges opp.

Når det gjelder rapporteringsplikten, vil Likestillings- og diskrimineringsombudet etter klage eller på eget initiativ kunne kontrollere at årsberetning/årsbudsjett tilfredsstiller lovens krav. Dette innebærer at ombudet både kan kontrollere at virksomheten faktisk har rapportert i henhold til plikten, og selve innholdet i rapporteringen. Ombudet kan med andre ord foreta en kvalitetskontroll av rapporteringen. Manglende oppfølging av rapporteringsplikten vil kunne møtes med pålegg fra

Likestillings- og diskrimineringsnemnda, eventuelt tvangsmulkt på samme måte som etter likestillingsloven, jf. diskrimineringsombudsloven §§ 7 og 8.

En aktivitets- og rapporteringsplikt vil være av offentligrettslig karakter og vil ikke gi enkeltindivider grunnlag for noe rettskrav.

Regnskapslovens bestemmelser om årsregnskap håndheves av Regnskapsregisteret. Det betyr at to offentlige instanser vil håndheve rapporteringsplikten. Departementet finner det ikke problematisk med et tosporet håndhevingssystem, og viser til at dette er i tråd med gjeldende rett når det gjelder kjønnslikestilling. Håndheving etter regnskapsloven innebærer en formalkontroll, dvs. en kontroll av at de relevante dokumentene faktisk er innsendt, mens Likestillings- og diskrimineringsombudet vil kunne foreta en kontroll av innholdet i rapporten.

## 14 Håndheving av loven

### 14.1 Innledning

I dette kapittelet behandles spørsmålet om hvilke organer som skal håndheve diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda eller et eget håndhevingsapparat. I denne sammenhengen behandles også spørsmålet om organet som skal håndheve loven i tillegg skal ha en kompetanse- og pådriverrolle i forhold til diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne. Forholdet til andre organer på feltet omtales også.

Håndhevingen av forslaget om tidsfrister for krav om universell utforming av IKT er foreslått lagt til Direktoratet for forvaltning og IKT med Fornyings- og administrasjonsdepartementet, eller eventuelt en ny klagenemnd, som klageinstans. Håndhevingen av et lovpålegg om tidsfrister for universell utforming av IKT blir behandlet i kapittel 10.5, se særlig kapittel 10.5.6.5.

### 14.2 Gjeldende rett

I medhold av diskrimineringsombudsloven (lov 10. juni 2005 nr. 40 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda) ble det 1. januar 2006 opprettet et felles håndhevingsapparat for saker om diskriminering. Håndhevingsapparatet er organisert i to instanser, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Både ombudet og nemnda er uavhengige forvaltningsorgan, jf. diskrimineringsombudsloven § 2 annet ledd og § 5 tredje ledd.

Ombudet og nemnda håndhever følgende lovverk: Likestillingsloven (lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene), diskrimineringsloven (lov 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.), kapittel 13 i arbeidsmiljøloven (lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern), med unntak av § 13-1 tredje ledd og § 13-9. Videre håndhever ombudet og nemnda diskrimineringsforbudene i boliglovgivningen (lov 23. mai 1997 nr. 31 om eierseksjoner § 3 a annet ledd, lov 26. mars

1999 nr. 17 om husleieavtaler § 1-8 annet ledd, lov 6. juni 2003 nr. 38 om bustadbyggjelag § 1-4 annet ledd og lov 6. juni 2003 nr. 39 om burettslag § 1-5 annet ledd), jf. diskrimineringsombudsloven § 1 annet ledd.

I tillegg skal ombudet føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis er i samsvar med FNs kvinnekonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon, jf. diskrimineringsombudsloven § 1 tredje ledd.

Ombudet er både lovhåndhever og har en kompetanse- og pådriverrolle. Ombudets lovhåndheverrolle er forankret i diskrimineringsombudsloven § 3 annet til sjette ledd. Ombudet tar opp saker av eget tiltak eller etter henvendelse fra andre. Ombudet har i hovedsak uttalerett, men ikke vedtakskompetanse.

Ombudet skal søke å oppnå at partene frivillig retter seg etter uttalelsen. Dersom det ikke oppnås enighet, kan ombudet forelegge saken for nemnda, jf. diskrimineringsombudsloven § 3. Dersom partene ikke innretter seg frivillig etter ombudets uttalelse «og det antas å medføre ulempe eller skadevirkning å avvente nemndas vedtak», kan ombudet likevel treffe bindende vedtak, jf. diskrimineringsombudsloven § 4. Ombudets vedtak kan påklages til nemnda.

Nemnda behandler de saker som ombudet bringer inn for den etter diskrimineringsombudsloven § 3, eller vedtak av ombudet etter diskrimineringsombudsloven § 4 som påklages til nemnda. Hvis ombudet beslutter å ikke bringe inn for nemnda en sak hvor frivillig ordning mellom partene ikke oppnås (diskrimineringsombudsloven § 3 tredje ledd), kan saken bringes inn for nemnda av en part i saken eller av en som har brakt saken inn for ombudet uten å være part. Hvis saken påklages til nemnda av en som ikke er part, skal nemnda bare behandle saken dersom den krenkede parten gir sitt samtykke til det. Nemnda kan også kreve at ombudet bringer nærmere bestemte saker som er behandlet av ombudet inn for nemnda (diskrimineringsombudsloven § 6).

Nemnda kan treffe vedtak om at det foreligger lovbrudd, og den kan pålegge stansing, retting og andre tiltak som er nødvendige for at de ulovlige



forholdene skal opphøre. Den kan ilegge tvangsmulkt for å sikre gjennomføring av påleggene, jf. diskrimineringsombudsloven §§ 7 og 8. Nemndas myndighet er avgrenset i forhold til andre forvaltningsmyndigheter og Arbeidsretten, jf. diskrimineringsombudsloven §§ 9 og 10. Vedtak av nemnda kan bringes inn for domstolene til full prøving av saken, jf. diskrimineringsombudsloven § 12.

Ombudets kompetanse- og pådriverrolle er forankret i diskrimineringsombudsloven § 3 første ledd, som har følgende ordlyd:

«Ombudet skal arbeide for å fremme reell likestilling uavhengig av kjønn, etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn på alle samfunnsområder. På arbeidslivets område skal ombudet også arbeide for å fremme likebehandling uavhengig av politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon, seksuell orientering, funksjonshemming og alder. Ombudet skal i tillegg arbeide for å fremme likebehandling uavhengig av homofil orientering i boligsektoren».

Arbeidet for å fremme likestilling og likebehandling innebærer at ombudet blant annet skal være en pådriver ved å ta initiativ til og delta i den offentlige debatten, ved å ha et kritisk blikk på virksomheten i offentlig og privat sektor, og ved å være en premissleverandør for utformingen av politikken på området. Pådriverrollen krever en variert virkemiddelbruk. Ombudet har også en holdnings- og atferdspåvirkerrolle, som innebærer å bidra til en bevisstgjøring om likestilling i samfunnet som helhet. Videre skal ombudet drive støtte og veiledning i forhold til privat og offentlig sektor, kommunale likestillingsutvalg, partene i arbeidslivet, frivillige organisasjoner, skoleverket etc. Ombudets kompetanserolle innebærer at det har ansvar for kunnskapsutvikling og dokumentasjon og overvåking av art og omfang av diskriminering. Videre har ombudet en forumsfunksjon, og skal fungere som et møtested og brukssenter for alle som er engasjert i likestillings- og diskrimineringssspørsmål, jf. Ot.prp. nr. 34 (2004-2005) Om lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven) kapittel 7.6.2, s. 50-56.

## 14.3 EU

EUs rådsdirektiv 2000/78/EF artikkel 9 pålegger medlemsstatene å sikre at enhver som mener seg diskriminert skal kunne klage til rettslige og/eller administrative instanser, som håndhever forpliktelsene i henhold til direktivet. Det skal kunne frem-

mes klage også etter at arbeidsforholdet hvor diskrimineringen påstås å ha funnet sted, har opphørt.

Medlemsstatene har også plikt til å sikre at foreninger, organisasjoner og andre juridiske personer kan gå inn som part i klagen til rettslige og/eller administrative instanser, enten på vegne av eller til støtte for klageren, med dennes godkjenning.

## 14.4 Nordisk rett

### 14.4.1 Dansk rett

Det er ikke opprettet noe særskilt organ for å håndheve forbudet mot diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne i lov om forbud mot forskjellsbehandling på arbeidsmarkedet (lov nr. 31 af 12/01/2005 om forbud mod forskelsbehandling på arbeidsmarkedet m.v.). Brudd på loven kan bringes inn for domstolene.

### 14.4.2 Finsk rett

Den finske loven om likebehandling (lag om lika-behandling 20.1.2004/21), som gjelder innen arbeidslivet og omfatter diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne («funktionshinder»), håndheves av arbeidervernmyndighetene for alle grunnlag unntatt etnisitet

«i fråga om arbetsavtalsförhållanden och offentligrättsliga anställningar samt i arbetspraktik och annan motsvarande verksamhet på en arbetsplats på det sätt som bestäms i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen»,

jf. loven om likebehandling § 11. Brudd på loven behandles av domstolene.

Det er ingen ombudsmann for diskriminering mot personer med nedsatt funksjonsevne, men i det pågående lovarbeidet i Finland skal også håndhevingsapparatene på diskrimineringsfeltet utredes, se kapittel 7.3.2.3.

### 14.4.3 Svensk rett

I Sverige har en egen Handikappombudsmann mandat til å håndheve lovene som sikrer rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne. Disse er loven om forbud mot diskriminering i arbeidslivet på grunn av nedsatt funksjonsevne (lag (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder), loven om likebehandling av studenter i høyskolen (lag (2001:1286) om likabehandling av studenter i

högskolan), loven om forbud mot diskriminering (lag (2003:307) om förbud mot diskriminering), og loven om forbud mot diskriminering og annen krenkende behandling av barn og elever (lag (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever). Det finnes egne ombud for kjønn, etnisitet og seksuell legning.

Det er gitt en egen lov om Handikappombudsmannen (lag (1994:749) om Handikappombudsmannen). Etter lovens § 1 er Handikappombudsmannens oppgave å overvåke spørsmål som berører rettigheter og interesser til personer med nedsatt funksjonsevne («funktionshindrade personer»). I tillegg til å drive tilsyn med de ovenfor nevnte lovene, ivaretar ombudsmannen oppgaven gjennom informasjonsvirksomhet, utredninger og juridisk rådgivning. Handikappombudsmannen skal i utgangspunktet tilstrebe at lovene etterleves frivillig. Handikappombudsmannen har ikke kompetanse til å avgjøre med bindende virkning om det foreligger lovbrudd, men har rett til å uttale seg om konkrete saker. Anbefalingene blir vanligvis fulgt. Hvis ikke, kan Handikappombudsmannen bringe saken til domstolene på vegne av den enkelte. Dersom en arbeidsgiver ikke oppfyller sin plikt til å gi opplysninger etter loven om forbud mot diskriminering i arbeidslivet på grunn av funksjonsnedsettelse, har Handikappombudsmannen kompetanse til å ilegge bot. Denne beslutningen kan påklages til Nämnden mot diskriminering, som også er klagenemnd for andre diskrimineringsgrunnlag.

## 14.5 Hvilket organ skal håndheve diskriminerings- og tilgjengelighetsloven?

### 14.5.1 Utvalgets forslag

Utvalget behandler håndheving av loven i kapittel 10.17 på s. 218 flg. i utredningen.

Utvalgets flertall (alle unntatt Larsen) foreslår at Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda får kompetanse til å håndheve diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, med unntak av § 11 om plikt til universell utforming av bygg, anlegg og opparbeidede uteområder og utvalgets forslag til § 16 om oppreisning og erstatning. Utvalget understreker at dets forslag om å legge lovhåndhevingen til likestillings- og diskrimineringsapparatet innebærer at apparatet får «både en pådriverrolle i forhold til loven og kompetanse til å reagere med sanksjoner mot brudd på loven», jf. utredningens kapittel 10.7.1.1, s. 220.

Opprettelse av et felles håndhevingsapparat ble drøftet i Ot.prp. nr. 34 (2004-2005) Om lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven). Utvalgets flertall slutter seg til de begrunnelsene for et felles apparat som ble gitt der. Begrunnelsene der var at et felles håndhevingsapparat ville gi en mer helhetlig og integrert tilnærming til likestillingsarbeidet, være bedre egnet for arbeid mot diskriminering på flere grunnlag (multippel diskriminering), bidra til forenkling og klarhet for alle brukergrupper samt legge til rette for et bredere og velkvalifisert fagmiljø. I proposisjonen ble det argumentert for at et felles håndhevingsapparat på denne måten vil kunne få større autoritet og gjennomslagskraft, samt at felles håndheving vil være i tråd med utviklingen i andre europeiske land.

Utvalgets flertall påpeker videre at et felles håndhevingsapparat vil være best egnet til å sikre en harmonisert og likeverdig beskyttelse mot ulike former for diskriminering. Flertallet mener at et felles apparat vil understreke at diskriminering er et menneskerettsspørsmål. Flertallet mener også at det vil være en klar fordel at håndhevingen av generelt diskrimineringsvern på grunnlag av nedsatt funksjonsevne, som vil være nytt i norsk sammenheng, skjer i et apparat der det kan trekkes veksler på erfaring med håndheving av vern mot diskriminering på andre grunnlag. Utvalgets flertall mener at allmennheten trolig i liten grad ser på manglende tilrettelegging som diskriminering og som et spørsmål om menneskerettigheter. Utvalgets flertall mener derfor at felles håndheving vil være viktig både for bevisstgjøring og for legitimiteten av sanksjonsbruk.

Utvalgets flertall foreslår en henvisningsbestemmelse i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven til diskrimineringsombudsloven for å sikre likestillings- og diskrimineringsapparatets håndhevingskompetanse. Videre foreslår utvalget en endring i diskrimineringsombudsloven, slik at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven tas inn i oppregningen i diskrimineringsombudsloven § 1 på samme måte som annen diskrimineringslovgivning (se kapittel 16.4).

Utvalgets mindretall (Larsen) foreslår at det etableres et eget tilsyn for håndheving av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Dette medlemets begrunnelse er at et eget håndhevingsorgan bedre vil kunne ha et særskilt fokus på å bygge opp spisskompetanse om saker og problemstillinger som vedrører personer med nedsatt funksjonsevne. Dette medlemmet mener at et felles organ vil måtte ha et bredere fokus og dermed kunne

komme til å nedprioritere problemstillinger som er viktige for personer med nedsatt funksjonsevne.

Utvalget bemerker at forslaget om plikt til universell utforming av bygg, anlegg og opparbeidede uteområder, skiller seg fra de øvrige tilretteleggingsreglene som foreslås. Utvalget mener derfor at brudd på denne plikten ikke bør regnes som diskriminering av et enkelt individ, og heller ikke kan håndheves ved individuell klage til likestillings- og diskrimineringsapparatet eller ved individuelt søksmål. Utvalget går inn for at krav etter denne bestemmelsen i utgangspunktet håndheves av plan- og bygningsmyndighetene etter de samme reglene som gjelder ved håndhevingen av andre bygningsmessige krav. Utvalget foreslår imidlertid at representative organisasjoner skal ha adgang til å påklage dispensasjoner til Likestillings- og diskrimineringsnemnda, som skal kunne treffe vedtak som opphever dispensasjonen. Se for øvrig kapittel 10.3.2.4 og Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) for nærmere omtale av dette forslaget.

#### 14.5.2 Høringsinstansenes syn

Flertallsforslaget om at Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal håndheve diskriminerings- og tilgjengelighetsloven får bred støtte blant høringsinstansene. Dette gjelder *Justisdepartementet, Deltasenteret, Likestillingsombudet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Sosial- og helsedirektoratet, Statens Helsetilsyn, Statens kunnskaps- og utviklingssenter for helhetlig rehabilitering (SKUR), Statens råd for funksjonshemmede, Statens seniorråd, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Rådet for funksjonshemmede i Bamble kommune, Hamar kommune, Rådet for funksjonshemmede i Frogner bydel i Oslo kommune, Akershus fylkeskommune, Nord-Trøndelag fylkeskommune, Østfold fylkeskommune, Autismeforeningen i Norge, Hørselshemmedes Landsforbund, Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL), Landsforeningen for Nyrepasienter og transplanterte og Norges Psoriasisforbund.*

Flere høringsinstanser, deriblant Likestillings- og diskrimineringsombudet, Statens råd for funksjonshemmede, Statens seniorråd, Statens kunnskaps- og utviklingssenter for helhetlig rehabilitering (SKUR), *Nordland fylkeskommune*, Autismeforeningen i Norge, Hørselshemmedes Landsforbund, Norsk Psoriasisforbund og Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL) påpeker at Likestillings- og diskrimineringsombudet må tilføres nødvendige ressurser og kompetanse for å kunne iva-

reta diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne. I denne sammenhengen peker flere av disse høringsinstansene på behovet for kompetanse knyttet til tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne.

Statens råd for funksjonshemmede påpeker at ombudets ansvar omfatter hele landet og at informasjons- og veiledningstilbudet må være tilgjengelig uavhengig av bosted. Rådet for funksjonshemmede i Bamble kommune mener at organet bør ha tilholdssted i hvert fylke.

Rådet for funksjonshemmede i Frogner bydel i Oslo kommune mener at de problemene som utvalgets mindretall reiser, best kan løses ved at man har underavdelinger i håndhevingsorganet som særlig kan arbeide med saker som gjelder mennesker med funksjonsnedsettelse.

*Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)* ønsker primært at det opprettes et eget håndhevingsorgan for lov mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. FFO er bekymret for hvilken kompetanse likestillings- og diskrimineringsombudet favner. FFO viser til at likestillings- og diskrimineringsombudet er et resultat av en sammenslåing av instanser som har jobbet med diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet, og som derfor ikke har 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.

Nordland fylkeskommune mener at Statens råd for funksjonshemmede, Deltasenteret og Dokumentasjonssenteret bør ha en pådriverfunksjon i arbeidet mot diskriminering. Fylkeskommunen mener dette er statlige enheter som har relevant kunnskap som kan være nyttig for ombudet.

Hørselshemmedes Landsforbund mener det er viktig at ombudet får en sterk pådriverrolle.

#### 14.5.3 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til forslaget fra utvalgets flertall om at håndheving av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (med unntak av håndhevingen av bestemmelsen i § 11 om tidsfrister for universell utforming av IKT, § 17 om oppreisning og erstatning og henvisningsbestemmelsen i § 10 til plan- og bygningsloven) legges til de håndhevingsinstansene som allerede er etablert, nemlig Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Departementet slutter seg også til flertallets begrunnelser.

Departementet ser det ikke som aktuelt å opprette et nytt, eget tilsyn for å håndheve diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Det anses heller ikke som aktuelt at brudd på loven bare skal kunne klages inn direkte for domstolene.

Ombudet har god kompetanse på diskrimineringssspørsmål. Departementet ser det som en fordel at ett organ kan jobbe på tvers av diskrimineringsgrunnlagene. Det vises til forskning om og erfaringer fra andre land at der flere diskrimineringsgrunnlag krysses eller en person er bærer av flere grunnlag kan summen av usaklig forskjellbehandling oppleves som større. Derfor er prinsippet om interseksjonalitet (det at flere diskrimineringsgrunnlag virker sammen i en gitt situasjon) viktig å legge til grunn i håndhevingsapparatet. Et felles apparat er mer brukervennlig og gjør det lettere å håndtere saker som innebærer diskriminering på flere grunnlag. Et felles håndhevingsapparat kan også være mer synlig, blir et større og mer robust kompetansemiljø og kan skape samarbeid som gir økt kvalitet. Likestillings- og diskrimineringsombudet er dessuten allerede tillagt ansvar for å følge opp diskrimineringsvernet i forhold til funksjonshemming i arbeidsmiljøloven, og i tillegg virke som pådriver for likestilling/likebehandling av denne gruppen i arbeidslivet.

Departementet legger vekt på at det allerede er opprettet et felles håndhevingsapparat på tvers av flere diskrimineringsgrunnlag. Videre vektlegges den brede støtten forslaget om å legge håndhevingen av loven til Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda har fått i høringsrunden.

Når det gjelder mindretallets forslag om et eget tilsyn, som er begrunnet med muligheten for å ha et sterkere fokus på diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne, bemerker departementet at ombudet må tilføres nødvendig kompetanse for å håndtere nye oppgaver knyttet til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Departementet mener det er naturlig at ombudets kompetanse til å håndheve diskriminerings- og tilgjengelighetsloven blir tilsvarende som kompetansen til å håndheve likestillingsloven og diskrimineringsloven, jf. diskrimineringsombudsloven. Ombudet har i utgangspunktet uttalerett, men ikke vedtakskompetanse, mens nemnda har vedtakskompetanse. Sanksjonsadgangen er nærmere drøftet i kapittel 15.2.6.

Når det gjelder forslaget fra Rådet for funksjonshemmede i Frogner bydel i Oslo kommune om intern organisering av ombudet, bemerker departementet at dette er opp til ombudet selv å bestemme. Departementet har notert seg innspil-

let fra Rådet for funksjonshemmede i Bamble kommune om at håndhevingsorganet bør ha tilholdssted i hvert fylke, og at Statens råd for funksjonshemmede påpeker at ombudets tilbud må være tilgjengelig over hele landet. Departementet understreker at tilbudet som gis skal være landsdekkende. Likestillings- og diskrimineringsombudet må derfor arbeide for å gjøre sitt tilbud tilgjengelig lokalt, også for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette kan blant annet gjøres ved å samarbeide med lokalt næringsliv, lokale myndigheter, kommunale- og fylkeskommunale råd for personer med nedsatt funksjonsevne og lokalt forankrede interesseorganisasjoner, ideelle stiftelser, kompetansemiljøer og lignende. Ombudet kan også samarbeide med offentlige instanser på regionalt nivå for å sikre at det blir spredt informasjon og kanalisert henvendelser til Likestillings- og diskrimineringsombudet. Eksempler på slike instanser kan være Arbeidstilsynet og NAV arbeidslivssenter. Ombudets innsats lokalt og regionalt kan også kombineres med oppsøkende virksomhet på prosjektbasis. Departementet mener at den nærmere utformingen av ombudets virksomhet lokalt og regionalt må fastlegges av ombudet selv innenfor mandat og økonomiske rammer.

Departementet foreslår at utvalgets forslag om plikt til universell utforming av bygg og anlegg mv. følges opp innenfor rammen av plan- og bygningsloven, blant annet fordi sektoransvarsprinsippet bør legges til grunn. De som planlegger og bygger må kunne forholde seg til krav som fremgår av plan- og bygningslovgivningen. Dette innebærer at utvalgets forslag om håndheving av bestemmelsen om universell utforming av bygg og anlegg mv. behandles i plan- og bygningsloven, se kapittel 10.3.4.4 og Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen).

Forslag til lovbestemmelse er inntatt i lovutkastet § 16 første ledd.

## **14.6 Nærmere om Likestillings- og diskrimineringsombudets pådriverrolle, kompetanserolle og forholdet til eksisterende organer**

### **14.6.1 Innledning**

Vi behandler her forholdet mellom Likestillings- og diskrimineringsombudets pådriverrolle og oppgaver som er lagt til andre organer. Pådriverrollen krever kompetanse og dokumentasjon av status på saksområdet.

På s. 231 i utredningen, i kapittel 12 om økonomiske og administrative konsekvenser, omtaler utvalget forholdet til andre, eksisterende organer:

«Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven vil imidlertid også kreve at håndhevingsapparatet har særlig kunnskap om og kompetanse på tilrettelegging for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Slik kunnskap finnes flere steder i forvaltningen, og det er viktig at den kan benyttes av Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Muligens bør det i enkelte tilfeller også sees nærmere på koordinering eller overføring av enkelte funksjoner fra andre enheter til ombudet. Dette kan for eksempel være aktuelt for Deltasenteret, Statens Råd for Funksjonshemmede og det nyopprettede dokumentasjonssenteret som skal følge situasjonen for mennesker med nedsatt funksjonsevne».

Utvalget viser til at Deltasenteret har en betydelig kompetanse på universell utforming og tilgjengelighet, at Statens råd for funksjonshemmedes rådgivende funksjon i forhold til politikktutforming utvilsomt har slektskap med den pådriverfunksjonen som er tiltenkt Likestillings- og diskrimineringsombudet, og at ombudets pådriver- og dokumentasjonsoppgaver dels vil overlappes arbeidsfeltet til Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne. Utvalget viser til at det i forbindelse med planene for etableringen av Dokumentasjonssenteret henvendte seg til det daværende Sosialdepartementet og anbefalte at hele eller deler av senteret burde kunne innlemmes i et felles Likestillings- og diskrimineringsombud. Utvalget understreker at myndighetene bør vurdere Likestillings- og diskrimineringsombudets forhold til og arbeidsdeling med Dokumentasjonssenteret, Deltasenteret og Statens råd for funksjonshemmede.

#### 14.6.2 Høringsinstansenes syn

*Hørselshemmedes Landsforbund* mener at Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne må opprettholdes som et uavhengig organ for å styrke ombudets kompetanse.

*Deltasenteret* viser til at det har kompetanse på løsninger som fungerer for flest mulig, og kunnskap om hvilke faktorer som må være ivarettatt for at mennesker med ulike funksjonsnedsettelse skal inkluderes i samfunnet. Senteret mener at håndhevingsorganet vil få bruk for denne type kompetanse, i tillegg til juridisk kompetanse. Deltasenteret ser behov for å styrke eksisterende miljøer som arbeider med problemstillingene, og å

sikre god samhandling mellom de ulike statlige aktørene. Deltasenteret mener at det tverrfaglige kompetansemiljøet det har bygget opp bør bevares og styrkes.

*Sosial- og helsedirektoratet* påpeker at Deltasenteret, Statens råd for funksjonshemmede og Dokumentasjonssenteret for personer med nedsatt funksjonsevne har til dels overlappende ansvarsområder med håndhevingsorganet hva gjelder kompetanse, pådriver- og dokumentasjonsoppgaver. Sosial- og helsedirektoratet er enig med utvalget i at det må avklares hvordan man best kan få til en god, effektiv og hensiktsmessig utnyttelse av statlige ressurser på området.

#### 14.6.3 Departementets vurdering

Et utgangspunkt for departementets vurdering har vært at politikkområdet nedsatt funksjonsevne er kjennetegnet av mange små institusjoner. En bør så langt som mulig samle kreftene for å unngå dobbeltarbeid, skape et kompetent, robust og effektivt fagmiljø, og effektivisere administrativ drift. Særlig på dokumentasjonsområdet vil sammenfallet i oppgaver være så stort at innlemming av Dokumentasjonssenteret i Likestillings- og diskrimineringsombudet fremsto som et aktuelt alternativ.

Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne (benevnt Dokumentasjonssenteret) har virket siden begynnelsen av 2006. Det er et forvaltningsorgan med egne vedtekter og eget styre under Barne- og likestillingsdepartementet (under Arbeids- og inkluderingsdepartementet til 31. desember 2007). Dokumentasjonssenteret er samlokalisert med Norsk institutt for forskning om aldring, velferd og oppvekst (NOVA). Senteret har som en av sine oppgaver ansvaret for å vurdere utviklingen i forhold til FNs standardregler for like muligheter for mennesker med funksjonshemming. Det er stort sammenfall mellom de dokumentasjonsoppgaver senteret ifølge sitt mandat skal utføre og den dokumentasjon Likestillings- og diskrimineringsombudet vil trenge for å utføre sine oppgaver. Likestillings- og diskrimineringsombudets arbeid skal være kunnskapsbasert og må bygge på best mulig dokumentasjon om tilstanden i samfunnet når det gjelder diskriminering og tilgjengelighet. Det fremstår derfor som lite hensiktsmessig at dokumentasjonsoppgavene skal ivaretas av to separate institusjoner.

For å få saken bedre belyst enn det en oppnådde i høringsrunden ble det innhentet supplerende synspunkter fra berørte institusjoner og funksjonshemmedes organisasjoner.

Regjeringen legger vekt på at arbeidet mot direkte og indirekte diskriminering må sees i sammenheng med arbeidet for inkludering av funksjonshemmede, blant annet når det gjelder bedring av levekårene og nedbygging av fysiske, mentale og holdningsmessige barrierer. Samlingen av ikke-diskrimineringsarbeidet på departementsnivå taler også for at ressursene i større grad samles under ombudet, som på sitt nivå er den sentrale aktør i antidiskrimineringsarbeidet. Ombudet vil derved få et større fagmiljø på spørsmål som gjelder personer med nedsatt funksjonsevne, og antallet små institusjoner blir redusert. Innlemming av Dokumentasjonssenteret i Likestillings- og diskrimineringsombudet er derfor den beste løsningen for dokumentasjonsoppgavene både for ombudet og for feltet som helhet.

Funksjonen til Dokumentasjonssenteret består, og i tillegg kommer nye dokumentasjons- og utredningsoppgaver. Departementet mener at ombudet må sørge for at dokumentasjonsarbeidet holder et høyt faglig nivå. God kontakt med relevante forskningsmiljøer er derfor viktig.

Departementet er enig med utvalget i at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven vil kreve at håndhevingsapparatet har særlig kunnskap om og

kompetanse på tilrettelegging for mennesker med nedsatt funksjonsevne og at det er viktig at den kompetanse som finnes andre steder i forvaltningen, kan benyttes av Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Departementet mener imidlertid at håndhevingsapparatet selv må ha grunnleggende kunnskap og kompetanse på dette området, for å være i stand til å etterspørre og vurdere faglige innspill fra andre.

Departementet mener imidlertid at det ikke er grunnlag for å overføre funksjoner fra Deltasenteret eller Statens råd for funksjonshemmede til håndhevingsapparatet. Det er etter departementets vurdering fortsatt behov for Deltasenteret som faginstans for utvikling av kompetanse på løsninger som fungerer for flest mulig, og kunnskap om hvilke faktorer som må være ivaretatt for at mennesker med ulike funksjonsnedsettelse skal inkluderes i samfunnet. Departementet vil likevel åpne for å vurdere tilknytningen til Deltasenteret på sikt. Statens råd for funksjonshemmede trenges fortsatt som regjeringens og forvaltningens rådgiver, og samarbeidspartner for utvikling av den samlede politikken for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

## 15 Sivilrettslige reaksjoner ved brudd på loven

### 15.1 Innledning

For at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven skal kunne gi et reelt vern, må brudd på lovens bestemmelser kunne utløse sanksjoner og andre reaksjoner. Spørsmålet er hva slags reaksjoner som kan være aktuelle og på hvilke vilkår disse bør kunne utløses. Den første typen er reaksjoner i form av pålegg om tiltak (retting, stansing mv.) som ilegges av det forvaltningsorgan som håndhever loven. Den andre typen er erstatning for økonomisk tap og oppreisning for ikke-økonomisk tap som ilegges av domstolene. Også straff kan være en relevant reaksjon ved diskriminering, se kapittel 16.6.3.

### 15.2 Pålegg om retting, stansing mv. og tvangsmulkt

#### 15.2.1 Gjeldende rett

##### 15.2.1.1 Pålegg om retting, stansing mv.

Likestillings- og diskrimineringsnemnda har adgang til å gi pålegg om retting, stansing og andre tiltak som er nødvendige for å sikre at diskriminering, trakassering, instruks eller gjengjeldelse opphører og for å hindre gjentakelse, jf. diskrimineringsombudsloven § 7 (lov av 10. juni 2005 nr. 40 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda). Nemndas kompetanse omfatter brudd på arbeidsmiljølovens diskrimineringsforbud og tilretteleggingsplikt i forhold til personer med nedsatt funksjonsevne (lov av 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. § 13-1 og § 3-5). Nemnda kan sette frist for oppfyllelse av pålegget.

Et pålegg er primært aktuelt ved vedvarende diskriminering og ikke ved avsluttede enkelttilfeller, for eksempel en ansettelse som er gjennomført. Selve pålegget kan være et krav om retting av det diskriminerende forholdet eller stansing av den diskriminerende praksisen. Et eksempel er pålegg om iverksetting av tiltak på et arbeidssted, dersom plikten i arbeidsmiljøloven § 13-5 om tilrettelegging for arbeidstakere med funksjonshemming er brutt.

Det kan bare pålegges tiltak som er nødvendige, og det må være forholdsmessighet mellom tiltaket og det som søkes oppnådd.

Adgangen til å gi pålegg etter diskrimineringsombudsloven er begrenset i to henseender. For det første kan Likestillings- og diskrimineringsnemnda ikke oppheve eller endre vedtak truffet av andre forvaltningsorganer, eller gi pålegg om hvordan slik vedtaksmyndighet skal utøves for å være i overensstemmelse med diskrimineringslovgivningen, jf. diskrimineringsombudsloven § 9. I slike tilfeller kan nemnda heller ikke treffe bindende vedtak om at det foreligger brudd på diskrimineringslovgivningen, men kan i stedet gi en uttalelse om dette. For det andre er adgangen begrenset i forhold til tariffavtaler. Arbeidsretten har eksklusiv kompetanse til å treffe avgjørelser om tariffavtalers «eksistens, gyldighet eller forståelse», jf. diskrimineringsombudsloven § 10. Nemnda er dermed avskåret fra å treffe slike vedtak. Adgangen til å gi pålegg er tilsvarende begrenset, slik at nemnda ikke kan pålegge endring av en tariffbestemmelse. Nemnda kan imidlertid avgi en begrunnet uttalelse om hvorvidt en tariffavtale eller tariffavtalt bestemmelse er i strid med diskrimineringslovgivningen.

##### 15.2.1.2 Tvangsmulkt

Likestillings- og diskrimineringsnemnda har myndighet til å legge tvangsmulkt for å sikre gjennomføring av pålegg, dersom fristen for å etterkomme pålegget er oversittet, jf. diskrimineringsombudsloven § 8. Vedtak om tvangsmulkt skal inneholde en ny frist, og mulkten kan først begynne å løpe etter utløpet av denne fristen.

Tvangsmulkt krever at saken bringes inn for nemnda. Det skal ikke være automatikk i at tvangsmulkt ilegges; nemnda skal foreta en konkret vurdering av om det bør fattes et slikt vedtak. Nemnda kan sette ned eller frafalle ilagt mulkt når særlige grunner taler for det.

Vedtaket om tvangsmulkt kan ikke påklages, men kan bringes inn for domstolene til full prøving, jf. diskrimineringsombudsloven § 12. Kongen kan gi forskrift om tvangsmulktens størrelse, varighet

og andre bestemmelser om fastsettelse og gjennomføring. Slike regler er ikke gitt.

Vedtaket om tvangsmulkt er et særlig tvangsgrunnlag for utlegg og kan dermed tvangsinndrives ved manglende betaling.

### 15.2.2 EU

EUs rådsdirektiv 2000/78/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling i arbeidslivet bestemmer i artikkel 17 at medlemsstatene skal ta alle nødvendige skritt for å sikre iverksettelse av direktivets regler. Direktivet bestemmer ikke hvilke reaksjoner medlemsstatene skal innføre ved brudd på loven. Direktivet stiller ikke krav om pålegg, tvangsmulkt eller andre offentligrettslige reaksjoner. Det avgjørende spørsmålet etter direktivet er om alle reaksjoner ved brudd på loven samlet gir et effektivt diskrimineringsvern. Reaksjonene som velges skal være effektive, stå i et rimelig forhold til overtredelsen og ha avskrekkende virkning.

### 15.2.3 Utenlandsk rett

Reglene om pålegg og tvangsmulkt har ingen parallell i de danske, finske eller svenske lovene mot diskriminering på grunn av funksjonsevne. Eneste sanksjon ved brudd på diskrimineringsforbudet er dermed kun godtgjørelse (oppreisning) fastsatt av domstolene, se kapittel 15.3.3. Den svenske Handikappombudsmannen har imidlertid kompetanse til å ilegge bot dersom en arbeidsgiver ikke oppfyller sin plikt til å gi opplysninger etter loven om forbud mot diskriminering i arbeidslivet på grunn av funksjonsnedsettelse. Det vises til kapittel 14.5 om håndhevingsapparatet.

### 15.2.4 Utvalgets forslag

Utvalget drøfter pålegg om retting, stansing mv. og tvangsmulkt i kapittel 10.16.2 s. 209–210 i utredningen.

Utvalget foreslår at Likestillings- og diskrimineringsnemnda ved brudd på diskriminerings- og tilgjengelighetslovens bestemmelser skal få myndighet til å vedta pålegg og tvangsmulkt, i samsvar med øvrig diskrimineringslovgivning. Utvalget foreslår derfor at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven inntas som en del av virkeområdet til diskrimineringsombudsloven.

### 15.2.5 Høringsinstansenes synspunkter

Få høringsinstanser har uttalt seg uttrykkelig om forslagene til pålegg og tvangsmulkt. Ingen har gått imot forslagene. Enkelte har generelt uttrykt støtte til forslaget om reaksjoner.

*Norges Diabetesforbund* og *Hørselshemmedes Landsforbund* er enig i utvalgets vurdering i at pålegg om retting, stansing og andre tiltak som hindrer diskriminerende praksis er egnede metoder for å hindre diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne. Instansene uttaler at det på sikt vil endre holdninger, nedbygge funksjonshemmende barrierer og høyne oppmerksomheten omkring diskriminering. At tvangsmulkt kan ilegges, mener NDF og HLF styrker betydningen av loven.

*Rådet for funksjonshemmede i Sør-Trøndelag* bemerker at det må være mulig å kreve at uakseptabel atferd opphører eller at feil og mangler blir rettet. Instansen viser til erfaring fra alle deler av samfunnet, om at når det er snakk om økonomi, vil kortsiktig gevinst ofte være styrende for de løsningene som blir valgt.

*Forbrukerrådet* understreker at det er viktig at det foreligger enkle og gratis klageordninger og reaksjonsmuligheter.

### 15.2.6 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at pålegg om retting, stansing mv. og tvangsmulkt ved manglende etterlevelse av pålegg bør anvendes også ved diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne.

Departementet vil bemerke at utvalgets forslag ble fremmet før diskrimineringsombudsloven ble vedtatt. Diskrimineringsombudsloven er her i samsvar med utvalgets forslag.

Departementet viser til at Likestillings- og diskrimineringsnemnda etter gjeldende regler i diskrimineringsombudsloven har kompetanse til å vedta pålegg og tvangsmulkt ved diskriminering og manglende individuell tilrettelegging overfor personer med nedsatt funksjonsevne. Dette gjelder ved brudd på bestemmelsene i arbeidsmiljølovens diskrimineringskapittel som også omfatter grunnlaget nedsatt funksjonsevne. Denne kompetansen bør videreføres i den nye diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Likestillings- og diskrimineringsombudets kompetanse etter diskrimineringsombudsloven når det gjelder reaksjoner, bør etter departementets vurdering gjelde for hele diskriminerings- og tilgjengelighetslovens virkeområde, dvs. også utenfor arbeidslivet, etter mønster



av likestillingsloven (lov av 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene) og diskrimineringsloven (lov av 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.).

Departementet legger til grunn at det er behov for sanksjoner og andre reaksjoner ved lovbrudd for at diskrimineringsvernet skal kunne håndheves effektivt. Vernet vil bli mer effektivt hvis reaksjonene ilegges av et lavterskelorgan som Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Et pålegg vil sikre at diskrimineringen opphører og hindre diskriminering i fremtiden, samtidig som det vil bidra til formålet om å nedbygge samfunnsskapt funksjonshemmende barrierer. Etter departementets syn er det nødvendig med sanksjoner for å sikre at pålegg etterlevs. Tvangsmulkt vil kunne fungere som et effektivt pressmiddel for å tvinge igjennom pålegget der det er manglende vilje til etterlevelse.

Departementet slutter seg til synspunktet fra Norges Diabetesforbund og Hørselshemmedes Landsforbund om at anvendelse av disse reaksjonene på sikt vil bidra til at holdninger endres, at funksjonshemmende barrierer reduseres samt at oppmerksomheten omkring diskriminering høynes. Departementet viser for øvrig til begrunnelsen for å gi Likestillings- og diskrimineringsnemnda myndighet til å vedta pålegg og tvangsmulkt i Ot. prp. nr. 34 (2004-2005) s. 69–72.

Det forhold at brudd på andre lovbeskyttede diskrimineringsgrunnlag kan utløse pålegg og tvangsmulkt støtter opp om departementets forslag. Tilgjengelige reaksjoner bør være de samme, uansett diskrimineringsgrunnlag, med mindre det er reelle grunner for å gjøre forskjell. Også det forhold at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven foreslås håndhevet av samme instanser som i dag er gitt i oppgave å håndheve brudd på øvrige diskrimineringslover, tilsier at reaksjonene er de samme (se kapittel 14.5).

Nemnda bør i utgangspunktet få kompetanse til å vedta pålegg og tvangsmulkt ved brudd på alle lovens diskriminerings- og tilretteleggingsregler, dvs. forbudet mot direkte og indirekte diskriminering, instruks, gjengjeldelse, medvirkning og trakassering samt plikten til individuell tilrettelegging. Når det gjelder Likestillings- og diskrimineringsnemndas kompetanse i forhold til brudd på plikten til generell tilrettelegging (universell utforming) vises til omtale i kapittel 10.2.4.11. Nemndas kompetanse mv. ved brudd på plikten til individuell tilrettelegging er også omtalt i kapittel 10.6.4.

## 15.3 Oppreisning og erstatning

### 15.3.1 Gjeldende rett

#### 15.3.1.1 Oppreisning for ikke-økonomisk tap

På arbeidslivets område kan det kreves oppreisning for ikke-økonomisk tap som følge av diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne på objektive grunnlag. Tilsvarende gjelder øvrige diskrimineringsgrunnlag som kjønn, alder, seksuell orientering, etnisitet mv., jf. arbeidsmiljøloven § 13-9 første ledd, diskrimineringsloven § 14 annet ledd og likestillingsloven § 17 første ledd. Oppreisningsansvaret gjelder for alle brudd på bestemmelsene i kapittel 13, herunder ved arbeidsgivers brudd på plikten til individuell tilrettelegging.

Utenfor arbeidslivet gjelder de alminnelige reglene om oppreisningsansvar etter skadeserstatningsloven (lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning) § 3-5. Oppreisning kan bare kreves dersom skadevolder har utvist forsett eller grov uaktsomhet. Oppreisning er også betinget av at diskrimineringen har ført til fysisk eller psykisk personskade.

#### 15.3.1.2 Erstatning for økonomisk tap

Erstatning for økonomisk tap som følge av brudd på arbeidsmiljølovens regler i kapittel 13 om diskriminering på grunn av funksjonshemming, kan etter § 13-9 annet ledd kreves etter alminnelige erstatningsregler. Det følger av disse reglene at arbeidsgiver må ha diskriminert uaktsomt eller forsettlig (skyldkrav). Etter arbeidsmiljøloven gjelder i tillegg særlige regler om objektive erstatningsansvar (dvs. ikke krav om skyld) ved urettmessig avskjed, usaklig oppsigelse og andre brudd på stillingsvernsreglene, jf. § 15-12 annet ledd. Disse reglene kommer også til anvendelse når oppsigelsen har en diskriminerende begrunnelse og derfor er usaklig.

Ved etnisk diskriminering kan det kreves erstatning for økonomisk tap etter alminnelige erstatningsregler, jf. diskrimineringsloven § 14 tredje ledd.

Ved kjønnsdiskriminering i arbeidslivet har arbeidsgiver et objektive erstatningsansvar, mens det utenfor arbeidslivet kan kreves erstatning etter alminnelige regler (jf. likestillingsloven § 17).

Boliglovene har også en henvisning til alminnelige erstatningsregler.

### 15.3.2 EU

EUs rådsdirektiv 2000/78 EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling i arbeidslivet

bestemmer i artikkel 17 at skadeserstatning (dvs. oppreisning og erstatning) kan velges som reaksjon. Velges slike sanksjoner må de være effektive, stå i et rimelig forhold til overtredelsen og ha avskrekkende virkning.

### 15.3.3 Utenlandsk rett

#### 15.3.3.1 Dansk rett

Lov om forbud mot forskjellsbehandling på arbeidsmarkedet mv. (lov nr. 31 av 12.01.2005 om forbud mot forskjellsbehandling på arbeidsmarkedet m.v.) bestemmer i § 7 at arbeidstakere og arbeidssøkere som er krenket ved brudd på forbudet mot diskriminering eller plikt til individuell tilrettelegging, kan tilkjennes en godtgjørelse. Godtgjørelse kan kreves uavhengig av skyld. Godtgjørelsen fastsettes av domstolene.

#### 15.3.3.2 Finsk rett

Det følger av lov om likebehandling (lag om likebehandling 20.1.2004/21) § 9 at virksomheter som har diskriminert på grunn av nedsatt funksjonsevne, skal betale en godtgjørelse for krenkelsen. Det samme gjelder ved gjengjeldelser. Loven gjelder innen arbeidsliv og utdanning. Retten til godtgjørelse er ikke betinget av skyld. Godtgjørelsen fastsettes av domstolene.

Godtgjørelsen skal etter krenkelsens art fastsettes til høyst 15 000 euro. Ved utmålingen skal det legges vekt på diskrimineringens art, omfang og varighet, partenes forhold, den ansvarliges økonomiske situasjon mv. Maksimumsbeløpet kan i særlige tilfeller overskrides hvis diskrimineringens varighet, alvorlighetsgrad og andre omstendigheter taler for det. Godtgjørelsen kan bortfalle hvis dette er rimelig ut fra forholdene.

#### 15.3.3.3 Svensk rett

I arbeidslivet har arbeidsgiver et objektivt oppreisningsansvar overfor arbeidstaker eller arbeidssøker, jf. lov om forbud mot diskriminering i arbeidslivet på grunn av funksjonshemming (lag (1999: 132) om forbud mot diskriminering i arbeidslivet på grunn av funksjonshinder) §§ 12–16. I tillegg har arbeidsgiver et objektivt erstatningsansvar for økonomisk tap hvis en arbeidstaker diskrimineres i forhold til utdanning eller yrkesveiledning, ledelse eller fordeling av arbeidsoppgaver, eller hvis arbeidstakeren sies opp, avskjediges, permitteres eller foretar annen inngripende handling overfor arbeidstakeren.

På andre områder enn arbeidslivet skal den som har diskriminert noen på grunn av nedsatt

funksjonsevne betale oppreisning for den krenkelse som diskrimineringen innebærer, jf. lov om forbud mot diskriminering (lag (2003: 307) om forbud mot diskriminering) §§ 16–18. Oppreisningsansvaret er objektivt. Oppreisningen kan lempes eller bortfalle hvis det er rimelig. Denne loven gjelder på en rekke positivt oppregnede samfunnsområder som arbeidsmarkedstiltak, vilkår for å starte eller drive næringsvirksomhet, medlemskap i arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjon, varer, tjenester, helsevesen, sosialtjenester, trygd mv.

Godtgjørelsen fastsettes av domstolene.

### 15.3.4 Utvalgets forslag

Utvalget drøfter erstatning og oppreisning i kapittel 10.16.3 s. 211–217 i utredningen.

Utvalget foreslår at det tas inn en henvisning i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven om at erstatning for økonomisk tap skal kunne kreves etter alminnelige erstatningsregler.

Flertallet foreslår at det i arbeidslivet skal være et objektivt oppreisningsansvar. Et mindretall (medlemmene Moshuus og Strøm) mener at det må kreves forsett eller grov uaktsomhet. På andre samfunnsområder foreslår flertallet at oppreisning skal være betinget av forsett eller grov uaktsomhet. Et annet mindretall i utvalget (medlemmene Buvik, Fjellanger og Larsen) foreslår at skyldkravet i disse tilfellene skal være vanlig uaktsomhet. Utvalget foreslår at det skal kunne kreves oppreisning ved alle brudd på loven, med unntak av forbudet mot instruks om å diskriminere eller trakassere og med unntak for plikten til generell tilrettelegging/universell utforming. Utvalget foreslår i tillegg at det ikke skal være rett til oppreisning ved brudd på plikten til individuell tilrettelegging i arbeidslivet og i skole- og utdanning i de tilfeller der pålegg kan avhjelpe situasjonen.

### 15.3.5 Høringsinstansenes syn

De fleste av høringsinstansene uttaler seg ikke om erstatning og oppreisning. Noen av høringsinstansene kommenterer imidlertid skyldkravet ved oppreisningsansvar.

*Likestillingsombudet* mener at arbeidsgiver bør ha et objektivt ansvar for både oppreisning og erstatning ved diskriminering i arbeidslivet på grunn av nedsatt funksjonsevne, etter mønster av likestillingsloven.

*Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Samarbeidsutvalget for funksjonshemmedes organisasjoner, Norges Handikapforbund* og andre interesse-

organisasjoner mener at vanlig uaktsomhet bør være tilstrekkelig for å gi rett til oppreisning utenfor arbeidslivet. Noen gir uttrykk for at det ikke bør være et strengere skyldkrav for diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne enn ved diskriminering av andre grunner. *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund* mener at oppreisningsansvaret i arbeidslivet bør være objektivt og at det på andre samfunnsområder skal kreves vanlig uaktsomhet.

*Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)*, *KS, Handels- og servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)* og *NAVO* er prinsipielt imot et objektivt ansvar både innenfor og utenfor arbeidslivet, fordi det bryter med hovedregelen i norsk erstatningsrett og er betenkelig ut fra et rettssikkerhets-hensyn; oppreisningsansvaret bør i stedet være betinget av forsett eller grov uaktsomhet.

### 15.3.6 Departementets vurdering

#### 15.3.6.1 Oppreisning for ikke-økonomisk tap

Departementet foreslår at brudd på diskriminerings- og tilgjengelighetsloven skal gi rett til oppreisning for ikke-økonomisk tap og at det lovfestes særlige regler om dette. Oppreisningen skal kompensere for den belastning eller krenkelse den diskriminerte er blitt utsatt for. Oppreisning er en sanksjon med pønalt karakter, som også har et preventivt formål. Med oppreisning menes et vederlag fastsatt av domstolene som kompensasjon for den krenkelse som er påført den diskriminerte. Oppreisningen kan ses på som en form for gjenoppsettelse for den diskriminering vedkommende har vært utsatt for. Videre utgjør den en reaksjon overfor gjerningspersonen, som vil kunne virke preventivt og som vil være en rimelig oppgjørform for den krenkende.

Departementet mener at oppreisning bør være hovedreaksjonen ved brudd på lovens bestemmelser om forbud mot diskriminering. Et oppreisningsansvar vil ikke være betinget av at den som er diskriminert må påvise økonomisk tap som følge av den diskriminerende handlingen. Det vil være tilstrekkelig å påvise at handlingen er i strid med diskrimineringsforbudet. I en del tilfeller har den som er diskriminert ikke lidt noe økonomisk tap, eller det kan være vanskelig å dokumentere økonomisk tap og årsakssammenheng mellom tapet og den diskriminerende handlingen. Dette kan føre til at arbeidsgivere og andre som diskriminerer i praksis sjelden vil bli erstatningsansvarlige. Et erstatningskrav alene vil derfor kunne ha begrenset preventiv virkning. I en rekke tilfeller vil heller ikke pålegg om stansing eller retting være aktuelt

fordi det ikke dreier som om en vedvarende diskriminering.

Ved diskriminering i arbeidslivet foreslår departementet, i likhet med flertallet i utvalget, at det skal være et objektivt oppreisningsansvar. Ved diskriminering utenfor arbeidslivet foreslår utvalgets flertall at oppreisningsansvaret skal være betinget av forsett eller grov uaktsomhet. Departementet har imidlertid kommet til at skyldkravet utenfor arbeidslivet bør være vanlig uaktsomhet. Skyldkravet ved oppreisning begrunnes nærmere i det følgende.

#### Objektivt ansvar i arbeidslivet

Den som er blitt diskriminert i strid med kapittel 13 i arbeidsmiljøloven, kan uten hensyn til arbeidsgiverens skyld kreve oppreisning, jf. arbeidsmiljøloven § 13-9. Etter gjeldende rett foreligger det således et objektivt erstatningsansvar ved brudd på reglene om diskrimineringsvernet knyttet til nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet. Det fremgår av forarbeidene til arbeidsmiljøloven (Ot.prp. nr. 104 (2002-2003) kapittel 8.10.5.2) at et objektivt erstatningsansvar for ikke-økonomisk tap ble ansett nødvendig for å oppfylle EUs rådsdirektiv 2000/78/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling i arbeidslivet. Et tilsvarende objektivt ansvar for oppreisning gjelder også i arbeidslivet ved brudd på likestillingsloven, jf. lovens § 17, og ved brudd på diskrimineringsloven, jf. lovens § 14.

Departementet legger til grunn at vernet mot diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet ikke skal svekkes i forhold til gjeldende rett. Departementet foreslår derfor at den beskyttelsen som ligger i et ansvar uavhengig av skyld blir videreført i arbeidslivet.

Regelen om oppreisning for ikke-økonomisk tap i arbeidslivet innebærer at enhver overtredelse av diskrimineringsforbudet i utgangspunktet kan medføre oppreisning. Bestemmelsen om oppreisning gjelder i forhold til alle typer diskriminering, herunder trakassering og gjengjeldelse. Oppreisning kan kreves uavhengig av arbeidsgiverens skyld. Oppreisning er ikke begrenset til særlig grove eller gjentatte tilfeller. Det vil ikke være nødvendig å påvise et økonomisk tap som følge av diskrimineringen. Foreligger det et brudd mot forbudet mot forskjellsbehandling eller forbudet mot gjengjeldelse, vil dette derfor i seg selv utløse et oppreisningsansvar.

Det vises ellers til forarbeidene til gjeldende oppreisningsregel i arbeidsmiljøloven § 13-9,

Ot.prp. nr. 104 (2002-2003) kapittel 8.10.5.2, s. 52-53.

#### *Vanlig uaktsomhetsansvar utenfor arbeidslivet*

Departementet mener at skyldkravet ved oppreisning utenfor arbeidslivet bør lempes i forhold til alminnelige erstatningsregler, der det kreves grov uaktsomhet eller forsett.

Et objektivt ansvar, som i arbeidslivet, vil etter departementets vurdering kunne virke urimelig. Dette gjelder særlig når loven skal ha et så vidt virkeområde som det som foreslås her. Det vises til at verken diskrimineringsloven eller likestillingsloven har regler om objektivt ansvar utenfor arbeidslivet.

Departementet har merket seg at NHO, KS, HSH og NAVO går inn for at skyldkravet skal være forsett eller grov uaktsomhet, og at disse høringsinstansene blant annet begrunner sitt syn i hensynet til rettssikkerhet.

Departementet legger avgjørende vekt på hensynet til effektiv håndheving av lovens diskrimineringsvern. Departementet viser til at en av hovedreaksjonene ved brudd på diskrimineringsforbudet skal være oppreisning. Det er derfor viktig å gjøre oppreisningsinstituttet til en reell reaksjon, og gjennom dette motvirke at diskrimineringsbrudd forekommer. En regel om oppreisning som er betinget av at gjerningspersonen har opptrådt forsettlig eller grovt uaktsomt, vil etter departementets vurdering gjøre det vanskelig å vinne frem med et oppreisningskrav utenfor arbeidslivet. Et slikt krav kan føre til at oppreisning bare kan bli pålagt i unntakstilfeller.

På denne bakgrunn foreslår departementet at oppreisningsansvaret utenfor arbeidslivet gjøres betinget av vanlig uaktsomhet. Med dette menes at gjerningspersonen må være noe å bebreide; vedkommende burde ha forstått at handlingen/unnlattelsen medfører at personer blir behandlet dårligere på grunn av nedsatt funksjonsevne.

Etter departementets vurdering medfører de rettssikkerhetsmessige aspektene ved oppreisningsordningen ikke problemer av betydning. Det vises til omtale av forholdet til den europeiske menneskerettskonvensjon i Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) kapittel 12.3.7.3 s. 145-146. Departementet vil også vise til at oppreisningsansvaret vil kunne lempes eller helt falle bort dersom det skulle gi urimelige utslag i enkelttilfeller, jf. nedenfor om utmåling.

Også hensynet til en harmonisering med diskrimineringslovens regler om oppreisning tilsier at skyldkravet bør være simpel utaktsomhet ved

brudd på loven på andre områder enn arbeidslivet. Departementet mener at vi ikke bør ha et svakere vern ved diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne enn ved diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.

Det vises ellers til forarbeidene til den tilsvarende oppreisningsregelen i diskrimineringsloven Ot.prp. nr. 33 (2004-2005), kapittel 12.3.7.3, s. 143-144.

#### *Utmåling*

En innvending til utforming av regelen om et oppreisningsansvar er at ordningen vil kunne virke drivende på erstatningsbeløpene og være uforholdsmessig tyngende for små bedrifter med trange økonomiske marginer. Departementet viser til at forslaget legger opp til at utmålingen skal skje etter en rimelighetsvurdering, som i høy grad vil være skjønnspreget. Dette gjør ordningen til en fleksibel reaksjon, som blant annet kan ivareta både hensynet til en rimelig oppreisning for fornærmede og hensynet til gjerningspersonens økonomiske situasjon. Domstolene vil kunne legge vekt på en rekke ulike forhold i helhetsvurderingen om oppreisningens størrelse. Arten og alvorlighetsgraden av de diskriminerende handlinger må stå sentralt i vurderingen. Den diskriminerende parts skyldgrad, herunder hvorvidt vedkommende har hatt til hensikt å diskriminere eller ikke, bør også tillegges vekt. Når noen med vitende og vilje foretar en diskriminerende handling, bør dette markeres ved en streng reaksjon. Gjerningspersonens forhold bør således ha betydning for utmålingen av oppreisningsbeløpet. Dette gjelder ikke bare i skjerpene retning. Som nevnt må det også tas hensyn til formildende forhold ved gjerningspersonens situasjon, som for eksempel vedkommendes betalingssevne. Også forhold på den fornærmedes side vil kunne trekkes inn. Det vises ellers til Ot.prp. nr. 104 (2002-2003) kapittel 8.10.5.2, s. 52-53 og Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) kapittel 12.3.7.3, s. 144-145.

#### *Anvendelsesområde*

Departementet foreslår at uaktsom overtredelse av lovens bestemmelser om diskrimineringsvern skal kunne utløse krav om oppreisning i alle tilfeller ved brudd på loven, med unntak av plikten til universell utforming og aktivitetsplikten.

Departementet foreslår at oppreisningsansvaret også skal gjelde ved brudd på plikten til individuell tilrettelegging i arbeidslivet så vel som på andre samfunnsområder, for eksempel offentlig tjenesteyting som skoler og barnehager. Departementet er ikke enig med utvalget i at det bare skal

kunne kreves oppreisning for brudd på tilretteleggingsplikten i de tilfeller der pålegg ikke kan avhjelpe følgene av diskrimineringen. En slik avgrensning av oppreisningsansvaret vil svekke diskrimineringsvernet i arbeidslivet i forhold til gjeldende regler i arbeidsmiljøloven.

Pålegg om retting og oppreisning vil være to ulike reaksjoner som ikke bør utelukke hverandre. Pålegg om retting eller lignende er et krav om å rette opp en ulovlig situasjon; det skal ikke fastsettes plikter som går lenger enn det som allerede følger av loven. Oppreisning er derimot en straffeliknende sanksjon på lovbruddet som kommer i etterkant og som dels har et preventivt formål. Her må det også tas høyde for at tilretteleggingsplikten ikke omfatter tilrettelegging som medfører uforholdsmessig byrde for virksomheten. Det må også ses hen til at oppreisning ifølge departementets forslag skal fastsettes blant annet på grunnlag av virksomhetens økonomiske situasjon. På denne bakgrunn er departementet ikke enig med utvalget i at det vil kunne innebære noen urimelig dobbeltbelastning for den ansvarlige hvis manglende tilrettelegging utløser både pålegg og oppreisning.

Et oppreisningsansvar vil heller ikke føre til at ressurser blir brukt på oppreisningskrav på bekostning av økt tilrettelegging. Departementet viser til at et formål med oppreisningsansvaret nettopp er å bidra til at virksomheter følger opp tilretteleggingsplikten så vel som andre regler i loven.

Pålegg vil kunne gis i forhold til tilretteleggingsplikten så vel som i forhold til lovens andre regler. Departementet kan ikke se at pålegg om tilrettelegging her står i en annen stilling enn pålegg knyttet til brudd på andre regler i loven, som skulle tilsi at brudd på tilretteleggingsplikten ikke skal kunne medføre oppreisning.

Departementet foreslår på linje med utvalget at manglende universell utforming ikke skal utløse oppreisning. Ved manglende universell utforming vil det være et ubestemt, og potensielt stort, antall personer som kan bli skadelidende. Et slikt ansvar ville derfor blitt altfor vidtrekkende og gi for liten forutsigbarhet.

Departementets forslag innebærer at enhver uaktsom overtredelse av lovens §§ 4, 6 første til fjerde ledd, 7, 8 og 12 i utgangspunktet kan medføre oppreisningsansvar, ved at domstolene får myndighet til å fastslå at gjerningspersonen skal yte et pengevederlag til fornærmede.

Forslag til lovbestemmelse er inntatt i lovutkastet § 17 første og annet ledd.

#### 15.3.6.2 Erstatning for økonomisk tap

Departementet foreslår at erstatning for økonomisk tap som følge av brudd på diskriminerings- og tilgjengelighetsloven i og utenfor arbeidslivet skal kunne kreves etter alminnelige erstatningsregler. Etter disse reglene må tre vilkår være oppfylt for at erstatning skal kunne kreves. For det første må det foreligge et faktisk økonomisk tap. For det andre gjelder det et krav til skyld, som innebærer at den som har diskriminert minst må ha opptrådt uaktsomt. For det tredje må det foreligge adekvat årsakssammenheng mellom den erstatningsbetingende handling og det økonomiske tapet. Dette følger av ulovfestede regler.

Departementet viser til at etter gjeldende diskrimineringslovgivning følger retten til erstatning for økonomisk tap som hovedregel av alminnelige erstatningsrettslige regler. Dette er det som gjelder etter diskrimineringsloven. Det samme bør gjelde ved brudd på diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Departementet er ikke enig med Likestillingsombudet som mener at arbeidsgiver bør være ansvarlig på objektive grunnlag også for økonomisk tap. Erstatningsansvaret må også ses i sammenheng med sanksjonssystemet for øvrig. Forslaget legger opp til at oppreisning skal være den primære sanksjonen ved brudd på loven. Det vises også til at arbeidsmiljølovens særlige objektive erstatningsansvar gjelder ved diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne i tilknytning til oppsigelse, avskjed mv. Departementet mener at det ikke er behov for et skjerpet vern i form av et generelt objektive erstatningsansvar i arbeidslivet. Departementet legger også vekt på at reglene i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven bør harmoniseres med diskrimineringsloven.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven tas inn en henvisning til de alminnelige erstatningsreglene, etter modell av diskrimineringsloven § 14 tredje ledd, arbeidsmiljøloven § 13-9 annet ledd og likestillingsloven § 17 annet ledd. Erstatning for økonomisk tap vil kunne kreves i tillegg til oppreisning.

Forslag til lovbestemmelse er inntatt i lovutkastet § 17 tredje ledd.

#### 15.3.6.3 Generelt

Oppreisning og erstatning skal fastsettes av domstolene, i samsvar med gjeldende diskriminerings- og erstatningsregler.

Forslaget til regler om oppreisning og erstatning vil, sammen med reglene om pålegg, tvangs-

mulkt og delt bevisbyrde, bety at forbudene mot diskriminering i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven får et reelt innhold. Reaksjonene tilfreds-

stiller kravene til effektive sanksjoner etter EUs rådsdirektiv 2000/78/EF.

## 16 Andre lovendringer

### 16.1 Innledning

---

Dette kapitlet omhandler utvalgets forslag til andre lovendringer. Departementets forslag til endringer i diskrimineringsloven (om aktivitets- og rapporteringsplikt) blir behandlet i kapittel 13.7.1. Forslag om endringer i kommuneloven og regnskapsloven om rapporteringsplikt blir behandlet i kapittel 13.7.6.

Utvalget drøfter forslag til andre lovendringer i utredningens kapittel 11, s. 223-228. Spørsmål om endringer i straffeloven om vern mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne er behandlet i utredningens kapittel 9.5.3, s. 143-147.

Etter at utvalget avga sin innstilling, er bestemmelsene om vern mot diskriminering både i arbeidsmiljøloven og i boliglovene endret, i forbindelse med ikrafttredelsen av diskrimineringsloven 1. januar 2006. Arbeidsmiljøloven har regler om diskrimineringsvern på grunn av funksjonshemming, mens boliglovene ikke har tilsvarende bestemmelser etter gjeldende rett. Derimot har eierseksjonsloven (lov 23. mai 1997 nr. 31 om eierseksjoner) en bestemmelse der det fremgår at en sameier med styrets godkjenning kan gjennomføre tiltak på fellesarealene som er nødvendig på grunn av sameierens eller husstandsmedlemmers funksjonshemming. I husleieloven (lov 26. mars 1999 nr. 17 om husleieavtaler) fremgår det at leier av bolig, med utleierens godkjenning, kan gjennomføre tiltak som er nødvendige på eiendommen på grunn av leierens eller husstandsmedlemmers funksjonshemming. I burettslagslova (lov 6. juni 2003 nr. 39 om burettslag) fremgår det at andelseier av bolig, med styrets godkjenning, kan gjennomføre tiltak på eiendommen som er nødvendig på grunn av funksjonshemming hos en bruker av bostedet.

Departementets vurderinger i dette kapitlet tar utgangspunkt i dagens situasjon. Argumentasjon fra utvalget og høringsinstansene som knytter seg til forhold før de nevnte lovendringer, er ikke lenger relevante og er derfor ikke vektlagt.

Først drøftes forslag om endringer i arbeidsmiljøloven (kapittel 16.2) og dernest behandles end-

ringer i boliglovene (kapittel 16.3). Deretter presenteres forlag til endringer i diskrimineringsombudsloven (kapittel 16.4). Dette er endringer som følges opp i departementets lovforslag.

Et flertall i utvalget foreslo også endringer i sosialtjenesteloven (lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester mv.). Det blir gjort rede for Helse- og omsorgsdepartementets arbeid med å følge opp endringsforslagene (kapittel 16.5).

Et flertall i utvalget foreslo endringer i plan- og bygningslovens formålsbestemmelse. Forslaget er fulgt opp av Miljøverndepartementet i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandel), og omtales nedenfor i kapittel 16.6.2.

Et mindretall i utvalget foreslo endringer i straffeloven, og forslaget er fulgt opp av Justis- og politidepartementet i Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. Lovendringene ble vedtatt av Stortinget våren 2008, se kapittel 16.6.3.

### 16.2 Arbeidsmiljøloven

---

#### 16.2.1 Innledning

I dette kapitlet behandles forholdet mellom diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og diskrimineringsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven (lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.).

Utvalget behandler forslaget om endringer i arbeidsmiljøloven i kapittel 11.4, s. 226-227 i utredningen. Etter at utvalget avga sin innstilling, har arbeidsmiljøloven blitt endret slik at henvisningene fra utvalget ikke lenger stemmer med gjeldende rett.

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven skal etter forslaget her gjelde for alle samfunnsområder, se kapittel 9.3.7.1 om lovens saklige virkeområde. Arbeidslivet vil være ett av områdene som omfattes av loven. Forslaget til diskriminerings- og tilgjengelighetslov gjør det derfor nødvendig å vurdere enkelte endringer i arbeidsmiljøloven.

### 16.2.2 Gjeldende rett

Reglene om vern mot diskriminering i arbeidslivet er samlet i arbeidsmiljøloven (aml.) kapittel 13. Forbudet mot diskriminering står i aml. § 13-1 første ledd:

«Direkte og indirekte diskriminering på grunn av politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon, seksuell orientering, funksjonshemming eller alder er forbudt».

Ved diskriminering i arbeidslivet på grunn av kjønn gjelder likestillingsloven (lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene), jf. aml. § 13-1 fjerde ledd. Dette innebærer at en person som mener seg forskjellsbehandlet på grunn av kjønn, ikke kan velge hvilket regelverk vedkommende vil påberope seg, jf. Ot.prp. nr. 104 (2002-2003) om lov om endringer i lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. (likebehandling i arbeidslivet) m.m. kapittel 8.2.4.8, s. 32. Når det gjelder diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. gjelder diskrimineringsloven (lov 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.), jf. aml. § 13-1 femte ledd.

Arbeidsmiljøloven har egne regler om oppsigelse og avskjed. Disse reglene kan komme til anvendelse dersom det ved oppsigelsen eller avskjeden usaklig er lagt vekt på funksjonshemming, etnisitet, religion mv. i arbeidslivet. I saker om oppsigelse og avskjed har arbeidsmiljøloven detaljerte regler om rettsvirkninger og frister. En arbeidstaker kan ikke sies opp uten at det er saklig begrunnet i virksomhetens, arbeidsgivers eller arbeidstakers forhold, jf. aml. § 15-7 første ledd. Oppsigelse på grunn av funksjonshemming vil kunne være usaklig etter aml. § 15-7 første ledd. Etter aml. § 15-12 annet ledd kan arbeidstaker kreve erstatning på grunn av den usaklige oppsigelsen.

I tvist om usaklig oppsigelse eller avskjed er søksmålsfristen etter arbeidsmiljøloven åtte uker, og seks måneder for erstatningskrav, jf. § 17-4 første ledd. Partene kan avtale en lengre søksmålsfrist, jf. § 17-4 første ledd siste punktum.

En klage over usaklig oppsigelse på grunn av funksjonshemming kan fremmes overfor Likestillings- og diskrimineringsombudet og eventuelt overfor Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Nemndas vedtak om diskriminering kan bringes inn for domstolene innen tre måneder etter at underretning om vedtaket er mottatt, jf. diskrimineringsombudsloven (lov 10. juni 2005 nr. 40 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda) § 12 annet ledd.

Begrepet funksjonshemming/funksjonshemmet brukes i flere bestemmelser i arbeidsmiljøloven. Det er i § 4-1 et krav om at atkomstveier, sanitæranlegg, arbeidsutstyr mv., så langt det er mulig og rimelig, skal være utformet og innrettet slik at arbeidstakere med funksjonshemming kan arbeide i virksomheten. I henhold til aml. § 12-9 om barns og barnepassers sykdom har arbeidstaker som har omsorg for et funksjonshemmet barn etter § 12-9 tredje ledd rett til fri inntil 20 dager hvert kalenderår. I § 12-9 femte ledd reguleres retten til permisjon ved omsorg for barn når en av foreldrene er langvarig avskåret fra tilsynet med barnet på grunn av egen funksjonshemming.

Når det gjelder plikten til individuell tilrettelegging for arbeidstaker med funksjonshemming etter aml. § 13-5, vises til kapittel 3.5.2

### 16.2.3 Utvalgets forslag

Utvalget forslår at begrepet «funksjonshemming» i arbeidsmiljøloven erstattes med begrepet «nedsatt funksjonsevne», i tråd med utvalgets generelle forslag om diskrimineringsgrunnlag.

Utvalget foreslår at diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet reguleres av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Dette vil sikre at loven får det ønskelige generelle preg. Samtidig mener utvalget at det av hensyn til brukervennligheten bør synliggjøres i arbeidsmiljøloven at diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne er forbudt. En henvisning fra arbeidsmiljøloven til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven vil dessuten etter utvalgets syn fremme harmoni, ettersom samme løsning er valgt for likestillingsloven og diskrimineringsloven.

Diskriminerings- og tilgjengelighetslovens regler vil ifølge utvalget til en viss grad overlappes av arbeidsmiljølovens regler om usaklig oppsigelse. I forarbeidene til annen diskrimineringslovgivning er det lagt til grunn at en oppsigelse ikke kan være saklig dersom den er i strid med diskrimineringslovgivningen. Utvalget legger en tilsvarende forståelse til grunn. En som mener seg usaklig oppsagt, vil derfor kunne fremme en prinsippal påstand om usaklig oppsigelse i strid med arbeidsmiljøloven og en subsidær påstand om at oppsigelsen er i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, eller omvendt.

Utvalget foreslår at de særlige prosessreglene og søksmålsfristene i arbeidsmiljøloven skal gjelde i saker om oppsigelse på grunn av diskriminering, uavhengig av om det påstås at oppsigelsen er usaklig, diskriminerende eller begge deler. Etter utvalgets oppfatning legger søksmålsfristene imidlertid



ikke begrensninger på å klage til likestillings- og diskrimineringsapparatet. Ombudet og eventuelt nemnda vil kunne fastslå at det har skjedd diskriminering, men nemnda har ikke kompetanse til å ilegge erstatning, oppreisning eller pålegge virksomheten å ansette vedkommende.

Utvalget reiser spørsmålet om det etter utløpet av søksmålsfristene i aml. § 61 (nå § 17-1 flg.) vil være adgang til å reise søksmål med et krav om oppreisning på grunn av diskriminering ved oppsigelse etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Utvalget anbefaler derfor en gjennomgang av klage- og søksmålsfrister for å sikre et harmonisert regelverk.

Utvalget foreslår en egen bestemmelse om individuell tilrettelegging i arbeidslivet. Bestemmelsen er ment som en videreføring av regelen i aml. § 54 F (nå aml. §13-5) om tilrettelegging for arbeidstakere med funksjonshemming. Utvalget foreslår derfor at aml. § 54 F (nå aml. § 13-5) blir opphevet.

#### 16.2.4 Høringsinstansenes syn

Det er få kommentarer til utvalgets forslag om å endre arbeidsmiljølovens bestemmelser. *Rådet for funksjonshemmede i Kvam kommune, Kristiansand kommune, Randaberg kommune, Rådet for funksjonshemmede i Sande kommune, Sør Trøndelag fylkeskommune, Cerebral Parese-foreningen, Hørselshemmedes Landsforbund og Norges Astma- og Allergiforbund* støtter alle utvalgets forslag uten nærmere begrunnelse.

*Statens råd for funksjonshemmede og Sosial- og helsedirektoratet* støtter at diskrimineringsgrunnlaget «funksjonshemming» i arbeidsmiljøloven endres til «nedsatt funksjonsevne», samt at diskrimineringsgrunnlaget «funksjonshemming» i arbeidsmiljøloven får en henvisningsbestemmelse om at diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne reguleres i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. *Fylkesmannen i Vestfold* anser forbudet mot diskriminering ved funksjonshemming sikret med dagens arbeidsmiljølov, uten å kommentere nærmere utvalgets lovforslag.

*Direktoratet for Arbeidstilsynet* har ingen motforestillinger mot utvalgets forslag om at det tas inn en henvisningsbestemmelse i arbeidsmiljøloven i § 13-1, og viser til at Arbeidstilsynet ikke fører tilsyn med etterlevelsen av kapittel 13, jf. aml. § 18-6.

Arbeidstilsynet påpeker imidlertid at de fortsatt har tilsyn med arbeidsgivers tilretteleggingsplikter overfor arbeidstakere, jf. aml. kapittel 4. Arbeidstilsynet gjør oppmerksom på at begrepet

«funksjonshemming» brukes i aml. § 4-1 fjerde ledd og at begrepet «funksjonshemmet» brukes i aml. § 12-9 tredje og femte ledd.

#### 16.2.5 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at det bør synliggjøres i arbeidsmiljøloven at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven også gjelder ved diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet. Det foreslås at det inntas en henvisning til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven i aml. § 13-1. Departementet viser til at samme løsning er valgt for likestillingsloven og diskrimineringsloven. Forslaget innebærer at «funksjonshemming» i oppregningen av diskrimineringsgrunnlaget i første ledd blir overflødig, og det foreslås følgelig fjernet.

Departementet slutter seg videre til utvalgets forslag om at begrepet nedsatt funksjonsevne benyttes i aml. § 13 -1. Det vises til kapittel 9.4.8.1 om begrunnelsen for å bruke nedsatt funksjonsevne som diskrimineringsgrunnlag, fremfor funksjonshemming. Departementet foreslår også at begrepet nedsatt funksjonsevne blir brukt i aml. §§ 4-1 fjerde ledd samt i 12-9 tredje ledd og femte ledd. Departementet presiserer at disse forslagene ikke vil bety realitetsendringer i forhold til gjeldende rett. Arbeidstilsynet vil fortsatt ha tilsyn med arbeidsgivers tilretteleggingsplikter overfor arbeidstakere etter arbeidsmiljølovens kapittel 4.

Diskriminerings- og tilgjengelighetslovens bestemmelser overlappes av arbeidsmiljølovens regler om usaklig oppsigelse. Departementet viser til at en oppsigelse eller avskjed på grunn av nedsatt funksjonsevne normalt også vil være usaklig etter arbeidsmiljølovens regler om oppsigelsesvern mv. Departementet støtter utvalgets syn om at en som mener seg usaklig oppsagt på dette grunnlaget, vil kunne fremme en prinsippal påstand om usaklig oppsigelse i strid med arbeidsmiljøloven og en subsidiær påstand om at oppsigelsen er i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, eller omvendt. Det vises til at en tilsvarende forståelse er lagt til grunn når det gjelder forholdet mellom diskrimineringsloven og arbeidsmiljølovens regler om oppsigelse og avskjed. Departementet legger til grunn at søksmålsfristene i aml. § 17-1 flg. ikke begrenser adgangen til å klage til Likestillings- og diskrimineringsombudet eller Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Departementet legger således til grunn at saksøker står fritt til å inngi klage eller gå til søksmål om brudd på diskriminerings- og tilgjengelighetsloven uavhengig av fristene til aml. § 17-1 flg. Når det gjelder utvalgets lovforslag

om plikt til individuell tilrettelegging, er departementet enig i at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven skal regulere dette forholdet, det vises til omtale i kapittel 10.6.4.4. Bestemmelsene i aml. § 13-5 vil da bli overflødige og det foreslås at disse oppheves. Forslag til endringer i arbeidsmiljøloven er inntatt i lovutkastets § 4-1 fjerde ledd, § 12-9 tredje og femte ledd og § 13-1 første og et nytt sjette ledd, mens § 13-5 foreslås opphevet.

## 16.3 Boliglovgivningen

### 16.3.1 Innledning

I dette kapitlet behandles forholdet mellom forslag til diskriminerings- og tilgjengelighetslov og diskrimineringsbestemmelsene i boliglovgivningen. Utvalget behandler forslaget om endringer i boliglovene i kapittel 11.5, s. 227-228 i utredningen.

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven skal etter forslaget her gjelde for alle samfunnsområder, se kapittel 9.3.7.1. om lovens saklige virkeområde. Boligforhold vil være ett av områdene som omfattes av loven. Det vil likevel være behov for å vurdere enkelte endringer i boliglovgivningen.

### 16.3.2 Gjeldende rett

#### 16.3.2.1 Innledning

Etter gjeldende rett er det forbud mot å diskriminere på grunn av etnisitet, religion mv. og på grunn av homofil orientering. Det gjelder delt bevisbyrde i disse sakene. Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda fører tilsyn med og medvirker til gjennomføringen av diskrimineringsvernet i regelverket på de nevnte områdene, jf. diskrimineringsombudsloven § 1 annet ledd.

#### 16.3.2.2 Eierseksjonsloven

Eierseksjonsloven (lov 23. mai 1997 nr. 31 om eierseksjoner) § 3 a første ledd har bestemmelser om forbud mot diskriminering. Det fremgår av paragrafen at det i vedtektene ikke kan settes vilkår for å være sameier som tar hensyn til etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn. Slike omstendigheter kan ikke regnes som saklig grunn til å nekte godkjenning av en sameier eller bruker av eiendommen, eller tillegges vekt ved bruk av eventuell forkjøpsrett. Ved slik diskriminering gjelder diskrimineringsloven (lov 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.).

Det gjelder også forbud mot å diskriminere på grunn av homofil orientering, men ikke generelt på grunn av seksuell orientering.

Nedsatt funksjonsevne eller funksjonshemming er ikke nevnt som diskrimineringsgrunnlag i eierseksjonsloven. Funksjonshemming er imidlertid nevnt i lovens § 21 annet ledd, der det fremgår at en sameier med styrets godkjenning kan gjennomføre tiltak på fellesarealene som er nødvendige på grunn av sameierens eller husstandsmedlemmers funksjonshemming.

#### 16.3.2.3 Husleieloven

Bestemmelser om forbud mot diskriminering er nedfelt i husleieloven (lov 26. mars 1999 nr. 17 om husleieavtaler) § 1-8. Det fremgår av husleieloven § 1-8 første ledd at det ved utleie av husrom ikke kan tas hensyn til etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn. Slike omstendigheter kan heller ikke regnes som saklig grunn for å nekte opptak i husstand, framleie, personskifte eller tillegges vekt ved opphør av leieforholdet. Ved slik diskriminering gjelder diskrimineringsloven. Det gjelder også forbud mot å diskriminere på grunn av homofil orientering, men ikke generelt på grunn av seksuell orientering.

Nedsatt funksjonsevne eller funksjonshemming er ikke nevnt som diskrimineringsgrunnlag i husleieloven. Funksjonshemming er imidlertid nevnt i lovens § 5-4 tredje ledd der det fremgår at leier av bolig med utleierens godkjenning kan gjennomføre tiltak på eiendommen som er nødvendige på grunn av leierens eller husstandsmedlemmers funksjonshemming.

#### 16.3.2.4 Bustadbyggjelagslova

Bustadbyggjelagslova (lov 6. juni 2003 nr. 38 om bustadbyggjelag) § 1-4 første ledd har bestemmelser om forbud mot diskriminering. Det fremgår av paragrafen at det i vedtektene ikke kan settes vilkår for å være andelseier som tar hensyn til etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn. Slike omstendigheter kan ikke regnes som saklig grunn til å nekte godkjenning av en andelseier eller ha vekt ved tildeling av bolig. Ved slik diskriminering gjelder diskrimineringsloven. Det gjelder også forbud mot å diskriminere på grunn av homofil orientering, men ikke generelt på grunn av seksuell orientering.

Nedsatt funksjonsevne eller funksjonshemming er ikke nevnt som diskrimineringsgrunnlag i bustadbyggjelagslova.

### 16.3.2.5 Burettslagslova

Bestemmelser om forbud mot diskriminering er nedfelt i burettslagslova (lov 6. juni 2003 nr. 39 om burettslag) § 1-5 første ledd. Det fremgår av burettslagslova § 1-5 første ledd at det i vedtektene ikke kan settes vilkår for å være andelseier som tar hensyn til etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn. Slike omstendigheter kan ikke regnes som saklig grunn til å nekte godkjenning av en andelseier eller bruker eller ha vekt ved bruk av forkjøpsrett. Ved slik diskriminering gjelder diskrimineringsloven. Det er også forbudt å diskriminere på grunn av homofil orientering, men ikke generelt på grunn av seksuell orientering.

Nedsatt funksjonsevne eller funksjonshemming er ikke nevnt som diskrimineringsgrunnlag i burettslagslova. Funksjonshemming er imidlertid nevnt i lovens § 5-11 annet ledd der det fremgår at andelseier av bolig med styrets godkjenning kan gjennomføre tiltak på eiendommen som er nødvendige på grunn av funksjonshemming hos en bruker av boligen.

### 16.3.3 Utvalgets forslag

Utvalget bemerker at forslaget til diskriminerings- og tilgjengelighetslov vil gjelde generelt på alle samfunnsområder, men med unntak for familieliv og andre forhold av personlig karakter. Loven vil dermed komme til anvendelse på forhold som ikke regnes for å være av personlig karakter i boligsektoren, på linje med andre samfunnsområder. Utvalget foreslår likevel at vernet mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne synliggjøres i boliglovene. Utvalget foreslår at dette gjøres ved at det i boliglovenes diskrimineringsforbud slås fast at diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne reguleres av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Utvalget mener at en slik regel mest hensiktsmessig kan utformes som en felles henvisning til at likestillingsloven, diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven regulerer vern mot diskriminering på grunnlag av de respektive diskrimineringsgrunnlagene.

Utvalget foreslår at følgende henvisningsbestemmelse inntas i eierseksjonsloven § 3 a og husleieloven § 1-8:

«Ved tilsvarende diskriminering gjelder også likestillingsloven (lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene), diskrimineringsloven (lov 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.) og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven

(lov ... om forbud mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne).»

Utvalget foreslår en tilsvarende henvisningsbestemmelse i husleieloven § 1-8, i bustadbyggjelagslova § 1-4 og i burettslagslova § 1-5.

Når det gjelder diskriminering på grunn av kjønn, foreslår utvalget en henvisningsbestemmelse i boliglovene til likestillingsloven.

### 16.3.4 Høringsinstansenes syn

Det er få kommentarer til utvalgets forslag om å endre boliglovgivningen når det gjelder diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. *Rådet for funksjonshemmede i Kvam kommune, Kristiansand kommune, Rådet for funksjonshemmede i Sande kommune, Sør Trøndelag fylkeskommune, Cerebral Parese-foreningen, Hørselshemmede Landsforbund, Norges Astma- og Allergiforbund, Norske Boligbyggelags Landsforbund, OBOS og Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon* støtter alle utvalgets lovforslag uten nærmere begrunnelse.

*Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)* støtter intensjonene i forslaget og legger vekt på å gjøre reguleringen mest mulig fullstendig og opplysende for aktørene på boligmarkedet. Ifølge KRD er formålet med reguleringen å medvirke til å redusere omfanget av denne typen diskriminering, og således hjelpe disse grupper inn på boligmarkedet. KRD er derfor enig med utvalget i at det også henvises til slik diskriminering, men mener det uklart hva som menes med «tilsvarende diskriminering» i den foreslåtte ordlyden. KRD går inn for å beholde dagens lovstruktur og innarbeide de nye lovhenvisningene i denne.

### 16.3.5 Departementets vurdering

Det følger av kapittel 9.3.7.1 om lovens saklige virkeområde at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven skal gjelde på alle samfunnsområder. Departementet slutter seg likevel til utvalgets forslag om at vernet mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne synliggjøres i boliglovgivningen.

Eierseksjonsloven § 3 a, bustadsbyggjelagslova § 1-4 og burettslagslova § 1-5 er bygget over samme ledd, ved at første ledd inneholder oppregning av hvilke vilkår som ikke kan inntas i sameiets, boligbyggelagets eller borettslagets vedtekter. Tilsvarende har husleieloven § 1-8 oppregning av hvilke hensyn som ikke kan tas ved utleie av husrom.

Departementet foreslår at diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne føyes til i oppregningen av diskrimineringsgrunnlag i de nevnte

lover. En slik utforming vil imøtekomme merkna-  
dene fra Kommunal- og regionaldepartementet.  
Slik ordlyd vil gjøre forbudet mot diskriminering  
mest mulig fullstendig og opplysende for aktørene  
på boligmarkedet. Departementet foreslår videre  
at diskriminering på grunn av kjønn inntas i opp-  
regningen i boliglovene, samt at det innarbeides en  
henvisning i de respektive boliglovene til likestil-  
lingsloven, diskrimineringsloven og diskrimine-  
rings- og tilgjengelighetsloven. Departementet  
viser til at en slik henvisning vil gjøre bestemmel-  
sene mer enhetlige og fullstendige.

Departementet mener at begrepet nedsatt  
funksjonsevne bør brukes i boliglovene, fremfor  
begrepet funksjonshemming. På denne måten sik-  
res en konsistent begrepsbruk i hver enkelt av  
lovene. Departementet foreslår derfor at begrepet  
funksjonshemming i eierseksjonsloven § 21 annet  
ledd, husleieloven § 5-4 tredje ledd og burettslags-  
lova § 5-11 annet ledd erstattes med begrepet ned-  
satt funksjonsevne. Departementets forslag vil  
ikke medføre noen realitetsendring av gjeldende  
rett i boliglovgivningen. Det vises ellers til kapittel  
9.4.8.2.

Departementet går samtidig inn for at diskrimi-  
neringsgrunnlaget homofil orientering endres til  
seksuell orientering i de samme paragrafene. I for-  
bindelse med høring av et forslag om endringer i  
husleieloven fra Kommunal- og regionaldeparte-  
mentet av 2. november 2007 påpekte Likestillings-  
og diskrimineringsombudet at det er behov for  
denne endringen. Slik bestemmelsen er utformet i  
dag, er det ifølge ombudet kun personer som er  
homofile, lesbiske eller bifile som er beskyttet mot  
diskriminering i husleieloven. Ombudet legger til  
grunn at en slik begrensning i diskrimineringsver-  
net ikke er tilsiktet. Kommunal- og regionaldepar-  
tementet støtter en slik endring.

Når det gjelder innholdet i begrepet seksuell  
orientering, vises det til Ot. prp. nr. 104 (2002-2003)  
Om lov om endringer i lov 4. februar 1977 nr. 4 om  
arbeidervern og arbeidsmiljø mv., punkt 8.2.4.4, s.  
30-31:

«Departementet støtter Arbeidslivslovutval-  
gets forslag om å endre begrepet homofil leg-  
ning og samlivsform siden direktivet forutset-  
ter at også heteroseksualitet skal være omfattet  
av forbudet mot forskjellsbehandling. Begrepet  
«homofil legning» som brukes i arbeidsmiljø-  
loven § 55 A har et snevrere omfang enn begre-  
pet «seksuell orientering», som er brukt i ram-  
medirektivet, idet det ikke fanger opp de hete-  
roseksuelle. Det vil derfor være behov for å  
endre begrepet for å gjennomføre direktivet.

Flere høringsuttalelser har tatt opp forhold-  
et til ulik seksuell adferd i forhold til begrepet  
«seksuell orientering», og i likhet med det  
svenske forslaget til gjennomføring av direkti-  
vet i SOU 2002:43, ønsker departementet å  
avgrense mot seksuell adferd. Med seksuell  
adferd menes handlinger som går ut over den  
seksuelle legningen til personen det gjelder. En  
av fordelene med et slik avgrensning vil således  
være at de former for seksuell adferd som i  
visse henseender kan manifestere seg i straff-  
bare handlinger ikke vil omfattes av begrepet  
«seksuell orientering». Departementet finner  
ikke at begrepet «seksuell orientering» er  
egnet til å misforstå i retning av at det også  
omfatter for eksempel pedofile, da dette ikke er  
en «seksuell orientering», men en adferd, og  
ser derfor ikke grunn til å presisere dette nær-  
mere i lovteksten.

Arbeidslivslovutvalget har vurdert om  
begrepet «seksuell legning» eller «seksuell ori-  
entering» bør benyttes i den norske lovteksten.  
De fleste oversettelser av direktivet benytter et  
begrep som tilsvarer «seksuell orientering». Begrepet har ikke noe presist innhold på norsk,  
men det kan hevdes at det rekker noe videre  
enn begrepet «seksuell legning». Å knytte dis-  
krimineringsforbudet i lovutkastet til begrepet  
«seksuell orientering» tilsvarende direktivet  
har gode grunner for seg, ikke minst fordi  
direktivet utgjør et sentralt internasjonalt regel-  
verk mot slik diskriminering ...

Begrepet seksuell orientering vil altså  
omfatte homofile, lesbiske, bifile og heterosek-  
suelle. Transkjønnede er ikke vernet av  
bestemmelsen....»

Forslaget til endringer er inntatt i lovutkastet i  
eierseksjonsloven § 3 a og § 21 annet ledd, husleie-  
loven § 1-8 og § 5-4, bustadbyggjelagslova § 1-4 og  
burettslagslova § 1-5 og § 5-11.

## 16.4 Diskrimineringsombudsloven

### 16.4.1 Innledning

Utvalget behandler spørsmålet om endring av dis-  
krimineringombudsloven i kapittel 11.6, s. 228 i  
utredningen.

Forslaget om at Likestillings- og diskrimine-  
ringsombudet og Likestillings- og diskriminerings-  
nemnda skal håndheve diskriminerings- og tilgjen-  
gelighetsloven (se kapittel 14) medfører at det er  
nødvendig med en utvidelse av virkeområdet til  
diskrimineringsombudsloven (lov 10. juni 2005 nr.  
40 om Likestillings- og diskrimineringsombudet  
og Likestillings- og diskrimineringsnemnda).

### 16.4.2 Gjeldende rett

I diskrimineringsombudsloven § 1 annet ledd står det at «ombudet og nemnda skal føre tilsyn med og medvirke til gjennomføringen av følgende regelverk». Deretter følger en oppregning av hvilke lover som er omfattet av Likestillings- og diskrimineringsombudets og Likestillings- og diskrimineringsnemndas håndheving.

### 16.4.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven tas inn i oppregningen i diskrimineringsombudsloven § 1 på linje med, og på samme måte som, annen diskrimineringslovgivning.

### 16.4.4 Høringsinstansenes syn

Det er få kommentarer til utvalgets forslag om endring i diskrimineringsombudsloven. De få høringsinstansene som har uttalt seg om dette forslaget, støtter det. Dette gjelder *Rådet for funksjonshemmede i Kvam herad*, *Rådet for funksjonshemmede i Sande kommune*, *Rådet for funksjonshemmede i Sør-Trøndelag fylkeskommune* og *Hørselshemmedes Landsforbund*.

### 16.4.5 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om å ta inn diskriminerings- og tilgjengelighetsloven i oppregningen i diskrimineringsombudsloven § 1. Dette er en nødvendig følge av forslaget om at Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal håndheve loven, og at Likestillings- og diskrimineringsombudet skal arbeide for å fremme reell likestilling og likeverd uavhengig av funksjonsevne, jf. kapittel 14.5.3.

## 16.5 Forslag om endringer i andre lover som følges opp av andre departementer

### 16.5.1 Innledning

Utvalget behandler forslag om endringer i sosialtjenesteloven i kapittel 11.2, s. 223 flg. i utredningen.

### 16.5.2 Utvalgets forslag

Utvalgets flertall legger til grunn at likeverdet for enkelte mennesker med nedsatt funksjonsevne i

praksis ikke vil bli sikret tilstrekkelig gjennom et diskrimineringsvern.

Utvalgets flertall (medlemmene Buvik, Fjellanger, Larsen, Remen, Stenberg, Syse og Tøssebro) foreslår at «dagaktivitet» skal inngå blant de tjenestene som kommunene etter sosialtjenesteloven § 4-2 er pålagt å tilby. Forslaget innebærer ikke en rettighetsfesting. Tjenesten beskrives som «meningsfylt dagaktivitet for personer i yrkesaktiv alder som på grunn av kognitive eller sammensatte funksjonsnedsettelse ikke kan delta i yrkesmessig aktivitet eller varig tilrettelagt arbeid».

Utvalgets flertall begrunner forslaget slik:

«En undersøkelse av utviklingshemmedes levekår viser at dagaktivitet på kommunale dagssentre utgjør en sentral del av «sysselsettingstilbudet» til utviklingshemmede. Samtidig øker andelen uten noe slikt tilbud. Videre har denne gruppen gjennomgående lite sosial kontakt og et «fattig» sosialt nettverk. Utvalgets flertall mener at det derfor er grunn til å styrke kommunens ansvar for å tilby dagaktivitet til denne målgruppen. Muligheten til å delta i arbeidslivet gir andre mennesker muligheter for sosial kontakt, fellesskap og meningsfylt livsinnhold. I et likeverdsperspektiv mener flertallet at denne gruppen, som for alle praktiske formål er utestengt fra arbeidslivet, bør få et annet tilbud.»

Mindretallet (medlemmene Moshuus og Strøm) mener utvalget ikke bør foreslå endringer i sosialtjenesteloven siden utvalget ikke har jobbet med en helhetlig gjennomgang og forståelse av denne type spørsmål. Mindretallet peker også på at et annet lovutvalg har jobbet med gjennomgang av sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven, jf. NOU 2004: 18 *Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene*. Mindretallet er videre bekymret for de økonomiske konsekvenser av en slik lovendring. Innføring av økte krav til kommunenes tjenestetilbud i form av dagtilbud (og personlig assistanse), er noe som vil få store økonomiske konsekvenser. Dersom en slik eventuell lovendring ikke finansieres, vil dette kunne gå på bekostning av det øvrige tilbud i kommunen.

Selv om forslaget ikke innebærer en rettighetsfesting av dagaktivitet, er formålet med den foreslåtte endringen at dagaktivitet i større grad enn i dag skal tilbys personer i målgruppen. Utvalget anslår samlede merutgifter til ca. 25 mill kr på årsbasis. I tillegg vil det komme en del utgifter ved etablering av nye tilbud, anslagsvis 15 mill kr. Utvalget understreker usikkerheten ved anslagene.

Videre foreslår flertallet at brukerstyrt personlig assistanse (BPA) også bør omfatte personlig

assistanse til personer som selv er ute av stand til å være arbeidsleder.

### 16.5.3 Høringsinstansenes syn

*Statens helsetilsyn* støtter utvalgets resonnering, og uttaler at deres tilsynserfaringer også tilsier at det er viktig å ivareta særlig svake grupper gjennom et godt regelverk. Til tross for dette slutter Statens helsetilsyn seg til mindretallets begrunnelse og uttaler:

«Det bør foretas en grundigere gjennomgang av de ulike sårbare gruppers behov og en vurdering av hvordan disse kan sikres bedre enn i dag før sosialtjenesteloven eventuelt endres ved at det føyes til nye typer enkelttjenester.»

Få kommuner kommenterer denne delen av utvalgets forslag. De fleste støtter flertallets forslag eller er nøytrale, under forutsetning av at kommunene får overført tilstrekkelige midler. Flertallet av de kommunene som går i mot flertallets forslag ønsker en helhetlig gjennomgang av sosialtjenesteloven før en eventuell endring.

KS mener at endringene i sosialtjenesteloven ikke bør gjøres – og i alle fall ikke nå, og uttaler:

«KS ser det som uheldig om slike endringer gjøres uten at behovet og lovgivningen på dette feltet har vært utredet skikkelig.»

Flertallet av fylkesmannsembetene som uttaler seg om spørsmålet er positive til forslaget under forutsetning av at kommunene tilføres økte ressurser. Av de embetene som støtter mindretallets forslag påpeker for eksempel *Fylkesmannen i Vestfold* at det vil være hensiktsmessig å avvente hva NAV-satsingen kan utrette når det gjelder sysselsetting.

Av de organisasjonene som uttaler seg om spørsmålet er samtlige positive: *Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)*, *Hørselshemmedes landsforbund (HLF)*, *Norsk forbund for utviklingshemmede (NFU)*, *Autismeforeningen i Norge* og *Mental helse Norge*.

### 16.5.4 Departementets vurdering

#### 16.5.4.1 Dagaktivitet

Også for personer med nedsatt funksjonsevne som ikke kan delta i yrkesmessig aktivitet eller varig tilrettelagt arbeid er det utvilsomt viktig å få tilbud om meningsfylt dagaktivitet.

Kommunene har allerede etter dagens regelverk et ansvar for å organisere og tilrettelegge tjenestene etter sosialtjenesteloven slik at tjenestemottakerne sikres en aktiv og meningsfylt tilvæ-

relse i fellesskap med andre, jf. lovens formålbestemmelse. Sosialtjenesten skal også etter lovens § 3-1 arbeide for at det blir satt i verk velferds- og aktivitetstiltak for barn, eldre og funksjonshemmede og andre som har behov for det.

I rundskriv I-5/2007 om aktiv omsorg har Helse- og omsorgsdepartementet presisert det kommunale ansvaret for å organisere og dimensjonere tjenestene etter sosialtjenesteloven § 4-2, slik at tjenestemottakerne sikres et aktivt liv slik lovens formålsbestemmelse forutsetter.

Sosial- og helsedirektoratet la i juni 2007 fram en rapport med oppsummering av foreliggende kunnskap om tjenestetilbudet, rettsikkerhet og levekår for personer med utviklingshemming. I september samme år ble det avholdt en høringskonferanse om status og utfordringer når det gjelder tilbudet til utviklingshemmede. Oppfølging av rapporten og konferansen bør utgjøre en del av grunnlaget for eventuelle lovendringer på området.

Departementet slutter seg til synspunktene i høringen om at forslaget ikke bør fremmes uten at det foretas en helhetlig gjennomgang av de ulike sårbare gruppers behov. Helse- og omsorgsdepartementet arbeider nå med oppfølgingen av NOU 2004: 8, og forslaget vil bli vurdert i denne sammenheng.

#### 16.5.4.2 Brukerstyrt personlig assistanse

Helse- og omsorgsdepartementet har hatt på høring et forslag til endringer i sosialtjenesteloven som omhandler en sterkere rettighetsfesting av ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (BPA).

BPA er en alternativ måte å organisere tjenesten «praktisk bistand og opplæring» på, jf. sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav a. Ordningen innebærer at brukeren har rollen som arbeidsleder for faste assistenter. Dette gir mulighet for brukeren til å få redusert antallet tjenesteytere å forholde seg til og mulighet til selv å bestemme hva assistenten skal gjøre og når assistanse skal gis. Målet er at brukeren får et aktivt og mest mulig uavhengig liv. Tjenesteomfanget angis i kommunens vedtak etter en individuell vurdering.

Forslaget i høringen går ut på at sosialtjenesteloven endres slik at alle som fyller de alminnelige vilkårene for å motta praktisk bistand og opplæring, og har et omfattende behov for tjenester, får en rett til å kreve hele eller deler av denne tjenesten som BPA.

Helse- og omsorgsdepartementet vil komme tilbake til saken i kommuneøkonomiproposisjonen.

## 16.6 Forslag til endringer i andre lover som er fulgt opp av andre departementer

### 16.6.1 Innledning

I dette kapittelet behandles forslag fra utvalget om endringer på to områder. Forslagene er fulgt opp i andre prosesser. Det ene omfatter utvalgets forslag om å innta universell utforming i plan- og bygningslovens formålsbestemmelse (kapittel 16.6.2). Det andre området er diskrimineringsvern på grunn av nedsatt funksjonsevne i straffeloven (kapittel 16.6.3).

### 16.6.2 Plan- og bygningsloven

Utvalget behandler forslag om endring i plan- og bygningslovens formålsbestemmelse i utredningens kapittel 11.3, s. 225 flg.

Ifølge utvalget er utformingen av det bygde miljøet avgjørende for muligheten til deltakelse for mange mennesker med nedsatt funksjonsevne. I tillegg til forslagene om tidsfrister for universell utforming av nye og eksisterende bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten, jf. utredningens kapittel 10.12.6, foreslår utvalget at plan- og bygningslovens formålsbestemmelse i § 2 endres. Utvalget viser til at hensynet til universell utforming og tilgjengelighet for mennesker med nedsatt funksjonsevne bør gjenspeiles i denne loven, som er helt sentral for tilgjengelighet og muligheter til deltakelse.

Utvalget foreslår at det inntas i formålsbestemmelsen et krav om at prinsippet om universell utforming skal ligge til grunn for planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Bygningslovutvalget fremmet det samme forslaget om endring av plan- og bygningslovens formålsbestemmelse, jf. NOU 2005: 12 *Mer effektiv bygningslovgivning II*.

Syseutvalget foreslår i tillegg at det inntas i lovteksten at planleggingen etter plan- og bygningsloven skal legge til rette for å sikre tilgjengelighet for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

I høringen var det støtte til å ta inn universell utforming i formålsbestemmelsen blant mange av høringsinstansene, blant annet *NHO*, *KS*, *NAVO*, *Deltasenteret*, *Statens seniorråd* og *Hordaland fylkeskommune*. Flere instanser som støtter forslaget viser til at det er i samsvar med bygningslovutvalgets forslag. *OBOS* frykter at den foreslåtte formålsbestemmelsen om å sikre mennesker med nedsatt funksjonsevne vil bli lest som en generalfullmakt.

Forslaget om universell utforming er fulgt opp i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging

og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen). Sentralt i forståelsen av universell utforming er at det er en strategi for planlegging og utforming av omgivelsene for å oppnå et inkluderende samfunn med full likestilling og deltakelse for alle mennesker i så stor utstrekning som mulig. Begrepet «universell utforming» innebærer et sterkere likestillingskrav enn det som ligger i begrepet «tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne». Med universell utforming forstås en allmenngyldig utforming. I dette ligger at de samme løsningene både skal kunne brukes av flest mulig og være gode løsninger totalt sett. Universell utforming angir mål for kvalitet i produkter og omgivelser, kvaliteter som er grunnleggende for å kunne delta i samfunnet. Begrepet tar høyde for mangfoldet av mennesker som til enhver tid lever i et lokalsamfunn, og det innebærer en innovativ tilnærming til planlegging og utforming – en ambisjon om stadig å finne bedre og mer inkluderende løsninger. Det ligger også til grunn at en fullgod løsning tilfredsstiller andre samfunnsmessige mål knyttet til miljø, sikkerhet og estetikk. Det vises til at universell utforming får sitt konkrete innhold i bygningsdelen av plan- og bygningsloven. I Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) blir det også vist til den utdyping av begrepet universell utforming som fremgår av forslaget til ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov, se kapittel 5.1.5 om formålsparagrafen.

### 16.6.3 Straffeloven

Utvalget behandler spørsmål og vurderinger knyttet til strafferettslig diskrimineringsvern for personer med nedsatt funksjonsevne i utredningens kapittel 9.5.3, s. 143-147.

Gjeldende straffelov har ikke noe strafferettslig vern mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.

Utvalgets flertall går ikke inn for å lovfeste et diskrimineringsvern på grunn av nedsatt funksjonsevne i straffeloven (lov 22. mai 1902 nr. 10) § 135 a (hatefulle ytringer) og § 349 a (diskriminering). Utvalgets flertall mener at en innlemming av nedsatt funksjonsevne i straffeloven § 349 a vil ha svært liten nytteverdi ved siden av et sivilrettslig diskrimineringsvern. Utvalgets flertall har videre en prinsipiell motforestilling mot å regelfeste et strafferettslig vern som nærmest er parallelt med det sivilrettslige. Flertallet ser det som sin primære oppgave å hindre de diskriminerende resultater. Hovedfokuset er på det uønskede resultat, ikke på forhold ved «gjerningspersonen». Dette harmoniserer, ifølge utvalgets flertall, dårlig med det strafferettslige systemet, der det er et nødvendig vilkår

for straff at gjerningspersonen har utvist tilstrekkelig grad av skyld.

Utvalgets mindretall er enig i at det i all hovedsak bør være et sivilrettslig vern som gjelder i diskriminerings saker. Mindretallet mener likevel at det ved mer åpenbare tilfeller av diskriminering vil være hensiktsmessig å supplere det sivilrettslige vern med et strafferettslig vern. Dette samsvarer med diskrimineringsloven. Mindretallet mener at både signaleffekt og bevisstgjøring tilsier at diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne er omfattet av straffeloven § 349 a.

Flere høringsinstanser, deriblant *Statens råd for funksjonshemmede*, *Statens kunnskaps- og utviklings senter for helhetlig rehabilitering*, *Sør-Trøndelag fylkeskommune*, *Telemark fylkeskommune*, *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund*, *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon*, *Norges Handikapforbund*, *Samarbeidsutvalget for funksjonshemmedes organisasjoner*, *Synshemmede Akademikeres Forening*, *Hørselshemmedes landsforbund*, *Borgerrettstiftelsen Stopp Diskrimineringen* og *Menneskerettsalliansen* støtter utvalgets mindretall om å inn ta et strafferettslig vern mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Flere av disse instansene går også inn for at personer med nedsatt funksjonsevne bør omfattes av bestemmelsen

om vern mot hatefulle ytringer, på linje med for eksempel personer med homofil eller lesbisk orientering.

Stortinget vedtok våren 2008 at personer med nedsatt funksjonsevne tas med i oppregningen av grupper som beskyttes mot hatkriminalitet i straffeloven § 185 bokstav d (tidligere straffeloven § 135 a), jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. og Innst. O. nr. 29 (2007-2008). Å innta personer med nedsatt funksjonsevne er ifølge forarbeidene ikke en rent symbolsk markering, men et nødvendig supplement til det foreslåtte sivilrettslige vernet i en ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov. Videre anføres det at likebehandlings- og rettferdighetsprinsipper taler for at også personer med nedsatt funksjonsevne får et vern på linje med de gruppene som allerede har hatt et vern i straffeloven § 135 a.

Det ble samtidig vedtatt at personer med nedsatt funksjonsevne tas med i oppregningen av grupper som beskyttes av diskrimineringsbestemmelsen i straffeloven § 186 bokstav d (tidligere straffeloven § 349 a). Det legges ved lovendringen til grunn at kriminaliseringen avgrenses mot diskriminering i form av manglende fysisk tilrettelegging, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) og Innst. O. nr. 29 (2007-2008).



## 17 Økonomiske og administrative konsekvenser

### 17.1 Innledning

Dette kapittelet omhandler nytte- og kostnadsvurderinger ved lovforslaget.

Forslag om en ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov (lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne) er todelt, med en diskrimineringsdel og en tilgjengelighetsdel. Delene er nært tilknyttet hverandre, da brudd på bestemmelsene i tilgjengelighetsdelen også kan medføre diskriminering.

Utvalget behandler økonomiske og administrative konsekvenser i utredningens kapittel 12.

Lovforslaget omfatter også innføring av en aktivitets- og rapporteringsplikt i diskrimineringsloven (lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.). Siden det foreslås samme type aktivitets- og rapporteringsplikt i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, behandles disse forslagene under ett.

### 17.2 Vurdering av nytte og avveininger

#### 17.2.1 Innledning

Nytten av selve diskrimineringsforbudet vil bero på om loven vil virke som et effektivt verktøy for personer som utsettes for diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne, og om den bidrar til å bygge ned funksjonshemmende barrierer.

Lovforslaget er en følge av samfunnets perspektiv- og normskifte i forhold til personer med nedsatt funksjonsevne. Det har vært en bevegelse fra et mer tradisjonelt velferdspolitisk ståsted til et likebehandlings-, likeverds- og likestillingsperspektiv. De menneskerettslige og etiske aspektene for likebehandling og mot usaklig forskjellsbehandling, ligger som sentrale premisser i dette lovforslaget.

Tidligere har det ikke vært noe særskilt diskrimineringsvern for personer med nedsatt funksjonsevne. Det har kun vært et rettslig vern mot diskriminering i arbeidslivet ved arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel 13 og et krav på tjenesteyting i henhold til helse- og sosiallovgivningen og andre særlover, se kapittel 3. En ny diskri-

minerings- og tilgjengelighetslov vil være i tråd med internasjonalt forpliktende menneskerettsregimer og imøtekomme målgruppenes forventninger i tråd med alminnelig diskrimineringsvern. Det kreves en mobilisering av alle berørte sektoransvarlige myndigheter og det sivile samfunn i forhold til personer med nedsatt funksjonsevnes rett til like muligheter og lik deltakelse i samfunn, arbeidsliv og politikk. Diskrimineringslovgivningen vil, sammen med sanksjonsregimene som foreslås, kunne gi et tilgjengelig og effektivt vern.

Verdien av samfunnets kollektive ansvar for å sikre alle borgere like muligheter og lik deltakelse, inneholder aspekter som kan være vanskelig å måle i en økonomisk kost- nyttevurdering. På den annen side, og som det vises nedenfor, har det åpenbart stor verdi for et samfunn å inkludere flest mulig i et arbeidsmarked med stor etterspørsel etter arbeidskraft og å forebygge ekskludering av den enkelte på kort og lang sikt. Utfordringen er å ta i bruk kompetansen og ferdighetene til personer med nedsatt funksjonsevne, framfor å se funksjonsnedsettelse som en mangel i forhold til deltakelse i arbeids- og samfunnsniv. Ny teknologi vil i mange sammenhenger langt på vei løse tilgjengelighetsutfordringer som for noen tiår siden virket uoverkommelige. Det vises blant annet til EUs syn på at alle menneskelige ressurser skal tas i bruk for å bidra produktivt til samfunnsutviklingen.

Forebygging av diskriminering i samfunnet, for eksempel på arbeids-, bolig- og utdanningsområdene, vil kunne ha stor økonomisk nytteeffekt for den enkelte. Tiltak for å bedre tilgangen til ulike samfunns-goder vil ha positive virkninger for levekårene til personer med nedsatt funksjonsevne, og derved en samfunnsøkonomisk nytte, selv om denne kan være vanskelig å tallfeste.

Det er foreslått at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven skal gjelde på alle samfunnsområder, jf. lovforslaget § 2. På samfunnsområder hvor det inntil nå ikke har eksistert et diskrimineringsvern, forventes det at loven vil ha en klar nytteeffekt sammenlignet med dagens tilstand. Det er kun arbeidslivets område som har vært regulert i dis-

krimineringslovgivning fram til nå. Departementet mener at det kan forventes at et diskrimineringsvern på grunnlag av nedsatt funksjonsevne kan bidra til likestilling og likeverd, slik likestillingsloven har gjort når det gjelder kjønnslikestilling, og som forventes å være effekten av diskrimineringsloven når det gjelder likestilling uavhengig av etnisitet, religion mv.

Det er ikke mulig å gi noen eksakt oversikt over antallet personer med nedsatt funksjonsevne. I de fleste vestlige land anslås antall personer med funksjonsnedsettelse til ca. 15 prosent av befolkningen<sup>1</sup>. I Norge anslås det at andelen personer med nedsatt funksjonsevne er 12-17 prosent av befolkningen<sup>2</sup>. Gruppen som vil ha nytte av universell utforming vil dessuten være økende i årene som kommer, med en aldrende befolkning og forventet økt levealder.

## 17.2.2 Nytte ved økt tilgjengelighet

### 17.2.2.1 Noen utgangspunkter

Det er vanskelig å tallfeste den samfunnsmessige nytten av forslaget. Tilrettelegging for økt samfunnsdeltakelse og å hindre utestenging fra samfunnets fellesområder er svært viktig i et menneskerettslig og etisk perspektiv. For personer med nedsatt funksjonsevne er manglende tilgjengelighet en sentral hindring for deres deltakelse i samfunnet. Manglende tilgjengelighet skaper også problemer for andre grupper i samfunnet, som familier med små barn og mange eldre.

Et universelt utformet miljø vil ha en rekke nytteeffekter:

- Økt tilgjengelighet gir nytteeffekter i form av at flere kan bruke det fysiske miljøet, og dermed ta del i utdanning, arbeidsliv, fritid og samfunnsnivå for øvrig. Lovforslaget vil med dette ha betydning for å utjevne ulikhet i levekår.
- Manglende tilgjengelighet påfører personer med nedsatt funksjonsevne høyere tidskostnader enn det de ville hatt i et tilgjengelig miljø. I tillegg har de behov for bistand. Denne tidsbruken kunne vært utnyttet «mer produktivt» eller som fritid.
- Nytteeffekter ved universell utforming vil også være større grad av selvhjelpenhet og dermed økt livskvalitet for den enkelte. Ved at de vante fysiske omgivelsene gjøres tilgjengelige, kan

personer som i framtida får sin funksjonsevne nedsatt, kunne fortsette å bruke for eksempel nærbutikken eller biblioteket. Forslaget kan også bidra til å slippe fordyrende særløsninger eller anskaffe kostbare individuelle hjelpemidler.

- Videre vil økning i antall brukere av bygninger også være blant nytteeffektene. En av de positive effektene vil være økt omsetning, og dermed økt lønnsomhet.
- Valgfrihet til selv å velge mellom ulike varer og tjenester, uavhengig av bistand, vil også være en nytteeffekt.

### 17.2.2.2 Nytteeffekt ved økt arbeidslivsdeltakelse

En viktig, potensiell nytteeffekt av loven er økt deltakelse i arbeidslivet av personer med nedsatt funksjonsevne. Bedre tilgjengelighet i samfunnet – til blant annet transportmidler, bygg, og uteområder rettet mot allmennheten - vil bety at barrierer som må overvinnnes i dagliglivet blir nedbygget. Dette kan for eksempel bety at personer med nedsatt funksjonsevne får mer energi og større mulighet til å komme i arbeid. Hvis flere personer kommer i arbeid, vil det kunne gi en økonomisk gevinst både for den enkelte, samtidig som det vil være nyttig for samfunnet.

Ifølge St. meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering er det 69 000 personer med nedsatt funksjonsevne som ønsker arbeid. Gitt at 1000 personer kommer i arbeid, ville dette ha en positiv innvirkning på offentlige budsjetter. ECON har utarbeidet regneeksempler på økonomiske gevinster for offentlige budsjetter ved at flere personer kommer i arbeid<sup>3</sup>. Under tre ulike forutsetninger om lønnsnivå varierer resultatene med henholdsvis 188 000 kr, 215 000 kr og 242 000 kr per person per år. Ettersom merutgiftene ved universell utforming i hovedsak er engangsutgifter, mens den økonomiske gevinst er årlig, vil selv forholdsvis høye investeringer være lønnsomme på sikt.

Det vises også til redegjørelse for nytten ved forslaget om en aktivitets- og rapporteringsplikt i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og diskrimineringsloven, se kapittel 17.2.3.

### 17.2.2.3 Nytteeffekt ved universell utforming av bygninger

Nytteeffekter som følge av universell utforming av bygg, anlegg og uteområder er at flere kan benytte

<sup>1</sup> Samfunnsutvikling for personer med nedsatt funksjonsevne. Statusrapport 07. Utgitt av Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne, se s. 12.

<sup>2</sup> Samfunnsutvikling for personer med nedsatt funksjonsevne. Statusrapport 07. Utgitt av Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne, se s. 30.

<sup>3</sup> ECON Rapport 2007-027 Aktivitetsplikt mot diskriminering

seg av områdene som gjøres tilgjengelig, eksempelvis en restaurant eller et bibliotek<sup>4</sup>.

De samme momentene om nytte som redegjøres for ovenfor (kapittel 17.2.2.1) er også relevante for universell utforming av bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten. Det vil lønne seg at dyre særløsninger unngås.

#### 17.2.2.4 Nytteeffekt ved innføring av tidsfrister for krav om universell utforming av IKT

Økt selvstendighet og kontroll over eget liv, økt deltakelse i arbeidslivet, i demokratisk debatt, i frivillige organisasjoner og i politisk liv er relevante nyttevirkninger også ved universell utforming av IKT. Det samme er økt deltakelse på fritidsarenaer, bedrede sosiale nettverk og mindre sosial isolasjon samt lavere reisekostnader og tidsbesparelser. En annen nytteeffekt vil kunne være et redusert behov for spesialtilpassede tekniske hjelpemidler og personlig assistanse, sammenlignet med dagens situasjon. Nytevirkningen av krav til universell utforming av IKT er, i likhet med de andre områdene der det innføres plikt til universell utforming i lov, vanskelig å måle med tradisjonelle økonomiske metoder.

Økt tilgjengelighet og nedbygging av barrierer for samfunnmessig deltakelse på IKT-området vil kunne ha store gevinster både for den enkelte og samfunnet som helhet. Blant annet vil personer med nedsatt bevegelses-, orienterings- og/eller kommunikasjonsevne kunne benytte nettbank og bestille varer og tjenester over internett. Personer med nedsatt funksjonsevne vil kunne delta på nye arenaer, forsterke sosiale nettverk, delta i diskusjonsfora, og få tilgang til informasjon og underholdning som de ellers ikke ville ha fått. En aldrende befolkning gjør at økt satsing på universell utforming må anses å være strategisk og samfunnsøkonomisk viktig, ettersom større andeler av befolkningen vil måtte antas å ville ha ulike typer og grader av funksjonsnedsettelse som følge av alderdom og dermed ha nytte av universell utforming av IKT.

Utvikling av universelle løsninger vil også kunne gi norske leverandører konkurransemessige fortrinn der de utvikler slike løsninger. Området har økende politisk oppmerksomhet i mange land og i EU, og det er derfor grunn til å tro at flere land vil følge Norges eksempel med å lovfeste krav til universell utforming av IKT.

<sup>4</sup> *Kostnader og virkninger ved universell utforming, bygg, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten* ved NIBR og SINTEF, 2007, om nytte s. 26-42.

### 17.2.3 Nytte ved aktivitets- og rapporteringsplikt i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og i diskrimineringsloven

Lovforslaget omfatter en aktivitets- og rapporteringsplikt i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og i diskrimineringsloven. Det redegjøres samlet for nytte etter begge lovverkene.

ECON har i Rapport 2007-027 *Aktivitetsplikt mot diskriminering* utredet de økonomiske og administrative konsekvensene av lovforslaget. ECON mener at en aktivitets- og rapporteringsplikt vil kunne ha en positiv effekt på sysselsettingen i målgruppene for diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, dersom etterlevelsen kontrolleres og der bedriftene tror at graden av etterlevelse påvirker deres renommé. Den direkte samfunnsøkonomiske nytten vil være at flere personer kommer i jobb. Avledede gevinster av dette er bedre helse og livskvalitet for personer i målgruppene samt redusert behov for en del typer offentlige tjenester. ECON har ikke grunnlag for å tallfeste de samfunnsøkonomiske nyttevirkningene av en aktivitets- og rapporteringsplikt. Potensialet for effekt antas å være større blant innvandrere enn blant personer med nedsatt funksjonsevne. Det skyldes at barrierene mot økt yrkesaktivitet anses å være høyere for personer med funksjonsnedsettelse. ECON antar en økning i antall sysselsatte på 200-300 personer vil gi samfunnsøkonomiske nytteeffekter som tilsvarer de samfunnsøkonomiske kostnadene. ECON har forutsatt at hver person som eventuelt kommer i jobb som følge av aktivitetsplikten i gjennomsnitt vil arbeide ¼ årsverk. Departementet anser dette anslaget som foreløpig.

### 17.2.4 Avveininger av nytte og kostnader ved lovforslaget

Uvalget legger til grunn at forslaget om en ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov utvilsomt vil ha en alminnelig samfunnsnytte.

Et overveldende flertall blant høringsinstansene er positive til lovforslaget, og har ikke innvendinger til utvalgets syn på nytten. Departementet støtter utvalgets vurdering med hensyn til nytten.

Når det gjelder IKT er det usikkerhet knyttet til anslagene nedenfor (kapittel 17.3.2.3). Flere større aktører støttet anslagene i høringsrunden, mens enkelte også mente at anslagene er for lave. Departementet mener at kostnadene klart vil oppveies av nytten.

Etter departementets vurdering vil nytten ved forslaget om aktivitets- og rapporteringsplikt på sikt overstige kostnadene.

## 17.3 Kostnader ved lovforslaget

### 17.3.1 Oversikt

Lovforslaget har flere elementer, for det første en ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov med en diskrimineringsdel og en tilgjengelighetsdel med tilretteleggingsbestemmelser. Det er også bestemmelser om reaksjoner ved brudd på loven og om håndheving. I tillegg kommer forslag om en aktivitets- og rapporteringsplikt både i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og i diskrimineringsloven.

### 17.3.2 Tilretteleggingsbestemmelsene

#### 17.3.2.1 Innledning

Lovens materielle tilretteleggingsbestemmelser omfatter tre områder:

- Plikt til generell tilrettelegging (universell utforming) i § 9. Det gjelder en plikt til universell utforming av hovedløsningen i de fysiske forholdene slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan brukes av flest mulig. Plikten omfatter virksomhet rettet mot allmennheten. Den gjelder ikke dersom det foreligger uforholdsmessig byrde. Det foreslås en plikt for offentlige og private virksomheter rettet mot allmennheten til å arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming innen virksomheten.
- Tidsfrister for krav om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) i § 11.
- Plikt til individuell tilrettelegging i § 12.

I tillegg er det inntatt en henvisningsbestemmelse om krav til universell utforming av bygninger mv. i plan- og bygningsloven.

#### 17.3.2.2 Plikten til universell utforming i lovutkastet § 9

Det stilles i lovforslaget et spesifikt krav om at virksomheter rettet mot allmennheten, har plikt til å sikre universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjon. Forslaget medfører plikter for virksomheter som driver hoteller, kafeer, utesteder, offentlige og private servicekontorer mv.

Departementets forslag til lovbestemmelse har, i likhet med utvalgets forslag, både en retroaktiv og en proaktiv karakter. Med retroaktiv menes at reglene virker bakover ved å fastslå at det fore-

ligger diskriminering, med proaktiv menes at reglene virker framover, ved å pålegge universell utforming og dermed hindre fremtidig diskriminering. Kostnadene ved å innføre en slik bestemmelse vil blant annet være avhengig av om reglene virker retroaktivt eller proaktivt.

Sentralt for å vurdere kostnadene ved plikten til generell tilrettelegging vil være den begrensningen som ligger i at kravet om universell utforming for den enkelte virksomhet blir forpliktende så langt det ikke innebærer en uforholdsmessig byrde. Ved vurderingen av om utformingen eller tilretteleggingen anses som en uforholdsmessig byrde, er kostnader ved tilretteleggingen og virksomhetenes ressurser blant de momenter som telle med i vurderingen, og veies opp mot andre hensyn, se nærmere om uforholdsmessighetsvurderingen i kapittel 10.2.4.7.

Utvalget legger til grunn at kostnadene knyttet til plikten til universell utforming vil være begrensede. Videre legger utvalget til grunn at tilretteleggingen som følger av § 9 kan gjennomføres med «relativt enkle midler». Utvalget viser til at den delen av plikten som knytter seg til det bygde miljøet vil være tidsbegrenset inntil oppgradering av eksisterende bygninger mv. er vedtatt. Brudd på denne plikten vil kunne utløse pålegg om retting, og dermed kostnader. Departementet mener at uforholdsmessighetsvurderingen vil legge en viktig føring for avgrensningen av pliktens omfang, i og med at økonomiske hensyn skal kunne tas med i vurderingen.

Det er også inntatt en særskilt plikt for offentlige og private virksomheter rettet mot allmennheten til å arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming innen virksomheten. Utvalget viser til at aktivitetsplikten vil innebære at tiltak som fremmer universell utforming skal vurderes, og at dette kan medføre kostnader for virksomhetene. Ifølge utvalget vil kostnadene være begrensede fordi det ikke foreslås noen rapporteringsplikt. Etter departementets vurdering kan den økte bevissthet som ligger i denne aktivitetsplikten føre til noen merkostnader til tiltak.

Opgaven vil kunne innarbeides i kommunens planer, og tas med i vedlikeholdsplaner mv. Det vises til at det ikke er krav om at aktivitetsplikten skal redegjøres for skriftlig.

Utvalgets forslag om krav om universell utforming av nye og eksisterende bygninger og anlegg vil bli vurdert videre og innarbeidet i plan- og bygningsloven og forskrifter, se nærmere om dette i kapittel 10.3.4. Kostnadene knyttet til universell utforming av eksisterende bygninger vil bli gjenstand for nærmere vurdering knyttet til de

enkelte tidsfristene/bygningskategoriene. De økonomiske konsekvensene av en skjerping av kravene til nye bygninger mv. vil også bli redegjort for i forskriftsarbeidet. Det vises ellers til Kommunal- og regionaldepartementets redegjørelse om kostnader i Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) kapittel 17.

NIBR har på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet utredet kostnader ved å innføre krav om oppgradering til universell utforming av eksisterende bygninger mv. Kartleggingen viser at tallet på publikumsbygg som oppfyller kravene til universell utforming sannsynligvis er tilnærmet lik null. NIBR anslår at universell utforming i eksisterende publikumsbygg vil ha en kostnadsramme på 14,3 til 23,4 mrd kroner. I tillegg kommer kostnader ved arealtap, som anslås til 1,3 mrd kroner. Videre anslår Samferdselsdepartementet at det vil koste fra 19,6 til 61,6 milliarder å oppgradere bussstopp, gang- og sykkelveger, jernbane- og t-banestasjoner til universell utforming, avhengig av hvor man fastsetter standarden for universell utforming.

Med Syseutvalgets forslag fulgte også en økonomisk konsekvensanalyse der ECON på usikkert grunnlag beregnet de årlige kostnadene ved innføring av plikt til universell utforming av eksisterende bygninger til 0,8 - 4,0 mrd kr. årlig over en tjuetårs periode. ECONs analyse omfatter kostnader knyttet til både nye og eksisterende bygninger, anlegg mv., og er inntatt som vedlegg 2 til utredningen. På grunn av manglende informasjon knyttet til hvor stor del av bygningsmassen som allerede er universelt utformet, har ECON i sin analyse lagt til grunn rimelighetsbetraktninger på dette punkt. ECON har forsøksvis tilpasset en analyse av kostnadsanslag for tilsvarende krav i Australia utført av Australian Building Codes Board. I ECONs utredning legges det til grunn at arealene ECON anslår arealtapet ved oppgradering til universell utforming i eksisterende bygninger til 4 %. Verken NIBR eller ECON har gjort greie for kostnader knyttet til universell utforming av uteområder, men beregningene fra NIBR inkluderer kostnader ved oppgradering av uteområder til samferdselsformål. De to utredningene er ikke sammenlignbare, da de bygger på ulike forutsetninger. Det store spennet en har kommet fram til i analysene illustrerer vanskelighetene ulike fagmiljø har med å legge frem sikre tall for kostnadene. Departementet legger til grunn at det er usikkerhet knyttet til beregningene.

Vista-utredning har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet utredet merkostnader som følger av å gi krav om universell utforming av

nye bygninger mv. Beregninger tyder på at krav om universell utforming av nye tiltak, slik at de kan brukes av flest mulig innenfor sitt funksjonsområde, innebærer en merkostnad på gjennomsnittlig 1 prosent. Det kan for eksempel være spørsmål om krav til dimensjonering av heiser eller tallet på automatiske dører i de ulike tiltakene. Sammenlignet med fordeler slike krav bærer med seg både for samfunnet og den enkelte, er dette etter departementets mening ikke en urovekkende kostnadsøkning.

For anlegg er kostnadene estimert noe høyere, med en økning i snitt på 2-7 prosent, og med størst økning for jernbaneanlegg. Vista-utredning reiser likevel spørsmål om økningen skyldes krav om universell utforming eller bare en presisering av kravene som gjelder i dag. Opplysninger som Samferdselsdepartementet har innhentet fra Jernbaneverket viser at krav om universell utforming av nyanlegg av jernbanestasjoner ikke medfører vesentlige merkostnader om kravet er gitt før prosjektering av tiltaket er gjennomført. For vegsektoren er det allerede lagt til grunn i krav og retningslinjer at gang- og sykkelveier, holdeplasser mv. skal være basert på prinsippet om universell utforming.

ECON har utredet økonomiske konsekvenser ved universell utforming av nye bygg for Syseutvalget. Tallene ble basert på en utredning fra Australia. ECON la inn en merkostnad på gjennomsnittlig 4 prosent til grunn for nye bygg.

Når det gjelder *transportmidler* kan det nevnes noen eksempler på kostnader knyttet til oppgradering av eksisterende materiell. Samferdselsdepartementet anslår at oppgradering av *eksisterende* jernbanemateriell som har en lengre levetid enn til 2012 vil koste om lag 300 mill kr, og et oppgraderingsprogram er allerede iverksatt. Kostnader ved ombygging av eksisterende busser er ikke beregnet på grunn av høye kostnader ved oppgradering og tilfredsstillende utskiftningstakt. Når det gjelder nye transportmidler anslår Samferdselsdepartementet at det *ikke* vil påløpe merkostnader av vesentlig omfang ved at man innfører et krav om universell utforming for nye tiltak, forutsatt at en legger Syseutvalgets definisjon av universell utforming som rettslig minimumsstandard til grunn. Det vises til omtale om tidsfrister for nye transportmidler mv. i kapittel 10.4. I og med at mange av kravene allerede følger av EU-direktiver Norge er forpliktet av (unntatt busser klasse II og III i rute), er det ikke forutsatt *vesentlig* høyere kostnader til nyanskaffelser av transportmidler. I arbeidet med regelverksendringer knyttet til buss, bane, skip mv. vil de økonomiske konsekvensene bli vurdert nærmere.

### 17.3.2.3 *Kostnader ved tidsfrister for krav om universell utforming av IKT*

NTNU har i samarbeid med Norges Handelshøyskole (NHH) utarbeidet en konsekvensanalyse for IKT-løsninger som også omhandler kostnadssiden. Nasjonalt og internasjonalt finnes det svært lite materiale og NTNU/NHH presiserer derfor i sin utredning at det er usikkerhet knyttet til de estimater som er gjort.

For generell programvare (for eksempel tekstbehandling) er kostnadsøkningen estimert til 0,4-1 prosent. For spesialutviklet programvare anslås økningen til 1-5 prosent. For annet større IKT-utstyr, eksempelvis kopimaskiner og printere, anslås det en kostnadsøkning på 5-20 prosent.

Med hensyn til maskinvare viser en rapport utarbeidet av Pharos, på vegne av Fornyings- og administrasjonsdepartementet, at kostnadene for universelt utformede publikumsterminaler er små basert på lovens innretning slik den forslås i proposisjonen. For spesialbygde automater som minibanker vil utviklingen gjøres av leverandører som i stor grad opererer internasjonalt. Rapporten fra Pharos viser at kostnaden ved å tilrettelegge for uttak av høretelefoner på eksempelvis minibanker bare er marginalt høyere en minibank uten denne muligheten. En minibank koster normalt 2-300 000 kroner. Dersom den i tillegg skal ha uttak for høretelefoner vil kostnadene øke med 2 - 3 000 kroner.

For billettautomater og biblioteksautomater er bildet mer broket. Automatene er i utgangspunktet kostbare og anses i mange tilfeller heller ikke som gode løsninger idet de kun betjener en og en person. Her vil det i fremtiden antakelig skje en overgang til nettbaserte løsninger. Om en slik overgang ikke skjer, så skal automatene likevel utformes universelt. Ved for eksempel kølappsystemer må utformingen vurderes endret slik at en i tillegg til å bruke synssansen også kan bruke hørselssansen. Erfaring gjennom pilotprosjekt for utprøving av slike systemer viser at merkostnaden per kølappsystem ligger på 5 000 - 15 000 kroner. Prisen for et kølappsystem ligger normalt på 50 - 200 000 kroner. Det vises til at loven ikke skal medføre urimelig kostnader for virksomhetene

En utredning fra Pharos viser at dersom en tar summen av kølappsystemer i eksempelvis Posten (230 kølappsystemer) og NAV (NAV har ca 450 kontorer og dersom en antar at hvert kontor har kølappsystem), så vil det gi totalt 680 kølappsystemer. Med en antatt levetid på mellom 8 og 15 år betyr det utskifting av mellom 45 og 85 kølappsys-

temer per år og en kostnad på mellom 227 000 kroner og 1,3 millioner kroner per år. Hvis man behandler kostnadene og antallet av kølappsystemer som sannsynlighetsfordelinger mellom øvre og nedre grense vil det gi en sannsynlighet på 85 prosent for at kostnaden per år vil være mindre eller lik 900 000 kroner.

Kostnader ved spesialtilpasning av web- teknologi er vurdert til 1-5 prosent. Ekstrakostnader til vedlikehold og drift av nettstedet anses som små (blant annet basert på tall fra USA). ABM-utvikling (ABM står for arkiv, bibliotek og museum) uttaler i sin utredning med hensyn til nettsteder:

«Kostnader knyttet til å bedre tilgjengeligheten til abm-sektorens nettsteder vil derimot ikke nødvendigvis kreve så store ressurser. ABM-utvikling lanserte nye nettsider våren 2007, der det ble lagt inn universell utforming som kravspesifikasjon til leverandørene, og løsningen ble ikke dyrere enn andre nettløsninger som ikke tar hensyn til tilgjengelighet for alle. Første halvår 2007 gjennomførte MediaLT en test av tilgjengeligheten til 250 nettsteder i abm-sektoren, på oppdrag fra ABM-utvikling. Resultatet av analysen viste at det sto ikke så bra til, men det oppsiktsvekkende var at det var lite som skulle til for å gjøre nettstedene mye mer tilgjengelige».

Utredningen fra NTNU peker videre på noen begrensede casestudier som viser at kostnadene ved å innføre universelt tilpasset utstyr ofte er langt mindre enn det virksomhetene hadde forventet. Flere større aktører støtter anslagene fra høringsnotatet og konsekvensutredningen, herunder flere offentlige virksomheter. Skattedirektoratet mener at NTNUs konklusjoner kan legges til grunn på overordnet nivå. Enkelte instanser, som Brønnøysundregistrene, mener samtidig at anslaget er for lavt. Departementet viser til at det ikke er meningen at plikten skal pålegge virksomhetene urimelige kostnader og at brukergrupper, tjenesteleverandører og standardiseringsorganer vil bli trukket inn i arbeidet med standarder/retningslinjer.

### 17.3.2.4 *Plikt til individuell tilrettelegging (lovforslaget § 12)*

Plikten til individuell tilrettelegging omfatter arbeidsliv, skole- og utdanningsinstitusjoner, barnehager og tjenestetilbud etter sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven. Pliktene er begrenset av en utforholdsmessighetsvurdering, og antas ikke å føre til økt ressursbruk for pliktsubjektene da bestemmelsene ikke går lenger enn det som følger av sektorlovgivningen.

Bestemmelsen plikt til individuell tilrettelegging i arbeidslivet er i all hovedsak en videreføring av gjeldende rett og medfører ikke økt ressursbruk.

## **17.4 Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige**

### **17.4.1 Kostnader - Likestillings- og diskrimineringsapparatet**

Forslagene i denne proposisjonen gir Likestillings- og diskrimineringsombudet flere nye håndhevings- og pådriveroppgaver knyttet til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Likestillings- og diskrimineringsnemnda får klagebehandling etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven som ny oppgave.

Det er avgjørende for at loven kan bli et effektivt verktøy, at de nye oppgavene blir ivaretatt. Ingen aktør bør kunne neglisjere sine plikter etter loven eller være ukjent med dem. Det blir viktig at ombudet og nemnda etablerer seg som troverdige og kraftfulle håndhevingsorganer på dette nye saksområdet.

Ombudets nye oppgaver vil kreve fagkompetanse når det gjelder diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Ombudet og nemnda vil også måtte bygge opp kompetanse på tilgjengelighetsspørsmål. Slik kompetanse har ombudet ikke i dag. I tillegg omfatter forslaget til ny lov også en aktivitets- og rapporteringsplikt som vil kreve oppfølging fra ombudets side i form av informasjon og veiledning. Det er tatt høyde for at dokumentasjonsarbeidet på området nedsatt funksjonsevne skal ivaretas ved at Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne blir innlemmet i ombudet, og funksjonene blir som nå. Nemndas behov for kapasitetsøkning knyttet til håndhevingen av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven gjelder behandling av klager, oppgaver knyttet til å ha pådriver- og kompetanserolle for nedsatt funksjonsevne og nye dokumentasjonsoppgaver.

Som følge av de nye oppgavene knyttet til oppfølging av den foreslåtte diskriminering- og tilgjengelighetsloven, vil budsjettammene til Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda bli vurdert styrket i forbindelse med de årlige budsjettfremleggene.

### **17.4.2 Kostnader ved håndheving av nye krav om universell utforming av IKT- Direktoratet for forvaltning og IKT**

Det er foreslått at Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) skal håndheve bestemmelsen om tids-

frister for universell utforming av IKT. I perioden fram til 2011, når lovkravene trer i funksjon, er kostnadene knyttet til blant annet utvikling av funksjonelle krav, standarder og forskrifter, indikatorer, veiledning og kompetanseutvikling. Fra 2011 anslås det kostnader til løpende håndheving av bestemmelsene på samme nivå, men anslagene er noe usikre, avhengig av omfanget av regelverket og sakstilfanget. Det vil også påløpe utgifter til å behandle klager over vedtak truffet av DIFI etter de nye lovreglene.

### **17.4.3 Andre kostnader for offentlig sektor**

#### *17.4.3.1 Plikten til saklig behandling i offentlig sektor*

For offentlig forvaltning, både stat og kommune, gjelder det i dag et ulovfestet saklighetsprinsipp. Av dette kan utledes at ingen skal usaklig forskjellsbehandles på grunn av nedsatt funksjonsevne. De materielle forpliktelsene knyttet til diskrimineringsdelen av loven eksisterer derfor i all hovedsak fra før.

#### *17.4.3.2 Lovens tilretteleggingsbestemmelse - plikt til universell utforming i § 9*

Departementet anslår at kostnadene knyttet til plikten til universell utforming i lovforslaget § 9 vil være begrensede på grunn av den uforholdsmessighetsbegrensingen som er inntatt i bestemmelsen. Det vises til nærmere omtale i kapittel 17.3.2.2.

Av publikumsbyggene hører 56 prosent til privat sektor, mens 44 prosent er i offentlig eie. Av de offentlige byggene, eier kommunene en vesentlig del. Stasjoner, holdeplasser mv. er i hovedsak i offentlig eie. Kostnadene knyttet til nye tiltak vil avhenge av hvor strenge kravene i plan- og bygningslovgivningen vil bli. Det vil også avhenge av hvor langt de tekniske kravene blir gjeldende for samferdselstiltak. Kommunal- og regionaldepartementet vil vurdere kostnadene knyttet til krav til både nye og eksisterende bygninger mv. i forbindelse med forskriftsutarbeidelsen til plan- og bygningsloven, herunder merkostnader for kommunene.

#### *17.4.3.3 Kostnader – tidsfrister for krav om universell utforming av IKT*

Statistisk sentralbyrå (SSB) har gjennom spørreundersøkelser forsøkt å kartlegge utgifter til IKT knyttet til offentlig sektor, senest i 2005. For staten opererer SSB med at samlede IKT-utgifter i statlige virksomheter (inkludert leie) i 2005 var ca. 4,9 mil-

liarder kroner – fordelt på 2,8 milliarder kroner til datautstyr, 1,1 milliarder kr til programvare, 450 mill. kroner til egenutvikling av programvare og 550 mill. kroner til leie av datautstyr. Det er først og fremst investeringer der bruken retter seg mot allmennheten som er interessant i denne sammenheng. Det er også grunn til å presisere at tallene er fra 2005 og at metoden ved datainnsamlingens (spørreundersøkelse) innebærer noe usikkerhet. Statlige investeringer i programvare er anslått til 2 mrd. kroner pr år. Hoveddelen av investeringene i statlige IT-prosjekter retter seg mot større, tunge fagsystemer. Bare en mindre del av disse investeringene er knyttet til de publikums- eller brukerrettede delene av systemene. Det vil således være økte utgifter knyttet til universell utforming av de bruker- eller publikumsrettede delene. NTNUs anslag for merkostnader på programvaresiden er 0,4 – 1,0 prosent for generell programvare og 1 – 5 prosent for spesialutviklet programvare, jf. NTNUs konsekvensutredning. Dersom en samtidig anslår at inntil 10 prosent av kostnadene i større IKT-prosjekter er knyttet opp til publikumsdelen av systemene, vil merkostnaden for tilpasning av programvare dreie seg om kostnader i størrelsesorden på inntil 10 mill. kroner per år. For kommuner/fylkeskommuner vil kostnadene være i samme størrelsesorden. Det finnes ikke fullverdige investeringsoversikter knyttet til maskinvare i offentlig sektor slik som for programvaresiden.

Med hensyn til maskinvare, jf. kapittel 17.3.2.3 over, viser en utredning gjort av Pharos at kostnadene er begrenset. For minibanker vil kostnadsøkningen være anslagsvis 1 % av totalkostnaden, altså 2 – 3 000 kroner. For billettautomater er bildet noe mer broket, siden det forventes en overgang til nettbaserte løsninger som er langt mer effektive enn automater som betjener en og en. For kòautomater vil tilleggs-kostnaden være ca. 5 000 til 15 000 kroner per automat. Ved en kostnadsøkning på 15 000 kroner per automat har Pharos utregnet årlige utskiftningskostnader til maksimalt 1,3 mill kroner der en antar en levetid på mellom 8 og 15 år og en utskiftning på 85 automater per år.

Økningen i utgifter for den enkelte virksomhet vil være liten, og vil måtte dekkes innenfor de gjeldende budsjetttrammene.

Virksomhetenes kostnader til tilpasning av utstyr har vært gjenstand for en vurdering i konsekvensanalysen, som dannet utgangspunktet for høringsforslaget, se kapittel 10.5. Kostnadsøkningen forventes å være liten, og vil ligge på om lag 1-5 prosent totalt. Her vil utgifter til de forbedringer av brukergrensesnitt som virksomhetene uansett ville ha gjennomført, måtte trekkes fra. Utredning

gen peker på noen begrensede casestudier som viser at kostnadene ved å innføre universelt tilpasset utstyr er langt mindre enn det virksomhetene hadde forventet i forkant av en innføring av nye krav. Hva gjelder det offentlige, er det i lov om offentlige anskaffelser allerede innført krav om at det skal tas hensyn til universell utforming.

#### 17.4.3.4 *Kostnader - Aktivitets- og rapporteringsplikt i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og i diskrimineringsloven*

ECON har beregnet de løpende årlige administrative kostnadene ved å innføre en aktivitets- og rapporteringsplikt i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og i diskrimineringsloven. Med dette menes kostnadene ved å rapportere i årsberetning/årsbudsjett, fra det andre året og framover. Det er lagt til grunn at statlig sektor allerede oppfyller kravene til aktivitets- og rapporteringsplikt når det gjelder personer med etnisk minoritetsbakgrunn, og at staten derfor ikke vil få merkostnader ved dette. De løpende årlige administrative kostnadene for en aktivitets- og rapporteringsplikt etter mønster av likestillingsloven for personer med nedsatt funksjonsevne i statlig sektor er beregnet til knapt 2 mill kroner fra år to og framover. De løpende årlige administrative kostnadene fra år to og framover for helseforetakene er beregnet til 0,5 mill kroner. Kostnadene det første året vil være en del høyere.

ECON har beregnet at administrative kostnader første år for hvert av grunnlagene vil ligge på 8-10 mill kroner for kommunal sektor, ved innføring av en aktivitets- og rapporteringsplikt etter mønster av likestillingsloven. Administrative kostnader første år for helseforetakene er beregnet til ca. 1 mill kroner pr. diskrimineringsgrunnlag. De administrative kostnadene for innføring av en slik aktivitets- og rapporteringsplikt for personer med nedsatt funksjonsevne er for staten det første året beregnet til ca. 3 mill kroner. I tillegg til dette kommer administrative engangskostnader det første året knyttet til å sette seg inn i nye regler, definere begreper, etablere datagrunnlag og justere eksisterende systemer og rutiner, som ECON ikke har tallfestet.

En ny aktivitetsplikt innebærer at det gjennomføres tiltak som ellers ikke ville blitt gjennomført. Det er imidlertid opp til den enkelte virksomhet å bestemme hvilke tiltak som skal gjennomføres. Det er således vanskelig å anslå hvor mye mer ressurser, som vil settes inn i tiltak for å fremme inkludering av personer med etnisk minoritetsbakgrunn og personer med nedsatt funksjonsevne.



ECON har derfor ikke beregnet samlede tiltaks-kostnader som følge av aktivitetsplikten. Ulike tiltak kan være aktuelle. Statlige virksomheter er for eksempel pålagt å innkalle minst en kvalifisert søker med innvandrerbakgrunn til intervju i enhver ansettelsessak. Andre tiltak i staten er for eksempel å oppfordre personer med innvandrerbakgrunn i utlysningstekster om å søke stillingen. Et annet eksempel er opplæringsprogram i språk for nyansatte med innvandrerbakgrunn.

I tillegg til aktivitets- og rapporteringsplikt for arbeidsgivere er det en plikt for offentlige myndigheter som myndighetsutøvere til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme formålet i diskrimineringsloven, jf. forslaget i lovens § 3 a første ledd. En tilsvarende aktivitetsplikt er foreslått i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, jf. forslag til § 3 første ledd. Det er også en plikt til å rapportere om disse tiltakene i årsberetninger, eller i årsbudsjettet.

Denne aktivitetsplikten vil kunne føre til at noe økt innsats fra myndighetenes side må nedlegges, særlig i form av flere konkrete tiltak for å fremme likestilling uavhengig av etnisitet, religion mv. eller nedsatt funksjonsevne. Dette kan for eksempel være tiltak som økt bruk av tolk og bedre tilrettelegging av informasjon. Aktivitetsplikt for offentlige myndigheter innebærer også at hensynet til likestilling integreres i offentlig virksomhet, og at regelverk og forvaltningsvedtak er i samsvar med formålet i diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Ekstrakostnader forbundet med aktivitetsplikten for offentlige myndigheter er ikke utredet nærmere. For offentlige myndigheter, både stat og kommune, gjelder det uansett fra før en plikt til å fremme likestilling og sikre like muligheter og rettigheter på grunn av etnisitet, religion mv, jf. diskrimineringsloven § 1.

De materielle forpliktelsene som ligger i lovforslaget om aktivitetsplikt eksisterer derfor i all hovedsak fra før når det gjelder grunnlaget etnisitet.

For statlige instanser er det blant annet utarbeidet en egen veileder til utredningsinstruksen; *Likestillingsmessige konsekvenser for personer med innvandrerbakgrunn, samer og nasjonale minoriteter*. Veilederen skal sikre at statlige instanser best mulig kan utrede konsekvensene av sine forslag for personer med innvandrerbakgrunn, samer og nasjonale minoriteter.

I forhold til grunnlaget nedsatt funksjonsevne vil en aktivitetsplikt for offentlige myndigheter føre til at en noe større merinnsats må nedlegges enn hva tilfellet er i forhold til grunnlaget etnisitet, reli-

gion mv. Dette vil kunne innebære en noe økt ressursbruk på noen områder. Det er vanskelig å anslå kostnadene da det ikke er angitt på hvilken måte aktivitetsplikten skal følges opp. Offentlige myndigheter vil med forslaget ha stor grad av frihet til å vurdere hvilke tiltak som skal iverksettes. Departementet legger imidlertid til grunn at innsatsen vil kunne bidra til en bedre samlet utnyttelse av ressursene i samfunnet for alle.

#### 17.4.3.5 Konsekvenser for rettsapparatet

Det kan ikke ses bort fra at flere saker vil fremmes for domstolene som følge av at oppreisning innføres som hovedreaksjon ved brudd på diskrimineringsloven, i og med at håndhevingsapparatet ikke vil ha kompetanse til å ilegge oppreisning. Erfaringer fra andre diskrimineringsfelt med adgang til oppreisning tilsier at svært få velger å ta sine saker inn for rettsapparatet. Departementet antar imidlertid at dette ikke vil medføre en merbelastning på domstolene av et slikt omfang at det vil nødvendigjøre økte ressurser. Det eventuelle økte tilfanget av saker vil bli dekket innenfor vedtatte rammer.

## 17.5 Konsekvenser for privat sektor mv.

For næringslivet vil selve hovedtyngden av diskrimineringsdelen av lovforslaget bare klargjøre og utdype plikten til å likebehandle. De materielle reglene til vern mot diskriminering vil bare få betydning for næringslivet dersom reglene ikke etterleves. De nye reaksjonene som foreslås innført er oppreisning til ofre for diskriminering, jf. lovutkastets § 14 første ledd samt at Likestillings- og diskrimineringsnemnda kan gi pålegg om retting eller stansing mv. for brudd på loven, jf. Ot.prp. nr. 34 (2004-2005). Et av formålene bak disse reaksjonsmulighetene er at de skal virke preventivt og dermed forebygge diskriminering. Den enkelte virksomhet vil med enkle grep kunne forebygge slik diskriminering og dermed også kunne unngå å bli ilagt reaksjoner.

Når det gjelder plikten til universell utforming i lovforslaget § 9 anslår departementet at kostnadene vil være begrenset, på grunn av den uforholdsmessighetsbegrensingen som er inntatt i bestemmelsen. Det vises til nærmere omtale i kapittel 17.3.2.2 og 17.4.3.3.

Plikten til individuell tilrettelegging i arbeidslivet, jf. lovforslaget § 12 første ledd, følger allerede etter gjeldende rett i arbeidsmiljøloven og vil derfor ikke utløse nye kostnader.

Kostnader knyttet til forslaget om å innføre tidsfrister for krav om universell utforming av IKT gjelder altså blant annet nettbaserte tjenester, programvare og maskinvare/utstyr rettet mot allmennheten. Det vises for øvrig til kapittel 17.3.2.3. Når det gjelder nettbaserte tjenester så er kostnadene meget begrenset. Kostnadene er små også for programvare. For maskinvare/utstyr er usikkerheten noe større. Det finnes ikke internasjonale analyser/vurderinger tilgjengelig. I forbindelse med dette lovarbeidet har en gått igjennom noen eksempler knyttet til for eksempel bankautomater, billettautomater og kølappsystemer. Eksempelene gjelder både privat og offentlig sektor og er beskrevet i kapittel 17.3.2.3.

Departementet mener private bedrifter med under 50 ansatte bør unntas fra aktivitets- og rapporteringsplikten, jf. kapittel 13.8.2. Forutsatt at bedrifter med under 50 ansatte unntas fra rapporteringsplikten, vil de løpende årlige administrative kostnadene for næringslivet fra år to og framover pr. grunnlag etter ECONs beregninger reduseres fra ca. 53 mill kroner til ca. 18 mill kroner. ECON

antar at kostnaden ved en aktivitets- og rapporteringsplikt som omfatter begge målgruppene vil bli lavere enn om man legger sammen anslagene for hver av de to lovene.

Kostnadene det første året vil være en del høyere. ECON har beregnet at administrative kostnader første år for hvert av grunnlagene vil ligge på 58-72 mill kroner for virksomhetene i privat sektor (forutsatt at alle bedrifter omfattes uavhengig av størrelse). I tillegg til dette kommer administrative engangskostnader det første året knyttet til å sette seg inn i nye regler, definere begreper, etablere datagrunnlag og justere eksisterende systemer og rutiner, som ECON ikke har tallfestet.

ECON har ikke gjennomført beregninger av tiltakskostnader, men antar at jo strengere kravene er til rapportering, desto flere tiltak forventes det at arbeidsgiverne vil overveie.

For arbeidslivets organisasjoner mener ECON at en (større) organisasjon kan tenkes å ville anvende 0,25 årsverk og 100 000 kroner til forskjellige tiltak for å lette virksomhetenes eller medlemmenes arbeide med å følge reglene.

## 18 Merknader til de enkelte lovbestemmelsene

### *Til lovens tittel*

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven er valgt som kortform på departementets forslag til lov mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. En slik kortform viser at det dreier seg om en parallell til likestillingsloven og diskrimineringsloven, samtidig som tilgjengelighetsaspektet er tydeliggjort.

Diskrimineringsgrunnlaget «nedsatt funksjonsevne» er nærmere behandlet i kapittel 9.4, se også merknadene til § 4 første og fjerde ledd.

### *Til § 1 Formål*

Bestemmelsen svarer til § 1 i lovutkastet i NOU 2005: 8 s.15-20 (NOU -utkastet), men er noe endret. Bestemmelsen klargjør og fremhever de viktigste målsetningene med loven. Selv om bestemmelsen ikke har et selvstendig materielt innhold, vil den kunne ha betydning ved tolkningen av loven, ved at lovens øvrige bestemmelser må leses i lys av formålet. Formålsbestemmelsen har også pedagogisk betydning i det den viser hvilke hensyn som ønskes ivaretatt ved utformingen av loven. Slik sett vil den også kunne ha en signaleffekt. Bestemmelsen innebærer ingen direkte rettigheter eller plikter, verken for myndighetene eller for enkeltpersoner.

I forhold til flere av lovens bestemmelser vil det være nærliggende å tillegge formålet betydelig vekt i tolkningen. Bestemmelsen kan også ha betydning for tolkning og skjønnsutøvelse etter andre lover.

*Første ledd* bygger på NOU - utkastet, men er noe endret ved at loven skal fremme likestilling i tillegg til likeverd og like muligheter og rettigheter for samfunnsdeltakelse for alle uavhengig av funksjonsevne. Begrepet likestilling favner noe videre enn likebehandling. Med likestilling menes at ulike grupper skal ha like muligheter. Når det gjelder likeverd, er full deltakelse i samfunnet sentralt. I et likestilt samfunn er alle like mye verdt. Positive, aktive og forpliktende tiltak for å avstå fra diskriminering er viktig for å fremme formålet.

*Annet ledd* tar utgangspunkt i at likestilt og likeverdig deltakelse i samfunnet krever at de ulike arenaene for deltakelse er tilgjengelige for alle.

Manglende tilgjengelighet kan virke både funksjonshemmende og diskriminerende. Tilgjengelighet er derfor viktig for å oppnå likeverd, deltakelse og fravær av diskriminering. Tilgjengelighetsproblematikken er i stor grad særegen for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Hensynet til ikke å skape nye barrierer og å bygge ned eksisterende samfunnskapte barrierer er derfor en selvstendig del av lovens formål. En målsetting om tilgjengelighet omfatter altså to aspekter. Det første aktive aspektet er å nedbygge funksjonshemmende barrierer, slik at det som tidligere var utilgjengelig gjøres tilgjengelig. Det andre aspektet er å sikre at det ikke skapes nye funksjonshemmede barrierer.

Lovens formål er nærmere omtalt i kapittel 9.2.

### *Til § 2 Virkeområde*

Bestemmelsen angir lovens virkeområde. Den er generelt utformet, hvilket betyr at loven i utgangspunktet skal gjelde på alle samfunnsområder og overalt i riket.

*Første ledd* fastslår at loven skal dekke alle samfunnsområder. Valget av et slikt generelt saklig virkeområde er nærmere begrunnet i kapittel 9.3.7.1. Både privat og offentlig sektor omfattes. Offentlige myndigheter og virksomheter, private virksomheter og privatpersoner er derfor forpliktet til å overholde lovens krav. Loven regulerer også arbeidslivet og boligsektoren.

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven er avgrenset mot familieliv og forhold av personlig karakter. Avgrensningen må ikke forstås mer omfattende enn det unntaket tilsier.

Med «familieliv» menes de valg og handlinger som er en naturlig del av familielivet. Et ordinært arbeidsrettslig forhold mellom far og sønn reguleres derfor av loven. Det er altså ikke tilstrekkelig at det eksisterer et familiært forhold mellom to mennesker for at unntaksbestemmelsen skal komme til anvendelse. Det avgjørende er om den aktuelle situasjonen dreier seg om valg og handlinger som er en del av familielivet.

Eksempler på handlinger av «personlig karakter» er valg av venner og omgangskrets, utlån av private eiendeler, gaver og testamentariske disposisjoner.

Den nærmere grensedragningen må gjøres konkret. Som et utgangspunkt vil handlinger som betinger vederlag, ikke ha personlig karakter og vil derfor omfattes av loven. Dette kan likevel ikke gjelde ubetinget. Utleie av bolig illustrerer at grensegangen er glidende. I utgangspunktet vil utleie av leilighet omfattes av loven selv om utleier ikke er en profesjonell, men en privatperson. Derimot er valget av leietaker til ett rom i en leilighet der utleier selv bor, et valg av mer personlig karakter, beslektet med valg av venner og invitering av gjester. Slik utleie reguleres derfor ikke av loven. Grensene vil måtte fastlegges nærmere gjennom praksis.

Det vises for øvrig til de generelle merknadene i kapitlene 9.3.7.1-9.3.7.3.

*Annet ledd* fastlegger lovens geografiske virkeområde slik at vernet omfatter all diskriminering som finner sted «i riket». Svalbard og Jan Mayen er en del av Norge. Departementet foreslår at diskrimineringsbestemmelsene, herunder forbudet mot trakassering, instruks om å diskriminere eller trakassere og gjengjeldelse skal gjelde fullt på Svalbard og Jan Mayen. Loven skal også gjelde på installasjoner og fartøy i virksomhet på norsk kontinentalsokkel og på norske skip og luftfartøyer uansett hvor de befinner seg.

Derimot foreslår departementet at Kongen kan gi forskrift om anvendelsen av lovens bestemmelser om aktivitets- og rapporteringsplikt og lovens tilgjengelighetsbestemmelser (§§ 3, 9, 11 og 12) som nevnt i annet ledd første punktum.

*Tredje ledd* gir Kongen fullmakt til å gi forskrifter om lovens anvendelse for utsendte arbeidstakere. Bestemmelsene om utsendte arbeidstakere er en del av Norges EØS-forpliktelse etter EUs parlaments- og rådsdirektiv 96/71/EF. Det vises til at en slik hjemmel vil samsvare med en tilsvarende regel i diskrimineringsloven § 3 tredje ledd og i likestillingsloven § 2 fjerde ledd.

Det vises for øvrig til behandlingen av lovens geografiske virkeområde i kapittel 9.3.7.4.

#### *Til § 3 Aktivitets- og rapporteringsplikt*

*Første ledd første punktum* gjelder offentlige myndigheters generelle aktivitetsplikt når det gjelder tiltak mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Det er et krav at offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme lovens formål. Plikten omfatter flere forhold: For det første skal myndighetene arbeide for å legge til rette for at alle skal oppnå like muligheter til samfunnsdeltakelse uavhengig av funksjonsevne. For det andre skal myndighetene arbeide

aktivt og planmessig for å hindre diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. I tillegg skal loven bidra til nedbygging av samfunnskapte funksjonshemmede barrierer, og hindre at nye skapes, jf. lovens formål i § 1 første ledd. Det vises i den forbindelse til at det er en særskilt aktivitetsplikt knyttet til generell tilrettelegging/universell utforming, jf. § 9 første ledd og kapittel 10.2.4.6 for en nærmere omtale av denne bestemmelsen.

Med «offentlige myndigheter» menes statlige, kommunale og fylkeskommunale forvaltningsorganer som utøver offentlig myndighet. Offentlige foretak eller lignende som er aktører i markedet eller som ikke utøver myndighet omfattes ikke av aktivitetsplikten etter første ledd. Slike offentlige virksomheter vil uansett komme inn under reglene om arbeidsgivere i offentlig sektor, se paragrafens annet ledd.

*Annet ledd første punktum* gjelder aktivitetsplikt for offentlige og private arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner. Bestemmelsen gjelder for alle arbeidsgivere i offentlig sektor. For arbeidsgivere i privat sektor gjelder den bare for virksomheter som jevnlig sysselsetter mer enn 50 ansatte. Arbeidsgivers aktivitetsplikt omfatter både de fast ansatte og dem med løsere tilknytning til virksomheten.

*Annet punktum* omhandler hva aktivitetsplikten innebærer. Arbeidsgiver skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme lovens virksomhet innenfor sin virksomhet. Aktivitetsplikten omfatter blant annet rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse, utviklingsmuligheter og beskyttelse mot trakassering. Oppregningen er ikke uttømmende, jf. ordene «blant annet».

*Annet ledd tredje punktum* pålegger arbeidslivets organisasjoner den samme aktivitetsplikt innenfor sine virkefelt. Med arbeidslivets organisasjoner menes både arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner. Organisasjonene skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme lovens formål innenfor sitt virkefelt. Dette omfatter både organisasjonenes rolle som part i tariffavtaler og som interesseorganisasjon for medlemmene. Det vises for øvrig til omtale av ansvarsområdet og innholdet i plikten i kapittel 13.8.

*Tredje ledd* fastsetter en rapporteringsplikt for virksomheter som i lov er pålagt å utarbeide årsberetning. Det skal redegjøres både for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å oppfylle aktivitetsplikten, jf. kapittel 13.8.5 for en nærmere omtale av innholdet i rapporteringsplikten. Det vises for øvrig til at det ikke er foreslått en rapporteringsplikt for den særskilte aktivitetsplik-

ten knyttet til generell tilrettelegging/universell utforming, se kapittel 10.2.4.6.

*Fjerde ledd* retter seg mot offentlige myndigheter og offentlige virksomheter som ikke er pliktige til å utarbeide årsberetning. Disse skal gi tilsvarende redegjørelse i årsbudsjettet. Redegjørelsens innhold vil være den samme som følger av kravene i tredje ledd.

*Femte ledd* gjelder håndheving av rapporteringsplikten i tredje og fjerde ledd. Bestemmelsen fastslår at håndhevsreglene i diskrimineringsombudsloven gjelder.

Likestillings- og diskrimineringsombudet skal føre tilsyn med at aktivitets- og rapporteringsplikten følges opp. Dette innebærer at Likestillings- og diskrimineringsombudet vil kunne ta initiativ overfor den ansvarlige uten at det på forhånd kan påvises brudd på noen av lovens diskrimineringsforbud. Det vises for øvrig til den generelle regelen om håndheving i § 16 første ledd.

#### *Til § 4 Forbud mot diskriminering*

Bestemmelsen svarer til § 4 i lovutkastet i NOU - utkastet, men er noe endret. Den inneholder lovens alminnelige diskrimineringsforbud og står derfor helt sentralt. Bestemmelsen består av fem deler: det alminnelige diskrimineringsforbudet i første ledd, en nærmere definisjon av direkte diskriminering i annet ledd, en nærmere definisjon av indirekte diskriminering i tredje ledd, unntaket for saklig forskjellsbehandling i fjerde ledd og forbudet mot medvirkning i sjette ledd. I femte ledd beskrives diskrimineringsgrunnlaget noe nærmere, og i sjuende ledd reguleres forholdet til bestemmelsen om diskriminering som skyldes mangelfull fysisk tilrettelegging etter §§ 9 og 12. Bestemmelsen må sees i sammenheng med forslagene til forbud mot trakassering (§ 6), instruks (§ 7) og gjengjeldelse (§ 8). Også brudd på tilretteleggingsplikter kan utgjøre diskriminering (§§ 9 og 12).

Med diskriminering menes handlinger eller unnlatelser som fører til lovstridig forskjellsbehandling. Begrepene diskriminering og forskjellsbehandling er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv., kapittel 10.2.5. Både behandling som eksplisitt stiller en person dårligere enn en annen, og nøytral behandling som faktisk resulterer i en dårligere stilling, kan utgjøre diskriminering. Med andre ord er både direkte og indirekte former for diskriminering omfattet av begrepet. Det sentrale vurderingstemaet er om behandlingen gir en diskriminerende virkning.

Diskriminerende hensikt eller motiv er derfor ikke nødvendig for å kunne rammes av lovens forbud mot diskriminering.

Forbudet mot diskriminering rammer dermed ikke enhver forskjellsbehandling. Avgjørende for om forskjellsbehandlingen anses som diskriminering, er om forskjellsbehandlingen er av negativ karakter og ikke har saklig grunn eller virker uforholdsmessig, se nærmere fjerde ledd.

Etter *første ledd* er det diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne som er forbudt etter loven. Nedsatt funksjonsevne omfatter fysiske, psykiske og kognitive funksjoner. Fysiske funksjoner er for eksempel bevegelses-, syns- eller hørselsfunksjon. Med nedsatt psykisk funksjonsevne menes sykdommer og tilstander som regnes som psykiske lidelser. Nedsatt kognitiv funksjonsevne innebærer redusert evne til mentale prosesser som hukommelse, språk, informasjonsbehandling, problemløsning og ervervelse av kunnskap og erfaring. Det må i hvert tilfelle gjøres en vurdering av om diskriminering har funnet sted på grunn av nedsatt funksjonsevne. Til grunn for vurderingen må en ta hensyn til den aktuelle funksjonsnedsettelsen. Det er ikke oppstilt krav til varighet eller alvorlighetsgrad, men det forutsettes en avgrensning mot forbigående og/eller bagatellmessige forhold som ikke påvirker funksjonsevnen i nevneverdig grad, se kapittel 9.4.8. Spørsmål knyttet til vilje og atferd, utseendemessige forhold og forholdet til andre diskrimineringsgrunnlag er også omtalt i det nevnte kapittelet.

Formålet med å angi et diskrimineringsgrunnlag er ikke å avgrense hvilke personer som omfattes av lovens vern, men å fastlegge hvilken form for diskriminering som er regulert av loven. Se også kommentarene til femte ledd nedenfor og de generelle merknadene i kapittel 9.4.8.1.

Både direkte og indirekte diskriminering er forbudt. Innholdet i begrepene direkte og indirekte diskriminering er presisert i annet og tredje ledd.

*Annet ledd* presiserer hva som skal regnes som direkte diskriminering. Slik diskriminering foreligger når «en handling eller unnlattelse har som formål eller virkning» at personer på grunnlag som nevnt i første ledd, «blir behandlet dårligere enn andre blir, er blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon». Ordlyden er identisk med det tilsvarende forbudet i diskrimineringsloven. Det fremgår av bestemmelsen at direkte diskriminering omfatter både handlinger og unnlatelser. I utgangspunktet omfattes ikke ytringer. Grensen mellom handlinger og ytringer er imidlertid ikke klar. I enkelte tilfeller vil en diskriminerende hand-

ling komme til uttrykk gjennom en ytring, for eksempel ved diskriminerende annonsering. Slik diskriminering vil være omfattet av forbudet. Krenkende ytringer rettet mot en bestemt person kan rammes av forbudet mot trakassering i § 5. Ytringer som forplikter andre til å diskriminere, vil kunne rammes av forbudet mot instruks i § 7.

Virkningen av handlingen eller unnlåtelsen må være at personen behandles dårligere enn andre. Sammenlikningen med andre kan gjøres enten med en faktisk eller en hypotetisk person i en tilsvarende situasjon, jf. «ville blitt». Hva som er eller kunne vært en tilsvarende situasjon, må avgjøres konkret i hvert enkelt tilfelle. Det kan ikke stilles krav om en helt lik situasjon. Også tilnærmet like situasjoner vil omfattes.

Ved diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne oppstår spørsmålet om hvem som er den faktiske eller hypotetiske sammenlikningspersonen. Spørsmålet er særlig aktuelt i forhold til nedsatt funksjonsevne som gir seg utslag i en bestemt atferd som ikke er styrt av vedkommendes vilje, se nærmere kapittel 10.4.5.3. En person med Tourettes syndrom vil for eksempel ufrivillig kunne ytre ukvemsord som oppfattes som krenkende. Det kan i verste fall føre til at vedkommende bes forlate en buss eller avvises ved et serveringssted. Tilsvarende situasjoner kan oppstå som følge av atferd som knytter seg til andre funksjonsnedsettelse. Spørsmålet er om behandlingen av vedkommende skal sammenliknes med behandlingen av en annen person uten Tourettes syndrom, men med tilsvarende atferd, eller en person uten Tourettes syndrom og uten tilsvarende atferd. I slike tilfeller bør man sammenligne med en person uten tilsvarende atferd. I vurderingen av om det foreligger diskriminering, er formålet å avdekke om personer behandles dårligere på grunn av nedsatt funksjonsevne eller ikke. Selv om det kan konstateres dårligere behandling, kan behandlingen på et senere trinn i vurderingen vise seg å være legitim. Det avgjørende vil være om forskjellbehandlingen har saklig grunn og ikke er uforholdsmessig inngripende, se fjerde ledd.

Forbudet mot direkte diskriminering er nærmere behandlet i kapittel 9.6.2.3.

*Tredje ledd* bygger på NOU-utkastet, men er noe endret. Indirekte diskriminering defineres som en «bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlåtelse» som tilsynelatende er nøytral, men som «fører til at personer som følge av nedsatt funksjonsevne blir stilt dårligere sammenliknet med andre». Kravet i NOU-utkastet om å bli stilt «særlig ufordelaktig» er med dette ikke ført videre, og lovutkastet legger opp til et styrket vern i for-

hold til dette, ved at det ikke stilles krav om noen kvalifisert ulempe. Saker hvor forbudet kan få urimelige utslag kan løses ved å benytte den sikkerhetsventilen som ligger i at saklig forskjellsbehandling er tillatt så lenge det ikke er uforholdsmessig inngripende, jf. fjerde ledd.

Indirekte diskriminering kjennetegnes ved at det tilsynelatende ikke er noe (formelt) galt som har funnet sted. Handlingen, unnlåtelsen, bestemmelsen, betingelsen eller praksisen er formelt sett nøytral, men får i praksis den virkning for personer med nedsatt funksjonsevne at de stilles dårligere enn andre.

Dette kan for eksempel være at en blind person med førerhund utestenges fra posthus eller andre offentlige tilbud fordi hunder er forbudt i lokalene. Dette vil stille personer som er avhengige av førerhund dårligere sammenliknet med andre som ikke trenger førerhund. Kravet til å bli stilt dårligere sammenliknet med andre må sees i sammenheng med regelen om «delt» bevisbyrde i § 13.

Det vises ellers til de generelle merknadene om indirekte diskriminering i kapittel 9.6.3.3.

*Fjerde ledd*, som tilsvarende femte ledd i NOU-utkastet, begrenser diskrimineringsforbudet ved at det slås fast at saklig forskjellsbehandling er tillatt. Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, anses ikke som diskriminering etter loven her. Fjerde ledd kan også sees som en presisering og begrensning av diskrimineringsbegrepet.

Begrensningen i fjerde ledd gjelder på hele lovens virkeområde, også i arbeidslivet. Bestemmelsen viderefører regelen i arbeidsmiljøloven § 13-3 (1), slik at forskjellsbehandling i arbeidslivet i tillegg må være nødvendig for utøvelsen av arbeid eller yrke.

Begrensningen gjelder både ved direkte og indirekte diskriminering, jf. annet og tredje ledd. Den gjelder også ved instruks om å diskriminere, jf. § 7. Hvis det er gitt instruks om forskjellsbehandling som ikke er å anse som diskriminering, vil instruksene ikke være lovstridige. Forbudet mot trakassering i § 6, er derimot absolutt. Begrensningen kan følgelig heller ikke komme til anvendelse ved instruks om å trakassere, jf. § 7.

Diskrimineringsforbudet rammer bare de negative virkninger som oppstår som følge av nedsatt funksjonsevne. Dersom for eksempel en arbeidstaker med diabetes ikke får lønnstillegg, mens en kollega får lønnstillegg, trenger det ikke å ha sammenheng med funksjonsnedsettelsen. Forskjellsbehandlingen kan skyldes at kollegaen har

en høyere resultatoppnåelse som arbeidsgiveren vil belønne. Selv om en person har nedsatt funksjonsevne og er behandlet forskjellig enn andre, trenger det altså ikke foreligge diskriminering. Dette er et viktig poeng ettersom diskrimineringsgrunnlaget er vidt definert.

Hvorvidt et formål er saklig, vil bero på en konkret vurdering av om formålet anses rimelig og legitimt. Videre må det vurderes om formålet er av en slik art at prinsippet om likebehandling bør vike. Forskjellsbehandlingen må være «nødvendig» for å oppnå formålet. Foreligger det andre ikke-diskriminerende handlingsalternativer som er egnet til å oppnå formålet, og som ikke er uforholdsmessig ressurskrevende, vil dette være et sterkt argument for at forskjellsbehandlingen ikke er nødvendig. Selv om midlene som er valgt for å oppnå formålet er nødvendige, må de ikke være «uforholdsmessig inngripende» overfor den eller de som rammes. Følgelig må det foretas en avveining mellom mål og middel. En slik helhetlig avveining kan være vanskelig. Et eksempel er at en utagerende og voldelig person avises fra en buss eller et serveringssted, noe som kan være nødvendig av hensyn til andres sikkerhet. Nødvendige sikkerhetsmessige tiltak overfor slik atferd vil ofte måtte regnes som forholdsmessige og legitime, selv om atferden er et utslag av nedsatt funksjonsevne. Å utvise en person med påfallende, men ikke truende eller voldelig atferd, vil imidlertid kunne stille seg annerledes i lys av kravene til nødvendighet og forholdsmessighet. Diskrimineringsforbudet skal nettopp bidra til å nedbygge fordommer ved å hindre at mennesker behandles dårligere på grunn av «annerledeshet». Lovlig forskjellsbehandling forutsetter at alle vilkårene i fjerde ledd er oppfylt.

Begrensningen for saklig forskjellsbehandling er nærmere omtalt i kapittel 9.7.

*Femte ledd* svarer i hovedsak til sjette ledd i NOU-utkastet. Bestemmelsen presiserer virkeområdet for forbudet mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Forbudet gjelder ved diskriminering på grunn av funksjonsevne «som er nedsatt». I tillegg fremgår det av bestemmelsen at forbudet gjelder ved funksjonsevne som «har vært nedsatt, vil kunne bli nedsatt eller antas å være nedsatt, samt diskriminering på grunn av relasjon til en person med nedsatt funksjonsevne».

Funksjonsevnen er ikke konstant. Den kan endres og kan være nedsatt i kortere eller lengre tid og i større eller mindre grad. Dette skiller nedsatt funksjonsevne fra andre diskrimineringsgrunnlag som kjønn og etnisitet. Funksjonsnedsettelse behøver ikke nødvendigvis å være synlige for omverdenen, noe som også gjelder andre dis-

krimineringer grunnlag som eksempelvis seksuell orientering. I praksis vil eksisterende funksjonsnedsettelse være grunnlaget for diskriminering. Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven likestiller likevel diskriminering knyttet til en aktuell nedsatt funksjonsevne med eksisterende, fortidige eller fremtidige forhold. Det er åpnet for en slik bred forståelse for å beskytte mot diskriminering på grunn av for eksempel en tidligere psykisk lidelse, eller en genetisk disposisjon for sykdom. En person som diskrimineres fordi vedkommendes ektefelle, barn eller annen nærstående har nedsatt funksjonsevne, vil også være omfattet av vernet. En usaklig forbigåelse ved ansettelse av en person som er disponert for å utvikle diabetes og usaklig forbigåelse av en person med diabetes, er i begge tilfeller diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. I slike tilfeller vil presiseringen av forbudets rekkevidde i femte ledd i praksis være avgjørende for vernets effektivitet.

En antakelse om nedsatt funksjonsevne er også omfattet av diskrimineringsvernet. Et eksempel er om en arbeidsgiver feilaktig legger til grunn at en arbeidssøker med overvekt har mye sykdom og fravær, og avviser vedkommende uten saklig grunn. Det vil være uten betydning for bedømmelsen av selve handlingen om antakelsen er riktig eller ikke. Det avgjørende er om antatt nedsatt funksjonsevne blir benyttet som grunn til å behandle mennesker dårligere enn vedkommende ellers ville blitt.

Jo større avstand det er i relasjonen mellom en person og funksjonsnedsettelsen, jo mindre sannsynlig er det at den nedsatte funksjonsevnen er grunnen til den dårlige behandlingen. Eksempler på illegitim behandling er en arbeidssøker som blir forbigått i en ansettelse grunnet arbeidsgivers frykt for fravær grunnet barn, ektefelle eller andre pårørende med nedsatt funksjonsevne. Det er derimot nesten utenkelig at en person blir forbigått ved en ansettelse grunnet arbeidssøkerens nabo som har nedsatt funksjonsevne. Dersom dette faktisk skjer, fremstår behandlingen like fullt som illegitim. Bestemmelsen samsvarer på dette punktet med forståelsen av diskrimineringsgrunnlagets rekkevidde i diskrimineringsloven. Diskrimineringsloven forutsettes å verne personer ikke bare mot diskriminering på grunn av egen etnisitet, religion mv., men også mot diskriminering på grunnlag av feilaktige formodninger om vedkommendes etnisitet, religion mv. og på grunnlag av tredjepersoners etnisitet, religion mv.

Det vises for øvrig til de generelle merknadene i kapittel 9.4.8.3.

*Sjette ledd* svarer til sjuende ledd i NOU-utkastet. Her oppstilles et forbud mot medvirkning til diskriminering som svarer til forbudet mot medvirkning i diskrimineringsloven. Diskriminering som skjer i fellesskap med andre, vil ofte ha et mer alvorlig preg. Det gjelder også ved diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Medvirkning kan skje både i form av fysiske handlinger og i form av psykisk støtte. Det må foretas en konkret vurdering der forståelsen av medvirkningsbegrepet i strafferetten kan gi veiledning om de nærmere grensene for hva som rammes. Medvirkning til diskriminering utløser de samme regler om bevisbyrde og kan gi grunnlag for de samme sanksjonene som selve diskrimineringsforbudet.

I arbeidslivet vil særlige hensyn kunne gjøre seg gjeldende ved vurderingen av om det foreligger medvirkning. Arbeidstakeres underordnede stilling og generelle lydighetsplikt overfor arbeidsgiver kan innebære at det i konkrete tilfeller ikke er naturlig å tale om et medvirkningsansvar, men at forholdet heller rammes av forbudet mot instruks. Arbeidstakers handling eller unnlattelse må vurderes konkret i hvert tilfelle.

Det vises til den generelle omtalen av forbudet mot medvirkning i kapittel 9.11.

*I syvende ledd* er det presisert at diskriminering som skyldes mangelfull fysisk tilrettelegging, er uttømmende regulert i §§ 9 og 12. Bakgrunnen for dette er behovet for å klargjøre og særskilt å regulere de tilretteleggingspliktene som følger av vernet mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Mangelfull tilrettelegging som diskriminering må blant annet vurderes i lys av den uforholdsmessighetsbegrensningen som er oppstilt i disse bestemmelsene. Før det er lagt vesentlig større vekt på universell utforming av de fysiske forholdene i samfunnet, vil manglende tilrettelegging være en form for diskriminering som ofte kan forekomme i praksis. Ved slik diskriminering vil krav om retting være den primære reaksjonsformen, se merknadene til § 16. Retting av utilgjengelige fysiske forhold vil hindre slik diskriminering i fremtiden. Det vises også til de generelle merknadene til § 9, særlig kapittel 10.2.4.11.

Dersom det ikke foreligger fysiske barrierer, men for eksempel en rullestolbruker uten saklig grunn nektes adgang til et lokalet rettet mot allmennheten, vil dette reguleres av det alminnelige forbudet mot diskriminering i § 4 og kunne gi grunnlag for oppreisning etter § 17. Det vises ellers til de generelle merknadene i kapittel 9.6.4.3.

#### *Til § 5 Positiv særbehandling*

Paragrafen svarer til § 8 i NOU-utkastet. Lovens formål er å fremme likestilling og likeverd, sikre like muligheter og rettigheter til samfunnsdeltakelse for alle uavhengig av funksjonsevne, og å hindre diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Lovens forbud mot direkte og indirekte diskriminering har til hensikt å forhindre at noen blir behandlet dårligere enn andre i samme situasjon på grunn av nedsatt funksjonsevne. Bestemmelsen åpner i *første punktum* for særskilte ordninger som gir bestemte grupper eller personer fordeler i enkelte situasjoner. Den innebærer ikke noe påbud om å drive slik positiv særbehandling.

Positiv særbehandling er bare tillatt overfor grupper eller enkeltindivider som ville hatt dårligere reelle muligheter enn andre i samfunnet dersom særordningene ikke fantes. Formålet med positiv særbehandling er å unngå reell ulikhet mellom gruppene eller å utjevne forskjeller mellom gruppene, ikke å gi den særbehandlede gruppen reelt sett bedre muligheter enn andre grupper i samfunnet.

En forutsetning for at positiv særbehandling skal være tillatt er at særbehandlingen har en saklig og rimelig grunn. Første punktum slår fast at særbehandlingen må bidra til å fremme lovens formål. Hvis personer med nedsatt funksjonsevne blir særbehandlet gjennom positive støttetiltak eller på annen måte, er dette dermed tillatt dersom formålet er å fremme likestilling og likeverd, sikre like muligheter og rettigheter til samfunnsdeltakelse for alle uavhengig av funksjonsevne, eller å hindre diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.

Videre må det være forholdsmessighet mellom tiltaket og det formålet som ønskes oppnådd. Hvorvidt dette kravet er oppfylt, må avgjøres konkret i hvert enkelt tilfelle. I vurderingen må det særlig legges vekt på vedkommende gruppes behov for særtiltak, tiltakets egnethet for å oppnå formålet, om tiltaket får uheldige konsekvenser for andre personer/grupper, og i så fall om det finnes alternative måter å oppnå formålet på som ikke har slike uheldige virkninger. Et eksempel på positiv særbehandling kan være at barn med nedsatt funksjonsevne får prioritert plass til å delta på en sommerleir. Deltakelse på en sommerleir vil i noen grad kunne kompensere manglede tilrettelagt fritidstilbud for barn med nedsatt funksjonsevne. Det avgjørende må være at særbehandlingen bidrar til å fremme lovens formål. Det er dermed vanskelig å tenke seg at en særbehandling som oppfattes positivt av personer med nedsatt funksjonsevne, vil



være rettsstridig, med mindre den virker diskriminerende overfor andre grupper.

*Annet punktum* bestemmer at særbehandlingen skal opphøre når formålet med den er oppnådd. Vanligvis vil det ikke være noen grunn til å opprettholde særordninger etter at likestilling er oppnådd, ettersom begrunnelsen for særordningen da vil falle bort. Dette tilsier at positiv særbehandling i utgangspunktet skal være av midlertidig karakter. En forutsetning er imidlertid at situasjonen ikke på nytt forverrer seg etter at særordningen bortfaller. Bestemmelsen er ikke til hinder for permanente ordninger når det er behov for dette. Ulemper knyttet til nedsatt funksjonsevne vil ofte kreve løpende kompensering fordi disse ulempene ikke så lett lar seg fjerne. At nedsatt funksjonsevne kan utløse særlige individuelle rettigheter etter velferdslovgivningen, vil derfor være legitime, kompenserende tiltak. Det samme gjelder tilsvarende ordninger og tiltak som ikke er lovfestet. Slike permanente ordninger vil således ikke være i strid med loven. Et eksempel kan være at personer med nedsatt hørsel får gode plasser på andre eller tredje rad på et teater fordi vedkommende da har bedre mulighet til å høre. Ordningen vil da kunne gi en positiv særbehandling i form av at personen slipper å betale det billetten faktisk koster, men heller betaler en gjennomsnittspris som er regnet ut på grunnlag av hva alle billetter koster.

Som utgangspunkt må det være akseptabelt å gi positiv særbehandling som er målrettet mot en mindre gruppe som ledd i en mer helhetlig strategi, selv om det er en større gruppe som er dårligere stilt enn flertallet av befolkningen. Det må imidlertid utvises forsiktighet med å gi positiv særbehandling bare til en begrenset gruppe, da dette vil kunne utgjøre diskriminering av dem som ikke tilgodeses. De nærmere grensedragningene overlates til praksis.

Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 9.12.7.

#### *Til § 6 Forbud mot trakassering*

Et vern mot trakassering hører naturlig sammen med et vern mot diskriminering. Trakassering er en særlig form for diskriminering som kjennetegnes ved sin krenkende og nedverdiggende karakter. Uttrykkelige forbud mot trakassering inngår som en del av diskrimineringsvernet både i likestillingsloven, arbeidsmiljøloven og i diskrimineringsloven. Dette har blant annet bakgrunn i at trakassering regnes som diskriminering etter de EU-direktivene som gjennomføres i denne lovgivningen.

Forbudet mot trakassering er absolutt. Det omfatter handlinger, unnlater og ytringer som virker krenkende, skremmende, fiendtlig, nedverdiggende eller ydmykende, eller har dette som formål. Selve begrepet trakassering må likevel avgrenses til krenkelser av en viss alvorlighetsgrad.

Det avgjørende er ikke om den ansvarlige mente å trakassere, men om offeret føler seg krenket eller ydmyket. I tilfeller der den ansvarlige ikke mente å påføre krenkelser, eller ikke var seg bevisst at det oppsto krenkelser, vil dette likevel kunne få betydning for eventuelle sanksjoner, se diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 17 og de generelle merknadene i kapitlene 15.3.6.

*Første ledd* fastslår et generelt forbud mot trakassering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Dette innebærer at det må foreligge en årsakssammenheng mellom funksjonsnedsettelsen og trakasseringen.

*Annet ledd* definerer begrepet trakassering. Trakassering kan skje i form av aktive handlinger, som for eksempel fysisk plaging eller ødeleggelser. Slik atferd kan i grove tilfeller også rammes av straffelovens forbud mot legemskrenkelser eller skadeverk. Videre kan trakassering bestå av unnlater, for eksempel utfrysning, ved at vedkommende ikke blir invitert på møter, kurs og sosiale sammenkomster, eller andre former for sosial utstøtelse. Forbudet mot trakassering vil etter ordlyden også ramme ytringer. Forbudet mot trakassering i form av ytringer må avveies mot ytringsfriheten. Det er bare ytringer som direkte eller indirekte er rettet mot en eller flere bestemte personer og som for øvrig oppfyller vilkårene i forbudet, som normalt kan regnes som trakassering. Generelle ytringer i den offentlige debatten er i ytringsfrihetens kjerneområde og vil derfor ikke rammes av forbudet.

For å regnes som trakassering må det dreie seg om gjentatte eller vedvarende handlinger, unnlater eller ytringer. Ofte vil trakassering kunne være en kombinasjon av handlinger, unnlater og ytringer. Det avgjørende vil være om den samlede atferden fremstår som krenkende.

Trakasseringsbegrepet omfatter både atferd som har krenkende formål, og atferd som faktisk virker krenkende. Det er altså ikke nødvendig å påvise trakasserende hensikt eller motiv. Ved vurderingen av om atferden virker krenkende, må det tas utgangspunkt i den fornærmedes subjektive opplevelse av atferden. Det er et grunnkrav at vedkommende opplever atferden som uønsket. Videre innebærer kravet om krenkende virkning at det må dreie seg om en negativ opplevelse av en viss

styrke og alvorlighetsgrad. Alternativene «skremmende, fiendtlig, nedverdiggende eller ydmykende», må forstås på samme måte. Alle disse begrepene beskriver subjektive opplevelser. Det er derfor problematisk å oppstille mer objektive og generelle retningslinjer for hva slags atferd som vil rammes. Like fullt vil en mer objektiv vurdering måtte supplere den subjektive vurderingen som i utgangspunktet legges til grunn. Subjektive følelser av krenkelse kan ikke være tilstrekkelig for å konstatere trakassering uten at dette også har en viss støtte i en mer objektiv vurdering av de faktiske forholdene. Regelen om «delt» bevisbyrde vil komme til anvendelse ved påstand om trakassering, se § 13 og departementets generelle merknader i kapittel 11.1.7 om bevisbyrde. Dette forsterker behovet for en viss objektiv vurdering før det skal kunne konstateres brudd på trakasseringsforbudet. Hvorvidt det foreligger trakassering, vil uansett måtte bero på en konkret helhetsvurdering. Det vil blant annet kunne ha betydning om den ansvarlige forsto eller burde ha forstått at atferden virket krenkende, og om den som føler seg trakassert, har gjort den ansvarlige oppmerksom på sin reaksjon eller på annen måte signalisert at atferden var uønsket. Den ansvarlige vil da ha blitt oppfordret til å revurdere og justere sin atferd av hensyn til den andre.

Etter *tredje ledd* omfatter forbudet trakassering på grunn av funksjonsevne som er nedsatt. På samme måte som etter § 4 femte ledd omfatter forbudet også trakassering på grunn av funksjonsevne som antas å være nedsatt, har vært nedsatt eller vil kunne bli nedsatt, samt trakassering på grunn av relasjon til en annen person med nedsatt funksjonsevne. Det avgjørende er altså ikke funksjonsnivået til den personen som trakasseres, men om selve trakasseringen kan knyttes til nedsatt funksjonsevne, se merknadene til § 4 femte ledd.

*Fjerde ledd* forbyr medvirkning til trakassering, se nærmere kommentarene til § 4 sjette ledd.

Etter *femte ledd* pålegges arbeidsgivere og ledelsen i organisasjoner og utdanningsinstitusjoner å «forbygge og søke å hindre» trakassering innenfor sitt arbeidsområde. Dette kan sees som en presisering av den alminnelige aktivitetsplikten etter § 3. Plikten vil gjelde i forhold til alle som naturlig hører inn under ansvarsområdet for den aktuelle virksomheten, dvs. arbeidstakere, elever, studenter, stipendiater mv. Bestemmelsen innebærer både et ansvar for å forebygge og en plikt til å utrede og søke å hindre videre trakassering dersom det avdekkes slike problemer.

For arbeidsgivere gjelder allerede et generelt ansvar for å forebygge trakassering, jf. arbeids-

miljøloven § 4-3 nr. 3. Bestemmelsen slår fast at arbeidstakere ikke skal utsettes for trakassering eller annen utilbørlig opptreden. I grunnskoler og videregående skoler gjelder opplæringslovens krav til skolemiljøet i kapittel 9 a, som gir elever rett til et godt psykososialt miljø. På disse områdene kan bestemmelsen sees som en presisering og synliggjøring av den plikten som allerede gjelder etter arbeidsmiljøloven og opplæringsloven. I tillegg vil bestemmelsen pålegge krav til forebygging i organisasjoner og institusjoner for høyere utdanning og forskning.

Aktivitetsplikten er ikke blant de reglene som kan utløse krav på oppreisning uten hensyn til arbeidsgivers skyld. Brudd på aktivitetsplikten vil håndheves av likestillings- og diskrimineringsapparatet, se § 16 første ledd og de generelle merknadene i kapittel 14.5.3.

Trakassering er nærmere behandlet i kapittel 9.8.7.

#### *Til § 7 Forbud mot instruks*

Bestemmelsen er en videreføring av arbeidsmiljøloven § 13-1 nr. 1 og 2 som forbyr instruks om å diskriminere på grunn av blant annet nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet. Loven her innebærer at dette forbudet får generell rekkevidde. Likestillingsloven har en tilsvarende bestemmelse i likestillingsloven § 3 sjette ledd. Det samme har diskrimineringsloven i § 6.

Forbudet mot instruks rammer så vel skriftlige som muntlige ytringer som finner sted i bestemte over- og underordningsrelasjoner. Instruksene må innebære et påbud om eller en klar oppfordring (med en viss styrke) til å diskriminere, trakassere eller gjøre bruk av gjengjeldelse i strid med lovens forbud. Instruksene om saklig forskjellsbehandling er dermed tillatt. Forbudet mot instruks knytter seg til diskriminering eller trakassering på grunn av nedsatt funksjonsevne, som gjennom henvisningene til § 4 og § 6 må forstås på samme måte som der. Instruksene kan gjelde i forhold til en konkret person, eller ha en mer generell form, for eksempel om at utviklingshemmede ikke skal slippes inn i restauranten. Instruksene kan være rettet til en enkelt person, for eksempel dørvakten, eller til flere, for eksempel alle de ansatte på restauranten.

Etter *første ledd* er det forbudt å gi instruks om å diskriminere, trakassere eller gjøre bruk av gjengjeldelse. Det spesielle ved instruksforbudet er at det rammer den som gir instruksene, uavhengig av om det faktisk diskrimineres som følge av den. Forbudet rammer dermed visse handlinger med diskriminerende hensikt, uten hensyn til virknin-

gene. Dersom instruksene faktisk følges, vil den etterfølgende handlingen, unnlatsen eller ytringen i tråd med instruksene rammes av lovens øvrige forbud. For at en ytring skal kunne regnes som en instruks, må forholdet mellom den som instruerer, og den som blir instruert, bære preg av over- og underordning. Både formelle hierarkier og andre relasjoner preget av lydighet, lojalitet eller avhengighet, for eksempel visse kontraktsforhold, kan gi en person «instruksjonsmyndighet» i forhold til en annen. Det avgjørende vil være om relasjonen innebærer at den instruerte har grunn til å føle seg forpliktet til å følge instruksene.

Siden det å følge en instruks om å diskriminere eller trakassere i seg selv vil være lovstridig, vil slike instruksjoner miste sin forpliktende karakter. Instruksens forpliktende karakter henger sammen med at instruksgeveren er i posisjon til å reagere negativt dersom instruksene ikke følges. I arbeidsforhold vil for eksempel en arbeidsgiver kunne sanksjonere brudd på instruks. Den alminnelige og ulovfestede lydighetsplikten omfatter imidlertid ikke en plikt til å foreta lovstridige handlinger. Selv om instruksene er ulovlige, vil en arbeidstaker lett føle seg satt i en presset situasjon. Vedkommende vil enten bryte loven eller bryte instruksene og risikerer i begge tilfelle negative konsekvenser. Også den som mottar instruksene, blir dermed «krenket» ved brudd på instruksforbudet. Hensynet til «den krenkede» sikres gjennom forbudet mot gjengjeldelse, se § 8 tredje ledd. Et brudd på instruksforbudet utløser likevel ikke i seg selv krav på oppreisning eller erstatning verken for den som mottar instruksene, eller for den instruksene omhandler. En stående instruks vil kunne pålegges rettet av likestillings- og diskrimineringsapparatet.

*Annet ledd* slår fast at det også er forbudt å medvirke til brudd på forbudet mot å instruere. Et eksempel kan være at kameraten til sjefen oppfordrer sjefen om å instruere de ansatte om å trakassere en bestemt person i bedriften. Selv om instruksene ikke oppfølges av sjefen, kan selve oppfordringen rammes av bestemmelsen om medvirkning. I tillegg kan den som videreformidler en slik instruks, kunne rammes av forbudet. Om medvirkningsforbudet se merknadene til § 4 sjette ledd.

For øvrig vises til de generelle merknadene i kapittel 9.7.7.

#### *Til § 8 Forbud mot gjengjeldelse*

Arbeidsmiljøloven § 2-5 har et eget forbud mot gjengjeldelse overfor arbeidstaker som varsler om kritikkverdige forhold i virksomheten. Regelen vil

også omfatte gjengjeldelse overfor den som varsler om brudd på diskrimineringsforbudet i arbeidsmiljøloven § 13. Likestillingsloven har et forbud mot å gjøre bruk av gjengjeldelse overfor noen som har fremmet klage over brudd på bestemmelser i likestillingsloven, jf. likestillingsloven § 3 femte ledd. Diskrimineringsloven har en tilsvarende bestemmelse i diskrimineringsloven § 9 første ledd. Forbudene er innført for å styrke rettssikkerheten for den som er diskriminert, og for den som klager på at andre blir diskriminert, for derigjennom å fremme en effektiv håndheving av vernet.

Etter *første ledd* utløses vernet mot gjengjeldelse av at det fremmes klage om diskriminering, eller at det gis uttrykk for at slik klage vil bli fremmet. Klagen kan være formell og utadrettet, som klager til relevante offentlige håndhevingsorganer eller søksmål for domstolene. Klagen kan også være mer uformell og rettet internt i en virksomhet. Kretsen av personer som da beskyttes mot gjengjeldelse, er den som mener å være diskriminert, og eventuelt andre personer som har fremmet klagen.

Gjengjeldelsen kan bestå av ulike typer handlinger og unnlatelser, samt ytringer. Et felles krav er at det må dreie seg om behandling av negativ karakter, som er egnet til å komme klageren til skade. Det må også være årsakssammenheng mellom klagen og den negative behandlingen. Dersom det ikke foreligger slik årsakssammenheng, er det ikke tale om gjengjeldelse. Det forhold at det er eller vil bli fremmet klage vedrørende diskriminering er med andre ord en nødvendig forutsetning for den ugunstige behandlingen. Tiden som har gått fra klagen og til den ugunstige behandlingen finner sted, må kunne telle med i vurderingen. Dersom det eksempelvis har gått flere år mellom klagen og den ugunstige behandlingen, kan dette tale for at det ikke foreligger noen årsakssammenheng, og dermed ikke gjengjeldelse.

Forbudet må avgrenses mot legitime reaksjoner som motsøksmål og annen imøtegåelse av klagen. Forbudet mot gjengjeldende ytringer må også avgrenses mot ytringsfriheten, på samme måte som trakasseringsforbudet, se merknadene til § 6 annet ledd.

*Annet punktum* fastsetter at forbudet ikke omfatter tilfeller der klageren har opptrådt grovt uaktsomt. Bestemmelsen innebærer at dersom klageren forsto eller måtte forstå at klagen var falsk eller useriøs, vil han ikke være vernet mot gjengjeldelse. Det samme kan gjelde dersom en arbeidstaker har opptrådt grovt illojalt mot sin arbeidsgiver i forbindelse med klagen, men her skal det mye til dersom klagen i seg selv er beretti-

get. Bedømmelsen av om klageren har opptrådt grovt uaktsomt må gjøres konkret og bygge på alminnelige sivilrettslige aktsomhetsnormer.

Etter *annet ledd* er også vitner til den påståtte diskrimineringen vernet mot gjengjeldelse. Vitner skal forstås vidt, slik at alle som har bidratt med opplysninger om hva som har foregått, er omfattet.

I *tredje ledd* oppstilles et særlig forbud mot gjengjeldelse overfor den som ikke har fulgt instruks om å diskriminere, se merknadene til § 7 første ledd. Det er ikke noe vilkår om at det er fremmet klage om diskriminering i disse tilfellene. Forbudet mot instruks kjennetegnes nettopp ved at instruksene ikke trenger å føre til at noen faktisk blir diskriminert.

Etter *fjerde ledd* er det forbudt å medvirke til gjengjeldelse. Se nærmere om medvirkningsansvaret i kommentarene til § 4 sjette ledd.

Gjengjeldelse er behandlet nærmere i kapittel 9.10.7.

#### *Til § 9 Plikt til generell tilrettelegging (universell utforming)*

Bestemmelsen svarer i det vesentlige til § 9 i NOU-utkastet, men det er i tillegg inntatt en forskriftshjemmel i bestemmelsen. Bestemmelsen bygger på at det er dokumentert at manglende tilgjengelighet utestenger mange personer med nedsatt funksjonsevne fra samfunns- og arbeidslivsdeltakelse, og at det er behov for å sikre bedre tilgjengelighet blant annet ved fysisk utforming.

Reglene om universell utforming tar utgangspunkt i at tilgjengelighet skal sikres gjennom hovedløsningen slik at den aktuelle virksomhetens alminnelige funksjon skal kunne benyttes av flest mulig uavhengig av funksjonsevne. Individuell tilpasning eller kompensatoriske tiltak er ikke i tråd med det idégrunnlaget reglene om universell utforming hviler på, idet slike tiltak ofte vil fremstå som krenkende eller stigmatiserende. Universell utforming sikrer derfor ikke bare tilgjengelighet, men tilgjengelighet på likeverdige forutsetninger.

Selv om universell utforming har som formål å ivareta flest mulig uavhengig av funksjonsevne, og således har et større nedslagsfelt enn tradisjonelle tilretteleggingsforpliktelser, er det allikevel klart at universell utforming ikke kan finne sted uten å ta i betraktning nettopp disse gruppenes brukerforutsetninger. Universell utforming har derfor en positiv effekt i forhold til andre grupper som særskilt vil nyte godt av bedre tilgjengelighet, for eksempel gravide, foreldre med små barn og mange eldre.

Bestemmelsen om universell utforming er av proaktiv karakter. Plikten til universell utforming

vil forhindre at det oppstår diskriminering i form av manglende tilgjengelighet, og er et viktig verktøy for å bygge ned samfunnsskapt funksjonshemmende barrierer. På den måten er bestemmelsen om universell utforming særlig sentral i forhold til å realisere det proaktive formålet i lovens § 1 annet ledd.

*Første ledd* tilsvarende NOU-utkastet § 9 første ledd. I første ledd oppstilles et krav til offentlige virksomheter om å arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming innenfor virksomheten. I praksis innebærer dette at virksomhetene må kunne vise til et konkret arbeid for å kartlegge situasjonen i virksomheten, samt tiltak som er planlagt eller iverksatt for å sikre best mulig tilgjengelig for alle uavhengig av funksjonsevne. Innretningen av arbeidet skal ha en likeverdig og ikke stigmatiserende tilgjengelighet for flest mulig som formål.

Bestemmelsen om aktivitetsplikt supplerer den generelle bestemmelsen om aktivitetsplikt i lovens § 3. Øvrige bestemmelser om aktivitetsplikt finnes i likestillingsloven, og i forslag til ny bestemmelse om aktivitetsplikt i diskrimineringsloven. Det er etter dette i hovedsak sammenfallende bestemmelser om aktivitetsplikt i diskrimineringslovgivningen. Rent praktisk innebærer dette at virksomhetene er forpliktet til å arbeide aktivt og målrettet for likestilling på flere grunnlag, og at virksomheter av en viss størrelse må rapportere om aktiviteter for å bedre likestilling og forhindre diskriminering også på flere grunnlag.

Den særskilte aktivitetsplikten knyttet til universell utforming i § 9 første ledd, i kombinasjon med plikten til universell utforming i § 9 annet ledd, understreker bestemmelsens proaktive innretning. Fokuset er å forhindre diskriminering og sikre tilgjengelighet på likeverdige premisser for flest mulig. Den særskilte bestemmelsen om aktivitetsplikt i forhold til universell utforming vil videre bevisstgjøre virksomhetene i det målrettede arbeidet for bedre generell tilgjengelighet og forberede virksomhetene på de kravene som vil tre i kraft etter hvert, jf. lovens §§ 10 og 11. Aktivitetsplikten vil tre i kraft før plikten til universell utforming av eksisterende bygg, anlegg og IKT.

Aktivitetsplikten gjelder for offentlig virksomhet og privat virksomhet rettet mot allmennheten. På disse områdene er universell utforming vesentlig for å sikre en likeverdig samfunns- og yrkesdeltakelse uavhengig av funksjonsevne. Offentlig virksomhet forvalter felles ressurser og har en rekke tilbud rettet mot allmennheten, blant annet skoler, barnehager, sykehus, NAV-kontorer, fritidsklubber, idrettsanlegg og kulturbygg. Målsettingen er at fellesskapets tilbud skal nå flest mulig.

Private virksomheter som henvender seg til allmennheten med tilbud og tjenester, som butikker, restauranter og transportmidler pålegges også en aktivitetsplikt. Pliktsubjektene etter lovens § 9 første ledd er derfor ikke fullt ut sammenfallende med pliktsubjektene etter den generelle aktivitetspliktsbestemmelse jf. § 3.

Aktivitetsplikten omfatter ikke en plikt til å etablere formelle og/eller skriftlige rutiner. Det er allikevel klart at det svært ofte vil være hensiktsmessig og nødvendig for virksomhetene å etablere slike rutiner for å oppfylle lovens krav. Hvorvidt formelle rutiner er etablert, vil ha betydning ved uforholdsmessighetsvurderingen. Det skal mer til at en virksomhet høres med at tiltak for å fremme universell utforming er for kostnadskrevenne dersom virksomheten ikke har etablert rutiner for å vurdere slik utforming, enn der det er etablert formelle rutiner som for eksempel gir en systematisk plan for gradvis økt generell tilgjengelighet. Fravær av rutiner som dokumenterer at virksomheten faktisk har oppfylt aktivitetsplikten, er også relevant ved vurderingen av pålegg som følge av diskriminering knyttet til manglende tilgjengelighet. Som utgangspunkt vil det likevel være opp til den enkelte virksomhet å innrette arbeidet med aktivitetsplikten på en hensiktsmessig måte.

Likestillings- og diskrimineringsombudet skal føre tilsyn med at virksomhetene oppfyller aktivitetsplikten i lovens § 9. Brudd på aktivitetsplikten gir ikke grunnlag for individuelle rettskrav og utløser heller ingen konkrete reaksjoner.

*Annet ledd* tilsvarer NOU-utkastet § 9 annet ledd og inneholder en legaldefinisjon av universell utforming. Universell utforming er en overordnet og fleksibel rettslig standard der innholdet i plikten endres, og skjerpes, over tid i takt med samfunnsutviklingen og den teknologiske utviklingen.

Kjernen i plikten til universell utforming er at virksomhetene er ansvarlig for å tilrettelegge og tilpasse de fysiske omgivelsene slik at flest mulig brukerforutsetninger ivaretas uten særløsninger. Plikten til universell utforming vil et stykke på vei avhjelpe behovet for individuell tilrettelegging, eller særløsninger, og samtidig bedre tilgjengeligheten på viktige fellesskapsarenaer. Universell utforming er derfor viktig for å oppnå likeverd, deltakelse og fravær av diskriminering uavhengig av funksjonsevne. Målgruppen for universell utforming er, i tillegg til personer med nedsatt funksjonsevne, det store flertallet av brukerne av viktige fellesskapsarenaer.

Proposisjonen bygger på utvalgets vurderinger i kapittel 10.12.3, som igjen bygger på utredningen «Universell utforming – fra ideal til rettsnorm»,

vedlegg 1 til NOU-en. De ulike elementene i plikten er «utforming eller tilrettelegging av hovedløsningene i de fysiske forholdene», og formålet skal være at virksomhetens «alminnelige funksjon» skal kunne benyttes av «flest mulig». De ulike elementene i definisjonen er nærmere beskrevet i proposisjonen kapittel 10.3.4.3.

Plikten til universell utforming retter seg først og fremst mot det menneskeskapte fysiske miljøet. Det vil derfor være de menneskeskapte *fysiske forholdene* som er gjenstand for universell utforming, typisk bygg, anlegg, innretninger og visse uteområder der disse bearbeides og omformes av mennesker i særlig grad, for eksempel fortau, torg og parkanlegg. Videre kan produkter være slike fysiske forhold, for eksempel en minibank, datautstyr på en internettkafé mv. Loven skiller ikke mellom fastmonterte og løsrevne produkter. Fysiske forhold som er en grunnleggende forutsetning for å ta i bruk en tjeneste omfattes, for eksempel en holdeplass eller en billettautomat, men ikke selve tjenesten.

Informasjon og kommunikasjonsuttrykk som er en forutsetning for tilgang til fysiske forhold, er også omfattet. Dette vil typisk være informasjon om stoppesteder under transport, manøvrer i heiser og skilting av nødutganger. Generell informasjon rettet mot allmennheten kan være omfattet dersom dette er en del av virksomhetens alminnelig funksjon, typisk offentlig rettsinformasjon. Enhver informasjon rettet mot allmennheten i alminnelighet er imidlertid ikke omfattet, se kapittel 10.2.4.10. Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) rettet mot allmennheten er omfattet av *fysiske forhold*. IKT griper inn i alle sektorer og områder og har stor betydning for den enkeltes mulighet for samfunnsdeltakelse, se merknaden til § 11.

Universell utformingen skal ivaretas ved utforming eller tilrettelegging av *hovedløsningen*, og ikke gjennom særløsninger eller individuelle hjelpetiltak. Denne avgrensningen understreker bestemmelsens formål om å sikre en likeverdig tilgjengelighet. Tilgangen skal være den samme for brukere med ulike forutsetninger, men uten at dette innebærer at det stilles krav om nøyaktig samme løsning. Plikten til universell utforming bortfaller ikke dersom hovedløsningen ikke kan tilrettelegges. I så fall må den beste av alternative løsninger velges, og i denne sammenhengen betyr dette den mest inkluderende og minst stigmatiserende alternative løsningen innenfor rammene av hva som er forholdsmessig.

Universell utforming er knyttet til virksomhetens *alminnelig funksjon*. Grensedragningen mel-

lom hva som omfattes av virksomhetens alminnelig funksjon, og hva som faller utenfor, foretas med utgangspunkt i en vurdering av hvilken eller hvilke av funksjonene som er rettet mot allmennheten, og hvilke som faller utenfor. Dette vil typisk medføre at noen deler av virksomheten må utformes universelt, for eksempel trapperom, inngangspartier og skranker for betjening av kunder, mens andre deler faller utenfor, for eksempel kontordelen. Den alminnelige funksjonen for en klesforretning er salg av klær. Salg av klær forutsetter tilgang til virksomhetens lokaler der klærne er utstilt, til prøverom, og til kasse for betaling. Lagerrom, betjenings pauserom og eventuelle arbeidsrom for omsyng mv. vil falle utenfor.

Reglene om universell utforming kan videre ikke benyttes som en begrunnelse for å kreve endringer i selve virksomhetens karakter eller funksjon. Uønsket eller ulovlig bruk eller utnyttelse faller videre utenfor den alminnelige funksjonen.

Målgruppen for regelen om universell utforming er *flest mulig*, og dette betyr at det så langt som mulig skal tas høyde for ulike brukerforutsetninger. Det avgjørende for om tilretteleggingsplikten inntreffer er om det er mulig, ved en fysisk tilrettelegging av omgivelsene, å imøtekomme de aktuelle brukerforutsetningene. Det vil ikke være mulig å ivareta alle brukerforutsetningene gjennom fysisk tilrettelegging, og dette gjenspeiles i lovteksten. Etter hvert som den teknologiske utviklingen gjør det mulig, vil imidlertid plikten til universell utforming fange opp nye brukerforutsetninger.

Et menneskes forutsetninger i forhold til de fysiske omgivelsene skal ligge til grunn, uavhengig om det er forhold knyttet til individet eller ikke. Forutsetningene kan være knyttet til fysiske eller andre forhold, de kan være varige eller situasjonsbestemte og kan ha en rekke ulike årsaker. Forhold som angår nedsatt bevegelse, syn, hørsel og forståelse er sentrale. Det kan dreie seg om en rekke ulike kroppslige forhold av ulik varighet. For eksempel vil alder, graviditet, et brukket ben eller et forbigående illebefinnende kunne medføre endrede forutsetninger i møtet med de fysiske omgivelsene.

Kognitive forutsetninger står i en særstilling, og vil neppe kunne imøtekommes fullt ut gjennom et krav til universell utforming. Universell utforming vil derfor imøtekomme flest mulig, men ikke absolutt alle. Dersom det i fremtiden blir utviklet bedre muligheter for å ivareta kognitive funksjonsnedsettelse, vil universell utforming som en fleksibel standard kunne føre til endringer over tid.

*Tredje ledd* tilsvarer NOU-utkastet § 9 tredje ledd og fastslår at plikten til universell utforming omfatter offentlig og privat virksomhet rettet mot allmennheten så langt dette ikke er en uforholdsmessig byrde for virksomheten. Bestemmelsen inneholder videre en ikke uttømmende oppregning av hvilke elementer som er relevante i uforholdsmessighetsvurderingen, herunder nødvendige kostnader ved tilretteleggingen, virksomhetens ressurser, tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer, hvorvidt virksomhetens alminnelige funksjon er av offentlig art, sikkerhetsmessige hensyn og vernehensyn.

Både *offentlig og privat virksomhet rettet mot allmennheten* er pliktsubjekt etter lovens bestemmelser om universell utforming. Avgrensningen er i samsvar med formålet med tilretteleggingsreglene fordi det er den delen av pliktsubjektene virksomhet som er særskilt viktig i et deltakelsesperspektiv. Det er virksomheten som er ansvarlig for å tilrettelegge, og leietaker kan ikke legge ansvaret over på for eksempel utleier.

Barnehager kommer imidlertid i en særstilling. Det er kommunen som er barnehagemyndighet etter barnehageloven, og dermed skal pliktsubjektet være kommunen, og ikke den enkelte barnehage.

Det må avgrenses mot virksomheter som ikke retter tilbudet mot allmennheten, for eksempel borettslag, boligsameier og liknende. En viktig avgrensning går mot den delen av en arbeidsplass som ikke er tilgjengelig for publikum. Diskriminerings- og tilgjengelighetslovens virkeområde er dessuten avgrenset mot familielivet og andre forhold av personlig karakter. Dette innebærer at helt private vennegrupper, lukkede foreninger og liknende, som ikke retter seg mot allmennheten, heller ikke vil være pliktsubjekt etter bestemmelsen.

Plikten til universell utforming er begrenset av en *uforholdsmessighetsvurdering*, jf. «så langt det ikke medfører uforholdsmessig byrde». Gjennomføring av universell utforming kan kreve tiltak som er praktisk vanskelige å gjennomføre, kostnadskreven, eller vil medføre uheldige eller urimelige konsekvenser. Plikten til universell utforming må derfor vurderes konkret for den enkelte virksomhet. Ved den konkrete uforholdsmessighetsvurderingen vil den positive effekten og viktigheten av tilretteleggingen måtte veies mot kostnader og andre former for belastning tilretteleggingen medfører. Kravene tilpasses den virksomheten det gjelder. En stor og økonomisk sterk virksomhet vil kunne pålegges mer vidtrekkende forpliktelser enn en liten virksomhet med svak økonomi.

En rekke momenter vil være relevante ved den konkrete uforholdsmessighetsvurderingen. De viktigste av disse er konkretisert i bestemmelsen; «de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen, virksomhetens ressurser, tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer, hvorvidt virksomhetens alminnelige funksjon er av offentlig art, sikkerhetsmessige hensyn og vernehensyn». Oppregningen ekskluderer ikke at det tas hensyn også til andre momenter.

De faktiske kostnadene ved tiltaket og virksomhetens økonomiske situasjon står sentralt for pliktsubjektet. Loven pålegger som utgangspunkt ikke en så vidtgående plikt til kostbare tilrettelegginger at pliktsubjektet må legge ned sin virksomhet. Terskelen ligger imidlertid ikke så lavt at tilrettelegging som ville vært nyttig for store grupper mennesker, og som det er rimelig at virksomheten utfører, faller utenfor under henvisning til rene fortjenestehensyn. Disse hensynene vil ofte måtte veies opp mot den positive effekten tiltaket har når det gjelder å bygge ned funksjonshemmende barrierer og skape en likeverdig tilgjengelighet. Tiltak som har stor positiv effekt i forhold til tilgjengelighet, og som har en beskjeden kostnad, vil ofte måtte gjennomføres. På de områdene hvor tilgjengelighet står mest sentralt skal det mer til før universell utforming er uforholdsmessig.

Ved vurderingen av tiltakets kostnader skal kostnader som dekkes av offentlige støtteordninger, for eksempel folketrygdens ordninger, ikke anses som en faktisk kostnad for virksomheten. Konkrete rimelighetshensyn vil også få betydning ved uforholdsmessighetsvurderingen. Det vil være relevant å se hen til kostnader som ville vært nødvendige dersom virksomheten hadde innrettet seg lojalt etter plikten. En virksomhet kan derfor ikke bevisst omgå lovens krav ved å unnlate å sikre universell utforming i en tidlig fase av bestilling, bygging, renovering mv., for så å hevde at etterfølgende tilrettelegging blir uforholdsmessig dyrt. Dette tilsier at uforholdsmessighetsbegrensningen vil være mindre aktuell ved utforming av ny virksomhet rettet mot allmennheten.

Det er ikke utelukkende generelle kostnader knyttet til drift og vedlikehold som skal vektlegges i uforholdsmessighetsvurderingen. Også ekstraordinære kostnader eller kostnader som for eksempel er sesongavhengige, skal kunne tas i betraktning. Andre hensyn som skal tas i betraktning, er hensynet til sikkerhet. Absolutte krav til sikkerhet kan ikke settes til side ved universell utforming, mens relative krav må vurderes konkret i lys av andre hensyn. Hensynet til fordelene ved tilrettelegging må også i noen sammenhenger antas å

måtte veies mot vernehensyn, jf. for eksempel kulturminneloven.

Det vises for øvrig til kapittel 10.2.4.7, samt til utredningens kapittel 10.12.4.4.

*Fjerde ledd* tilsvarende NOU-utkastet § 9 fjerde ledd, men er noe endret. Manglende tilgjengelighet kan være diskriminering. Bestemmelsen om plikt til universell utforming er sentral i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Ved å anse manglende universell utforming som mulig diskriminering kommer det menneskerettelige aspektet ved manglende fysisk tilgjengelighet i fokus. Brudd på plikten til generell tilrettelegging/universell utforming overfor en konkret person skal være å anse som diskriminering.

Hvorvidt det foreligger diskriminering, vil for det første bero på om den aktuelle virksomheten har sikret universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjon, så langt det ikke medfører uforholdsmessig byrde. Pliktens innhold fastlegges altså konkret, ut fra virksomhetens forhold. Videre må en konkret person være rammet ved å bli utestengt fra virksomhetens alminnelige funksjon, oppleve en vesentlig forvansket tilgang, ved å få tilgang ved en individuell særløsning som fremstår som krenkende å stigmatiserende.

Kravet til universell utforming bortfaller ikke dersom hovedløsningen ikke kan tilrettelegges. I slike tilfeller må plikten ivareta ved at den beste alternative løsning velges. En særløsning for personer med bestemte funksjonshindre kan derfor være diskriminering i lovens forstand dersom en bedre alternativ løsning kunne vært valgt.

Likestillings- og diskrimineringsombudet håndhever klager fra en berørt person med nedsatt funksjonsevne over manglende tilrettelegging eller utforming, jf. § 16 første ledd. Ombudet har i tillegg, etter diskrimineringsombudsloven § 3 fjerde ledd, adgang til å ta opp saker på eget initiativ. Ombudet har benyttet initiativretten også i saker der det ikke foreligger en individuell klager, men der ombudet på annen måte har fått kunnskap om diskriminering som typisk rammer ett eller flere enkeltindivider. Ombudet har tilsvarende kompetanse i saker om manglende generell tilrettelegging. Ombudet kan derfor, i tillegg til å behandle en sak etter klage fra en berørt person med nedsatt funksjonsevne, ta opp manglende tilrettelegging eller utforming med den ansvarlige virksomheten.

Det vises for øvrig til proposisjonen kapittel 10.2.4.8 og kapittel 10.12.4.4 i utredningen.

*Femte ledd* slår fast at det ikke skal regnes som diskriminering dersom virksomheten oppfyller nærmere bestemmelser i lov eller forskrift om inn-

holdet i plikten til universell utforming. Loven bygger på et sektorprinsipp, slik at de nødvendige presiserende forskriftene hjemles i aktuell sektorlovgivning. Eksempler på slike områder er bygninger mv. (kapittel 10.3) og transportmidler (kapittel 10.4). Mer konkrete krav vil således komme i presiserende forskrifter hjemlet i sektorlovgivningen. Når det gjelder informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), vil konkrete krav bli regulert av forskrift til lovens § 11 (kapittel 10.5).

Selv om det er sektormyndighetene som skal utforme forskrifter og eventuelt sette nivå for standardene, forutsettes det at sektormyndighetene samarbeider nært med Likestillings- og diskrimineringsombudet. Ombudet vil ha en sentral rolle i forhold til å være en pådriver for bedre tilgjengelighet på de områdene som omfattes av § 9.

Utformingen av de fysiske forholdene utgjør ikke diskriminering når virksomheter oppfyller krav til universell utforming gitt i medhold av lov eller forskrift. Virksomhetene vil i slike tilfeller kunne legge til grunn at den fysiske utformingen av virksomheten ikke vil utgjøre diskriminering. Etter hvert som det vedtas forskrifter for ulike samfunnsområder, vil slike forskriftsfestede krav presisere og utfylle diskrimineringsvernet etter § 9.

Med utgangspunkt i lovens § 9, og den konkrete vurderingen loven gir anvisning på, vil det gradvis og over tid utvikle seg generelle og mer presise standarder på ulike samfunnsområder. Utvikling av standarder er nødvendig for å skape klarhet og forutberegnelighet om innholdet i plikten til universell utforming, og vil i tillegg sikre en mer effektiv realisering av formålet om universell utforming.

*Sjette ledd* inneholder en hjemmel til å gi forskrift om innholdet i plikten til universell utforming på områder som ikke er omfattet av krav i annet lovverk. Forskriftshjemmelen vil gi en mulighet til å skape klarhet og forutberegnelighet. Hjemmelen omfatter kun områder som ikke omfattes av sektormyndighetenes ansvar, eller der det mangler lovverk for forankring av kravet.

#### *Til § 10 Universell utforming av bygninger, anlegg mv.*

Paragrafen er en henvisningsbestemmelse. Krav mv. i plan- og bygningsloven er viktige premisser for tilgjengelighet og fysisk tilrettelegging, og for å nedbygge fysiske barrierer for personer med nedsatt funksjonsevne. Henvisningsbestemmelsen innskrenker ikke virkeområdet for plikten til generell tilrettelegging (universell utforming) i § 9.

Bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten inngår der i fysiske forhold, og brudd på plikten til å ivareta universell utforming kan utgjøre diskriminering, jf. merknaden til § 9.

Det vises ellers til de generelle merknadene i kapittel 10.3.4.

#### *Til § 11 Plikt til universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)*

Bestemmelsen bygger på mindretallets forslag i utvalget som foreslo å hjemle tidsfrister for universell utforming av IKT. Mindretallets forslag ble ikke utredet av utvalget, men er utredet i ettertid. Bestemmelsen bygger på høringsforslaget, men er noe endret.

Begrepet universell utforming i bestemmelsen skal forstås slik at løsningen skal kunne benyttes av flest mulig. Det vises ellers til omtalen i kapittel 10.2.4.3 om målgruppen for universell utforming – flest mulig.

*Første ledd* omhandler definisjonen av IKT, og angir således en del av rammen for hva som omfattes av kravet om universell utforming. I *annet ledd* oppstilles en plikt til universell utforming av IKT. Bestemmelsen gir også videre veiledning om hva som omfattes av plikten. Det er informasjons- og kommunikasjonsteknologi som reguleres. Informasjonsbegrepet må vurderes i sammenheng med hva som er virksomhetens alminnelige funksjon. Selv om en av minibankens funksjoner er å gi ut penger, så er en av bankens alminnelige funksjoner blant annet å kommunisere med kunden slik at denne kan få utført sitt gjøremål, som i dette tilfellet er å ta ut penger. Bestemmelsen gjelder i all hovedsak virksomheters IKT-løsninger som har et brukergrensesnitt rettet mot allmennheten. Med brukergrensesnitt menes at IKT-løsningen har brukerfunksjoner som eksempelvis tastatur, knapper eller berøringsskjerm. Det vises til nærmere omtale av pliktsubjektene i kapittel 10.2.4.5.

Det er en forutsetning at løsningen er en del av virksomhetens alminnelige funksjon eller funksjoner, og den må også være en hovedløsning – se nærmere omtale i kapittel 10.5.6.3. En virksomhet vil både kunne ha flere alminnelige funksjoner og flere hovedløsninger. Både minibank, betalingsterminaler i butikker og nettbank må eksempelvis anses som hovedløsninger.

Tidsfristene fremgår også av annet ledd. Lovbestemmelsen trer kun i kraft på de områder hvor det er utviklet standarder/retningslinjer. Det fastslås en overgangstid på 12 måneder fra de nærmere kravene er etablert, og til kravene trer i kraft. Tidsfristen for universell utforming av ny IKT er satt til



1. juli 2011. På de områdene hvor man ikke per 1. juli 2011 har hatt standarder eller retningslinjer på plass i 12 måneder, forskyves fristen tilsvarende frem i tid. Overgangstiden er inntatt for at virksomhetene som omfattes av kravene om universell utforming av IKT, skal få en viss tid til å tilpasse seg kravene. Overgangstiden gjelder imidlertid bare for vedtakelsen av opprinnelige standarder og retningslinjer. Ved senere endringer eller nye standarder/retningslinjer som erstatter de gamle, vil kravene tre i kraft fra den fristen som fastsettes i de nye standardene/retningslinjene. Her vil altså en kortere frist enn 12 måneder kunne gjelde. Ved omfattende endringer vil det trolig være rimelig å gi virksomhetene en viss tid til å etterkomme de nye kravene. For eksisterende IKT gjelder plikten til universell utforming fra 1. januar 2021. Bestemmelsen er ment som en sikkerhetsventil for de tilfellene IKT-løsninger rettet mot allmennheten ikke er skiftet ut innen dette tidspunktet.

I *annet ledd tredje punktum* slås det fast at plikten ikke omfatter selvstendige IKT-løsninger der utformingen reguleres i annen lovgivning. Et eksempel er heiser. Selv om heiser har IKT-løsninger i form av brukerpanel rettet mot allmennheten, så omfattes dette ikke da heiser er å anse som funksjoner knyttet til bygget som sådan, og som dermed reguleres av plan og bygningsloven. Den omfatter heller ikke IKT-løsninger som er å anse som innbakt i bygninger, eksempelvis såkalt smarthusteknologi. Dette reguleres av plan- og bygningslovgivningen. Det er grunn til å presisere at avgrensningen mot IKT i annen lovgivning er absolutt. En ser altså ikke på graden av utforming, men konstaterer kun om utformingen av den konkrete IKT-løsningen reguleres eller ikke av annen lovgivning. IKT-løsninger på arbeidsplassen eller IKT-løsninger i utdanningssektoren og i opplæringsformål omfattes heller ikke av plikten i § 11 annet ledd. I mange tilfeller kan disse løsningene heller ikke sies å være rettet mot allmennheten. På disse områdene vil dessuten plikten til individuell tilrettelegging i medhold av lovens § 12 første og annet ledd gå foran. Også tilgjengelighet til transportmidler vil falle utenfor lovbestemmelsen idet Samferdselsdepartementet er i gang med å utarbeide et regelverk for universell utforming på dette området.

*Tredje ledd* regulerer adgangen til å dispensere fra plikten i annet ledd. Dispensasjonsmyndigheten skal legges til det organ departementet utpeker, se de generelle merknadene i kapittel 10.5.6.5. Dispensasjon skal kunne brukes når det foreligger tungtveiende grunner som personvern, sikkerhet eller der utviklingsforløpet for en anskaffelse ikke

lar seg tilpasse lovens tidsfrister og overgangsordningen med hensyn til fastsettelse av standarder/retningslinjer. I det sistnevnte tilfellet vil tidspunktet for kontraktsinngåelsen være et av kriteriene for vurderingen av om dispensasjon bør gis.

*Fjerde ledd* gir rammer for Kongens fastsettelse av forskrift. Det skal utarbeides forskrift om virkeområdet og innholdet i plikten til universell utforming.

Bestemmelsen i lovens § 9 om plikt til universell utforming kommer også til anvendelse på IKT-området, og forutsetter ikke at tidsfristen skal være utløpt.

Det vises ellers til de generelle merknadene i kapittel 10.5.

#### *Til § 12 Plikt til individuell tilrettelegging*

§ 12 bygger på § 10 i NOU-utkastet, men er noe endret. Plikten til rimelig individuell tilrettelegging supplerer kravet til generell tilrettelegging i § 9. Denne plikten er avgrenset til fire områder der det særlig kan være behov for individuell tilrettelegging. Disse områdene er: arbeidsplasser, skole- og utdanningsinstitusjoner, barnehager og tjenestetilbud etter sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven. Til grunn for denne vurderingen ligger det at plikten til generell tilrettelegging ikke kan ta høyde for alle individuelle forskjeller, og at det på noen områder er ekstra viktig å sikre tilgjengelighet for alle. Plikten til generell tilrettelegging kan heller ikke alltid imøtekomme alle former for funksjonsnedsettelse. Der den enkelte har behov som går ut over plikten til generell tilrettelegging, vil plikten til rimelig individuell tilrettelegging utløses. Dersom for eksempel en person har behov for tilpasning for en spesielt bred rullestol, kan kravet om individuell tilrettelegging bety at atkomstveier må bygges om, selv om bygget allerede er tilrettelagt for normale rullestoler og derfor tilfredsstiller kravet i § 9 om generell tilrettelegging. Et annet eksempel er en person som har behov for et tilpasset pedagogisk tilbud i skolen i forhold til sine kognitive forutsetninger, og hvor de øvrige elevenes tilbud ikke bør endres i lys av dette.

Individuell tilrettelegging vil gjelde i forhold til en konkret person, og ikke nødvendigvis komme flere til gode. Slik tilrettelegging vil derfor ofte medføre ekstra kostnader. De virksomhetene som er pålagt å tilrettelegge generelt, vil med dette kravet få en ekstra belastning.

Ved vurderingen av om en individuell tilrettelegging er rimelig, vil varigheten av relasjonen mellom pliktsubjektet og individet med nedsatt

funksjonsevne være et relevant moment å legge vekt på. Funksjonsnedsettelsens grad og varighet vil det også være relevant å legge vekt på. I hvilken utstrekning arenaen for tilrettelegging utgjør en vesentlig del av den aktuelle personens liv, vil være et tredje moment i vurderingen. Ved kartlegging av tilretteleggingsbehovet er det viktig å la personen med nedsatt funksjonsevne få medvirke til å finne hensiktsmessige løsninger, se kapittel 10.7.5.2.

*Første ledd* gjelder individuell tilrettelegging av arbeidsplass og arbeidsoppgaver. Arbeidslivet som sådan er ikke omfattet av kravet om generell tilrettelegging i § 9 og heller ikke av plikten til universell utforming av IKT i § 11. Forslaget viderefører gjeldende rett etter arbeidsmiljøloven § 13-5. Plikten til å tilrettelegge er en del av arbeidsmiljølovens vern mot diskriminering, se kapittel 10.6.4.4.

Plikten etter første ledd gjelder så langt det er rimelig, men denne ordlyden er ikke ment som noen begrensning i forhold til gjeldende rett i arbeidsmiljøloven § 13-5, som gjelder «så langt det er mulig». Plikten må ses i sammenheng med paragrafens femte ledd som unntar tilrettelegging som innebærer en «uforholdmessig byrde». Begrensningen i første ledd henspiller på hva som rent teknologisk og praktisk er mulig å gjennomføre. Hva som forstås med begrensningene i femte ledd, er omtalt nedenfor.

Plikten til individuell tilrettelegging omfatter i prinsippet også arbeidssøkere. Et behov for rimelig individuell tilrettelegging vil derfor ikke være en legitim grunn for å avvise en arbeidssøker med nedsatt funksjonsevne. Arbeidsgiver skal foreta en vurdering av arbeidssøkeren med nedsatt funksjonsevne uavhengig av om det vil kreve en viss individuell tilrettelegging hvis vedkommende blir tilsatt. Plikten til å tilrettelegge får derfor en «hypotetisk» karakter. Formen på tilretteleggingen kan være av organisatorisk art, for eksempel tilrettelegging av arbeidstid eller arbeidsoppgaver. Ellers kan tilretteleggingen være av fysisk art, for eksempel tilpasning av døråpninger, skrivebord eller installering av heis.

Om en ansatt person får nedsatt funksjonsevne under ansettelsesforholdet, skal tilrettelegging utføres slik at arbeidstakeren skal kunne fortsette i sitt arbeid. Dersom dette ikke er mulig, skal det vurderes om arbeidstakeren kan utføre andre arbeidsoppgaver innenfor samme virksomhet, eventuelt etter tilrettelegging av arbeidsplassen.

Tilrettelegging for arbeidstakere med midlertidig redusert arbeidsevne vil reguleres av § 4-6 i arbeidsmiljøloven. Bestemmelsen om individuell tilrettelegging må sees opp mot de øvrige reglene i

arbeidsmiljøloven som regulerer forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

Se også de generelle merknadene i kapittel 10.6.4.4.

*Annet ledd* inneholder plikt til individuell tilrettelegging av lærested og undervisning i skole- og utdanningsinstitusjoner, for å sikre likeverdige opplærings- og utdanningsmuligheter. Reglene i annet ledd gjelder for elever og studenter. Forholdene for ansatte i skoler og utdanningsinstitusjoner reguleres av første ledd. Plikten til tilrettelegging for elever og studenter etter annet ledd gjelder både for offentlige og private skoler og utdanningsinstitusjoner. Dette innebærer ingen realitetsendring i forhold til gjeldende rett. Oppføringslovens regler er tydelig på ansvaret for grunnskole og videregående skole. Reglene i opplæringsloven er nærmere beskrevet i kapittel 3.6.2. De offentlige støtte- og godkjenningsordningene må legges til grunn for at plikten gjelder både private og offentlige grunn- og videregående skoler. Det er ikke her naturlig å skille mellom offentlige og private utdanningsinstitusjoner da begge mottar helt eller delvis støtte fra det offentlige. Det menneskerettslige aspektet ved tilrettelegging ligger til grunn for, og synliggjør plikten. Dette skal sikre den enkelte elev og student et likeverdig utdanningstilbud, og er avgjørende for å legge til rette for likeverdige muligheter i arbeidslivet. På grunn av at tilretteleggingen skal utføres for hvert enkelt individ, må det foretas en konkret vurdering av hva som er rimelig, og hva som imøtekommer individets konkrete behov. Både lærested og undervisningsopplegget skal være gjenstand for plikten. Utvalget antok at forslaget om plikt til individuell tilrettelegging gikk lenger enn annen lovgivning. Forslaget skal ikke utvide eller begrense gjeldende rett i sektorlovgivningen.

Se også omtalen av tilretteleggingsplikten kapittel 10.6.4.5.

*Tredje ledd* retter seg mot kommunene. Departementet legger til grunn at barnehager under tilsyn av kommunen er pålagt å ta hensyn til barnas funksjonsnivå. Plikten er derfor rettet mot kommunen og ikke den enkelte barnehage. Barn har generelt ikke rett på barnehageplass, men etter barnehageloven § 9 har barn med nedsatt funksjonsevne prioritet ved opptak til barnehagen, dersom barnet etter en sakkyndig vurdering er funnet å kunne ha nytte av opphold i barnehage. I samme paragraf fastslås at kommunen har ansvaret for at barn med funksjonshemming får plass i barnehage. I forarbeidene til barnehagelovens § 9 understrekes det at kommunen har det økonomiske ansvaret for ekstrakostnader som påføres i denne

sammenhengen. Kommunen har anledning til å vurdere i hvilken barnehage barnet skal tilbys plass. I denne vurderingen kan kommunene ta hensyn til hvor det mest hensiktsmessig kan tas hensyn til barnets individuelle behov. I praksis vil nok tilrettelegging for funksjonshemmede barn bli foretatt i kommunens egne barnehager, men tilretteleggingsplikten vil også påhvile kommunen i forhold til en privat barnehage, dersom et barn med nedsatt funksjonsevne har fått tildelt plass der. Kommunens plikt etter tredje ledd vil kunne gjelde både sosiale, pedagogiske, og fysiske forhold i barnehagen.

Det vises også til generelle merknader i kapittel 10.6.4.7

*Fjerde ledd* bygger på NOU-forslaget, men er noe endret. Det foreslås en plikt for kommunene til å foreta rimelig individuell tilrettelegging av tjenestetilbudet etter sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven, for å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne får et likeverdig tilbud med andre. Bestemmelsen understreker kommunens plikt til å tilby tjenester tilpasset den enkeltes behov, også når dette krever en individuell tilrettelegging. Denne bestemmelsen skal regulere hvorvidt det er skjedd diskriminering ved at gjeldende regler ikke er fulgt. Den endrer ikke kommunens plikter etter helse- og sosiallovgivningen.

Plikten etter fjerde ledd er begrenset til tjenestetilbud av varig karakter. Tjenester som kan ha varig karakter, er for eksempel pleie- og omsorgstjenester som gis i form av hjemmesykepleie, boform med heldøgns omsorg og sykehjemsplass. Andre eksempler er tjenester av varig karakter i egen bolig og boliger for barn og unge under 18 år som bor utenfor foreldrehjemmet som følge av behov for særskilt omsorg, herunder avlastningsbolig.

*Femte ledd* begrenser plikten til individuell tilrettelegging mot tilrettelegging som innebærer en «uforholdsmessig byrde». Denne begrensningen må ses som en sikkerhetsventil og må ikke tolkes for vidt. Ved vurderingen skal det legges vekt på «de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen, virksomhetens ressurser og tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer». Det kan altså foretas en avveining mellom kostnadene ved tiltaket og den effekten det vil ha for personen(e) med nedsatt funksjonsevne. Det legges likevel ikke opp til at det skal foretas en tradisjonell «kostnad-nytte vurdering». I utgangspunktet må man akseptere at individuell tilrettelegging medfører økte kostnader i forhold til personer uten nedsatt funksjonsevne. Ved vurderingen av om tilretteleggingen innebærer en uforholdsmes-

sig byrde skal det også legges vekt på virksomhetens ressurser. Det betyr at det må stilles strengere krav til en stor og ressurssterk bedrift enn til en mindre med dårlig økonomi. Det samme må gjelde i forhold til kommuner med ulik størrelse og økonomisk situasjon.

Kostnadene vil alltid være et grunnleggende moment i vurderingen av om tiltaket må anses som en «uforholdsmessig byrde». Kostnadene må likevel ikke ses isolert i forhold til virksomhetens ressurser, men også ses i forhold til den enkelte som nyter godt av tilretteleggingen. Det må også tas med i vurderingen om andre kan ha nytte av tiltakene i form av bedret tilgjengelighet. Offentlige støtteordninger må også vektlegges. Om offentlige støtteordninger dekker deler av, eller hele utgiften ved individuell tilrettelegging, skal det selvsagt mer til for at slik tilrettelegging blir ansett som en uforholdsmessig byrde. Dette gjelder særlig på arbeidslivets område, noe som også er uttrykt i arbeidsmiljølovens forarbeider, se Ot.prp. nr. 104 (2002-2003) om lov om endringer i lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. (likebehandling i arbeidslivet), kapittel 8.6.4.2.

Hva som kan anses som en «uforholdsmessig byrde», må også ses i sammenheng med at individuell tilrettelegging etter andre, tredje og fjerde ledd skal være «rimelig». Hva som er «rimelig», må først og fremst vurderes i forhold til den enkelte person med nedsatt funksjonsevne. Ett moment vil være varigheten av den situasjonen som krever individuell tilrettelegging. Jo lenger varigheten er, jo mer rimelig vil et tiltak for individuell tilrettelegging fremstå. Graden av funksjonsnedsettelsen vil også ha betydning. Nytteverdien for personen med nedsatt funksjonsevne må også tillegges vekt. Et tiltak som bare bedrer situasjonen marginalt, vil lettere fremstå som en uforholdsmessig byrde, enn hvis det dreier seg om et tiltak som har avgjørende betydning for om personen med nedsatt funksjonsevne kan dra nytte av for eksempel et skoletilbud eller av helse- og sosialtjenester.

Se ellers de generelle merknadene i kapittel 10.6.4.3.

*Sjette ledd* fastslår at brudd på plikten til individuell tilrettelegging regnes som diskriminering. Bestemmelsen må sees som en presisering av det generelle vernet mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Personer med nedsatt funksjonsevne skal ikke stilles bedre enn andre, men de skal beskyttes mot diskriminering på grunn av manglende tilrettelegging.

Likestillings- og diskrimineringsombudet skal håndheve brudd på plikten, og kan blant annet pålegge retting, se § 16 første ledd. I noen tilfeller

kan brudd på plikten utløse krav på oppreising, se § 17, første ledd.

Det vises ellers til de generelle merknadene i kapittel 10.6.4.8.

#### *Til § 13 Bevisbyrde*

Paragraf 13 fastsetter regler om bevisbyrde i saker som gjelder brudd på paragrafene 4, 6, 7, 8, 9, eller 12, dvs. saker hvor det er spørsmål om det har funnet sted diskriminering i strid med bestemmelsene om direkte eller indirekte diskriminering, (§§ 4, 9 og 12), trakassering (§ 6), instruks (§ 7), eller gjengjeldelse (§ 8).

Paragrafen fastsetter såkalt delt bevisbyrde. Dette gjelder både når saken fremmes for tilsynsorganene, jf. § 16 første ledd, og for domstolene.

Delt bevisbyrde innebærer at det er den som klager som har bevisbyrden i første omgang. Det er klageren som må påvise slike omstendigheter som gir grunn til å tro at diskriminering har funnet sted. Det er likevel ikke noe krav at alle opplysninger om forhold som gir grunn til å tro at det foreligger diskriminering, kommer fra klageren. Også opplysninger som håndhevingsorganene har mottatt fra andre, eller selv har fremskaffet, kan vektlegges. Det avgjørende er at omstendighetene «gir grunn til å tro» at diskriminering har funnet sted. Det vil si at det må foreligge en presumsjon for at klageren har blitt diskriminert, basert på sakens faktiske omstendigheter. Det kreves ikke en sannsynlighetsovervekt for at diskriminering har funnet sted. Tilsvarende gjelder for saker om instruks, trakassering og gjengjeldelse.

Hvis det foreligger slike omstendigheter som gir grunn til å tro at det foreligger brudd på de nevnte bestemmelser, går bevisbyrden over på den innklagede part, dvs. den som er ansvarlig for handlingen, unnlatsen eller ytringen. For å fri seg fra anklagen om diskriminering må vedkommende sannsynliggjøre at brudd på loven ikke har skjedd. Her må det således etableres en sannsynlighetsovervekt i den innklagedes favør. Det betyr at innklagede vil ha tvilsrisikoen hvis det etter avsluttet bevisførsel fortsatt er tvil om lovbrudd har funnet sted. Det alminnelige prinsippet om fri bevisbedømmelse og utgangspunktet om at det mest sannsynlige faktum skal legges til grunn for avgjørelsen, vil også gjelde her.

I saker om gjengjeldelse etter § 8 vil spørsmålet (bevistemaet) være om en person, som følge av å ha tatt opp en sak om diskriminering, på egne eller andres vegne, eller som vitne, har blitt utsatt for gjengjeldelse fra den som påstås å ha diskriminert. Når det i slike saker anses å foreligge en presum-

sjon for (er «grunn til å tro») at det har funnet sted en gjengjeldelse i lovens forstand, vil bevisbyrden gå over på den innklagede parten. Innklagede må da sannsynliggjøre at det likevel ikke er noen årsakssammenheng mellom klagen eller vitneutsagnet og den påfølgende ugunstige behandlingen, eller at behandlingen uansett ikke i seg selv kan anses som gjengjeldelse etter § 8.

#### *Til § 14 Arbeidsgivers opplysningsplikt*

Paragraf 14 gir arbeidssøker som mener seg forbigått, rett til å kreve nærmere fastsatte opplysninger om den som ble ansatt. Vilkåret er at arbeidssøkeren mener seg forbigått i strid med reglene i § 4 eller § 12 første ledd. Arbeidsgiver vil ha en tilsvarende plikt til å gi ut disse opplysningene når en arbeidssøker krever det. Regelen kommer således bare til anvendelse i tilsettingssaker, men gjelder uansett om det dreier seg om en offentlig utlyst stilling, eller om det har vært en rent intern prosess.

Arbeidssøkeren kan kreve opplysninger om faktiske forhold om den som ble ansatt, så som utdanning, praksis og andre kvalifikasjoner. Men søkeren kan ikke kreve at arbeidsgiveren gir begrunnelse for valget eller sin vurdering av den ansattes personlige egenskaper.

Regelen er ment å gi en arbeidssøker som tror seg forbigått, en mulighet for å vurdere om det kan foreligge diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Den vil også kunne gi arbeidssøkeren et grunnlag for å oppfylle sin del av bevisbyrden etter § 13.

#### *Til § 15 Organisasjoners adgang til å opptre som fullmektig mv.*

Diskrimineringsloven hjemler et felles likestillings- og diskrimineringsapparat som skal behandle klager etter de ulike diskrimineringslovene. En person som mener seg diskriminert, vil dermed kunne ta saken opp med dette håndhevingsapparatet eller anlegge søksmål for domstolene. I begge tilfeller vil det kunne oppstå et rettshjelpsbehov.

Bestemmelsen regulerer når en organisasjon som helt eller delvis har til formål å arbeide mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne, kan brukes som fullmektig eller prosessfullmektig for den diskriminerte parten. Bestemmelsen tar utgangspunkt i § 14 i NOU-utkastet.

*Første ledd* behandler organisasjoners adgang til å opptre som fullmektig i saker for forvaltningen. Hensikten er å gjøre det enklere for klageren å påberope seg loven ettersom terskelen for å hen-

vende seg til en organisasjon vil være lavere enn for å søke advokatbistand. Begrepet «organisasjoner» brukes som en samlebetegnelse. Det forutsettes at også mindre sammenslutninger som ikke nødvendigvis har en godt oppbygget organisatorisk struktur, skal kunne opptre som fullmektig. Videre kreves det at organisasjonen helt eller delvis har til formål å arbeide mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Organisasjonens formål tillegges altså avgjørende vekt, men det må ikke stilles for strenge krav til hvor stor del av organisasjonens samlede tid som benyttes til nettopp arbeidet mot diskriminering som nevnt. En rekke ideelle organisasjoner arbeider på bred basis til støtte for flere grupper. I motsetning til forvaltningsloven § 12 kreves det ikke at fornærmede må være medlem av organisasjonen for at organisasjonen skal kunne opptre på fornærmedes vegne. Dette innebærer en utvidelse i forhold til gjeldende rett. Parten kan bruke en organisasjon som fullmektig på alle trinn i saksbehandlingen. Begrepet «fullmektig» brukes her med tilsvarende innhold som i forvaltningsloven.

*Annet ledd* behandler organisasjoners adgang til å opptre som prosessfullmektig i sivile saker for domstolene. Av annet ledd *første punktum* fremgår det at som prosessfullmektig kan brukes «en person utpekt av og med tilknytning til en organisasjon som helt eller delvis har til formål å arbeide mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.» Bestemmelsen gir således en klar lovhjemmel for at en organisasjonsrepresentant kan opptre som prosessfullmektig i saker etter diskrimineringsloven, uten at retten må ta stilling til dette fra sak til sak. Det kreves ikke at den som skal opptre som prosessfullmektig, er ansatt i eller medlem av organisasjonen, selv om dette nok vil være det vanligste. Det kreves heller ikke at prosessfullmektigen er advokat, ansatt i partens tjeneste eller i nær slekt med parten, jf. alminnelige regler om prosessfullmektig i tvisteloven. Regelen om at en organisasjonsrepresentant kan brukes som prosessfullmektig får anvendelse i saker for tingretten og lagmannsretten, men ikke i saker for Høyesterett. Her gjelder de alminnelige reglene om prosessfullmektig i tvisteloven, jf. annet ledd annet punktum.

*Tredje ledd* åpner for at retten etter en konkret vurdering kan nekte å godta en prosessfullmakt dersom det etter rettens skjønn er fare for at prosessfullmektigen ikke har tilstrekkelige kvalifikasjoner til å ivareta partens interesser på en tilfredsstillende måte. Bestemmelsen er tatt med av hensyn til parten.

*Fjerde ledd* oppstiller et krav om skriftlig orientering fra organisasjonen om prosessfullmektigens

kvalifikasjoner. Dette kravet kommer i tillegg til fullmaktskravet i tvisteloven § 3-4.

Se ellers de generelle merknadene i kapittel 12.

#### *Til § 16 Håndheving*

*Første ledd* slår fast at Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal føre tilsyn med og medvirke til at loven gjennomføres. Det vises til lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven), som gir regler for ombudets og nemndas organisering og virksomhet. Bestemmelsen i § 10 er ikke relevant for håndhevingen. Her vises det til reglene om håndheving i plan- og bygningsloven. Reglene om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) håndheves av det organet som departementet utpeker, jf. annet ledd. Bestemmelsen i § 17 om oppreisning og erstatning skal heller ikke håndheves av Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Slike krav må reises for og behandles av de ordinære domstolene. For nærmere behandling av de sivilrettslige reaksjonene vises det til kapittel 15.

Ombudets lovhåndheverrolle innebærer å avgi uttalelser i klager om brudd på lover og bestemmelser under ombudets virkeområde, og å gi råd og veiledning om dette regelverket.

Adgangen til å reagere med pålegg er forbeholdt Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Adgangen til å gi pålegg er imidlertid begrenset i to henseender. For det første kan Likestillings- og diskrimineringsnemnda ikke oppheve eller endre vedtak truffet av andre forvaltningsorganer eller gi pålegg om hvordan slik vedtaksmyndighet skal utøves for å være i overensstemmelse med diskrimineringslovgivningen, jf. diskrimineringsombudsloven § 9. I disse tilfellene kan nemnda heller ikke treffe bindende vedtak om at det foreligger brudd på diskrimineringslovgivningen, men skal i stedet gi en uttalelse om dette, jf. diskrimineringsombudsloven § 7 første ledd. For det andre er adgangen begrenset i forhold til tariffavtaler. Arbeidsretten har eksklusiv kompetanse til å treffe avgjørelser om tariffavtalers gyldighet, forståelse og beståen, jf. arbeidstvistloven (lov 5. mai 1927 nr. 1 om arbeidstvister) § 7 nr. 2 og tjenestetvistloven (lov 18. juni 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister) § 24. Likestillings- og diskrimineringsnemnda er dermed avskåret fra å treffe vedtak i slike saker og kan ikke pålegge endring av en tariffbestemmelse. Likestillings- og diskrimineringsnemnda kan imidlertid avgi en begrunnet uttalelse om hvorvidt en

tariffavtale eller tariffavtalt bestemmelse er i strid med diskrimineringslovgivningen, jf. diskrimineringsombudsloven § 10 andre ledd. Det vises ellers til de generelle merknadene i kapittel 14 og 10.2.4.11.

I *annet ledd* slås det fast at Kongen utpeker hvilket organ som skal føre tilsyn med lovens § 11 om tidsfrister for krav om universell utforming av IKT. Denne oppgaven er tenkt lagt til Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI). Dersom virksomhetene som er pålagt plikter etter lovens § 11, ikke etterlever kravene, følger det av *annet punktum* at organet kan gi pålegg om retting. Det er ikke nærmere fastsatt hva et slikt pålegg om retting kan gå ut på, men det må dreie seg om å slå fast hva som må til for at virksomhetene oppfyller kravene etter paragrafen. Det må også kunne settes en frist for når de tiltak som pålegges, skal være gjennomført. Dersom vedtak om pålegg ikke blir fulgt, åpnes det videre for at organet kan treffe vedtak om tvangsmulkt når fristen er oversittet. Tvangsmulkten skal være løpende. Den kan løpe fram til det tidspunkt pålegget er oppfylt. Det vises til de generelle merknadene i kapittel 10.5.6.5.

I *tredje ledd første punktum* er det inntatt en bestemmelse om opplysningsplikt og adgang til de aktuelle IKT-løsningene. Som ledd i å ivareta sin funksjon må det organet som Kongen utpeker, ha tilgang til opplysninger fra de virksomhetene som skal følges opp. Opplysningsplikten omfatter både offentlige og private virksomheter. Siden temaet for organets håndheving er universell utforming av IKT med brukergrensesnitt rettet mot eller stillet til rådighet for allmennheten, er det ikke gjort unntak fra offentlige organers taushetsplikt. Regler om taushetsplikt i forvaltningsloven og øvrig lovgivning vil med andre ord gå foran opplysningsplikten etter § 16 tredje ledd. Organets virksomhet reguleres av reglene i forvaltningsloven. I *annet punktum* reguleres klageinstansens adgang til å kreve opplysninger og kreve adgang til IKT-løsninger. Klageinstansens virksomhet reguleres også av reglene i forvaltningsloven.

*Fjerde ledd* fastsetter at klageadgangen må være utnyttet før en sak om gyldigheten av førsteinstansens og klageinstansenes vedtak kan reises for domstolene. Forvaltningsloven § 27 b annet punktum gjelder tilsvarende. Regelen innebærer at søksmål likevel i alle tilfelle skal kunne reises når det er gått 6 måneder fra klage første gang ble framsatt, og det ikke skyldes forsømmelse fra klagerens side at klageinstansens avgjørelse ikke foreligger.

Fjerde ledd *annet punktum* regulerer søksmålsfristen for å bringe vedtak inn for domstolene. Fris-

ten på tre måneder er begrunnet i partenes behov for forutberegnelighet og informasjon. Samtidig vil partene ha tilstrekkelig tid til å vurdere vedtaket og forberede et eventuelt søksmål. Fristen løper fra underretning om vedtaket er mottatt. På disse punktene tilsvarende bestemmelsen § 12 i diskrimineringsombudsloven.

Det er forutsatt at det bare er rettsanvendelsen som kan overprøves av domstolene.

*Femte ledd* gir rammene for fastsettelse av forskrift. Ved forskrift kan det gis nærmere rammer for tvangsmulktens størrelse, varighet og andre bestemmelser i tilknytning til fastsettelse og gjennomføring av vedtak om tvangsmulkt.

#### *Til § 17 Oppreisning og erstatning*

Paragrafen gir regler om oppreisning og erstatning ved overtredelse av loven. Bestemmelsen bygger på NOU-utkastet § 16, men er noe endret, blant annet når det gjelder skyldkravet.

*Første ledd* inneholder lovens hovedregel om reaksjoner mot diskriminering, trakassering, instruks og gjengjeldelse. Første ledd *første punktum* bestemmer at den som uaktsomt opptrer i strid med § 4, § 6 første til fjerde ledd, § 7, § 8 eller § 12, kan pålegges å betale oppreisning til fornærmede. Bestemmelsen rammer både handlinger og unnlater i strid med loven. Det er tilstrekkelig å utvise simpel uaktsomhet for å kunne ilegges oppreisningsansvar. Bruk av oppreisning er ikke begrenset til særlig grove tilfeller eller til gjentatte tilfeller. Som det fremgår av oppregningen av paragrafer i første punktum, omfattes ikke plikten til å forebygge og søke å hindre trakassering i § 6 femte ledd. Arbeidsgivere mv. som ikke oppfyller sin plikt til å forebygge og søke å hindre trakassering på arbeidsplassen, kan således ikke ilegges oppreisning for dette.

Krav om oppreisning kan bare reises av personer som har vært utsatt for brudd på loven. Det faller utenfor organisasjoners rettslige interesse å kreve oppreisning på vegne av andre (for eksempel medlemmer) for brudd på loven. Organisasjoners rettslige interesse som part i en sak er begrenset til å få fastslått om et forhold er i strid med loven. Det presiseres at en person utpekt av og med tilknytning til organisasjonen kan opptre som prosessfullmektig for en part, og således kan fremme krav om oppreisning på den diskriminerte partens vegne, jf. § 15 annet ledd.

Oppreisning kan i utgangspunktet bare pålegges skadevolder selv. Dette innebærer at det først og fremst vil være fysiske, og ikke juridiske, personer som vil hefte for eventuelle oppreisningskrav.

Oppreisning kan imidlertid ilegges juridiske personer hvis det er virksomheten selv (for eksempel ved styret) som utøver lovbruddet. Her vil de alminnelige betraktningene rundt organansvar etter skadeserstatningsloven §§ 3-5 og 3-6 komme til anvendelse.

Første ledd *annet punktum* gir retningslinjer for oppreisningsutmålingen. Utmålingen skal skje etter en rimelighetsvurdering. Retningslinjene er skjønnsmessig utformet. Det skal legges vekt på både gjerningspersonens og fornærmedes forhold i saken. At det skal tas hensyn til «omstendighetene for øvrig», viser at det skal foretas en bred helhetsvurdering av saken og av momenter som kan få betydning for saken, herunder for forholdet mellom de to partene. Styrkeforholdet mellom partene kan få betydning. Det samme gjelder saksøktets økonomi, utvist skyld og hvor grov krenkelsen har vært. Den praksis som har utviklet seg i domstolene når det gjelder erstatning for ikke-økonomisk skade i medhold av arbeidsmiljøloven §§ 15-12 og 15-14 (tidligere § 62 annet ledd og § 66 nr. 5) vil kunne gi en viss veiledning ved utmåling av oppreisningen.

*Annet ledd* regulerer arbeidsgivers oppreisningsansvar i forhold til arbeidssøker eller arbeidstaker. Annet ledd *første punktum* sier at arbeidssøker eller arbeidstaker kan kreve oppreisning uten hensyn til arbeidsgivers skyld, dvs. at arbeidsgiver har et objektivt ansvar for erstatning for ikke-økonomisk skade ved brudd på loven. Dette er en videreføring av regelen i arbeidsmiljøloven § 13-9. Det er bare arbeidsgiver som kan være ansvarssubjekt etter § 17 annet ledd første punktum. I tillegg til å være ansvarlig på objektivt grunnlag for diskriminering som vedkommende arbeidsgiver har foretatt selv, har arbeidsgiver også et objektivt oppreisningsansvar for diskriminering som er foretatt av andre personer. Dette gjelder uavhengig av hvem som har utført diskrimineringen, så lenge diskrimineringen har skjedd i arbeidslivet og har gått ut over en arbeidstaker eller en arbeidssøker. I hvilken grad arbeidsgiver kan få dekket oppreisningsbeløpet av gjerningspersonen, må avgjøres etter den alminnelige regressbestemmelsen i skadeserstatningsloven § 5-3 nr. 2. Ved vurderingen bør det blant annet legges vekt på skyldforholdene og partenes økonomiske evne. En kan i samme sak kreve oppreisning etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 17 annet ledd og erstatning for brudd på arbeidsmiljøloven § 15-7, jf. § 15-12 om usaklig oppsigelse, arbeidsmiljøloven § 14-9 om lovstridig tilsetning eller arbeidsmiljøloven § 14-2 om brudd på regelen om fortrinnsrett ved ny tilsetning, jf. tvisloven § 15-1.

Bestemmelsen i § 17 annet ledd første punktum gjelder tilsvarende for den som er eller søker om å bli medlem eller deltaker i en arbeidstaker-, arbeidsgiver- eller yrkesorganisasjon, jf. annet ledd *annet punktum*.

*Tredje ledd* omhandler erstatning for økonomisk tap. Her gjelder de alminnelige erstatningsreglene i norsk rett. Arbeidsmiljølovens erstatningsregler kan også komme til anvendelse ved brudd på diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Det vil gjelde dersom det for eksempel foreligger en usaklig oppsigelse (§ 15-7, jf. § 15-12), lovstridig midlertidig tilsetning (§ 14-9) eller brudd på reglene om fortrinnsrett ved ny tilsetning (§ 14-2), som har grunnlag i arbeidstakers nedsatte funksjonsevne. Den som har blitt diskriminert i arbeidslivet, kan i visse tilfeller forankre et eventuelt erstatningssøksmål i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, i arbeidsmiljøloven eller i begge lovene. Det er opp til fornærmede å vurdere hva som er det mest hensiktsmessige lovgrunnlaget i det enkelte tilfelle.

Krav om oppreisning og erstatning etter § 17 kan bare reises for domstolene. Likestillings- og diskrimineringsnemnda kan ikke ilegge disse reaksjonene.

Erstatnings- og oppreisningsbestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 15.3.

#### *Til § 18 Ikraftsetting*

Bestemmelsen fastsetter at loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Det er åpnet for at de enkelte bestemmelsene kan tre i kraft til forskjellig tid.

#### *Til § 19 Endringer i andre lover*

Bestemmelsen gir regler om endringer i andre lover som følge av forslaget om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne og tilgjengelighet (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven).

#### *Til nr. 1 (endringer i kommuneloven)*

Bestemmelsen i § 48 nr. 5 *tredje punktum* innebærer at det i kommunens årsberetning skal redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme formålet i diskrimineringsloven og i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Kommuneloven § 48 nr. 5 har allerede en bestemmelse om at det skal redegjøres for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling i fylkeskommunen eller kommunen og for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestilling og for å hindre forskjellsbehandling i strid med lov om likestilling mellom kjønnene.

En tilsvarende bestemmelse er inntatt i regnskapsloven §§ 3-3 sjette ledd og 3-3 a tiende ledd for private foretak med mer enn 50 ansatte. Det vises for øvrig til behandlingen av aktivitets- og rapporteringsplikt i kapittel 13.8.

*Til nr. 2 (endringer i eierseksjonsloven)*

Eierseksjonsloven § 3 a første ledd setter forbud mot i sameiets vedtekter å fastsette vilkår som kan være diskriminerende. De hensyn som loven hittil har vist til er etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn.

Diskriminering på grunn av kjønn følger likestillingsloven, uten at dette nevnes uttrykkelig i eierseksjonsloven. Lovendringen betyr at det tydeliggjøres et forbud mot å sette vilkår med hensyn til kjønn og nedsatt funksjonsevne i sameiets vedtekter.

Første ledd annet punktum fastsetter at likestillingsloven, diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven gjelder ved diskriminering i strid med de aktuelle diskrimineringsgrunnlagene i disse lovene. Det betyr blant annet at bestemmelsene om håndheving, oppreisning og erstatning mv. kommer til anvendelse dersom det i vedtektene fastsettes vilkår som er i strid med eierseksjonens § 3 a.

I eierseksjonsloven § 3 a annet ledd er diskrimineringsgrunnlaget homofil orientering erstattet med diskrimineringsgrunnlaget seksuell orientering. Begrepet seksuell orientering skal tolkes likt som etter arbeidsmiljøloven. Det vises ellers til de generelle merknadene i kapittel 16.3.5.

I eierseksjonsloven § 21 annet ledd er begrepet «funksjonshemmet» erstattet med «nedsatt funksjonsevne» slik at dette begrepet anvendes konsekvent i hele loven.

Endringene i eierseksjonsloven og de andre boliglovene er nærmere omtalt i kapittel 16.3.5.

*Til nr. 3 (endringer i regnskapsloven)*

Bestemmelsen gjelder årsberetningens innhold for små foretak. Hva som regnes som små foretak er nærmere definert i regnskapsloven § 1-6.

I § 3-3 syvende ledd er det inntatt en bestemmelse om rapporteringsplikt for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme formålet i diskrimineringsloven og i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Bestemmelsen svarer langt på vei til redegjørelsesplikten i sjette ledd om at det skal redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestilling og for å forhindre forskjellsbehandling i strid med lov om likestilling mellom kjønnene.

Bestemmelsen i § 3-3 a ellefte ledd gjelder årsberetningens innhold for regnskapspliktige som ikke er små foretak. Hva som regnes som regnskapspliktige som ikke er små foretak, er nærmere definert i regnskapsloven § 1-5. Bestemmelsen omfatter en plikt til å redegjøre for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme formålet i diskrimineringsloven og i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Bestemmelsen svarer langt på vei til redegjørelsesplikten etter § 3-3 a tidende ledd om plikt til å redegjøre for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestilling og for å forhindre forskjellsbehandling i strid med lov om likestilling mellom kjønnene.

En tilsvarende bestemmelse foreslås i kommuneloven § 48 nr. 5 for kommunene og fylkeskommunene. Det vises for øvrig til behandlingen av aktivitets- og rapporteringsplikt i kapittel 13.8.

*Til nr. 4 (endringer i husleieloven)*

De foreslåtte endringene i husleieloven § 1-8 første og annet ledd tilsvarer endringene i eierseksjonsloven § 3 a første og annet ledd. Det vises derfor til merknadene til endringene i eierseksjonsloven § 3 a.

Begrepet funksjonshemming i husleieloven § 5-4 tredje ledd er endret til nedsatt funksjonsevne slik at begrepet nedsatt funksjonsevne anvendes konsekvent i hele loven.

Endringene i boliglovene er nærmere omtalt i kapittel 16.3.5.

*Til nr. 5 (endringer i bustadbyggjelagslova)*

De foreslåtte endringene i bustadbyggjelagslova § 1-4 første og annet ledd tilsvarer endringene i eierseksjonsloven § 3 a første og annet ledd. Det vises derfor til merknadene til endringene i eierseksjonsloven § 3 a.

Se ellers de generelle merknadene i kapittel 16.3.5.

*Til nr. 6 (endringer i burettslagslova)*

De foreslåtte endringene i burettslagslova § 1-5 første og annet ledd tilsvarer endringene i eierseksjonsloven § 3 a. Det vises derfor til merknadene til endringene i eierseksjonsloven § 3 a.

Departementet har også foreslått å endre begrepet funksjonshemming til nedsatt funksjonsevne i burettslagslova § 5-11 annet ledd slik at begrepet nedsatt funksjonsevne anvendes konsekvent i hele loven.

Endringene i burettslagslova er omtalt i kapittel 16.3.5.



*Til nr. 7 (endringer i diskrimineringsloven)*

Forslaget til en ny § 3 a i diskrimineringsloven er laget etter mønster av § 3 i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

*Første ledd første punktum* gjelder offentlige myndigheters generelle aktivitetsplikt når det gjelder tiltak mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. Det er et krav at offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme lovens formål. Plikten omfatter to forhold: For det første skal myndighetene arbeide for å legge til rette for at alle skal oppnå like muligheter og rettigheter, uavhengig av etnisitet, religion mv. For det andre skal myndighetene arbeide aktivt og planmessig for å hindre diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv., jf. lovens formål § 1 første ledd.

Med «offentlige myndigheter» menes statlige, kommunale og fylkeskommunale forvaltningsorganer som utøver offentlig myndighet. Offentlige foretak eller lignende som er aktører i markedet eller som ikke utøver myndighet, omfattes ikke av aktivitetsplikten etter første ledd. Slike offentlige virksomheter vil uansett komme inn under reglene om arbeidsgivere i offentlig sektor, se paragrafens annet ledd.

*Annet ledd første punktum* gjelder aktivitetsplikt for offentlige og private arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner. Bestemmelsen gjelder for alle arbeidsgivere i offentlig sektor. For arbeidsgivere i privat sektor gjelder den bare for virksomheter som jevnlig sysselsetter mer enn 50 ansatte. Arbeidsgivers aktivitetsplikt omfatter både de fast ansatte og dem med løsere tilknytning til virksomheten.

*Annet punktum* omhandler hva aktivitetsplikten innebærer. Arbeidsgiver skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme lovens formål innenfor sin virksomhet. Aktivitetsplikten omfatter blant annet rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse, utviklingsmuligheter og beskyttelse mot trakassering. Oppregningen er ikke uttømmende, jf. ordene «blant annet».

*Annet ledd tredje punktum* pålegger arbeidslivets organisasjoner den samme aktivitetsplikten innenfor sine virkefelt. Med arbeidslivets organisasjoner menes både arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner. Organisasjonene skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for fremme lovens formål innenfor sitt virkefelt. Dette omfatter både organisasjonenes rolle som part i tariffavtaler og som interesseorganisasjon for medlemmene. Det vises for øvrig til omtale av ansvarsområdet og innholdet iplikten i kapittel 13.8.

*Tredje ledd* fastsetter en rapporteringsplikt for virksomheter som i lov er pålagt å utarbeide årsberetning. Det skal redegjøres både for tiltak som er iverksatt, og tiltak som planlegges iverksatt for å oppfylle aktivitetsplikten, jf. kapittel 13.8.5 for en nærmere omtale av innholdet i rapporteringsplikten.

*Fjerde ledd* retter seg mot offentlige myndigheter og offentlige virksomheter som ikke er pliktige til å utarbeide årsberetning. Disse skal gi tilsvarende redegjørelse i årsbudsjettet. Redegjørelsens innhold vil være den samme som følger av kravene i tredje ledd.

*Femte ledd* gjelder håndheving av rapporteringsplikten i tredje og fjerde ledd. Bestemmelsen fastslår at håndhevingsreglene i diskrimineringsombudsloven gjelder.

Likestillings- og diskrimineringsombudet skal føre tilsyn med at aktivitets- og rapporteringsplikten følges opp. Dette innebærer at Likestillings- og diskrimineringsombudet vil kunne ta initiativ overfor den ansvarlige uten at det på forhånd kan påvises brudd på noen av lovens diskrimineringsforbud.

*Til nr. 8 (endringer i diskrimineringsombudsloven)*

Etter diskrimineringsombudsloven § 1 annet ledd skal Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda føre tilsyn med og medvirke til gjennomføringen av regelverk som er listet opp i bestemmelsen.

Departementet foreslår at Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda tillegges kompetanse til å håndheve diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Dette innebærer både at Likestillings- og diskrimineringsombudet skal ha en pådriverrolle i forhold til loven, og at det er adgang til å reagere med reaksjoner mot brudd på loven. Reaksjonsadgangen er behandlet i kapittel 10.16.2 i utredningen.

For å sikre likestillings- og diskrimineringsapparatet slik håndhevingskompetanse i forhold til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven er det nødvendig med en utvidelse av diskrimineringsombudslovens virkeområde i § 1. Forslaget innebærer at dette skjer på linje med og på samme måte som for annen diskrimineringslovgivning. Se for øvrig om likestillings- og diskrimineringsapparatets håndhevingsrolle i kapittel 14.5.3.

*Til nr. 9 (endringer i arbeidsmiljøloven)*

Begrepene funksjonshemming og funksjonshemmet er erstattet med begrepet nedsatt funksjonsevne i arbeidsmiljøloven (§§ 4-1 fjerde ledd, 12-9 tredje ledd og 12-9 femte ledd). Det vises til

kapittel 9.4.8.1 om begrunnelsen for å bruke nedsatt funksjonsevne som diskrimineringsgrunnlag fremfor funksjonshemming/funksjonshemmet.

Det er også tatt inn en ny bestemmelse til i arbeidsmiljøloven § 13-1 *sjette ledd* som fastsetter at saker om diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne skal behandles etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Det vil si at slike saker ikke skal vurderes av Arbeidstilsynet etter arbeidsmiljøloven. Forslaget vil harmonisere med diskrimineringsgrunnlagene når det gjelder diskriminering på grunn av kjønn (§ 13-1 fjerde ledd) og diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (§ 13-1 femte ledd).

Plikt til individuell tilrettelegging reguleres i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 12.

Arbeidsmiljøloven § 13-5 regulerer samme rettsforhold, og foreslås dermed opphevet.

Endringene i arbeidsmiljøloven blir nærmere omtalt i kapittel 16.2.5.

Barne- og likestillingsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven).

---

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

# til lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)

### § 1 *Formål*

Lovens formål er å fremme likestilling og likeverd, sikre like muligheter og rettigheter til samfunnsdeltakelse for alle uavhengig av funksjonsevne og hindre diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.

Loven skal bidra til nedbygging av samfunns-kapte funksjonshemmende barrierer og hindre at nye skapes.

### § 2 *Virkeområde*

Loven gjelder på alle samfunnsområder med unntak av familieliv og andre forhold av personlig karakter.

Loven gjelder i riket. Med unntak av §§ 3, 9, 10, 11 og 12 gjelder loven også på Svalbard og Jan Mayen, på installasjoner og fartøy i virksomhet på norsk kontinentalsokkel og på norske skip og luftfartøyer uansett hvor de befinner seg. Kongen kan gi forskrift om anvendelsen av lovens bestemmelser i §§ 3, 9, 11 og 12 på de områdene som er nevnt i andre punktum.

Kongen gir forskrift om lovens anvendelse for utsendte arbeidstakere, jf. arbeidsmiljøloven § 1-7.

### § 3 *Aktivitets- og rapporteringsplikt*

Offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme lovens formål.

Arbeidsgivere i privat sektor som jevnlig sys-setter mer enn 50 ansatte, og arbeidsgivere i offentlig sektor skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme lovens formål innenfor sin virksomhet. Aktivitetsplikten omfatter blant annet rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse, utviklingsmuligheter og beskyttelse mot trakassering. Arbeidslivets organisasjoner har tilsvarende aktivitetsplikt innenfor sine virkefelt.

Virksomheter som i lov er pålagt å utarbeide årsberetninger, skal i årsberetningen redegjøre for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme lovens formål.

Offentlige myndigheter og offentlige virksomheter som ikke er pliktige til å utarbeide årsberetning, skal gi tilsvarende redegjørelse i årsbudsjettet.

Ved håndhevingen av tredje og fjerde ledd gjelder reglene i diskrimineringsombudsloven.

### § 4 *Forbud mot diskriminering*

Direkte og indirekte diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne er forbudt.

Med direkte diskriminering menes at en handling eller unnlattelse har som formål eller virkning at personer på grunn av nedsatt funksjonsevne blir behandlet dårligere enn andre blir, er blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon.

Med indirekte diskriminering menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som fører til at personer på grunn av nedsatt funksjonsevne stilles dårligere enn andre.

Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller dem som forskjellsbehandles, anses ikke som diskriminering etter loven her. Forskjellsbehandling i arbeidslivet må i tillegg være nødvendig for utøvelsen av arbeid eller yrke.

Forbudet mot diskriminering i paragrafen her omfatter diskriminering på grunn av funksjonsevne som er nedsatt, antas å være nedsatt, har vært nedsatt eller vil kunne bli nedsatt, samt diskriminering av en person på grunn av dennes forhold til en person med nedsatt funksjonsevne.

Det er forbudt å medvirke til brudd på diskrimineringsforbudet i paragrafen her.

Diskriminering som skyldes mangelfull fysisk tilrettelegging er uttømmende regulert i §§ 9 og 12.

### § 5 *Positiv særbehandling*

Særbehandling som bidrar til å fremme lovens formål, anses ikke som diskriminering etter loven

her. Særbehandlingen skal opphøre når formålet med den er oppnådd.

### § 6 *Forbud mot trakassering*

Trakassering på grunn av nedsatt funksjonsevne er forbudt.

Med trakassering menes handlinger, unnlater eller ytringer som virker eller har til formål å virke krenkende, skremmende, fiendtlig, nedverdiggende eller ydmykende.

Forbudet mot trakassering i paragrafen her omfatter trakassering på grunn av funksjonsevne som er nedsatt, antas å være nedsatt, har vært nedsatt eller vil kunne bli nedsatt, samt trakassering av en person på grunn av dennes forhold til en person med nedsatt funksjonsevne.

Det er forbudt å medvirke til brudd på bestemmelsen i første til tredje ledd.

Arbeidsgiver og ledelsen i organisasjoner og utdanningsinstitusjoner skal innenfor sitt ansvarsområde forebygge og søke å hindre at det skjer trakassering i strid med paragrafen.

### § 7 *Forbud mot instruks*

Det er forbudt å gi instruks om å diskriminere eller trakassere i strid med §§ 4 og 6. Det er også forbudt å gi instruks om gjengjeldelse i strid med § 8.

Det er forbudt å medvirke til brudd på bestemmelsen i første ledd.

### § 8 *Forbud mot gjengjeldelse*

Det er forbudt å gjøre bruk av gjengjeldelse overfor noen som har fremmet klage om brudd på bestemmelsene i §§ 4, 6, 7, 9 eller 12, eller som har gitt uttrykk for at klage kan bli fremmet. Dette gjelder ikke dersom klageren har opptrådt grovt uaktsomt.

Første ledd gjelder tilsvarende for vitner i en klagesak.

Det er forbudt å gjøre bruk av gjengjeldelse overfor noen som har unnlatt å følge en instruks i strid med § 7.

Det er forbudt å medvirke til brudd på forbudet mot gjengjeldelse i paragrafen her.

### § 9 *Plikt til generell tilrettelegging (universell utforming)*

Offentlig virksomhet skal arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming innenfor virksomheten. Tilsvarende gjelder for privat virksomhet rettet mot allmennheten.

Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske

forholdene slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig.

Offentlig og privat virksomhet rettet mot allmennheten har plikt til å sikre universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjon så langt det ikke medfører en uforholdsmessig byrde for virksomheten. Ved vurderingen av om utformingen eller tilretteleggingen medfører en uforholdsmessig byrde skal det særlig legges vekt på de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen, virksomhetens ressurser, tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer, hvorvidt virksomhetens alminnelige funksjon er av offentlig art, sikkerhetsmessige hensyn og vernehensyn.

Brudd på plikten til å sikre universell utforming etter tredje ledd regnes som diskriminering.

Det regnes ikke som diskriminering etter fjerde ledd dersom virksomheten oppfyller nærmere bestemmelser i lov eller forskrift om innholdet i plikten til universell utforming.

Kongen kan gi forskrift om innholdet i plikten til universell utforming på områder som ikke er omfattet av krav i eller i medhold av annet lovverk, jf. femte ledd.

### § 10 *Universell utforming av bygninger, anlegg mv.*

For bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten gjelder kravene til universell utforming i eller i medhold av plan- og bygningsloven.

### § 11 *Plikt til universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)*

Med informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) menes teknologi og systemer av teknologi som anvendes til å uttrykke, skape, omdanne, utveksle, lagre, mangfoldiggjøre og publisere informasjon, eller som på annen måte gjør informasjon anvendbar.

Nye IKT-løsninger som underbygger virksomhetens alminnelige funksjoner, og som er hovedløsninger rettet mot eller stillet til rådighet for allmennheten, skal være universelt utformet fra og med 1. juli 2011, men likevel tidligst tolv måneder etter at det foreligger standarder eller retningslinjer for innholdet i plikten. For eksisterende IKT-løsninger gjelder plikten fra 1. januar 2021. Plikten omfatter ikke IKT-løsninger der utformingen reguleres av annen lovgivning.

Organet utpekt etter § 16 annet ledd kan gi dispensasjon fra plikten etter annet ledd dersom det foreligger særlig tungtveiende grunner.

Kongen skal gi forskrifter med nærmere bestemmelser om avgrensning av virkeområdet og innholdet i plikten til universell utforming etter denne paragrafen.

### § 12 *Plikt til individuell tilrettelegging*

Arbeidsgiver skal foreta rimelig individuell tilrettelegging av arbeidsplass og arbeidsoppgaver for å sikre at en arbeidstaker eller arbeidssøker med nedsatt funksjonsevne kan få eller beholde arbeid, ha tilgang til opplæring og annen kompetanseutvikling samt utføre og ha mulighet til fremgang i arbeidet på lik linje med andre.

Skole- og utdanningsinstitusjon skal foreta rimelig individuell tilrettelegging av lærested og undervisning for å sikre at elever og studenter med nedsatt funksjonsevne får likeverdige opplærings- og utdanningsmuligheter.

Kommunen skal foreta rimelig individuell tilrettelegging av barnehagetilbud for å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får likeverdige utviklings- og aktivitetsmuligheter.

Kommunen skal foreta rimelig individuell tilrettelegging av tjenestetilbud etter sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven av varig karakter for den enkelte, for å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne får et likeverdig tilbud.

Plikten etter første til fjerde ledd omfatter ikke tilrettelegging som innebærer en uforholdsmessig byrde. Ved vurderingen av om tilretteleggingen medfører en uforholdsmessig byrde skal det særlig legges vekt på de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen, virksomhetens ressurser og tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer.

Brudd på plikten til individuell tilrettelegging etter første til femte ledd regnes som diskriminering.

### § 13 *Bevisbyrde*

Hvis det foreligger omstendigheter som gir grunn til å tro at det har funnet sted brudd på bestemmelsene i §§ 4, 6, 7, 8, 9 eller 12, skal det legges til grunn at brudd har funnet sted hvis ikke den som er ansvarlig for handlingen, unnlåtelsen eller ytringen, sannsynliggjør at det likevel ikke har funnet sted slikt brudd.

### § 14 *Arbeidsgivers opplysningsplikt i ansettelsesaker*

Arbeidssøker som mener seg forbigått i strid med § 4 eller § 12 første ledd, kan kreve at arbeidsgiveren skriftlig opplyser om utdanning, praksis eller andre klart konstaterbare kvalifikasjoner for arbeidet hos den som ble ansatt.

### § 15 *Organisasjoners adgang til å opptre som fullmektig mv.*

Som fullmektig i forvaltningssak etter loven her kan brukes en organisasjon som helt eller delvis har til formål å arbeide mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne.

Som prosessfullmektig i saker for domstolene etter loven her kan brukes en person utpekt av og med tilknytning til en organisasjon som helt eller delvis har til formål å arbeide mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Dette gjelder ikke for Høyesterett.

Retten kan nekte å godta en prosessfullmakt hvis det etter rettens skjønn er fare for at prosessfullmektigen ikke har tilstrekkelige kvalifikasjoner til å ivareta partens interesser på en tilfredsstillende måte.

En prosessfullmektig skal ved siden av fullmakt som nevnt i tvisteloven § 3-4 til samme tid fremlegge skriftlig orientering fra organisasjonen om prosessfullmektigens kvalifikasjoner.

### § 16 *Håndheving*

Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal med unntak av §§ 10 og 11 føre tilsyn med og medvirke til gjennomføringen av loven her, jf. diskrimineringsombudsloven. Krav etter § 17 reises for de alminnelige domstolene.

Kongen utpeker hvilket organ som skal føre tilsyn med at kravene i § 11 overholdes. Organet kan gi pålegg om retting mot en virksomhet som ikke oppfyller kravene gitt i eller i medhold av § 11 annet ledd, og kan treffe vedtak om tvangsmulkt for å sikre gjennomføring av pålegg dersom fristen for å etterkomme pålegget er oversittet. Reglene i diskrimineringsombudsloven § 8 første til tredje ledd gjelder tilsvarende.

Organet utpekt etter annet ledd kan kreve de opplysningene som er nødvendige for å gjennomføre sine oppgaver etter loven, samt kreve adgang til IKT-løsninger som nevnt i § 11. Det samme gjelder klageinstansen ved klage over vedtak etter annet ledd.

Søksmål om gyldigheten av vedtak truffet av organet utpekt etter annet ledd eller klageinstansen må reises innen tre måneder etter at underretning om vedtaket er mottatt. Vedtak etter annet ledd kan ikke bringes inn for domstolene uten at klageadgangen er utnyttet og klagen er avgjort.

Kongen kan gi forskrift om regler om tvangsmulkten etter annet ledd, herunder om tvangsmulktens størrelse, varighet og andre bestemmelser om fastsettelse og gjennomføring.

### § 17 Oppreisning og erstatning

Den som uaktsomt opptrer i strid med § 4, § 6 første til fjerde ledd, § 7, § 8 eller § 12, kan pålegges å betale oppreisning til fornærmede. Oppreisningen fastsettes til det beløpet som finnes rimelig under hensyn til partenes forhold og omstendighetene for øvrig.

Arbeidssøker eller arbeidstaker kan kreve oppreisning for overtredelse av § 4, § 6 første til fjerde ledd, § 7 eller § 8 i arbeidslivet uten hensyn til arbeidsgivers skyld. Arbeidstaker-, arbeidsgiver- og yrkesorganisasjoner har tilsvarende ansvar overfor den som søker om å bli eller er medlem eller deltaker i organisasjon.

Erstatning for økonomisk tap som følge av brudd på loven her kan kreves etter alminnelige erstatningsregler.

### § 18 Ikrafttredelse

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelser til ulik tid.

### § 19 Endringer i andre lover

Med virkning fra lovens ikrafttredelse gjøres følgende endringer i andre lover:

1. I lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner gjøres følgende endringer:

§ 48 nr. 5 tredje punktum skal lyde:

Det skal også redegjøres for tiltak som er iverksatt, og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestilling og for å hindre forskjellsbehandling i strid med *likestillingsloven*, samt for å fremme formålet i *diskrimineringsloven* og i *diskriminerings- og tilgjengelighetsloven*.

2. I lov 23. mai 1997 nr. 31 om eierseksjoner gjøres følgende endringer:

§ 3 a første og annet ledd skal lyde:

I vedtektene kan det ikke settes vilkår for å være sameier som tar hensyn til *kjønn*, etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion, livssyn eller *nedsatt funksjonsevne*. Slike omstendigheter kan ikke regnes som saklig grunn til å nekte godkjenning av en sameier eller bruker av eiendommen eller tillegges vekt ved bruk av eventuell forkjøpsrett. Ved slik diskriminering gjelder *likestillingsloven*, *diskrimineringsloven* og *diskriminerings- og tilgjengelighetsloven*.

I vedtektene kan det heller ikke settes vilkår for å være sameier som tar hensyn til *seksuell* orientering. Slike omstendigheter kan ikke regnes som

saklig grunn til å nekte godkjenning av en sameier eller bruker av eiendommen eller tillegges vekt ved bruk av eventuell forkjøpsrett.

§ 21 annet ledd skal lyde:

En sameier kan med styrets godkjenning gjennomføre tiltak på fellesarealene som er nødvendige på grunn av sameierens eller husstandsmedlemmenes *nedsatte funksjonsevne*. Godkjenning kan ikke nektes uten saklig grunn.

3. I lov 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap mv. gjøres følgende endringer:

Nytt § 3-3 syvende ledd skal lyde:

*Foretak som jevnlig sysselsetter mer enn 50 ansatte, skal redegjøre for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme formålet i diskrimineringsloven og i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.*

Nåværende § 3-3 syvende og åttende ledd blir nytt åttende og niende ledd.

Nytt § 3-3a ellefte ledd skal lyde:

*Foretak som jevnlig sysselsetter mer enn 50 ansatte, skal redegjøre for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme formålet i diskrimineringsloven og i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.*

Nåværende § 3-3a ellefte og tolvte ledd blir nytt tolvte og trettende ledd.

4. I lov 26. mars 1999 nr. 17 om husleieavtaler gjøres følgende endringer:

§ 1-8 første og annet ledd skal lyde:

Ved utleie av husrom kan det ikke tas hensyn til *kjønn*, etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion, livssyn eller *nedsatt funksjonsevne*. Slike omstendigheter kan ikke regnes som saklig grunn til å nekte opptak i husstand, framleie, personskifte eller tillegges vekt ved opphør av leieforholdet. Ved slik diskriminering gjelder *likestillingsloven*, *diskrimineringsloven* og *diskriminerings- og tilgjengelighetsloven*.

Ved utleie av husrom kan det heller ikke tas hensyn til *seksuell* orientering. Slike omstendigheter kan ikke regnes som saklig grunn til å nekte opptak i husstand, framleie, personskifte eller tillegges vekt ved opphør av leieforholdet.

§ 5-4 tredje ledd skal lyde:

Leier av bolig kan med utleierens godkjenning gjennomføre tiltak på eiendommen som er nødvendige på grunn av leierens eller husstandsmedlem-

mers *nedsatte funksjonsevne*. Leier av lokale kan med utleierens godkjenning sette opp vanlige skilter, markiser o.l. Godkjenning etter første og annet punktum kan ikke nektes uten saklig grunn.

5. I lov 6. juni 2003 nr. 38 om bustadbyggjelag gjøres følgende endringer:

§ 1-4 første og annet ledd skal lyde:

(1) I vedtektene kan det ikkje setjast vilkår for å vere andelseigar som tek omsyn til *kjønn*, etnisitet, nasjonalt opphav, avstamming, hudfarge, språk, religion, livssyn eller *nedsatt funksjonsevne*. Slike omstende kan ikkje reknast som sakleg grunn til å nekte godkjenning av ein andelseigar eller ha vekt ved tildeling av bustad. Ved slik diskriminering gjeld *likestillingsloven*, *diskrimineringsloven* og *diskriminerings- og tilgjengelighetsloven*.

(2) I vedtektene kan det heller ikkje setjast vilkår for å vere andelseigar som tek omsyn til *seksuell* orientering. Slike omstende kan ikkje reknast som sakleg grunn til å nekte godkjenning av ein andelseigar eller ha vekt ved tildeling av bustad.

6. I lov 6. juni 2003 nr. 39 om burettslag gjøres følgende endringer:

§ 1-5 første og annet ledd skal lyde:

(1) I vedtektene kan det ikkje setjast vilkår for å vere andelseigar som tek omsyn til *kjønn*, etnisitet, nasjonalt opphav, avstamming, hudfarge, språk, religion, livssyn eller *nedsatt funksjonsevne*. Slike omstende kan ikkje reknast som sakleg grunn til å nekte godkjenning av ein andelseigar eller brukar eller ha vekt ved bruk av forkjøpsrett. Ved slik diskriminering gjeld *likestillingsloven*, *diskrimineringsloven* og *diskriminerings- og tilgjengelighetsloven*.

(2) I vedtektene kan det heller ikkje setjast vilkår for å vere andelseigar som tek omsyn til *seksuell* orientering. Slike omstende kan ikkje reknast som sakleg grunn til å nekte godkjenning av ein andelseigar eller brukar eller ha vekt ved bruk av forkjøpsrett.

§ 5-11 annet ledd skal lyde:

(2) Ein andelseigar kan med godkjenning frå styret gjennomføre tiltak på eigedomen som trengst på grunn *nedsatt funksjonsevne* hos ein brukar av bustaden. Godkjenning kan ikkje nektast utan sakleg grunn.

7. I lov 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. gjøres føl-

gende endringer:

Ny § 3 a skal lyde:

### § 3 a Aktivitets- og rapporteringsplikt

*Offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme lovens formål.*

*Arbeidsgivere i privat sektor som jevnlig sysselsetter mer enn 50 ansatte, og arbeidsgivere i offentlig sektor skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme lovens formål innenfor sin virksomhet. Aktivitetsplikten omfatter blant annet rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse, utviklingsmuligheter og beskyttelse mot trakassering. Arbeidslivets organisasjoner har tilsvarende aktivitetsplikt innenfor sine virkefelt.*

*Virksomheter som i lov er pålagt å utarbeide årsberetninger, skal i årsberetningen redegjøre for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme lovens formål.*

*Offentlige myndigheter og offentlige virksomheter som ikke er pliktige til å utarbeide årsberetning, skal gi tilsvarende redegjørelse i årsbudsjettet.*

*Ved håndhevingen av tredje og fjerde ledd gjelder reglene i diskrimineringsombudsloven.*

8. I lov 10. juni 2005 nr. 40 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda gjøres følgende endringer:

§ 1 annet ledd skal lyde:

Ombudet og nemnda skal føre tilsyn med og medvirke til gjennomføringen av følgende regelverk:

1. Lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene, hvis ikke annet fremgår av denne loven.
2. Lov 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv., hvis ikke annet fremgår av denne loven.
3. *Lov .. om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne, hvis ikke annet fremgår av denne loven.*
4. Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern kapittel 13, med unntak av § 13-1 tredje ledd og § 13-8.
5. Lov 23. mai 1997 nr. 31 om eierseksjoner § 3a annet ledd.
6. Lov 26. mars 1999 nr. 17 om husleieavtaler § 1-8 annet ledd.
7. Lov 6. juni 2003 nr. 38 om bustadbyggjelag § 1-4 annet ledd.
8. Lov 6. juni 2003 nr. 39 om burettslag § 1-5 annet ledd.

9. I lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. gjøres følgende endringer:

§ 4-1 fjerde ledd skal lyde:

(4) Atkomstveier, sanitæranlegg, arbeidsutstyr mv. skal så langt det er mulig og rimelig være utformet og innrettet slik at arbeidstakere med *nedsatt funksjonsevne* kan arbeide i virksomheten.

§ 12-9 tredje ledd første punktum skal lyde:

Dersom barnet har kronisk sykdom, langvarig sykdom eller har *nedsatt funksjonsevne* og det derfor er en markert økning av risikoen for at arbeidstaker får fravær fra arbeidet, har arbeidstaker rett til fri etter første ledd i inntil 20 dager hvert kalenderår.

§ 12-9 femte ledd annet punktum skal lyde:

Det samme gjelder hvis det er to om omsorgen, men en av dem er langvarig avskåret fra tilsynet med barnet på grunn av *nedsatt funksjonsevne*, innleggelse i helseinstitusjon som langtidspasient eller tilsvarende forhold.

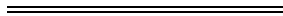
§ 13-1 første ledd skal lyde:

(1) Direkte og indirekte diskriminering på grunn av politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon, seksuell orientering eller alder er forbudt.

§ 13-1 nytt sjettede ledd skal lyde:

(6) Ved diskriminering på grunn av *nedsatt funksjonsevne* gjelder diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

§ 13-5 oppheves.











Offentlige etater kan bestille flere eksemplarer fra:  
Departementenes servicesenter  
Post og distribusjon  
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no  
Telefaks: 22 24 27 86

Abonnement, løssalg og pris fåes ved henvendelse til:  
Akademika AS  
Avdeling for offentlige publikasjoner  
Postboks 84 Blindern  
0314 OSLO  
E-post: offpubl@akademika.no  
Telefon: 22 18 81 00  
Telefaks: 22 18 81 01  
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på Internett:  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: Lobo Media AS – 04/2008 – opplag 3000

