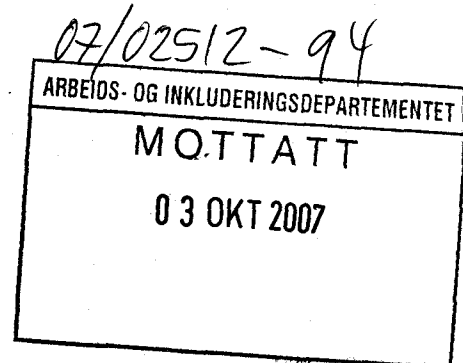




Advokatforeningen



Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

Også sendt pr. e-post til postmottak@aid.dep.no

Deres ref: 200702512 Vår ref: #57399v1/th-th

Saksbehandler: Trude Hafslund
th@jus.no T +47 22 03 50 61

02.10.2007

Høringsuttalelse - forslag om innføring av tidsfrister for krav om universell utforming av ikt i ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov

Vi viser til departementets høringsbrev av 4. juli 2007 vedrørende ovennevnte høring.

Det er en prioritert oppgave for Advokatforeningen å drive rettspolitisk arbeid gjennom høringsuttalelser. Advokatforeningen har derfor en rekke lovutvalg inndelt etter fagområder. I våre lovutvalg sitter advokater med særskilte kunnskaper innenfor det aktuelle fagfelt og hvert lovutvalg består av advokater med ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse innenfor fagområdet. Arbeidet i lovutvalgene er frivillig og ulønnet.

Advokatforeningen ser det som sin oppgave å være en uavhengig høringsinstans med fokus på rettssikkerhet og på kvaliteten av den foreslåtte lovgivningen.

I saker som angår advokaters rammevilkår vil imidlertid regelendringen også bli vurdert opp mot advokatbransjens interesser. Det vil i disse tilfellene bli opplyst at vi uttaler oss som en berørt bransjeorganisasjon og ikke som et uavhengig ekspertorgan. Årsaken til at vi sonder mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som et uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen.

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan. Saken er forelagt lovutvalget for IKT og personvern. Lovutvalget består av Eva Ingrid Jarbekk (leder), Mette Borchgrevink, Terje Lundebj Michaelsen, Cathrine Murstad og Kaare Magnus Risung.

Advokatforeningen avgir følgende høringsuttalelse:

Innledning

Manglende tilgjengelighet kan, som departementet påpeker, ekskludere store befolkningsgrupper fra deltakelse i informasjonssamfunnet. På denne bakgrunn har myndighetene ønsket å innføre tidsfrister for universell utforming av IKT på samme måte som for bygninger. Dette er prisverdig, og det bør være målsetning at IKT rettet mot allmennheten bør kunne benyttes av så mange som mulig.

Advokatforeningens merknader er knyttet opp mot høringsutkastets enkelte punkter. Vår holdning til forslaget kan oppsummeres som følger:

- Definisjonen av IKT, og reglenes virkeområde, er for uklar.
- Dersom det er hensikten å stille krav til brukergrensesnitt, bør dette sies klart.
- Dette vil medføre at de konkrete kravene som skal hjemles i forskrifter til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven ikke vil få god nok lovhjemmel.
- Fordi kravene er uklare og lite konkrete, er det vanskelig å uttale seg om de foreslåtte tidsfrister.
- Kravene bør konkretiseres før man kan ta stilling til tidsfristene.
- Dersom økt tilgjengelighet kan gå ut over viktige personverninteresser, bør det vurderes en unntaksregel for å sikre personvernet.

Til 4. Definisjon av IKT

Dersom en IKT-løsning faller inn under definisjonen, betyr dette at hovedregelen i § 9 første ledd til den foreslåtte diskriminerings- og tilgjengelighetslov gjelder. Definisjonen må sees i sammenheng med § 9 tredje ledd, som sier at plikten til universell utforming gjelder *"så langt det ikke medfører en uforholdsmessig byrde for virksomheten"*.

Manglende etterlevelse av plikten regnes som diskriminering i strid med loven. Det er foreslått delt bevisbyrde i diskrimineringssaker om brudd på plikten til generell tilrettelegging/universell utforming. Konsekvensene av pliktbrudd kan medføre ansvar, både oppreisnings- og erstatningsansvar, jf. § 16. Konsekvensene ved pliktbrudd kan være betydelige, og det må derfor stilles krav om klar lovhjemmel for kravene. Kravene må derfor konkretiseres.

§ 9 forutsetter stor grad av skjønn. Dette gir en usikker og lite forutberegnelig rettsstilstand: Eksempelvis: Hvor dyr må universell utforming være før plikten bortfaller, hvor mange er "flest mulig" og hvem som skal foreta avgrensningene. Det er derfor viktig at IKT er definert slik at det er klart når reglene gjelder. Det er uheldig med uklarhet både på reglenes virkeområde og mht. reglenes innhold.

Vi er enige i at IKT bør få en definisjon ut fra funksjonalitet og at det bør gjøres uavhengig av teknologityper. Etter forslaget skal IKT defineres som følger:

"Med informasjons- og kommunikasjons (IKT) menes teknologi og systemer av teknologi som anvendes til å skape, omdanne, utveksle, mangfoldiggjøre og publisere informasjon i form av tekst, lyd bilder og/eller tall. IKT er avgrenset fra teknologi og systemer av teknologi hvor hovedfunksjonen ikke er tilegnelse,"

"Definisjonen skal forstås slik at billettautomater og køsystemer knyttet til generell kundebehandling, reiseinformasjon og transport, omfattes av rettskravet på universell utforming av IKT."

Dette er en definisjon som er delvis overlappende og selvmotsigende. Det er lovteknisk uheldig at den har både en positiv og negativ avgrensning. Definisjonen er vanskelig å forstå og er meget uklar, både med hensyn til hva som er i kjerneområdet for bestemmelsen, og hva som faller utenfor.

Dersom det er hensikten å stille krav til brukergrensesnitt, bør dette sies klart.

”Hovedfunksjon” bør også defineres i loven.

Det er rimelig å kreve at brukergrensesnittet utformes slik at så mange som mulig kan nyttiggjøre seg IKT-løsningene, og at brukergrensesnittet utformes slik at personer med ulike funksjonshemninger kan bruke løsningene.

Vi antar at forslaget sikter til grensesnittet, og ikke til billettautomater som sådan, selv om dette er nevnt i høringsutkastet. Andre eksempler på IKT som faller inn under reglens virkeområde er ifølge høringsutkastet:

- PC’er som skal utplasseres i offentlige bibliotek.
- Nettsider rettet mot allmennheten, nettaviser og det offentliges egne nettsider er eksempler. Tekniske løsninger må legges til rette for at teksting/tegnspråking skal være mulig, ifølge høringsutkastet. Samtidig er utkastet uklar på om forslaget skal hjemle krav til teksting eller tegnspråktolkning av alle TV-programmer. Dette kan i stor grad løses ved tredjeparts programvare. Det finnes allerede prinsipper for hvordan nettsider lages, som gjør at allerede eksisterende tekst-til-tale programmer kan lese opp nettsiden.
- Nettsider leses, og brukeren må ha et visst syn og leseevne for å tilegne seg innholdet på nettsiden. Dersom slike nettsider skal ha universell tilgjengelighet, må de enten utstyres med blindeskrift eller en form for taletjeneste som leser opp teksten. Det fremgår ikke av høringsutkastet om dette vil være kravet, eller om det er tilstrekkelig at bruker har mulighet for varierende skriftstørrelse. Forskjellen for de som skal følge reglene er meget store, og det er uheldig at departementet i høringsutkastet ikke har reflektert over dette.

Den foreslåtte definisjonen er lite dekkende for departementets intensjon og fremstår som misvisende. Også avgrensningen mot hva IKT ikke skal omfatte bidrar lite til å avklare eller avgrense reglens virkeområde.

Ifølge høringsutkastet skal IKT og universell utforming presiseres nærmere i **forskrift**. Dersom den foreslåtte lovhjemmelen skal hjemle konkrete krav til IKT, anser vi at definisjonen bør presiseres og gjøres mer konkret. Dette kan for eksempel gjøres ved å stille krav til grensesnittet.

Avgrensningen av lovens virkeområde mot embedded eller integrert IKT bør også klargjøres.

Vi frykter at spørsmålet om hvorvidt det foreligger en *plikt* til universell utforming i realiteten vil bli avgjort ut fra den uforholdsmessighetsvurderingen § 9 gir anvisning på. Erfaringene med personopplysningsloven viser etter vårt syn klart hvor uheldig det er når både lovens virkeområde og reglens utforming er uklare, og hvor de plikter og rettigheter som kan utledes av loven i realiteten beror på en bredere interesseavveining personvern hensyn og andre legitime hensyn. Det er Advokatforeningens syn at det må være et minstekrav at reglens virkeområde er beskrevet på en logisk og konkret måte, slik at det blir klart hva som faller innenfor kravene og hva som faller utenfor. Slik lovutkastet er utformet, er vi også i tvil om dette er klart nok til å kunne hjemle konkrete krav i forskriften. Dette beror på hvilke krav forskriften vil gi, dersom forskriftene skal gi krav om teksting av TV-programmer eller tegnspråkteksting, krever dette en helt annen og klar lovhjemmel

enn forslaget.

Ulike funksjonshemninger kan medføre innbyrdes motstridende behov. Det er derfor viktig at kravene er konkretisert før tidsfrister kan settes.

Vi mener også at begrepet "hovedløsning" i § 9 bør gis en IKT-relatert definisjon.

Konklusjon: Den foreslåtte definisjon av IKT er ikke dekkende for det virkeområde som departementet har til hensikt å regulere. Dersom forslaget blir vedtatt, vil kravene neppe kunne anses å ha tilstrekkelig klar og god lovhjemmel, slik legalitetsprinsippet krever.

Til pkt 5. Lovforankring av tidsfrister

Vi har ingen merknader til at forslaget lovmessig forankres i ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov.

Til pkt 6. Virkeområde for plikten

IKT-løsninger rettet mot allmennheten er pliktsubjektet, og dette omfatter både offentlig og privat virksomhet. Dette er en god målsetning, men pliktene dette medfører krever bedre hjemmel enn forslaget vil gi, jf. merknader til pkt. 4 ovenfor.

Til pkt 7. Tidsfrister og utarbeidelse av standarder/retningslinjer

1. januar 2011 er foreslått som **tidsfrist** for universell utforming av ny IKT (neste løsningsversjon), og 1. januar 2021 er tidsfristen for all eksisterende IKT. Vi kan ikke anbefale slike tidsfrister basert på de uklare kravene. Det fremgår at departementet kan gi forskrifter som konkretiserer kravene. Dette bør gjøres først, deretter bør tidsfristene settes.

Samtidig anbefaler vi at det offentlige selv går foran med et godt eksempel og gjennomfører universell utforming av all IKT rettet mot allmennheten.

I utredningens side 9 erkjennes det at det må utarbeides nødvendige **standarder/retningslinjer** for aktuelle teknologiområder, og at dette må gjøres før man kan innføre krav om universell utforming av ny IKT rettet mot allmennheten. AID og FAD tar til etterretning konsekvensutredningens standpunkt om at nødvendige standarder/retningslinjer vil kunne utarbeides innen 18 til 24 måneder. Vi antar at dette gjelder norske standarder. Norge har imidlertid forpliktelser etter EØS-avtalen, og kan derfor ikke innføre tekniske handelshindringer, som særnorske standarder vil være. Standardiseringsarbeidet bør derfor gjøres på europeisk eller globalt nivå, noe som tar lenger tid

Det fremgår av høringsnotatet side 10 at man ikke ønsker å stille krav som gjør det vanskelig å importere IKT-løsninger. *"Konsekvensanalysen fremhever at dette framstår som en fordreid problemstilling. En blander her sammen lovhjemling av hvilke prinsipper som skal være styrende for å fremme økt tilgjengelighet og hvilke standarder/retningslinjer som i praksis skal fastsettes i form av forskrift, rundskriv og/eller veiledninger."*

Som følge av legalitetsprinsippet må inngrep i borgernes rettssfære hjemles i lov. Dette betyr at kravene, og ikke bare prinsippene, må hjemles i lov. Det er rettslig sett

uholdbart kun å lovhjemle prinsipper, og legge alle kravene i forskrifter. Konsekvensanalysen har ikke sett sammenhengen med § 9 og har heller ikke lagt vekt på legalitetsprinsippets krav om klar lovhjemmel for krav som forplikter borgerne. Rundskriv og veiledninger kan ikke hjemle krav rettet mot borgerne.

Til 8.2 Håndhevingsmyndighet

Det må anses nærmest umulig å håndheve kravene slik høringsforslaget er utformet. Under forutsetning av at kravene blir formulert slik legalitetsprinsippet krever, må håndhevingsmyndigheten legges til et organ med IKT-kompetanse. Likestillings- og diskrimineringsombudet er ikke bemannet med tanke på en slik kompetanse. Det nye forvaltningsorganet som er planlagt under Fornyings- og administrasjonsdepartementet kan være et egnet organ dersom det tilføres kompetanse på tilsynsvirksomhet.

Til 8.3 Reaksjoner ved brudd

Saksbehandlingen ved enkeltvedtak i forvaltningen er ikke gjenstand for den grundige kontradiksjon og andre rettssikkerhetsgrunnsetninger som gjelder for saker som behandles i domstolene. Håndhevingsmyndighetene bør derfor uansett få hjemmel til å fatte enkeltvedtak. Når det gjelder mulighetene for å ilegge tvangsmulkt antar vi at en slik hjemmel kan være hensiktsmessig på likestillings- og diskrimineringsområdet. Vi kan imidlertid ikke støtte forslaget til at forvaltningsorganet skal ha en slik hjemmel slik lovutkastet nå er formulert. Vi viser her til de betydelige rettssikkerhetsproblemer som tidligere er drøftet.

Når enkeltvedtak påklages, bør klagen automatisk gis oppsettende virkning, slik at vedtaket ikke trer i kraft før det er behandlet av klageinstansen. Dette anses nødvendig av hensyn til rettssikkerheten som må ta hensyn til det store spillerom det er for det skjønne forvaltningsorganet skal utøve.

Til 8.4 Dispensasjonsmyndighet

Selv om lovforslaget er begrenset til IKT-løsninger rettet mot allmennheten, kan det tenkes utilsiktede følger: PC-er som skal utplasseres i offentlige bibliotek skal ha universell utforming. Resultatet av et slikt krav kan være færre PC-er i bibliotekene, noe som vil gå ut over "de mange" og heller ikke tjene dem som nyter godt av universell utforming. Det kan derfor være behov for en dispensasjonshjemmel.

Denne må utformes og praktiseres slik at den ikke fører til konkurransemessige eller andre typer forskjellsbehandling mellom aktørene.

Personvern og informasjonssikkerhet

Høringsutkastet har ingen vurderinger av konsekvenser for personvernet og informasjonssikkerhet, personvern er kun nevnt som eksempel på at det kan være behov for dispensasjonshjemmel. Vi antar at krav til universell utforming i visse tilfeller kan redusere personvernet, eksempelvis kan minibanker med særlig stor skrift medføre risiko for utilsiktet spredning av personopplysninger. Dette illustrerer at økt tilgjengelighet for de få reduserer personvernet for de mange. Det må derfor legges opp til "både-og-løsninger" der det er mulig.

Det er en svakhet at hensynet til personvernet ikke er vurdert. På denne bakgrunn vil

nødvendig av hensyn til personvern og informasjonssikkerhet.

8.5 Informasjon og veiledning

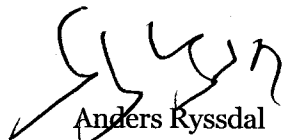
Uklare krav forutsetter god veiledning fra det offentlige. De som er forpliktet etter loven har imidlertid behov for forutberegnelighet, og informasjon vil ikke alltid være tilstrekkelig. Det bør derfor vurderes mulighet for at forvaltningsetaten kan gi bindende forhåndsuttalelse, slik ligningsmyndighetene kan.

8.6 Begrensninger i domstolenes prøvingsadgang

Høringsutkastet foreslår at domstolene kun skal behandle rettsanvendelsen. Det er fullt mulig å ha sakkyndige dommere med IKT-kompetanse, eller IKT-sakkyndige vitner. Hensynet til rettssikkerheten tilsier at alle sider ved et forvaltningsvedtak bør kunne overprøves av domstolene, og ikke bare rettsanvendelsen. Dette er spesielt viktig ved de skjønnsmessige avveieringer som skal gjøres etter § 9, og spesielt dersom den uklare definisjonen av IKT blir stående.

Tre måneders søksmålsfrist, som foreslått, anses unødvendig kort.

Vennlig hilsen



Anders Ryssdal
leder