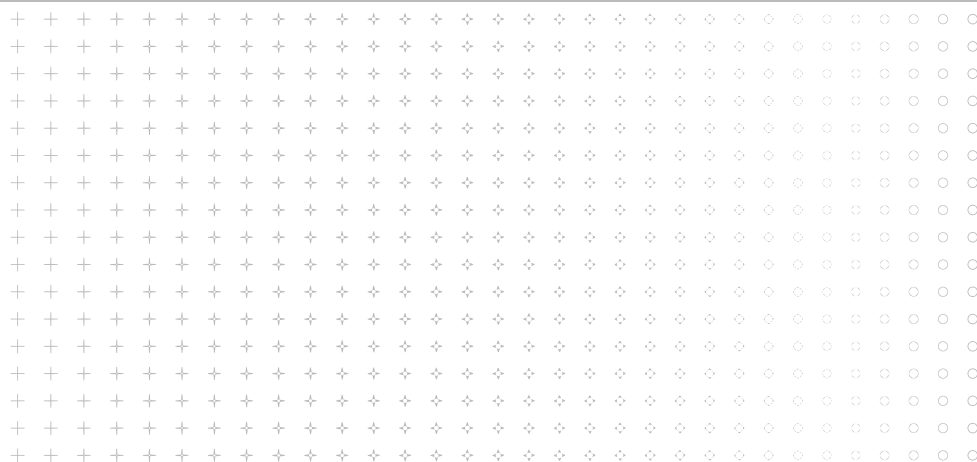


CRPD: Rett til tilgang til informasjon, varer og tjenester

Innspill til norske myndigheter



Likestillings- og
diskrimineringsombudet



Innhold

1 Innledning	4
2 Problemstilling	7
3 Forpliktelsene etter CRPD	8
3.1. Artikkel 9	8
3.2 Artikkel 19	8
3.3 Artikkel 5 og artikkel 2	9
3.4 CRPDs vern av tilgang til informasjon, varer og tjenester	10
4 Nasjonal rett – Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven	13
5 Diskriminerings- og tilgjengelighetslovens vern av tilgang til informasjon, varer og tjenester	15
6 Myndighetenes strategi og planer	17
7 En samlet vurdering av nasjonal rett, strategi og planer opp mot CRPD	19
8 Eksempler fra andre land	22
9 Konklusjon og anbefaling	23

1. Innledning

Norge fikk relativt sent et helhetlig forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (DTL) trådte i kraft i 2009 og innførte et forbud mot direkte og indirekte diskriminering, samt en plikt til generell tilrettelegging (universell utforming) og individuell tilrettelegging.¹ Individuell tilrettelegging er en særskilt plikt til tilrettelegging på fire utvalgte samfunnsområder, der en person har en varig tilknytning til og er kjent med pliktsubjektet.

Til tross for dette lovverket mottar LDO stadig henvendelser om funksjonshemmede som ikke har tilgang til informasjon, varer og tjenester. LDO får ofte henvendelser om hørselshemmede som ikke får med seg informasjon på offentlige møter fordi arrangørene ikke benytter tegnspråktolk, bevegelseshemmede og utviklingshemmede som avvises og kjøres fra av drosjer, busser og tog, eller synshemmede som ikke finner riktig rom på hotell eller ikke kan benytte selvbetjeningsautomater. Mange forteller om episoder der de ikke har hatt tilgang til varer i butikker, ikke fått forsynt seg av buffeten på restaurant, ikke har fått kjøpt billett til toget, eller ikke funnet riktig perrong på togstasjonen. LDO mottar også flere historier der funksjonshemmede er blitt møtt med avvisning og liten forståelse når de har bedt om assistanse til slike dagligdagse gjøremål som eksemplene over omtaler.

Flere land, slik som blant annet Storbritannia, Australia og USA, har i mange år hatt en tilretteleggingsplikt av en proaktiv karakter. Alle virksomheter som tilbyr varer, service og tjenester skal planlegge for at alle mennesker skal kunne benytte seg av tilbudet og ha tilgang til varen og tjenesten. Funksjonshemmede skal heller ikke behandles dårligere på grunn av forhold som er knyttet til nedsatt funksjonsevne. Bakgrunnen er at mange mennesker er avhengig av bistand eller at et tilbud tilpasses for at de skal kunne nyttiggjøre seg det som tilbys hos virksomheten, ta del i arrangementet eller få tilgang til tjenesten.

Eksempler på dette kan være at hørselshemmede også skal ha all informasjon som gis i forsamlinger, de skal se brannalarmer på offentlige steder og ha tilgang til nødnett. Syns- og bevegelseshemmede skal tilbys assistanse for å finne varer, rekke varer fra hyller eller få tilgang til vareinformasjon. Utviklingshemmede skal ved behov tilbys lettere og mer forståelig informasjon om varer eller bruk av tjenester. De som tilbyr varer og tjenester skal ha kunnskap om og kunne forholde seg til ulike kundegrupper og skal kunne betjene og assistere alle som måtte ha behov for det, uten at kunden eller gjesten har meldt sin tilstedeværelse på forhånd eller kjenner de som tilbyr tjenesten.

I Storbritannia kalles denne tilretteleggingsplikten for *anticipatory reasonable accommodation* – eller *anticipatory reasonable adjustment* som vi vil oversette med *foregripende og egnet tilrettelegging*.

I lovforslaget til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, *Likeverd og tilgjengelighet*,² skriver Syse-utvalget at de har studert denne plikten til proaktiv

¹ I diskriminerings- og tilgjengelighetsloven kalt rimelig tilrettelegging, men fra 1.1. 2014 heter det *egnet* tilrettelegging. Prop. 88 L (2012–2013)

² NOU 2005: 8 Likeverd og tilgjengelighet

tilrettelegging i flere land og påpeker at nettopp disse landene har oppnådd god tilgjengelighet.

Når Syse-utvalgets forslag ble at universell utforming av fysiske forhold ved virksomheter skulle være hovedtilnærming for regulering av tilgjengelighet, har de følgende uttalelse i sin begrunnelse:

«Utvalget er klar over at universell utforming dermed ikke løser de praktiske vanskelighetene som mennesker med sterke kognitive funksjonsnedsettelse vil kunne oppleve på ulike samfunnsarenaer.»

Og videre skriver de at de derfor erkjenner

*«at en liten gruppe "faller utenfor" målgruppen for utvalgets regulering av tilgjengelighet».*³

Både funksjonshemmedes interesseorganisasjoner og forskningsmiljøer, samt LDO, uttalte i sine høringssvar til lovforslaget og har siden gjentatt flere ganger at dette ikke handler om en liten gruppe. Det er mange mennesker som ikke får samme tilgang til samfunnet om ikke tilbydere av varer og tjenester har et større ansvar enn å sørge for at virksomheten er universelt utformet.

Norske myndigheter har så langt anført at den norske diskriminerings- og tilgjengelighetsloven uttømmende regulerer i hvilke tilfeller mangelfull tilrettelegging medfører diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne, og at dette også er i samsvar med internasjonale konvensjoner.

I sin vurdering av samsvaret mellom norsk rett og forpliktelsene i CRPD skriver den forrige regjeringen *«Det må legges til grunn at statene har en viss skjønnsmargin når det gjelder å gjennomføre forpliktelsene etter konvensjonen».*⁴

LDO mener at CRPD-kommisjonen vil stille strenge krav til at Norge må gjennomføre forpliktelsene etter konvensjonen, og at det derfor er begrenset rom for skjønn når det gjelder å sørge for tilgjengelighet for funksjonshemmede i samfunnet. LDO mener også det er tvilsomt om diskriminerings- og tilgjengelighetsloven er tilstrekkelig for å oppfylle kravene i CRPD med hensyn til å treffe alle effektive og egnede tiltak for å sikre funksjonshemmedes rett til varer og tjenester.

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven bygger på et klart skille mellom generell tilrettelegging (universell utforming) og individuell tilrettelegging. CRPD etablerer tilgjengelighet som en av de viktigste prinsipper konvensjonen er basert på, men trekker ikke opp samme skille. CRPD gir plikt til å sikre tilgjengelighet, samt foreskriver plikt til rimelig tilrettelegging som en del av diskrimineringsforbudet.

Artikkel 9 om tilgjengelighet, artikkel 5 om likhet og ikke-diskriminering og artikkel 19 om retten til selvstendig liv og å være en del av samfunnet, medfører klare plikter for statene. Plikter som må oppfylles for at også funksjonshemmede skal kunne virkeliggjøre sine menneskerettigheter som å kunne delta likeverdig, og ha tilgang til den informasjon og de varer og tjenester som tilbys allmennheten.

³ NOU 2005: 8 Kapittel 10 Likeverd og tilgjengelighet s 188

⁴ Prop. 106 S (2011–2012) 4.2.3.2

2. Problemstilling

CRPD krever at staten treffer alle hensiktsmessige tiltak for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne på lik linje med andre mennesker får tilgang til tilbud og tjenester som er åpne for eller tilbys allmennheten.

Problemstillingen i denne rapporten er hvorvidt diskriminerings- og tilgjengelighetsloven utgjør et tilstrekkelig lovvern etter Norges forpliktelser som følge av ratifiseringen av CRPD, når det gjelder konvensjonens krav om funksjonshemmedes rett til informasjon, varer og tjenester.

LDO vil belyse hva som kan utledes av ordlyden i henholdsvis CRPDs artikkel 9 om tilgjengelighet og artikkel 19 om retten til selvstendig liv og til å være en del av samfunnet. Artiklene 5 og 2 i CRPD gir videre en tydelig ramme for tolkninger av konvensjonens bestemmelser, mens hele konvensjonen alltid skal leses i lys av de generelle forpliktelsene og prinsippene vi finner i artiklene 3 og 4.

I tillegg stiller LDO spørsmålet om hvilke krav det kan forventes at FNs komité for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD – komiteen) stiller til Norge om mest hensiktsmessige tiltak for å bedre tilgjengelighet. Vi vil vise til hvordan eksperter på menneskerettighetsspørsmål, som selv har vært dypt engasjert i hele prosessen rundt forhandlingene og utvikling av CRPD, tolker artiklene, og i hvilken grad disse mener konvensjonen pålegger statene å sørge for en rett til informasjon, varer og tjenester. CRPD-komiteen, som overvåker statens oppfyllelse av sine plikter etter konvensjonen har også i sitt utkast til generelle kommentarer til CRPD artikkel 9, uttalt seg om tilgjengelighet og retten til varer og tjenester.⁵

Når det gjelder norsk lovgivning vil LDO vise til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven §§ 9, 12 og 4. I lys av Ann Helen Aarøs utredning «Rettskrav på varer, tjenester og informasjon rettet mot allmennheten» vil vi drøfte i hvilken grad norsk lovgivning gir rett til informasjon, varer og tjenester.

Vi vil også belyse norske myndigheters strategi for et tilgjengelig samfunn, og vi vil referere den forrige regjering for å synliggjøre deres vurderinger av behovet for bedre lovverk på dette feltet.

LDO vil videre vise til andre lands lovverk og praksis som har etablerte plikter til tjeneste- og varetilbydere med gode retningslinjer, for å ivareta rettigheten som etterspørres i denne rapporten.

I lys av dette foretar vi en samlet vurdering av hvorvidt dagens nasjonale lovgivning oppfyller de forpliktelser CRPD pålegger når det gjelder retten til informasjon, varer og tjenester som tilbys allmennheten.

⁵ Draft General Comment on Article 9 of the Convention–Accessibility 2013

3. Forpliktelsene etter CRPD

CRPD slår fast at tilgjengelighet er en forutsetning for selvstendig liv og likeverdig deltagelse. Forpliktelser staten har for at funksjonshemmede skal realisere sine menneskerettigheter og ikke diskrimineres på grunn av sin funksjonsevne følger direkte av CRPDs ordlyd.

3.1. Artikkel 9

I CRPD artikkel 9 om tilgjengelighet står det:

1. For at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal få et selvstendig liv og kunne delta fullt ut på alle livets områder, skal partene treffe hensiktsmessige tiltak for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne på lik linje med andre får tilgang til det fysiske miljøet, til transport, til informasjon og kommunikasjon, herunder informasjons- og kommunikasjonsteknologi og – systemer, og til andre tilbud og tjenester som er åpne for eller tilbys allmennheten, (vår utheving)

(...)

Partene skal også treffe alle hensiktsmessige tiltak for

2 b) å sikre at private foretak som tilbyr bygg, anlegg og opparbeidede uteområder og tjenester som er åpne for eller tilbys allmennheten, tar hensyn til alle aspekter ved tilgjengelighet for mennesker med nedsatt funksjonsevne (vår utheving)

2 c) å sørge for at involverte parter gis opplæring om tilgjengelighet for mennesker med nedsatt funksjonsevne, (vår utheving)

5

2 e) å sørge for ulike former for assistanse fra mennesker eller dyr, og fra formidlere, herunder guider, opplesere og profesjonelle tegnspråktolker, for å lette tilgjengeligheten til bygninger og andre fasiliteter som er åpne for allmennheten, (vår utheving)

2 f) å fremme andre hensiktsmessige former for assistanse og støtte til mennesker med nedsatt funksjonsevne for å sikre at de får tilgang til informasjon, (vår utheving)

Av artikkel 9 følger det at tilgjengelighet er en rettighet, og at statene har ansvar for hensiktsmessig og egnet tilrettelegging for å sikre tilgjengelighet til tilbud og tjenester som er åpne for eller tilbys allmennheten.

Det følger videre av artikkel 9 at partene skal sørge for ulike former for assistanse fra mennesker eller dyr, herunder guider, opplesere og profesjonelle tegnspråktolker, samt assistanse for å lette tilgjengeligheten til bygninger og andre fasiliteter som er åpne for allmennheten. Dette betyr at alle tilbydere, tjenestelevandører og deres ansatte, i offentlig og privat sektor, skal sørge for de mest hensiktsmessige tiltak og gi opplæring om disse for å sikre tilgang for funksjonshemmede på linje med andre.

3.2 Artikkel 19

Videre vil vi vise til CRPDs ordlyd i artikkel 19 som handler om retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet

1) Konvensjonspartene erkjenner at alle mennesker med nedsatt funksjonsevne har samme rett som andre til å leve i samfunnet, med de samme valgmuligheter, og skal treffe effektive og hensiktsmessige tiltak for at mennesker med nedsatt funksjonsevne lettere skal kunne bruke denne rettighet fullt ut, og bli fullt inkludert og delta i samfunnet, blant annet ved å sikre:

(...)

c) at samfunnets tjenester og tilbud for befolkningen generelt er tilgjengelig på lik linje for mennesker med nedsatt funksjonsevne, og tar hensyn til deres behov.
(Vår utheving)

Etter LDOs mening er dette sterke føringer som tilsier at private og offentlige tilbydere av varer og tjenester, skal ta hensyn til funksjonshemmedes behov og sørge for at tjenestene er tilgjengelige for alle – på linje med befolkningen generelt. Det fremgår av artikkel 19 at myndighetene skal sikre at også private tjenesteytere sørger for tilgang til de varer og tjenester de tilbyr, og at alle involverte parter skal gis opplæring om tilgjengelighet og om funksjonshemmedes assistansebehov.

3.3 Artikkel 5 og artikkel 2

«Accessibility» og «reasonable accommodations» har til dels overlappende og noe forskjellig betydning i forskjellig lovgivning. I enkelte land er begrepet «reasonable accommodations» et samlebegrep for alle typer tilrettelegging, fra generell tilrettelegging av de fysiske forhold til enklere og individtilpasset tilrettelegging i spesielle tilfeller. Etter CRPD artikkel 9 skal statene sørge for standardisert generell tilgjengelighet «accessibility», som også innebærer å sørge for individuell assistanse og tegnspråktolkning. Det følger også av CRPD at ikke å endre eller justere tiltak, praksiser og tjenester som ikke innebærer en uforholdsmessig byrde, er diskriminering jf. artikkel 5-3:

Med sikte på å fremme likhet og avskaffe diskriminering skal partene treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre en rimelig tilrettelegging

(...)

I artikkel 2 defineres rimelig tilrettelegging slik:

(...)

Med "rimelig tilrettelegging" menes nødvendig og hensiktsmessig endring og justering som ikke innebærer en uforholdsmessig eller utilbørlig byrde, når det i et bestemt tilfelle er behov for det, for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne kan nyte eller utøve alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter på lik linje med andre.

3.4 CRPDs vern av tilgang til informasjon, varer og tjenester

For å oppfylle konvensjonens formål må artiklene 9, 19 og 5 forstås i lys av de definisjoner, generelle prinsipper og forpliktelser som framkommer i CRPDs artikler 2, 3, og 4.

Fortalen, som består av de punkter som konvensjonspartene forutsetter enighet om, er også et viktig rammeverk for hvordan konvensjonen skal tolkes og forstås. Vi vil her vise til fortalen generelt, og bokstav e spesielt som lyder:

(De stater som er part i denne konvensjonen)

(...)

som erkjenner at funksjonshemming er et begrep i utvikling, og at funksjonshemming er et resultat av interaksjon mellom mennesker med nedsatt funksjonsevne og holdningsbestemte barrierer og barrierer i omgivelsene som hindrer dem i å delta fullt ut og på en effektiv måte i samfunnet, på lik linje med andre, (...er enig om følgende..)

(...)

LDO fremhever at konvensjonen forutsetter et paradigmeskifte i forståelsen av funksjonshemming og årsaken til funksjonshemmedes manglende deltagelse i samfunnet. Det betyr at gapet mellom individets forutsetninger og samfunnets krav skal forstås som samfunnets utilstrekkelighet og ikke individets utilstrekkelighet. Dette gapet skal som utgangspunkt kompenseres av samfunnet gjennom bedre tilgjengelighet og tilrettelegging. CRPD bygger på en grunnleggende erkjennelse av at funksjonshemmede på lik linje med andre, skal nyte og realisere sine menneskerettigheter. Det kan også forstås som at konvensjonen ikke gir flere rettigheter til funksjonshemmede, men at konvensjonen understreker statenes plikter til å sørge for og ta ansvar for at funksjonshemmede skal kunne realisere sine rettigheter.

Prinsippene om fullgod og effektiv deltakelse, inkludering i samfunnet, ikke-diskriminering og like muligheter, skal legges til grunn for all tolkning og gjennomføring av CRPDs forpliktelser på alle områder.

I artikkel 4 bokstav a pålegges statene:

Å treffe alle lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak som er nødvendige for å virkeliggjøre de rettigheter som er nedfelt i denne konvensjon.

Ekspertene på konvensjonen har uttalt seg om hvilke tiltak for å bedre tilgjengelighet som er nødvendige for å virkeliggjøre de rettigheter som er nedfelt i konvensjonen:

Professor Anna Lawson (Leeds university, UK) skriver følgende i tidsskriftet European anti-discrimination law review:

«Accessibility is a complex notion with no universally agreed definition. It is not defined in the CRPD. However, Article 9 of that treaty does impose a range of obligations on States Parties under the heading of 'accessibility'. These make it clear that, for CRPD purposes, accessibility covers more than technical design

*specifications for products, information and signage or the built environment. It also covers communication and forms of live assistance».*⁶

Anna Lawson skriver videre at uavhengig av hvordan tilgjengeligheten til bygg og uteområder er, og hvordan disse er utformet vil mange mennesker med nedsatt funksjonsevne fortsatt møte på barrierer om ikke det tilbys «levende assistanse». Eksempelet hun bruker er en blind person som reiser alene med tog og skal bytte plattform på en ukjent stasjon.

Lawson viser til CRPD artikkel 9 nr 2 bokstav b:

*(...) states are required to ensure that training in all aspects of accessibility is provided to «stakeholders» and they (the states) are also required to ensure that private providers of services open to the public take into account all aspects of accessibility.*⁷

Lawson trekker også fram myndighetenes forpliktelser etter CRPD artikkel 8 som handler om å treffe hensiktsmessige tiltak for å øke bevisstgjøring, fremme respekt for og forståelse for rettighetene og behovene til mennesker med nedsatt funksjonsevne⁸, og CRPD artikkel 9 nr 2 bokstav c der statene også pålegges følgende: *Provide training for stakeholders on accessibility issues facing persons with disabilities.*

Respekt, innsikt og kompetanse er viktige faktorer for å gi best mulig assistanse og bistand.

Til en rundebordskonferanse under statskonferansen om CRPD i FN i september 2009 skrev International Disability Alliance (IDA) et bakgrunnsnotat som støtter LDOs synspunkt om at norske myndigheter er ansvarlige for at alle service- og tjenesteytere, private og offentlige virksomheter som retter seg mot allmennheten skal ta hensyn til alle aspekter ved tilgjengelighet for mennesker med nedsatt funksjonsevne, for å sikre best mulig tilgang til varen eller tjenesten som tilbys. IDA uttaler:

*“Article 9 is as relevant to private actors as it is to State actors. Even though it is only States that are directly legally bound to comply with the CRPD, the treaty requires States Parties to ensure that private actors over whom they have control also comply with the goals and obligations of Article 9. These private actors include those who offer facilities and services that are open to or provided to the public, such as restaurants, transportation companies, supermarkets etc”.*⁹

⁶ Synthesis Report for the Academic Network of European Disability Experts, December 2012.

⁷ European anti-discrimination law review – December 2010, side 15.

⁸ Konvensjonen om rettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne.

⁹ Interactive Roundtable on Legislative Measures to Implement the CRPD with a focus on Accessibility & Reasonable Accommodation, CRPD/CSP/2009/2 – Background paper IDA (International Disability Alliance).

CRPD-komiteen¹⁰ har i sitt første utkast til generelle kommentarer til CRPD artikkel 9 om tilgjengelighet beskrevet myndighetenes plikter slik:

*“Accessibility standards need to be broad and standardized. In addition, in particular cases, when a person with disability has a rare impairment that was not included in the elaboration of the accessibility standards or simply do not use some of modes, methods or means offered to achieve the accessibility (for example, they don't read Braille print), even the application of disability standards may not be sufficient to ensure access for that particular persons with disability. In such cases, reasonable accommodation may apply».*¹¹

Komiteen skriver at der generelle tilgjengelighetsstandarder som universell utforming ikke er tilstrekkelig for å få tilgang for funksjonshemmede, kan rimelig legnet tilrettelegging være påkrevet.

LDO mener at ordlyden i artiklene 5, 9 og 19 i CRPD tolket i lys av artikkel 2 og 3, samt statenes generelle forpliktelser i artikkel 4, gir gode holdepunkter for å hevde at norske myndigheter har en plikt til å sørge for et utvidet lovverk som sikrer generell tilgjengelighet og «reasonable accommodation»/«egnet tilrettelegging». Dette bør omfatte, avhengig av virksomhetens ressurser og størrelse, ved siden av dagens krav til universell utforming, også tegnspråk, god informasjon og personlig bistand ved behov.

¹⁰ CRPD-komiteen overvåker blant annet statenes oppfyllelse av sine plikter etter konvensjonen.

¹¹Draft General Comment on Article 9 of the Convention–Accessibility 2013, side 7.

4. Nasjonal rett – diskriminerings- og tilgjengelighetsloven

Hvordan er de ovenfor nevnte rettslige spørsmålene regulert i norsk rett? LDO viser til plikten til universell utforming, individuell tilrettelegging og de generelle diskrimineringsbestemmelsene i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven for å vise hvilke tilretteleggingsplikter det finnes i norsk rett.

I diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 om plikt til generell tilrettelegging (universell utforming) står det:

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, herunder informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig.

(...)

I diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 12 om plikt til individuell tilrettelegging står det:

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.

(...)

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 helse- og omsorgstjenesteloven av varig karakter for den enkelte, for å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne får et likeverdig tilbud.

I diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4 om forbud mot diskriminering står det:

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. Diskriminerings- og tilgjengelighetslovens vern av tilgang til informasjon, varer og tjenester

Det følger av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4 siste ledd at diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne som skyldes manglende fysisk tilrettelegging er uttømmende regulert i henholdsvis §§ 9 og 12 om universell utforming og individuell tilrettelegging.

Manglende tilrettelegging av ikke-fysiske forhold derimot kan være diskriminering i strid med det generelle diskrimineringsforbudet. Tilbydere av varer og tjenester har derfor en viss plikt til å tilrettelegge praksis og rutiner, med tanke på kunder og brukere av tjenesten med nedsatt funksjonsevne.

Etter diskriminerings- og tilgjengelighetslovens § 4 tredje ledd forutsetter indirekte diskriminering at det kan sannsynliggjøres at personer på grunn av nedsatt funksjonsevne behandles dårligere sammenliknet med andre i en tilsvarende situasjon. I forarbeidene til loven omtales eksempelet om en synshemmet person avhengig av førerhund som nektes inngang til et postkontor med begrunnelse at ingen hunder har adgang på postkontoret som et bilde på indirekte diskriminering. En synshemmet person avhengig av førerhund ville i dette eksempelet blitt dårligere behandlet enn en som ikke er synshemmet, til tross for et tilsynelatende nøytralt regelverk.

Forarbeidene til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven er ellers lite klargjørende med hensyn til rekkevidden av forbudet mot indirekte diskriminering og i hvilken grad det kan utledes en plikt til tilrettelegging utfra diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4. Årsaken til dette kan være at regjeringen allerede hadde besluttet at det skulle gjøres en egen utredning om spørsmålene rundt informasjon, varer og tjenester.

I den varslede utredningen som forelå i 2008, skriver Ann Helen Aarø at plikter til tilrettelegging utfra diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4 vil begrense seg til minimumsforpliktelser.¹² Det skal kunne utledes en viss plikt til tilrettelegging av forbudet mot diskriminering i noen tilfeller, men bare utenfor virkeområdet til lovens særlige regler om universell utforming og individuell tilrettelegging.

Aarø drøfter forholdet mellom tilretteleggingsplikten etter §§ 9 og 12 og hva som utledes av det alminnelige diskrimineringsvernet i § 4 slik:

«For det første innebærer reglene i lovens §§ 9–11 og 12 at det er positivt angitt hvem som er pliktsubjekt, i hvilke situasjoner tilretteleggingsplikten gjelder, samt innholdet i tilretteleggingsplikten. Klarhet og forutberegnelighet er i seg viktige forutsetninger for et effektivt diskrimineringsvern. For det annet, når det gjelder tilretteleggingsforpliktelser som utledes av det alminnelige diskrimineringsvernet, er svakheten at det ikke kan utledes en bestemt tilretteleggingsplikt av forbudet mot indirekte diskriminering. Pliktsubjektet har derfor frihet til å velge hvilke former for tilrettelegging eller tilpasning som skal iverksettes for å unngå å opptre i strid med

¹² Rettskrav på varer, tjenester og informasjon rettet mot allmennheten, Ann Helen Aarø, 2008.

forbudet mot indirekte diskriminering, f eks fysisk, organisatorisk eller personlig assistanse. En tilretteleggingsplikt utledet av forbudet mot indirekte diskriminering gir derfor, litt upresist sagt, ikke den mest likeverdige og ikke-stigmatiserende tilretteleggingen, og oppstiller kun en minimumsforpliktelse».¹³

I praksis betyr dette at indirekte diskriminering kan bestå i ikke å gjøre unntak fra et forbud, men på den annen side er det uklart hvilke krav pliktsubjektet har til å foreta noen aktiv positiv handling; gi ekstra bistand og service til en gjest, kunde eller bruker av en tjeneste. Etter Aarøs mening er disse pliktene kun minimumskrav, slik at det synes som tilretteleggingsforpliktelser som hadde vært positivt angitt i lovverket ville gitt bedre og mer likeverdige løsninger enn det som kan utledes av dagens forbud mot indirekte diskriminering.

Hvorvidt diskriminerings- og tilgjengelighetsloven er tilstrekkelig for å få tilgang til informasjon, varer og tjenester for funksjonshemmede er fra første lovutkast anskueliggjort og kommentert av funksjonshemmedes organisasjoner.¹⁴ Også forskningsmiljøer har engasjert seg i diskriminerings- og tilgjengelighetslovens begrensninger. Rune Halvorsen (NOVA) med flere skrev et memorandum til Fornyings- og administrasjonsdepartementet i august 2007.¹⁵ Memorandumet tok opp generelle spørsmål som de mente burde vurderes i utarbeidelsen av den nye diskriminerings- og tilgjengelighetsloven i Norge. Halvorsen m flere pekte på at lovforslaget ikke sikrer hvordan varer og tjenester skal kunne gjøres tilgjengelig for de som rammes av at disse (for-)blir utilgjengelige ved en universell utforming. Videre problematiserte de at lovforslaget krever tilgang til hovedløsningen av de fysiske forhold, men ikke sikrer tilgjengelighet til varer og tjenester som sådan.

¹³ Op. cit side 23

¹⁴ Viser spesielt til Stiftelsen Stopp Diskrimineringen: http://www.stopdisk.no/?page_id=161 Høringsuttalelser 28.4.2008 om Ot.prp. nr. 44 (2007-2008)

¹⁵ Memorandum: Dr Rune Halvorsen (NOVA Norwegian Social Research, Norway)

Dr Peter Blanck (University Professor, Chair, BBI, Syracuse University, USA),

Dr Arie Rimmerman (Richard Crossman Professor, Haifa University, Israel)

Ministry of Government Administration and Reform, Norway 2007

6. Myndighetenes strategi og planer

Hovedtilnærmingen i norsk lovverk for å oppnå tilgang til informasjon, varer og tjenester er krav om universell utforming av de fysiske forhold ved virksomheter som retter seg mot allmennheten. Det er ingen uttalte plikter om å tilby personlig assistanse for å lette tilgangen til den faktiske tjenesten eller varen som tilbys utover mulige minimumsforpliktelse som kan utledes av § 4 i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, se punkt 5 over.

Utredningen «Rettskrav på varer, tjenester og informasjon rettet mot allmennheten» av Ann Helen Aarø forelå i 2008 og i 2010 leverte Proba samfunnsanalyserapporten «Samfunnsøkonomiske virkninger av styrket tilgang til varer og tjenester».¹⁶ Etter LDOs erfaring, har det etter at utredningene forelå vært liten aktivitet rundt spørsmålet og heller ingen konkrete planer om å etablere et rettskrav på informasjon, varer og tjenester.

LDO vil her vise til et spørsmål til tidligere barne- likestillings og inkluderingsminister Inga Marte Thorkildsen stilt av tidligere stortingsrepresentant, i dag fiskeriminister Elisabeth Aspaker (H) i november 2012.¹⁷ Aspaker spurte hva status er for arbeidet med inkludering av rettskrav til varer, tjenester og informasjon i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, og når Stortinget kan forvente å få seg forelagt saken til behandling. Aspaker viser spesielt til hørselshemmedes situasjon og skriver:

«Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven ikke gir et diskrimineringsvern for døve og hørselshemmede så lenge rettskrav til varer, tjenester og informasjon ikke omfattes av loven».

Inga Marte Thorkildsen svarte at Barne- likestillings og inkluderingsdepartementet jobbet med å se på ulike muligheter for å styrke tilgangen til varer, tjenester og informasjon for personer med nedsatt funksjonsevne, men at det er vanskelig å vurdere kostnader ved en slik lovendring. Thorkildsen skrev videre at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven allerede i dag gir et vern mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne, og at forbudet mot indirekte diskriminering innebærer en viss plikt til å iverksette aktive tiltak og tilrettelegge for å sikre reell likebehandling. Thorkildsen understreket også at loven inneholder regler om plikt til generell og individuell tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne.

I forkant av ratifiseringen av CRPD gjorde den forrige regjeringen så sent som i mai 2012 en vurdering av samsvaret mellom norsk rett og forpliktelsene som ligger i CRPD.¹⁸ Departementet skriver:

¹⁶ Samfunnsøkonomiske virkninger av styrket tilgang til varer og tjenester, Proba Samfunnsanalyse Rapport 2010 – 02

¹⁷ Dokument nr. 15:9 (2012–2013) Spørsmål nr. 1201 – 1350 19. april – 22. mai 2012

¹⁸ Prop. 106 S (2011–2012)

«Departementets vurdering er at norsk rett anses for å tilfredsstille de krav som følger av konvensjonens artikkel 9. Det er vedtatt en rekke lover og forskrifter som sikrer at personer med funksjonsnedsettelse, på lik linje med andre, får tilgang til det fysiske miljøet, til transport, til informasjon og kommunikasjon og andre tilbud og tjenester som tilbys allmennheten. Nasjonal rett om sikring av tilgjengelighet går i mange tilfeller lenger enn det konvensjonen pålegger».

(...)

«Enkelte høringsinstanser har hevdet at konvensjonen pålegger statene en plikt til å vedta regler om rettskrav på tilrettelagt tilgang til varer og tjenester. Det må legges til grunn at statene har en viss skjønnsmargin når det gjelder å gjennomføre forpliktelsene etter konvensjonen. Konvensjonen vil derfor ikke innebære at regler om tilgjengelighet må utformes som et rettskrav på tilrettelagt tilgang til varer og tjenester. I norsk sammenheng sikres tilgangen til varer og tjenester i dag ved regler om generell og individuell tilgjengelighet, hjelpemidler og velferdsordninger. Samlet sett har Norge kommet langt i arbeidet med å lovfeste tilgjengelighet. Lovendringer anses ikke nødvendig for å ratifisere konvensjonen når det gjelder tilgjengelighetsbestemmelsene».

Samlet utfra disse vurderingene kan det synes som den tidligere regjeringen innrømmer en viss svakhet ved diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. De har ønsket å utrede muligheten for å styrke retten til informasjon, varer og tjenester, men mener dette likevel ikke er en plikt som skal lovreguleres. De mener heller ikke at en slik rett kreves etter CRPD. Den tidligere regjeringen peker på diskriminerings- og tilgjengelighetsloven bestemmelser om universell utforming, individuell tilrettelegging, forbudet mot indirekte diskriminering og hjelpemidler blant faktorer som de mener til en viss grad ivaretar retten til informasjon, varer og tjenester.

7. En samlet vurdering av nasjonal rett, strategi og planer opp mot CRPD

I Prop. 106 S (2011–2012) har den tidligere regjeringen vurdert samsvaret mellom norsk rett og forpliktelsene i CRPD. De har vurdert tilgjengelighet til varer og tjenester i lys av artikkel 9 om tilgjengelighet i CRPD. LDO mener det er en svakhet at ikke norsk lovgivning også er vurdert opp mot artikkel 19 bokstav c. I denne artikkelen viser ordlyden at statene har en plikt til å sørge for at mennesker med nedsatt funksjonsevne blir fullt inkludert og får delta i samfunnet ved å sikre

«at samfunnets tjenester og tilbud for befolkningen generelt er tilgjengelig på lik linje for mennesker med nedsatt funksjonsevne, og tar hensyn til deres behov.»

Etter den forrige regjeringens skjønn synes vurderingen å være at det ikke er behov for noen utvidet tilretteleggingsplikt. Den forrige regjering anså dagens lovverk og velferdsordninger i seg selv som tilstrekkelige virkemidler for å oppnå full deltagelse og ha tilgang til samfunnet.

LDO er uenig i dette. De nevnte virkemidler som den tidligere regjeringen viste til, er ikke tilstrekkelig for å sikre tilgang til informasjon, varer og tjenester, og heller ikke til å oppfylle diskriminerings- og tilgjengelighetslovens formål *om å fremme likestilling og likeverd, sikre like muligheter og rettigheter til samfunnsdeltakelse for alle.*¹⁹ Funksjonshemmedes henvendelser til LDO og interesseorganisasjoners utallige hørings svar og innspill ²⁰ til norske myndigheter på dette området bekrefter dette.

LDO vil her kort kommentere de nevnte virkemidler som den tidligere regjering mente var tilstrekkelige for fullverdig deltagelse:

- **Universell utforming** – Plikten til universell utforming retter seg først og fremst mot det menneskeskapte fysiske miljøet. Som vi har påpekt flere steder i rapporten vil mange mennesker fremdeles ha behov for andre tiltak eller tiltak i tillegg til en standardisering av det fysiske miljøet. LDO mener også at i virksomheter der universell utforming ikke er mulig eller vil representere en uforholdsmessig stor byrde skal likevel tilbydere ha plikt til å tilrettelegge og assistere så langt som mulig, så alle får samme tilgang til varen eller tjenesten som tilbys.

¹⁹ Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven).

²⁰ Stiftelsen Stopp Diskrimineringen: Innspill til utredning om varer, tjenester og informasjon rettet mot allmennheten, Innspill til interdep. arbeidsgruppe 2.5.2008 og 1.12.2008

Stopp Diskrimineringen: Innspill om virkemidler 2.2.2009
http://www.stopdisk.no/wordpress/wordpress/?page_id=189

Stopp diskrimineringen, SAFOs medlemsorganisasjon og Norges Handikapforbund – Hørings svar til

Prop. 106 S (2011–2012)

- **Individuell tilrettelegging** – Den tidligere regjeringen peker på retten til individuell tilrettelegging under utdanning, i arbeidslivet og ved enkelte kommunale tjenester som et relevant virkemiddel for tilgang til varer og tjenester. Den retroaktive plikten til individuell tilrettelegging er kun en plikt på helt spesielle områder der relasjonen er varig og man kjenner vedkommende og hennes preferanser og behov. Slik plikt gjelder ikke når funksjonshemmede befinner seg i banken, i klesbutikken, på bensinstasjonen, på togperrongen, på et folkemøte, på sykehuset, på cruiseskipet, på biblioteket, på det offentlige kontoret, venter på den riktige bussen, ikke finner nødutgangen på hotellet eller skal finne frem på kunstmuseet – og dermed kan ha behov for bistand fra ansatte i virksomheten.
- **Indirekte diskriminering** – At det generelle diskrimineringsvernet i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven ikke vil sikre rett til tilrettelegging i tilstrekkelig grad er diskutert tidligere i rapporten, se punkt 5 over. Konklusjonen i Aarøs utredning er at det kun er minimumsforpliktelser som kan utledes av § 4 om indirekte diskriminering i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.²¹
- **Hjelpemidler** – Hjelpemidler som en hvit stakk eller en rullestol er ingen fullgod kompensasjon for nedsatt funksjonsevne og kan aldri erstatte personlige service som å lese opp vareinformasjon i en butikk, ha ledsagertjeneste på en togstasjon, guide på museet, eller løfte ned en vare i en butikk og ellers den proaktive plikten til bistand som vi etterspør i denne rapporten.

I tillegg til de virkemidler som er nevnt over og som tidligere barne-, likestillings- og inkluderingsminister Thorkildsen mente var tilstrekkelige for å sikre tilgang til informasjon, varer og tjenester, nevnte hun også at kostnadene var et usikkerhetsmoment. En faktor som kan synes underlig å trekke fram ettersom behovet for rettskrav på varer og tjenester allerede var avvist.

De samfunnsøkonomiske virkningene av å styrke diskrimineringsvernet ved å lovfeste tilgang til varer og tjenester er som nevnt, laget av PROBA samfunnsanalyse og ble ferdigstilt i juli 2010.²² Rapporten konkluderer blant annet med at opplæring av ansatte er en engangsutgift som alle bedrifter og arrangementer kan klare å gjøre som en del av sine rutiner. Om man sammenligner med den plikten tilbydere av varer og tjenester har i Storbritannia er disse kostnadene anslått til om lag 100 kroner per år per ansatt i de berørte virksomheter. Noen større krav til service vil naturlig nok representere en større økonomisk belastning, men plikten skal avgrenses av en uforholdsmessighetsvurdering, og det er viktig at denne tilpasses den enkelte virksomhet eller arrangement når det gjelder størrelse, antall ansatte, omsetning og totale ressurser.

LDO vil i denne sammenheng vektlegge at service er et ikke ubetydelig konkurransefortrinn. Det finnes butikker, restauranter, biblioteker og andre som har rutiner for å bistå sine kunder om det skulle være behov for det og opplever dette som et markedsfortrinn heller enn en byrde. Kundene er flere og kundene er fornøyde. Dessverre har LDO også erfaring med at mange ikke har den innstillingen i dag overfor funksjonshemmede. Etter LDOs vurdering er det derfor behov for en lovpålagt plikt til å sikre tilgang til informasjon, varer og tjenester.

²¹ Rettskrav på varer, tjenester og informasjon rettet mot allmennheten, Ann Helen Aarø, 2008 side 23.

²² Samfunnsøkonomiske virkninger av styrket tilgang til varer og tjenester Rapport 2010/ 02 Utarbeidet for Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet.

LDO har vist hvordan vi mener dagens norske lovverk er mangelfull vurdert i lys av CRPD når det gjelder retten til informasjon, varer og tjenester. Norge har etter artikkel 4 a) forpliktet seg til

“å treffe alle lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak som er hensiktsmessige for å virkeliggjøre de rettigheter som er nedfelt i denne konvensjonen.”

Og etter artikkel 4 andre ledd skal Norge

“treffe tiltak så langt det er mulig med de ressurser som er til rådighet.”

Med Norges ressurstilgang er det grunn til å anta at CRPD-komiteén forventer et godt samsvar mellom norsk lovgivning og statens plikter etter CRPD.

Norske myndigheters forståelse av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven som tilstrekkelig lovvern etter CRPDs krav, kan ikke sies å være å «treffe alle tiltak som er hensiktsmessige.» eller å «treffe tiltak så langt det er mulig med de ressurser som er til rådighet».

8. Eksempler fra andre land

I USA og Storbritannia har tilbydere av varer og tjenester en plikt til å sørge for tilgang til varer og tjenester uavhengig av hvordan lokalene eller virksomheten ellers er utformet.

I disse landene kreves det at pliktsubjektene forholder seg til plikten forut for at en konkret person melder sine behov. Det betyr at tilbydere av varer og tjenester må sette seg inn i hva som kreves av dem på forhånd for å sikre at de er forberedte på å ta imot ulike kunde- og brukergrupper. Oppfyllelse av plikten skjer på ulike måter avhengig av ressurser, størrelse, tjenestens innhold og art. Også uforholdsmessighetsvurderingen gjøres etter virksomhetens og tjenesteyterens ressurser. For å lære opp ansatte om funksjonshemmedes mulige behov og aktuelle løsningsalternativer benyttes veiledere. Det amerikanske justisdepartementet, Department of Justice, har opprettet egen hjemmeside for Americans with Disabilities Act, ADA. Her kan man finne all relevant informasjon om loven, inklusive de aktuelle veilederne som "Codes of Regulations". Denne inneholder beskrivelser av situasjoner, skoleringsmateriell og oversikt over avgjørelser i diskrimineringsaker.

Storbritannia har i likhet med USA, utarbeidet veiledere. Codes of Practice ,COP, er rettet mot de ulike kategorier av pliktsubjekter etter loven. Veilederne er fylldige og inneholder et stort antall konkrete eksempler på hvordan plikten kan oppfylles. I disse veilederne får både funksjonshemmede og pliktsubjektene god informasjon og svar på det aller meste om plikten. Commission for Equality and Human Rights, CEHR har lagt ut dokumenter og tekster på sin hjemmeside.²³ Etter LDOs vurdering er denne praksisen fra USA og Storbritannia gode eksempler til etterfølgelse også for Norge.

Det er viktig å merke seg at denne plikten ikke er noen erstatning eller en praksis i stedet for en universell utforming av de fysiske forholdene. Plikten skal heller ikke være noen unnskyldning for ikke utforme virksomheten universelt. Noen vil alltid være avhengig av personlig bistand uavhengig av den fysiske utformingen.

²³ <http://www.equalityhumanrights.com/legal-and-policy/equality-act/equality-act-codes-of-practice-and-technical-guidance/>

9. Konklusjon og anbefaling

Tilgjengelighet er en anerkjent rettighet i CRPD. Norge har forpliktet seg til å treffe alle lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak som er hensiktsmessige for å virkeliggjøre de rettigheter som er nedfelt i CRPD, herunder vurdere alle hensiktsmessige virkemidler som kan bidra til å bedre tilgjengeligheten.

Etter LDOs vurderinger har ikke norske myndigheter truffet de lovgivningsmessige og administrative tiltak som er best egnet og mest hensiktsmessig for å virkeliggjøre funksjonshemmedes rettigheter med hensyn til tilgang til informasjon, varer og tjenester.

LDO anbefaler at regjeringen raskt setter ned et lovutvalg med mandat å vurdere hvordan lovverket kan endres, for å sikre retten til informasjon, varer og tjenester til mennesker med nedsatt funksjonsevne i Norge. Etter Artikkel 4 nr. 3 skal funksjonshemmede trekkes aktivt inn i alt arbeid med lovgivning og politikk som tar sikte på å gjennomføre konvensjonen.²⁴ Det er derfor viktig at det settes ned et kvalifisert utvalg med eksperter som har kunnskap og erfaring fra funksjonshemmedes organisasjoner og som har kompetanse på menneskerett for å sikre at norsk regelverk er i samsvar med CRPD.

LDO vil også anbefale regjeringen å sørge for utarbeidelse av opplæringsmateriale og veiledere med eksempelsamlinger. Vi anbefaler at regjeringen sørger for at alle virksomheter får informasjon om disse og pålegg om internopplæring så raskt som mulig. Om vernet om tilgang til varer og tjenester skal være mest hensiktsmessig og ha gjennomslagskraft er det avgjørende at pliktsubjektene er best mulig forberedt.

²⁴ CRPD artikkel 4 nr 3: *I arbeidet med å utvikle og gjennomføre lovgivning og politikk som tar sikte på å gjennomføre denne konvensjon, og i andre beslutningsprosesser som gjelder spørsmål knyttet til mennesker med nedsatt funksjonsevne, skal partene aktivt trekke inn og rådføre seg inngående med mennesker med nedsatt funksjonsevne.*



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Mariboestgt. 13, 4 etg
Postboks 8048 Dep
N-0031 Oslo

Telefon: 23 15 73 00
Telefaks: 23 15 73 01
post@LDO.no

www.LDO.no

ISBN 978-82-92852-64-4

