



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Vår ref.:
10/1781-

Dato:
04.06.2012

Ombudets uttalelse

Norges Blindeforbund hevder at Statens vegvesen (vegvesenet) handlet i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 og plikt til generell tilrettelegging (universell utforming), da vegvesenet vedtok å fjerne gangfelt på Romerike.

Likestillings- og diskrimineringsombudet kom frem til at Statens vegvesen ikke har handlet i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven 9, da fotgjengerfeltene ble fjernet.

Vegvesenet hadde anført sikkerhetsmessige hensyn, og ombudet fant ikke å ha grunnlag for å overprøve vegvesenets sikkerhetsmessige vurderinger. Etter en helhetsvurdering, hvor hensynet til fordelene ved tilretteleggingen veies mot hensynet til sikkerhet, fant ombudet at det vil medføre en uforholdsmessig byrde for Statens vegvesen å sikre universell utforming av de gjeldende gangfeltene i Romerike.

Saksnummer: 10/1781

Lovgrunnlag: Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9

Dato for uttalelse: 2. mai 2012

Sakens bakgrunn

Statens vegvesen startet 1. august 2010 arbeidet med å sikre gangfelt i 60- sone på Romerike. Etter å ha gjennomført risikovurderinger av de aktuelle gangfeltene, bestemte vegvesenet seg for å fjerne tre gangfelt og gjøre om 15 av dem til tilrettelagt kryssing.

Etter å ha gjennomført ytterligere risikovurderinger fant vegvesenet å kunne beholde seks av de 15 gangfeltene de planla å gjøre om til tilrettelagt kryssing i 60-sone.

Partenes syn på saken

Norges Blindeforbund:

Blindeforbund hevder at vegvesenets vedtak om å fjerne 16 fotgjengeroverganger på Romerike bryter med det offentliges aktivitetsplikt. Blindeforbundet mener vegvesenet fjerner en tilrettelagt del av samfunnet. I tillegg innebærer vedtaket et brudd på plikten til generell tilrettelegging (universell utforming), jf. diskriminerings- og tilgjengelighetsloven §§ 3 og 9.

Blindeforbundet hevder at fjerning av fotgjengerovergangene vil gjøre samfunnet mindre tilgjengelig for store grupper, og at de fratras mulighet til deltagelse i samfunnet på lik linje med resten av befolkningen. trafikksikkerhet, mener blindeforbundet at universell utforming og ikke-diskriminering er mulig å oppnå samtidig med trafikksikkerhet. Blindeforbundet peker blant annet på Det hevdes at alternativet til fjerning er sikring av overgangene, slik som mulighet til å bedre lyssetting, lysregulering eller andre tiltak som gjør at overgangene sikres uten å redusere tilgjengeligheten.

Blindeforbundet påpeker at når overgangene blir fjernet, overføres aktsomhetsplikten fra bilistene til fotgjengerne. Det er etter blindeforbundets syn merkelig ettersom det er bilistene som representerer faren i trafikken, og som bør ha den største aktsomhetsplikten.

Norges Blindeforbund bemerker at vegvesenet har opprettholdt krysningspunktet på alle de punktene der man har fjernet gangfeltene. Gangfeltene kan således ikke være feilplassert. Stikkordet her er «riktig utforming», og dersom gangfeltene utformes på en riktig måte er det mindre skaderisiko enn hvis man fjerner gangfeltene.

Statens vegvesen:

Statens vegvesen avviser Norges Blindeforbund sine påstander om at fjerning av fotgjengeroverganger er brudd på diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Statens vegvesen er enig i at gangfelt er viktig for fremkommeligheten og bestrider ikke at det er lettere for blinde å ta seg frem der det er gangfelt, men hevder at en tilrettelagt kryssing uten gangfelt bør kunne utformes slik at den også kan brukes av blinde. Eksempler på slike tiltak er ifølge Statens vegvesen vinkelrett kryssing, kantstein og ledelinjer.

Statens vegvesen har utført en risikovurdering for hvert av gangfeltene, og de fleste gangfelt er beholdt som gangfelt hvor det er lagt inn tiltak for å dempe fart og synlighet. I risikovurderingen tas det hensyn til ulykker, fartsgrense, fartsnivå, antall fotgjengere, antall barn, antall eldre, antall kjøretøy, sikt og geometriske forhold. Statens vegvesen har vurdert og etterstrebet alternative tiltak til å fjerne gangfelt, slik som belysning, siktrydding, øy i midten, opphøyd gangfelt, nedsatt fartsgrense og lysregulering. Statens vegvesen hevder at det på enkelte steder er så vanskelig å finne gode og tilfredsstillende måter å sike gangfelt på, at de av hensyn til sikkerheten må fjerne dem og legge til rette for kryssing på andre måter. I slike tilfeller må sikkerheten veie tyngst.

Etter nye risikovurderinger i 2011, fant vegvesenet at det kunne beholde seks av gangfeltene ved å legge inn ytterligere tiltak. Det er da ni gangfelt som skal gjøres om til tilrettelagt kryssing. Vegvesenet har invitert til åpent møte for gjennomgang av gangfelt som de vil gjøre om til tilrettelagt kryssing. Til dette møtet hadde Statens vegvesen invitert blant annet Blindeforbundet og Handikaporganisasjoner.

Vegvesenet har opplyst til ombudet over telefon 1. februar 2012 at det åpne møtet ikke har funnet sted da de inviterte aktører takket nei til invitasjonen.

Vegvesenet opplyste at de har fått tilbakemeldinger fra Blindeforbundet om at det særlig er ett av stedene der det har fjernet gangfelt som det har blitt vanskelig for blinde og svaksynte å ferdes. Veien skal her bygges om og vegvesenet vil forsøke å finne en løsning med gangfelt i forbindelse med ombyggingen.

Rettslig grunnlag

Ombudet kan gi uttalelse om et forhold er i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, jf. diskrimineringsombudsloven § 3 tredje ledd, jf. § 1 annet ledd nr. 3.

Denne saken reiser spørsmål om virksomheters plikt til å sikre universell utforming, det vil si generell tilgjengelighet, etter diskriminerings- og tilgjengelighetslovens § 9. Offentlige og private virksomheter som brukes av allmennheten har en plikt til å sikre universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjon.

Med universell utforming menes utforming av hovedløsningen i de fysiske forholdene, inkludert informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), slik at

virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig, jf § 9 annet ledd. Dette betyr at virksomhetens fasiliteter, som skal benyttes av allmennheten (kunder, reisende, pasienter osv.), skal utformes på en slik måte at flest mulig får tilgang til de tjenester virksomheten tilbyr. Det er hovedløsningen som skal være universelt utformet.

Plikten til å gjennomføre tiltak for å sikre universell utforming faller bort dersom virksomheten sannsynliggjør at det vil innebære en uforholdsmessig byrde, jf § 9 tredje ledd. I den konkrete uforholdsmessighetsvurderingen skal imidlertid den positive effekten og viktigheten av tilretteleggingen veies mot kostnader og andre former for belastning tilretteleggingen kan medføre. Lovgiver har bestemt at det særlig skal legges vekt på:

1. effekten av tilretteleggingen for å nedbygge funksjonshemmende barrierer
2. om virksomhetens funksjon er av offentlig art
3. nødvendige kostnader ved tilretteleggingen
4. virksomhetens ressurser
5. sikkerhetsmessige hensyn
6. vernehensyn

Dersom ombudet kommer til at det vil være en uforholdsmessig byrde å rette de påklagede forholdene i tråd med kravene til universell utforming, betyr ikke det at virksomheten kan unnlate å gjøre noe som helst. Virksomheten er uansett forpliktet til å jobbe for best mulig tilgjengelighet for flest mulig.

Etter diskriminerings- og tilgjengelighetslovens § 13 er det opp til innklagede å sannsynliggjøre at det ikke har forekommet *diskriminering* i strid med loven.

I henhold til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 3 skal offentlige myndigheter arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme lovens formål.

Ombudets vurdering

Statens vegvesen er en virksomhet som har plikt til å sikre at virksomhetens hovedløsning er universelt utformet etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9. Virksomheten har derfor plikt til å tilrettelegge de deler av virksomheten som benyttes av allmennheten på en slik måte at flest mulig, uavhengig av individuelle forutsetninger, vil ha tilgang til virksomhetens tjenester og tilbud.

Er krav til universell utforming oppfylt?

Det ombudet skal ta stilling til er om de påklagede forhold vedrørende fjerning av fotgjengeroverganger på Romerike tilfredsstillende kravet til universell utforming.

Når det gjelder utformingen av uteområder, følger det av lovens forarbeider at: «Det trekkes et skille mellom menneskeskapte forhold og naturgitte forhold. Universell utforming i loven gjelder ikke naturgitte forhold, det vil si omgivelser som ikke er gjenstand for utforming fra menneskers side. En rekke uteområder bearbeides og omformes av mennesker i svært stor grad. Slike områder omfattes av plikten. For eksempel vil transportinfrastruktur som veger og fortau være en del av det menneskeskapte miljø», jf. rundskriv «Universell utforming i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven» s. 13.

Vegvesenet er ansvarlig for fysisk tilrettelegging av vegnettet, slik at veiene og gatene er tilgjengelige slik at fotgjengere trygt kan ta seg frem uten bistand fra andre, og uavhengig av funksjonsevne. Fjerning av fotgjengeroverganger vil kunne gjøre gater og fortau mindre tilgjengelig for blant annet synshemmede. Dette er i strid med plikten til universell utforming etter dtl. § 9.

Vegvesenet er enig i at gangfelt er viktig for fremkommeligheten og bestrider ikke at det er lettere for blinde å ta seg frem der det er gangfelt. Vegvesenet hevder likevel at det på enkelte steder er så vanskelig å finne gode og tilfredsstillende måter å sikre gangfelt på, at de av hensyn til sikkerheten må fjerne dem og legge til rette for kryssing på andre måter.

Vil krav om universell utforming være uforholdsmessig?

Ombudet må vurdere om Statens vegvesen har dokumentert at det foreligger omstendigheter som medfører at det vil være en uforholdsmessig byrde å sikre universell utforming av de påklagede forholdene ved vegnettet i Romerike. Det er virksomheten som har bevisbyrden for at det vil være en uforholdsmessig byrde å gjennomføre universell utforming.

En rekke momenter er relevante i uforholdsmessighetsvurderingen. De viktigste av disse er de nødvendige kostnader ved tilretteleggingen, vernehensyn, sikkerhetsmessige hensyn, virksomhetens ressurser og tilretteleggingens effekt for å bygge ned funksjonshemmende barrierer.

I denne saken har vegvesenet særlig pekt på sikkerhetsmessige hensyn i vurderingen av hvilke fotgjengerfelt som må fjernes. Vegvesenet har utført en risikovurdering for hvert av gangfeltene, og vurdert og etterstrebet alternative

tiltak til å fjerne gangfelt. Det fremgår av redegjørelsen fra vegvesenet at enkelte steder er det ikke mulig å finne gode og tilfredsstillende måter å sikre gangfeltene på. Av hensyn til sikkerheten er disse gangfeltene fjernet, og vegvesenet har lagt til rette for kryssing på andre måter.

Det fremgår av Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) s 145 at hensynet til fordelene ved tilretteleggingen må veies mot hensynet til sikkerhet. Absolutte krav til sikkerhet kan ikke settes til side i spørsmålet om universell utforming. Dersom en alternativ løsning kan ivareta hensynet til sikkerhet fullt ut, så kan en konkret forholdsmessighetsvurdering lede til at den minst tilgjengelige løsningen velges.

Ombudet har merket seg at vegvesenet har iverksatt en rekke tiltak for å lette kryssing av veien for synshemmede, med blant annet vinkelrett kryssing, kantstein og ledelinjer. Statens vegvesen hevder at de har tilrettelagt for tilstrekkelig tilgjengelighet for synshemmede og andre ved nedsatt funksjonsevne ved å lage tilrettelagt kryssing der de har gjort samme tiltak som ved gangfelt for å sikre synlighet. Vegvesenet har opplyst at kryssingstedene er markert med nedsenket kantstein, at to av kryssingstedene har midtøy, og at det er plass å stå på hver side av kryssingstedet. Statens vegvesen er klar over at dette er mer krevende for blinde og andre med nedsatt funksjonsevne og har derfor bare valgt denne løsningen der de ikke har funnet andre løsninger som ivaretar sikkerheten.

Det er vegvesenet som er den nærmeste til å vurdere sikkerhet ved kryssing av vei, og hvilke tiltak som er nødvendige for å oppnå tilfredsstillende sikker kryssing. Ombudet har ikke grunnlag for å overprøve vegvesenets sikkerhetsmessige vurderinger. Etter en helhetsvurdering, hvor hensynet til fordelene ved tilretteleggingen veies mot hensynet til sikkerhet, finner ombudet at det vil medføre en uforholdsmessig byrde for Statens vegvesen å sikre universell utforming av de gjeldende gangfeltene i Romerike.

Ombudet bemerker at offentlige virksomheter plikter å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme diskriminerings- og tilgjengelighetslovens formål, jf. dtl. § 3. Det foreligger ingen lovfestet plikt til å gjennomføre bestemte tiltak. Offentlige myndigheter vil selv måtte vurdere hvilke tiltak som er aktuelle og hensiktsmessige. Ombudet kan veilede og gjennom praksis bidra til å tydeliggjøre hva innholdet i plikten er. Ombudet håndhever imidlertid ikke aktivitetsplikten som sådan, og kan således ikke gi uttalelse om at vegvesenet bryter lovbestemmelsen.

Konklusjon

Likestillings- og diskrimineringsombudet har kommet frem til at Statens vegvesen ikke har handlet i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven 9.

Oslo, 2. mai 2012

Sunniva Ørstavik
Likestillings- og diskrimineringsombud