



Kulturdepartementet
(Kun avgitt digitalt på www.regjeringen.no)

Deres referanse: 21/1329
Vår referanse:
Dato: 07.10.2021

Høringsuttalelse – gjennomføring av tilgjengelighetsdirektivet (direktiv (EU) 2019/882)

1. Innledning

Vi viser til Kulturdepartementets høringsbrev 7. juni 2021 der gjennomføring av EUs tilgjengelighetsdirektiv (direktiv (EU) 2019/882) ble sendt på høring. Som vedlegg til brevet og departementets høringsnotat er det inntatt to eksterne utredninger gjennomført av Kluge Advokatfirma AS, henholdsvis datert 1. september og 21. juni 2021, samt en samfunnsøkonomisk utredning og informasjon om en tilleggsutredning.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og annen lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig. Som ledd i dette har NIM som oppgave å gi råd til Stortinget, regjeringen og andre myndighetsorganer i spørsmål om menneskerettigheter. NIM uttaler seg i utgangspunktet ikke om hensiktsmessigheten eller prioriteringen av virkemidler for å ivareta statens menneskerettslige plikter.

2. Overordnet om høringen

Høringen gjelder gjennomføringen av EUs tilgjengelighetsdirektiv i norsk rett gjennom innlemmelse i EØS-avtalen. Direktivet stiller krav til tilgjengeligheten til en rekke varer og tjenester, og gjelder på alle samfunnsområder – herunder arbeidsliv.

Høringen aktualiserer Norges forpliktelser etter FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Konvensjonen er ikke inkorporert i norsk rett, men er ratifisert av Norge uten reservasjoner. Den er dermed bindende for Norge i sin helhet.

Direktivet har to overordnede formål. Det ene formålet er hensynet til EUs indre marked og bedring av rammebetingelser for næringslivet gjennom et harmonisert og enhetlig regelverk for å fjerne hindringer med sikte på fri bevegelse av visse tjenester og

produkter. Direktivets andre hovedformål er å bidra til medlemsstatenes innsats for å oppfylle sine internasjonale forpliktelser etter CRPD. Forholdet mellom disse to overordnede målsettingene reiser noen menneskerettslige spørsmål som for oss fremstår som uavklarte.

3. Totalharmonisering eller minimumsharmonisering

Et sentralt spørsmål i utredningen slik vi leser høringsnotatet og utredningene, er om direktivet må anses å være et totalharmoniseringsdirektiv eller et minimumsdirektiv. Et totalharmoniseringsdirektiv inneholder en uttømmende regulering innenfor sitt område som innskrenker EØS-statenes kompetanse til å vedta mer omfattende krav enn de som følger av direktivet. Et minimumsdirektiv oppstiller kun minstekrav til EØS-statenes rett, og medfører ingen innskrenkning av EØS-statenes kompetanse til å vedta mer omfattende krav enn det som følger av direktivet.

I høringsnotatet skriver departementet at ettersom direktivet ikke selv sier noe om hvorvidt det er et minimumsdirektiv, må hver enkelt bestemmelse fortolkes for å avgjøre hvorvidt det åpnes for nasjonale krav som fraviker kravene i direktivet.

I utredningen fra 21. juni 2021 kapittel 3.4 drøfter Kluge harmoniseringsgraden til tilgjengelighetsdirektivet, med utgangspunkt i spørsmålet om tilgjengelighetsdirektivet er et totalharmoniseringsdirektiv eller et minimumsdirektiv. På side 13 i denne utredningen konkluderer Kluge med at tilgjengelighetsdirektivet er et totalharmoniseringsdirektiv. Det er likevel verdt å merke seg at konklusjonene til Kluge flere steder i utredningen 21. juni 2021 betegnes som «usikre» eller «svært usikre».¹

Departementet viser i punkt 6.4 i høringsnotatet til en svensk offentlig utredning (SOU) der svenske myndigheter har kommet frem til at tilgjengelighetsdirektivet er et totalharmoniseringsdirektiv, hva gjelder de produkter og tjenester som faller inn under direktivets virkeområde. Departementet viser til at man har kommet fram til det samme i Tyskland.

Departementet påpeker videre i høringsnotatets punkt 6.4.3 at dersom direktivet er totalharmoniserende vil det ha betydning for blant annet de kravene gjeldende norsk rett stiller til IKT-løsninger, mobilapplikasjoner og automater. Departementet drøfter spørsmålet om Norge vil ha et nasjonalt handlingsrom etter tilgjengelighetsdirektivet til å opprettholde gjeldende nasjonal rett knyttet til utformingen av for eksempel

¹ Se bl.a. side 6 og 32.

nettløsninger og automater, og dermed handlingsrom til å ha strengere eller fravikende nasjonale krav enn det som følger av direktivet. Departementet konkluderer med at selv om det ikke finnes rettspraksis fra EU-domstolen på dette området, er det er nærliggende å tro at tro at likestilling og ikke-diskriminering vil kunne aksepteres som et proporsjonalt legitimt hensyn, slik at nasjonal rett som stiller strengere og til dels også avvikende krav knyttet til nettløsninger og automater kan videreføres uten at dette vil være i strid med våre EU- og EØS-rettslige forpliktelser.

4. Nærmere menneskerettslige vurderinger

CRPD artikkel 9 inneholder bestemmelser om tilgjengelighet for mennesker med nedsatt funksjonsevne, og gir overordnede føringer for de tilgjengelighetskrav som er forutsatt nærmere presisert i nasjonal rett. Det følger av CRPD artikkel 9 nr. 1 første punktum at konvensjonsstatene «shall take appropriate measures to ensure to persons with disabilities access, on an equal basis with others, to the physical environment, to transportation, to information and communications, including information and communications technologies and systems, and to other facilities and services open or provided to the public, both in urban and in rural areas». Uttrykket «on an equal basis with others» tilsier at konvensjonsstatene plikter å gjennomføre tiltak som gir mennesker med nedsatt funksjonsevne like stor mulighet til å delta i samfunnet som andre mennesker.

CRPD artikkel 4 nr. 2 pålegger konvensjonsstatene en plikt til progressiv realisering av konvensjonsrettighetene. Det følger av CRPD artikkel 4 nr. 2 at hver statspart «undertakes to take measures to the maximum of its available resources with a view to achieving progressively the full realization of these rights». Uttrykket «with a view to achieving full realization» betyr at gjennomføringen av konvensjonsrettighetene kan skje gradvis over noe tid. Uttrykket «progressively» tilsier at denne gjennomføringen av konvensjonsrettighetene, selv om den kan ta tid, må følge et progressivt forløp. Forskrift om universell utforming av IKT-løsninger (IKT-forskriften) har et videre virkeområde enn tilgjengelighetsdirektivet, og forskriftens virkeområde vil derfor kunne bli *innsnevret* dersom direktivet gjennomføres som et totalharmoniseringsdirektiv i norsk rett. Dette vil i så fall være et tilbakeskritt, og dermed problematisk med tanke på plikten i CRPD artikkel 4 til progressiv realisering av rettighetene.

5. Behov for avklaringer

For NIM framstår det, til tross for de omfattende dokumentene som følger denne saken, uklart om dette direktivet skal anses som et totalharmoniseringsdirektiv eller et minimumsdirektiv, eller som en «blanding» hvor staten kan ta hensyn som avviker fra det som normalt ville fulgt av et totalharmoniseringsdirektiv. Hvis det er å regne som et

totalharmoniseringsdirektiv, men med adgang til å ta hensyn som sikrer ikke-diskriminering av funksjonshemmede, fremstår det likevel uklart hva følgene av innlemming av direktivet vil være, sett opp mot Norges menneskerettslige forpliktelser etter særlig CRPD. Dette er et helt avgjørende spørsmål for gjennomføringen nasjonalt av CRPD, særlig artikkel 9 og 4.

NIM savner en drøftelse av hvordan departementet ser for seg en tilpasning av direktivets krav sett i forhold til realiseringen av de relevante bestemmelser i CRPD i norsk rett.

Med hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen

Assisterende direktør

Mina Haugen

Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.