

Ving Reisebyrå AS
v/Christian Fr.Grønli
Karl Johans gt. 18
0159 OSLO

Vår ref.
09/52-8-AAS

Deres ref.

Dato:
20.03.2009

UTTAELSE I SAK - SPØRSMÅL OM DISKRIMINERING PÅ GRUNN AV MANGLENDE GENERELL TILGJENGELIGHET

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til klage fra Norges Handikapforbund av 7. januar 2009.

Norges Handikapforbund (NHF) mener Ving Reisebyrå AS' (Ving) butikk i Karl Johans gate 18, ikke oppfyller kravet til universell utforming etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9.

Ombudet har vurdert saken, og konkluderer med at Ving bryter plikten til å sikre universell utforming av virksomhetens butikk i Karl Johans gate 18 i Oslo, jf. diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 tredje ledd. Brudd på plikten regnes som diskriminering av personer med nedsatt bevegelsesevne, jf. diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 fjerde ledd.

Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse kan bringes inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda innen tre uker fra det tidspunkt Ving mottar ombudets brev, se vedlagte orientering.

Sakens bakgrunn

Likestillings- og diskrimineringsombudet bygger på partenes skriftlige redegjørelser i sin fremstilling av sakens bakgrunn.

NHF opplyste i brev av 7. januar 2009 at i Vings lokaler i Karl Johans gate 18 i Oslo er det et trappetrinn mellom butikkens inngangsdør og bakkenivået i Karl Johans gate. Trappetrinnet har en nivåforskjell på 14 cm mellom gateplan og inngangsdøren. Vings lokaler i Karl Johans gate 18 mangler også tilstrekkelig snusirkel utenfor inngangsdørens slagradius.

Ving erkjenner i brev av 20. januar 2009 at det er en nivåforskjell på 14 cm mellom gateplanet i Karl Johans gate og inngangsdøren til butikken. Faktum i saken er derfor ubestridt.

Ombudet ba i brev av 16. februar 2009 Ving om å presisere om de mente nivåforskjellen på 14 cm tilfredsstilte kravene til universell utforming. Ombudet ba også Ving om å fremlegge dokumentasjon på hvor mye en utbedring av virksomhetens butikk i Karl Johans gate 18 ville koste. I brev av 8. mars 2009 ga Ving beskjed om at de ikke har noe mer å tilføye i saken.

Partenes anførsler

NHF mener Ving bryter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9, tredje ledd. De mener at Vings lokaler i liten eller i ingen grad er brukbare for personer med nedsatt bevegelsesevne. NHF mener at en nivåforskjell på fjorten cm mellom gateplan og inngangsdør gjør at rullestolbrukere ikke kommer inn i butikken. Videre mener NHF at Ving med relativt enkle midler kan gjøre noe med virksomhetens tilgjengelighet for personer med nedsatt bevegelsesevne.

Ving avviser at deres lokaler ikke tilfredsstillt kravet til universell utforming. Etter deres vurdering er lokalene i Karl Johans gate 18 godt nok utformet. De hevder at nivåforskjellen på fjorten cm ikke er til hinder for rullestolbrukere.

Ving påpeker at de uansett har en annen butikk ca. 500 meter fra lokalene i Karl Johans gate 18. Vings lokaler på Kristian Frederiks plass nr. 4 har en rampe for rullestolbrukere. Ving erkjenner at noen typer tyngre elektriske rullestoler har problemer med en nivåforskjell på 14 cm, men gir uttrykk for at disse vil kunne komme inn i Vings butikk på Kristian Frederiks plass nr. 4. Ving har også i tillegg opplyst om at 96 % av alt salg Ving foretar, foregår enten over internett eller telefon.

Ving mener derfor at de oppfyller diskriminerings- og tilgjengelighetslovens krav om universell utforming.

Rettslig grunnlag

Ombudet har kompetanse til å gi uttalelse om et forhold er i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9, jf. diskrimineringsombudsloven § 3 tredje ledd, jf. § 1 annet ledd nr. 3.

Denne saken reiser spørsmål om virksomheters plikt til å sikre universell utforming etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9.

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 tredje ledd, første setning, lyder:

”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.”

Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig, jf. diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 annet ledd. I dette ligger at butikker blant annet skal sikre tilgang til virksomheten for flest mulig gjennom hovedinngangen. Plikt til å sikre universell utforming i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven er utformet som en rettslig standard.

Hva som menes med en uforholdsmessig byrde, presiseres i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 tredje ledd, annen setning:

”Ved vurderingen av om utformingen eller tilretteleggingen medfører en uforholdsmessig byrde skal det særlig legges vekt [på] tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer, hvorvidt virksomhetens alminnelige funksjon er av offentlig art, de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen, virksomhetens ressurser, sikkerhetsmessige hensyn og vernehensyn.”

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 13 fastslår at det i saker om diskriminering er delt bevisbyrde. Det betyr at dersom det er grunn til å tro at en virksomhet ikke er universelt utformet, må virksomheten sannsynliggjøre enten at kravet til universell utforming er oppfylt, eller at en eventuell utbedring vil være uforholdsmessig.

Likestillings- og diskrimineringsombudets vurdering

Ombudet vil innledningsvis fastslå at Ving er en virksomhet som har plikt til å sikre at virksomhetens hovedløsninger er universelt utformet etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9. Ving plikter å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne har adgang til de delene av virksomhetens fysiske forhold som er rettet mot allmennheten. Plikten omfatter utformingen av inngangspartiet, som terskler og dør.

Universell utforming:

Det første spørsmålet ombudet må ta stilling til, er om Vings lokaler i Karl Johans gate 18 tilfredsstillende oppfyller kravet til universell utforming. Vurderingen av om Vings lokaler er universelt utformet er prinsipielt viktig. Ombudet har ikke tidligere tatt stilling til spørsmålet i en konkret klagesak.

Med universell utforming menes at *"utformingen eller tilretteleggingen av hovedløsningen i de fysiske forholdene [er] slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig"*, jf. diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 annet ledd. I forarbeidene til loven er det gitt noen føringer på vurderingen av innholdet i plikten til universell utforming. Syseutvalget uttalte i NOU 2005: 8 på side 189 at:

"Utvalget vil [...] presisere [...] at formålet med reguleringen er å sikre inkluderende tilgjengelighet. I tillegg til å skaffe faktisk tilgang, bør altså tilgangen 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."

Videre har Barne- og likestillingsdepartementet uttalt i Ot.prp. nr 44 (2007-2008) side 141 at:

"Reglene om universell utforming innebærer noe mer enn tilgjengelighet i seg selv. De skal sikre at hovedløsningen er tilgjengelig, og at det ikke etableres særløsninger som virker segregerende og/eller [er] stigmatiserende."

Verken lovteksten eller forarbeidene gir noen presis angivelse av for eksempel hvilke krav som stilles til nivåforskjellen mellom gateplan og inngangsparti. I *"Veiledere til teknisk forskrift til Plan- og bygningsloven"* kapittel X om brukbarhet fremgår det at *"en dør er normalt anvendelig for bevegelsehemmede dersom terskelhøyden ikke overskrider 25 millimeter"*.

I Vings lokale er nivåforskjellen mellom gateplanet og inngangsdøren på ca. 14 cm og vesentlig høyere enn 2,5 cm som er anbefalt i veilederen. Ombudet konstaterer at et trappetrinn på 14 cm er en barriere som hindrer at personer med nedsatt bevegelsesevne, her personer i rullestol, kan komme inn i butikken. Det følger av forarbeidene at loven skal sikre at løsninger *"har et tilstrekkelig inkluderende preg"*. Når personer med nedsatt bevegelsesevne ikke kommer inn i butikken på grunn av nivåforskjellen, har ikke Ving sikret at utformingen av butikken er tilstrekkelig inkluderende.

Ombudet finner også grunn til å peke på formålsbestemmelsen til loven. I § 1 er det fremhevet at *"loven skal bidra til nedbygging av samfunnsskapt funksjonshemmende barrierer [...]"*. En nivåforskjell på ca. 14 cm er en barriere

for personer med nedsatt bevegelsesevne (rullestolbrukere). Det er viktig at lovens bestemmelser faktisk fører til at barrierer for personer med ulike funksjonsnedsettelse bygges ned.

Ombudet er på bakgrunn av ovenstående kommet frem til at en nivåforskjell på ca. 14 cm *ikke* er å anse som universell utforming av hovedløsningen til Vings butikk i Karl Johans gate 18.

Uforholdsmessig byrde:

Ombudet må etter dette vurdere om Ving har vist til omstendigheter som medfører at det vil være en uforholdsmessig byrde å sikre universell utforming av lokalene i Karl Johans gate 18, jf. diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 tredje ledd, annen setning. Det er Ving som har bevisbyrden for at det vil være en uforholdsmessig byrde å gjøre inngangspartiet til butikken på Karl Johans gate 18 universelt utformet.

Ombudet må vurdere *"tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer"*. Spørsmålet om *"tilretteleggingens effekt"* innebærer en todelt vurdering. For det første må det vurderes om det allerede foreligger en særløsning som sikrer tilgjengelighet. Den faktiske nytteeffekten av å pålegge Ving en plikt til å sikre universell utforming vil være mindre dersom det foreligger en særløsning. For det andre må ombudet vurdere om tilrettelegging vil bedre situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne.

Ving har vist til at de har en butikk som er tilgjengelig for personer med nedsatt bevegelsesevne ca. 500 meter unna butikken i Karl Johans gate 18. De mener derfor at det ikke er behov for å gjøre ytterligere endringer i Karl Johans gate 18. Etter ombudets vurdering kan dette ses på som at Ving har en *"særløsning"* som sikrer personer med nedsatt bevegelsesevne tilgang til en av Vings butikker i Oslo.

I vurderingen av om en særløsning kan aksepteres, må ombudet først ta stilling til om særløsningen fremstår som segregerende og stigmatiserende. I utgangspunktet vil særløsninger alltid innebære en form for segregering. Personer med nedsatt funksjonsevne vil med særløsninger være henvist til andre tilbud enn majoritetsbefolkningen har tilgang til. Når det gjelder utformingen av inngangspartiet til Vings butikker, innebærer det at en bevegelseshemmet kunde er henvist til en bestemt butikk, mens andre kunder kan velge hvilken av butikkene de vil bruke.

Ombudet vil også peke på at dersom man aksepterer at en av flere like butikker er universelt utformet, vil dette etter ombudets syn føre til uheldige og tilfeldige konsekvenser for de ulike virksomhetene avhengig av hvordan virksomhetene velger å organisere seg. Virksomheter knyttet til en franchisekjede er selvstendige, juridiske virksomheter, mens i kjeder, med avdelinger, vil det være øverste leder som er juridisk ansvarlig for utformingen av de forskjellige

butikkene. Ombudet kan altså pålegge en virksomhet – for eksempel en kiosk – å sikre universell utforming av butikken. Senere vil en virksomhet/butikk i nærheten kunne unngå plikten ved å vise til at en annen kiosk for eksempel 500 meter unna, er universelt utformet. Ombudet kan ikke se at lovgiver har gitt føringer på at en slik forståelse av regelen skal legges til grunn, og et slikt argument kan derfor bare unntaksvis godtas.

Virksomhetens økonomi vil også ha betydning for om en særløsning kan anses som tilstrekkelig. Særløsninger vil lettere kunne aksepteres for mindre virksomheter med begrensede økonomiske midler, sammenliknet med store, økonomisk solide virksomheter. Ving har ikke påberopt seg at en utbedring av virksomhetens inngangsparti på butikken i Karl Johans gate 18 vil være for kostbar sammenliknet med Vings ressurser. Ving har selv på direkte spørsmål fra ombudet unnlatt å legge frem dokumentasjon på hvor kostbar en utbedring eventuelt vil bli. De har heller ikke lagt frem dokumentasjon som gir ombudet innblikk i virksomhetens ressurser.

Ving har heller ikke påberopt seg vernehensyn eller at en utbedring vil innebære fare for sikkerheten, jf. diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 tredje ledd, annen setning.

Likestillings- og diskrimineringsombudet har etter dette kommet frem til at det ikke vil være en uforholdsmessig byrde for Ving å sikre universell utforming av virksomhetens butikk i Karl Johans gate 18.

Konklusjon

Likestillings- og diskrimineringsombudet konkluderer med at Ving Reisebyrå AS handler i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 tredje ledd, på grunn av manglende universell utforming av virksomhetens lokaler på Karl Johans gate 18 i Oslo.

* * *

Ombudets uttalelser er ikke rettslig bindende. Ombudet vil likevel oppfordre Ving Reisebyrå AS til å rette seg etter uttalelsen.

Dersom Ving Reisebyrå AS ikke retter seg etter ombudets uttalelse vil ombudet vurdere å bringe saken inn til vurdering hos Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Nemnda kan treffe vedtak om det foreligger brudd på plikten til universell utforming, jf. diskrimineringsombudsloven § 7. Nemnda har også kompetanse til å pålegge stansing, retting eller andre tiltak. Dersom Ving Reisebyrå AS eventuelt ikke følger et pålegg fra Likestillings- og diskrimineringsnemnda, har nemnda myndighet til å treffe vedtak som pålegger Ving en løpende tvangsmulkt frem til forholdet er brakt i orden.

Ombudet imøteser Vings tilbakemelding på om de vil rette seg etter ombudets uttalelse. Ombudet ber om at Ving i så fall angir hvilke tiltak de vil iverksette, samt når de antar tiltakene vil være gjennomført. Frist for tilbakemelding settes til **17. april 2009**.

Med vennlig hilsen

Beate Gangås
likestillings- og diskrimineringsombud

Vedlegg: Orientering om adgangen til å bringe Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda

Kopi: Norges Handikapforbund

Saksbehandler: Åsulv Solstad