

JURIDISK UTREDNING

Universell utforming av IKT-løsninger på arbeidsplassen

1. desember 2021

INNHold

DEL I – INNLEDNING OG BEGREPSAVKLARING	5
1 INNLEDNING	5
2 MANDAT	5
2.1 Overordnet	5
2.2 «Identifisering av hull» i relevant regelverk	5
2.3 «Tetting av hull» i relevant regelverk	7
3 METODIKK	7
4 UTREDNINGENS OPPBYGNING	8
5 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	8
6 UNIVERSELL UTFORMING AV IKT PÅ ARBEIDSPLASSEN – BEGREPSAVKLARING	8
6.1 Innledning	8
6.2 Universell utforming	9
6.2.1 Generelt om begrepet «universell utforming»	9
6.2.2 Universell utforming av IKT	10
6.2.3 Forholdet til begrepet «tilgjengelighet»	10
6.3 IKT	11
6.3.1 Innledning	11
6.3.2 Det alminnelige IKT-begrepet	12
6.3.3 Rettslig definisjon av «IKT» i regelverket for likestilling og diskriminering	12
6.4 Arbeidsplassen	14
6.4.1 Innledning	14
6.4.2 Det alminnelige arbeidsplassbegrepet	14
6.4.3 Rettslig definisjon av «arbeidsplassen»	14
DEL II – RETTSLIGE KRAV TIL UNIVERSELL UTFORMING AV IKT PÅ ARBEIDSPLASSEN	15
7 INTERNASJONALE KRAV TIL IKT	15
7.1 Innledning	15
7.2 ILO-konvensjon nr. 159	15
7.3 FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)	18
7.4 EU-rettslige forpliktelser	20
7.4.1 Tilgjengelighetsdirektivet	20
7.4.2 WAD	31
7.4.3 Ekomdirektivet	35
8 NASJONALE KRAV TIL IKT	36
8.1 Innledning	36
8.2 Utfordring: Ny lovgivning på trappene	36
8.3 Likestillings- og diskrimineringsloven	37
8.3.1 Overordnet om loven	37
8.3.2 Kort om det alminnelige forbudet mot diskriminering i likestillings- og diskrimineringsloven § 6	38
8.3.3 § 17: Generelle krav til universell utforming	39
8.3.4 § 18: Universell utforming av IKT	47
8.3.5 Endring av likestillings- og diskrimineringsloven § 18	52

8.3.6	§ 18 a: Universell utforming av produkter og tjenester	55
8.3.7	Aktivitets- og redegjørelsesplikten	59
8.3.8	Håndhevelse av reglene om universell utforming av IKT	61
8.3.9	Kontroll og rapportering etter ny § 36 a	63
8.3.10	Tidspunktet for oppfyllelsen av de nye kravene til universell utforming i likestillings- og diskrimineringsloven	63
8.4	IKT-forskriften	64
8.4.1	Overordnet om forskriften	64
8.4.2	Hvem gjelder forskriften for?	64
8.4.3	Forskriftens anvendelsesområde	65
8.4.4	De materielle kravene til universell utforming	69
8.5	Ny forskrift om universell utforming av produkter og tjenester	72
8.5.1	Innledning	72
8.5.2	Hva vil forskriften inneholde?	73
8.6	Arbeidsmiljøloven og arbeidsplassforskriften	73
8.7	Ekoloven og -forskriften	74
8.7.1	Innledning	74
8.7.2	Gjeldende ekomregelverk	75
8.7.3	Kommunal- og moderniseringsdepartementets forslag til implementering av ekomdirektivet og tilgjengelighetsdirektivet på ekomområdet	75

DEL III – «IDENTIFISERING AV HULL»: IKT PÅ ARBEIDSPLASSEN SOM IKKE ER OMFATTET AV RELEVANT

	REGELVERK	77
9	INNLEDNING	77
10	ULIKE KATEGORIER AV IKT PÅ ARBEIDSPLASSEN	78
10.1	Innledning	78
10.2	Kategorier av IKT-løsninger på arbeidsplassen	78
10.3	Vurdering av hvilke IKT-løsninger på arbeidsplassen som er underlagt krav til tilgjengelighet	82
10.3.1	Innledning	82
10.3.2	Tilgjengelighetsdirektivet	82
10.3.3	WAD	97
10.3.4	Nasjonal regulering	104
11	OPPSUMMERING AV HVILKE KATEGORIER AV IKT PÅ ARBEIDSPLASSEN SOM IKKE ER UNDERLAGT KRAV TIL UNIVERSELL UTFORMING	107

DEL IV – «TETTING AV HULL»: FORSLAG TIL REGLER OM UNIVERSELL UTFORMING AV IKT PÅ ARBEIDSPLASSEN

12	INNLEDNING	108
13	HANDLINGSROM	109
13.1	Innledning	109
13.2	Nasjonale begrensninger	109
13.2.1	Folkerettslige begrensninger	109
13.2.2	Innledning	109
13.2.3	Tilgjengelighetsdirektivet som et totalharmoniserende direktiv	109
13.2.4	Restriksjonslæren	111
14	FORSLAG TIL UTFORMING AV REGULERING	115
14.1	Innledning	115
14.2	Alternativ 1: Likestillings- og diskrimineringsloven § 18 som generalklausul	115
14.3	Alternativ 2: Egen bestemmelse om IKT på arbeidsplassen	116

14.4	Alternativ 3: Innnta IKT-løsninger i IKT-forskriften.....	116
14.5	Alternativ 4: Innnta IKT-løsninger i ny forskrift.....	116

DEL I – INNLEDNING OG BEGREPSAVKLARING

1 INNLEDNING

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (heretter «IKT») utgjør en stadig større del av menneskers liv. Det er få samfunnsområder, om noen, som er uberørt av den teknologiske utviklingen og den stadige utbredelsen av IKT-løsninger. IKT muliggjør kommunikasjon og deling av informasjon i stor skala, og er hensiktsmessige verktøy både i det personlige liv og i arbeidslivet.

IKT har en stor, og får stadig større, plass i arbeidslivet. Mange opererer både mobiltelefon og datamaskin i sitt daglige virke. I tillegg finnes det et stort antall mer eller mindre spesialiserte IKT-løsninger som benyttes i ulike næringer. De ulike IKT-løsningene effektiviserer arbeidshverdagen, og utvider også mulighetsrommet i ulike sektorer.

Idet IKT får en stadig større plass i arbeidslivet, blir det også viktigere å sørge for at IKT-løsningene utformes på en måte som lar dem benyttes av flest mulig, altså at de *utformes universelt*. Dette bidrar til et mer åpent arbeidsliv hvor personer med funksjonsnedsettelse i større grad får anledning til å delta på lik linje med andre. Universell utforming har dermed også en samfunnsmessig gevinst, siden det bidrar til å realisere potensialet som finnes for å øke antall personer som er i arbeid.

På denne bakgrunn har CMS Kluge Advokatfirma AS (heretter «**Kluge**» eller «**vi**») fått i oppdrag av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (heretter «**Bufdir**») å foreta en juridisk utredning av universell utforming av IKT på arbeidsplassen. Utredningen er gjennomført i tidsrommet august-november 2021.

2 MANDAT

2.1 Overordnet

Mandatet til denne juridiske utredningen er beskrevet i Bufdirs oppdragsbeskrivelse (heretter «**Oppdragsbeskrivelsen**»)¹. Her fremgår det innledningsvis at formålet med utredningen er å identifisere og kartlegge hvilke områder innen universell utforming av IKT på arbeidsplassen som enda ikke er regulert i gjeldende rett, og som vil bidra til økt grad av likestilling for blant annet personer med funksjonsnedsettelse. Videre fremgår det at det i utredningen skal foreslås ulike alternativer for hvordan slike krav bør utformes med hensyn til innhold, virkeområde og pliktsubjekter.

Mandatet er dermed todelt: For det første skal «*hullene*» i relevant regelverk om universell utforming av IKT på arbeidsplassen identifiseres. For det andre skal det foreslås ulike alternativer for hvordan disse hullene kan «*tettes*».

På side 4-5 i Oppdragsbeskrivelsen er de to punktene nærmere beskrevet. Disse vil kort gjennomgås i punktene 2.2 og 2.3 nedenfor.

2.2 «Identifisering av hull» i relevant regelverk

Vedrørende den delen av oppdraget som består i å identifisere hullene i relevant regelverk, fremgår det først at målet med den juridiske utredningen er å:

¹ Bufdir, «Juridisk utredning: universell utforming av IKT på arbeidsplassen».

«Kartlegge hvilke områder innen IKT på arbeidsplassen som ennå ikke er underlagt krav til universell utforming, dvs. områder som ikke reguleres av IKT-forskriften, ² WAD ³ og tilgjengelighetsdirektivet.⁴»

Videre er «relevante problemstillinger» under dette punktet beskrevet i fire kulepunkter:

- *«Hvilke IKT-løsninger på arbeidsplassen er ikke regulert av gjeldende rett?»*
- *Hvilke tekniske forpliktelser følger av internasjonale regelverk som omhandler universell utforming av IKT?*
- *Hvilke begrensninger følger av internasjonale regelverk som omhandler universell utforming av IKT?*
- *I hvilken grad kan ytterligere krav til å gjøre IKT på en arbeidsplass universelt utformet komme i konflikt med nasjonalt lovverk og folkerettslige plikter?»*

Vi forstår Oppdragsbeskrivelsen slik at det ikke bare ønskes en kartlegging av kravene til universell utforming av IKT i gjeldende (nasjonal) rett, men at det også ønskes en kartlegging av kravene som følger av Norges folkerettslige forpliktelser, herunder WAD og tilgjengelighetsdirektivet. I tillegg er CRPD⁵ og ILO-konvensjon nr. 159⁶ nevnt som relevante folkerettslige forpliktelser som bør behandles.

I e-post fra Kluge til Bufdir, datert 31. august 2021, og svar fra Bufdir, datert 3. september 2021, ble det likevel avklart at den juridiske utredningen ikke vil inneholde en fullstendig liste over all IKT på arbeidsplassen som ikke er omfattet av gjeldende rett. Kluge har hverken den nødvendige kompetansen, eller tilstrekkelig kapasitet innenfor oppdragets rammer, til å lage en slik oversikt. Det er derfor avklart at Kluge skal gi *eksempler* på IKT på arbeidsplassen som ikke er omfattet av gjeldende rett. På forespørsel om hva slags IKT det var ønskelig at den juridiske utredningen behandlet, oppgav Bufdir følgende liste over systemer som er «sentrale for at en arbeidstaker skal kunne delta på like vilkår, uavhengig av funksjonsvariasjon»:

- timeføring
- arkiv
- system og maskinvare for sakshandsbehandling, rapportering, dokumentering ol.
- programvare for tekstbehandling, visuelle presentasjoner ol.
- databaser

I tillegg ble det presisert at man i utredningen må «tenke på brukerreisen til den ansatte». Følgende eksempel ble i den sammenheng gitt:

«Eksempelvis må en elektriker ha et system og en maskinvare som gjør henne i stand til å forstå bestillingen fra kunden, fakturere, generere samsvarserklæringer ol. Tilsvarende er det ikke nok at det i dag er krav om universell utforming av nettsiden www.lovdato.no for at juristen skal kunne gjøre jobben sin. Det er avgjørende at han kan føre timer, få tilgang til sakspapirer, skrive utredninger/vedtak, føre reiseregninger, kommunisere med kollegaer og kunder på virksomhetens kommunikasjonsplattformer, operere styringspanelet på møterommet ol.»

² Forskrift av 21. juni 2014 nr. 732 om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger.

³ Europaparlamentets og rådets direktiv (EU) 2016/2102 af 26. oktober 2016 om tilgjengeligheten af offentlige organers websteder og mobilapplikationer.

⁴ Europaparlamentets og rådets direktiv (EU) 2019/882 af 17. april 2019 om tilgjengelighetskrav for produkter og tjenester.

⁵ FNs konvensjon av 13. desember 2006 nr. 34 om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.

⁶ ILO-konvensjon av 20. juni 1983 nr. 159 om yrkesrettet attføring og sysselsetting (funksjonshemmede).

Vi forstår dette slik at det skal anlegges et bredt perspektiv når det gjelder hva slags IKT som finnes på «arbeidsplassen». En nærmere beskrivelse av hvordan vi har valgt å avgrense arbeidsplassen er gitt i punkt 6.4 nedenfor.

2.3 «Tetting av hull» i relevant regelverk

Vedrørende den delen av oppdraget som består i å tette hullene i nasjonalt regelverk, fremgår det at den juridiske utredningen skal «[a]nbefale ulike alternativer for hvordan ytterligere krav til universell utforming av IKT i arbeidslivet kan og bør utformes.»

Videre er «relevante problemstillinger» under dette punktet beskrevet i fem kulepunkter:

- I hvilket regelverk kan/bør slike krav til universell utforming av IKT forankres?
- Hvordan bør slike krav til universell utforming av IKT på en arbeidsplass avgrenses?
- Hvordan kan/bør slike krav til universell utforming av IKT på en arbeidsplass utformes?
- Hvem kan pålegges slike krav til å sikre universell utforming av IKT?
- Hvordan bør slike krav til å sikre universell utforming av IKT håndheves?

Det presiseres videre i Oppdragsbeskrivelsen at det i denne forbindelse må tas hensyn til grensene for nasjonalstatens handlingsrom etter EØS-retten.

3 METODIKK

Utredningen vil for det første innebære å kartlegge de generelle, eksisterende kravene til universell utforming av IKT på arbeidsplassen. Utredningen tar i den forbindelse som nevnt både for seg internasjonale og nasjonale krav. Det gjøres imidlertid oppmerksom på at de internasjonale kravene til universell utforming av IKT på arbeidsplassen først og fremst er relevante i den grad de påvirker innholdet av norsk rett. Slik vi forstår formålet med utredningen, er det sentrale først og fremst å kartlegge (det manglende) innholdet av nasjonal rett, for så å komme med forslag til hvordan tomrommet kan fylles. Internasjonal rett kan i denne sammenheng påvirke norsk rett på i alle fall to måter; enten ved å skulle implementeres i norsk rett, slik tilfellet er for WAD og tilgjengelighetsdirektivet, eller ved å virke inn på tolkningen av norsk rett, jf. presumsjonsprinsippet.⁷ Dette kan særlig være tilfellet for CRPD.

Denne utredningen bygger delvis på tidligere utredninger foretatt av Kluge. Dette omfatter Kluges generelle utredning om tilgjengelighetsdirektivets innhold og påvirkning på norsk rett, utført på oppdrag for Kulturdepartementet.⁸ Det omfatter også tilleggsutredningen som Kluge skrev, også på oppdrag for Kulturdepartementet, som gjaldt det nasjonale handlingsrommet ved gjennomføringen av tilgjengelighetsdirektivet og WAD.⁹ I dialog med Bufdir har vi valgt å innta enkelte utdrag fra disse utredningene direkte i foreliggende utredning, istedenfor å kun henvise til foretatte drøftelser. Grunnen til dette er at det skal være mulig å lese og forstå denne utredningen uten å måtte benytte andre utredninger.

Selv om ett av formålene med denne utredningen er å konkret identifisere kategorier av IKT som ikke er omfattet av dagens regelverk, nevner vi at utredningen også legger grunnlag for å kunne vurdere IKT-løsninger som ikke omtales særskilt i denne utredningen. Det er dermed mulig, med relativt enkle grep, å vurdere hvilke IKT-løsninger som er underlagt krav til universell utforming som man i ettertid blir oppmerksomme på, men som ikke er vurdert konkret i utredningen

⁷ I Rt. 2000 s. 1811 (Finnanger I) er presumsjonsprinsippet på side 1826 beskrevet slik at «norsk lov så vidt mulig skal tolkes i samsvar med våre folkerettslige forpliktelser».

⁸ Juridisk utredning – Direktiv (EU) 2019/882, datert 7. juni 2021 ([link](#)).

⁹ Tilleggsutredning – Direktiv (EU) 2016/2102 og direktiv (EU) 2019/882, datert 21. juni 2021 ([link](#)).

4 UTREDNINGENS OPPBYGNING

Vi vil her si noe kort om utredningens videre oppbygning.

I punkt 5 vil vi først gi en oppsummering av utredningens innhold og de konklusjoner vi har kommet til. Videre vil vi i punkt 6 foreta en begrepsavklaring. Her vil vi forklare hvordan vi vil bruke begrepene «*universell utforming*», «*IKT*» og «*arbeidsplassen*».

Videre vil vi i del II gjøre rede for de generelle rettslige kravene til universell utforming av IKT. Vi går her bredt ut og undersøker ulike rettslige instrumenter for å kartlegge om de kan ha betydning for IKT-løsninger på arbeidsplassen.

I del III vil vi «*identifisere hull i relevant regelverk*». Nærmere bestemt vil vi undersøke hvilke IKT-løsninger som er, og ikke er, omfattet av tilgjengelighetsdirektivet, WAD og nasjonal rett.

I del IV vil vi komme med forslag til hvordan hullene i regelverket kan «*tettes*». Her vil vi foreslå alternative utforminger av konkrete bestemmelser i norsk rett som i større og mindre grad tetter de hullene som er identifisert i del IV.

De mest omstendelige juridiske vurderingene er lagt til del II, mens del III og IV forsøksvis er utformet kortfattet og med henvisninger til tidligere vurderinger. Det skal dermed være mulig å lese del III og IV, og få tak i utredningens vesentlige funn, uten å lese del II.

5 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

Utredningens hovedfunn er at det i begrenset grad gjelder rettslige krav til universell utforming av IKT-løsninger på arbeidsplassen. En liste over kategorier av IKT-løsninger som *ikke er omfattet* av hverken tilgjengelighetsdirektivet, WAD eller nasjonal rett, er gitt i punkt 11. Det bredeste anvendelsesområdet og de mest omfattende kravene finner vi i tilgjengelighetsdirektivet.

Videre har vi kommet med fire alternative forslag til hvordan det kan stille ytterligere krav til universell utforming av IKT-løsninger på arbeidsplassen som ikke er omfattet av dagens reguleringer. Alternativene omfatter å (1) gjøre dagens likestillings- og diskrimineringslov § 18 om til en generalklausul for universell utforming av IKT, (2) innføre en egen bestemmelse om universell utforming av IKT på arbeidsplassen, (3) innta utvalgte IKT-løsninger i IKT-forskriften, eller eventuelt (4) i ny forskrift som Kulturdepartementet har foreslått i forbindelse med implementeringen av tilgjengelighetsdirektivet i norsk rett. Disse alternativene er beskrevet i punkt 14.

6 UNIVERSELL UTFORMING AV IKT PÅ ARBEIDSPLASSEN – BEGREPSAVKLARING

6.1 Innledning

Før vi går inn på de rettslige kravene til universell utforming av IKT på arbeidsplassen, er det nødvendig med noen begrepsavklaringer.

For det første må det vurderes hva som ligger i uttrykket «*universell utforming*». Dette gjør vi i punkt 6.2. Her vil vi også kort gjøre rede for begrepets forhold til uttrykket «*tilgjengelighet*», som benyttes i EØS-retten og ellers hyppig i nasjonal, europeisk lovgivning. For det andre må det vurderes hva som ligger i uttrykket IKT. Dette vil gjøres i punkt 6.3. For det tredje må det vurderes hva som ligger i uttrykket «*arbeidsplassen*». Dette vil gjøres i punkt 6.4.

6.2 Universell utforming

6.2.1 Generelt om begrepet «universell utforming»

Reglene om universell utforming og individuell tilrettelegging er en presisering av det alminnelige forbudet mot diskriminering, jf. likestillings- og diskrimineringsloven ¹⁰ § 12. Både universell utforming og tilgjengelighet skal sørge for å legge til rette for at personer med nedsatt funksjonsevne får tilgang til de samme mulighetene som personer uten funksjonsnedsettelse.

Det finnes flere definisjoner på «universell utforming». Kjernen i begrepet er imidlertid det å utforme omgivelsene på en måte som ivaretar hele befolkningens variasjon i funksjonsevne, inkludert behovene til personer med nedsatt funksjonsevne.¹¹ Et eksempel på en definisjon som tydelig tar dette aspektet opp i seg er den som fremgår av CRPD artikkel 2 femte strekpunkt:

*«Med universell utforming menes: utforming av produkter, omgivelser, programmer og tjenester på en slik måte at de kan **brukes av alle mennesker**, i så stor utstrekning som mulig, **uten behov for tilpassing og en spesiell utforming**. Universell utforming skal ikke utelukke hjelpemidler for bestemte grupper av mennesker med nedsatt funksjonsevne når det er behov for det.»* (våre uthevinger).

Av størst betydning i denne sammenheng er imidlertid den nasjonale definisjonen av universell utforming. Denne finner vi i dag i likestillings- og diskrimineringsloven § 17 annet ledd:

*«Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene, inkludert informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), slik at virksomhetens alminnelige funksjoner kan **benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnedsettelse**.»* (vår utheving).

Universell utforming er videre beskrevet som en «overordnet og fleksibel rettslig standard» der innholdet i plikten vil «endres, og skjerpes, over tid i takt med samfunnsutviklingen og den teknologiske utviklingen.»¹² Etter hvert som den teknologiske utviklingen gjør det mulig, vil altså plikten til universell utforming kunne «fange opp nye brukerforutsetninger».¹³ Begrepet er ytterligere utdypet i forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven:

*«Kjernen i plikten til universell utforming er at virksomhetene er ansvarlig for å tilrettelegge og tilpasse de fysiske omgivelsene slik at **flest mulig brukerforutsetninger ivaretas uten særløsninger**. Plikten til universell utforming vil et stykke på vei **avhjelpe behovet for individuell tilrettelegging, eller særløsninger**, og samtidig bedre tilgjengeligheten på viktige fellesskapsarenaer. Universell utforming er derfor **viktig for å oppnå likeverd, deltakelse og fravær av diskriminering uavhengig av funksjonsevne**. Målgruppen for universell utforming er, i tillegg til personer med nedsatt funksjonsevne, det store flertallet av brukerne av viktige fellesskapsarenaer.»* (våre uthevinger).¹⁴

De ulike elementene av likestillings- og diskrimineringsloven § 17 annet ledd, herunder uttrykket «universell utforming», er for øvrig nøye omtalt i punkt 8.3.3 nedenfor. Vi nevner også allerede her at bestemmelsen

¹⁰ Lov av 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering.

¹¹ Bufdir, *Universell utforming A-B-C* ([link](#)).

¹² Prop. 81 L (2016-2017), merknad til § 17 på side 323.

¹³ Ibid., merknad til § 17 på side 324.

¹⁴ Ibid., merknad til § 17 på side 323.

er vedtatt endret i Lovvedtak 131 (2020-2021).¹⁵ Endringen trer i kraft 1. januar 2022, og innebærer at den særlige omtalen av IKT tas ut av definisjonen.¹⁶

6.2.2 Universell utforming av IKT

Universell utforming av IKT er viet særlig plass i dagens lovverk, og er særskilt regulert i § 18 i likestillings- og diskrimineringsloven. Lovens forarbeider inneholder også flere omtaler av hva som nærmere bestemt ligger i formuleringen «*universell utforming av IKT*», blant annet er følgende eksempler gitt:

*«Universell utforming av IKT innebærer for eksempel å forstørre tekst, lese tekst høyt, tekste lydfiler og videoer, gi gode kontraster i skjermbildet og lage en oversiktlig og logisk oppbygging av nettsider. Universelt utformede IKT-løsninger skal også kunne virke sammen med IKT-hjelpemidler, som følbart tastatur og lignende.»*¹⁷

Som et konkret eksempel på hva som ligger i kravet til universell utforming av IKT, viser vi til Diskrimineringsnemndas sak 32/2018, som gjaldt utformingen av Vipps-appen. Tester utført av Direktoratet for forvaltning og ikt (heretter «**Difi**»)¹⁸ viste at

*«Vipps-appen i stor grad er i samsvar med regelverket, men det ble likevel avdekket brudd på minstekravene som gjør den vanskelig å bruke med VoiceOver. Det er blant annet problemer med funksjonen opplest tekstalternativet til bilder, koding av overskrifter og ledetekster til skjemaelement og knapper.»*¹⁹

Nemnda kom derfor til at det var grunn til å tro at diskriminering hadde skjedd.

Universell utforming av IKT reguleres i dag både av §§ 17 og 18 i likestillings og diskrimineringsloven. I henhold til Lovvedtak 131 (2020-2021), vil imidlertid omtalen av universell utforming av IKT, som nettopp nevnt, løftes ut av § 17, og plasseres i § 18. En nærmere beskrivelse av innholdet i likestillings- og diskrimineringsloven § 18 er gitt i punkt 8.3.4, mens lovendringen er omtalt i punkt 8.3.5.

6.2.3 Forholdet til begrepet «*tilgjengelighet*»²⁰

I norsk rett er det et noe uklart forhold mellom begrepene «*universell utforming*» og «*tilgjengelighet*», og det finnes ulike alternativer for hvordan forholdet kan være å forstå.

For det første kan det tenkes at mens universell utforming sikter til løsninger som kan brukes av «*alle mennesker*», såkalte «*one for all*»-løsninger, sikter tilgjengelighet til mer individualiserte særløsninger. Det er likevel flere kilder som tyder på at dette ikke er en korrekt beskrivelse av forholdet mellom begrepene.

¹⁵ Lovvedtak 131 (2020–2021) *Lov om endringer i likestillings- og diskrimineringsloven mv. (universell utforming av IKT-løsninger)* ([link](#)). Vedtatt på bakgrunn av Prop. 141 LS (2020-2021) og Innst. 456 L (2020-2021).

¹⁶ Paragraf 17 annet ledd vil da lyde: «Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene, slik at virksomhetens alminnelige funksjoner kan benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnedsettelse.»

¹⁷ Prop. 81 L (2016-2017), merknad til § 18 på side 325.

¹⁸ Nå Digitaliseringsdirektoratet (heretter «**Digdir**»).

¹⁹ Diskrimineringsnemnda, sak 32/2018, *A mot Vipps AS*, vedtak av 19. juni 2019 ([link](#)) s. 3-4. Saken ble for øvrig behandlet av Diskrimineringsnemnda i flere omganger, se vedtak av 27. september 2019 ([link](#)) og vedtak av 3. desember 2019 ([link](#)), uten at vi går nærmere inn på disse.

²⁰ Dette punktet bygger i stor grad på Juridisk utredning - Direktiv (EU) 2019/882, datert 7. juni 2021 ([link](#)) punkt 5.6.2 på s. 21.

Det vises særlig til den tidligere diskriminerings- og tilgjengelighetsloven av 2013 hvor det i § 1 første ledd bokstav c og d trekkes et tydelig skille mellom tilgjengelighet og individuell tilrettelegging.²¹

For det andre er det et alternativ at tilgjengelighet langt på vei betraktes som et synonymt begrep med universell utforming. Den nevnte inndelingen i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven kan tale for at dette er en riktig måte å beskrive forholdet mellom begrepene på, idet det i kapittel 3 videre skilles mellom universell utforming og individuell tilrettelegging. Det samme skillet finner vi i kapittel 3 i dagens likestillings- og diskrimineringslov.

Også i EU-retten benyttes begrepet «*tilgjengelighet*» langt på vei på samme måte som man i norsk rett benytter «*universell utforming*». Tilgjengelighetsdirektivet stiller krav til produkter og tjenesters «*accessibility*», altså tilgjengelighet, mens WAD stiller krav til tilgjengeligheten av offentlige organers nettsteder og mobilapplikasjoner. Det kan her blant annet vises til tilgjengelighetsdirektivets fortale punkt 50 hvor det fremgår at tilgjengelighet bør oppnås ved å systematisk fjerne og forebygge barrierer, og at dette helst bør skje gjennom nettopp universell utforming, eller en «*design for alle*»-tilgang som bidrar til å sikre adgang for personer med nedsatt funksjonsevne på lik fot med andre.²²

I WAD er det ikke uttrykkelig sagt at kravene som stilles til tilgjengeligheten av offentlige organers nettsteder og mobilapplikasjoner tilsvarer krav om universell utforming. Kravene som stilles i direktivet har imidlertid til hensikt å være teknologinøytrale på en slik måte at de beskriver prinsipper for hva som skal være til stede for at brukeren skal kunne oppfatte, anvende, tolke og forstå et nettsted og en mobilapplikasjon, samt tilknyttet innhold. Tilgjengelighetskravene omdannes til testbare suksesskriterier ved hjelp av harmoniserte standarder, samt en felles metode som skal brukes for å teste hvorvidt innholdet på nettstedet og mobilapplikasjonen er i overensstemmelse med prinsippene.²³ I dette ligger, slik vi forstår det, at nettsteder og mobilapplikasjoner skal utformes på en måte som gjør at *alle*, uavhengig av funksjonsnivå, skal kunne bruke løsningene. Det er altså ikke tale om særløsninger for personer med funksjonsnedsettelse. Av den grunn er det vår vurdering at kravene som stilles til tilgjengeligheten av offentlige organers nettsteder og mobilapplikasjoner må anses som krav om universell utforming av disse løsningene.

På denne bakgrunn synes det ikke som om det på generelt grunnlag kan trekkes en klar grense mellom hva som menes med «*universell utforming*», og hva som menes med «*tilgjengelighet*». I det videre vil vi langt på vei anse dette som synonyme begreper.

6.3 IKT

6.3.1 Innledning

Bufdir etterspør hvilke «*IKT-løsninger*» på arbeidsplassen som er, og ikke er, regulert i norsk og internasjonal rett. For å besvare dette spørsmålet er det altså nødvendig å gi en definisjon av uttrykket «*IKT*».

Slik vi forstår Bufdir og formålet med utredningen, bør IKT-begrepet avgrenses i to sammenhenger, og på to ulike måter.

For det første bør det ved identifiseringen av hvilke IKT-løsninger på arbeidsplassen som er, og ikke er, regulert i norsk og internasjonal rett, anlegges et praktisk perspektiv hvor det avgjørende er å identifisere det vi i *alminnelighet* anser som IKT og løsninger for IKT. Dette innebærer at man ikke låser seg til en rettslig

²¹ Jf. også Prop. 88 L (2012-2013) s. 175.

²² Tilgjengelighetsdirektivets fortale punkt 50 fastsetter også at både «*accessibility*» og «*universal design*» bør tolkes i tråd med General Comment No 2 (2014), *Article 9: Accessibility as written by the Committee on the Rights of Persons with Disabilities* ([link](#)).

²³ Se WADs fortale punkt 37.

definisjon av uttrykket, men forsøker å betrakte *virkeligheten* slik den er. Dette anser vi som en hensiktsmessig måte å avgrense begrepet på, når formålet med utredningen er å vurdere fremtidig regulering. Det avgjørende blir da hva som etter en alminnelig språklig oppfatning anses for å utgjøre IKT.

For det andre er det likevel nødvendig for å kunne identifisere hvilke IKT-løsninger på arbeidsplassen som er, og ikke er, regulert i norsk og internasjonal rett, også å fastlegge det rettslige innholdet av IKT-begrepet. Grunnen til dette er at det ikke vil være mulig å identifisere hvilke IKT-løsninger (forstått i tråd med en alminnelig språklig oppfatning), som er regulert, uten også å vurdere innholdet og omfanget av det rettslige IKT-begrepet.

I det videre vil vi derfor si noe om det alminnelige IKT-begrepet i punkt 6.3.2, og det rettslige IKT-begrepet i punkt 6.3.3.

6.3.2 Det alminnelige IKT-begrepet

I Store norske leksikon er IKT forstått som en «*samlebetegnelse for teknologi for innhenting, overføring, bearbeiding, lagring og presentasjon av informasjon*». Det pekes imidlertid også på at begrepet har et stadig mindre tydelig omfang, særlig fordi grensen mot alminnelig informasjonsteknologi (heretter «IT») viskes ut som følge av den teknologiske utviklingen:

«IKT er en utvidelse av begrepet informasjonsteknologi (IT), og omfatter i større grad teknologi for formidling av informasjon. Årsaken til at man ser på telekommunikasjon og IT under ett, er at de to teknologiområdene konvergerer. Siden 1980-årene har IT hatt stadig mer med kommunikasjon å gjøre, mens elektronikken i telesystemer er blitt digitalisert.»²⁴

IT er på sin side definert som «*teknologi der informasjon bearbeides, lagres og formidles som tekst, lyd eller bilder i digital form*».²⁵

I denne utredningen vil vi ikke forsøke å trekke et klart skille mellom IKT og IT. Det vil derimot anlegges et mer formålsoverordnet perspektiv der det avgjørende for hvilke IKT-løsninger vi har valgt ut som relevante, langt på vei styres av hvorvidt det dreier seg om teknologiske løsninger som vil være av betydning for personer med nedsatt funksjonsevne på en alminnelig arbeidsplass.

6.3.3 Rettslig definisjon av «IKT» i regelverket for likestilling og diskriminering

Uttrykket «IKT» er definert i likestillings- og diskrimineringsloven § 18 annet ledd:

«Med IKT menes teknologi og systemer av teknologi som brukes til å uttrykke, skape, omdanne, utveksle, lagre, mangfoldiggjøre og publisere informasjon, eller som på annen måte gjør informasjon anvendbar.»

Vi ser altså at den rettslige definisjonen i utgangspunktet langt på vei sammenfaller med den anlagte i forrige punkt. Definisjonen forblir uforandret etter Lovvedtak 131 (2020-2021). En mer eller mindre likelydende definisjon finner vi også i IKT-forskriften § 3 bokstav a. Den eneste forskjellen er at definisjonen i IKT-forskriften inneholder ordet «*anvendes*» istedenfor ordet «*brukes*». Etter vår vurdering innebærer ikke dette noen realitetsforskjell i meningsinnholdet mellom de to definisjonene.

Definisjonen favner som utgangspunkt svært vidt og vil i prinsippet omfatte svært mange teknologiske løsninger. Det er herunder uttalt at «*[d]efinisjonen av løsninger for IKT i § 18 er en teknologinøytral, rettslig*

²⁴ Store norske leksikon, *Informasjons- og kommunikasjonsteknologi*, sist oppdatert 11. november 2019 ([link](#)).

²⁵ Store norske leksikon, *IT*, sist oppdatert 6. november 2019 ([link](#)).

standard som gir rom for innovasjoner.»²⁶ Videre er det klart at både nettsteder og automater er omfattet, jf. IKT-forskriften § 3 bokstav b og c, herunder «[m]obilapplikasjoner som bruker internett for å fungere».²⁷ Det er likevel i liten grad funnet informasjon som nærmere begrenser hva som ligger i dette og hva som faller inn under lovbestemmelsen og ikke. I forarbeidene til tidligere lov ble det imidlertid uttalt at:

*«det er grunn til å presisere at IKT-løsninger har et **organisk utviklingsforløp**, og at det derfor vil skje en **kontinuerlig utvikling med hensyn til bestemmelsens omfang**. Den teknologiske utviklingen er en faktor som vil ha stor påvirkning på lovbestemmelsens utbredelse. En annen faktor er den **internasjonale utviklingen innenfor standardiseringsarbeidet**. Norge er et forholdsvis lite marked og utviklingen av standarder internasjonalt vil dermed også være elementer i vurderingen av hvor det er fornuftig å utvikle krav om universell utforming av IKT-løsninger. Dette er en av grunnene til at en ikke har sett det som formålstjenlig at utstyr som eksempelvis mobiltelefoner skal omfattes av kravet om universell utforming. Norge vil arbeide internasjonalt for at det utvikles standarder også på slike forbrukerprodukter, men ser det ikke som formålstjenlig at Norge alene setter slike krav. Et tilsvarende eksempel kan være online spill. Dette er områder hvor en i større grad må satse på internasjonalt samarbeide. Ved lovens ikrafttredelse er det altså **ikke slik at lovkravet vil omfatte samtlige IKT-løsninger**. **Nærmere presiseringer av virkeområde vil derfor i praksis skje i forbindelse med utviklingen av standarder/retningslinjer og forskrifter til loven**».* (våre uthevinger).²⁸

Det fremgår altså av forarbeidene at bestemmelsen ikke er ment å være så vidtrekkende som den umiddelbart kan gi inntrykk av. Slik vi forstår forarbeidene er det eksempelvis ikke noen krav om universell utforming av mobiltelefoner og onlinespill. Tilsvarende forbrukerutstyr er det i prinsippet heller ingen krav til universell utforming om. Vi finner en viss støtte for dette i Kulturdepartementets eget EØS-notat om tilgjengelighetsdirektivet hvor følgende fremgår:

*«Norsk rett stiller per i dag ikke krav til flere av IKT-løsningene som direktivet viser til. Dette gjelder blant annet e-bøker, datamaskiner og operativsystem. Det må vurderes om disse IKT-løsningene skal reguleres i likestillings- og diskrimineringsloven, og IKT-forskriften, eller om de skal reguleres i annen lovgivning/forskrift».*²⁹

Vi legger til at høringsnotatet til forskriften tilsynelatende bygger dette på at slike løsninger ikke er rettet mot allmennheten. De skriver på sine sider at forbruksutstyr som mobiltelefoner, TV, PC og lignende som legges ut for salg er i utgangspunktet ikke rettet mot allmennheten, men mot enkeltindivider og derfor ikke omfattet av forskriften.³⁰ Vi påpeker at slikt utstyr uansett ikke synes å være omfattet av begrepet «nettløsning» eller «automat», jf. IKT-forskriften § 3 bokstav b og c.³¹

Det kan videre på bakgrunn av § 18 fjerde ledd også reises spørsmål ved om IKT-forskriften er ment å innebære en avgrensning av bestemmelsens virkeområde, slik at § 18 kun gjelder for løsninger omfattet av IKT-forskriften, det vil si nettløsninger og automater. Dette spørsmålet vil behandles ytterligere i punkt 8.3.4.6 nedenfor. Dette vil i så fall gi det rettslige IKT-begrepet ett enda mer snevert innhold.

²⁶ Høringsnotat - Gjennomføring av Tilgjengelighetsdirektivet (direktiv (EU) 2019/882), datert 7. juni 2021 ([link](#)) s. 37.

²⁷ Prop. 141 LS (2020-2021) s. 33.

²⁸ Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) s. 167.

²⁹ EUs Tilgjengelighetsdirektiv, EØS-notat, datert 9. juni 2021 ([link](#)).

³⁰ Høringsnotat – Forslag til forskrift om universell utforming av IKT-løsninger, datert 5. november 2012 ([link](#)), punkt 4.4.

³¹ L.c.

6.4 Arbeidsplassen

6.4.1 Innledning

Buudir etterspør hvilke IKT-løsninger «*på arbeidsplassen*» som er, og ikke er, regulert i norsk og internasjonal rett. For å besvare dette spørsmålet er det altså nødvendig å gi en definisjon av uttrykket «*arbeidsplassen*».

På samme måte som for IKT-begrepet, er det etter vår oppfatning nødvendig å definere «*arbeidsplassen*» både i et alminnelig, språklig henseende, og i et rettslig henseende. Begge deler vil vi imidlertid gjøre nokså kort, siden det ikke fremstår som avgjørende å fastsette begrepene i særlig detaljert grad. Vi vil imidlertid komme tilbake til den rettslige avgrensningen av arbeidsplassbegrepet i Del IV av utredningen, i forbindelse med vårt forslag til regulering.

I det videre vil vi si noe om det alminnelige arbeidsplassbegrepet i punkt 6.4.2, og det rettslige arbeidsplassbegrepet i punkt 6.4.3.

6.4.2 Det alminnelige arbeidsplassbegrepet

Det foreligger svært få kilder som omtaler hva som i alminnelighet ligger i uttrykket «*arbeidsplass*». Begrepet er så vidt vi kan se ikke definert i noen ordbok på nett med bred oppslutning. I programmet Clue, er imidlertid begrepet angitt som et «*sted der en har sitt arbeid*». Vi anser dette som en nokså treffende betegnelse, som for eksempel vil omfatte kontorer (herunder hjemmekontor), byggeplasser, butikker, offentlige institusjoner, gårder mv.

Vi legger også til at vi gjennomgående vil anlegge et bredt perspektiv ved undersøkelsen av hvilke IKT-løsninger som finnes, er regulert og ikke er regulert på en arbeidsplass.

6.4.3 Rettslig definisjon av «*arbeidsplassen*»

Uttrykket «*arbeidsplass*» er ikke definert i arbeidsmiljøloven,³² eller, så vidt vi kan se, i noen andre lover. Uttrykket er derimot definert i arbeidsplassforskriften³³ § 1-4 nr. 2 som «*ethvert sted, innendørs, utendørs eller under jord hvor det utføres arbeid av fast eller midlertidig karakter*». Uttrykket omfatter dermed «*arbeidslokaler*» som definert i § 1-4 nr. 1: «*rom som virksomheten bruker i forbindelse med arbeidet slik som arbeidsrom, personalrom, atkomstarealer med mer*». Arbeidsrom er videre definert i § 1-4 nr. 3: «*rom der arbeidstakere skal oppholde seg for å utføre arbeid som inngår i virksomhetens faste aktiviteter*».

Definisjonen i § 1-4 nr. 2 er imidlertid svært bred, og vil etter vår vurdering ikke bare omfatte arbeidslokaler og arbeidsrom, men også andre steder hvor arbeid utføres. I tillegg til kontorer, fabrikker mv. vil også byggeplasser mv. omfattes.

Vi anser den alminnelige og den rettslige forståelsen av arbeidsplassen som mer eller mindre sammenfallende. Det avgjørende er i begge tilfeller at det dreier seg om et sted hvor det utføres arbeid. Også ved forståelsen av hva som utgjør «*arbeid*» vil vi ikke trekke snevre eller tydelige grenser, før dette eventuelt blir nødvendig ved vårt forslag til regulering i Del IV.

³² Lov av 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.

³³ Forskrift av 6. desember 2011 nr. 1356 om utforming og innretning av arbeidsplasser og arbeidslokaler.

DEL II – RETTSLIGE KRAV TIL UNIVERSELL UTFORMING AV IKT PÅ ARBEIDSPLASSEN

7 INTERNASJONALE KRAV TIL IKT

7.1 Innledning

7.2 ILO-konvensjon nr. 159

Personer med nedsatt funksjonsevnes rettsstilling er sparsommelig regulert i internasjonal sammenheng. ILO-konvensjon nr. 159, med tilhørende Rekommandasjon nr. 168,³⁴ er en av få internasjonale konvensjoner som regulerer nettopp dette. Konvensjonen omhandler yrkesrettet attføring og sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne. Partene i konvensjonen skal utforme og iverksette nasjonal politikk for blant annet å sørge for sysselsetting av funksjonshemmede.

ILO-konvensjon nr. 159 er vanskelig tilgjengelig på nett, i alle fall i norsk språkdrakt. Vi har derfor valgt å innta de relevante delene av konvensjonen i sin helhet, det vil si artikkel 1 til 9, med unntak av artikkel 5 som omhandler rådspørring av representative arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner:

«Del I: Definisjoner og område

Artikkel 1

- 1. I denne konvensjonen betyr funksjonshemmet en person hvis muligheter til å sikre seg, holde på arbeid og ha framgang i arbeidslivet er vesentlig begrenset på grunn av en behørig anerkjent fysisk eller psykisk svekkelse.*
- 2. For denne konvensjonens formål skal hvert medlemsland ha som målsetting for yrkesrettet attføring å gjøre en funksjonshemmet i stand til å sikre seg, holde på arbeid og ha framgang i arbeidslivet og derved fremme slike personers integrering eller reintegrering i samfunnet.*
- 3. Hvert medlemsland skal iverksette reglene i denne konvensjonen ved tiltak som passer de nasjonale forholdene og er i samsvar med nasjonal praksis.*
- 4. Reglene i denne konvensjonen skal gjelde for alle grupper av funksjonshemmede.*

Del II: Prinsipper for yrkesrettet attføring og sysselsettingspolitikk for funksjonshemmede

Artikkel 3

Den nevnte politikken skal ta sikte på å sikre at høvelige yrkesrettede attføringstiltak blir gjort tilgjengelig for alle grupper funksjonshemmede, og å fremme sysselsettingsmuligheter for funksjonshemmede på det åpne markedet.

Artikkel 4

Den nevnte politikken skal bygge på prinsippet om like muligheter for funksjonshemmede arbeidstakere og arbeidstakere generelt. Det skal også tas hensyn til likhet i muligheter og behandling mellom funksjonshemmede mannlige og kvinnelige arbeidstakere. Særlige positive tiltak med sikte på å gjennomføre likhet i muligheter og behandling mellom funksjonshemmede og andre arbeidstakere skal ikke bli anset som forskjellsbehandling overfor andre arbeidstakere.

[...]

³⁴ International Labour Organization, *Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Recommendation, 1983 (No. 168)*, av 20. juni 1983 ([link](#)).

Del II: Tiltak på nasjonalt plan for utvikling av yrkesrettet attføring og arbeidsformidling for funksjonshemmede**Artikkel 6**

Hvert medlemsland skal ved lover eller forskrifter eller på annen måte i samsvar med nasjonale forhold og praksis ta de skritt som er nødvendig for å sikre artiklene 2, 3, 4 og 5 i denne konvensjonen.

Artikkel 7

Vedkommende myndigheter skal gjennomføre tiltak med sikte på å sørge for og vurdere yrkesrettet opplæring, utplassering, sysselsetting og andre liknende ytelser for å gjøre funksjonshemmede i stand til å sikre seg, holde på arbeid og ha framgang i arbeidslivet. Der det er mulig og høvelig, skal eksisterende ytelser for arbeidstakere generelt brukes med nødvendige tilpasninger.

Artikkel 8

Det skal gjennomføres tiltak for å fremme opprettelse og utvikling av yrkesrettet attføring og arbeidsformidling for funksjonshemmede på landsbygda og avsideliggende steder.

Artikkel 9

Hvert medlemsland skal ta sikte på å sikre opplæring av og tilgang på attføringskonsulenter og annet passende utdannet personale som skal være ansvarlig for yrkesretteleiningen, den yrkesrettede opplæringen, utplasseringen og sysselsettingen av funksjonshemmede.»

Samme dag som ILO-konvensjonen ble også tilhørende Rekommandasjon nr. 168 vedtatt. Denne utdyper og presiserer til en viss grad innholdet av konvensjonens rekkevidde. Vi gjengir også de sentrale delene av rekommandasjonen:

«I: Definisjoner og område

[...]

4. Yrkesrettede attføringstiltak bør være tilgjengelig for alle grupper funksjonshemmede

[...]

II: Yrkesrettet attføring og sysselsettingsmuligheter

7. Funksjonshemmede bør ha like muligheter og få lik behandling når det gjelder tilgang til, opprettholdelse av og ha fremgang i sitt arbeid som, når det er mulig, bør svare til deres egne valg og ta hensyn til deres individuelle egnethet for slikt arbeid.

[...]

10. Det bør gjennomføres tiltak for å fremme sysselsettingsmuligheter for funksjonshemmede, som tilsvarer det arbeids- og lønnsnivå som arbeidstakere generelt har.

11. I tillegg til det som er nevnt i del VIII i Rekommandasjonen om attføring for yrkesvalgheemmede av 1955 bør slike tiltak omfatte:

a) høvelige tiltak for å skape arbeidsmuligheter på det åpne arbeidsmarkedet, herunder å gi økonomisk støtte til arbeidsgivere for å oppmuntre dem til å sørge for opplæring og deretter sysselsetting av funksjonshemmede og også å foreta rimelige tilrettelegginger av arbeidssted,

arbeidsplan, verktøy, utstyr og organisering av arbeidet for å lette slik opplæring og sysselsetting;

b) hensiktsmessig statlig støtte for å opprette ulike former for vernet sysselsetting for funksjonshemmede som det ikke er praktisk mulig å gi adgang til åpen sysselsetting

c) oppmuntring til samarbeid mellom vernede arbeidsplasser og produksjonsverksteder når det gjelder spørsmålet om organisering og ledelse for forbedre arbeidssituasjonen til de funksjonshemmede, og der det er mulig for å hjelpe dem til å forberede seg på arbeid på normale vilkår

d) hensiktsmessig statlig støtte til yrkesrettet opplæring, yrkesrettledning opplæring, yrkesrettledning, vernet arbeid og hjelp til utplassering for funksjonshemmede når virksomheten drives av ikke-statlige organisasjoner

e) oppmuntring til opprettelse og utvikling av samvirkeorganer drevet av og for funksjonshemmede, og for arbeidstakere generelt om det er hensiktsmessig,

f) hensiktsmessig statlig støtte til opprettelse og utvikling av småindustri, samvirkende og andre typer produksjonsverksteder drevet av og for funksjonshemmede (og for arbeidstakere generelt dersom det er hensiktsmessig), forutsatt at slike verksteder oppfyller bestemte minstekrav

g) fjerning, om nødvendig skrittvis, av fysiske, sambands- og bygningsmessige skranker og hindringer i transport, adgang til og bevegelsesfrihet i lokaler for opplæring og sysselsetting av funksjonshemmede. Høvelige normer bør tas med i planleggingen av nye offentlige bygninger og anlegg

h) der det er mulig og hensiktsmessig, lettere adgang til egnede transportmidler til og fra utførings- og arbeidslokaler i samsvar med de funksjonshemmedes behov

i) oppmuntring til å spre informasjon om eksempler på aktuelle og vellykkete tilfeller av integrering av funksjonshemmede i arbeid

j) unntak fra å bli pålagt innenlandske skatter og andre avgifter av noe slag som pålegges ved innførsel eller seinere på nærmere angitte varer, opplæringsmateriale og utstyr som er påkrevet i utføringsentre, på verksteder, for arbeidsgivere og for funksjonshemmede, og på nærmere angitte hjelpemidler og anordninger som trengs for å hjelpe funksjonshemmede til å sikre seg og beholde arbeid

k) mulighet for deltidsarbeid og andre måter å organisere arbeidet etter evnene til den enkelte funksjonshemmede som ikke umiddelbart eller kanskje aldri kan utføre heltidsarbeid,

l) forskning og eventuell tillem্পning av resultatene på forskjellige slags funksjonshemminger for å fremme funksjonshemmedes deltakelse i vanlig arbeidsliv

m) hensiktsmessig statlig støtte for å fjerne risikoen for utnyttelse innenfor rammen av yrkesrettet opplæring og vernet sysselsetting og for å lette overgangen til det åpne arbeidsmarkedet.»

ILO-konvensjon nr. 159 og tilhørende Rekommandasjon nr. 168 inneholder flere elementer som vitner om at landene må strekke seg langt for å sikre ivaretagelse av personer med funksjonsnedsettelser. Blant annet fremgår det av artikkel 1 nr. 2 at landene skal ha som «*målsetting for yrkesrettet utføring å gjøre en funksjonshemmet i stand til å sikre seg, holde på arbeid og ha framgang i arbeidslivet*». Av artikkel 3 fremgår det videre at landenes politikk skal «*ta sikte på å sikre at høvelige yrkesrettede utføringstiltak*» introduseres og videre i artikkel 4 at politikken skal hvile på «*prinsippet om like muligheter for funksjonshemmede arbeidstakere og arbeidstakere generelt*». I konvensjonens del II er det også fastsatt

mer spesifiserte krav til tiltak, særlig slike som skal sørge for realiseringen av de generelle hensyn som nevnt i artikkel 3 og 4, jf. artikkel 6.

Av Rekommandasjon nr. 168 II avsnitt 7 fremgår det også at funksjonshemmede «*bør ha like muligheter og få lik behandling når det gjelder tilgang til, opprettholdelse av og ha fremgang i sitt arbeid*», samt av II avsnitt 10 at det «*bør gjennomføres tiltak for å fremme sysselsettingsmuligheter for funksjonshemmede*».

Til tross for slike tydelige signaler, er det også mye som tyder på at det i svært beskjeden grad kan utledes rettslige forpliktelser av disse instrumentene. Det fremgår for eksempel av ILO-konvensjon nr. 159 artikkel 1 nr. 3 at hvert land skal «*iverksette reglene i denne konvensjonen ved tiltak som passer de nasjonale forholdene og er i samsvar med nasjonal praksis*» (vår utheving). Dette overlater etter vår vurdering et stort handlingsrom til nasjonalstaten ved den nærmere implementeringen. I tillegg oppstiller instrumentene sjelden klare krav til innholdet av nasjonal rett. Isteden anlegges det gjennomgående en rådgivende tone, ved bruk av ordet «*bør*». Vi viser blant annet til Rekommandasjonen II avsnitt 7, samt II avsnitt 11 hvor det listes opp en rekke hensiktsmessige tiltak som imidlertid kun «*bør*» gjennomføres. I de tilfellene ordet «*skal*» benyttes, er det gjerne i kombinasjon med mer skjønnsmessige uttrykk, som for eksempel «*nødvendig*» i konvensjonens artikkel 6.

Samlet sett er det vår vurdering at konvensjonen i beskjeden grad stiller krav til innholdet av norsk rett, og i svært beskjeden grad stiller krav til universell utforming av IKT på arbeidsplassen. Dette er i tråd med hvordan norske myndigheter i alminnelighet har vurdert instrumentene, for eksempel i forbindelse med innføringen av diskrimineringsforbudet til vern av funksjonshemmede ved ansettelse i tidligere arbeidsmiljølov.³⁵ Et slikt forbud ble innført, men det tidligere kommunal- og regionaldepartementet kom til at en plikt til innføring av forbudet ikke fulgte av folkerettslige forpliktelser:

«Selv om det ikke kan utledes noen folkerettslig plikt til å innføre et diskrimineringsforbud til vern av funksjonshemmede ved ansettelse, er det departementets oppfatning at den foreslåtte endringen i arbeidsmiljøloven vil bidra til å styrke den norske gjennomføringen av konvensjonen.»³⁶

Når dette er sagt, vil ILO-konvensjon nr. 159 og Rekommandasjon nr. 168 likevel i en viss utstrekning kunne brukes som tolkningsmomenter der nasjonal rett er uklar.

7.3 FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)

FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne («CRPD») ble signert av Norge i 2007 og ratifisert i 2013. Det betyr at Norge er folkerettslig bundet til å overholde forpliktelsene som følger av konvensjonen. Konvensjonen skal sikre at rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne ivaretas, og dermed at alle deler av samfunnet er tilgjengelig på lik linje som for personer uten funksjonsnedsettelse. Konvensjonens artikkel 4 nr. 1 bokstav f til h viser til universell utforming som et middel for å nå dette målet. I tillegg gir bestemmelsens nr. 2 til 4 føringer for hvordan målet skal nås. De relevante delene av bestemmelsen lyder slik:

«1. Partene forplikter seg til å sikre og å fremme full gjennomføring av alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter for alle mennesker med nedsatt funksjonsevne, uten diskriminering av noe slag på grunn av nedsatt funksjonsevne. For dette formål forplikter partene seg til

[...]

f) å iverksette eller fremme forskning på og utvikling av varer, tjenester, utstyr og anlegg som er universelt utformet i samsvar med definisjonen i artikkel 2 i denne konvensjon, og som bør

³⁵ Lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidsvern og arbeidsmiljø mv.

³⁶ Ot.prp. nr. 34 (2000-2001) s. 3.

kreve minst mulig tilpassing og lavest mulige kostnader, for å ivareta de spesielle behovene til en person med nedsatt funksjonsevne, å fremme deres tilgjengelighet og bruk, og å fremme universell utforming i utviklingen av standarder og retningslinjer,

g) å iverksette eller fremme forskning på og utvikling av ny teknologi, og å fremme tilgjengelighet og bruk av disse, herunder informasjons- og kommunikasjonsteknologi, mobilitetshjelpemidler, utstyr og tekniske hjelpemidler som er hensiktsmessig for mennesker med nedsatt funksjonsevne, med prioritet på teknologi til en overkommelig pris,

h) å gi mennesker med nedsatt funksjonsevne informasjon i en tilgjengelig form om mobilitetshjelpemidler, utstyr og tekniske hjelpemidler, herunder ny teknologi, samt andre former for bistand, tjenester og andre ressurser

[...]

2. Hver part forplikter seg til å treffe tiltak så langt det er mulig med de ressurser som er til rådighet, slik at de økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter gradvis blir gjennomført fullt ut, om nødvendig innenfor rammen av internasjonalt samarbeid, uten at dette berører de forpliktelser i denne konvensjon som i henhold til folkeretten umiddelbart kommer til anvendelse.

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, også barn med nedsatt funksjonsevne, gjennom de organisasjoner som representerer dem.

4. Ingen bestemmelse i denne konvensjon skal berøre bestemmelser som i større grad kan bidra til å virkeliggjøre rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, og som kan inngå i en parts lovverk eller i en folkerettslig tekst som er i kraft for vedkommende stat. Ingen innskrenkning i eller avvikelse fra noen av de menneskerettigheter og grunnleggende friheter som anerkjennes eller gjelder i noen konvensjonsstat i kraft av lov, overenskomst, forskrift eller sedvane, skal kunne foretas under påberopelse av at denne konvensjon ikke anerkjenner slike rettigheter eller friheter eller anerkjenner dem i mindre utstrekning.»

Videre er det slått fast i CRPD artikkel 27 at «mennesker med nedsatt funksjonsevne har rett til arbeid på lik linje med andre; dette omfatter muligheten til å tjene til livets opphold ved et arbeidsom man selv fritt velger eller påtar seg i et arbeidsmarked og arbeidsmiljø som er åpent, inkluderende og tilgjengelig for mennesker med nedsatt funksjonsevne».

For å overholde forpliktelsene i CRPD skal norske myndigheter treffe hensiktsmessige tiltak, i lovs form og gjennom konkrete tiltak i praksis. Videre skal myndighetene jevnlig rapportere til FNs CRPD-komiteé om sitt arbeid for å sikre ivaretagelsen av de sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene til mennesker med funksjonsnedsettelse. I sin vurdering av norske myndigheters innsats, kom komiteen med en rekke anbefalinger, blant annet knyttet til funksjonshemmedes rett til arbeid.³⁷

Oppsummert kritiseres Norge for ikke å ha gjort nok for å fremme sysselsetting blant personer med funksjonsnedsettelse. Det anbefales blant annet å lovhjemle krav til arbeidsgivere om universell utforming av arbeidsplassen. Dette inkluderer IKT-løsninger.

I 2020 fikk norske myndigheter en tilsvarende merknad fra komiteen som overvåker Norges menneskerettighetsforpliktelser under FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.³⁸

³⁷ Se CRPD/C/NOR/CO/1, av 7 mai 2019 ([link](#)).

³⁸ Se E/C.12/NOR/CO/6, av 2. april 2020 ([link](#)).

Komiteen uttrykte bekymring over at krav til universell utforming av IKT-løsninger begrenses til løsninger rettet mot allmennheten, og at arbeidsliv er unntatt disse kravene. Komiteen anmodet Norge om å revidere likestillings- og diskrimineringsloven slik at det på sikt stilles krav til universell utforming av arbeidsplasser, inkludert universell utforming av IKT-løsninger.

På tidspunktet for anbefalingen gjaldt kravet om universell utforming i norsk rett kun for IKT-løsninger «rettet mot allmennheten», jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 18 og tilhørende IKT-forskrift. I henhold til nevnte Lovvedtak 131 (2020–2021), vil imidlertid flere endringer i likestillings- og diskrimineringsloven effektueres fra 1. januar 2022. Fra 2022 reguleres plikten til universell utforming av IKT helt og holdent i lovens § 18.³⁹ Ny § 18 pålegger private og offentlige virksomheter å sikre universell utforming av hovedløsninger for IKT «rettet mot eller stilt til rådighet for **bruker**» (vår utheving). Brukerbegrepet dekker, i tillegg til generelt publikum (allmennheten), også «avgrensede grupper som ansatte i arbeidslivet».⁴⁰ Se mer om introduseringen av brukerbegrepet og dets betydning for norsk rett i punkt 8.3.5.2 nedenfor.

Plikten er likevel avgrenset mot tiltak som medfører en uforholdsmessig byrde for virksomhetene, jf. nytt tredje ledd i likestillings- og diskrimineringsloven § 18. Digdir skal føre tilsyn med plikten, og enkeltpersoner kan klage til Diskrimineringsnemnda over brudd på bestemmelsen.

Fra 2022 pålegges offentlige og private virksomheter også en plikt til å jobbe aktivt og målrettet for å fremme universell utforming av IKT innenfor virksomheten, jf. ny § 19a. Offentlige virksomheter skal redegjøre for det aktive arbeidet, og Digdir skal føre tilsyn og sørge for at redegjørelsesplikten overholdes. Se mer om dette i punkt 8.3.7.3 og 8.3.8 nedenfor.

Det er liten tvil om at CRPD stiller strenge krav til innholdet av norsk rett, og at ytterligere innføring av krav om universell utforming og tilgjengelighet av IKT på arbeidsplassen kan være nødvendig for å oppfylle disse kravene, jf. de nevnte komitéuttalelsene.

Vi nevner til slutt at den nye regjeringen har gitt signaler i den såkalte Hurdalsplattformen om at CRPD mer direkte vil inntas i norsk rett. Det fremgår nærmere bestemt at «Regjeringa vil: [...] Inkorporere FNs konvensjon for rettane til personar med nedsett funksjonsevne (CRPD) i norsk lov.»⁴¹ Dersom dette skjer, kan det altså ikke utelukkes at det vil stilles ytterligere krav til universell utforming av IKT på arbeidsplassen enn det som i dag gjelder etter norsk rett. Dette vil selvsagt også avhenge av nøyaktig *hvordan* CRPD implementeres i norsk rett.

7.4 EU-rettslige forpliktelser

7.4.1 Tilgjengelighetsdirektivet

7.4.1.1 Bakgrunn

Tilgjengelighetsdirektivet er vedtatt som en del av EUs «A Digital Single Market Strategy for Europe». Strategien har et overordnet mål om at det skal leveres bærekraftige økonomiske ytelser i et digitalt indre marked, som igjen skal forenkle handel og fremme sysselsettingen i EU.⁴²

Tilgjengelighetsdirektivet har et todelt formål. For det første skal direktivet bedre rammebetingelsene for næringslivet, og dermed har det et indre markedsperspektiv. Årsaken til behovet for å bedre rammebetingelsene for næringslivet, er at næringslivet før vedtakelsen av tilgjengelighetsdirektivet stod overfor forskjellige og til dels motstridende krav om tilgjengelighet til produkter og tjenester både når det

³⁹ Se mer om dette i punkt 8.3.3.9 nedenfor.

⁴⁰ Prop. 141 LS (2020-2021) merknad til § 18, på s. 78-79.

⁴¹ Hurdalsplattformen, *For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet 2021-2025*, ([link](#)) s. 70.

⁴² Tilgjengelighetsdirektivets forale punkt 11.

gjelder nivå av dekning og detaljeringsgrad. Slike forskjeller mellom medlemslandenes lover og forskrifter om tilgjengelighet av produkter og tjenester for personer med nedsatt funksjonsevne innebærer at det skapes hindringer for fri flyt av varer og tjenester og dermed blir det vanskelig å utnytte samhandelen i det indre markedet.⁴³

Forskjellene har også en negativ effekt på konkurranseevne og vekst, fordi utvikling og markedsføring av ulike produkter og tjenester for hvert nasjonale marked er forbundet med ekstra omkostninger, noe som igjen har den virkningen at konkurransen mellom leverandørene begrenses. Følgen av dette er at tilgjengelige produkter og tjenester, samt hjelpemiddelteknologi, er høyt priset.

For å sikre fri flyt av produkter og tjenester som er omfattet av tilgjengelighetsdirektivet, skal det gjennom direktivet oppnås harmonisering av medlemslandenes lover og forskrifter når det gjelder tilgjengelighetskrav. På den måten søker direktivet å fjerne og forhindre begrensninger for fri flyt av varer og tjenester, sette en stopper for fragmentering av markedet, skape stordriftsfordeler, lette grenseoverskridende handel og mobilitet og hjelpe næringsdrivende med å kunne bruke sine ressurser på innovasjon heller enn å dekke utgifter knyttet til uensartet lovgivning.⁴⁴

For det andre skal direktivet bygge opp under medlemslandenes innsats for å oppfylle sine internasjonale forpliktelser etter CRPD og sikre bedre tilgang til samfunnet for personer med funksjonsnedsettelse.⁴⁵ Et felles regelverk for produkter og tjenester tilgjengelighet skal sørge for økt tilgjengelighet, samtidig som det skal legge til rette for en harmonisert og ensartet måte gjøre dette på. Målet er å bidra til at personer med nedsatt funksjonsevne blir bedre inkludert i samfunnet og at det er enklere for dem å leve et selvstendig liv, uten at dette skal ha negative virkninger for samhandelen innad i EU.

7.4.1.2 Gjennomføring av tilgjengelighetsdirektivets krav til produkter og tjenester i norsk rett

7.4.1.2.1 Innledning

Tilgjengelighetsdirektivet stiller nye, overordnede krav om universell utforming til en rekke produkter og tjenester. Det finnes per i dag regelverk både i sektoriell og tverrsektoriell lovgivning som oppfyller visse krav til universell utforming som stilles i tilgjengelighetsdirektivet. Samtidig må det anses på det rene at nåværende lovgivning ikke oppfyller tilgjengelighetsdirektivets krav. En gjennomføring av direktivet i norsk rett forutsetter således endringer i nasjonal rett.⁴⁶

I høringsnotatet foreslår Kulturdepartementet at gjennomføringen i norsk rett av direktivet tar utgangspunkt i likestillings- og diskrimineringsloven, slik at det lages en ny forskrift til loven som skal sikre universell utforming av produkter og tjenester.⁴⁷ Departementet foreslår på den bakgrunn to sektorovergripende forskrifter for universell utforming etter likestillings- og diskrimineringsloven, forskrift om universell utforming av IKT-løsninger og ny forskrift om universell utforming av produkter og tjenester. De delene av tilgjengelighetsdirektivet som gjelder nettløsninger og automater er foreslått å skulle reguleres i forskrift om universell utforming av IKT-løsninger. Tilsvarende skal de delene av direktivet som er knyttet til elektroniske kommunikasjonstjenester og til besvarelse av nødnummer 112, håndteres i relevant sektorlovgivning.

De tekniske og funksjonelle kravene til tilgjengelighet for produkter er overordnede, og det stilles ikke konkrete tekniske krav til produktene. Direktivet legger i stedet opp til at det skal utarbeides felles

⁴³ Tilgjengelighetsdirektivets forale punkt 6.

⁴⁴ Ibid. punkt 1 og 8.

⁴⁵ Ibid. punkt 3.

⁴⁶ Høringsnotat - Gjennomføring av Tilgjengelighetsdirektivet (direktiv (EU) 2019/882), datert 7. juni 2021 ([link](#)) s. 97-100.

⁴⁷ L.c.

europiske standarder for universell utforming som skal oppfylle de overordnede kravene, jf. også fortalens punkt 23. I fortalens punkt 23 heter det videre at direktivet bør gjøre funksjonelle tilgjengelighetskrav obligatorisk, men at disse bør formuleres i form av generelle mål. Det er lagt opp til at kravene skal være presise nok til å skape rettslige forpliktelser og til at de skal være tilstrekkelig detaljerte til at det skal være mulig å vurdere overensstemmelse, samtidig som de skal tillate en viss grad av fleksibilitet for å åpne for innovasjon.

7.4.1.2.2 Pliktsubjekter

Direktivets artikkel 4 pålegger medlemslandene å sikre at alle «*erhvervsdrivende*» bare bringer i omsetning produkter og tjenester som oppfyller tilgjengelighetsdirektivets krav. Det fremgår av artikkel 4 nr. 1 at:

«Medlemsstaterne sikrer, at de erhvervsdrivende kun bringer produkter i omsætning og kun yder tjenester, som opfylder tilgængelighedskravene i bilag I overensstemmelse med stk. 2, 3 og 5, jf. dog artikel 14»

I bilag I er de bindende kravene til tilgjengelighet oppstilt. Kravene stilles til «*erhvervsdrivende*», det vil si «*fabrikanten, den bemyndige repræsentant, importøren, distributøren eller tjenesteyderen*», jf. tilgjengelighetsdirektivet artikkel 2 nr. 21.

Overordnet stilles det krav om at de relevante markedsaktørene kun bringer i omsetning produkter og yter tjenester som oppfyller tilgjengelighetskravene. Når det gjelder å bringe i omsetning et produkt så betyr det «*første tilgængeliggørelse af et produkt på EU-markedet*», jf. artikkel 2 nr. 16. Handlingen å «*gøre tilgængelig på markedet*» er definert i artikkel 2 nr. 15 og betyr

«levering af et produkt med henblik på distribution, forbrug eller anvendelse på EU-markedet som led i erhvervsvirksomhed mod eller uden vederlag».

Når direktivet bestemmer at medlemslandene skal sikre dette, innebærer det å vedta lovgivning og følge opp at lovgivningen overholdes gjennom markedsovervåkning. Selv om det er medlemslandene som skal sikre at kravene til tilgjengelighet blir overholdt, er måten å gjøre det på å stille krav til markedsdeltakerne.

De relevante markedsaktørene for krav i forbindelse med tilgjengelighet av produkter er produsenten, produsentens bemyndige representant, importører og distributører av produkter. **Produsenten** er etter tilgjengelighetsdirektivet enhver fysisk eller juridisk person, som fremstiller et produkt eller får et produkt designet eller fremstilt og markedsfører dette produktet under sitt navn eller varemerke. En **importør** er etter direktivet enhver fysisk eller juridisk person etablert i EU som bringer et produkt fra en tredjestat i omsetning i EU, mens en **distributør** er enhver fysisk eller juridisk person i omsetningskjeden, bortsett fra produsenten eller importøren, som gjør et produkt tilgjengelig på markedet.

De strengeste forpliktelsene etter direktivet er lagt til produsenten, men produsentens forpliktelser kan gjelde for importøren eller distributøren i visse tilfeller.

Overordnet er kravene til produsenten at denne skal sikre at produktet er utformet i tråd med kravene i direktivet på det tidspunktet produktet bringes i omsetning. Videre skal produsenten også oppfylle ganske detaljerte krav som gjelder utarbeiding og oppbevaring av dokumentasjon på og erklæringer om at produktene er i samsvar med direktivets krav og krav om CE-merking.

Når det gjelder krav i forbindelse med tjenesters tilgjengelighet, er det tjenesteyteren som er det relevante pliktsubjektet. En tjenesteyter er etter direktivet en fysisk eller juridisk person som leverer en tjeneste på EU-markedet, eller som tilbyr å levere en tjeneste til forbrukere i EU.

Direktivet krever at tjenesteyteren sikrer at tjenesten som leveres er utformet og levert i tråd med direktivets krav. Dette ledsages blant annet av en mer detaljert plikt til å utarbeide opplysninger om hvordan tjenestene oppfyller tilgjengelighetskravene kombinert med en handleplikt dersom det oppdages at tjenesten ikke leveres i tråd med kravene.

7.4.1.2.3 Hvilke produkter som omfattes av tilgjengelighetsdirektivet

Det følger av artikkel 2 nr. 1 at direktivet «finder anvendelse på følgende produkter som bringes i omsætning efter den 25. juni 2025», før de relevante produktene opplistes. Rent overordnet kan ikke produktene sies å kunne samles under noen samlebetegnelse, og direktivet skiller seg på denne måten ut ved å gripe inn på en rekke områder og ved å gjelde for en rekke ulike typer produkter.

For produkter følger det av artikkel 4 nr. 2 at «[a]lle produkter skal opfylde de tilgængelighedskrav» som er fastsatt i bilag I avsnitt I. Og videre at «[a]lle produkter, med undtagelse af selvbetjeningsterminaler, skal opfylde de tilgængelighedskrav, der er fastsat i bilag I, afdeling II».

Kravene gjelder for følgende produkter:

- Generell forbrukermaskinvare og operativsystemer for disse
 - Enkelt sagt datamaskiner, nettbrett og telefoner med tilhørende operativsystemer
- Enkelte selvbetjeningsautomater
 - Alle betalingsterminaler
 - I tillegg selvbetjeningsautomater som er beregnet på levering av tjenester som er omfattet av direktivet slik som
 - Minibanker
 - Billettautomater
 - Innsjekkingsautomater
 - Interaktive selvbetjeningsautomater som gir opplysninger (informasjonsskjermer)
- Forbrukerterminalutstyr for elektroniske kommunikasjonstjenester
 - For eksempel telefoner, tv-er og radioer, samt faksmaskiner. Sannsynligvis også laptop og nettbrett
- Forbrukerterminalutstyr for tilgang til audiovisuelle medietjenester
 - For eksempel smart-tv, tv-dekodere, trolig også strømmeenheter som Apple TV og chromecast
- Lesebrett
 - For eksempel Amazon Kindle og Pocketbook

7.4.1.2.4 Tilgjengelighetskrav som gjelder for nevnte produkter

For de ovennevnte produktene stilles det en rekke bindende krav. I tillegg til de bindende kravene, er det gitt flere ikke-bindende eksempler på hvordan de bindende kravene kan oppfylles. På et overordnet nivå bestemmer bilag I avsnitt I at:

«Produkter skal designes og produceres på en sådan måde, at den forventede brug heraf maksimeres blandt personer med handicap, og skal være ledsaget om muligt i eller på produktet af tilgængelige oplysninger om deres funktion og deres tilgængelighedsfunktionaliteter»

Tilgjengelighetskravene til produkter som stilles i vedlegg I avsnitt I kan deles inn i tre kategorier. Disse kategoriene er 1) krav til levering av opplysninger 2) krav til utforming av brukergrensesnitt og funksjonalitet og 3) krav til støttetjenester.

Følgende tilgjengelighetskrav gjelder for de ovennevnte produktene:

1) Krav til levering av opplysninger

Den første kategorien gjelder både krav til hvordan informasjon om bruk av produktet skal overføres til brukeren gjennom produktet, og gjennom instruksjoner for bruk som gjøres tilgjengelig på andre måter. Vi forstår direktivet slik at det ikke stiller krav til at det skal gis opplysninger på produktet, men det er krav

som skal følges dersom man velger å gi slike opplysninger. Vi gjengir her tilgjengelighetsdirektivet bilag I, avsnitt I nr. 1 i sin helhet:

- a) «Oplysninger om brugen av produktet anført på selve produktet (mærkning, brugsanvisning og advarsler) skal:
 - i) stilles til rådighed gennem mere end én sensorisk kanal
 - ii) præsenteres på en forståelig måde
 - iii) præsenteres på en måde, som brugerne kan opfatte
 - iv) præsenteres med passende skriftstørrelse og skrifttype, idet der tages hensyn til forventede anvendelsesforhold, og med tilstrækkelig kontrast samt indstillelig afstand mellem bogstaver, linjer og afsnit
- b) Produktets brugsanvisning, som ikke er anført på selve produktet, men er stillet til rådighed gennem brugen af produktet eller med andre midler såsom et websted, herunder oplysninger om produktets tilgængelighedsfunktioner, hvordan de aktiveres og deres interoperabilitet med kompenserende løsninger, skal være offentligt tilgængelige, når produktet bringes i omsætning, og skal
 - i) stilles til rådighed gennem mere end én sensorisk kanal
 - ii) præsenteres på en forståelig måde
 - iii) præsenteres på en måde, som brugerne kan opfatte
 - iv) præsenteres med passende skriftstørrelse og skrifttype, idet der tages hensyn til forventede anvendelsesforhold, og med tilstrækkelig kontrast samt indstillelig afstand mellem bogstaver, linjer og afsnit
 - v) med hensyn til brugsanvisningens indhold stilles til rådighed i tekstformater, der kan anvendes til at generere alternative kompenserende formater, som kan præsenteres på forskellige måder og via mere end én sensorisk kanal
 - vi) være ledsaget af en alternativ præsentation af ikketekstbaseret indhold
 - vii) indeholde en beskrivelse af produktets brugergrænseflade (håndtering, styring og feedback, input og output), som tilvejebringes i overensstemmelse med nr. 2; beskrivelsen skal for hvert punkt i nr. 2 angive, om produktet har disse funktionaliteter
 - viii) indeholde en beskrivelse af produktets brugsegenskaber, der er tilvejebragt ved hjælp af funktioner, som har til formål at opfylde de behov, som personer med handicap har, i overensstemmelse med nr. 2; beskrivelsen skal for hvert punkt i nr. 2 angive, om produktet har disse funktionaliteter
 - ix) indeholde en beskrivelse af produktets softwareog hardwaregrænseflade til kompenserende redskaber; beskrivelsen skal omfatte en liste over de kompenserende redskaber, der er blevet afprøvet med produktet»

2) Krav til utforming av brukergrensesnitt og funksjonalitet

Den andre kategorien gjelder krav til utforming av produktets brukergrensesnitt og funksjonalitet. Produktets brukergrensesnitt, eller brukerflate, er grensesnittet som gjør at en bruker kan kommunisere med produktet. Brukergrensesnittet handler i praksis om hvordan produktets funksjonalitet gjøres tilgjengelig eller presenteres for brukeren. Produktets funksjonalitet omhandler hva produktet kan gjøre. Vi gjengir her tilgjengelighetsdirektivet bilag I, avsnitt I nr. 2 i sin helhet:

«Produktet, herunder dets brugergrænseflade, skal indeholde funktionaliteter, elementer og funktioner, der gør det muligt for personer med handicap at få adgang til, opfatte, betjene, forstå og styre produktet, idet det sikres, at:

- a) *«produktet, når det formidler kommunikation, herunder interpersonel kommunikation, betjening, information, styring og orientering, gør dette via mere end én sensorisk kanal, bl.a. gennem alternativer til syn, hørelse, tale og taktile elementer*

- b) produktet, når det anvender tale, tilbyder alternativer til tale og stemmeinput til kommunikation, betjening, styring og orientering*
- c) produktet, når det anvender visuelle elementer, giver mulighed for justerbar forstørrelse, lysstyrke og kontrast med henblik på kommunikation, information og betjening og sikrer interoperabilitet med programmer og kompenserende redskaber til navigering i grænsefladen*
- d) produktet, når det anvender farver til at formidle oplysninger, markere en handling, kræve en reaktion eller angive elementer, tilbyder et alternativ til farver*
- e) produktet, når det anvender lydsignaler til at formidle oplysninger, markere en handling, kræve en reaktion eller angive elementer, tilbyder et alternativ til lydsignaler*
- f) produktet, når det anvender visuelle elementer, giver mulighed for justerbare måder, hvorpå billedkvaliteten kan forbedres*
- g) produktet, når det anvender lyd, giver mulighed for brugerstyring af lydstyrken og hastigheden og forbedrede lydfunktioner, herunder reduktion af forstyrrende lydsignaler fra produkter i nærheden og bedre lyd kvalitet*
- h) produktet, når det kræver manuel betjening og styring, giver mulighed for sekventiel styring og alternativer til finmotorisk styring for dermed at undgå behovet for samtidige handlinger for at betjene produktet og anvender taktile skelnelige dele*
- i) produktet undgår betjeningsmåder, der kræver stor rækkevidde og styrke*
- j) produktet undgår at fremkalde fotosensitive anfald*
- k) produktet beskytter brugerens privatliv, når denne anvender tilgængelighedsfunktionaliteterne*
- l) produktet tilbyder alternativer til biometrisk identifikation og styring*
- m) produktet sikrer den konsekvente funktionalitet og giver en tilstrækkelig og fleksibel tidsperiode til interaktion*
- n) produktet tilbyder software og hardware med grænseflade til kompenserende teknologier.»*

Innholdet i kravene redegjøres for nærmere og eksemplifiseres ved hjelp av de ikke-bindende eksemplene i direktivet når vi vurderer hvorvidt disse kravene vil ha et nedslagsfelt slik at de også gjelder universell utforming av IKT på arbeidsplassen.

Oppsummert for alle kravene over, er at man må oppfatte opplysninger som produktet gir via mer enn én sans. Visuelle elementer skal kunne forstørres, økes i lysstyrke og kontrasteres for kommunikasjon, informasjon og betjening. Man skal kunne forbedre bildekvalitet og ha alternativer til farger for å formidle informasjon, angi en handling, kreve et svar eller identifisere elementer. Produkter skal unngå å utløse anfall på grunn av lysfølsomhet. Produktet skal sikre interoperabilitet med hjelpemiddelprodukter. Brukeren skal kunne kommunisere med produkter på andre måter enn ved bruk av lyd. Der lydsignaler brukes for å formidle opplysninger, angi handling, kreve et svar eller identifisere elementer skal det gis et alternativ til lydsignaler.

Der produktet bruker lyd skal volum og hastighet kunne kontrolleres og lydfunksjoner skal kunne forbedres. Forstyrrende lydsignaler fra produkter skal kunne reduseres. Produktet skal ha mulighet for sekvensiell styring og det skal bruke følbare elementer som kan oppfattes. Produktet skal unngå betjeningsmåter som krever stor rekkevidde og styrke, det skal sikre tilstrekkelig og fleksibel tid for samhandling og konsekvent funktjonalitet. Produktet må ivareta personvernet og gi alternativer til biometrisk identifikasjon og kontroll. Produktets maskinvare og systemware må kunne kobles opp mot støtteteknologi.

3) Krav til støttetjenester

Det følger av Bilag I, avdeling I punkt 3 at:

«Eventuelle støttetjenester (helpdeske, callcentre, teknisk støtte, relættjenester⁴⁸ og uddannelsestjenester) skal give oplysninger om produktets tilgængelighed og dets kompatibilitet med kompenserende teknologier ved hjælp af tilgængelige kommunikationsmidler»

Det er viktig å merke seg at dette ikke er et krav om at støttetjenester skal eksistere. Det er først et krav om at der de eksisterer, så må de være tilgjengelige på den måten at informasjonsskranker/informasjontjenester, kontaktsentre, teknisk support, taleformidlingstjenester og opplæringstjenester, skal gi opplysninger om tilgjengeligheten av produktet og dets kompatibilitet med støtteteknologi ved hjelp av tilgjengelige kommunikasjonsmidler.

I bilag I avdeling II er det også angitt tilgjengelighetskrav for alle produkter, med unntak av de enkelte selvbetjeningsautomatene som er omfattet av direktivet. Det fremgår av bilag I avdeling II at:

«Foruden kravene i afdeling I skal emballagen og brugsanvisningen til produkter, der er omhandlet i nærværende afdeling, gøres tilgængelig, for at den forventede brug heraf maksimeres blandt personer med handicap.»

Det finnes kun ett krav til produktets emballasje i bokstav a) hvor det heter:

«Produktets emballage, herunder oplysningerne på den (f.eks. om åbning, lukning, anvendelse og bortskaffelse) og eventuelle oplysninger om produktets tilgængelighedskendetegn, skal gøres tilgængelig og angives på emballagen, hvis det er muligt.»

Kravet innebærer slik vi forstår det, ikke bare at tilgjengelighetsegenskaper skal angis på emballasjen, men også at emballasjen i seg selv skal være tilgjengelig.

I bokstav b) stilles det krav til bruksanvisningens opplysninger om vedlikehold, oppbevaring og resirkulering. Kravene er følgende:

«Brugsanvisningen med oplysninger om installation og vedligeholdelse, oplagring og bortskaffelse, som ikke er anført på selve produktet, men er stillet til rådighed med andre midler såsom et websted, skal være offentligt tilgængelige, når produktet bringes i omsætning, og opfylde følgende krav:

- i) være til rådighed gennem mere end én sensorisk kanal*
- ii) præsenteres på en forståelig måde*
- iii) præsenteres på en måde, som brugerne kan opfatte*
- iv) præsenteres i passende skriftstørrelse og skrifttype, idet der tages hensyn til forventede anvendelsesforhold, og med tilstrækkelig kontrast samt indstillelig afstand mellem bogstaver, linjer og afsnit*

⁴⁸ I direktiv (EU) 2018/1972 («ekomkodeksen») er relættjenester beskrevet som «tjenester, som muliggjør tovejskommunikation mellem fjernslutbrugere af forskellige former for kommunikation (f.eks. tekst, tegn og tale) ved at konvertere disse kommunikationsformer, normalt ved hjælp af en menneskelig operatør».

- v) *med hensyn til brugsanvisningens indhold stilles til rådighed i tekstformater, der kan anvendes til at generere alternative kompenserende formater, der kan præsenteres på forskellige måder og via mere end én sensorisk kanal, og*
- vi) *med hensyn til brugsanvisninger, der indeholder ikketekstbaseret indhold, være ledsaget af en alternativ præsentation af dette indhold.*

Oppsummert skal opplysningene kunne forstås via minst to av de følgende sansene: hørsel, syn og følesans. Brukerne skal kunne oppfatte opplysningene. Alle opplysninger skal presenteres på en forståelig måte ved hjelp av en konsekvent og klar ordbruk i en logisk fremstilling. Tekstangivelser skal gis i en egnet størrelse og form, eksempelvis gjennom bruk av kontrast, størrelse eller avstand mellom tegnene. Opplysninger som ikke er tekst skal akkompagneres av en alternativ fremstilling, som tekst eller lyd.

I tillegg til de ovennevnte kravene, oppstiller tilgjengelighetsdirektivet visse sektorspesifikke tilgjengelighetskrav. I dette ligger at det stilles spesifikke krav til visse typer produkter som er omfattet av direktivet, i tillegg til de generelle kravene som nevnt over.

Bilag I, afdeling I bokstav o) stiller særskilte krav til selvbetjeningsautomatene som er omfattet av direktivet. Vi minner om at disse selvbetjeningsautomatene er unntatt kravene som følger av bilag I, afdeling II, jf. over, men er i stedet underlagt disse særskilte kravene. Bokstav o) i) lyder som følger:

i) *«Selvbetjeningsautomater*

- *skal have tekst-til-tale-teknologi*
- *skal gjøre det muligt at benytte personlige hovedtelefoner*
- *skal varsle brugeren gennem mere end én sensorisk kanal, hvis der kræves reaktion inden for et bestemt tidsrum*
- *skal give mulighed for at forlænge det tidsrum, der er til rådighed*
- *skal have en passende kontrast og taster og kontakter, der kan lokaliseres ved berøring, såfremt taster og kontakter er tilgængelige*
- *må ikke være indrettet således, at en tilgængelighedsfunktion skal aktiveres, for at en bruger, der har brug for funktionen, skal tænde for den*
- *når produktet anvender lyd eller akustiske signaler, skal det være kompatibelt med kompenserende redskaber og teknologier, der er til rådighed på EU-plan, herunder høreteknologier så som høreapparater, teleslynger, cochlearimplantater og kompenserende høretekniske redskaber»*

Videre stilles det særskilte krav til e-læsere i bokstav o) punkt ii) om at disse skal ha tekst-til-tale-teknologi. Til sist i bokstav o) punkt iii) følger sektorspesifikke krav som gjelder for *forbrugerterminaludstyr med interaktiv databehandlingskapacitet, der anvendes til levering af elektroniske kommunikationstjenester:*

- *«skal, når sådanne produkter har tekstkapacitet foruden talekapacitet, give mulighed for håndtering af tekst i realtid og støtte hi-fi-lyd*
- *skal, når det ud over eller i kombination med tekst og tale har videokapacitet, give mulighed for håndtering af totalkonversation, herunder synkroniseret tale, tekst i realtid og video med billedopløsning, der gør det muligt at kommunikere på tegnsprog*
- *skal sikre effektiv trådløs kobling til høreteknologier*
- *skal undgå interferens med kompenserende redskaber*

- *forbrugerterminaludstyr med interaktiv databehandlingskapasitet, der anvendes til at få adgang til audiovisuelle medietjenester skal gøre de tilgængelighedskomponenter, som leveres af udbydere af audiovisuelle medietjenester, tilgængelige for personer med handicap, med henblik på brugeradgang, udvælgelse, styring, personalisering og overførsel til kompenserende redskaber»*

7.4.1.25 Hvilke tjenester som omfattes av tilgjengelighetsdirektivet

Artikkel 2 nr. 2 fastsetter anvendelsesområdet for direktivets krav til tjenester. Der heter det at

«med forbehold af artikel 32, finder dette direktiv anvendelse på følgende tjenester, der leveres til forbrugerne efter den 28. juni 2025»

Tilgjengelighetsdirektivet omfatter enten tjenesten som sådan eller elementer av tjenesten. Når det er tale om kun elementer av enkelte tjenester, betyr det at selve tjenesten som utgangspunkt ikke er underlagt kravene som tilgjengelighetsdirektivet stiller.

Hva angår tjenester, fastsetter artikkel 4 nr. 3 at *«med forbehold af denne artikels stk. 5 skal alle tjenester, bortset fra transporttjenester i byer og forstæder og regionale transporttjenester»* oppfylle kravene fastsatt i vedlegg I avsnitt III. Videre skal alle tjenester oppfylle tilgjengelighetskravene fastsatt i vedlegg I avsnitt IV.

Kravene gjelder for følgende tjenester. Listen er uttømmende:

- Elektroniske kommunikasjonstjenester, herunder nødkommunikasjon
 - For eksempel internett og telefoni
- Besvarelse av nødkommunikasjon til alarmsentraler
- Tjenester som gir *tilgang* til audiovisuelle medietjenester
 - For eksempel nettstedene og nettbaserte mobilapplikasjoner som baserer seg på å hente ned informasjon over internett etter at de er installert.
- Banktjenester for forbrukere
 - Kredittavtaler, finansielle tjenester, betalingstjenester, betalingskontotjenester og elektroniske penger
- E-bøker og særlig programvare
 - Elektronisk versjon av trykket bok
- E-handelstjenester
 - Salg av produkter og tjenester over internett
- Enkelte elementer i persontransport med fly, buss, tog og skip
 - Nettsteder
 - Mobilbaserte tjenester, herunder mobilapplikasjoner
 - Elektroniske billettjenester
 - Levering av transportopplysninger, herunder reiseinformasjon i sanntid (informasjonsskjermer).

7.4.1.26 Tilgjengelighetskrav som gjelder for nevnte tjenester

På samme måte som for produktene, er det fastsatt tilgjengelighetskrav for tjenester i bilag I, avsnitt III-V. De generelle kravene som gjelder samtlige tjenester som er omfattet av direktivet fremgår av bilag I, avsnitt III. Felles for disse kravene er at de skal sørge for at *«levering av tjenester, for at den forventede bruk heraf maksimeres blant personer med handicap, skal opnås ved at»* de gjeldende tilgjengelighetskrav er oppfylt.

Det følger av bilag I, avsnitt III at tjenesteyteren, ved levering av en tjeneste skal:

- a) *«sikre tilgængeligheden af de anvendte produkter i forbindelse med leveringen af tjenesten i overensstemmelse med afdeling I og, hvis det er relevant, afdeling II i dette bilag»*

I tillegg til at markedsdeltakerne i et produkts leverandørkjede skal sørge for at de aktuelle tilgjengelighetskravene for produkter er oppfylt, stilles det også krav til at tjenesteleverandørene ved levering av tjenestene skal sikre at produktene som brukes til å levere tjenestene oppfyller disse kravene.

Videre angis det at tjenesteyteren ved levering av en tjeneste skal:

- b) «give oplysninger om tjenestens funktion, og hvis der anvendes produkter i forbindelse med levering af tjenesten, om forbindelsen til disse produkter samt oplysninger om deres tilgængelighedskendetegn og interoperabilitet med kompenserende redskaber og faciliteter:*
 - i) ved at stille oplysningerne til rådighed gennem mere end én sensorisk kanal*
 - ii) ved at præsentere oplysningerne på en forståelig måde*
 - iii) ved at præsentere oplysningerne på en måde, som brugerne kan opfatte*
 - iv) ved at stille indholdet af oplysningerne til rådighed i tekstformater, der kan anvendes til at generere alternative kompenserende formater, der af brugeren kan præsenteres på forskellige måder og via mere end én sensorisk kanal*
 - v) ved at præsenteres med passende skriftstørrelse og skrifttype, idet der tages hensyn til forventede anvendelsesforhold, og med tilstrækkelig kontrast samt indstillelig afstand mellem bogstaver, linjer og afsnit*
 - vi) ved at supplere ikketekstbaseret indhold med en alternativ præsentation af indholdet, og*
 - vii) ved at levere elektroniske oplysninger, der er nødvendige i forbindelse med levering af tjenesten, på en ensartet og hensigtsmæssig måde ved at gøre dem opfattelige, anvendelige, forståelige og robuste⁴⁹*
- c) gøre websteder, herunder de relaterede onlineapplikationer, og tjenester til mobile enheder, herunder mobilapplikationer, tilgængelige på en ensartet og hensigtsmæssig måde ved at gøre dem opfattelige, anvendelige, forståelige og robuste*
- d) i det omfang de er tilgængelige, støtte tjenester (helpdeske, callcentre, teknisk støtte, relættjenester og uddannelsestjenester) ved at give oplysninger om tjenestens tilgængelighed og dens kompatibilitet med kompenserende teknologier ved hjælp af tilgængelige kommunikationsmidler.*

I tillegg til de generelle kravene som stilles til tjenester som vi har gjennomgått ovenfor, stilles det også særlige supplerende tilgjengelighetskrav vedrørende spesifikke tjenester i bilag I, afdeling IV:

⁴⁹ Slik vi forstår det stammer dette kravet fra WAD. I fortalen til tilgjengelighetsdirektivet avsnitt 47 fremgår følgende om innholdet i disse prinsippene: «De fire prinsipper for tilgængelighed for websteder og mobilapplikationer, der anvendes i direktiv (EU) 2016/2102, er: opfattelighed, dvs. at oplysninger og brugergrænsefladekomponenter skal kunne præsenteres for brugerne på måder, som de kan opfatte; anvendelighed, dvs. at brugergrænsefladekomponenter og -navigation skal kunne anvendes; forståelighed, dvs. at oplysninger og betjening af brugergrænsefladen skal være forståelig; og robusthed, dvs. at indhold skal være robust nok til at kunne fortolkes stabilt af en bred vifte af brugeragenter, herunder kompenserende teknologier. Disse principper er også relevante for nærværende direktiv».

«Levering af tjenester, for at den forventede brug heraf maksimeres blandt personer med handicap, skal opnås ved at medtage funktioner, praksis, politikker og procedurer og ændringer i brugen af den tjeneste, der skal imødekomme behovene hos personer med handicap, og ved at sikre interoperabilitet med kompenserende teknologier:

a) for elektronisk kommunikation, herunder de alarmkommunikationer, der er nævnt i artikel 109, stk. 2, i direktiv (EU) 2018/1972, ved at:

- i) levere tekst i realtid foruden talekommunikation*
- ii) levere totalkommunikation, hvis der leveres video foruden talekommunikation*
- iii) sikre, at alarmkommunikation, hvis der anvendes tale og tekst (herunder tekst i realtid), synkroniseres, og hvis der leveres video, også synkroniseres som totalkommunikation og sendes af udbyderne af elektroniske kommunikationstjenester til den mest passende alarmcentral.*

b) for tjenester, der giver adgang til audiovisuelle medietjenester, ved at:

- i) levere elektroniske programguider (EPG'er), som er opfattede, anvendelige, forståelige og robuste og giver oplysninger om muligheden for tilgængelighed*
- ii) sikre, at audiovisuelle medietjenesters tilgængelighedskomponenter (adgangstjenester), såsom undertekster til døve og hørehæmmede personer, lydbeskrivelse, talende undertekster og tegnsprogstolkning, overføres fuldt ud i en kvalitet, der er tilstrækkelig til at sikre en nøjagtig lyd- og videosynkroniseret visning, og samtidig give brugeren mulighed for at styre visningen og anvendelsen heraf*

c) for personbefordring med fly, bus, tog og skib, bortset fra transporttjenester i byer og forstæder og regionale transporttjenester, ved at:

- i) sikre leveringen af oplysninger om tilgængeligheden af køretøjer, omkringliggende infrastruktur og det byggede miljø samt bistand til personer med handicap*
- ii) sikre leveringen af oplysninger om intelligente billetsystemer (elektronisk reservation, bestilling af billetter osv.), tidstro passagerinformation (køreplaner, information om trafikafbrydelser, tilslutningsforbindelser og vidererejse med andre transportmidler osv.) og yderligere serviceoplysninger (f.eks. bemanning på stationer, elevatorer, som er ude af drift, eller tjenester, som midlertidigt ikke er til rådighed)*

d) for transporttjenester i byer og forstæder og regionale transporttjenester ved at sikre tilgængeligheden af de selvbetjeningsterminaler, der anvendes i forbindelse med leveringen af tjenesten i overensstemmelse med afdeling I dette bilag

e) for forbrugerorienterede banktjenester ved at:

- i) sørge for identifikationsmetoder, elektroniske signaturer, sikkerhed og betalingstjenester, der er opfattede, anvendelige, forståelige og robuste*
- ii) sikre, at oplysningerne er forståelige uden at overskride et kompleksitetsniveau, som overstiger niveau B2 (øvre middel) i Europarådets fælles europæiske referenceramme for sprog.*

f) for e-bøger ved at:

- i) sikre, at en e-bog, når den ud over tekst indeholder lyd, desuden leverer synkroniseret tekst og lyd
 - ii) sikre, at digitale e-bogsfiler ikke forhindrer kompenserende teknologi i at fungere korrekt
 - iii) sikre adgang til indholdet, navigation i filens indhold og layout, herunder dynamisk layout, levering af struktur, fleksibilitet og valgmuligheder i præsentationen af indholdet
 - iv) muliggøre alternative gengivelser af indholdet samt interoperabilitet med en bred vifte af kompenserende teknologier på en sådan måde, at det er opfatteligt, forståeligt, anvendeligt og robust
 - v) gøre dem søgbare ved via metadata at give oplysninger om deres tilgængelighedsfunktionaliteter
 - vi) sikre, at foranstaltninger i forbindelse med forvaltningen af digitale rettigheder ikke forhindrer tilgængelighedsfunktionaliteter
- g) for e-handelstjenester ved at:
- i) levere oplysninger om tilgængeligheden af de produkter og tjenester, der sælges, når disse oplysninger leveres af den ansvarlige erhvervsdrivende
 - ii) sikre tilgængeligheden af funktionaliteten til identifikation, sikkerhed og betaling, når den leveres som en del af tjenesten i stedet for produktet, ved at gøre den opfattelig, anvendelig, forståelig og robust
 - iii) sørge for identifikationsmetoder, elektroniske signaturer og betalingstjenester, der er opfattede, anvendelige, forståelige og robuste.»

Til sist følger det av bilag I, avsnitt V at medlemslandene pålegges å sørge for at:

«Den mest passende alarmcentrals besvarelse af alarmkommunikation til det fælleseuropæiske alarmnummer »112« skal, for at den forventede brug heraf maksimeres blandt personer med handicap, opnås ved brug af funktioner, praksis, politikker og procedurer og ændringer, der skal imødekomme behovene hos personer med handicap.

Alarmkommunikation til det fælleseuropæiske alarmnummer »112« skal besvares hensigtsmæssigt og håndteres bedst muligt i forhold til den måde, som de nationale alarmsystemer er tilrettelagt på, ved den mest passende alarmcentral ved brug af de samme kommunikationsmidler som modtaget, nemlig ved brug af synkroniseret tale og tekst (herunder tekst i realtid) eller, hvis der leveres video, tale, tekst (herunder tekst i realtid) og video synkroniseret som totalkommunikation».

7.4.2 WAD

7.4.2.1 Bakgrunn

Den 26. oktober 2016 vedtok EU direktiv (EU) 2016/2102 om tilgjengeligheten av offentlige organers nettstedene og mobilapplikasjoner («Web Accessibility Directive», heretter «WAD»). Direktivet er et ledd i EUs utvikling av det digitale indre marked, samt en europeisk oppfølging av CRPD artikkel 9. Lovforslaget bygger på EUs fortolkning og oppfølging av CRPD på IKT-feltet, og forslaget gjennomfører direktivet i tråd med direktivets intensjon om å harmonisere regelverket i medlemslandene.⁵⁰

⁵⁰ Prop. 141 LS (2020-2021) s. 23-25.

Direktivet pålegger offentlige organer å gjøre deres nettsteder og mobilapplikasjoner tilgjengelige ved å følge de internasjonale retningslinjene i Web Content Accessibility Guidelines («WCAG») 2.0, samt standarden EN 301 549 V1.2.1. Siden vedtakelsen av direktivet har det imidlertid skjedd endringer både med hensyn til retningslinjene i WCAG og den nevnte standarden. Med hensyn til standarden er det vedtatt en gjennomføringsbeslutning som henviser til en oppdatert versjon av EN 301 549-standard, versjon V2.1.2 (2018-08). Den oppdaterte standarden forholder seg til de oppdaterte standardene i WCAG 2.1 som erstatter WCAG 2.0.

De oppdaterte retningslinjene i WCAG 2.1 inkluderer 12 suksesskriterier på nivå A og AA som må etterleves av de relevante pliktsubjektene etter direktivet for at kravene til universell utforming skal være overholdt. I hovedsak er de nye kravene i direktivet knyttet til tilgjengelighet av forhåndsinnspilt tidsbasert multimediainnhold, universell utforming av intranett og ekstranett og krav om tilgjengelighetserklæring med tilhørende tilbakemeldingsfunksjon.⁵¹ En hovedforskjell mellom direktivet og nasjonal rett, slik nasjonal rett så ut på tidspunktet for vedtakelsen av direktivet, er at direktivet stiller krav til intranett og ekstranett som innebærer en delvis regulering av arbeidslivet.

7.4.2.2 Anvendelsesområde

Direktivets anvendelsesområde er beskrevet i forarbeidene til de lovendringer som skal implementere WAD:

*«Direktivets artikkel 1 definerer direktivets virkeområde. **Direktivet omfatter i utgangspunktet alle «offentlige organers» nettsteder og mobilapplikasjoner.** Direktivet unntar visse sektorer og enkelte typer innhold på nettsteder fra virkeområdet. Noen av unntakene er tidsbegrenset, mens andre er permanente, jf. artiklene 1(3) og 1(4).*

*Direktivets formål er å gjøre offentlige organers nettsteder og mobilapplikasjoner **tilgjengelig for «brukere»** gjennom universell utforming, jf. artikkel 1(1). Direktivets virkeområde er vidt ettersom det retter seg mot alle offentlige organers nettsteder og mobilapplikasjoner som er **rettet mot allmennheten**. I tillegg retter det seg mot **nye intra- og ekstranett**, samt **eksisterende intra- og ekstranett som gjennomgår en vesentlig revisjon**. [...].*

Intranett og ekstranett er rettet mot en avgrenset gruppe brukere, og ikke allmennheten som sådan. Brukerbegrepet i artikkel 1(1) kan dermed sies å rekke videre enn begrepet allmennheten («general public»). Mobilapplikasjoner er definert som en applikasjon som er rettet mot allmennheten, jf. «for use by the general public», jf. artikkel 3(2). Direktivet gjelder for nettsteder («websites»). Et nettsted består av én eller flere nettsider. Begrepet «nettside» er ikke definert i direktivet, men begrepet «website» er definert i ordlisten til WCAG 2.1.

Direktivet gjelder også for mobilapplikasjoner jf. artikkel 1(1). Begrepet er definert i direktivets artikkel 3(2), som definerer «mobilapplikasjoner» som:

«brukerprogramvare utformet og utviklet av eller på vegne av offentlige organer for bruk av allmennheten via mobile enheter som smarttelefoner og nettbrett. Det omfatter ikke programvaren som styrer disse enhetene (mobile operativsystemer) eller maskinvaren.» (våre uthevinger).⁵²

Direktivet har videre en legaldefinisjon av «offentlig organ» i artikkel 3(1) nr. 1. Med «offentlig organ» menes statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre «offentligrettslige organer», slik disse er definert i direktiv 2014/24/EU i artikkel 2(1) punkt 4. Her defineres offentligrettslige organer som

⁵¹ I tillegg til at oppdatering fra WCAG 2.0, som ligger til grunn for forskriften, til WCAG 2.1 vil medføre 12 nye krav.

⁵² Prop. 141 LS (2020-2021) s. 32.

«organer som har alle følgende egenskaper: a) de er opprettet for det bestemte formål å imøtekomme allmenhetens behov, men ikke behov av industriell eller forretningsmessig art, b) de er et selvstendig rettssubjekt, og c) de er i hovedsakelig finansiert av staten, regionale eller lokale myndigheter eller andre offentligrettslige organer; eller deres forvaltning er underlagt en av disse myndighetenes eller et av disse organers tilsyn; eller de har et administrasjons-, ledelses- eller kontrollorgan der over halvparten av medlemmene er utpekt av staten, regionale eller lokale myndigheter eller andre offentligrettslige organer».

Organer og sammenslutninger som er opprettet for å imøtekomme et behov for allmennheten, og som tjener allmennhetens behov og som ikke er av industriell eller kommersiell karakter er altså omfattet av definisjonen.⁵³

7.4.2.3 Tilgjengelighetskravene som stilles i WAD

Direktivet skal sikre universell utforming av offentlige organers nettsteder og mobilapplikasjoner slik at tjenestene blir mer brukervennlige. Formålet er å øke andelen av befolkningen som kan ta del i det digitale samfunnet.⁵⁴

WAD stiller blant annet følgende krav:

- Krav til synstolkning av forhåndsinnspilt multimediainnhold (video) eller mediealternativ:
 - Kravet til synstolkning fremgår av WCAG 2.1 suksesskriterium 1.2.5, hvor det fremgår at *«[d]et gis tilgang til synstolkning for alt forhåndsinnspilt videoinnhold i synkroniserte medier»*.
 - Synstolkning er formidling av visuelt innhold i en video som ikke allerede blir presentert som lyd.⁵⁵ Synstolkningen gjøres med en fortellerstemme som tydelig skiller seg fra øvrige stemmer og lyder i videoen. Fortelleren formidler hva som skjer i videoen når ingen snakker.
 - Kravet til et mediealternativ til tidsbaserte medier fremgår av suksesskriterium 1.2.3 og er definert i retningslinjene til WCAG 2.1. som *«dokument som inneholder tekstlige beskrivelser av tidsbasert visuell og auditiv informasjon i riktig rekkefølge, og som gir mulighet for å formidle resultatet av all interaksjon med det tidsbaserte mediet»*. Tekst som gjengir innholdet i lydklippet eller videoen kalles *«tekstalternativer»* i ordlisten til WCAG 2.1. Dette tekstalternativet er likevel ikke tilstrekkelig dersom kriteriet stiller krav om synstolkning.⁵⁶
- Standarden EN 301 549 V.2.1.2 (2018-08) viser til WCAG 2.1 og denne oppdaterte versjonen har 12 nye tekniske krav (suksesskriterier) som i større grad tar høyde for ulike særtrekk ved mobilapplikasjoner. De nye kravene i WCAG 2.1 som skal etterleves gjelder krav til:⁵⁷
 - Visningsretning. Det vil si at brukeren må få velge om innholdet skal vises i liggende eller stående retning
 - Identifisere formål med inndata. Det vil si at skjemaelementer er kodet med inndataformål

⁵³ Se den tilsvarende norske bestemmelsen i forskrift av 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 1-2 (2).

⁵⁴ Prop. 141 LS (2020-2021) s. 27.

⁵⁵ Se nettsidene til Tilsynet for universell utforming av IKT ([link](#)).

⁵⁶ Høring – nye krav til universell utforming av nettsteder og mobilapplikasjoner for offentlige og private virksomheter ([link](#)) s. 32-33.

⁵⁷ Se nettsidene til Tilsynet for universell utforming av IKT ([link](#)).

- Dynamisk tilpasning (reflow). Det vil si at innhold skal kunne endres til 400 % størrelse ved 1280 piksler bredde, uten tap av informasjon eller funksjonalitet
 - Kontrast for ikke-tekstlig innhold. Det vil si at ikke-tekstlig innhold skal ha et kontrastforhold på minst 3:1 mot farge(r) som ligger ved siden av
 - Tekstavstand. Det vil si at tekstavstanden skal kunne overstyres for å gjøre teksten lettere å lese
 - Pekerfølsomt innhold eller innhold ved tastaturfokus. Det vil si at brukeren skal ha mer kontroll over innholdet på nettsiden som får fokus med musepeker eller tastatur
 - Hurtigtaster som består av ett tegn. Det vil si at brukeren enkelt skal kunne slå av hurtigtaster som består av ett tegn
 - Pekerbevegelser. Det betyr at innhold på nettsiden skal kunne brukes med enkel pekerinput
 - Pekeravbrytelse. Det vil si at uheldige og feilaktige input via mus eller berøringsskjerm lettere skal kunne forhindres
 - Ledetekst i navn. Brukere som bruker visuelle ledetekster, skal også kunne bruke kodede ledetekster
 - Bevegelsesaktivering. Det betyr at funksjonalitet som kan betjenes med å bevege enheten eller ved brukerbevegelse, skal også kunne betjenes med brukersnittkomponenter
 - Statusbeskjeder. Brukeren skal få statusbeskjeder om viktige endringer på nettsiden uten at det gir kontekstendring
- Krav om at det skal utarbeides en tilgjengelighetserklæring og tilbakemeldingsfunksjon
 - Det er et krav om at offentlig sektor har tilgjengelighetserklæring for sine nettsteder og mobilapplikasjoner. Den skal være universelt utformet og i et maskinlesbart format.
 - Digdir er i gang med å utvikle en sentral løsning for tilgjengelighetserklæring som ivaretar kravene i direktivet. Det vil gjøre det lettere for virksomheter å publisere tilgjengelighetserklæringer for sine nettsteder og mobilapplikasjoner.⁵⁸
 - Nye intranett og ekstranett, samt eksisterende intranett og ekstranett som gjennomgår en vesentlig revisjon, skal være universelt utformet.
 - Begrepene intranett og ekstranett er ikke definert i WAD. Etter tilsynet for universell utformings oppfatning omfatter begrepet intranett en virksomhets interne nettsted for ansatte.⁵⁹ Et ekstranett er et intranett som kan nås fra også andre personer enn de som jobber internt i en virksomhet. Ekstranett krever at brukerne gir autentisering ved pålogging, og det er en begrenset gruppe som har tilgang til ekstranettet.⁶⁰
 - Verken intranett eller ekstranett omfatter interne systemer i en virksomhet. Det betyr at kravene for eksempel ikke omfatter
 - Saksbehandlingssystem
 - Publiseringsløsning
 - System for tidsregistrering og reiseregninger
 - Andre fagsystemer
 - Kravene gjelder for intranett og ekstranett som er nye eller vesentlig oppgradert etter 1. januar 2023.

De nye kravene som følger av WAD gjelder fra og med 1. januar 2023. Det betyr at alle offentlige virksomheter skal ha gjennomført tiltak for å sikre at de relevante delene av virksomheten er i samsvar med kravene.

⁵⁸ Se nettsidene til Tilsynet for universell utforming av IKT ([link](#)).

⁵⁹ L.c.

⁶⁰ Se Wikipedia, *Ekstranett* ([link](#)).

Utgangspunktet for dette lovforslaget er å gjennomføre direktivets minimumskrav på saksfeltet. Departementet legger til grunn at øvrige sak-, fag- og arkivsystemer ikke er omfattet av direktivets virkeområde. Nye krav i arbeidslivet er avgrenset til å kun omfatte intranett og ekstranett.⁶¹

7.4.3 Ekomdirektivet

Det nye ekomdirektivet⁶² inneholder enkelte bestemmelser med en side til tilgjengelighet av ekomtjenester for personer med funksjonedssettelser. Blant annet fremgår det av artikkel 111 i direktivets avsnitt III om sluttbrukerrettigheter, at medlemsstatene sikrer at:

*«de kompetente myndigheder **præsiserer de krav, som skal opfyldes af udbydere af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester, for at sikre, at slutbrugere med handicap:***

- a) har en **adgang til elektroniske kommunikationstjenester**, herunder de dertil hørende aftalemæssige oplysninger i henhold til artikel 102, der svarer til, hvad der gælder for størsteparten af slutbrugerne, og*
- b) i lighed med størsteparten af slutbrugerne kan **vælge virksomheder og tjenester.**»*
(våre uthevinger).

Videre fremgår det av artikkel 84 nr. 1, i grove trekk, at «*sluttbrukere generelt skal ha tilgang til talekommunikasjonstjenester og internettilgangstjenester*». ⁶³ Talekommunikasjonstjenester er definert i ekomdirektivet artikkel 2 nr. 32 som:

«en elektronisk kommunikationstjeneste, der er tilgængelig for offentligheden med henblik på at etablere og modtage indenlandske eller indenlandske og internationale opkald direkte eller indirekte ved hjælp af et eller flere numre i en national eller international nummerplan»

I ekomdirektivets fortale punkt 14 presiseres det videre at talekommunikasjonstjenester også omfatter «*kommunikationsmidler specifikt beregnet til slutbrugere med handicap, som gør brug af tekstrelæ eller totale konversationstjenester*». Departementet fremholder i den forbindelse at kommunikasjonsmidler som «*tilrettelegger for likeverdig tilgang for sluttbrukere med nedsatt funksjonsevne*», vil oppfylle dette kravet. I den sammenheng må «*likeverdig tilgang defineres på en funksjonell måte*». ⁶⁴

Begrepet «*totale konversationstjenester*» er videre definert i ekomdirektivet artikkel 2 nummer 35 som «*multimediekonversationstjeneste i realtid, som leverer symmetrisk tovejsoverføring i realtid af video, tekst i realtid og tale mellem brugere på to eller flere steder*».

Selv om det dermed fremstår som om det gjelder en plikt for medlemsstatene til å sikre talekommunikasjonstjenester i form av totalkommunikasjon, konkluderer departementet i sitt høringsnotat med at det ikke gjelder en «*plikt for tilbyder til å levere dette*». ⁶⁵

⁶¹ Prop. 141 LS (2020-2021) s. 26.

⁶² Europa-parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1972 af 11. december 2018 om oprettelse af en europæisk kodeks for elektronisk kommunikation (omarbejdning).

⁶³ Se «Høring - forslag til ny ekomlov, ny ekomforskrift og endringer i nummerforskriften som gjennomfører av EUs ekomdirektiv, BEREC-forordning mv.», datert 2. juli 2021 ([link](#)) s. 87.

⁶⁴ L.c.

⁶⁵ L.c.

Vi nevner til slutt også ekomdirektivet artikkel 85 nr. 4, hvor det fremgår at medlemsstatene skal sikre at det:

«under hensyntagen til nasjonale forhold, [...] ydes passende støtte til forbrugere med handicap, og, hvis det er relevant, at der træffes andre specifikke foranstaltninger med henblik på at sikre, at relevant terminaludstyr og specifikt udstyr og specifikke tjenester, der fremmer lige adgang, herunder om nødvendigt totale konversationstjenester og relættjenester, er tilgængelige og fås til en overkommelig pris.»

Oppsummert gjelder det visse krav til tilgjengelighet etter ekomdirektivet, men vår vurdering er at disse får begrenset betydning for reguleringen av universell utforming av IKT på arbeidsplassen.

8 NASJONALE KRAV TIL IKT

8.1 Innledning

I dette punktet skal vi se nærmere på de kravene som stilles til universell utforming og tilgjengelighet av IKT i norsk rett.

8.2 Utfordring: Ny lovgivning på trappene

Det er mye som skjer på området universell utforming, tilgjengelighet og IKT for øyeblikket. Her vil vi særlig trekke frem tre pågående lovgivnings- og implementeringsprosesser med relevans for denne utredningen: For det første skal WAD implementeres i norsk rett med virkning fra 1. januar 2022.⁶⁶ Det innebærer at flere sentrale bestemmelser i likestillings- og diskrimineringsloven vil endres, herunder særlig § 18 om universell utforming av IKT. Disse endringene vil, som vi skal se nedenfor, få betydning for hvilke IKT-løsninger som omfattes av kravet til universell utforming, også på arbeidsplassen.

For det andre er implementeringen av tilgjengelighetsdirektivet i norsk rett på trappene. Kulturdepartementet har gjennomført en bred høring, hvor høringsfristen var 7. september 2021.⁶⁷ I departementets høringsnotat er det foreslått flere endringer i norsk rett som vil få betydning for hvilke IKT-løsninger på arbeidsplassen som omfattes av kravene til universell utforming og tilgjengelighet.⁶⁸ Det er særlig foreslått en ny § 18 a i likestillings- og diskrimineringsloven som sammen med en ny forskrift vil utgjøre den vesentlige implementeringen av tilgjengelighetsdirektivets krav. Disse endringene er planlagt gjennomført i norsk rett fra 28. juni 2022, men likevel slik at flere av de materielle tilgjengelighetskrav som følger av tilgjengelighetsdirektivet ikke vil ha virkning overfor relevante pliktsubjekter før 28. juni 2025.

For det tredje har Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomført en bred høring med forslag til ny ekomlov, ny ekomforskrift og endringer i nummerforskriften. Høringen hadde høringsfrist 15. september 2021.⁶⁹ Denne lovpakken tar for det vesentlige sikte på å implementere EUs nye ekomdirektiv⁷⁰

⁶⁶ Lovvedtak 131 (2020–2021), vedtatt på bakgrunn av Prop. 141 LS (2020–2021) og Innst. 456 L (2020–2021).

⁶⁷ Se Kulturdepartementets nettsider for høringen ([link](#)).

⁶⁸ Se Høringsnotat - Gjennomføring av Tilgjengelighetsdirektivet (direktiv (EU) 2019/882), datert 7. juni 2021 ([link](#)). Forslagene til endringer fremgår på s. 267 flg. Høringsnotat bygger for øvrig i stor grad på Juridisk utredning - Direktiv (EU) 2019/882, datert 7. juni 2021 ([link](#)).

⁶⁹ Se Kommunal- og moderniseringsdepartementets nettsider for høringen ([link](#)).

⁷⁰ Europa-parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1972 af 11. december 2018 om oprettelse af en europæisk kodeks for elektronisk kommunikation (omarbejdning).

og BEREC-forordningen,⁷¹ men inneholder også bestemmelser som gjennomfører tilgjengelighetsdirektivet på ekomområdet.⁷²

I lys av disse pågående lovgivnings- og implementeringsprosessene, vil denne utredningen søke å ta for seg og beskrive tre ulike rettstilstander:

For det første vil dagens rettstilstand beskrives. Det vil si at innholdet av dagens likestillings- og diskrimineringslov, IKT-forskrift mv. vil beskrives, altså slik disse lyder frem til og med 1. november 2021. Denne beskrivelsen er imidlertid ikke så interessant på de punkter hvor rettstilstanden vil endres med virkning fra 1. januar 2022, som følge av implementeringen av WAD. Da innføres det nye vilkår, særlig for når plikten til universell utforming av IKT etter likestillings- og diskrimineringsloven § 18 kommer til anvendelse.

For det andre vil rettstilstanden fra og med 1. januar 2022 beskrives. Vi understreker at disse lovendringene er vedtatt, og at det dermed er gitt hvordan bestemmelsene kommer til å se ut. Kildetilfanget er imidlertid begrenset, det vil for eksempel ikke være noen praksis knyttet til disse vilkårene, hvilket kan påvirke sikkerheten av våre konklusjoner.

For det tredje vil vi forsøke å beskrive de kommende rettstilstander på bakgrunn av de nevnte høringsforslag. Dette gjelder den generelle implementeringen av tilgjengelighetsdirektivet, og endringene på ekområdet. Her må det imidlertid gjøres en reservasjon: Disse lovgivningsprosessene er fremdeles på et tidlig stadium, og det er usikkert hvordan de endelige lov- og forskriftsendringene kommer til å se ut. Høringsinstansenes syn på forslagene vil for eksempel kunne påvirke departementenes vurderinger når stortingsproposisjonene skal utformes, og endringer kan fremdeles skje under stortingsbehandlingen. Vi tar derfor forbehold om at det er knyttet mye usikkerhet til beskrivelsen av disse kommende lov- og forskriftsendringene. Vi vil likevel forsøke å beskrive de foreslåtte endringer så godt det lar seg gjøre. Ved vurderingen av hvilke IKT-løsninger som allerede er, eller kommer til å bli, underlagt et krav om universell utforming eller tilgjengelighet, jf. Del IV nedenfor, vil fokuset imidlertid ligge på tilgjengelighetsdirektivets virkeområde.

8.3 Likestillings- og diskrimineringsloven

8.3.1 Overordnet om loven

Likestillings- og diskrimineringsloven har til formål å fremme likestilling og å hindre diskriminering i alle deler av samfunnet, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 1. Likestillings- og diskrimineringsloven erstatter fire tidligere lover, som gjaldt diskriminering knyttet til ulike diskrimineringsgrunnlag: likestillingsloven ⁷³ (kjønn), diskriminerings- og tilgjengelighetsloven ⁷⁴ (nedsatt funksjonsevne),

⁷¹ Europa-parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1971 af 11. december 2018 om oprettelse af Sammenslutningen af Europæiske Tilsynsmyndigheder inden for Elektronisk Kommunikation (BEREC) og Agenturet for Støtte til BEREC (BEREC-kontoret), om ændring af forordning (EU) 2015/2120 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1211/2009.

⁷² Se «Høring - forslag til ny ekomlov, ny ekomforskrift og endringer i nummerforskriften som gjennomfører av EUs ekomdirektiv, BEREC-forordning mv.», datert 2. juli 2021 ([link](#)). Tilgjengelighet er særlig omtalt på s. 86 flg.

⁷³ Lov av 21. juni 2013 nr. 59 om likestilling mellom kjønnene.

⁷⁴ Lov av 21. juni 2013 nr. 61 om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.

diskrimineringsloven om seksuell orientering⁷⁵ (seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk) og diskrimineringsloven om etnisitet⁷⁶ (etnisitet, religion og livssyn).

Det er i dag lovens kapittel 3 som omhandler universell utforming og individuell tilrettelegging, hvor bestemmelsene som regulerer dette er inntatt i §§ 17-23. Loven gjelder etter § 2 første ledd på alle samfunnsområder. Det var opprinnelig foreslått i Prop. 81 L 2016–2017 at loven skulle gjelde på alle samfunnsområder, med unntak av familieliv og andre rent personlige forhold. Ved Stortingets behandling av proposisjonen ble det imidlertid, etter forslag fra mindretallet i komiteen, gjort endringer i lovforslaget, jf. Innst. 389 L (2016–2017). Det ble vedtatt at loven skal gjelde slik den gjør i dag og dermed omfattes også familieliv og rent personlige forhold. I departementets høringsnotat om WAD er det likevel lagt opp til at reglene for universell utforming for IKT-løsninger ikke gjelder for familieliv og andre forhold av personlig karakter.⁷⁷ Slik vi forstår det er dette begrunnet i lovens vilkår om at loven gjelder for «*virksomheter*» og at disse skal være rettet mot «*allmennheten*».

Siden «*arbeidsplassen*» ikke omfattes av formuleringen «*familieliv og andre forhold av personlig karakter*», innebærer det at likestillings- og diskrimineringsloven i sin alminnelighet, også inkludert reglene om universell utforming av IKT, i utgangspunktet kommer til anvendelse på arbeidsplassen. Reglens anvendelsesområde må imidlertid fastsettes på bakgrunn av nærmere analyser av de enkelte bestemmelsers vilkår. Dette vil vi redegjøre nærmere for i det følgende.

8.3.2 Kort om det alminnelige forbudet mot diskriminering i likestillings- og diskrimineringsloven § 6

Likestillings- og diskrimineringsloven § 6 inneholder et generelt forbud mot å diskriminere. Bestemmelsens første ledd lyder som følger:

«Diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller kombinasjoner av disse grunnlagene er forbudt. Med etnisitet menes blant annet nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk.»

Forbudet omfatter etter annet ledd diskriminering på grunn av eksisterende, antatte, tidligere eller fremtidige forhold som nevnt i første ledd. Videre omfattes både direkte og indirekte forskjellsbehandling, jf. fjerde ledd.

Det kan spørres om det ut fra dette generelle forbudet kan utledes et krav til universell utforming og tilgjengelighet av IKT. Ordlyden i bestemmelsen er vid, og stenger i utgangspunktet ikke for dette. Imidlertid følger det av likestillings- og diskrimineringsloven § 12 annet ledd:

«Diskriminering som skyldes mangelfull fysisk tilrettelegging, er uttømmende regulert i §§ 17 til 23 for de rettssubjektene og på de områdene disse bestemmelsene gjelder.»

Begrunnelsen for bestemmelsen i § 12 annet ledd er etter lovens forarbeider virksomhetenes behov for forutberegnelighet:

⁷⁵ Lov av 21. juni 2013 nr. 58 forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.

⁷⁶ Lov av 21. juni 2013 nr. 60 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn.

⁷⁷ Høring – nye krav til universell utforming av nettsteder og mobilapplikasjoner for offentlige og private virksomheter ([link](#)) s. 21-22.

«Bakgrunnen for bestemmelsen er hensynet til at den som lojalt innretter seg etter lovens regler om universell utforming og individuell tilrettelegging, ikke skal kunne rammes av en påstand om diskriminering.»⁷⁸

Avgrensningsregelen i § 12 annet ledd gjelder imidlertid bare for de rettssubjekter og på de områder der tilretteleggingsplikten i dag er særlig regulert.⁷⁹ Det vil si at

«[p]å områder hvor disse reglene ikke kommer til anvendelse (det vil si på andre områder enn arbeidsliv, barnehage, skole og utdanning og visse andre kommunale tjenester), vil det imidlertid kunne utledes en plikt til tilrettelegging av det generelle diskrimineringsforbudet, [...]»⁸⁰

Etter § 12 annet ledd er altså mangelfull fysisk tilrettelegging, hvilket altså inkluderer utforming av IKT-løsninger på arbeidsplassen, «uttømmende regulert» i likestillings- og diskrimineringslovens kapittel 3. Dette innebærer at det ikke kan utledes krav til universell utforming av IKT av den generelle bestemmelsen i likestillings- og diskrimineringsloven § 6. Dette er altså forhold som utelukkende reguleres av likestillings- og diskrimineringsloven kapittel 3.

8.3.3 § 17: Generelle krav til universell utforming

8.3.3.1 Innledning

Kapittel 3 i likestillings- og diskrimineringsloven innledes med § 17 som er en generell bestemmelse om krav til universell utforming. Bestemmelsen lyder i dag som følger:

«Offentlige og private virksomheter rettet mot allmennheten har plikt til universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjoner.

Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene, inkludert informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), slik at virksomhetens alminnelige funksjoner kan benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnedsettelse.

Plikten gjelder ikke utforming eller tilrettelegging som innebærer en uforholdsmessig byrde for virksomheten. Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på

- a) effekten av å fjerne barrierer for personer med funksjonsnedsettelse*
- b) om virksomhetens alminnelige funksjoner er av offentlig art*
- c) kostnadene ved tilretteleggingen*
- d) virksomhetens ressurser*
- e) sikkerhetshensyn*
- f) vernehensyn.*

Plikten etter første ledd anses som oppfylt dersom virksomheten oppfyller krav til universell utforming i lov eller forskrift.

Kongen kan gi forskrift om innholdet i plikten til universell utforming på områder som ikke er omfattet av krav i annen lov eller forskrift.»

⁷⁸ Prop. 81 L (2016-2017) s. 204.

⁷⁹ Prop. 88 L (2012-2013) s. 181.

⁸⁰ Prop. 81 L (2016-2017) s. 204.

8.3.3.2 Hvilke offentlige og private virksomheter er rettet mot allmennheten?⁸¹

Etter første ledd omfatter bestemmelsen både «*offentlige og private virksomheter*». Det er imidlertid en avgrensning i loven ved at den kun gjelder for offentlige og private virksomheter som er rettet mot «*allmennheten*». Med rettet mot allmennheten menes nærmere bestemt «*om virksomheten er generelt publikumsrettet*» og «*rettet mot enhver*».⁸²

I NOU 2005: 8 er det på side 189 angitt at offentlig virksomhet har en rekke tilbud rettet mot allmennheten «*som blant annet skoler, sykehus, trygdekontorer, fritidsklubber, idrettsanlegg og kulturbygg*». Videre heter det at også en rekke private virksomheter henvender seg til allmennheten med tilbud og tjenester som eksempelvis «*butikker, hoteller, restauranter og transportmidler*». Utvalget gjør det også klart at heller ikke arbeidsplasser som et utgangspunkt vil være omfattet.

Forarbeidene, Prop. 81 L (2016- 2017) s. 323, følger langt på vei opp utvalgets synspunkter, og kommer med noen presiseringer av bestemmelsens virkeområde:

«Vilkåret innebærer at virksomheten innenfor sin funksjon må være rettet mot enhver. Eksempler på offentlige virksomheter rettet mot allmennheten er offentlige kontorer der publikum kan henvende seg, idrettsanlegg, offentlig transport og kulturbygg. Private virksomheter rettet mot allmennheten er blant annet butikker, tjenestetilbydere og informasjons- og servicekontorer.

Også virksomheter rettet mot mer spesifiserte målgrupper anses som rettet mot allmennheten dersom målgruppen er avgrenset av mer generelle forhold som geografisk tilhørighet eller alder, og et mer tilfeldig utvalg vil falle innenfor målgruppen. Slike virksomheter vil over tid oppleve variasjon blant de menneskene som skal benytte tilbudet. Eksempel på slike virksomheter er barnehager, skoler, sykehus og fritidsklubber.

Det er følgelig svært mange aktører som må anses å være rettet mot allmennheten, uavhengig av om disse er private eller offentlige. Det avgjørende er om virksomheten er generelt publikumsrettet. Samtidig vil også en rekke virksomheter og tilfeller falle utenfor lovens virkeområder.

Det ovennevnte illustrerer at plikten til universell utforming for hovedløsninger i fysiske forhold ikke retter seg mot produsentene, importørene eller de som plasserer et produkt, enten det brukes i leveransen av en tjeneste eller ikke, på markedet. Det retter seg mot dem som senere gjør produktene disponible for forbrukerne gjennom sin funksjon rettet mot allmennheten da det er disse offentlige og private virksomhetene som er pålagt plikten. Pliktsubjektene etter likestillings- og diskrimineringsloven § 17 er dermed andre enn de som følger av tilgjengelighetsdirektivet.

8.3.3.3 Hvilke «arbeidsplasser» er «rettet mot allmennheten»?

Spørsmålet om hvilke «arbeidsplasser» som er «rettet mot allmennheten» kan på denne bakgrunn ikke besvares generelt. Det må foretas en konkret vurdering av om den aktuelle arbeidsplassen er «*generelt publikumsrettet*» og «*rettet mot enhver*». Arbeidsplasser generelt kan imidlertid ikke sies å ha dette kjennetegnet ved seg, jf. også NOU 2005: 8 side 189 hvor det står at arbeidsplasser «*som sådan*» ikke vil være omfattet. Allmennheten har som regel ikke tilgang til en arbeidsplass, det er det kun de ansatte som har. For eksempel er det kun de ansatte, som ved hjelp av adgangskort og -koder mv., har tilgang til kontorer, fabrikker, pause- og personalrom mv.

Som vi har sett i punkt 6.4 er arbeidsplassbegrepet imidlertid bredt, og det er betydelig variasjon med hensyn til hva som utgjør en arbeidsplass. Det er også mange arbeidsplasser som kan sies å være «rettet mot allmennheten». Det kan for eksempel være skoler og barnehager, butikker, frisørsalonger, sykehus mv.

⁸¹ Dette punktet bygger i stor grad på Juridisk utredning - Direktiv (EU) 2019/882, datert 7. juni 2021 ([link](#)) punkt 21.2.1.1 på s. 138-139.

⁸² Prop. 81 L (2016-2017) s. 100.

Det avgjørende er om allmennheten, inkludert mer spesifiserte målgrupper av allmennheten, har tilgang til virksomheten, og virksomheten retter seg mot denne.

8.3.3.4 Hva er virksomhetens «alminnelige funksjoner»? ⁸³

Etter likestillings- og diskrimineringsloven § 17 første ledd er det virksomhetens «alminnelige funksjoner» som skal være universelt utformet. I forarbeidene er det angitt at dette må forstås som «funksjoner rettet mot allmennheten». Det er videre angitt at dette innebærer en begrensning av både fysiske forhold og aktiviteter. Det uttales i Prop. 81 L (2016-2017) side 200 at:

*«Når det gjelder de fysiske forholdene vil vanligvis bare deler av virksomheten være tilgjengelig for og rettet mot kunder eller publikum. **Arbeidsplasser, som kontorer og møterom, regnes ikke som rettet mot allmennheten dersom bare de ansatte har tilgang.** Når det gjelder aktiviteter, vil mange virksomheter drive både publikumsrettede og andre aktiviteter. For eksempel vil en bank ha låne- og rådgivningsvirksomhet rettet mot publikum, og samtidig drive handel og investering som ikke er publikumsrettet. Bare lokalene knyttet til den publikumsrettede aktiviteten (rådgivning og lån) må utformes universelt»* (vår utheving).

På samme måte er det i Ot.prp. nr. 44 side 127 angitt at:

*«Eksempelvis vil den alminnelige funksjonen til en restaurant ifølge utvalget være servering av mat og drikke ved bord mot betaling. I denne sammenhengen vil også tilgang til toalett måtte anses for å være omfattet, mens kjøkken, lager og personalrom faller utenfor. Et transportmiddels alminnelige funksjon må kunne sies å forutsette mulighet til av- og påstigning, **billett kjøp og informasjon om stoppesteder**»* (vår utheving).

Et annet eksempel som gis på side 260 er at:

*«en klesforretnings funksjon vil være å tilby klær. De fleste vil ifølge utvalget legge til grunn at salg av klær forutsetter tilgang både til der klærne henger, til prøverom og til **kasse for betaling**, mens lagerrom, betjeningens pauserom og eventuelle arbeidsrom for omsyng mv. vil falle utenfor»* (vår utheving).

Dette innebærer altså at arbeidsplassen, i tillegg til å i seg selv være «rettet mot allmennheten», må ha «alminnelige funksjoner», det vil si «funksjoner rettet mot allmennheten». Det er disse funksjonene som i så fall må oppfylle kravet om universell utforming. Det er også slått fast i juridisk litteratur at det kun er den publikumsrettede delen av virksomheten som er underlagt et krav til universell utforming:

*«En virksomhet som består av både publikumsrettet virksomhet og arbeidsplasser, har bare plikt til å sikre universell utforming for de delene av virksomheten som publikum har tilgang til. Dette betyr for eksempel at de delene av virksomheten som bare ansatte har tilgang til, for eksempel møterom, ikke er omfattet av plikten.»*⁸⁴

⁸³ Dette punktet bygger i stor grad på Juridisk utredning - Direktiv (EU) 2019/882, datert 7. juni 2021 ([link](#)) punkt 21.2.2 på s. 139.

⁸⁴ Ballangrud, Anne Jorun Bolken og Margrethe Sjøbstad, *Lovkommentar til likestillings- og diskrimineringsloven på Juridika.no*, (2021), kommentar til § 17, punkt 17.2.2. Se også Sundet, Tron Løkken, *Lovkommentar på Rettsdata.no*, (2018), kommentar til § 17, note 126.

8.3.3.5 Hva er «hovedløsningen i de fysiske forholdene»? ⁸⁵

Det fremgår også av nåværende § 17 annet ledd i likestillings- og diskrimineringsloven at kravet til universell utforming gjelder for «hovedløsningen i de fysiske forholdene, inkludert informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)». Det er dermed klart at nåværende likestillings- og diskrimineringslov § 17 omfatter IKT.

Når det gjelder hva som utgjør de «fysiske forholdene» er det i forarbeidene, uttalt følgende om dette:

«Plikten gjelder utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de «fysiske forholdene», inkludert IKT. Begrepet fysiske forhold skal forstås vidt, jf. Ot. prp.nr.44 (2007–2008) kapittel 10.2.4.3 side 137. Det omfatter både fastmonterte og løsrevne produkter, bygninger osv. Det må imidlertid trekkes en grense mellom menneskeskapte og naturgitte forhold. [...].

Tjenester er som hovedregel ikke regnet som fysiske forhold. Plikten omfatter imidlertid fysiske og digitale forhold som er en del av en tjeneste, eller som er en forutsetning for å få tilgang til tjenesten. Plikten omfatter blant annet automater, som billettautomater og parkeringsautomater, som er en del av henholdsvis en transport- og parkeringstjeneste, jf. Ot.prp.nr.44 (2007–2008) side 137.

*Ren informasjon faller i utgangspunktet utenfor begrepet «fysiske forhold». Informasjon vil likevel være omfattet i en viss grad, fordi en stor del informasjon deles via et fysisk forhold. **Informasjon rettet mot allmennheten som gis via internett, på automater, eller fysiske eller digitale informasjonstavler i det offentlige rom skal være universelt utformet**, jf. Ot.prp.nr.44 (2007–2008) kapittel 10.2.4.3 side 138». (vår utheving).⁸⁶*

Det fremgår videre av forarbeidene at det ikke er noe i veien for at produkter anses som «hovedløsningen i de fysiske forholdene», og det gis noen eksempler på produkter som er, og ikke er, omfattet av bestemmelsen:

«Visse produkter anses også som fysiske forhold dersom de er en del av virksomhetens fysiske innretning, for eksempel en minibank, datautstyr på en internettkafé mv. Loven skiller ikke mellom fastmonterte og løsrevne produkter. Varer som virksomheten selger faller utenfor plikten. Fysiske forhold som er en grunnleggende forutsetning for å ta i bruk en tjeneste omfattes, for eksempel en holdeplass eller en billettautomat, men ikke selve tjenesten». ⁸⁷

Som det fremgår over er anvendelsesområdet til loven noe videre enn det man umiddelbart kunne tenke seg, ved at fysiske forhold også omhandler løsøre og ikke kun større fysiske innretninger som ligger fast, slik som bygg og uteområder. Det fremstår også som om det ikke kun er den rent fysiske innretningen, men også informasjonen som deles via denne som er omfattet. Samtidig er det også presisert at varer som virksomheten selger faller utenfor plikten. Slik vi forstår dette så er automater og innretninger som utgjør en del av den fysiske innretningen til en virksomhet, og informasjon som deles via denne, omfattet av lovverket ved at IKT er omfattet. På den annen side er loven avgrenset mot steder og miljøer som det ikke er fysisk mulig å oppsøke.

Konsekvensen av dette er at ikke enhver fysisk ting er omfattet av bestemmelsen, kun i kraft av den egenskap å være en fysisk ting. Den fysiske tingen må være en del av et fysisk miljø som publikum kan oppsøke som et ledd i virksomhetens alminnelige funksjon. Dette er sentralt. Plikten til universell utforming gjelder ikke for en vare eller en tjeneste som sådan, men kun der denne inngår i et fysisk miljø som

⁸⁵ Dette punktet bygger i stor grad på Juridisk utredning - Direktiv (EU) 2019/882, datert 7. juni 2021 ([link](#)) punkt 21.2.3 på s. 140-141.

⁸⁶ Prop. 81 L (2016- 2017) s. 200.

⁸⁷ Ibid., s. 323.

underbygger virksomhetens alminnelige funksjon. Der det tilbys tjenester er det videre ikke selve tjenesten som skal være universelt utformet, selv om fysiske elementer som inngår i leveringen av denne skal være det.

Det fremgår også av definisjonen at den universelle utformingen gjelder «hovedløsningen» i de fysiske forholdene. Etter forarbeidene er dette

*«ment å gi uttrykk for at universell utforming **ikke skal skje gjennom særløsninger**. For eksempel skal hovedinngangen i et bygg sikre tilgang for flest mulig, jf. Ot.prp.nr.44 (2007–2008) kapittel 10.2.4.3 side 138. Med hovedløsningen menes den **mest inkluderende og minst stigmatiserende løsningen**. For eksempel vil en trappeheis ikke være en hovedløsning fordi den i utgangspunktet bare brukes av rullestolbrukere»* (våre uthevninger).⁸⁸

Noen eksempler er også gitt i NOU 2005:8 på side 186:

«Med hovedløsningen mener utvalget at tilgang til et bygg skal sikres gjennom hovedinngangen, at tilgangen inne i et bygg og muligheten for bruk av et produkt hovedsakelig skal være den samme for brukere med ulike forutsetninger. Utvalget vil understreke at dette ikke innebærer krav om nøyaktig samme løsning. For eksempel vil en hovedinngang med både trapper og rampe være tilstrekkelig, det er ikke nødvendig at trappene fjernes. Samtidig vil en bakdør ikke være nok. Det avgjørende vil være om utformingen har et tilstrekkelig inkluderende preg.»

Dersom virksomheten tilbyr flere likeverdige og tilsvarende hovedløsninger på ett sted, for eksempel flere minibanker i samme lokale, er det tilstrekkelig for å oppfylle lovens krav at en av disse er universelt utformet, jf. Prop. 81 L (2016- 2017) s. 325.

8.3.3.6 Hva innebærer kravet om «universell utforming»?⁸⁹

For å oppsummere overordnet så langt: Dersom en arbeidsplass har IKT-løsninger som er rettet mot allmennheten, stilles det etter likestillings- og diskrimineringsloven § 17 krav om at disse er universelt utformet.

Spørsmålet som kort skal undersøkes i dette punktet er hva som må til for at en IKT-løsning skal anses som «universelt utformet», altså hva som er det rettslige innholdet av kravet om universell utforming. For en overordnet analyse av dette begrepet, vises det til punkt 6.2 ovenfor. Her vil vi imidlertid i større grad rette fokuset mot universell utforming av IKT. Det vises også til punkt 6.2.2 hvor dette behandles særskilt.

Formålet med et krav om universell utforming er at flest mulig kan benytte seg av virksomhetens alminnelige funksjoner. Formålet kan gi en viss veiledning ved tolkningen av uttrykket. I forarbeidene er det videre angitt at universell utforming er en overordnet og fleksibel rettslig standard hvor innholdet i plikten endres, og skjerpes, over tid og i takt med samfunnsutviklingen og den teknologiske utviklingen. Videre fremheves det at:

*«kravet om tilrettelegging for flest mulig innebærer en erkjennelse av at det vil ikke være mulig å ivareta alle brukerforutsetningene gjennom fysisk tilrettelegging. Etter hvert som den teknologiske utviklingen gjør det mulig, vil imidlertid plikten til universell utforming fange opp nye brukerforutsetninger».*⁹⁰

⁸⁸ Prop. 81 L (2016-2017) s. 200.

⁸⁹ Dette punktet bygger i stor grad på Juridisk utredning - Direktiv (EU) 2019/882, datert 7. juni 2021 ([link](#)) punkt 21.2.4 på s. 141.

⁹⁰ Prop. 81 L (2016-2017) s. 323-324.

Det er svært vanskelig å angi kort og konkret (og endog generelt) hva som dermed ligger i kravet om universell utforming. Det vil være tilpasset det enkelte fysiske forhold, og avhenge av hvilken teknologi og hvilke brukerforutsetninger som er mulig å oppnå. Slik vi forstår det er noe av poenget med bestemmelsen også å tillate at krav til universell utforming senere fastsettes i sektorlovgivningen.

8.3.3.7 Unntak der kravet innebærer en «uforholdsmessig byrde»⁹¹

Det er gjort unntak fra kravet om universell utforming, der universell utforming innebærer en uforholdsmessig byrde for virksomheten, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 17 tredje ledd. Leddet lyder som nevnt:

«Plikten gjelder ikke utforming eller tilrettelegging som innebærer en uforholdsmessig byrde for virksomheten. Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på

- a) effekten av å fjerne barrierer for personer med funksjonsnedsettelse*
- b) om virksomhetens alminnelige funksjoner er av offentlig art*
- c) kostnadene ved tilretteleggingen*
- d) virksomhetens ressurser*
- e) sikkerhetshensyn*
- f) vernehensyn»*

Merk at bestemmelsen bruker begrepet «uforholdsmessig byrde» og ikke «uforholdsmessig stor byrde». Dette kan innebære at lovgiver har ment at terskelen for når det kan gjøres unntak er høy, men ikke så høy. Formuleringen «uforholdsmessig **stor** byrde» (vår utheving) er imidlertid brukt i lovens forarbeider.⁹² Det er for øvrig vanskelig å tenke seg at byrden er ment å være uforholdsmessig på noen annen måte, enn ved å være uforholdsmessig stor. Vår vurdering er dermed at ordlyden i seg selv ikke kan tilsa at terskelen er ment å være spesielt lempelig.

Når det skal vurderes hva som kan utgjøre en uforholdsmessig byrde, skal det «*særlig legges vekt på*» en rekke elementer, slik som *a)* effekten av å fjerne barrierer for personer med funksjonsnedsettelse, *b)* virksomhetens alminnelige funksjoner er av offentlig art, *c)* kostnadene ved tilretteleggingen, *d)* virksomhetens ressurser, *e)* sikkerhetshensyn og *f)* vernehensyn. Listen over momenter som skal tillegges vekt er imidlertid ikke uttømmende, jf. ordlyden «*særlig legges vekt på*».⁹³ Andre momenter kan dermed også tillegges vekt, men skal da presumptivt tillegges mindre vekt enn de nevnte.

Det fremgår videre av forarbeidene at det skal foretas en «*skjønnsmessig vurdering*» av om utformingen eller tilretteleggingen medfører en uforholdsmessig byrde for den enkelte virksomheten.⁹⁴ Rammene for den konkrete vurderingen er nærmere beskrevet i forarbeidene:

*«Vekten av de ulike momentene må skje i tråd med formålet med universell utforming, som er å sørge for tilgjengelighet på like vilkår for flest mulig uavhengig av funksjonsevne og graden av nytte av tilretteleggingen. De konkrete ulempene for virksomheten veies opp mot nytteeffektene, se nedenfor. I vurderingen av graden av nytte skal det både legges vekt på hvor mange som vil ha nytte av tiltaket, og hvor stor betydning tiltaket vil ha for å sikre deltakelse og likestilling for den enkelte.»*⁹⁵

⁹¹ Dette punktet bygger i stor grad på Juridisk utredning - Direktiv (EU) 2019/882, datert 7. juni 2021 ([link](#)) punkt 21.2.5 på s. 141.

⁹² Prop. 81 L (2016-2017) s. 201.

⁹³ Ibid., s. 201.

⁹⁴ Ibid., s. 200 og 324.

⁹⁵ Ibid., s. 201.

Kostnadsmomentet er vesentlig i vurderingen, og er særskilt omtalt i forarbeidene:

«Det er de konkrete kostnadene som skal tillegges vekt. Det må imidlertid legges vekt på virksomhetens mulighet til å fordele kostnadene på kundene gjennom forhøyede priser. Det må også tas hensyn til mulige kostnadsbesparelser som følge av universell utforming.

Kostnadene må vurderes opp mot virksomhetens ressurser. En betydelig kostnad skal ikke hindre universell utforming i bedrifter som er store eller som har en god økonomi, jf. Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) kapittel 10.2.4.7 side 145. Dette innebærer også at virksomhetens størrelse må tillegges vekt. Det kan for eksempel stilles større krav til tilgjengelighet på et stort varehus enn for en liten nisjebutikk med dårlig økonomi.»⁹⁶

8.3.3.8 Sektorprinsippet⁹⁷

Det fremgår av likestilling- og diskrimineringsloven § 17 fjerde ledd at:

«Plikten etter første ledd anses som oppfylt dersom virksomheten oppfyller krav til universell utforming i lov eller forskrift».

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 17 fastsetter den generelle plikten til universell utforming. Loven bygger imidlertid på et såkalt «sektorprinsipp». Sektorprinsippet innebærer i korthet at konkrete krav om universell utforming skal hjemles i aktuell sektorlovgivning.⁹⁸ Sektorreglene skal utfylle og presisere reglene om universell utforming. Samtidig innskrenker ikke sektorprinsippet plikten til universell utforming etter lovens regler.⁹⁹ Der det ikke er sektorspesifikke krav, vil i utgangspunktet likestilling- og diskrimineringsloven § 17 gjelde. Bakgrunnen for sektorprinsippet er nærmere beskrevet i lovens forarbeider:

«Det forutsettes at det, i arbeidet med sektorvise lover eller forskrifter, blir vurdert hvilke krav som med rimelighet kan stilles til virksomhetene når det gjelder universell utforming. Den sektorbestemte vurderingen av hvilke krav som kan stilles og når, skal legges til grunn for nemndas vurdering etter § 13. Virksomheten kan ikke pålegges ytterligere krav i medhold av § 13. Samtidig vil det innebære brudd på plikten til universell utforming etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 13 hvis sektorreglene ikke er fulgt.

Diskrimineringsnemnda vil som hovedregel ikke ha tilstrekkelig spesifikk kompetanse til å vurdere om kravene til universell utforming som fastsatt i sektorlov eller forskrift er oppfylt i konkrete tilfeller. Samtidig bygger reglene om universell utforming i likestillings- og diskrimineringsloven på et sektorprinsipp. Det generelle kravet til universell utforming i § 17 vil gradvis presiseres og erstattes av sektorbestemte krav. Diskrimineringsnemnda skal derfor innhente rådgivende uttalelse fra sektorbestemte håndhevingsorganer i saker hvor det er tvil om sektorbestemte lover og forskrifter er fulgt. Diskrimineringsnemnda må ha tilstrekkelig faglig kompetanse til å vurdere når et tilfelle er omfattet av sektorregelverk, og når det er tvilsomt om sektorbestemte krav er oppfylt».¹⁰⁰

Sektorprinsippet nærmere innhold er uklart. Etter vår oppfatning må formålsbetraktninger ha stor gjennomslagskraft på dette området. Det vil si at rekkevidden av sektorprinsippet vil avhenge av formålet

⁹⁶ Ibid., s. 201.

⁹⁷ Dette punktet bygger i stor grad på Juridisk utredning - Direktiv (EU) 2019/882, datert 7. juni 2021 ([link](#)) punkt 21.2.6 på s. 141-142.

⁹⁸ Vedlegg til Høringsnotat til felles likestillings- og diskrimineringslov ([link](#)) s. 142.

⁹⁹ Ot.prp. nr. 44 (2007-20018) s. 141.

¹⁰⁰ Prop. 81 L (2016-2017) s. 325.

bak likestillings- og diskrimineringslovgivningen generelt, og bak plikten til universell utforming spesielt. I begge tilfeller er det avgjørende å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 1. Sektorprinsippet står dermed naturlig sterkest der den aktuelle sektoren har tatt uttrykkelig stilling til problematikken ut fra den fagkunnskap som besittes på området. Der likestillings- og diskrimineringsproblematikken på et sektorspesifikt område er mangelfullt regulert, bør en være varsom med å tolke det generelle likestillings- og diskrimineringsregelverket innskrenkende under henvisning til sektorprinsippet. Dersom sektoren ikke har regelverk som faktisk er ment å hensynta universell utforming på en annen måte enn lov og forskrift, bør likestillings- og diskrimineringsloven komme til anvendelse.

8.3.3.9 Endring av likestillings- og diskrimineringsloven § 17 annet ledd

Likestillings- og diskrimineringsloven § 17 er vedtatt endret med virkning fra 1. januar 2022, i forbindelse med implementeringen av WAD i norsk rett. I henhold til Lovvedtak 131 (2020-2021) innebærer endringen at IKT ikke lenger skal nevnes særskilt i bestemmelsens annet ledd, i forbindelse med vurderingen av hva som utgjør «hovedløsningen i de fysiske forholdene». Nytt annet ledd skal dermed lyde:

«Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene, slik at virksomhetens alminnelige funksjoner kan benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnedsettelse.»

Dette innebærer at IKT ikke lenger er nevnt i likestillings- og diskrimineringsloven § 17. Samtidig vil likestillings- og diskrimineringsloven § 18, som vi vil komme inn på i punkt 8.3.4, endres slik at denne i større grad kan sies å «stå på egne ben». Endringene reiser dermed spørsmål om den generelle plikten til universell utforming i likestillings- og diskrimineringsloven § 17, ikke lenger vil gjelde for IKT, men at bestemmelsen på dette punkt fullstendig konsumeres av § 18.

Ordlyden i likestillings- og diskrimineringsloven § 17 annet ledd tyder isolert sett på at IKT fremdeles vil være omfattet av bestemmelsen. Den generelle plikten gjelder fremdeles universell utforming av «de fysiske forholdene». IKT-løsninger som automater mv. som står utplassert på en arbeidsplass, vil etter en alminnelig språklig forståelse fremdeles være å anse som et «fysisk forhold».

Videre er bakgrunnen for endringen av § 17 annet ledd beskrevet i forarbeidene til Lovvedtak 131 (2020-2021). Departementets formulering er noe uklar, og det er vanskelig og isolert sett slutte fra denne hvorvidt likestillings- og diskrimineringsloven § 17 vil fortsette å gjelde for IKT:

«Likestillings- og diskrimineringslovens systematikk bygger på at §§ 17 og 18 henger sammen. Denne koblingen er ikke hensiktsmessig å videreføre. Gjennomføring av direktivet krever endringer i begrepsbruken når det gjelder kravene om universell utforming av IKT. Forslaget innebærer at § 18 gjøres til en selvstendig bestemmelse, som ikke utledes av den generelle bestemmelsen om universell utforming i § 17. Det foreslås ingen materielle endringer i § 17 utover dette. Bestemmelsens første ledd er en videreføring av gjeldende rett. Bestemmelsens andre ledd endres slik at henvisningen til informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) fjernes. Bestemmelsens tredje, fjerde og femte ledd viderefører gjeldende rettstilstand.»¹⁰¹

Det fremgår imidlertid tydeligere av høringsnotatet fra departementet at hensikten med endringen er å skille likestillings- og diskrimineringsloven §§ 17 og 18, i den forstand at det bare er § 18 som kommer til anvendelse på IKT-løsninger. Bakgrunnen for dette er «bruker»-begrepet i WAD, som gir direktivet et bredere nedslagsfelt enn nåværende § 17. Vi kommer tilbake til dette nedenfor i punkt 8.3.4. Bakgrunnen for endringen er beskrevet slik i høringsnotatet:

«Direktivet bruker begrepet «bruker», som rekker videre enn begrepet «allmennheten», og innebærer en plikt til universell utforming av nye intra- og ekstranett, [...]»

¹⁰¹ Prop. 141 LS (2020-2021) merknad til § 17 på s. 78.

Dette innebærer at direktivet stiller krav til universell utforming av intranett og ekstranett i arbeidslivet for offentlig sektor.

*På dette punktet skiller direktivet seg fra nasjonal lovgivning, som ikke stiller krav om universell utforming av IKT i arbeidslivet. Departementet har kommet til at det er nødvendig å harmonisere lovens begrep med direktivets. **Dagens systematikk der kravene til universell utforming av IKT reguleres både i § 17 og i § 18, er ikke hensiktsmessig å videreføre.***

*Ved å skille bestemmelsene kan vilkårene tilpasses til hva som er egnet for IKT-løsninger. Som følge av direktivet, er det nødvendig å utvide virkeområdet for § 18 til å omfatte intranett og ekstranett i arbeidslivet. **Departementet går etter dette inn for at § 18 gjøres til en selvstendig bestemmelse, som ikke utledes av den generelle bestemmelsen i § 17.***

Ny § 18 vil få et noe utvidet virkeområde ved at det åpnes for at krav til universell utforming av IKT-løsninger i arbeidslivet kan reguleres nærmere i forskrift.

*Lovforslaget medfører altså ingen endringer hva gjelder krav til universell utforming av **de øvrige fysiske forholdene** i arbeidslivet. Krav til universell utforming av fysiske forhold reguleres utelukkende av § 17, og nærmere krav til universell utforming av bygg reguleres i plan- og bygningsloven. Utgangspunktet er at dersom sektorkrav er oppfylt foreligger det ikke diskriminering etter § 17, jf. tredje ledd.» (våre uthevinger).¹⁰²*

Samlet sett fremstår det dermed som relativt sannsynlig at likestillings- og diskrimineringsloven § 17, fra og med 1. januar 2022, ikke vil få anvendelse på IKT, hverken på arbeidsplassen eller i andre virksomheter. Vi nevner at spørsmålet uansett ikke er av så stor betydning, siden ny § 18 uansett vil gis et videre anvendelsesområde enn det som gjelder i dag, og vil fortsette å gjelde, for § 17. Dermed vil det materielle innholdet av § 17 uansett konsumeres av den særlige bestemmelsen om universell utforming av IKT i § 18.

Paragraf 17 vil likevel fortsette å få betydning for kravet om universell utforming av IKT, i den forstand at vilkårene, der ordlyden er sammenfallende for de to bestemmelsene, fortsatt skal tolkes likt.¹⁰³ Tolkninger og eksempler fra forarbeidene mv. som nevnt her i punkt 8.3.3, vil dermed fortsatt få betydning for innholdet av § 18, til dels også etter den forestående lovendringen med virkning fra 1. januar 2022.

8.3.4 § 18: Universell utforming av IKT

8.3.4.1 Innledning

I likestillings- og diskrimineringsloven § 18 reguleres plikten til universell utforming av IKT særskilt. Den nåværende versjonen av bestemmelsen lyder som følger:

«Løsninger for IKT som underbygger virksomhetens alminnelige funksjoner, og som er hovedløsninger rettet mot eller stilt til rådighet for allmennheten, skal være universelt utformet fra det tidspunktet som er fastsatt i § 41.

Med IKT menes teknologi og systemer av teknologi som brukes til å uttrykke, skape, omdanne, utveksle, lagre, mangfoldiggjøre og publisere informasjon, eller som på annen måte gjør informasjon anvendbar.

¹⁰² Høring – nye krav til universell utforming av nettsteder og mobilapplikasjoner for offentlige og private virksomheter ([link](#)) s. 18-19.

¹⁰³ Se f.eks. Høringsnotat - Gjennomføring av Tilgjengelighetsdirektivet (direktiv (EU) 2019/882), datert 7. juni 2021 ([link](#)) s. 36 og Høring – nye krav til universell utforming av nettsteder og mobilapplikasjoner for offentlige og private virksomheter ([link](#)) s. 18.

Plikten gjelder ikke IKT-løsninger der utformingen reguleres av annen lov eller forskrift.

Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om avgrensning av virkeområdet og innholdet i plikten til universell utforming av IKT-løsninger»

Det er umiddelbart noe uklart hva som utgjør forskjellen mellom de kravene til IKT-løsninger som stilles i § 17 og § 18 i likestillings- og diskrimineringsloven. Man kunne tenke seg at den relevante forskjellen er at anvendelsesområdet til § 17 omhandler IKT-løsninger som inngår som et ledd i det fysiske miljø, mens anvendelsesområdet til § 18 er IKT-løsninger som sådan, så fremt disse er rettet mot allmenheten. Slik vi forstår det handler grensesnittet mellom de to bestemmelsene likevel ikke om dette, men kun om at § 18 «presiserer plikten til universell utforming av IKT»,¹⁰⁴ hvor det opereres med noen like og noen ulike vilkår, sammenlignet med § 17.¹⁰⁵ Slik vi forstår det er IKT-løsninger, enn så lenge, omfattet av begge bestemmelser, men enkeltpersoner kan kun klage til Diskrimineringsnemnda på bakgrunn av § 17.

Uavhengig av dette innebærer Lovvedtak 131 (2020-2021) og implementeringen av WAD, som nevnt i punkt 8.3.3.9, at § 18 gjøres til en selvstendig bestemmelse som ikke lengre utledes av § 17, og at § 17 ikke lenger vil komme til anvendelse ved universell utforming av IKT.

Vi vil likevel innledningsvis i dette punktet presentere likestillings- og diskrimineringsloven § 18 i sin nåværende form. Endringen, som vil ha virkning fra 1. januar 2022, presenteres deretter i punkt 8.3.5.

8.3.4.2 Når er det en IKT-løsning «underbygger virksomhetens alminnelige funksjoner»?¹⁰⁶

Det er et vilkår etter likestillings- og diskrimineringsloven § 18 at IKT-løsningen «underbygger virksomhetens alminnelige funksjoner», før det eventuelt stilles krav til universell utforming.

At IKT-løsningen «underbygger virksomhetens alminnelige funksjoner», betyr at IKT-løsningen må bidra til å underbygge det som er formålet med virksomheten.¹⁰⁷ I juridisk litteratur er følgende eksempler gitt:

«For eksempel vil en banks alminnelige funksjon være å gi banktjenester til kundene, mens en utdanningsinstitusjons alminnelige funksjon er å tilby undervisning til studenter.»¹⁰⁸

Uttrykket «alminnelig funksjon» skal for øvrig forstås på samme måte som i likestillings- og diskrimineringsloven § 17. Det innebærer at det er «funksjoner rettet mot allmennheten» som omfattes. Dette gir, som for § 17, en viss overlapp mellom vilkårene i bestemmelsene, i og med at det videre fremgår av § 18 første ledd at hovedløsningen skal være «rettet mot eller stilt til rådighet for allmennheten». Det er delvis uklart for oss hva som er den vesentlige meningsforskjell mellom disse to vilkårene, bortsett fra at

¹⁰⁴ Ballangrud, Anne Jorun Bolken og Margrethe Søbstad, *Lovkommentar til likestillings- og diskrimineringsloven på Juridika.no*, (2021), kommentar til § 18, punkt 18.1.

¹⁰⁵ Der vilkårene i de to bestemmelsene er like, skal de også tolkes på samme måte, jf. Se f.eks. Høringsnotat - Gjennomføring av Tilgjengelighetsdirektivet (direktiv (EU) 2019/882), datert 7. juni 2021 ([link](#)) s. 36 og Høring – nye krav til universell utforming av nettsteder og mobilapplikasjoner for offentlige og private virksomheter ([link](#)) s. 18.

¹⁰⁶ Dette punktet bygger i stor grad på Juridisk utredning - Direktiv (EU) 2019/882, datert 7. juni 2021 ([link](#)) punkt 21.3.3 på s. 144-145.

¹⁰⁷ Prop. 81 L (2016-2017) s. 166.

¹⁰⁸ Ballangrud, Anne Jorun Bolken og Margrethe Søbstad, *Lovkommentar til likestillings- og diskrimineringsloven på Juridika.no*, (2021), kommentar til § 18, punkt 18.2.4.

sistnevnte knytter seg til «*hovedløsningen*».¹⁰⁹ Det sentrale synes imidlertid å være at IKT-løsningen skal være tilgjengelig for, og være rettet mot, allmennheten, og ikke kun være tilgjengelig for virksomhetens ansatte.

Når en IKT-løsning er «*rettet mot allmennheten*» er nærmere beskrevet i forarbeidene:

*«Når det gjelder IKT, vil alle nettsider som ligger åpent tilgjengelig på Internett i prinsippet være en løsning som kan leses av «allmennheten». Reglene er likevel ikke ment å favne så vidt. Plikten vil gjelde nettløsninger som gir informasjon og tjenester til allmennheten. Nettsteder som tar sikte på å nå en ubegrenset krets av personer, er omfattet. Dette betyr at nettsider for mobiltelefon og nettbrett også er omfattet når disse er ment å ha et slikt nedslagsfelt. Typisk vil nettbutikker, nettaviser, nettbank, Altinn, og for øvrig alle nettsider som henvender seg til en ubegrenset krets av personer, være omfattet, når dette er en hovedløsning for å gi informasjon og tjenester for virksomheten. Nettsider av privat karakter er altså ikke omfattet, selv om også slike nettsider i prinsippet normalt kan leses av enhver. Sosiale medier som blogger, Facebook og Twitter når disse blir brukt i privat sammenheng, er unntatt».*¹¹⁰

Hva angår «*alminnelige funksjoner*» og «*rettet mot allmennheten*» er dette videre angitt å være «*IKT-løsninger som har et brukergrensesnitt mot allmennheten*».¹¹¹ Uttrykket «*brukergrensesnitt*» er definert i IKT-forskriften § 3 bokstav g som

«[m]øtepunktet mellom menneske og maskin, og den delen av maskinen brukeren kommer i direkte kontakt med, herunder fysisk maskinvare og logiske programvarekomponenter.»

Med «*brukergrensesnitt*» menes derfor i denne sammenheng, IKT-løsningens uttrykk og funksjoner slik de fremstår for brukeren, i motsetning til den bakenforliggende teknologien. For eksempel består brukergrensesnittet til en PC hovedsakelig av «*tastatur og skjermuttrykket*».¹¹² Også disse uttalelsene skaper noe uklarhet om hva som ligger i begrepet IKT. Her fremstår det som om PCer og tastatur er omfattet av uttrykket. På den annen side kan dette være begrenset til de tilfellene der også de fysiske løsningene er rettet mot allmennheten. Eksempelvis vil Ikea være en virksomhet som har nettsider, applikasjoner og muligens også fysiske PC-er plassert i sine lokaler, som understøtter deres alminnelige funksjon.

8.3.4.3 Hvilke IKT-løsninger er «*hovedløsninger*»?

Uttrykket «*hovedløsning*» er omtalt over i punkt 8.3.3.5, og skal for det vesentlige tolkes på samme måte. Med hovedløsningen menes «*den mest inkluderende og minst stigmatiserende løsningen*», og det avgjørende er at universell utforming «*ikke skal skje gjennom særløsninger*».¹¹³

Forarbeidene gir også en nærmere beskrivelse av hvordan uttrykket skal forstås for IKT-løsninger:

*«Begrepet «hovedløsning» er i praksis **tolket vidt**. IKT i en virksomhet kan ha **flere hovedløsninger**. Hva som er en hovedløsning varierer, og bestemmes blant annet av bruken. **Antallet brukere** vil være et sentralt kriterium for å vurdere om en løsning må anses som en hovedløsning. De fleste offentlige nettsider og offentlige organers mobilapplikasjoner vil være å anse som hovedløsninger, for eksempel Ruter-appen og Ruters nettsider. Minibanker og billettautomater er andre eksempler på hovedløsninger, jf. Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) kapittel 10.5.6.3 side 167. Hvis en bank har flere*

¹⁰⁹ Heller ikke i juridisk litteratur synes man å ha identifisert noen særlig forskjell mellom vilkårene, jf. f.eks. Sundet, Tron Løkken, *Lovkommentar på Rettsdata.no*, (2018), kommentar til § 18, note 139 og 141.

¹¹⁰ Prop. 81 L (2016-2017) s. 203.

¹¹¹ L.c.

¹¹² Prop. 81 L (2016-2017) s. 325.

¹¹³ Ibid., s. 200.

minibanker på samme sted, trenger imidlertid ikke alle minibankene være universelt utformet.» (våre uthevinger).¹¹⁴

Det siste kan stille seg annerledes dersom en virksomhet har flere IKT-løsninger *av ulik karakter*, for eksempel både en telefonapplikasjon for bank og nettbank på PC. I så fall må begge IKT-løsningene være universelt utformet.¹¹⁵ Videre er også «*graden av betydning for samfunnsdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne*» et vurderingskriterium som må tas i betraktning ved avgjørelsen av om den aktuelle IKT-løsningen utgjør en «*hovedløsning*».¹¹⁶

Forarbeidene slår også fast at uttrykket «*hovedløsning*» er ment å avgrense mot såkalt «*integrert IKT*». Det betyr at det avgrenses mot

«teknologi og systemer av teknologi hvor hovedfunksjonen ikke er tilegnelse, lagring, omdanning, administrering, kontroll, fremvisning, publisering, endring, utveksling, overføring eller mottak av informasjon» [...]. Heiser som har IKT-løsninger i form av eksempelvis brukerpanel rettet mot allmennheten, er ikke omfattet av § 14. Heiser og smarthusteknologi er regnet som funksjoner knyttet til bygget som sådan, og er regulert av plan- og bygningsloven, [...]».¹¹⁷

8.3.4.4 Når er hovedløsningen «rettet mot eller stilt til rådighet for allmennheten»?

Det er kun hovedløsninger som er «*rettet mot eller stilt til rådighet for allmennheten*» som er underlagt et krav om universell utforming. Vilkåret skal i hovedsak tolkes på samme måte som formuleringen «*virksomhetens alminnelige funksjoner*» (vår utheving) i likestillings- og diskrimineringsloven § 17 første ledd, som etter forarbeidene skal forstås som «*funksjoner rettet mot allmennheten*», og på samme måte som vilkåret «*underbygger virksomhetens alminnelige funksjoner*» i § 18, som omtalt over i punkt 8.3.4.2. Vi viser derfor til disse redegjørelsene, men gjentar kort her at det er forutsatt av departementet i forbindelse med implementeringen av tilgjengelighetsdirektivet, at vilkåret ikke skal tolkes «*så vidt at det omfatter arbeidslivet som sådan*».¹¹⁸

Vilkåret vil for øvrig endres med virkning fra 1. januar 2022 i forbindelse med implementeringen av WAD, og det er derfor lite praktisk behov for en grundig redegjørelse for denne formuleringen. Det vil redegjøres nærmere for endringen i punkt 8.3.5.

8.3.4.5 Sektorprinsippet

Det fremgår av likestillings- og diskrimineringsloven § 18 tredje ledd at plikten til universell utforming etter bestemmelsen ikke gjelder for IKT-løsninger «*der utformingen reguleres av annen lov eller forskrift*». Leddet er noe annerledes utformet enn fjerde ledd i § 17, men er på samme måte ment å gi uttrykk for et sektorprinsipp.

I forarbeidene er det blant annet vist til IKT-løsninger som er «*innbakt i bygninger, for eksempel heiser eller smarthusteknologi*»,¹¹⁹ som dermed reguleres uttømmende av reglene om universell utforming i plan- og bygningsloven.

¹¹⁴ Ibid., s. 203.

¹¹⁵ Ibid., merknader til § 18 på s. 325

¹¹⁶ Ibid., s. 167 og merknader til § 18 på s. 325.

¹¹⁷ Ibid., s. 203, med videre henvisning til Ot.prp. nr. 44 (2007–2008) s. 157 og 263.

¹¹⁸ Høringsnotat - Gjennomføring av Tilgjengelighetsdirektivet (direktiv (EU) 2019/882), datert 7. juni 2021 ([link](#)) s. 36.

¹¹⁹ Prop 81 L (2016-2017), merknader til § 18 på s. 325. Smarthusteknologi som ikke er innbakt i bygningen, slik som f.eks. applikasjonen som brukeren kan styre funksjonene med, er likevel ikke omfattet.

Tredje ledd er vedtatt endret med virkning fra 1. januar 2022, men endringene er små og er ikke ment å innebære noen endring av gjeldende rett.¹²⁰ Endringen består i at istedenfor at plikten etter § 18 ikke «gjelder» der det foreligger relevant sektorlovgivning, skal plikten etter § 18 «anses oppfylt» dersom relevant sektorlovgivning etterleves.

Det vises for øvrig til det som er skrevet om sektorprinsippet i punkt 8.3.3.8.

8.3.4.6 Forskriftshjemmelen. Særlig om forholdet til IKT-forskriften

Likestillings- og diskrimineringsloven § 18 fjerde ledd inneholder en forskriftshjemmel. Bestemmelsen skal videreføres i samme form etter implementeringen av WAD den 1. januar 2022, og lyder som følger:

«Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om avgrensning av virkeområdet og innholdet i plikten til universell utforming av IKT-løsninger.»

IKT-forskriften er her den relevante forskriften:

«Kompetansen til å gi forskrift etter fjerde ledd er delegert til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som har fastsatt forskrift 21. juni 2013 om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonstekniske løsninger (IKT-løsninger).»¹²¹

Et spørsmål som oppstår, og som er relevant for denne utredningen, er om IKT-forskriften uttømmer innholdet av likestillings- og diskrimineringsloven § 18. Sagt på en annen måte: Kan likestillings- og diskrimineringsloven § 18 benyttes som et selvstendig rettslig grunnlag for å oppstille plikter til universell utforming av IKT-løsninger, eller er disse pliktene presisert i sin helhet gjennom departementets vedtakelse av IKT-forskriften?

Det fremgår av ordlyden i § 18 fjerde ledd at en eventuell forskrift kan **avgrense** lovens virkeområde. At forskriften kan avgrense lovens virkeområde, betyr i prinsippet at en forskrift uttømmende kan angi de krav som følger av § 18. Ordlyden åpner dermed etter vår vurdering for at IKT-forskriften kan uttømme det rettslige innholdet av likestillings- og diskrimineringsloven § 18.

Forarbeidene gir en viss støtte for dette synspunktet. Av den opprinnelige odelstingsproposisjonen fremgår det for det første:

«Ved lovens ikrafttredelse er det altså ikke slik at lovkravet vil omfatte samtlige IKT-løsninger. Nærmere presiseringer av virkeområde vil derfor i praksis skje i forbindelse med utviklingen av standarder/retningslinjer og forskrifter til loven».¹²²

Videre fremgår det også at det skal «utarbeides forskrift om **virkeområdet** og innholdet i plikten til universell utforming», (vår utheving).¹²³ Av nåværende proposisjon fremgår det imidlertid kun at «[k]onkrete krav til universell utforming av IKT skal fastsettes i forskrift til loven»,¹²⁴ uten at det sies noe om avgrensning av virkeområde mv. Samlet sett fremstår det dermed som relativt klart at en eventuell forskrift i prinsippet kan uttømme bestemmelsens virkeområde.

Hvorvidt IKT-forskriften rent faktisk uttømmende regulerer virkeområdet til likestillings- og diskrimineringsloven § 18, beror imidlertid på en tolkning av forskriften. Forskriften er imidlertid ikke tydelig

¹²⁰ Prop. 141 LS (2020-2021), merknadene til § 18 på s. 79.

¹²¹ Prop. 81 L (2016-2017), merknadene til § 18 på side 326.

¹²² Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) s. 167.

¹²³ Ibid., s. 263. Ytterligere informasjon er ikke gitt i de generelle merknadene, jf. s. 159.

¹²⁴ Prop. 81 L (2016-2017), merknadene til § 18 på side 326.

på dette punkt. Det fremgår kun av § 2 første ledd første setning at «[f]orskriften gjelder for IKT-løsninger som underbygger virksomhetens alminnelige funksjoner, og som er hovedløsninger rettet mot eller stilt til rådighet for allmennheten», mens det av § 2 annet ledd fremgår at forskriften er «begrenset til å gjelde nettløsninger, herunder digitale læremidler, og automater». Det angis altså ikke tydelig at forskriften uttømmende regulerer virkeområdet til § 18.

Svaret er dermed ikke klart. Likevel er det vår vurdering at forarbeidene peker på en viss intensjon om at virkeområdet til § 18 i likestillings- og diskrimineringsloven skal avgrenses gjennom forskrift. Videre foretas det da også en klar begrensning i IKT-forskriften § 2 annet ledd til nettløsninger og automater. Samlet sett er vi derfor kommet til at virkeområdet til § 18 uttømmende angis gjennom IKT-forskriften. Det innebærer at likestillings- og diskrimineringsloven § 18 ikke kan anvendes på andre IKT-løsninger enn dem som er omfattet av IKT-forskriften, nemlig automater og nettløsninger. En annen måte å si dette på er at § 18 ikke har et «*selvstendig innhold*» utover det som følger av IKT-forskriften. Konklusjonen er imidlertid usikker. Forholdet mellom § 18 og IKT-forskriften bør dermed under enhver omstendighet presiseres når lovverket nå er under revisjon.

8.3.5 Endring av likestillings- og diskrimineringsloven § 18

8.3.5.1 Innledning

Likestillings- og diskrimineringsloven § 18 er som nevnt vedtatt endret, jf. Lovvedtak 131 (2020-2021). Bestemmelsen vil i sin helhet, og fra og med 1. januar 2022 lyde som følger:

«Offentlige og private virksomheter har plikt til universell utforming av hovedløsninger for informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) rettet mot eller stilt til rådighet for bruker, slik at virksomhetens alminnelige funksjoner kan benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnedsettelse. IKT-løsningene skal være universelt utformet fra det tidspunktet som er fastsatt i § 41.

Med IKT menes teknologi og systemer av teknologi som brukes til å uttrykke, skape, omdanne, utveksle, lagre, mangfoldiggjøre og publisere informasjon, eller som på annen måte gjør informasjon anvendbar.

Plikten etter første ledd gjelder ikke dersom den medfører en uforholdsmessig stor byrde for virksomheten. Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på

- a) effekten av å fjerne barrierer for personer med funksjonsnedsettelse*
- b) virksomhetens karakter*
- c) kostnadene ved tilretteleggingen*
- d) virksomhetens størrelse og ressurser.*

Plikten etter første ledd anses som oppfylt dersom virksomheten oppfyller krav til universell utforming i annen lov eller forskrift.

Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om avgrensning av virkeområdet og innholdet i plikten til universell utforming av IKT-løsninger.»

8.3.5.2 Det nye vilkåret «stilt til rådighet for bruker»

Den sentrale endringen består i endringen av vilkåret «rettet mot eller stilt til rådighet for **allmennheten**». Det nye vilkåret skal nå lyde «rettet mot eller stilt til rådighet for **bruker**» (våre uthevinger).

Rent språklig innebærer dette en utvidelse av bestemmelsens anvendelsesområde. IKT behøver ikke lenger være rettet mot «*allmennheten*», slik dette vilkåret er forstått i punkt 8.3.4.4, men kun mot «*brukeren*» av

IKT. En «bruker» er i alminnelighet en person som «benytter seg av noe».¹²⁵ Ordlyden vitner dermed om at IKT må være universelt utformet i ethvert tilfelle hvor den benyttes av en hvilken som helst person.

Det fremgår imidlertid av forarbeidene til endringsloven at det ikke har vært meningen å gi bestemmelsen et så vidt nedslagsfelt. Det gis tydelig inntrykk av at bestemmelsen i grove trekk skal forstås som tidligere, med det unntak av at bestemmelsen nå skal tolkes i tråd med WAD:

*«Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om at begrepet «allmennheten» i likestillings- og diskrimineringsloven § 18 erstattes med begrepet «bruker». Dette reflekterer **utvidelse av virkeområdet til å omfatte nye intranett og ekstranett samt intranett og ekstranett som gjennomgår en vesentlig revisjon**. Departementet har valgt å gjennomføre direktivets krav slik at kravene (kun) gjelder offentlige virksomheter. Forskriften skal endres i tråd med dette.*

*Departementet understreker at begrepsendringen («bruker») i likestillings- diskrimineringslovens reviderte § 18 **ikke medfører realitetsendringer når det gjelder kravenes innhold eller bestemmelsens virkeområde for private virksomheter eller allmennkringkastere**. Departementet legger dermed til grunn at i den grad direktivet stiller strengere funksjonelle krav enn gjeldende rett, vil disse kravene gjøres gjeldende kun for offentlige virksomheter.*

*Departementet presiserer at lovforslaget **ikke medfører endringer i kravene til universell utforming av de øvrige fysiske forholdene i arbeidslivet**. Krav til universell utforming av fysiske forhold reguleres utelukkende av likestillings- og diskrimineringsloven § 17, og mer detaljerte regler om universell utforming av bygg gis i plan- og bygningslovgivningen.» (våre uthevinger).¹²⁶*

Endringen er altså beskrevet som å ha nokså snever betydning sammenlignet med slik den rent språklig fremstår i lovteksten. Dette gjelder særlig fordi endringen kun er ment å ha betydning for bestemmelsens anvendelse overfor offentlige virksomheter, mens rettstilstanden skal anses uendret for private virksomheter. Dette er vanskelig å forstå kun ved å lese ordlyden alene.

Forarbeidene inneholder imidlertid også uttalelser som vitner om at formuleringen «bruker» skal forstås noe videre, særlig når det gjelder anvendelsen i arbeidslivet:

*«Det følger av direktivets artikkel 1(1) at tilgjengelighetskravene er ment for å gjøre nettsteder og mobilapplikasjoner mer tilgjengelige for brukere («accessible for users»). Brukerbegrepet dekker, i tillegg til generelt publikum (allmennheten), også **avgrensede grupper som ansatte i arbeidslivet**.» (vår utheving).¹²⁷*

Videre fremgår det at endringen kun vil få virkning dersom det fastsettes særlige krav i forskrift. Endringen synes dermed ikke å ha noen virkning i seg selv, men åpner kun for at IKT-forskriften kan endres slik at kravene i WAD kan gjennomføres i norsk rett:

*«Virkeområdet etter gjeldende rett i § 18 er avgrenset mot arbeidslivet generelt, ettersom IKT-løsninger rettet mot virksomhetens ansatte ikke anses å være rettet mot allmennheten. **Gjennom begrepsendringen åpnes det for å kunne stille krav til universell utforming av IKT-løsninger i arbeidslivet, og eventuelle krav til IKT-løsninger i arbeidslivet kan reguleres nærmere i forskrift**. Begrepsendringen er ikke ment å medføre andre endringer i bestemmelsens virkeområde, eller påvirke kravene som stilles til universell utforming av automater. Det vil kun være IKT-løsninger i arbeidslivet, som eksplisitt omfattes av forskrift, det stilles krav til.*

¹²⁵ Norske akademis ordbok, «bruker» ([link](#)).

¹²⁶ Prop. 141 LS (2020-2021) s. 35.

¹²⁷ Ibid., merknad til § 18, på s. 78-79.

Endringen i paragraf 18 første ledd innebærer med andre ord ikke at alle IKT-løsninger i arbeidslivet skal være universelt utformet. Den nærmere grensedragningen gjøres i forskrift.» (våre uthevninger).¹²⁸

Dette er også i tråd med departementets høringsnotat, hvor det også ble lagt opp til at de konkrete endringer må fremgå av forskrift:

«Departementet foreslår å endre fra et allmennhetsbegrep i § 18 første ledd til et brukerbegrep, for å harmonere begrepsbruken med direktivet, og for å åpne opp for å kunne stille krav til universell utforming av IKT-løsninger i arbeidslivet.

*Virkeområde etter gjeldene rett i § 18 er avgrenset mot arbeidslivet generelt, ettersom IKT-løsninger rettet mot virksomhetens ansatte ikke anses rettet mot allmennheten. Ved å skifte til et brukerbegrep kan eventuelle krav til IKT-løsninger i arbeidslivet reguleres nærmere i forskrift. Begrepsendringen er ikke ment å medføre andre endringer i bestemmelsens virkeområde, eller påvirke kravene som stilles til universell utforming av automater. **Det vil kun være IKT-løsninger i arbeidslivet, som eksplisitt omfattes av forskrift, som det stilles krav til.** Paragraf 18 første ledd skal med andre ord ikke tolkes slik at alle IKT-løsninger i arbeidslivet skal være universelt utformet. Den nærmere grensedragningen gjøres i forskrift.»* (våre uthevninger).¹²⁹

Oppsummert synes det dermed som om endringen av ordlyden i likestillings- og diskrimineringsloven § 18 første ledd fra «rettet mot eller stilt til rådighet for **allmennheten**» til «rettet mot eller stilt til rådighet for **bruker**» (våre uthevninger), i seg selv ikke vil innebære noen realitetsendring av rettstilstanden, utover at det nå åpnes opp for nærmere regulering av IKT på arbeidsplassen i forskrift.

Vi er ikke kjent med hvor langt departementet er kommet med å revidere IKT-forskriften, men vi antar denne vil være oppdatert innen 1. januar 2022. Det er grunn til å tro at IKT-forskriften ikke vil revideres i særlig grad utover at den nå vil ta opp i seg de konkrete forpliktelser som følger av WAD knyttet til ekstrasnett og intranett for offentlige virksomheter.

8.3.5.3 Unntak fra plikten om universell utforming av IKT

I ny likestillings- og diskrimineringslov § 18 er det i tredje ledd inntatt et unntak fra plikten til universell utforming som følger av første ledd. Unntaket er for det vesentlige likt utformet som nåværende unntak i § 17 tredje ledd, men inneholder noen nyanseforskjeller som tar sikte på å i større grad sikre harmoni med WAD artikkel 5. Nytt tredje ledd i § 18 lyder som nevnt som følger:

«Plikten etter første ledd gjelder ikke dersom den medfører en uforholdsmessig stor byrde for virksomheten. Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på

- a) effekten av å fjerne barrierer for personer med funksjonsnedsettelse*
- b) virksomhetens karakter*
- c) kostnadene ved tilretteleggingen*
- d) virksomhetens størrelse og ressurser.»*

Det følger for øvrig av forarbeidene at unntaket er snevert, og må forstås i lys av den raske teknologiske utviklingen:

¹²⁸ Ibid., merknad til § 18, på s. 79.

¹²⁹ Høring – nye krav til universell utforming av nettsteder og mobilapplikasjoner for offentlige og private virksomheter ([link](#)) s. 104.

«Departementet understreker at adgangen til å gjøre unntak på bakgrunn av at kravene medfører en uforholdsmessig stor byrde, er snever. Terskelen for å ikke etterleve kravene skal ligge høyt og skal være godt begrunnet av virksomheten i tilgjengelighetserklæringen

Teknologi for IKT-løsninger utvikler seg svært raskt, og det kommer stadig nye løsninger på markedet. Det kan bl.a. medføre at nye løsninger fort synker i pris, og det forventes derfor at virksomhetene omstiller seg og tar hensyn til denne utviklingen.»¹³⁰

8.3.5.4 Overordnet: Likestillings- og diskrimineringsloven § 18 må tolkes i tråd med WAD

Det fremgår av det ovennevnte at bakgrunnen for endringen av likestillings- og diskrimineringsloven § 18 er implementeringen av WAD. Innholdet av WAD blir dermed på generelt grunnlag styrende for hvordan § 18, og tilhørende, endrede IKT-forskrift, skal tolkes. Dette følger av presumsjonsprinsippet, men er også fremhevet i forarbeidene til endringsloven:

«Direktivets krav om universell utforming omfatter alle offentlige organers nettsteder og mobilapplikasjoner. Begrepet «hovedløsning» skal tolkes med utgangspunkt i dette. Etter departementets vurdering er det ikke behov for lovendring.»¹³¹

Ved tvil om hvordan § 18 eller tilhørende forskrift skal forstås, særlig med hensyn til hva slags IKT som er omfattet av kravet til universell utforming, må det dermed ses hen til virkeområdet til WAD.

8.3.6 § 18 a: Universell utforming av produkter og tjenester

8.3.6.1 Innledning

Kulturdepartementet arbeider for tiden med implementeringen av tilgjengelighetsdirektivet i norsk rett. Implementeringen var nylig på høring. Kulturdepartementet gir på side 3 i høringsbrevet¹³² uttrykk for at gjennomføringen skal ta «*utgangspunkt i likestillings- og diskrimineringsloven*». I tillegg anbefaler Kulturdepartementet at det «*lages en ny forskrift til loven som sikre[r] universell utforming av produkter og tjenester*».

Tilgjengelighetsdirektivet er for det vesentlige foreslått implementert ved at det skal inntas en ny § 18 a i likestillings- og diskrimineringsloven med overskriften «*Universell utforming av produkter og tjenester*». Bestemmelsen gjelder generelt, og vil også omfatte produkter og tjenester som ytes på og i forbindelse med arbeidsplassen.

I dette punktet vil vi beskrive det foreslåtte innholdet av ny § 18 a i likestillings- og diskrimineringsloven. Vi tar imidlertid igjen forbehold om at det er usikkert hva som blir den endelige utformingen av bestemmelsen. Vi nevner også at bestemmelsen synes å ha et begrenset selvstendig innhold, og det tas i betydelig grad sikte på at bestemmelsen skal utfylles gjennom vedtakelse av en ny forskrift.

8.3.6.2 Bestemmelsens utforming

I lovforslaget fra Kulturdepartementet¹³³ foreslås det at det vedtas en ny § 18 a i likestillings- og diskrimineringsloven som skal lyde:

«Markedsdeltakere har en plikt til universell utforming av produkter og tjenester.

Med universell utforming av produkter og tjenester menes utforming eller tilrettelegging, slik at produktet og tjenesten kan benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnedsettelse.

¹³⁰ Prop. 141 LS (2020-2021), merknadene til § 18 på s. 79.

¹³¹ Ibid., s. 35.

¹³² Høringsbrev - Gjennomføring av tilgjengelighetsdirektivet, datert 7. juni 2021 ([link](#)).

¹³³ Høringsnotat - Gjennomføring av Tilgjengelighetsdirektivet (direktiv (EU) 2019/882), datert 7. juni 2021 ([link](#)).

Markedsdeltakere skal bare bringe i omsetning produkter og levere tjenester som oppfyller tilgjengelighetskravene fastsatt i forskrift.

Plikten gjelder bare i den grad oppfyllelsen ikke

- 1. krever en betydelig endring av et produkt eller en tjeneste som medfører grunnleggende endring av dens grunnleggende art, eller*
- 2. medfører at de aktuelle markedsdeltakerne pålegges en uforholdsmessig stor byrde*

Plikten gjelder ikke svært små bedrifter som leverer tjenester, og alle forpliktelser knyttet til oppfyllelse av disse kravene.

Plikten gjelder ikke der kravene til universell utforming av produkter og tjenester reguleres av annen lov eller forskrift.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om avgrensning av virkeområdet og innholdet i plikten til universell utforming av produkter og tjenester.»

I det videre vil vi beskrive de ulike elementene ved dette forslaget.

8.3.6.3 Bestemmelsens stedlige virkeområde

Det stedlige virkeområdet til ny § 18 a vil i all hovedsak være likt som det som gjelder for de øvrige bestemmelsene i kapittel 3 i likestillings- og diskrimineringsloven. Dette er presisert slik i departementets høringsnotat:

«Det presiseres at bestemmelsen ikke gjelder på Svalbard, på installasjoner og fartøy i virksomhet på norsk kontinentalsokkel, eller på norske luftfartøyer som befinner seg utenfor EØS-avtalens virkeområde. Bestemmelsen gjelder for norske og utenlandske skip som tilbyr persontransport på vannvei. Bestemmelsen gjelder bare innenfor EØS-avtalens virkeområde.»¹³⁴

8.3.6.4 Pliktsubjekter

Høringsnotatet vitner om at pliktsubjektene etter § 18 a vil være de samme som etter tilgjengelighetsdirektivet:

«I bestemmelsens første ledd fastslås at markedsdeltakere har en plikt til universell utforming av produkter og tjenester.

Med markedsdeltaker menes en produsent, produsentens representant, en importør, en distributør eller en tjenesteyter.

En produsent er enhver fysisk eller juridisk person som framstiller et produkt eller sørger for at et produkt blir utformet eller framstilt, og som markedsfører dette produktet under eget navn eller varemerke.

En representant er enhver fysisk eller juridisk person etablert innenfor EØS-avtalens virkeområde, og som har fått skriftlig fullmakt fra en produsent til å opptre på dennes vegne i forbindelse med nærmere angitte oppgaver.

En importør er enhver fysisk eller juridisk person etablert innenfor EØS-avtalens virkeområde som bringer et produkt fra en stat utenfor EØS-området i omsetning.

¹³⁴ Ibid. s. 262.

En distributør er enhver fysisk eller juridisk person i omsetningskjeden, bortsett fra produsenten eller importøren, som gjør et produkt tilgjengelig på det markedet som er regulert av EØS-avtalen.

En tjenesteyter er enhver fysisk eller juridisk person som leverer en tjeneste på det markedet som er regulert av EØS-avtalen eller tilbyr seg å levere en slik tjeneste til forbrukere innenfor dette området.»¹³⁵

Der det oppstår tvil om hvorvidt for eksempel en arbeidsgiver er å anse som et pliktsubjekt etter likestillings- og diskrimineringsloven § 18 a, må det ses hen til de respektive definisjonene i tilgjengelighetsdirektivet, og hvordan disse er forstått ellers i EØS- og EU-retten.

8.3.6.5 Hvilke produkter og tjenester er omfattet?

Hva som i alminnelighet regnes som «produkter og tjenester» etter bestemmelsen er angitt i høringsnotatet. Definisjonene følger de tilsvarende definisjonene i tilgjengelighetsdirektivet:

«Med produkt menes i denne loven et stoff, en stoffblanding eller en vare framstilt ved en produksjonsprosess, bortsett fra næringsmidler, fôr, levende planter og dyr, produkter som skrives seg fra mennesker og produkter av planter og dyr som er direkte knyttet til deres framtidige reproduksjon. Et produkt kan for eksempel være en e-bok, et lesebrett eller en minibankautomat.

Med tjeneste menes en tjeneste som definert i artikkel 4 nr. 1 i europaparlaments- og rådsdirektiv 2006/123/EF(27). Dette kan for eksempel være en tjeneste som gir adgang til fjernsyn (som for eksempel NRK og TV2s lineær TV) og en tjeneste som gir tilgang til audiovisuelle bestillingstjenester, som Netflix, Viaplay, HBO, NRK nett-TV og TV2 Sumo.»¹³⁶

For øvrig fremgår det av høringsnotatet at ikke *alle* produkter og tjenester vil være omfattet av bestemmelsen. Den nærmere avgrensningen vil foretas i ny forskrift om tilgjengelighet av produkter og tjenester, jf. punkt 8.5 nedenfor. Slik vi oppfatter departementet ligger det an til at forskriften for det vesentlige vil omfatte de produkter og tjenester som omfattes av tilgjengelighetsdirektivet.

8.3.6.6 Tilgjengelighetskravene

Av departementets forslag til tredje ledd i § 18 a fremgår det at markedsdeltakere bare skal «bringe i omsetning produkter og levere tjenester som **oppfyller tilgjengelighetskravene fastsatt i forskrift.**» (vår utheving). De nærmere tilgjengelighetskravene fremgår dermed ikke direkte av loven, men vil fastsettes i ny, tilhørende forskrift.

Av høringsnotatet fremgår følgende i forslaget til merknader til § 18 a: «For en nærmere redegjørelse av tilgjengelighetskrav, se kapittel 10.»¹³⁷ I kapittel 10 i høringsnotatet er det tilgjengelighetskravene i tilgjengelighetsdirektivet artikkel 4, jf. direktivets ulike vedlegg, som er beskrevet. Slik vi forstår høringsnotatet legges det dermed opp til at tilgjengelighetskravene som kommer til å oppstilles i ny forskrift tilknyttet § 18 a, for det vesentlige vil samsvare med dem beskrevet i tilgjengelighetsdirektivet.

8.3.6.7 Unntak fra plikten om universell utforming av produkter og tjenester i § 18 a fjerde ledd

I § 18 a fjerde ledd er det oppstilt to unntak fra plikten til universell utforming av produkter og tjenester:

Plikten gjelder bare i den grad oppfyllelsen ikke

¹³⁵ Ibid. s. 263.

¹³⁶ L.c.

¹³⁷ Høringsnotat - Gjennomføring av Tilgjengelighetsdirektivet (direktiv (EU) 2019/882), datert 7. juni 2021 ([link](#)) s. 264.

1. krever en betydelig endring av et produkt eller en tjeneste som medfører grunnleggende endring av dens grunnleggende art, eller
2. medfører at de aktuelle markedsdeltakerne pålegges en uforholdsmessig stor byrde

Unntakene implementerer artikkel 14 i tilgjengelighetsdirektivet. Unntakene er nærmere beskrevet i høringsnotatet. Vi viser her kort til noen generelle betraktninger, først om unntaket om grunnleggende endring:

«Etter en alminnelig forståelse av bestemmelsens ordlyd, må en grunnleggende endring være en endring som er så betydelig at den endrer det vesentligste ved produktet eller tjenesten som tilbys. Det er opp til markedsdeltakerne selv å foreta en vurdering av om oppfyllelse av tilgjengelighetskravene som nevnt i artikkel 4 vil føre til en grunnleggende endring av tjenestens hovedegenskaper. Det følger av artikkel 14 nr. 3 at markedsdeltakerne skal dokumentere vurderingen som gjøres under artikkel 14, og oppbevare denne vurderingen i et tidsrom på fem år regnet fra siste gang et produkt ble gjort tilgjengelig på markedet, eller etter siste levering av en tjeneste. Dersom en markedsdeltaker påberoper unntaksbestemmelsene i direktivet, skal det gis informasjon om dette til de relevante tilsynsmyndighetene eller myndighetene som har ansvar for å kontrollere at tjenestene er i samsvar.»¹³⁸

Unntaket om uforholdsmessig stor byrde er deretter beskrevet slik:

«Begrepet «uforholdsmessig» er en rettslig standard, og innebærer derfor at begrepets innhold kan endre seg over tid, i takt med samfunnsutviklingen og den alminnelige rettsoppfatningen. Den fleksibiliteten som er innbakt i begrepet åpner for at anvendelsen av unntaket kan utvikle seg i takt med den teknologiske og bygningsmessige utviklingen.

Uforholdsmessighetsbegrensningen skal vurderes ut fra virksomhetens forhold på bakgrunn av enkelte kriterier, som er fastsatt i tilgjengelighetsdirektivets vedlegg VI, jf. artikkel 14 nr. 2. Uforholdsmessighetsvurderingen skal baseres på forholdet mellom nettokostnadene for oppfyllelse av tilgjengelighetskravene og markedsdeltakernes samlede kostnader, altså kostnadene (driftskostnader og investeringsutgifter) ved produksjon, distribusjon eller import av produktet eller levering av tjenesten.»¹³⁹

8.3.6.8 Unntak for mikrobedrifter i § 18 a femte ledd

I § 18 femte ledd oppstilles det i tillegg et unntak for mikrobedrifter som leverer tjenester:

«Plikten gjelder ikke svært små bedrifter som leverer tjenester, og alle forpliktelser knyttet til oppfyllelse av disse kravene.»

Leddets tar sikte på å oppfylle tilgjengelighetsdirektivets artikkel 4 nr. 5. I høringsnotatet er uttrykket «mikrobedrift» beskrevet som «en svært liten bedrift som sysselsetter færre enn ti personer og har en årsomsetning som ikke overstiger 2 millioner euro eller en samlet årsbalanse som ikke overstiger 2 millioner euro.»¹⁴⁰ Definisjonen sammenfaller med den i tilgjengelighetsdirektivets artikkel 3 nr. 23, og må for øvrig tolkes i tråd med den alminnelige definisjonen i EØS/EU-retten.

Forholdet til mikrobedrifter som leverer produkter er også omtalt i høringsnotatet:

¹³⁸ L.c.

¹³⁹ L.c.

¹⁴⁰ Høringsnotat - Gjennomføring av Tilgjengelighetsdirektiv (direktiv (EU) 2019/882), datert 7. juni 2021 ([link](#)) s. 265. Se tilgjengelighetsdirektivets artikkel 14 nr. 4 for den nevnte reguleringen av mikrobedrifter som leverer produkter.

«Unntaket i tilgjengelighetsdirektivet artikkel 4 nr. 5 kommer bare til anvendelse for mikrobedrifter «der tilbyder tjenester», og ikke for mikrobedrifter «der handler med produkter».

Tilgjengelighetsdirektivet oppstiller altså ikke et generelt unntak for mikrobedrifter som handler med produkter. Mikrobedriftene er likevel underlagt lempeligere krav til dokumentasjon. Dette innebærer blant annet at mikrobedrifter som handler med produkter er gitt enkelte unntak fra administrative krav. De pålegges for eksempel ikke å utarbeide en skriftlig dokumentasjon av hvorvidt oppfyllelsen av tilgjengelighetskravene medfører en «grundlæggende ændring» av produktets grunnleggende art, og om markedsdeltakeren pålegges en «uforholdsmæssig stor byrde.»» (vår utheving).¹⁴¹

8.3.6.9 Sektorprinsippet

Også i § 18 a, som for §§ 17 og 18, finner vi uttrykk for et sektorprinsipp, det vil si at plikten til universell utforming av produkter og tjenester ikke gjelder *«der kravene til universell utforming av produkter og tjenester reguleres av annen lov eller forskrift»*, jf. bestemmelsens sjette ledd. For en nærmere, generell beskrivelse av sektorprinsippet, vises det til tidligere punkter.

I høringsnotatet er det imidlertid gitt noen eksempler på relevant sektorlovgivning av en viss relevans. Det er blant annet vist til kravene til

«nødanrop, forbrukerterminalutstyr med kapasitet for interaktiv databehandling som brukes til elektroniske kommunikasjonstjenester, elektroniske kommunikasjonstjenester (unntatt overføringstjenestene som brukes til levering av maskin-til-maskin-tjenester) som brukes til elektroniske kommunikasjonstjenester. Disse tjenestene reguleres i lov om elektronisk kommunikasjon med forskrifter.»¹⁴²

Vi vil kort omtale ekomregelverket i punkt 8.7 nedenfor.

8.3.7 Aktivitets- og redegjørelsesplikten

8.3.7.1 Innledning

I det videre vil vi se kort på aktivitets- og redegjørelsespliktene som gjelder ved universell utforming av IKT.

8.3.7.2 § 19: Den generelle aktivitetsplikten

Nåværende § 19 i likestillings- og diskrimineringsloven har overskriften *«Plikt til å arbeide aktivt for å fremme universell utforming»*. Bestemmelsen lyder som følger:

«Offentlige virksomheter skal arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming innen virksomheten. Det samme gjelder for private virksomheter rettet mot allmennheten.»

Aktivitetsplikten gjelder altså både for *«offentlige virksomheter»* og *«private virksomheter rettet mot allmennheten»*. Hvorvidt en privat virksomhet er rettet mot allmenheten *«må vurderes på samme måte som under § 17»*.¹⁴³ Bestemmelsen supplerer for øvrig de generelle bestemmelsene om aktivitetsplikt i likestillings- og diskrimineringsloven kapittel 4.

Pliktens nærmere innhold er beskrevet i lovens forarbeider:

¹⁴¹ Høringsnotat - Gjennomføring av Tilgjengelighetsdirektivet (direktiv (EU) 2019/882), datert 7. juni 2021 ([link](#)) s. 265.

¹⁴² L.c.

¹⁴³ Prop. 81 L (2016-2017), merknader til § 19 på side 326.

«I praksis innebærer plikten at virksomhetene må kartlegge status når det gjelder de fysiske forhold innenfor virksomheten med tanke på tilgjengelighet, og iverksette konkrete tiltak for å sikre best mulig tilgjengelighet for alle uavhengig av funksjonsevne. Virksomhetene bør innarbeide konkrete mål om universell utforming i langsiktige planer for utbedring eller oppgradering av fysiske forhold i virksomheten.

Aktivitetsplikten omfatter ikke en plikt til å etablere formelle og/eller skriftlige rutiner. Det er allikevel klart at det ofte vil være hensiktsmessig og nødvendig for virksomhetene å etablere slike rutiner for å oppfylle lovens krav.»¹⁴⁴

Overskriften skal ihht. Lovvedtak 131 (2020-2021) endres til «Aktivitetsplikt for universell utforming», men skal ellers ha det samme innhold som tidligere. Vedtakelsen av ny § 19 a, som vil behandles i neste punkt, innebærer imidlertid at virkeområdet til § 19 avgrenses, slik at IKT ikke lenger er omfattet av bestemmelsen:

«Virkeområdet til § 19 endres slik at bestemmelsen avgrenses til å gjelde andre forhold enn IKT. Det foreslås ingen materielle endringer i bestemmelsen utover dette.»¹⁴⁵

8.3.7.3 § 19 a: Aktivitets- og redegjørelsesplikt for universell utforming av IKT

Ihht. Lovvedtak 131 (2020-2021) inntas det en ny § 19 a i likestillings- og diskrimineringsloven. Denne lyder som følger:

«Offentlige og private virksomheter skal arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming av IKT innen virksomheten.

Offentlige virksomheter skal redegjøre for arbeidet med universell utforming av IKT.

Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om innholdet i redegjørelsesplikten og hvordan plikten skal oppfylles.»

Bestemmelsen inneholder en aktivitetsplikt i første ledd, og en redegjørelsesplikt i annet ledd.

Pliktsubjektene etter bestemmelsens første ledd, samt aktivitetspliktens nærmere innhold, er beskrevet i forarbeidene:

*«Bestemmelsens første ledd fastslår at offentlige virksomheter, herunder offentligrettslige organer, og private virksomheter er forpliktet til å arbeide **aktivt, målrettet og planmessig for å fremme universell utforming av IKT. Denne plikten gjelder for alle virksomhetene som er omfattet av forskriftens krav til universell utforming av IKT. Innholdet i første ledd tilsvarer dagens § 19** og medfører ingen realitetsendringer. For nærmere redegjørelse for innholdet til plikten vises det til spesialmerknadene til § 19 i Prop. 81 L (2016–2017).» (vår utheving).¹⁴⁶*

Videre fremgår det at aktivitetsplikten skal tolkes i samsvar med de konkrete aktivitetsplikter som oppstilles i WAD for offentlige virksomheter:

«Direktivets artikkel 7(4) stadfester at myndighetene skal sørge for å fremme utdannelsesprogrammer om universell utforming av IKT for relevante interessenter og personale i offentlig sektor. Formålet er at de kan opprette, administrere og oppdatere universelt utformet innhold på nettsteder og mobilapplikasjoner. Det følger av direktivets artikkel 7(5) at medlemslandene skal treffe nødvendige tiltak for å øke bevissthet om kravene til universell

¹⁴⁴ L.C.

¹⁴⁵ Prop. 141 LS (2020-2021) merknad til § 19, på s. 80.

¹⁴⁶ L.C.

utforming i artikkel 4. Kravene inngår/gjennomføres i aktivitetsplikten som reguleres i § 19a første ledd.» (vår utheving).¹⁴⁷

Av redegjørelsesplikten i annet ledd fremgår det at offentlige virksomheter skal «*redegjøre for arbeidet med universell utforming av IKT*». Denne plikten gjelder altså ikke for private virksomheter, selv om de er rettet mot allmennheten. Plikten innebærer at offentlige virksomheter må «*utarbeide en tilgjengelighetserklæring*» og «*sørge for en tilhørende tilbakemeldingsfunksjon for brukere.*»¹⁴⁸ Kravene til tilgjengelighetserklæringen vil fastsettes i forskrift.

Bestemmelsen er foreslått ytterligere endret som følge av den forestående implementeringen av tilgjengelighetsdirektivet. Det er her foreslått et nytt tredje ledd, og noen små endringer i gammelt tredje ledd som blir nytt fjerde ledd. Nytt tredje ledd foreslås utformet slik:

«Markedsdeltakere skal redegjøre for arbeidet med universell utforming av produkter og tjenester.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om innholdet i redegjørelsesplikten og hvordan plikten skal oppfylles.»¹⁴⁹

Redegjørelsesplikten utvides med dette til også å gjelde «*markedsdeltakere*». Uttrykket skal forstås på samme måte som i § 18 a, som beskrevet i punkt 8.3.6.4. Bestemmelsen er for øvrig sparsommelig beskrevet i høringsnotatet, men det gis inntrykk av at det skal «*utarbeides en samsvarserklæring*».¹⁵⁰ Det pekes også på at den nye redegjørelsesplikten vil ha «*likhetstrekk med den redegjørelsesplikten som offentlige virksomheter pålegges i Prop. 141 LS (2020-2021) kapittel 13*»,¹⁵¹ uten at det sies noe mer om hva likheter og ulikhetene består i. Den nye redegjørelsesplikten må tolkes i samsvar med tilsvarende plikter i tilgjengelighetsdirektivet artikkel 7 flg.

8.3.8 Håndhevelse av reglene om universell utforming av IKT

8.3.8.1 Innledning

I dette punktet vil vi se kort på de reglene som gjelder for håndhevelse av reglene om universell utforming av IKT.

8.3.8.2 Diskrimineringsnemndas håndhevelse av likestillings- og diskrimineringsloven § 17 (og § 18): Individuell klagebehandling

Diskrimineringsnemnda har myndighet til å håndheve loven, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 35. Dette inkluderer § 17. Nærmere regler om nemnda er gitt i diskrimineringsombudsloven.¹⁵² Diskrimineringsnemnda kan derimot ikke håndheve bestemmelsene i likestillings- og diskrimineringsloven § 18. Disse håndheves av Digdir, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 36.

Diskrimineringsnemndas håndhevelse av § 17 innebærer at det er en individuell klageadgang i saker om manglende universell utforming av IKT. Diskrimineringsnemnda behandler altså klager i enkeltsaker og vurderer om diskriminering, i form av mangelfull universell utforming av IKT, har funnet sted, jf. likestillings- og diskrimineringsloven §§ 12 og 17, og diskrimineringsombudslovens § 7. Det følger av likestillings- og diskrimineringslovens § 17 fjerde ledd at plikten til universell utforming av IKT skal anses som oppfylt

¹⁴⁷ L.c.

¹⁴⁸ L.c.

¹⁴⁹ Høringsnotat - Gjennomføring av Tilgjengelighetsdirektivet (direktiv (EU) 2019/882), datert 7. juni 2021 ([link](#)) s. 268.

¹⁵⁰ Ibid., s. 266.

¹⁵¹ L.c.

¹⁵² Lov av 16. juni 2017 nr. 50 om likestillings- og diskrimineringsombudet og diskrimineringsnemnda.

dersom virksomheten oppfyller krav til universell utforming av IKT i lov eller forskrift. Diskrimineringsnemnda skal dermed legge de sektorspesifikke reglene om universell utforming av IKT til grunn ved vurderingen av om plikten er oppfylt.¹⁵³ Slik vi forstår det ber Diskrimineringsnemnda Digdir om ekspertuttalelser ved påstand om brudd på regler om universell utforming av IKT.

Slik vi forstår det innebærer endringen av forholdet mellom §§ 17 og 18, som beskrevet i punkt 8.3.3.9 over, at diskrimineringsnemnda fra 1. januar 2022 vil ha kompetanse til å behandle klager om brudd på reglene om universell utforming av IKT etter likestillings- og diskrimineringsloven § 18.¹⁵⁴ Grunnen til dette er at krav om universell utforming av IKT fra dette tidspunktet kun vil reguleres av § 18, og ikke § 17.

8.3.8.3 Digdirs håndhevelse av likestillings- og diskrimineringsloven § 18 mv.: Tilsyn, retting, tvangsmulkt mv.

I nåværende § 36 i likestillings- og diskrimineringsloven er det gitt en generell bestemmelse om «[h]åndheving av reglene om universell utforming av IKT».

For det første fremgår det av første ledd i bestemmelsen at Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) – nåværende Digdir – skal «føre tilsyn med at kravene i § 18, jf. § 41 om universell utforming av IKT, overholdes».

Videre fremgår det av annet ledd at Digdir kan gi «pålegg om retting mot en virksomhet som ikke oppfyller plikten til universell utforming etter § 18 første ledd» samt IKT-forskriften. Det fremgår også at Digdir kan «treffe vedtak om tvangsmulkt for å sikre gjennomføring av pålegget dersom fristen for å etterkomme pålegget er oversittet».

Etter bestemmelsens tredje ledd kan Digdir «kreve de opplysningene som er nødvendige for å gjennomføre sine oppgaver etter loven, og kreve adgang til IKT-løsninger som nevnt i § 18».

I fjerde ledd er det gitt særlig regler om klage og søksmål, og i femte ledd er det gitt en forskriftshjemmel til å «fastsette nærmere regler om utmåling av tvangsmulkt, og hvordan vedtak om tvangsmulkt skal gjennomføres».

I henhold til Lovvedtak 131 (2020-2021) og implementeringen av WAD, skal likestillings- og diskrimineringsloven § 36 endres. Endringen innebærer blant annet at «Difi» endres til det korrekte navnet «Digitaliseringsdirektoratet». Den sentrale, materielle endringen består imidlertid i at Digdir får kompetanse til også å håndheve aktivitets- og redegjøringsplikt for universell utforming av IKT i ny § 19 a. Endringen innebærer at det på samme måte som for § 18 skal føres tilsyn med etterlevelsen av bestemmelsen, at det kan gis pålegg om retting og ilegges tvangsmulkt. Endringene er kommentert utførlig i forarbeidene til endringsloven,¹⁵⁵ men vi går ikke nærmere inn på disse her.

Ytterligere endringer er foreslått i forbindelse med implementeringen av tilgjengelighetsdirektivet i norsk rett. Forslaget til endring er kort oppsummert i høringsbrevet, hvor det også gis uttrykk for usikkerhet med hensyn til hvordan kontroll- og tilsynsmyndigheten skal organiseres:

«Når det gjelder tilsyn og håndheving, så anbefaler departementet at Digitaliseringsdirektoratets myndighet utvides, slik at de kan føre tilsyn med at kravene i direktivet overholdes. Departementet anbefaler videre at Diskrimineringsnemnda som håndhever saker etter

¹⁵³ Høring – nye krav til universell utforming av nettsteder og mobilapplikasjoner for offentlige og private virksomheter ([link](#)) s. 78.

¹⁵⁴ Se bl.a. Prop. 141 LS (2020-2021) på s. 7: «Diskrimineringsnemnda skal behandle samtlige klager fra enkeltpersoner på brudd på likestillings- og diskrimineringslovens regler om universell utforming av IKT [...]»

¹⁵⁵ Prop. 141 LS (2020-2021) merknad til § 36, på s. 80-81.

likestillings- og diskrimineringsloven, oppnevnes som håndhevingsorgan. Kravene til elektronisk kommunikasjon og tilrettelegging av nødnummer anbefales, som ovenfor nevnt, gjennomført i ekomregelverket, det er derfor naturlig at Nasjonal kommunikasjonsmyndighet og Brukerklagenemnda for elektronisk kommunikasjon oppnevnes som henholdsvis tilsynsmyndighet og håndhevingsorgan for disse sakene. Departementet ser at det er flere mulige løsninger for valg av tilsynsmyndighet, og høringsinstansene inviteres derfor til å gi innspill til hvordan tilsynsvirksomheten kan organiseres.» (våre uthevinger).¹⁵⁶

Konkret er det foreslått at Digdir skal føre tilsyn med kravene i §§ 18 a og 19 a tredje ledd, samt pålegge retting og treffe vedtak om tvangsmulkt for å sikre gjennomføringen av pålegget. Digdir skal også kunne kreve adgang til de relevante produktene og tjenestene.¹⁵⁷ Vi forstår det også slik at diskrimineringsnemnda vil ha kompetanse til å behandle klager som angår konkrete brudd på § 18 a og tilhørende forskrift.

8.3.9 Kontroll og rapportering etter ny § 36 a

I Lovvedtak 131 (2020-2021) er det vedtatt en ny regel om kontroll og rapportering. Bestemmelsen skal sikre at de kontroll- og rapporteringsforpliktelser som følger av WAD, implementeres i norsk rett. Ny § 36 a i likestillings- og diskrimineringsloven skal fra 1. januar 2022 lyde:

«Digitaliseringsdirektoratet skal jevnlig måle om offentlige organers nettsteder og mobilapplikasjoner overholder kravene til universell utforming.

Departementet kan gi forskrift om gjennomføring av kontroll og rapportering til ESA.»

Kontrollmetoden er nærmere beskrevet i endringslovens forarbeider:

«EU-kommisjonen har i gjennomføringsbeslutningen om kontroll og rapportering ((EU) 2018/1524) fastsatt en metode for kontroll. Denne metoden stiller krav til hvor mange IKT-løsninger som skal kontrolleres samt omfattende og detaljerte krav til fremgangsmåten. Nærmere krav til metode for gjennomføring av kontrollen fastsettes i forskrift.»¹⁵⁸

8.3.10 Tidspunktet for oppfyllelsen av de nye kravene til universell utforming i likestillings- og diskrimineringsloven

Likestillings- og diskrimineringsloven § 41 regulerer fra hvilket tidspunkt lovens ulike krav til universell utforming må være oppfylt. Bestemmelsens nåværende utforming er av liten relevans i denne sammenheng, men fra 1. januar 2022 gjelder følgende for ikrafttredelse av tilgjengelighetskrav som følger av implementeringen av WAD:

«Plikten etter § 18 første ledd og redegjørelsesplikten etter § 19 a inntreder tolv måneder etter at forskrift om innholdet i plikten etter § 18 femte ledd har trådt i kraft, eller tolv måneder etter at forskriften gjøres gjeldende for nye pliktsubjekter, med mindre kortere frister følger av forskriften.»

¹⁵⁶ Høringsbrev - gjennomføring av tilgjengelighetsdirektivet, datert 7. juni 2021 ([link](#)) side 4. Slike innspill er også kommet, se blant annet høringsuttalelsen fra Universell Utforming AS, datert 6. september 2021 ([link](#)) s. 6, hvor det foreslås opprettet et eget ombud for å sikre tilgjengelighetskravene som vil komme til å fremgå av § 18 a og tilhørende forskrift.

¹⁵⁷ Høringsnotat - Gjennomføring av Tilgjengelighetsdirektivet (direktiv (EU) 2019/882), datert 7. juni 2021 ([link](#)) s. 268.

¹⁵⁸ Prop. 141 LS (2020-2021) merknad til § 36 a, på s. 81-82.

Hvorvidt det skal fastsettes en kortere frist i forskrift vil «vurderes i det konkrete tilfellet, og vil blant annet bero på hensynet til forutsigbarhet, rettssikkerhet og behovet for å sette en kortere frist».¹⁵⁹ Digdir kan på den annen side gi dispensasjon fra fristene dersom det vil være «uforholdsmessig byrdefullt å overholde dem», jf. § 41 tredje ledd. At vilkåret om «særlig tungtveiende grunner» i nåværende § 41 endres til «uforholdsmessig byrdefullt» skal kun bidra til å «harmonisere nasjonale bestemmelser med direktivets begrepsbruk.» Endringen vil dermed ikke medføre «realitetsendringer med hensyn til hva som er terskelen for å innvilge dispensasjon.»¹⁶⁰

I forbindelse med implementeringen av tilgjengelighetsdirektivet er det også foreslått et nytt tredje ledd i § 41 som regulerer tidspunktet for når forpliktelsene etter ny § 18 a inntreffer. Nytt tredje ledd lyder:

*«Plikten etter § 18 a inntreffer for produkter og tjenester innen **28. juni 2025**, med mindre andre frister følger av forskriften.» (vår utheving).*¹⁶¹

8.4 IKT-forskriften

8.4.1 Overordnet om forskriften

IKT-forskriften er fastsatt med hjemmel i likestillings- og diskrimineringsloven § 18. Forskriften har som formål å sikre «universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske løsninger, uten at det medfører en uforholdsmessig byrde for virksomheten», jf. § 1 første setning. I høringen til forskriften ble det uttalt at «[f]orskriften konkretiserer lovens bestemmelse om plikt til universell utforming av IKT-løsninger gjennom internasjonalt aksepterte standarder».

Forskriftens virkeområde fremgår av § 2, som lyder slik:

«Forskriften gjelder for IKT-løsninger som underbygger virksomhetens alminnelige funksjoner, og som er hovedløsninger rettet mot eller stilt til rådighet for allmennheten. Forskriften gjelder også for IKT-løsninger i utdannings- og opplæringssektoren.

Forskriften er begrenset til å gjelde nettløsninger, herunder digitale læremidler, og automater.

Forskriften gjelder på alle samfunnsområder.

Forskriften gjelder ikke der utformingen av IKT-løsninger reguleres av annen lovgivning».

8.4.2 Hvem gjelder forskriften for?

Forskriften fastsetter ingen nærmere begrensning i hvem den gjelder for. Slik vi forstår det gjelder forskriften derfor for alle. Dette må også anses å være i overensstemmelse med at Digdir på sine nettsider angir at forskriften gjelder både private og offentlige virksomheter og lag og organisasjoner. Det gjelder også alle virksomheter uavhengig av størrelse og omfang. Det er derfor ikke slik at mindre virksomheter, som virksomheter med få ansatte eller enkeltmannsforetak er unntatt fra forskriften.

Det ble i 2017 bestemt at også skole- og utdanningssektoren skulle omfattes av regelverket. Endringen trådte i kraft 1. januar 2018, med en innføringstid på ett år. Kravene gjelder nye IKT-løsninger i grunnskole, videregående skole og høyere utdanning fra 1. januar 2019. Eksempel er nettsteder, apper, læringsplattformer og digitale læremidler. Selvbetjeningsautomater er også omfattet.

¹⁵⁹ Ibid., merknad til § 41, på s. 82.

¹⁶⁰ L.c.

¹⁶¹ Høringsnotat - Gjennomføring av Tilgjengelighetsdirektivet (direktiv (EU) 2019/882), datert 7. juni 2021 ([link](#)) s. 269.

8.4.3 Forskriftens anvendelsesområde

8.4.3.1 Overordnet

Plikten til universell utforming gjelder for IKT-løsninger. Forutsetningen for at forskriften gjelder er altså at virksomheten har en «IKT-løsning». Hva som er en IKT-løsning, er ikke direkte definert i forskriften. IKT er imidlertid definert som å være «teknologi og systemer av teknologi som anvendes til å uttrykke, skape, omdanne, utveksle, lagre, mangfoldiggjøre og publisere informasjon, eller som på annen måte gjør informasjon anvendbar», jf. § 3 bokstav a. For øvrig viser vi til gjennomgangen av IKT-begrepet i punkt 6.3 ovenfor.

Forskriften avgrenser IKT i § 2, hvor det heter at forskriften er begrenset til å gjelde «nettløsninger, herunder digitale læremidler, og automater». Forutsetning for at forskriften kommer til anvendelse er altså at virksomheten har et nettsted, en applikasjon eller en automat (IKT-løsning) som er rettet mot allmenheten.

8.4.3.2 Nettløsninger¹⁶²

I forskrift om universell utforming av IKT-løsninger § 3 bokstav c er begrepet «nettløsning» definert på følgende måte:

«Formidling av informasjon eller tjeneste som er tilgjengelig i nettleser eller tilsvarende, tilgjengelig via en URI (Uniform Resource Identifier) og som benytter http-protokollen (Hypertext Transfer Protocol) eller tilsvarende for å tilgjengeliggjøre innhold.»

Det er altså tre kriterier som må være oppfylt for at noe skal anses som en nettløsning.

- Formidling av informasjon eller tjeneste som er tilgjengelig i nettleser eller tilsvarende
- Tilgjengelig via en URI (Uniform Resource Identifier)
- Bruker http-protokollen (Hypertext Transfer Protocol) eller tilsvarende for å gjøre innhold tilgjengelig.

Definisjonen favner vidt og synes å omfatte enhver formidling av informasjon og tjenester som skjer over internett. Ifølge høringsnotatet til felles likestillings- og diskrimineringslov er begrepet teknologinøytralt.¹⁶³

Hva som ligger i uttrykket «nettløsninger» vil ellers undersøkes grundigere i punkt 10.3.4.2 nedenfor, i forbindelse med den konkrete vurderingen av hvilke IKT-løsninger i form av nettløsninger som er underlagt krav til universell utforming etter norsk rett.

8.4.3.3 Automater

Forskriften gjelder også for «automater». Forskriftens § 3 bokstav b definerer hva som er en automat. Det heter her at en «automat» er en:

«maskin eller annen innretning som brukeren opererer alene for å kjøpe en vare eller få utført en tjeneste».

Definisjonen er vidtrekkende. Etter en naturlig forståelse av ordlyden omfattes både innretninger som er styrt av mekaniske følere og innretninger som er styrt av datamaskinprogrammer. Minibanker, billettautomater, automater for flaskepann og automater for kølapper utgjør eksempler på automater som etter vår oppfatning er omfattet av definisjonen.

¹⁶² Dette punktet bygger i stor grad på Juridisk utredning - Direktiv (EU) 2019/882, datert 7. juni 2021 ([link](#)) punkt 22.3.2 på s. 138-139.

¹⁶³ Høringsnotat til felles likestillings- og diskrimineringslov ([link](#)) punkt 8.2.4.2 på s. 112.

Hva som ligger i uttrykket «*automater*» vil ellers undersøkes grundigere i punkt 10.3.4.3 nedenfor, i forbindelse med den konkrete vurderingen av hvilke IKT-løsninger i form av automater som er underlagt krav til universell utforming etter norsk rett.

8.4.3.4 Hovedløsninger som underbygger virksomhetens alminnelige funksjon¹⁶⁴

Forskriften gjelder for løsninger som underbygger «*virksomhetens alminnelige funksjoner*». Begrepet må tolkes på tilsvarende måte som redegjort for i punkt 8.3.4.2, hvor det sentrale er at IKT-løsningen har et «*brukergrensesnitt rettet mot allmennheten*».

Kravet er rettet mot de ulike virksomhetene og det er i høringsnotatet til forskriften punkt 4.4 uttalt at:

*«Det er den virksomheten som ved hjelp av IKT-løsninger henvender seg til allmennheten, som er ansvarlig for å oppfylle forskriftens krav. Det er ikke avgjørende om virksomheten selv eier IKT-løsningen. Virksomheter som kjøper eller leier IKT-løsninger som skal tilbys allmennheten, må derfor selv stille krav om universell utforming til produsenten/leverandøren. Dersom løsningen likevel viser seg ikke å innfri krav i forskriften, vil dette være et forhold mellom produsent/leverandør og virksomheten. Eventuelle pålegg vil bli rettet til ansvarlig virksomhet».*¹⁶⁵

Hva gjelder automater er det eksempelvis den virksomheten som bruker automaten i kontakt med innbyggere eller kunder som må sørge for at denne er i tråd med kravene til universell utforming. Det er den øverste lederen i virksomheten som er ansvarlig for dette. Slik kravene er i dag stilles det også krav til universell utforming til eieren av automatene, selv om utformingen av automatene, og den universelle utformingen av disse er forhold som ligger utenfor eierens kontroll. Det er på Digidirs nettsider informert om at de ofte får spørsmål om ulike leverandørers ansvar for at tjenesten/produktet de leverer til virksomheten er i samsvar med kravene til universell utforming. Tilsynet har i den forbindelse svart følgende:

«Ansvaret til leverandøren er regulert av avtalen som er inngått mellom partene. Dersom tilsynet i sin kontroll av til dømes nettstaden til en kommune avdekkar feil med skjema-løysinga, som er levert av ein tredjepart, er kommunen ansvarleg for at feil blir retta. Med grunnlag i avtalen må kommunen og leverandøren deretter bli enige om kven som gjennomfører retting i praksis og dekkar kostnadane. Difor er det viktig at verksemdene stiller krav om samsvar i avtalen, og at den også inneheld reglar om misleghald og erstatning.

Når det er sagt, er det i leverandørens interesse å levere tenester og produkt som oppfyller krava. Det vil lønna seg for leverandøren å kunne tilby universelt utforma ikt-løysingar. Alle kundar som skal ha nye løysingar eller oppdatera eksisterande løysingar vil etterspørje universell utforming, anten det dreier seg om heile nettstaden eller funksjonar på nettstaden som skjema eller betalingsløysing.

Vi kan ikkje føra tilsyn med leverandørleddet, men har dialogmøter og rettleiing med viktige aktørar for å auka kjennskapen til reglane».

Dette innebærer at de som er ansvarlige for å opprettholde kravet, må sørge for dette i sine kontrakter med leverandørene. Vi minner om redegjørelsen for anskaffelsesregelverket i punkt 16.1, hvor det fremgår at der oppdragsgiver utformer kravspesifikasjoner, skal disse ta hensyn til universell utforming når oppdragsgiveren skal anskaffe ytelser som skal brukes av personer, enten det er allmennheten eller ansatte

¹⁶⁴ Dette punktet bygger i stor grad på Juridisk utredning - Direktiv (EU) 2019/882, datert 7. juni 2021 ([link](#)) punkt 22.4 på s. 149-151.

¹⁶⁵ Høringsnotat – Forslag til forskrift om universell utforming av IKT-løsninger, datert 5. november 2012 ([link](#)), punkt 4.4, underpunkt om «Hovedløsning».

hos oppdragsgiver, med mindre unntak kan begrunnes særskilt. Kravspesifikasjonene skal vise til eventuelle bestemmelser i lov eller forskrift som stiller krav til universell utforming.

Forskriften gjelder for løsninger som er «*hovedløsninger*» rettet mot eller stilt til rådighet for «allmennheten». Vi presiserer at Kommunal- og moderniseringsdepartementet i høringen av WAD foreslår endring av virkeområdet i forskrift om universell utforming slik at denne avgrenser mot «*familieliv og andre forhold av personlig karakter*».

Spørsmålet er hvilke IKT-løsninger som er rettet mot allmennheten:

Digdir uttaler at begrepet «*allmenta brukar vi vanlegvis om det som er ope eller kan brukast av alle innbyggjarar. Det betyr at forskrifta ikkje gjeld vår private sfære eller i arbeidslivet*».¹⁶⁶ Det er uttalt at de fleste nettsted, applikasjoner og automater er rettet mot allmennheten, og at eksempel på slike virksomheter er «*nettavisar, nettbutikker, utdanningsinstitusjonar, tog og taxi, bankar, offentlege etatar, hotell- og overnattingsstader, restaurantar- og serveringsstader, advokatfirma, røyrliggjarar, arkitektar, idrettslag og organisasjonar*».

I høringen til IKT-forskriften er det beskrevet at allmennheten møter IKT-løsninger i mange sammenhenger. Dette kan være hjemme via datamaskin, mobiltelefon, nettbrett og lignende, for eksempel mot nettbanker, nettbutikker, markeds plasser og billettbestillinger. Det kan også være i det offentlige rom, for eksempel minibanker, billettautomater og kølappsystemer. I tillegg kan det være i offentlige og private institusjoner og virksomheter, for eksempel minibanker, billettautomater, kølappsystemer og vareautomater.¹⁶⁷

Videre uttales det i høringen at tolkningen av hvorvidt IKT er rettet mot allmennheten må ses i lys av hvor viktig programvaren eller nettløsningen er for fullverdig samfunnsdeltakelse for de aktuelle målgruppene.

«Fordi utviklingen går i retning av økt bruk av IKT på alle samfunnsområder, må ny teknologi som hovedregel følge kravene om universell utforming uavhengig av om det finnes alternative tradisjonelle løsninger.

*Forskriften gjelder tekniske løsninger med brukerfunksjoner (brukergrensesnitt) rettet mot allmennheten og avgrenses mot tekniske løsninger som retter seg mot den enkelte. Forbruksutstyr som mobiltelefoner, TV, PC og lignende som legges ut for salg er i utgangspunktet ikke rettet mot allmennheten, og er derfor ikke omfattet av forskriften. Dersom slikt utstyr utplasseres i det offentlige rom, i den forstand at det er til bruk for allmennheten, er det omfattet av forskriften og skal følge kravene til universell utforming. Når dette ikke er mulig eller hensiktsmessig, stilles det krav om at utstyret skal være tilrettelagt slik at individuelle tilpasninger eller tilrettelegginger kan koples til, som for eksempel øretelefoner, leselist for blinde og standard digitalt opplesningsutstyr (Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) pkt. 10.5.6.3)».*¹⁶⁸

Alle nettsteder som henvender seg til en ubestemt krets av personer vil dermed være omfattet dersom det er en hovedløsning for å gi informasjon og tjenester for virksomheten.¹⁶⁹ Vi påpeker at det ved gjennomføringen av WAD er foreslått at forskriften skal gjelde nettløsninger og automater stilt til rådighet for «*brukere*», noe som vil utvide forskriftens virkeområde, men kun i svært beskjeden grad.

Kravet gjelder for «*hovedløsninger*». Forskriften § 3 bokstav e definerer en hovedløsning som:

¹⁶⁶ Tilsynet for universell utforming av IKT, *Kva seier forskrifta?* ([link](#)).

¹⁶⁷ Høringsnotat – Forslag til forskrift om universell utforming av IKT-løsninger, datert 5. november 2012 ([link](#)), punkt 4.4.

¹⁶⁸ L.c.

¹⁶⁹ Prop. 81 L (2016-2017) s. 203.

«IKT-løsninger som er en integrert del av den måten virksomheten informerer og tilbyr sine tjenester til allmennheten på og som er knyttet til virksomhetens alminnelige funksjon».

Forarbeidene trekker frem to momenter som vil være av betydning ved vurderingen av om en løsning er en hovedløsning.¹⁷⁰ Et sentralt kriterium vil være hvor mange som benytter seg av løsningen, herunder graden av betydning for samfunnsdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne.¹⁷¹ Departementet diskuterer i høringsnotat til IKT-forskriften hva som er en hovedløsning. Det uttales følgende om dette:

*«En virksomhet kan ha flere hovedløsninger som alle må være universelt utformet, for eksempel vil både minibank, betalingsterminal og kodebrikke for tilkopling til nettbank alle være selvstendige hovedløsninger for banken. Dersom en virksomhet har flere IKT-løsninger innenfor samme hovedløsning, er det ikke nødvendigvis krav om at alle må utformes universelt. For eksempel nevner forarbeidene til loven at der en bank har flere minibanker plassert på samme lokalisering er det tilstrekkelig at en av dem er universelt utformet. Ved vurderingen av om en løsning er å betrakte som en hovedløsning, vil antall brukere være et sentralt kriterium. En løsning som blir brukt av mange, vil lettere betraktes som en hovedløsning enn en løsning som brukes av få».*¹⁷²

Digdir angir eksempelvis at en bank kan ha hovedløsninger som er nettsted, minibank, betalingsterminal, app for mobil/nettbrett og fysisk lokale. Forarbeidene nevner som eksempel at en bank har satt ut 10 minibanker i sine lokaler, men at kun 9 av automatene er universelt utformet. Hovedløsningen må i dette tilfellet anses for å være universelt utformet, selv om én konkret automat ikke er universelt utformet.¹⁷³ På den annen side, hvis minibanken som ikke er universelt utformet, er plassert på utsiden av bankens lokaler, kan kravene om universell utforming likevel gjelde. Hvis denne minibanken, i motsetning til automatene innendørs, er tilgjengelig 24 timer i døgnet, må minibanken anses som en hovedløsning. Dermed gjelder kravene om universell utforming.

Når det gjelder skole- og utdanningssektoren er det i Prop. 81 (2016-2017) s. 217 angitt at når det gjelder digitale læremidler vil det være:

«ulikt hvilke digitale læremidler som er regnet som en hovedløsning for de forskjellige delene av opplærings- og utdanningssektoren. Sentralt i vurderingen vil være hva skoleeier eller institusjonen kan forventes å ha et teknisk eller kostnadmessig ansvar for. En tommelfingerregel i grunnopplæringen er at læremiddelet dekker vesentlige deler av kompetansemålene eller er viktig for de grunnleggende ferdighetene i læreplanen for fag i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Tilsvarende er et digitalt læremiddel hovedløsning i høyere utdanning, fagskoler og/eller voksenopplæring dersom læremiddelet er publisert gjennom en av institusjonens valgte plattformer, eksempelvis på institusjonens nettsider, læringsplattform eller mooc-plattform. Institusjonen er ikke ansvarlig for at digitalt læringsinnhold studentene henter andre steder, for eksempel i biblioteksdata-baser, er universelt utformet».

8.4.3.5 Forestående endringer

I lys av de endringer som er vedtatt i forbindelse med implementeringen av WAD i norsk rett, særlig innføringen av det nye vilkåret «stilt til rådighet for bruker», jf. punkt 8.3.5.2, er det grunn til å anta at også IKT-forskriften vil endres på noen sentrale punkter.

¹⁷⁰ Ot.prp. nr. 44 (2007 – 2008) s. 167.

¹⁷¹ Dette støttes også av Tilsynet for universell utforming av IKT, *Kva seier forskrifta?* ([link](#)).

¹⁷² Høringsnotat – Forslag til forskrift om universell utforming av IKT-løsninger, datert 5. november 2012 ([link](#)), punkt 4.4.

¹⁷³ Ot.prp. nr. 44 (2007 – 2008) s. 157.

Vi har ingen konkrete holdepunkter for hvilke endringer som vil bli gjort, men det er grunn til å tro at brukerbegrepet innføres i IKT-forskriften, slik at det ikke lenger blir avgjørende om nettløsningens eller automatens brukergrensesnitt stilles til rådighet for allmennheten, men heller om brukergrensesnittet stilles til rådighet for «bruker».

Brukerbegrepet er nærmere beskrevet i punkt 8.3.5.2, og det vises til denne redegjørelsen.

8.4.4 De materielle kravene til universell utforming

8.4.4.1 Krav til nettløsninger¹⁷⁴

Kravet om universell utforming av nettløsninger innebærer at nettløsningene skal gjøres tilgjengelige for flest mulig, herunder synshemmede, hørselshemmede og personer med presisjonsvansker. Forskrift om universell utforming av IKT-løsninger § 4 angir at nettløsninger minst skal oppfylle kravene som følger av den internasjonalt anerkjente WCAG 2.0-standardens på dens nivå A og AA med unntak for suksesskriteriene 1.2.3, 1.2.4 og 1.2.5.¹⁷⁵

Det er ikke noe i veien for at pliktsubjektene velger å følge andre standarder, så lenge disse standardene minst dekker kravene som følger av forskrift om universell utforming av IKT-løsninger. De kriterier som er unntatt relaterer seg til publisering av multimediainnhold (audiovisuelt innhold), der det er knyttet stor usikkerhet til estimatene på hva krav om oppfyllelse ville medført av kostnader.¹⁷⁶

Versjon 2.0 av standarden er etter det vi forstår fra desember 2008. Standarden er bygd opp med fire hovedprinsipper, som er understøttet av i alt 12 retningslinjer og 61 testbare suksesskriterier. Prinsippene for tilgjengelig innhold fokuserer på hvordan nettsider kan utformes på en måte som gjør at siden er tilgjengelig for flest mulig, med eller uten spesialutstyr. I høringen av forskriften er disse prinsippene summert opp på følgende måte:

1. Mulig å oppfatte: Informasjon og komponenter i brukergrensesnittet må presenteres for brukere på måter de kan oppfatte. Et eksempel er retningslinje 1.1, om teksting av bilder slik at meningsinnholdet også kan formidles gjennom for eksempel skjermlesere.
2. Mulig å betjene: Det må være mulig å betjene enkeltdeler i brukergrensesnittet og navigeringsfunksjonene. Et eksempel på dette er at antall lenker på en skjerm-side og lenketekstene må være brukervennlige. For en svaksynt med leseliste i blindeskrift vil en nettside med 200 lenker med tittelen "les mer her" være vanskelig å forholde seg til på en effektiv måte. Et annet eksempel er at man kan navigere enkelt med taster eller berøringsskjerm, ikke bare mus.
3. Forståelighet: Det må være mulig å forstå informasjonen og hvordan man betjener brukergrensesnittet. Språket bør generelt sett være slik at det kan omgjøres av programvare, for eksempel til høyttalende tale eller blindetegn, eller at størrelsen på tekst i skjermbildet kan endres av leseren
4. Robusthet: Innholdet må være robust nok til at det kan tolkes på en pålitelig måte av programvare som nettlese, medie-avspillere o.a, inkludert kompenserende teknologi. Et eksempel er utforming av tabeller, som må være på en slik måte at de kan gjenkjennes av skjermleserutstyr.

Dette innebærer for eksempel at bilder skal ha et tekstalternativ, at lenker tydelig skal angi hva det lenkes til og at det skal være mulig å forstørre tekst. Standardene har tre nivåer – A, AA og AAA. Sistnevnte nivå

¹⁷⁴ Dette punktet bygger i stor grad på Juridisk utredning - Direktiv (EU) 2019/882, datert 7. juni 2021 ([link](#)) punkt 22.5.2 på s. 150.

¹⁷⁵ Web Content Accessibility Guidelines 2.0 (WCAG 2.0)/NS/ISO/IEC 40500:2012

¹⁷⁶ Høringsnotat – Forslag til forskrift om universell utforming av IKT-løsninger, datert 5. november 2012 ([link](#)), punkt 5.2.

ble unntatt fra forskriften, fordi det ved innføring av denne var ment at kravene ikke var tilstrekkelig støttet av teknologi. Det er også gjort unntak fra enkelte kriterier i standarden, altså punkt 1.2.3, 1.2.4 og 1.2.5. Nivå 1.2.3 gjelder synstolkning eller mediealternativ. Nivå 1.2.4 gjelder direkte teksting, og at det gis tilgang til teksting for alt direktesendt lydinnhold i synkroniserte medier. Nivå 1.2.5 gjelder forhåndsinnspilt synstolkning, og at det gis tilgang til synstolkning for alt forhåndsinnspilt videoinnhold i synkroniserte medier. Synstolkning er formidling av visuelt innhold i en video, som ikke allerede blir presentert som lyd. Synstolkningen gjør du med en fortellerstemme som tydelig skiller seg fra øvrige stemmer og lyder i videoen. Fortelleren formidler hva som skjer i videoen når ingen snakker, for eksempel personer som kommer inn i rommet, oppførsel og kroppsspråk. Synstolkning av video presenteres som et separat lydspor som spilles av sammen med lyden fra videoen. Om all informasjon i videoen allerede er med som lyd, er det ikke nødvendig med synstolkning».¹⁷⁷

8.4.4.2 Krav til automater¹⁷⁸

Kravet om universell utforming av automater innebærer at automater, så langt det er mulig, gjøres tilgjengelig for alle. Forskrift om universell utforming av IKT-løsninger angir ti ulike standarder for utforming av automater.

Seks av standardene omhandler automater som forutsetter samvirke med plastkort, for eksempel minibanker. Standardene forutsetter at også kortene som skal samvirke med automaten utformes universelt. Én av standardene angir dessuten at den også kan anvendes for innretninger som ikke aktiveres ved bruk av kort, for eksempel automater som aktiveres ved mynter, billetter med videre. De fire andre standardene er mer overordnede, og regulerer ulike sider av brukerdialogen mellom mennesker og automater.¹⁷⁹

Det følger av forskriften § 4 at automater minst skal utformes i samsvar med følgende standarder, eller tilsvarende:

CEN/TS 15291:2006 – Identification Card Systems Guidance on design for accessible card-act

NS-EN 1332-1:2009 – Identification Card Systems – Human-machine interface – Part 1: Design principles for the user interface.

NS-EN 1332-2:1998 – Identification Card Systems – Manmachine interface – Part 2: Dimensions and location of a tactile identifier for ID-1 cards.

NS-EN 1332-3:2008 – Identification Card Systems – Manmachine interface – Part 3: Keypads.

NS-EN 1332-4:2007 – Identification Card Systems: – Manmachine interface – Part 4: Coding of user requirements for people with special needs.

NS-EN 1332-5:2006 – Identification Card Systems – Manmachine interface – Part 5: Raised tactile symbols for differentiation of application on ID-1 cards.

NS-EN ISO 9241-20:2009 – Ergonomics of humansystem interaction—Part 20: Accessibility guidelines for information/communication technology (ICT) equipment and services.

¹⁷⁷ Høring – nye krav til universell utforming av nettsteder og mobilapplikasjoner for offentlige og private virksomheter ([link](#)) s. 29.

¹⁷⁸ Dette punktet bygger i stor grad på Juridisk utredning - Direktiv (EU) 2019/882, datert 7. juni 2021 ([link](#)) punkt 22.5.3 på s. 153-154.

¹⁷⁹ Høringsnotat – Forslag til forskrift om universell utforming av IKT-løsninger, datert 5. november 2012 ([link](#)), punkt 4.4.

ISO 20282-1:2006 – Ease of operation of everyday products—Part 1: Design requirements for context of use and user characteristics.

ISO/TS 20282-2:2006 – Ease of operation of everyday products—Part 2: Test method for walk-up-and-use products.

ISO/TR 22411:2008 – Ergonomics data and guidelines for the application of ISO/IEC Guide 71 to products and services to address the needs of older persons and persons with disabilities

På samme måte som for nettløsninger er det ikke noe i veien for at pliktsubjektene velger å følge andre standarder, så lenge disse standardene minst dekker kravene som følger av forskrift om universell utforming av IKT-løsninger.

CEN/TS 15291:2006 – Identification Card Systems Guidance on design for accessible card-activated devices er en teknisk spesifikasjon og ikke en normativ standard. Spesifikasjonen inneholder retningslinjer og anbefalinger for utforming og lokalisering av selvbetjente automater, inkludert området i umiddelbar nærhet av automaten. Det gis et helhetlig sett av retningslinjer for både lokalisering, valg og utforming av automaten og de deler som automaten består av.

NS-EN 1332-1:2009 – Identification Card Systems – Human-machine interface – Part 1: Design principles for the user interface er en europeisk standard som skal sørge for at kortaktiverte automater er tilgjengelige og brukervennlige. Kravene handler om at IKT-løsningene skal være enkle å bruke og alvorlige brukerfeil skal unngås. Kravene er formulert på en overordnet måte og stiller ikke detaljerte krav.

NS-EN 1332-2:1998 – Identification Card Systems – Manmachine interface – Part 2: Dimensions and location of a tactile identifier for ID-1 cards er en europeisk standard som spesifiserer krav til utforming og lokalisering av kantinnrykk og taktilmerking på ID-1-kort (standard kredittkortformat). Skal-kravene dreier seg om taktil markering på kort med standard kredittkortformat.

NS-EN 1332-3:2008 – Identification Card Systems – Manmachine interface – Part 3: Keypads er en europeisk standard som skal sikre ergonomisk layout og brukervennlighet for tastatur. Standarden omfatter ikke virtuelle tastatur på skjerm. Alle skal-kravene er knyttet til fysisk tastatur, som nummerknapper og kommandoknapper. Kravene dreier seg om taktilmerking, utforming og plassering av knappene.

NS-EN 1332-4:2007 – Identification Card Systems: – Manmachine interface – Part 4: Coding of user requirements for people with special needs er en europeisk standard som handler om hvordan data skal lagres på et brukerkort og om hvordan data skal lagres på et brukerkort og om hvordan data fra kortet skal kommunisere med automaten. Skal-kravene handler om at data lagret på et kort med standard kredittkortformat ikke skal lagres på automaten. Dette er viktige krav, men er rettet mer mot personvern og datasikkerhet fremfor tilgjengelighet og universell utforming.

NS-EN 1332-5:2006 – Identification Card Systems – Manmachine interface – Part 5: Raised tactile symbols for differentiation of application on ID-1 cards er en europeisk standard som handler om hvordan brukerkort skal være utformet, slik at det er lettere å skille mellom eksempelvis bankkort, telefonkort, billett kort. Standarden presiserer designprinsipper for taktil merking. Dette er kort som i utgangspunktet ikke er omfattet av forskriften (mest sannsynlig ikke tilgjengelighetsdirektivet heller)

NS-EN ISO 9241-20:2009 – Ergonomics of humansystem interaction—Part 20: Accessibility guidelines for information/communication technology (ICT) equipment and services er en internasjonal standard som er rettet mot de som planlegger, designer, utvikler, anskaffer eller evaluerer ikt-løsninger.

ISO 20282-1:2006 – Ease of operation of everyday products—Part 1: Design requirements for context of use and user characteristics er en internasjonal standard som ikke er adoptert av verken den europeiske-

eller norske standardiseringsorganisasjonen. Standarden er rettet mot utvikling av hverdagsprodukter, og er rettet mot brukervennlighetsspesialister, produktdesignere, interaksjonsdesignere og produsenter. Standarden handler ikke spesifikt om automater, men beskriver menneskets muligheter og begrensninger – med tanke på kognisjon, lesekunnskaper, fysikk, biomekanikk, språk, hørsel og syn. Den tar også for seg kulturelle forskjeller. Tilsynet har ikke tatt med krav fra denne standarden i kravlisten.

ISO/TS 20282-2:2006 – Ease of operation of everyday products—Part 2: Test method for walk-up-and-use products er en teknisk spesifikasjon og ikke en standard. Spesifikasjonen spesifiserer en brukersentrert testmetode for å måle brukervennligheten for forbrukerprodukter og offentlig tilgjengelige produkter. Skal-kravene er overordnede krav som sier at for å utvikle et produkt så skal en ta hensyn til at produktet skal være lett å bruke, hvilken kontekst produktet skal brukes i og hvilke typer av brukere som kommer til å anvende produktet.

ISO/TR 22411:2008 – Ergonomics data and guidelines for the application of ISO/IEC Guide 71 to products and services to address the needs of older persons and persons with disabilities er en teknisk rapport som presenterer ergometriske data og retningslinjer for å adressere behov for eldre og for personer med funksjonsnedsettelse i utvikling av standarder. Denne standarden er rettet mot personer som driver med standardiseringsarbeid. Standarden er ikke et normativt dokument, men blir betraktet som en retningslinje for personer som utarbeider standarder for å sette fokus på behovet til eldre personer og personer med funksjonsnedsettelse.

Vi anser det ikke hensiktsmessig å fortsette dagens regulering slik den ser ut, eller at disse standardene kan sies å gjennomføre direktivets krav, og vil av den grunn ikke redegjøre i detalj for kravene i de ulike standardene.

8.4.4.3 Sektorprinsippet

Det følger av IKT-forskriften § 2 at forskriften ikke gjelder «*der utformingen av IKT-løsninger reguleres av annen lovgivning*».

Sektorprinsippet er nærmere beskrevet i bl.a. punkt 8.3.4.5, og tilsvarende betraktninger gjør seg gjeldende her. For både nettløsninger og automater eksisterer det regelverk som kan gripe inn i virkefeltet til forskrift om universell utforming av IKT-løsninger. Når det gjelder automater, kan det tenkes at visse løsninger eller enkelte forhold reguleres av plan- og bygningsregelverket. Med hensyn til nettløsninger, kan det også tenkes at visse tjenester er regulert av kringkastingsregelverket.

8.5 Ny forskrift om universell utforming av produkter og tjenester

8.5.1 Innledning

I forbindelse med implementeringen av tilgjengelighetsdirektivet, har Kulturdepartementet foreslått at det vedtas en egen forskrift om universell utforming av produkter og tjenester. Forskriften skal presisere de tilgjengelighetskrav som gjelder etter likestillings- og diskrimineringsloven § 18 a. Departementet foreslår:

«to sektorovergripende forskrifter for universell utforming etter likestillings- og diskrimineringsloven, forskrift om universell utforming av IKT-løsninger og ny forskrift om universell utforming av produkter og tjenester.»¹⁸⁰

Departementet ser imidlertid også ulemper med å ha to ulike forskrifter:

*«Departementet gjør likevel oppmerksom på at **grenseflatene mot gjeldende regelverk på området kan være til dels uklart**, og at det derfor kan være **utfordringer knyttet til å ha to sektorovergripende forskrifter på området**, hvor deler av en tjeneste vil være omfattet av en forskrift, og deler vil være omfattet av en annen forskrift.*

¹⁸⁰ Høringsbrev - Gjennomføring av tilgjengelighetsdirektivet, datert 7. juni 2021 ([link](#)) s. 3.

Som eksempel kan nevnes elektroniske billetter som i noen tilfeller vil være omfattet av ny forskrift, og andre ganger av eksisterende forskrift om universell utforming av IKT-løsninger. Elektroniske billetter er pt. bare omfattet av eksisterende forskrift, så lenge de er tilgjengelige på en nettløsning, dvs. et nettsted (f.eks. en form for «min side») eller på en mobilapplikasjon (f.eks. vy-appen eller ruter-appen). Dersom den elektroniske billetten lagres på et fysisk transportkort, på et PFD-dokument sendt til en epostadresse eller på sms, vil den ikke være omfattet av eksisterende forskrift. Elektroniske billetter vil dermed – med en todelt løsning – måtte reguleres av begge forskrifter.

Departementet ser at en slik «deling» av kravene på to forskrifter kan gjøre det utfordrende å orientere seg i regelverket, og dermed også vanskelig for pliktsubjektene å sette seg inn i regelverket. Departementet imøteser derfor høringsinstansenes syn på denne modellen, og ber om tilbakemelding på hvorvidt det vil være mer hensiktsmessig å utvide dagens forskrift om universell utforming av IKT-løsninger slik at det videreføres en løsning med kun én sektorovergripende forskrift hjemlet i likestillings- og diskrimineringsloven.» (våre uthevinger).¹⁸¹

Det fremstår dermed som uklart hvordan regelverket til slutt kommer til å se ut, og om det i det hele tatt vil introduseres en helt ny forskrift, eller om for eksempel tilgjengelighetsdirektivets krav heller vil inkluderes i gjeldende IKT-forskrift.

8.5.2 Hva vil forskriften inneholde?

Det er høyst usikkert hvordan forskriften vil komme til å se ut, men etter vår vurdering vil den antakelig ligge nokså tett opp til de tilgjengelighetskravene som fremgår av tilgjengelighetsdirektivet. Eventuelt vil den kun, eller i tillegg, vise til harmoniserte standarder mv., jf. tilgjengelighetsdirektivet artikkel 15.

8.6 Arbeidsmiljøloven og arbeidsplassforskriften

I arbeidsmiljøloven § 4-1 (5) er det gitt en bestemmelse som angår tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne på arbeidsplassen. Bestemmelsen lyder som følger:

«Atkomstveier, sanitæranlegg, arbeidsutstyr mv. skal så langt det er mulig og rimelig være utformet og innrettet slik at arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne kan arbeide i virksomheten.»

Bestemmelsen gjelder altså for atkomstveier, sanitæranlegg, arbeidsutstyr mv. Det kan for det første stilles spørsmål ved om IKT-løsninger faller inn under kategorien «*arbeidsutstyr*». Hvis dette besvares benektende kan det for det andre stilles spørsmål ved om IKT-løsninger likevel kan omfattes, som følge av at oppramsingen ikke er uttømmende, jf. formuleringen «*mv.*».

Ordlyden er uklar, og gir ikke noe åpenbart svar på spørsmålene, selv om mange IKT-løsninger, slik som datamaskiner og mobiltelefoner, nok kan anses å falle inn under formuleringen «*arbeidsutstyr*», i den forstand at dette er utstyr som benyttes på arbeidsplassen og i forbindelse med utføring av arbeid.

Av forarbeidene til arbeidsmiljøloven fremgår det at bestemmelsen først og fremst tar sikte på utforming og tilrettelegging av arbeidsplassens fysiske miljø. Det pekes imidlertid også på at følgende kan være et aktuelt tilretteleggingstiltak: «*anskaffelse eller endringer av teknisk utstyr som arbeidstakeren bruker i sitt daglige arbeid, for eksempel verktøy, maskiner osv*»¹⁸² (våre uthevinger). Selv om dette nok også først og fremst tar sikte på fysisk utforming av mer mekaniske innretninger, anser vi det ikke som utelukket at bestemmelsen også kan komme til anvendelse for IKT-løsninger. Dette gjelder særlig dersom bestemmelsen tolkes i lys av den digitale utviklingen i arbeidsmarkedet.

¹⁸¹ Ibid., s. 3-4.

¹⁸² Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) s. 103.

Plikten til å utforme og innrette IKT-løsninger slik at arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne kan arbeide i virksomheten gjelder imidlertid ikke ubetinget, men kun «*så langt det er mulig og rimelig*». Det fremgår av forarbeidene at «*bestemmelsen skal tolkes strengt overfor nyetableringer*».¹⁸³ Likevel er det ikke tvilsomt at formuleringen «*så langt det er mulig og rimelig*», innebærer en klar begrensning av rekkevidden av bestemmelsen. Videre er det heller ikke angitt hva utformings- og tilretteleggingsplikten nærmere bestemt skal bestå i, og dette må derfor vurderes i det konkrete tilfelle. Det er derfor heller ikke klart at en eventuell utformings- og tilretteleggingsplikt etter arbeidsmiljøloven § 4-1 (5) vil samsvare med en plikt til universell utforming, slik dette begrepet forstås på likestillings- og diskrimineringsområdet.

Samlet sett er det vår vurdering at arbeidsmiljøloven § 4-1 (5) kan innebære visse plikter til utforming og innretting av IKT-løsninger på en arbeidsplass. Videre er det likevel også vår vurdering at disse pliktene ikke strekker seg like langt som dem som allerede følger av likestillings- og diskrimineringslovgivningen, som beskrevet over i punktene 8.3 og 8.4. Vi nevner også at heller ikke reglene om tilrettelegging for arbeidstakere med redusert arbeidsevne etter arbeidsmiljøloven § 4-6 synes å innebære krav om universell utforming utover det som allerede følger av likestillings- og diskrimineringslovgivningen.

I arbeidsplassforskriften er det også gitt enkelte bestemmelser om krav til universell utforming, med sikte på ivaretagelse av personer med nedsatt funksjonsevne. Blant annet fremgår følgende av § 2-4:

«Faste arbeidsplasser skal være utformet, dimensjonert og innredet slik at det tas hensyn til at arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne skal kunne arbeide i virksomheten.

Personalrom skal være utformet og plassert slik at det i nødvendig utstrekning tas hensyn til at arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne skal kunne arbeide i virksomheten.

Det skal spesielt tas hensyn til atkomstveier, mekanisk personbefordring, dører, dusjer, håndvasker og toaletter».

Etter sin ordlyd gjelder imidlertid bestemmelsen kun de fysiske forholdene på arbeidsplassen. Det vil si utformingen av selve lokalene, herunder personalrom, atkomstveier, dører, toaletter mv. Dette understøttes av arbeidstilsynets kommentar til bestemmelsen:

*«Målsettingen er at arbeidstakere med funksjonshemming har **adgang til alle virksomhetens arbeidsplasser eller arbeidslokaler**. Dette betyr trinnløse atkomster, heis eller annen mekanisk personbefordring, og at spiserom, garderober, handikaptoaletter osv. er tilstrekkelig dimensjonert og innredet.»*¹⁸⁴ (vår utheving).

Etter vår vurdering får bestemmelsen dermed ikke anvendelse ved spørsmål om universell utforming av IKT på arbeidsplassen. Heller ikke noen av de øvrige bestemmelsene i arbeidsplassforskriften kapittel 2, som gjelder «*[k]rav til arbeidsplasser og arbeidslokaler*», synes å oppstille krav til universell utforming av IKT.

8.7 Ekomloven og -forskriften

8.7.1 Innledning

I punkt 8.7 vil vi gi en oversikt over det nasjonale ekomregelverket og hvilke reguleringer som her finnes som angår IKT-løsninger som man kan finne på en arbeidsplass. For det første vil vi i punkt 8.7.2 gi en oversikt over gjeldende ekomregelverk. Videre vil vi i punkt 8.7.3 gi en beskrivelse av kommunal- og moderniseringsdepartementets forslag til implementering av ekomdirektivet og tilgjengelighetsdirektivet på ekomområdet.

¹⁸³ L.C.

¹⁸⁴ Se Arbeidstilsynets kommentarer til arbeidsplassforskriften § 2-4 ([link](#)).

8.7.2 Gjeldende ekomregelverk

Dagens ekomregelverk inneholder enkelte bestemmelser om universell utforming og tilgjengelighet av ekom og IKT. Det fremgår blant annet av ekomloven § 5-1 første ledd nr. 5 at myndigheten kan inngå avtale med eller pålegge tilbyder å sikre særlige tjenester til funksjonshemmede og andre sluttbrukere med spesielle behov. Ved vedtak av 9. august 2018 og vedtak 30. juni 2020 er Telenor Norge AS utpekt som leveringspliktig tilbyder av særlige tjenester til funksjonshemmede og andre sluttbrukere med spesielle behov.

I ekomforskriften § 5-5 er det videre angitt hvilke tjenester denne leveringsplikten innebærer. Bestemmelsen lyder som følger:

«Tilbyder med leveringsplikt etter ekomloven § 5-1 første ledd nr. 5 skal tilby tjenester til funksjonshemmede og andre sluttbrukere med spesielle behov. Tilbyder med leveringsplikt skal påse at forskning og utvikling knyttet til slike tjenester videreføres.

Slike tjenester kan blant annet omfatte tilgang til tilpasset terminalutstyr og tjenester som sidestiller disse sluttbrukerne med andre sluttbrukere, herunder:

- 1. tilgang til alternative telefonløsninger for tale- og hørselshemmede. Slik tilgang kan omfatte tekstdtefontjeneste og rabatt- eller refusjonsordninger ved bruk av slik tjeneste. Ved bruk av bildetelefon eller talemaskin kan rabatt- og refusjonsordninger for slik tjeneste komme i stedet for rabatt- eller refusjonsordninger for bruk av tekstdtefontjeneste.*
- 2. rabatt- eller refusjonsordning for blinde og svaksynte for bruk av nummeropplysningstjeneste.*
- 3. oversikt over terminalutstyr og tjenester for funksjonshemmede».*

Den konkrete gjennomføringen av bestemmelsen er beskrevet slik av departementet i høringsnotatet til den nylig avsluttede høringen om nytt ekomregelverk:

«Dagens ordning for døve og hørselshemmede er Teksttelefonen 149 enten via et særskilt teksttelefonapparat eller via en løsning der bruker må ha tilgang til internett og PC med Windows operativsystem. Telenor leverer i tillegg en teksttefontjeneste som per i dag leveres via en kobberbasert løsning, og som er i ferd med å bli oppdatert til en ny tekstformidlingstjeneste i en mellomperiode frem til ny regulering er på plass.»¹⁸⁵

Videre kan blinde og svaksynte søke leveringspliktig tilbyder om å benytte nummeropplysningstjenesten "Opplysningen 1881" til redusert pris.

Oppsummert gjelder det altså visse krav til tilgjengelighet i dagens ekomregelverk, men disse kravene er generelle, nokså lempelige og ikke rettet inn mot arbeidslivet og arbeidsplassen spesielt.

8.7.3 Kommunal- og moderniseringsdepartementets forslag til implementering av ekomdirektivet og tilgjengelighetsdirektivet på ekomområdet

I kommunal- og moderniseringsdepartementets forslag til ny ekomlov, finner vi blant annet § 4-16 med tittelen «Likeverdig tilgang og utvalg for sluttbrukere med nedsatt funksjonsevne». Bestemmelsen er «ment å sikre gjennomføring av kravene for likeverdig tilgang til elektronisk kommunikasjon for sluttbrukere med nedsatt funksjonsevne som følger av ekomdirektivet artikkel 111 mv. og i tilgjengelighetsdirektivet».¹⁸⁶ Det er foreslått av departementet at bestemmelsen skal lyde som følger:

¹⁸⁵ Se «Høring - forslag til ny ekomlov, ny ekomforskrift og endringer i nummerforskriften som gjennomfører av EUs ekomdirektiv, BEREC-forordning mv.», datert 2. juli 2021 ([link](#)) s. 88-89.

¹⁸⁶ Merknader til forslag til ny lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven), datert 2. juli 2021 ([link](#)), s. 55-56.

«Myndigheten kan gi forskrifter om at tilbyder av offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste skal gi sluttbrukere med nedsatt funksjonsevne likeverdig tilgang til elektroniske kommunikasjonstjenester som det flertallet av sluttbrukere har, og hvilke tjenester og utstyr som skal tilbys. Myndigheten kan også gi forskrifter om at tilbydere skal tilrettelegge tilhørende tjenester, blant annet informasjon for sluttbrukere med nedsatt funksjonsevne, og om tilbydernes plikt til å finansiere tjenestene og de tilhørende tjenestene.»

Bestemmelsen beskrives av departementet som en «bred forskriftshjemmel som åpner for at myndigheten kan gi nærmere regler om omfanget av pliktene.»¹⁸⁷ Bestemmelsen er utdypet i departementets forslag til § 2-16 i ny ekomforskrift. Denne bestemmelsen lyder:

«Tilbydere av internettilgangstjenester og talekommunikasjonstjenester skal tilby likeverdig tilgang til tjenestene for sluttbrukere med nedsatt funksjonsevne jf. ekomloven § 4-17 [skal antakelig være § 4-16]. Talekommunikasjonstjenester skal inkludere sanntids tekst.

Talekommunikasjonstjenester som nevnt i første ledd, skal, når video tilbys i tillegg til talekommunikasjonstjenesten, gi en totalkonversasjonsløsning. Med totalkonversasjon menes en multimediekonversasjonstjeneste som gir toveis symmetrisk overføring i sanntid av video, tekst og tale mellom brukere på to eller flere steder.

Tilbyder av internettilgangstjenester og talekommunikasjonstjenester skal selv finansiere tjenestene.

Informasjon om elektroniske kommunikasjonstjenester og avtalevilkår samt terminalutstyr og annet relevant brukerutstyr, skal gjøres tilgjengelig på en måte som sikrer likeverdig tilgang til informasjon for sluttbrukere med nedsatt funksjonsevne.»¹⁸⁸

Departementet foreslår imidlertid at kravene ikke skal gjelde for mikroforetak, jf. forslaget til ekomloven § 4-19.

Forslaget skal omfatte alle relevante aspekter ved tilbud om elektroniske kommunikasjonstjenester. Dette gjelder:

- *Terminaler og brukerutstyr (særlig med hensyn til mobiltelefoner)*
- *Tjenester*
- *All informasjon som formidles eller gis til kunden, for eksempel tilbyders nettsider, kontrakter, leveringsvilkår o.l.*
- *Alle kommunikasjonskanaler som for eksempel kundeservice, klagemekanismer o.l.*

Videre innebærer forslaget en utfasing av dagens særskilte løsninger for personer med funksjonsnedsettelse, som nettopp beskrevet i punkt 8.7.2:

«De særskilte tjenestene for brukere med nedsatt funksjonsevne som er nødvendige for å sikre likeverdig tilgang og har blitt levert at den leveringspliktige tilbyder slik som teksttefontjenesten og nummeropplysningstjenesten til redusert pris, i sin nåværende form foreslås avvirket. Et tilbud til sluttbrukere med funksjonsnedsettelse skal i stedet etableres og drives av alle tilbydere. Tilbudet ville omfatte formidlingstjenester som er nødvendige for å sikre et likeverdig tilbud for sluttbrukere med nedsatt funksjonsevne. Det at tjenesten blir alle tilbydernes ansvar innebærer at

¹⁸⁷ Se «Høring - forslag til ny ekomlov, ny ekomforskrift og endringer i nummerforskriften som gjennomfører av EUs ekomdirektiv, BEREC-forordning mv.», datert 2. juli 2021 ([link](#)) s. 90.

¹⁸⁸ Se Forslag til ny forskrift om elektronisk kommunikasjonsnett og -tjenester (ekomforskriften), ([link](#)) s. 9-10.

alle tilbyderne vil må dermed finansiere, anskaffe eller utvikle slike løsninger. Eventuelt kan det tilrettelegges for at tilbyderne kan utvikle en felles løsning som kan benyttes av de tilbydere som ønsker å være med på en slik felles ordning.» (våre uthevinger).¹⁸⁹

Forslaget tjener etter vår vurdering til oppfyllelse av tilgjengelighetsdirektivets krav til elektroniske kommunikasjons tjenester, jf. særlig kravene i tilgjengelighetsdirektivet bilag I avsnitt IV bokstav a.¹⁹⁰ Det innebærer også en klar innstramming av gjeldende ekomregelverk på området tilgjengelighet, og det legges opp til et klarere element av universell utforming fremfor spesiell tilrettelegging. Kravene synes imidlertid ikke å strekke seg noe lenger enn tilgjengelighetsdirektivets krav.

DEL III – «IDENTIFISERING AV HULL»: IKT PÅ ARBEIDSPLASSEN SOM IKKE ER OMFATTET AV RELEVANT REGELVERK

9 INNLEDNING

I del II ble det redegjort for hvilke krav som stilles til universell utforming av IKT-løsninger i nåværende, og fremtidig, regelverk. Innholdet i del II danner et utgangspunkt vi skal bygge videre på her i del III. Der vi i del II har kartlagt og identifisert nåværende relevante krav til universell utforming, skal vi i del III foreta en motsetningsslutning fra dette for å forsøke å si noe om hvilke områder innen universell utforming av IKT på arbeidsplassen som ennå ikke er regulert i gjeldende rett.

For det første skal vi identifisere IKT-løsninger på arbeidsplassen. Her legges det alminnelige IKT-begrepet, som beskrevet i punkt 6.3.2 ovenfor, og det alminnelige arbeidsplassbegrepet, som beskrevet i punkt 6.4.2 ovenfor, til grunn. Dette innebærer å gå bredt ut og vurdere hvilke IKT-løsninger som finnes på alminnelige, og noen mer spesielle, arbeidsplasser. Som nevnt i punkt 2.2 vil vår oversikt over IKT-løsninger ikke være uttømmende, men vi vil gi eksempler på IKT som er «sentrale for at en arbeidstaker skal kunne delta på like vilkår, uavhengig av funksjonsvariasjon».

I e-post fra Bufdir av 3. september 2021 er det også som nevnt i punkt 2.2, listet opp systemer på arbeidsplassen som det er ønskelig at Kluge tar for seg. Dette omfatter:

- Timeføring
- Arkiv
- System og maskinvare for saksbehandling, rapportering, dokumentering o.l.
- Programvare for tekstbehandling, visuelle presentasjoner o.l.
- Databaser

Videre fremgår det også av e-posten at det er vesentlig å ta i betraktning brukerreisen til den ansatte i utredningen. Arbeidslivet favner svært vidt; alt fra en dykker i Nordsjøen til en programmerer i et kontorlandskap er omfattet. I tillegg er IKT et begrep som kan omfatte alt som har med informasjon og kommunikasjon å gjøre. En konkret vurdering av alle arbeidsplasser og all type IKT som kan være relevant i den forbindelse vil det ikke være mulig i denne utredningen. I stedet vil vi forsøke å gjøre en vurdering av forskjellige typer av kategorier IKT på arbeidsplassen for å undersøke om kategoriene er underlagt krav til universell utforming.

For det andre skal vi vurdere hvilke av disse IKT-løsningene som er omfattet av det regelverket som er beskrevet over i del II. Her vil vi foreta det som i jussen omtales som en «subsumsjon», altså at vi fører faktum, det vil si et saksforhold (i dette tilfellet ulike løsninger for IKT) inn under jussen. Vi vil altså gå

¹⁸⁹ Se «Høring - forslag til ny ekomlov, ny ekomforskrift og endringer i nummerforskriften som gjennomfører av EUs ekomdirektiv, BEREC-forordning mv.», datert 2. juli 2021 ([link](#)) s. 90-91.

¹⁹⁰ Som beskrevet i punkt 7.4.1.2.6 ovenfor.

gjennom de identifiserte IKT-løsningene, og vurdere hvorvidt disse reguleres av det regelverket som er beskrevet i del II i utredningen.

For det tredje skal vi foreta en enkel subtraksjon. Vi vil trekke de IKT-løsningene som er omfattet av relevant regelverk, fra den fullstendige listen over identifiserte IKT-løsninger, for dermed å identifisere de IKT-løsningene som ikke er underlagt krav til universell utforming.

Der vi finner at hele eller deler av noen kategorier av IKT ikke er underlagt krav til universell utforming, skal vi i del IV undersøke hvorvidt Norge har et handlingsrom til å regulere disse kategoriene og, dersom det besvares bekreftende, hvordan slike krav bør utformes med hensyn til innhold, virkeområde og pliktsubjekter.

10 ULIKE KATEGORIER AV IKT PÅ ARBEIDSPLASSEN

10.1 Innledning

Vi skal i dette punktet identifisere og kartlegge ulike relevante kategorier av IKT-løsninger som tas i bruk på en arbeidsplass. Det finnes ingen definert kategori av IKT-løsninger på arbeidsplassen, og det er nærmest umulig å ta høyde for alle *mulige* IKT-løsninger som tas i bruk på alle *mulige* arbeidsplasser. Derfor har vi valgt å ta utgangspunkt i ulike rapporter og studier som omhandler universell utforming av IKT, for derigjennom å forsøke å fastlegge hvilke typer IKT-løsninger som er relevante for denne utredningen.

Vi har forsøkt å ta utgangspunkt i et bredt spekter av studier og rapporter for å i størst mulig grad dekke forskjellige typer funksjonsnedsettelse, men i tilfanget av studier og rapporter virker det å være størst fokus på personer med nedsatt syn. Av den grunn har vi valgt å utvide kategoriene av IKT-løsninger også utover hva vi har vært i stand til å finne i de utvalgte rapportene og studiene.

10.2 Kategorier av IKT-løsninger på arbeidsplassen

I kunnskapsoppsummeringen «*Teknologi og inkludering av personer med nedsatt syn i arbeidslivet*»¹⁹¹ fremgår det at det er flere IKT-løsninger som oppleves å ikke være universelt utformet og som brukes i arbeidslivet. Blant annet vises det til at *fagsystemer*,¹⁹² *administrative systemer* og *IKT-løsninger generelt, inkludert tynnklientsystemer* bør være universelt utformet og ha god kompatibilitet med tekniske hjelpemidler. I tillegg ble det fremholdt at det bør utvikles bedre og mer effektive løsninger for testing av programvare i kombinasjon med tekniske hjelpemidler.

Videre oppga mange respondenter at manglende universell utforming av fagsystemer og andre IKT-verktøy som brukes på arbeidsplassen gjør at de ikke klarer å være like produktive som andre. Informantene trekker i den forbindelse frem, som en viktig problemstilling at IKT-løsningene mange ganger ikke fungerer sammen med hjelpemidlene som arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne bruker. Manglende universell utforming gjelder også ulike former for *selvbetjeningssystemer* og *automater*, og ikke bare *fagsystemer* og *nettsider*.¹⁹³

¹⁹¹ Norsk Regnesentral, Norges Blindforbund og NORCE, *Teknologi og inkludering av personer med nedsatt syn i arbeidslivet: Kunnskapsoppsummering*, av, 21. april 2021 ([link](#)).

¹⁹² Begrepet «*fagsystem*» er mye brukt i offentlig sektor som alt annet som ikke er sak/arkiv-system. Et fagsystem er egentlig bare et spesialisert IT-system som understøtter ett eller flere områder som man jobber med, enten i det private eller det offentlige.

¹⁹³ Norsk Regnesentral, Norges Blindforbund og NORCE, *Teknologi og inkludering av personer med nedsatt syn i arbeidslivet: Kunnskapsoppsummering*, av 21. april 2021 ([link](#)) s. 6

I forbindelse med rapporten «*Teknologiens ambivalens for arbeidstakere med nedsatt syn*»¹⁹⁴ ble det gjennomført en feltstudie som kartla tekniske barrierer som arbeidstaker med synshemming opplevde. Barrierene hadde sitt utspring blant annet i *utilgjengelig grafisk og visuell fremstilling av data, til ulogisk oppbygning av elementer, samhandlingsproblemer mellom programmer, og dårlig kompatibilitet med hjelpemidler*. I tillegg var det *lav kunnskap hos mange som jobbet med driftsstøtte, og opplæringen av hjelpemiddelbrukere var ofte mangelfull*. Mer konkret ble det pekt på følgende mangler ved IKT-løsninger:

«App-zoom øker ikke størrelsen på musepeker. Ved forstørring blåses noe tekst i det grafiske grensesnittet opp, mens annen tekst forblir uskalert. Det kreves utfylling av skjemaer med lav grad av uu for innmelding av problemer til driftsstøtte. Tab-rekkefølgen i skjermbildet er ulogisk.»¹⁹⁵

I rapporten «*Ny teknik och digitala lösningar för ökad inkludering i arbetslivet*»¹⁹⁶ vises det til at praktiske erfaringer fra feltet tyder på at *interne, administrative systemer* har store mangler på tilgjengelighet, mens *kontorprogrammer for tekstbehandling, beregning og lignende* har bedre tilgjengelighet.

Videre pekes det på i den samme rapporten at *videokonferansesystem* og *videomøter* i stor grad har blitt brukt under covid-19-pandemien, og med dette har det fulgt store vansker for de med nedsatt hørsel og døve å kunne følge med i samtalene. Årsaken er at videokonferansesystemene har tilgjengelighetsbrister. Samtidig vises det til at det er to ulike måter dette kan bedres på. Man kan for eksempel åpne opp systemene for å tilslutte skriveolker eller man kan bruke verktøy som automatisk gjør om tale til tekst. En utfordring med verktøy som automatisk kan gjøre om tale til tekst, er at nordiske språk på verdensbasis er små og det er fortsatt lite teknologi som er i stand til å gjøre en fullgod tale-til-tekst konvertering på for eksempel norsk. Funksjonene som fremheves i rapporten som problematiske i lys av de nordiske språkene er tekst-til-tale-konvertering, tale-til-tekst-konvertering, automatiske oversettelser fra et språk til et annet, automatisk forenkling av innhold og automatiske forkortelser av innhold. Av betydning er også muligheten til å bruke språkteknologiske løsninger for å analysere teksters vanskelighetsgrad.

Noen individer har også behov for tolkning under et videomøte. Det kan for eksempel by på problemer å få tolken i fokus ettersom videosystemene ofte automatisk fokuserer på den som snakker. Personer som kommuniserer uten tale, vil derfor heller ikke bli fokusert på når de kommuniserer.

Forfatterne av rapporten peker også på at det pågår et skifte fra at funksjoner og informasjon er lagret lokalt til at det i stedet skal lagres i sky-løsninger. Slike løsninger åpner i noen tilfeller for at personer med funksjonsnedsettelse kan lagre brukerprofiler eller informasjon i skyen, og på den måten behøver de ikke tilpasse og stille inn hver enkelt tjeneste eller applikasjon for at denne skal fungere for brukeren.¹⁹⁷

I Probas rapport «*Erfaringer med bruk av ikt-løsninger blant personer med funksjonsnedsettelse*»¹⁹⁸ er det ramset opp en rekke viktige IKT-løsninger som fungerer dårlig for mange eller en del personer med nedsatt funksjonsevne. Disse systemene omfatter:

- *Sikker innlogging (PKI)* krever at man husker tall, noe mange har problemer med. Enkelte oppfatter disse løsningene som kompliserte av også andre grunner.

¹⁹⁴ Halbach, Tunold og Tjøstheim, *Teknologiens ambivalens for arbeidstakere med nedsatt syn*, av 16. april 2020 ([link](#)).

¹⁹⁵ Ibid., s. 13.

¹⁹⁶ Gulliksen, Johansson og Larsdotter, *Ny teknik och digitala lösningar för ökad inkludering i arbetslivet*, mars 2021 ([link](#)).

¹⁹⁷ L.c.

¹⁹⁸ Proba, *Erfaringer med bruk av ikt-løsninger blant personer med funksjonsnedsettelse*, 16. juni 2020 ([link](#))

- *Køllappsystemer og en del automater som brukes blant annet i samferdselssektoren fungerer dårlig for en del.*
- *Nettbanker oppfattes som lite brukervennlige. De er ikke utformet primært ut fra et mål om at de mest brukte tjenestene skal kunne utføres så enkelt som mulig.¹⁹⁹*

I forbindelse med rapporten stilte Proba også to åpne spørsmål der respondenten kunne beskrive typiske problemer, samt konsekvensen av at IKT-løsninger ikke fungerer. Vi har plukket ut de mest relevante svarene, og uthevet de IKT-løsninger som brukerne fremhever som problematiske:

- *«Uoversiktlige arkivsystemer/nettsider med ulogiske plasseringer av menyer ol. som ikke oppfyller kravene til UU. Har elendige kontraster og uleselige fonter, og hvor hurtigtaster ikke fungerer. Dokumenter med uleselig skrift pga. dårlig fargevalg og valg av font og størrelse. Jo større forstørrelse jeg må ha pga. disse utfordringene jo lengre tid og mer energi bruker jeg på å jobbe med og navigere i dem.»*
- *«At innlogging ikke er mulig, kun visuell captcha. At program ikke kan brukes uten mus. At det må lages spesialløsning for å få skjermleser til å kunne brukes delvis med programmet. Hver gang programmet oppdateres, blir jeg hektet av, og de som hadde kompetanse på spesialløsningen har slutta siden sist. Og jeg har ingen direkte tjenestevei til support med relevant kompetanse, og å koble inn ekstern kompetanse (leverandør av skjermleser) sitter veldig langt inne.»*
- *«Skjermleser klarer ikke å tolke skjermbildet i mange applikasjoner som brukes i jobbsammenheng.»*
- *«At skjermleseren ikke får tilgang til plattformer og programmer overhodet, eller at skjermleseren bare får begrenset tilgang. Det vil si at skjermleseren i noen tilfeller får f.eks. tilgang til skjemaer uten å gi meg mulighet til å navigere i dem. Det kan skje på to måter: 1. Jeg får se skjemafeltene uten å kunne åpne dem eller 2. Jeg får åpnet skjemafeltene for skriving uten å få se hva det skal svares på. Dette gjelder ikke bare jobbrelevante skjemaer, men også mange av rekrutteringsapplikasjonene som brukes når man skal søke jobb. Jeg opplever også ofte at det ikke lar seg gjøre å få åpnet menyer, og at det ikke skjer noen ting når jeg klikker på elementer.»*
- *«Kan f.eks. ikke bruke systemet for å ringe opp til videomøter på møterommene våre. Kan heller ikke betjene digital tavle utenfor møterom for å bekrefte bestilt rom. Får ikke tilgang når kolleger bruker Onenote. Må bruke alternativt system for tidsregistrering fordi std. løsning DFØ er helt ubrukelig.»*
- *«At det er noen oppgaver jeg nå må ha lesehjelp til som jeg tidligere kunne løse selv. At det er enkelte oppgaver som tar altfor mye tid, entydig bruk av programmene kunne løst mye, universell utforming vil ikke løse alt, etter min mening. Brukervennligheten til en del skjemaer og menyer er altfor komplekse og lite imøtekomende for brukere, både med og uten syn. Vi føler oss ofte teite, det holder man munn om.»*
- *«For å si det kort: alt på jobben blir fryktelig tungvint og tidkrevende, og antakelig er jeg en belastning for mine kolleger. Det hender f.eks. at jeg sender dem e-post i istedenfor å legge informasjonen inn i et utilgjengelig program på IKT-plattformen. Det hender også at jeg ikke får beskjeder som ligger i et slikt program. Jeg har en lese/sekretærhjelp som hjelper meg av og til, men det kan på ingen måte erstatte tilgangen til arbeidsplassens datasystemer.»*

199

Ibid., punkt 1, underpunkt «Viktige ikt-løsninger som fungerer dårlig for mange med nedsatt funksjonsevne».

- «Den største er selvbetjeningsløsninger som billettautomater, kølappsystemer, selvbetjeningskasser ol. Ellers kan nettsider og apper som ikke universelt utformet være en utfordring.»²⁰⁰

Som det fremgår over, er det et særlig problem at ulike hjelpemidler som brukes av personer med nedsatt funksjonsevne ikke fungerer slik de skal sammen med IKT-løsningene. Relevante hjelpemidler i den forbindelse er blant annet:

- Leselist
- Skjermleser
- Taktile verktøy (for eksempel blindeskrift)
- Forstørrelsesprogram
- Voiceover
- Skrivestøtte
- Tekst-til-tale- eller tale-til-tekst-konvertering

I det videre vil det være relevant både å vurdere hvilke IKT-løsninger som det stilles krav om universell utforming til og som brukes i arbeidslivet, og hvorvidt det finnes løsninger som er compatible med hjelpemiddelteknologi.

Med bakgrunn i studiene og rapportene henvist til i dette punktet, kan man oppsummere at følgende punkter utgjør IKT-løsninger som brukes på arbeidsplassen:

- Datamaskiner og tilhørende utstyr
- Saksbehandlingssystemer
- Andre fagsystemer
- Ulike elektroniske dokumenter
- Administrative systemer
- Tynnklientsystemer
- Tidsregistrering og andre registreringsløsninger
- Selvbetjeningsløsninger
- Videokonferanseløsninger (fysisk utstyr)
- Systemer for videomøter (programvare)
- Systemer for sikker innlogging

I tillegg til IKT-løsningene som fremkommer av studiene og rapportene vi har gjennomgått ovenfor, har vi gjort ytterligere undersøkelser som tyder på at det er flere IKT-løsninger enn de som er nevnt som brukes på arbeidsplassen og som vi mener det må vurderes nærmere om er universelt utformet. Dette er:

- Mobiltelefoner
- System og maskinvare for rapportering, dokumentering o.l.
- Programvare for tekstbehandling, visuelle presentasjoner o.l.
- Databaser
- Publiseringssystemer
- Skrivere og/eller skannere
- Intra- og ekstranett
- Microsoft Teams, Zoom, Slack, Jammer og andre applikasjoner og kommunikasjonsplattformer som brukes i jobbsammenheng, både standardprogramvare og internt utviklede varianter
- Supporttjenester
- Systemer for møtebooking

²⁰⁰ Ibid., punkt 5.1.2.

- Håndholdte registreringsløsninger (f.eks. slike som budbringere har med seg for å registrere levering av en pakke eller en matkasse o.l.)
- Andre registreringsløsninger (f.eks. taksameter o.l.)
- Betalingsløsninger
- Mobilapplikasjoner
- Kassasystemer
- Journalsystemer

De opplistede kategoriene av IKT-løsninger er ikke en uttømmende liste, men eksempler på hva som utgjør IKT-løsninger som brukes i arbeidslivet. Oppstillingen danner utgangspunktet for vår vurdering av hvorvidt det finnes IKT-løsninger i arbeidslivet som ikke er underlagt krav til tilgjengelighet i lys av særlig tilgjengelighetsdirektivet, WAD og nasjonale krav til IKT-løsninger. Måten vi skal gjøre denne vurderingen på, er å først oppstille hvilke IKT-løsninger som er regulert i tilgjengelighetsdirektivet, WAD og nasjonal lov for deretter å undersøke om IKT-løsningene vi har listet opp ovenfor faller innenfor noen av kategoriene som det er stilt krav til i tilgjengelighetsdirektivet, WAD og nasjonal lov. Dersom det viser seg at en eller flere av kategoriene i oppstillingen ovenfor ikke faller inn under noen av kategoriene som det er stilt krav til i tilgjengelighetsdirektivet, WAD og nasjonal lov, antar vi at den opplistede kategorien på generelt grunnlag ikke er underlagt krav til tilgjengelighet/universell utforming.

10.3 Vurdering av hvilke IKT-løsninger på arbeidsplassen som er underlagt krav til tilgjengelighet

10.3.1 Innledning

I den følgende gjennomgangen i punkt 10.3.2 skal vi ta for oss de varer og tjenester som er omfattet av tilgjengelighetsdirektivet. Deretter skal vi sammenlikne de relevante kategoriene av IKT-løsninger i oppstillingen ovenfor med det som følger av tilgjengelighetsdirektivet for å avgjøre hvorvidt noen av de opplistede kategoriene av IKT-løsninger samsvarer med de varer og tjenester som er omfattet av direktivet og som dermed faller innenfor tilgjengelighetsdirektivets regulering. Samme øvelse vil deretter foretas for WAD, jf. punkt 10.3.3 og for nasjonal rett, jf. punkt 10.3.4.

10.3.2 Tilgjengelighetsdirektivet

10.3.2.1 Generell forbrukermaskinvare og operativsystem

I tilgjengelighetsdirektivet artikkel 2 nr. 1 bokstav a fremgår det at direktivet får anvendelse på «forbrukerorienterte computerhardwaresystemer og -operativsystemer til generelle formål med henblik på de pågående hardwaresystemer» som bringes i omsetning etter 28. juni 2025. Direktivet omfatter altså systemer for generell forbrukermaskinvare og operativsystemer for disse maskinvaresystemene. Formuleringen «forbrukerorientert computerhardwaresystem til generelle formål» er definert i direktivets artikkel 3 nr. 39 som:

«en kombination af hardware, der udgør en hel computer, der er kendetegnet ved sin multifunktionelle karakter og sin evne til med den rette software at udføre de mest almindelige computeropgaver, som forbrugerne efterspørger, og er beregnet til at skulle betjenes af forbrugerne; herunder PC'er, navnlig stationære computere, bærbare computere, smartphones og tablets».

Maskinvare («hardware») er altså de fysiske komponentene i et datasystem. Det vil for eksempel si skjerm, tastatur, harddisk, prosessor og kretskort. Et system for generell forbrukermaskinvare er med andre ord en sammensetning av maskinvare som utgjør en fullstendig datamaskin beregnet for å brukes av forbrukere til generelle formål. I dette ligger en avgrensning mot enkeltstående maskinvaredeler, samt mot datamaskiner som ikke er beregnet til bruk av forbrukere eller av forbrukere til generelle formål.

Begrepet «forbruker» er definert i tilgjengelighetsdirektivet artikkel 3 nr. 22 som «*enhver fysisk person, der ikke kjøper det pågældende produkt eller modtager den pågældende tjeneste som led i sit erhverv*». Den engelske definisjonen er imidlertid noe mer utfyllende og snevrere formulert: «*‘consumer’ means any natural person who purchases the relevant product or is a recipient of the relevant service for purposes which are outside his trade, business, craft or profession*» (vår utheving). Særlig den engelske definisjonen vitner om at forbrukerbegrepet skal forstås relativt snevert.

Hvorvidt et produkt eller en tjeneste er *beregnet til bruk av forbrukere* må videre gjøres konkret for det enkelte produkt og den enkelte tjeneste. Det avgjørende blir etter vår vurdering langt på vei om produktet eller tjenestens funksjoner er tiltenkt og tilpasset personlig bruk eller næring. Her vil det imidlertid være en betydelig praktisk «*smitteeffekt*»: Selv om mange produkter og tjenester ikke er innrettet spesielt for næring, og dermed må regnes som forbrukerorienterte, vil mange av disse produktene og tjenestene rent faktisk også benyttes i næring, slik at det implisitt gjelder tilgjengelighetskrav for produkter og tjenester som også benyttes på arbeidsplassen og i arbeidslivet. Dette kan for eksempel være tilfellet for datamaskiner og mobiltelefoner.

Som understreket i definisjonen over inkluderer forbrukerorientert maskinvare personlige datamaskiner som for eksempel stasjonære og bærbare datamaskiner. Det kan også være smarttelefoner og nettbrett, jf. også fortalens punkt 25. Fortalens punkt 25 fremholder videre at spesialiserte datamaskiner som ikke inngår i forbrukerelektronikkprodukter ikke inngår i definisjonen. Det er også uttalt at direktivet på individuelt grunnlag ikke bør «*omfatte enkeltkomponenter med særlige funksjoner*». Som eksempel på dette nevnes hovedkort eller minnebrikke

Hvorvidt *datamaskiner* som IKT-løsninger på en arbeidsplass er omfattet av direktivet beror derfor på om disse datamaskinene blir ansett for å være forbrukerelektronikkprodukter og ikke spesialiserte datamaskiner som sådan. Med datamaskiner mener vi i denne sammenheng både stasjonære og bærbare datamaskiner, i tillegg til nettbrett og smarttelefoner. Vår oppfatning er at de fleste arbeidsgivere kjøper datamaskiner på det alminnelige markedet, fremfor å bestille spesialisert utstyr. Vi utelukker likevel ikke at det kan forekomme unntak som betyr at det vil være tilfeller hvor spesialiserte datamaskiner brukes på arbeidsplassen og disse vil i så fall ikke være underlagt krav om tilgjengelighet i lys av tilgjengelighetsdirektivet. Det avgjørende kriteriet for om en slik maskin vil falle innenfor eller utenfor tilgjengelighetsdirektivets virkeområde, er om omsetningen av maskinen er rettet mot forbrukere, eller mot næringslivet. Etter vår vurdering er derfor datamaskiner, nettbrett og smarttelefoner i hovedsak underlagt tilgjengelighetsdirektivets materielle tilgjengelighetskrav, med unntak av slike som ikke er forbrukerorienterte.

Det er noe uklart for oss i hvilken grad *tilhørende utstyr* som også er nødvendig for operasjonen av forbrukermaskinvaren, men som ikke nødvendigvis utgjør «*en hel computer*» i seg selv, er omfattet av definisjonen. Vi tenker eksempelvis på skrivere, skannere, tastaturer, datamus og dataskjermer. Denne typen utstyr er ofte essensielle for funksjonen til både stasjonære og bærbare maskiner, men vil ikke alltid inngå som en integrert del av maskinen. Hvor langt definisjonen her rekker bør etter vårt syn diskuteres nærmere med nordiske kolleger eller med Kommisjonen.

Kravene gjelder også for *operativsystemer* for disse maskinwaresystemene. Det følger av direktivets artikkel 3 nr. 38 at et «*operativsystem*» er:

«software, der bl.a. håndterer grænsefladen til periferiudstyr, planlægger opgaver, tildeler lagerplads og viser brugeren en standardgrænseflade, når alle programmer er lukket, herunder en grafisk brugergrænseflade, uanset om denne software er en integrerende del af en forbrugerorienteret computerhardware til generelle formål eller udgør fritstående software, der skal køre på forbrugerorienteret computerhardware til generelle formål, men ikke et operativsystems indlæsningsenhed, basic input-output system eller anden firmware, der er nødvendig ved boottid eller ved installation af operativsystemet».

Det er operativsystemet som er den grunnleggende programvaren som får datasystemet, herunder maskinvaren, til å fungere og det er derfor avgjørende for at forbrukermaskinvarer (enkelte sagt: datamaskinen) skal fungere. Operativsystemet består av en samling dataprogrammer som får datamaskinen til å fungere, ved at det styrer og kontrollerer datamaskinens minne og prosesser, samt all maskinvare (fysiske komponenter/hardware) og programvare (dataprogrammer/software). Som eksempel på operativsystemer nevner vi Microsoft Windows, Linux og Mac OS X.

Operativsystemet skal etter definisjonen være en programvare som håndterer grensesnittet mot perifer maskinvare, planlegge oppgaver, fordele lagring og vise til et standardgrensesnitt for brukeren når det ikke kjøres noen applikasjoner, herunder et grafisk brukergrensesnitt. Når det gjelder håndteringen av grensesnittet mot *perifer maskinvare*, er dette slik vi forstår det «tilleggsenheter» som brukes til å sette inn og ta ut informasjon fra datamaskinen. Slike tilleggsenheter inkluderer bl.a. mus, tastatur og mikrofon («inndataenheter») og dataskjerm, skriver og hodetelefoner («utgangsenheter»). Videre viser operativsystemet et «*standardgrensesnitt*» for brukeren når det ikke kjøres noen applikasjoner. Et «*standardgrensesnitt*» er en standardisert kontaktflate mellom forbrukeren og datamaskinens operativsystem og programmer som «*avgjør hvordan brukeren styrer programmene*».

Datamaskiner og operativsystemer er i dag avgjørende for arbeid, og utgjør et viktig middel for forbruk og relasjoner. Vi ser også at mange av de eksemplene på brukerproblemer gjennomgått i punkt 10.2 knytter seg til manøvrering på datamaskiner og tilsvarende. At det er begrensninger i tilgjengelighet på datamaskiner og operativsystem er lagt til grunn i konsekvensanalysen. Her fremgår det at:

«Oppsummert er hovedbegrensningene i tilgjengeligheten til maskinvare og operativsystemer for forbrukere knyttet til begrenset informasjon tilgjengelig, for eksempel i emballasjen, mangel på informasjon om bruksanvisningen, installasjon og vedlikehold, lagring og avhending, begrensninger om godhetens funksjonalitet ved å tilby funksjoner som tar sikte på å imøtekomme behovene til personer med funksjonsbegrensninger og mangel på tilkobling til hjelpemidler.»²⁰¹

Som vist over omfatter tilgjengelighetsdirektivet i tillegg til selve datamaskinen også operativsystemet som brukes for å få datamaskinen til å fungere. Dette reiser spørsmål ved hvorvidt også tynnklientsystemer kan være omfattet av direktivet.

En tynnklient kan både være maskinvare og programvare med formål å kunne koble seg til en tjener. En tynnklient som datamaskin (maskinvare) inneholder gjerne så lite maskinvare og programvare som mulig, gjerne kun et lite operativsystem og programvare for å koble til en tjener. Man finner stort sett de samme komponentene i en tynnklient som i en PC, men ofte er tynnklienten uten platelager, vifter for kjøling, diskettstasjon og CD/DVD-spiller. Disse tynnklientene har et program som er nødvendig for å koble seg til en tjener. En tynnklient som programvare bruker en nettverksprotokoll for å kommunisere med en applikasjonstjener. På samme måte som med en tynnklient datamaskin inneholder klienten minst mulig applikasjonslogikk og gjør liten nytte for seg uten en tjener.²⁰²

Et element som tyder på at tynnklienter ikke er omfattet av direktivet, er at direktivet når det regulerer datamaskiner og operativsystem i all hovedsak ser ut til å ha et forbrukerperspektiv. Etter vår vurdering er det i beste fall usikkert om tynnklientsystemer faller innenfor det som kalles forbrukermaskinvare. Vi mener det sannsynligvis ikke er tilfellet idet tynnklientsystemer i all hovedsak brukes i forbindelse med arbeid og i liten grad til personlig bruk. Vi understreker imidlertid at denne konklusjonen er noe usikker.

10.3.2.2 Enkelte selvbetjeningsautomater

Selvbetjeningsautomatene som er omfattet av tilgjengelighetsdirektivet er på generelt grunnlag ikke vanlige på en arbeidsplass, og er dermed ikke så interessante for denne utredningen. Automatene kan

²⁰¹ Konsekvensanalysen (Impact Assessment) Annex 6 ([link](#))

²⁰² Wikipedia, *Tynnklient* ([link](#)).

imidlertid være relevante i utvalgte sektorer, og vi gir derfor likevel en beskrivelse av de selvbetjeningsautomatene som vi vurderer som mer eller mindre relevante.

Tilgjengelighetsdirektivet artikkel 2 (1) bokstav b) bestemmer at visse typer selvbetjeningsautomater er omfattet av direktivets krav til tilgjengelighet og dermed skal være tilgjengelige når de bringes i omsetning etter 28. juni 2025. Medlemslandene kan imidlertid velge å fastsette at selvbetjeningsautomater som brukes lovlig av tjenesteytere til levering av tjenester før 28. juni 2025, fortsatt kan brukes til slutten av deres økonomiske levetid, men ikke mer enn 20 år etter de ble tatt i bruk.

Begrepet «*automat*» er ikke nærmere definert i direktivet. Men, det fremgår av konsekvensanalysen at selvbetjeningsautomater er:

«datastyrt telekommunikasjonsenhet eller elektroniske utsalgssteder som gir brukerne tilgang til forskjellige operasjoner i offentlige rom uten personlig assistanse. Selvbetjeningsterminaler brukes ofte i flere sektorer som bank (minibanker), detaljhandel (selvbetjeningsmaskiner) og transporttjenester (innsjekkingsmaskiner og billettmaskiner).

Nærmere bestemt er en Automated Teller Machine (ATM) en datastyrt telekommunikasjonsenhet eller et elektronisk bankkuttak som gir brukerne (f.eks. kunder hos finansinstitusjoner) tilgang til bankvirksomhet i offentlige rom uten hjelp fra en kontorist. Det er to hovedtyper av minibanker: de grunnleggende enhetene lar kunden bare ta ut kontanter og motta en rapport om kontosaldoen. De mer komplekse maskinene godtar innskudd, letter kredittkortbetalinger og rapporterer kontoinformasjon. På de fleste moderne minibanker identifiseres kunden ved å sette inn et minibankkort av plast med en magnetisk stripe eller et smartkort av plast med en brikke og ved å skrive inn et personlig identifikasjonsnummer (PIN).

Som datastyrte enheter krever selvbetjeningsterminaler operativsystemer for å utføre de forskjellige tilgjengelige funksjonene. Når det gjelder minibanker, bruker de aller fleste i dag et Microsoft Windows-operativsystem eller Linux. I tillegg til operativsystemene krever selvbetjeningsterminaler forskjellige applikasjoner som gjør at transaksjoner kan utføres. Derfor er det viktig at både den fysiske enheten og programvaren er tilgjengelig for en fullt brukervennlig opplevelse.» (vår utheving)²⁰³

Det følger av direktivet at alle betalingsterminaler er omfattet av tilgjengelighetskravene. En betalingsterminal er en kortterminal (hardware) med programvare (software), som håndterer transaksjoner fra debit- og kredittkort. Dette er eksempelvis en betalingsterminal man har i butikker og som man drar kortet i eller legger kortet inntil for betaling. Dette kan eksempelvis være en nets-maskin eller en izettle.

Tilgjengelighetsdirektivet gjelder i tillegg for enkelte andre selvbetjeningsautomater som brukes til levering av tjenestene som er omfattet av tilgjengelighetsdirektivet. En begrensning ligger altså her i at automaten må være basert på selvbetjening («selvbetjeningsløsning»). I praksis betyr det at det er kun de automatene som en bruker betjener alene som vil være omfattet av direktivets virkeområde. Der det er forutsatt at automaten skal benyttes sammen med andre, vil ikke kravene i tilgjengelighetsdirektivet komme til anvendelse.

Når det gjelder hvilke øvrige selvbetjeningsautomater som er omfattet så er dette pengeautomater, billettautomater, selvbetjeningsautomater til check-in, og interaktive selvbetjeningsterminaler som leverer opplysninger bortsett fra terminaler som er installert som en integrert del av kjøretøy, luftfartøy, skip eller rullende materiell. Direktivet bruker som nevnt betegnelsen «rullende materiell», slik vi forstår omfatter det tog, t-bane, trikk, turvogner, sporvei, og trolleybuss, det vil si en elektrisk drevet buss som via en strømvaktaker henter strøm fra kontaktledninger over veibanen. For pengeautomater, billettautomater, selvbetjeningsautomater til check-in og interaktive selvbetjeningsautomater gjelder direktivet kun når

²⁰³ Konsekvensanalysen (Impact Assessment) Annex 6 ([link](#))

automatene er beregnet for levering av tjenestene som omfattes av direktivet hvor kravene gjelder. Det vil si at ikke alle selvbetjeningsautomater som faller innenfor kategoriene under punkt ii) omfattes. Det må derfor gjøres en konkret vurdering om den relevante automaten er beregnet for levering av en av de relevante tjenestene som direktivet omfatter.

Når det gjelder hva disse automatene er, så tilsier ordlyden «*pengeautomater*» og «*automated teller machines*», kanskje bedre kjent som «*ATM-machines*», som er brukt i den engelske versjonen av direktivet, at det er tale om minibanker. En minibank er som kjent en type maskin som lar brukere som identifiserer seg med et personlig bankkort og tilhørende PIN-kode ta ut kontanter og sjekke saldo på sine konti. En billettautomat er en automat hvor en bruker kan kjøpe en billett, eksempelvis for reise på tog eller buss. I fortalens punkt 26 fremgår det at også billettautomater som utsteder fysiske billetter som gir tilgang til tjenester bør omfattes av direktivets krav. Reisebillettautomater og kølappautomater i banker nevnes som eksempler på slike billettautomater.

En selvbetjeningsautomat til check-in er en innsjekkingsautomat. Dette kan eksempelvis være den typen automat man finner på de fleste større flyplasser, hvor man kan skanne pass eller elektronisk billett, bekrefte reisedestinasjon og velge sete, skrive ut boardingkort og bagasjelapp.

Når det gjelder «*interaktive selvbetjeningsterminaler, der leverer opplysninger, bortset fra terminaler, der er installeret som en integreret del af køretøjer, luftfartøjer, skibe eller rullende materiel*» er den engelske ordlyden «*interactive self-service terminals providing information, excluding terminals installed as integrated parts of vehicles, aircrafts, ships or rolling stock*». Fortalens punkt 26 nevner interaktive informasjonsskjermer som eksempel på slik interaktiv selvbetjeningsautomat. En begrensning ligger i at skjermene må være «*interaktive*». Direktivet definerer ikke selv interaktivitet. Interaktivitet betyr «*interaksjon, vekselspill, samspill med noe eller noen*».²⁰⁴ Begrepet er særlig brukt innen IKT om samspillet mellom en bruker og et datasystem eller program, der brukerens handlinger påvirker programmets utførelse og omvendt. Det følger av fortalens punkt 26 at både programvare og maskinvare for disse automatene er omfattet av direktivets krav.

Som nevnt ovenfor, er det kun betalingsterminaler som på generelt grunnlag er underlagt direktivets krav. Dette kan for eksempel ha betydning for personer med funksjonsnedsettelse som jobber i servicebransjen, men det er vanskeligere å se at virkningen vil være avgjørende for de som arbeider på kontor eller i andre yrker hvor det ikke betales direkte for tjenester via en betalingsterminal. Samtidig vil det kunne gjøre bruk av kantinefasiliteter og andre servicetjenester som kan være en del av en arbeidsplass enklere for personer med funksjonsnedsettelse.

De øvrige automatene har vi vanskelig for å se at utgjør IKT på arbeidsplassen. Ettersom de øvrige automatene kun er underlagt direktivets krav i den kapasitet at dette gjelder når de leverer tjenester som er omfattet av direktivet, vil kravene for eksempel ikke gjelde der hvor besøkende skal registrere sin ankomst i et kontorbygg eller andre automater som brukes i forbindelse med arbeid. Det er heller ikke slik at andre selvbetjeningsløsninger er underlagt direktivets krav enn de selvbetjeningsautomatene som er listet opp ovenfor. Samtidig vil det være enklere å reise på jobb for personer med funksjonsnedsettelse dersom både innsjekkingsautomater og billettautomater blir universelt utformet. Dermed er altså ikke automatsdelen av direktivet fullstendig irrelevant for arbeidslivet, men den er, slik vi ser det, av underordnet betydning.

10.3.2.3 Forbrukerterminalutstyr for elektroniske kommunikasjonstjenester

I tilgjengelighetsdirektivet artikkel 2 nr. 1 bokstav c) fastsettes at direktivet også omfatter «*forbrukerterminalutstyr med interaktiv databehandlingskapasitet, der anvendes til elektroniske kommunikasjonstjenester*». Disse skal altså være tilgjengelige når de bringes i omsetning etter 28. juni 2025.

²⁰⁴ Store norske leksikon, *Interaktivitet*, sist oppdatert 8. mai 2018 ([link](#)).

Produktet som helhet er ikke definert i direktivet, men uttrykkene «*interaktiv databehandlingskapasitet*» og «*elektroniske kommunikasjonstjenester*» er definert, jf. nedenfor. Et innledende spørsmål er imidlertid hva som menes med «*forbrukerterminalutstyr*». Begrepet er ikke definert i direktivet i seg selv, men i relasjon til definisjonen av produktet i bokstav d om «*forbrukerterminalutstyr med interaktiv databehandlingskapasitet, der anvendes til at få adgang til audiovisuelle medietjenester*» (vår utheving) omtales forbrukerterminalutstyr kun som «*udstyr*», se artikkel 3 nr. 7. Det er altså snakk om sluttbrukerutstyr, det vil si «*sluttproduktet*» som gir tilgangen til de elektroniske kommunikasjonstjenestene, som blant annet mobiler, og ikke komponenter og utstyr på veien, som f.eks. kabler, signaler, enkeltkomponenter i en mobil o.l. Produktene må videre være rettet mot forbrukere.

Forbrukerterminalutstyret skal ha interaktiv databehandlingskapasitet. «*[I]nteraktiv databehandlingskapasitet*» er i direktivets artikkel 3 nr. 40 definert som «*en funksjonalitet, der støtter samspillet mellom bruker og enhed, og som muliggjør behandling og transmission af data, tale eller video eller en kombination heraf*». Det sentrale synes å være at man som bruker kan foreta valg som påvirker databehandlingen i produktet og at produktet reagerer på handlingene. Det synes også som at produktet må ha funksjonalitet for å kommunisere digitalt, f.eks. gjennom bruk av nettleser eller applikasjoner.

Det må videre være snakk om forbrukerterminalutstyr med interaktiv databehandlingskapasitet som brukes til «*elektroniske kommunikasjonstjenester*». Den viktige avgrensningen etter artikkel 2 nr. 1 bokstav c blir dermed hva som utgjør elektroniske kommunikasjonstjenester. I definisjonen i tilgjengelighetsdirektivet artikkel 3 nr. 8 henvises til definisjonen i ekomkodeksen artikkel 2 nr. 4.

Definisjonen av elektroniske kommunikasjonstjenester i ekomkodeksen er som følger:

«en tjeneste, som normalt ydes mod betaling via elektroniske kommunikationsnet, og som med undtagelse af tjenester, der består i tilrådighedsstillelse af eller udøvelse af redaktionel kontrol over indhold fremført via elektroniske kommunikationsnet og -tjenester omfatter følgende typer tjenester:

a) »internetadgangstjenester« som defineret i artikel 2, andet afsnit, nr. 2), i forordning (EU) 2015/2120

b) »interpersonelle kommunikationstjenester«, og

c) tjenester, der udelukkende eller overvejende består i overføring af signaler, som f.eks. transmissionstjenester, der anvendes til levering af maskine-til-maskine-tjenester og til radio- og tv-spredning.»

I utgangspunktet synes utstyr med kapasitet for interaktiv databehandling som gir tilgang til elektronisk kommunikasjon å favne bredt. En begrensning synes likevel å fremgå av tilgjengelighetsdirektivets fortale punkt 30. Her fremgår følgende:

«Dette direktiv bør endvidere dække forbrugerterminaludstyr med interaktiv databehandlingskapasitet, der primært forventes at blive anvendt til at få adgang til elektroniske kommunikationstjenester. Med henblik på dette direktiv bør dette udstyr anses for at omfatte udstyr, der anvendes som led i konfigurationen for at få adgang til elektroniske kommunikationstjenester, f.eks. en router eller et modem.»

Konsekvensanalysen kan også tyde på at direktivet i all hovedsak dreier seg om å gjøre telefoni tilgjengelig i størst mulig grad, idet følgende fremgår:

«Elektroniske kommunikasjonstjenester inkluderer tjenester som kan støtte kommunikasjon mellom to eller flere personer over en avstand elektronisk. Disse tjenestene er kjent som telefoni. Omfanget av denne delen dekker ikke datakommunikasjon. I tillegg til selve

teletjenesten, dekker denne delen også terminalutstyr som er nødvendig for å kunne kommunisere effektivt ved hjelp av en telefontjeneste.»²⁰⁵

Det synes derfor, på samme måte som for forbrukerterminalutstyr som gir tilgang til audiovisuelle medietjenester, jf. nedenfor i punkt 10.3.2.4, som at direktivet er begrenset til å gjelde utstyr som har som hovedformål å gi tilgang til de elektroniske kommunikasjonstjenestene. Sett hen til definisjonen i ekomkodeksen, synes det derfor som at utstyret særskilt omfatter *routerne og modemene*, jf. ekomkodeksens definisjon bokstav a om internettilgangstjenester.

Hva gjelder produkter som gir tilgang til interpersonelle kommunikasjonstjenester etter bokstav b i ekomkodeksen artikkel 2 nr. 4, er telefoner, særlig smarttelefoner, omfattet. Som nevnt er det viktig at produktet har interaktiv databehandlingskapasitet, og kan kommunisere digitalt. For produkter som laptop, stasjonære PC-er og nettbrett, er vi noe usikre på om disse produktene kan sies å ha som hovedformål å gi tilgang til elektroniske kommunikasjonstjenester. Sett i lys av at flere og flere av tjenestene man bruker på PC-er og nettbrett leveres som tjenester over internett, samt at et viktig formål med disse produktene nettopp er interpersonell kommunikasjon, antar vi at også disse produktene kan omfattes av definisjonen. Vi understreker likevel at dette er noe usikkert. Men, ettersom både bærbare og stasjonære datamaskiner, samt nettbrett er omfattet av definisjonen av generell forbrukermaskinvare og operativsystem, er det i praksis underordnet hvorvidt disse produktene også er omfattet av definisjonen av forbrukerterminalutstyr som gir tilgang til elektroniske kommunikasjonstjenester.

I dette ligger at i alle fall smarttelefoner, og sannsynligvis også andre telefoner som ikke brukes analogt, er omfattet av definisjonen og dermed skal underlegges tilgjengelighetskravene som følger av direktivet. Både smarttelefoner og andre telefoner er en viktig del av veldig mange arbeidstakers arbeidsliv og utgjør en viktig IKT-løsning på arbeidsplassen, både som et kommunikasjonsmiddel, men også til å utføre andre oppgaver knyttet til arbeidslivet. Samtidig ligger det en viktig begrensning i at utstyr som retter seg mot bedriftsmarkedet faller utenfor. Det er ikke helt lett å trekke opp grensene for hva som utgjør utstyr som retter seg mot bedriftsmarkedet og hva som retter seg mot forbrukere. For eksempel er smarttelefoner ofte noe man får tilskudd til eller dekket av arbeidsplassen, og som brukes både i jobbsammenheng og privat. Likevel er vår vurdering at smarttelefoner ikke retter seg mot bedriftsmarkedet som sådan.

Mobilapplikasjoner er ikke omfattet av definisjonen av forbrukerterminalutstyr som gir tilgang til elektroniske kommunikasjonstjenester, men vi kommer tilbake til disse under vurderingen av WAD i punkt 10.3.3 nedenfor.

For produkter som anses som forbrukerutstyr som gir tilgang til signaloverføringstjenester etter ekomkodeksens definisjon bokstav c, vil vi som utgangspunkt anta at produkter som for eksempel digitale radioer omfattes av definisjonen.

Hva gjelder routerne, modem og digitale radioer er vår vurdering at fra et arbeidslivsperspektiv er dette forbrukerterminalutstyr som er mindre viktig enn telefoner, og sannsynligvis vil tilgjengelighetskrav til dette utstyret være av mindre betydning for universell utforming av arbeidslivet. Samtidig vil tilgjengelighetskrav som stilles til routerne, modem og digitale radioer være med å bidra til en helhetlig tilgjengelighetsregulering av forbrukerterminalutstyr som brukes for å få tilgang til elektroniske kommunikasjonstjenester.

10.3.2.4 Forbrukerterminalutstyr for tilgang til audiovisuelle medietjenester

I tilgjengelighetsdirektivet artikkel 2 nr. 1 bokstav d fremgår det at direktivets anvendelsesområde omfatter: *«forbrukerterminalutstyr med interaktiv databehandlingskapasitet, der anvendes til å få adgang til audiovisuelle medietjenester»*. Dette utstyret skal dermed være tilgjengelig når det bringes i omsetning etter 28. juni 2025.

²⁰⁵ Konsekvensanalysen (Impact Assessment) Annex 6 ([link](#)).

Produktet er definert i artikkel 3 nr. 7 på følgende måte: «*udstyr, hvis hovedformål er at give adgang til audiovisuelle medietjenester*».

Som nevnt ovenfor under punkt 10.3.2.3 er ikke «*forbrugerterminaludstyr*» definert i direktivet, men det er snakk om forbrukerutstyr, enklere sagt utstyr rettet mot forbrukermarkedet, slik definisjonen ovenfor angir. Produkter som retter seg mot bedriftsmarkedet faller utenfor. Dette gjelder også selv om produktet også kunne vært brukt av forbrukere. «*[I]nteraktiv databehandlingskapasitet*» er videre definert som funksjonaliteter som støtter samspillet mellom bruker og enhet, og som muliggjør behandling og overføring av data, tale eller video eller en kombinasjon av disse. Det sentrale her er altså at produktet har en funksjonalitet for å kommunisere digitalt, og at man som bruker kan foreta valg som påvirker databehandlingen i produktet, f.eks. at man kan velge et program på TV. I relasjon til direktivets artikkel 2 nr. 1 bokstav d blir dermed den avgjørende avgrensningen hva som utgjør «*audiovisuelle medietjenester*», og i hvilke tilfeller utstyr har som «*hovedformål*» å gi tilgang til slike tjenester, jf. definisjonen gjengitt ovenfor. Vi gjennomgår først hva som utgjør «*audiovisuelle medietjenester*»

«*[A]udiovisuelle medietjenester*» er i tilgjengelighetsdirektivet artikkel 3 nr. 5 angitt å være tjenester «*som defineret i artikel 1, stk. 1, litra a), i direktiv 2010/13/EU*». Det henvises altså til definisjonen i direktiv 2010/13/EU om samordning av visse bestemmelser om tilbud av audiovisuelle medietjenester, fastsatt ved lov eller forskrift i medlemsstatene (direktivet om audiovisuelle medietjenester, heretter «AMT-direktivet»).

Av AMT-direktivet artikkel 1 nr. 1 bokstav a fremgår følgende definisjon av «*audiovisuell medietjeneste*»:

*«i) en tjeneste som defineret i artikel 56 og 57 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, hvor hovedformålet med tjenesten eller en del af den, der kan adskilles herfra, er under en medietjenesteudbyders redaktionelle ansvar at **udbyde informerende, underholdende eller oplysende programmer til offentligheden via elektroniske kommunikationsnet** som defineret i artikel 2, litra a), i direktiv 2002/21/EF; sådanne audiovisuelle medietjenester er enten fjernsynsudsendelser som defineret i litra e) i nærværende stykke eller ondemand audiovisuelle medietjenester som defineret i litra g) i nærværende stykke*

ii) audiovisuell kommerciel kommunikation» (vår utheving).

Hva gjelder punkt i, omhandler dette altså tjenester som er under en medietjenesteleverandørs redaksjonelle ansvar om å tilby informerende, underholdende eller opplysende programmer. Dette er noe vagt, men det fremgår klargjørende av siste setning at de aktuelle tjenestene er enten (1) fjernsynssendinger, altså såkalt lineær-TV som leveres for samtidig visning av programmer på grunnlag av en programoversikt, eller (2) audiovisuelle bestillingstjenester, altså strømmetjenester/video on demand (VoD) der brukeren selv velger når han eller hun vil se et konkret program. Av første setning fremgår videre at det å levere disse programmene må være tjenestens «*hovedformål*», eller at leveringen av programmene er en del av en tjeneste «*der kan adskilles herfra*». Dette innebærer at definisjonen dekker alt fra tjenester der det kun tilbys fjernsynssendinger eller audiovisuelle bestillingstjenester, til tjenester der de aktuelle programmene heller kan anses som en separat del av tjenesten. Vår vurdering er dermed at tjenester som NRK og TV2s kanaler samt Netflix og HBO blir omfattet av definisjonen, men også nettaviser med større del av audiovisuelt innhold.

Videre må det dreie seg om massemedia som kan ha en klar påvirkning på en betydelig andel av befolkningen, «*offentligheden*», og som ikke kun henvender seg til en avgrenset krets. Dette innebærer for eksempel at tv-skjermer som er særlig innrettet mot bruk i arbeidslivet, for eksempel i videokonferanser, fremfor å gi tilgang på lineær-TV eller strømmetjenester, faller utenfor. Imidlertid vil «*vanlige*» TVer, som likevel kun benyttes som informasjonsskjermer eller til videokonferanser på en arbeidsplass, være omfattet av tilgjengelighetsdirektivet.

Sammenholdt forstår vi derfor uttrykket «forbrukerterminalutstyr med interaktiv databehandlingskapasitet, der anvendes til at få adgang til audiovisuelle medietjenester» slik at det omfatter produkter som TVer, herunder særlig smart TV-er, og TV-dekodere/set-top bokser. Her presiserer vi imidlertid at vi antar at mer «gammeldagse» TV-er, der de eneste valgmulighetene brukeren har er å bytte kanal via en fjernkontroll eller knapp, trolig ikke oppfyller kravet om at produktet må ha «interaktiv databehandlingskapasitet», da et slikt kanalskifte trolig ikke innebærer tilstrekkelig databehandling.

Videre antar vi at strømmeenheter, f.eks. Apple TV og Chromecast, omfattes av uttrykket, selv om det kan reises spørsmål ved om disse strømmeenhetene i tilstrekkelig grad har som «hovedformål» å få tilgang til audiovisuelle medietjenester. Dette er særlig fordi strømmeenhetene også innehar en rekke andre funksjonaliteter, som bildevisning eller internettsurfing. Vår vurdering er likevel at disse produktene i tilstrekkelig grad blir kjøpt med visning av audiovisuelle medietjenester som det primære formålet til at også disse er underlagt direktivets krav.

Mange bruker nok også laptop-er, smarttelefoner eller nettbrett for å få tilgang til tjenestene, og da først og fremst strømmetjenestene og nettavisers audiovisuelle medieinnhold, men ettersom denne typen utstyr ikke har som «hovedformål» å gi tilgang til audiovisuelle medietjenester, er vår vurdering at dette utstyret faller utenfor definisjonen i direktivets artikkel 2 nr. 1 bokstav d. Det samme gjelder skjermer/monitører i seg selv, da disse kun speiler et skjermbilde fra et produkt de er koblet til, og ikke selv har verken interaktiv databehandlingskapasitet eller i tilstrekkelig grad har som hovedformål å gi tilgang til audiovisuelle medietjenester.

Dette stemmer også overens med det som fremgår av konsekvensanalysen:

«Digitale TV-tjenester og utstyr gjelder audiovisuelt innhold som tilbys i kringkastingstjenester, særlig tekniske aspekter ved tilgangstjenester, for eksempel skriftstørrelse og andre aspekter ved hvordan teksting gjengis på skjermen og menyer som presenteres for brukeren, lydbeskrivelse og den digitale terrestrisk fjernsynsutstyr som inneholder digitale dekodere som set-top-bokser og iDTV (integreerte digitale TV-er) og fjernkontrollen som trengs for å bruke disse. De to komponentene kombinert omfatter en TV-seers opplevelse av tilgjengeligheten til et stykke audiovisuelt innhold.»²⁰⁶

10.3.2.5 Lesebrett

Lesebrett benyttes enn så lenge i beskjedne grad i arbeidslivet, men det kan ikke utelukkes at slike etter hvert vil benyttes i større utstrekning. Dette kan kanskje særlig være aktuelt i akademisk og i andre yrker som består i omfattende befatning med bøker og andre tekster. Vi vil derfor omtale alternativet kort.

Hva som utgjør en «e-læser» er definert i artikkel 3 nr. 42 Dette er definert som

«dedikert utstyr, herunder både hardware og software, som anvendes til at få adgang til, navigere i, læse og bruke e-bogsfiler».

På engelsk er det begrepet «e-reader» som er brukt. Oversatt til norsk gjelder tilgjengelighetskravene for det vi kaller for lesebrett. Slik vi forstår definisjonen av lesebrett så refererer det til en enhet som er spesielt designet for å få tilgang til, bla i og lese e-bøker. Selv om man kan lese e-bøker også på nettbrett, så innebærer ikke det etter vårt syn at nettbrettet utgjør et lesebrett. Et lesebrett kan for eksempel være en Amazon Kindle, Pocketbook og Kobo Libra.

Merk at tilgjengelighetskravet gjelder både for lesebrettets maskinvare og programvare. Oppsummert er maskinvare de fysiske komponentene, mens programvare er de binære kodene som gjør det mulig at de fysiske komponentene fungerer. Maskinvaren gjør programvaren tilgjengelig for brukeren. Det er altså slik at både de fysiske komponentene og systemene som lesebrettet anvender for å få tilgang til dette må oppfylle kravene til tilgjengelighet.

²⁰⁶ Konsekvensanalysen (Impact Assessment) Annex 6 ([link](#))

10.3.2.6 Elektroniske kommunikasjonstjenester

Tilgjengelighetsdirektivet artikkel 2 nr. 2 bokstav a) fastsetter at elektroniske kommunikasjonstjenester, med unntak av «*transmissionstjenester, der anvendes til kommunikation mellem maskiner*», er omfattet av direktivets virkeområde.

Tilgjengelighetsdirektivet artikkel 3 nr. 8 angir om nevnt i punkt 10.3.2.3 at begrepet «*elektroniske kommunikasjonstjenester*» skal defineres som angitt i artikkel 2 nr. 4 i ekomkodeksen. Vi gjentar ikke definisjonen her, men nøyer oss med å vise til definisjonen og vår forståelse av den i punkt 10.3.2.3. I korthet dreier det seg om telefonitjenesten som brukeren får tilgang til via telefonen, og det er den aktuelle nettleverandør som er pliktsubjekt etter tilgjengelighetsdirektivet. Det stilles altså tilgjengelighetskrav til telefonitjenester generelt, uten at dette får spesielle implikasjoner for bruk på arbeidsplassen.

Det gjelder, som nevnt, i tilgjengelighetsdirektivet et unntak for «*transmissionstjenester, der anvendes til kommunikation mellem maskiner*». Denne formuleringen sikter til overføringstjenester for såkalt maskin-til-maskinkommunikasjon («*M2M-kommunikasjon*»). M2M-kommunikasjonstjenester er tjenester som gjør det mulig for maskiner å utveksle informasjon med hverandre direkte, uten at det er behov for menneskelig innblanding for at denne datautvekslingen skal kunne finne sted.

Konsekvensen av det ovennevnte er at tilgjengelighetsdirektivet tilsynelatende gjelder for signaloverføringstjenester som sådan, men ikke for tjenester for M2M-kommunikasjon. Det er ikke inntatt en nærmere begrunnelse for dette valget i fortalet til tilgjengelighetsdirektivet. Løsningen synes imidlertid å være tiltenkt all den tid henvisningen i tilgjengelighetsdirektivet artikkel 2 nr. 2 bokstav a) ellers kunne – og trolig ville vært – begrenset til ekomkodeksen artikkel 2 nr. 4 bokstav a) og b). Det er derfor nærliggende å legge til grunn at virkeområdet til tilgjengelighetsdirektivet må avgrenses som skissert her.

Elektroniske kommunikasjonstjenester er for øvrig nærmere omtalt i punkt 8.7.3 ovenfor.

10.3.2.7 Besvarelse av nødkommunikasjon til alarmsentraler

Det følger av artikkel 2 nr. 3 at direktivet

«finder anvendelse på besvarelse af alarmkommunikation til det fælleseuropæiske alarmnummer 112».

Kommunikasjon mellom en bruker og nødnummeret består som utgangspunkt av både henvendelser og besvarer. Det er sentralt å merke seg at direktivteksten skiller ut «*besvarelse*». Slik vi oppfatter det er dette fordi kravene til henvendelser er regulert i samsvar med de generelle kravene til elektronisk kommunikasjon. Når det gjelder skillet i oppdelingen er årsaken til dette trolig at når det gjelder henvendelser til nødkommunikasjon så vil kravene til tilgjengelighet stilles til de som tilgjengeliggjør elektronisk kommunikasjon, som operatører eller leverandører, mens når det gjelder besvarelse av nødkommunikasjon så vil kravene måtte oppfylles mer direkte til medlemsstatene og deres beredskap.

Vi går ikke nærmere inn på denne tjenesten i det vi vurderer besvarelse av nødkommunikasjon til å falle utenfor hva som vil regnes som IKT-løsninger på arbeidsplassen.

10.3.2.8 Tjenester som gir tilgang til audiovisuelle medietjenester

Direktivets artikkel 2 nr. 2 bokstav b angir at «*tjenester, der giver adgang til audiovisuelle medietjenester*» omfattes av direktivets virkeområde.

Hva som utgjør audiovisuelle medietjenester, er definert i AMT-direktivet, gjennomgått i punkt 10.3.2.4 ovenfor. I korthet dreier det seg om lineær-TV, som NRKs og TV2s kanaler, og audiovisuelle bestillingstjenester, som Netflix, TV2Sumo og HBO. Det er imidlertid ikke de audiovisuelle medietjenestene i seg selv som omfattes av tilgjengelighetsdirektivets tilgjengelighetskrav, men tjenestene som «*gir tilgang til*» de audiovisuelle medietjenestene. Dette er altså fordi tilgjengelighetskrav til selve de audiovisuelle medietjenestene fremgår av AMT-direktivet, i form av en plikt for medlemsstatene til å sikre at

medietjenesteleverandørene gradvis og kontinuerlig gjør tjenestene sine mer tilgjengelige, særlig i form av økt bruk av tilgjengelighetskomponenter.

Hva som menes med en tjeneste som gir tilgang til en audiovisuell medietjeneste, er definert i tilgjengelighetsdirektivet artikkel 3 nr. 6 som

«tjenester, der sendes via elektroniske kommunikasjonsnet, og som anvendes til at identifisere, vælge, modtage oplysninger om og konsultere audiovisuelle medietjenester og alle funktionaliteter, der stilles til rådighed, såsom undertekster til døve og hørehæmmede personer, lydbeskrivelse, talende undertekster og tegnsprogstolkning, og som er en følge af gennemførelsen af foranstaltninger for at gøre tjenester tilgængelige som omhandlet i artikel 7 i direktiv 2010/13/EU; og omfatter elektroniske programguider (EPG'er)».

Dette innebærer som nevnt at det ikke er selve fjernsynssendingen eller visningen av filmen en bruker har valgt på en bestillingstjeneste i seg selv, men heller tjenesten som gir brukeren tilgang til den aktuelle visningen av et program. I fortalens premiss 31 er det gitt eksempler på at dette kan omfatte blant annet nettstedet og nettbaserte, nedlastbare og mobilbaserte applikasjoner. Dette innebærer f.eks. at netflix.com og ulike Netflix-apper på mobil, PC og smart TV er omfattet.

Videre omfattes eventuelle tilsvarende applikasjoner som lastes ned til eller er en del av en TV-dekoder, samt selve tjenesten som gir tilgang til fjernsyn, som Canal Digital, Get og RiksTV. Det handler altså om selve tjenesten der man finner frem til ulike programmer, får opplysninger om disse og kan velge ut og se på programmene.

I tillegg nevner fortalens punkt 31 «tilhørende medieafspillere samt forbundne TV-tjenester». Slik vi forstår disse uttrykkene, er det snakk om den teknologien som faktisk spiller av det audiovisuelle innholdet, i form av blant annet multimedieavspillere.

Tilgjengelighetsdirektivet fremhever også eksplisitt at elektroniske programguider (EPG-er) inngår som en del av tjenestene som gir tilgang til audiovisuelle medietjenester, slik at EPG-ene også er underlagt direktivets krav. Hva som utgjør EPG-er, er ikke definert verken i AMT-direktivet eller i tilgjengelighetsdirektivet. Slik vi har forstått det, omhandler det programoversikten som gis på lineær TV over ulike TV-kanalers sendeskjema. Dette kalles også iblant TVguide. Begrepet omfatter derfor kun «menyen» ved tradisjonelle fjernsynstjenester, og ikke tilsvarende menyer på audiovisuelle bestillingstjenester.

De beskrevne tjenestene fremstår umiddelbart som lite praktiske på en arbeidsplass. Det kan likevel tenkes at det på en arbeidsplass opereres med nettsteder og nettbaserte, nedlastbare og mobilbaserte applikasjoner som gir tilgang på audiovisuelle medietjenester, for eksempel i opplæringsøyemed. Det er likevel da et vilkår at den audiovisuelle medietjenesten, for eksempel en opplæringsvideo, oppfyller vilkårene i AMT-direktivet artikkel 1 nr. 1 bokstav a, særlig at den skal være offentlig. Dersom tilgangen til videoen for eksempel gis via arbeidsplassens intranett, vil tjenesten ikke være omfattet.

10.3.2.9 Persontransporttjenester

Disse kravene er per definisjon sektorspesifikke, og er ikke relevante for arbeidsplasser generelt. Vi vil her likevel gi en kort fremstilling av de kravene som gjelder for IKT-løsninger relatert til persontransporttjenester.

Direktivets artikkel 2 (2) bokstav c) fastsetter at «elementer af personbefordring med fly, bus, tog og skib» faller inn under direktivets virkeområde. Elementene av transporten som tilgjengelighetsdirektivet får anvendelse på er nettsteder, tjenester til mobile enheter slik som mobilapplikasjoner, elektroniske billetter og -tjenester, levering av informasjon om transporttjenester og interaktive selvbetjeningsautomater. Det er altså ikke tjenestene som sådan som er omfattet, men disse nevnte komponentene.

Det fremgår av artikkel 4 nr. 3 at alle tjenester, bortsett fra transport i byer og forsteder, samt regional transport, skal oppfylle tilgjengelighetskravene fastsatt i vedlegg I avsnitt III. Det følger videre av samme bestemmelse at alle tjenester skal oppfylle de sektorspesifikke kravene som er fastsatt i vedlegg I avsnitt IV.

Det er gjort visse innskrenkninger i direktivets virkeområde. Når det gjelder transport i byer og forsteder og regional transport, stiller direktivet kun tilgjengelighetskrav til elementet som utgjør interaktive selvbetjeningsautomater, jf. artikkel 2 nr. 2 bokstav c punkt iv). Automater som er installert som integrerte deler av «*køretøyer, luftfarttøyer, skibe og rullende materiel*» er unntatt direktivets virkeområde fullstendig, jf. artikkel 2 nr. 2 bokstav c) punkt v).

Som nevnt er det kun enkelte elementer av den nevnte persontransporten som er omfattet av direktivet. Elementene fremgår i artikkel 2 nr. 2 bokstav c) punkt i)- iv). De omfattede elementene knyttet til persontransport er som følger:

i. «websteder

ii. tjenester til mobile enheder, herunder mobilapplikationer

iii. elektroniske billetter og elektroniske billettjenester

iv. levering af information om transporttjenester, herunder rejseinformation i realtid; dette begrænses for så vidt angår informationsskærme til interaktive skærme på Unionens område, og

v. interaktive selvbetjeningsterminaler på Unionens område, undtagen dem, som er installeret som integrerede dele af køretøjer, luftfarttøyer, skibe og rullende materiel, der anvendes til levering af enhver del af denne personbefordring».

Vår vurdering er at heller ikke denne delen av tilgjengelighetsdirektivet er relevant for vurderingen av IKT-løsninger på arbeidsplassen. I noen tilfeller kan det være at bestemmelsene gjør reisevirksomhet som en del av arbeidet enklere for personer med funksjonsnedsettelse, men likevel mener vi elementene av persontransport faller utenfor denne utredningen.

10.3.2.10 Banktjenester for forbrukere

Tilgjengelighetskravene gjelder altså her banktjenester for «forbrukere». Dette innebærer at kravene er lite relevante for vurderingen av IKT-løsninger på arbeidsplassen. Årsaken er at kravene gjelder der en person anvender en banktjeneste i kraft av å være en forbruker, og ikke i kraft av å være ansatt på en arbeidsplass. Vi omtaler likevel kraven kort, idet kravene nok i praksis vil ha en «smitteeffekt» gjennom å påvirke hvilke løsninger som utvikles og som dermed også vil kunne tilbys til og benyttes av arbeidstakere.

Tilgjengelighetsdirektivet artikkel 2 nr. 2 bokstav d) fastsetter at forbrukerorienterte banktjenester er omfattet av direktivets virkeområde. Formuleringen «forbrukerorienterte banktjenester» er i artikkel 3 nr. 28 definert som leveringen av følgende banktjenester og finansielle tjenester til forbrukere:

- a) kreditaftaler som omfattet af EuropaParlamentets og Rådets direktiv 2008/48/EF eller Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/17/EU*
- b) tjenester som defineret i afsnit A, punkt 1, 2, 4 og 5, og afsnit B, punkt 1, 2, 4 og 5, i bilag I til EuropaParlamentets og Rådets direktiv 2014/65/EU*
- c) betalingstjenester som defineret i artikel 4, nr. 3), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/2366*
- d) tjenester, der er knyttet til betalingskontoen som defineret i artikel 2, nr. 6, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/92/EU, og*

e) *elektroniske penge som definert i artikkel 2, nr. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/110/EF»*

Gjennomføringen av tilgjengelighetskravene er ment å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne skal være i stand til å bruke disse tjenestene på en fornuftig, gjennomtenkt og sikker måte i hele Unionen. Etter fortalen til tilgjengelighetsdirektivet punkt 39 gjelder dette både hvor banktjenester og finansielle tjenester tilbys via nettsteder, og hvor de tilbys via mobilenhetsbaserte tjenester slik som mobilapplikasjoner. I forlengelsen av dette gjelder de relevante tilgjengelighetskravene også for identifikasjonsmetoder og tjenester for elektronisk signatur og betaling i den grad de er nødvendige for å utføre forbrukernes banktransaksjoner, jf. fortalens punkt 40.

10.3.2.11 E-bøker og særlig programvare

E-bøker er lite utbredt i arbeidslivet, jf. det som er sagt om lesebrett i punkt 10.3.2.5 over, men kan være relevant i utvalgte sektorer. Vi vil derfor behandle alternativet kort.

En e-bok og særlig programvare er definert som følger tilgjengelighetsdirektivet artikkel 3 nr. 41:

«en tjeneste, der består av levering av digitale filer, der inneholder en elektronisk udgave af en bog, som brugeren kan få adgang til, navigere i, læse og bruge, og den dedikerede software, herunder tjenester til mobile enheder, herunder mobilapplikationer, der anvendes til at få adgang til, navigere i, læse og bruge de pågældende digitale filer, men ikke software, der er omfattet af definitionen i nr. 42.»

Definisjonen i direktivets artikkel 3 nr. 42 omhandler lesebrett, og denne definisjonen omfatter både maskinvare og programvare som brukes for å få tilgang til, bla i, lese og bruke e-bokfiler. Dette omfattes med andre ord ikke av «særlig programvare» knyttet til e-bøker.

I gjeldende norsk lov- og forskriftsregulering er e-bøker, så langt vi kan se, kun definert i merverdiavgiftsforskriften²⁰⁷ § 6-4-3 (1):

«Med elektroniske bøker menes elektroniske publikasjoner bestående av hovedsakelig tekst og stillbilder som ikke er elektroniske nyhetstjenester eller elektroniske tidsskrift.»

Det fremgår av fortalens premiss 41 at e-bokfiler er basert på elektronisk datakoding som gjør det mulig å spre og søke i et intellektuelt verk som hovedsakelig foreligger som tekst eller i grafisk form. Presisjonsgraden i denne kodingen bestemmer e-bokfilenes tilgjengelighet, særlig når det gjelder klassifiseringen av de forskjellige elementene som verket består av og en standardisert beskrivelse av dets struktur. Interoperabiliteten, med hensyn til tilgjengeligheten til e-bøker, bør optimere disse filenes kompatibilitet med brukere og eksisterende og fremtidig hjelpemiddelteknologi. Det fremheves i samme punkt at særtrekk ved særlige utgivelser som tegneserier, barnebøker og kunstabøker bør vurderes i lys av alle gjeldende tilgjengelighetskrav. Fortalens punkt 41 presiserer at i forbindelse med e-bøker kan begrepet «tjenesteyter» omfatte forlag og andre markedsdeltakere som deltar i distribusjonen.

10.3.2.12 E-handelstjenester

Etter vår vurdering får e-handelstjenester svært begrenset betydning på en arbeidsplass, særlig fordi de ehandelstjenester som omfattes av direktivet gjelder «forbrukeravtaler», altså avtaler som inngås av en forbruker personlig. Dermed vil elektroniske (kjøps)avtaler som inngås av en ansatt på vegne av arbeidsgiver, ikke omfattes av direktivet. Vil likevel omtale dette alternativet kort på grunn av den potensielle smitteeffekten²⁰⁸ disse kravene kan ha til ehandelstjenester som også benyttes av personer ved utførelse av arbeid.

E-handelstjenester er definert i artikkel 3 nr. 30 som

²⁰⁷ Forskrift av 15. desember 2009 nr. 1540 til merverdiavgiftsloven.

²⁰⁸ Sammenlign punkt 10.3.2.10 over.

«tjenester, der teleformidles ad elektronisk vej via websteder og tjenester til mobile enheder og efter individuel anmodning fra en forbruger med henblik på at indgå en forbrugerftale».

Definisjonen omfatter ikke bare tjenester som tilbys via nettsteder, men også fra mobilapplikasjoner.

Fra direktivets forale premiss 42 følger det at det med definisjonen «*teleformidles*» menes at tjenesten ytes uten at partene er til stede samtidig. Fra samme punkt fremgår det at det med definisjonen «*ad elektronisk vej*» menes at tjenesten sendes fra avsenderstedet og mottas på bestemmelsesstedet ved hjelp av utstyr for elektronisk behandling (herunder digital komprimering) og lagring av data, og i sin helhet overføres, transporteres og mottas via kabel, radio, optiske midler eller andre elektromagnetiske midler. Videre menes det med definisjonen «*etter individuell anmodning fra en forbruger*» at tjenesten ytes på individuell anmodning.

Tilgjengelighetsdirektivets definisjon av e-handelstjenester har mange likhetstrekk med definisjonen av «*informasjonssamfunnstjenester*» i artikkel 2 bokstav a i direktivet om elektronisk handel,²⁰⁹ som igjen viser til definisjonen av en «*tjeneste*» i direktivet om informasjonssamfunnstjenester, slik endret ved direktivet om informasjonsprosedyrer,²¹⁰ hvor artikkel 1 bokstav b lyder:

«enhver tjeneste i informasjonssamfundet, dvs. enhver tjeneste, der normalt ydes mod betaling, og som teleformidles ad elektronisk vej på individuel anmodning fra en tjenestemodtager.»

Ordlyden er noe annerledes, særlig hva gjelder hvorvidt det er et krav om at tjenesten ytes mot betaling for at den skal være omfattet, uten at dette etter vår mening endrer anvendelsesområdet når det gjelder elektronisk handel. Mens tilgjengelighetsdirektivet ved første øyekast kan synes å oppstille en lavere terskel - «*med henblik på at indgå en forbrugerftale*» - fsetter direktivet om elektronisk handel at alle tjenester som normalt ytes mot betaling omfattes. Den ulike ordlyden vil etter vår vurdering imidlertid ha begrenset betydning da tjenester det er aktuelt for forbrukere å inngå en avtale om nærmest per definisjon må ytes mot en form for betaling. Definisjonen av e-handelstjenester i tilgjengelighetsdirektivet vil etter vår vurdering omfattes av definisjonen av en informasjonssamfunnstjeneste i direktivet om elektronisk handel mv. Direktivet om elektronisk handel gjennomført i norsk rett ved ehandelsloven.²¹¹

Vilkåret om at tjenestene skal formidles «*med henblik på at indgå en forbrugerftale*» innebærer videre at ren markedsføring via nettsteder og fra mobilapplikasjoner i utgangspunktet ikke vil omfattes, etter vår vurdering. Ren reklame vil dermed ikke omfattes.

Det følger av fortalens premiss 43 at tilgjengelighetskravene i direktivet bør få anvendelse på nettbasert salg av alle produkter og tjenester. Derfor bør det også få anvendelse på salg av de produkter og tjenester som særlig er omfattet av direktivet, jf. fortalens punkt 43.

10.3.2.13 Oppsummering

For å oppsummere er det vår vurdering at følgende varer og tjenester nokså klart er omfattet av tilgjengelighetsdirektivet:²¹²

²⁰⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/31/EF af 8. juni 2000 om visse retlige aspekter af informationssamfundstjenester, navnlig elektronisk handel, i det indre marked.

²¹⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 9. september 2015 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester (kodifikation).

²¹¹ Lov av 23. mai 2003 nr. 35 om visse sider av elektronisk handel og andre informasjonssamfunnstjenester.

²¹² Vi nevner her også enkelte IKT-løsninger som ikke er vanlige på en alminnelig arbeidsplass, men som likevel er klart omfattet av tilgjengelighetsdirektivet. Dette gjelder særlig pengeautomater, billettautomater, selvbetjeningsautomater til check-in, interaktive selvbetjeningsterminaler og ehandelstjenester.

- Datamaskiner og tilhørende operativsystem
- Nettbrett og tilhørende operativsystem
- Mobiltelefoner (herunder både smarttelefoner og andre telefoner) og tilhørende operativsystem
- Pengeautomater, herunder minibanker og betalingsterminaler
- Billettautomater
- Selvbetjeningsautomater til check-in
- Interaktive selvbetjeningsterminaler som leverer opplysninger, bortsett fra terminaler som er installert som en integrert del av kjøretøy, luftfartøy, skip eller rullende materiell
- Routere og modemer
- TVer
- TV-dekodere/set-top bokser
- Lesebrett (maskinvare og programvare)
- Elektroniske kommunikasjonstjenester (telefonitjenester)
- Tjenester som gir tilgang til audiovisuelle medietjenester
- E-bøker
- E-handelstjenester

Videre er det vår vurdering at følgende varer og tjenester er det *usikkert* om er omfattet av tilgjengelighetsdirektivet eller ikke:

- Skrivere
- Skannere
- Tastaturer
- Datamus
- Dataskjermer (med mindre skjermen ikke er en integrert del av datamaskinen, som f.eks. vil være tilfelle for en bærbar datamaskin).

Gitt listen over kategorier av IKT-løsninger på arbeidsplassen som nevnt i punkt 10.2, er det vår vurdering at følgende varer og tjenester nokså klart *ikke* er omfattet av tilgjengelighetsdirektivet. Vi nevner for ordens skyld igjen at listen ikke er uttømmende:

- Tynnklienter (konklusjonen er likevel beheftet med noe usikkerhet)
- Saksbehandlingssystemer
- Andre fagsystemer
- Elektroniske dokumenter
- Administrative systemer
- Tidsregistrering og andre registreringsløsninger
- Selvbetjeningsløsninger (som ikke er selvbetjeningsautomater til check-in eller interaktive selvbetjeningsterminaler)
- Automater (med unntak av minibanker, betalingsterminaler, billettautomater, selvbetjeningsautomater til check-in og interaktive selvbetjeningsterminaler)
- Videokonferanseløsninger (fysisk utstyr)
- Systemer for videomøter (programvare)
- Systemer for sikker innlogging
- Næringsrettede nettbankløsninger (altså banktjenester med unntak av banktjenester for forbrukere som nevnt i punkt 10.3.2.10)
- System og maskinvare for rapportering, dokumentering o.l.
- Programvare for tekstbehandling, visuelle presentasjoner o.l.
- Databaser
- Publiseringsløsninger
- Intra- og ekstranett

- Microsoft Teams, Zoom, Slack og andre applikasjoner som brukes i jobbsammenheng
- Supporttjenester
- Systemer for møtebooking
- Håndholdte registreringsløsninger (f.eks. slike som budbringere har med seg for å registrere levering av en pakke eller en matkasse o.l.)
- Andre registreringsløsninger (f.eks. taksameter o.l.)
- Betalingsløsninger (med unntak av pengeautomater)
- Mobilapplikasjoner (med unntak av slike som gir tilgang til audiovisuelle medietjenester, jf. punkt 10.3.2.8)
- Kassasystemer
- Journalsystemer

Oversiktene viser at det kun er et begrenset antall IKT-løsninger med særlig betydning på en arbeidsplass som er regulert av tilgjengelighetsdirektivet. Tilgjengelighetsdirektivet har et gjennomgående fokus på forbrukerorienterte varer og tjenester, og regulerer i beskjeden grad løsninger som benyttes i arbeids- og næringslivet. Når dette er sagt, kan det ikke utelukkes at enkelte komponenter eller varianter av de varer og tjenester som vi har vurdert at ikke omfattes av tilgjengelighetsdirektivet, likevel omfattes.

10.3.3 WAD

10.3.3.1 Overordnet om WADs formål og anvendelsesområde

WADs formål og anvendelsesområde er angitt i artikkel 1, som nettopp bærer tittelen «*Genstand og anvendelsesområde*». Direktivets formål fremgår av artikkel 1 nr. 1. Her heter det at direktivet, for å forbedre det indre markedets funksjon, har til formål å

«tilnærme medlemsstaternes love og administrative bestemmelser vedrørende tilgjengelighetskrav til offentlige organers websteder og mobilapplikationer, så disse websteder og mobilapplikationer bliver mere tilgængelige for brugere, navnlig for personer med handicap»

Direktivets formål er dermed todelt, slik som for tilgjengelighetsdirektivet: For det første har direktivet et indre markedsperspektiv, idet direktivet skal sørge for å «*tilnærme*» medlemslandenes lovgivning på dette punkt. Det indre markedsperspektivet står imidlertid også tilsynelatende mindre sterkt i WAD, siden det er et minimumsharmoniserende direktiv, jf. WAD artikkel 2, hvor det fremgår at statene kan «*opretholde eller indføre foranstaltninger, der er i overensstemmelse med EU-retten, og som går videre end de minimumskrav til websteders og mobilapplikationers webtilgjængelighed, der er fastsat i dette direktiv*». For det andre har WAD også et rettighetsperspektiv, idet tilgjengelighetskravene som fremgår av artikkel 4 skal sikre at det offentliges nettsteder og mobilapplikasjoner blir «*mere tilgængelige for brugere, navnlig for personer med handicap*».

Det overordnede anvendelsesområdet til WAD er videre angitt i artikkel 1 nr. 2:

*«Dette direktiv fastsetter bestemmelser, der pålegger medlemsstaterne at sikre, at **offentlige organers websteder**, uafhængigt af den enhed, der anvendes til at opnå adgang hertil, og **mobilapplikationer** opfylder de tilgængelighedskrav, der er fastsat i artikel 4.»* (våre uthevinger).

Det følger av dette, som lagt til grunn av departementet i forarbeidene til endringsloven som skal implementere WAD, at direktivet «*i utgangspunktet*» omfatter «*alle offentlige organers nettsteder og mobilapplikasjoner*».²¹³ I artikkel 1 nr. 3 er det likevel angitt to unntak fra dette utgangspunktet:

- a) «*websteder og mobilapplikationer tilhørende public service-medietjenesteudbydere og deres datterselskaber samt tilhørende andre organer eller deres datterselskaber som opfylder en public*

²¹³ Prop. 141 LS (2020-2021) s. 32.

service-medietjenesteudbyderopgave

- b) *websteder og mobilapplikationer tilhørende NGO'er, der ikke leverer tjenesteydelser, som er væsentlige for offentligheden, eller tjenesteydelser, der specifikt vedrører behovene hos eller er beregnet til personer med handicap.»*

Disse unntakene fremstår som relativt snevre, og får begrenset betydning i denne sammenheng. Mer aktuelle unntak fremgår derimot av artikkel 1 nr. 4:

- a) *«dokumentformater, der er offentliggjort inden den 23. september 2018, medmindre sådant indhold er nødvendigt for aktive administrative processer i forbindelse med de opgaver, som det pågældende offentlige organ varetager*
- b) *forudindspillede tidsafhængige medier, der er offentliggjort inden den 23. september 2020*
- c) *tidsafhængige livemedier*
- d) *onlinekort og kortlægningstjenester, så længe væsentlige oplysninger gives på en tilgængelig digital måde for så vidt angår kort, der er bestemt til navigationsbrug*
- e) *tredjepartsindhold, der hverken er finansieret eller udviklet af eller er under kontrol af det pågældende offentlige organ*
- f) *reproduktioner af genstande fra kulturhistoriske samlinger, der ikke kan gøres fuldt tilgængelige på grund af enten:*
- i. *uforenelighed af tilgængelighedskravene med enten konservering af den pågældende genstand eller reproduktionens autenticitet (f.eks. kontrast), eller*
 - ii. *manglende automatiserede og omkostningseffektive løsninger, der let kan udtage teksten fra manuskripter eller andre genstande fra kulturhistoriske samlinger og omforme den til indhold, der er forenelig med tilgængelighedskravene*
- g) *indhold på ekstranet og intranet, dvs. websteder, som kun er tilgængelige for en lukket gruppe personer og ikke for offentligheden som sådan, og som er offentliggjort inden den 23. september 2019, indtil sådanne websteder undergår en væsentlig revision*
- h) *indhold på websteder og i mobilapplikationer, der kvalificeres som arkiver, hvilket betyder, at de kun har indhold, der hverken er nødvendigt for aktive administrative processer eller er opdateret eller redigeret efter den 23. september 2019.»*

Her er det særlig unntaket for intranett og ekstranett i bokstav g som (indirekte) er av betydning i denne sammenheng. Offentlige organers intranett og ekstranett vil omtales nærmere i punkt 10.3.3.4 nedenfor. Først vil vi likevel si noe om forståelsen av uttrykket «websted», jf. WAD artikkel 1 nr. 2.

10.3.3.2 Offentlige organers «nettsteder»

Hva som er et «offentlig organ» er nærmere beskrevet i punkt 7.4.2.2 og vil ikke gjentas her. I dette punktet vil vi imidlertid si litt mer om hva som menes med «websted» (på engelsk: «website»), jf. WAD artikkel 1 nr. 2. Uttrykket anses for det vesentlige å sammenfalle med det norske uttrykket «nettside».

Uttrykket «websted» er ikke definert i WAD. Departementet skriver at «begrepet «website» er definert i ordlisten til WCAG 2.1».²¹⁴ Vi kan ikke se at dette er tilfelle. Et uttrykk som derimot er definert her, er «web page», som er beskrevet på følgende måte:

«a non-embedded resource obtained from a single URI using HTTP plus any other resources that are used in the rendering or intended to be rendered together with it by a user agent.»²¹⁵

Videre er følgende eksempel gitt, hvor forholdet til uttrykket «website» omtales:

*«When you enter "http://shopping.example.com/" in your browser, you enter a movie-like interactive shopping environment where you visually move around in a store dragging products off of the shelves around you and into a visual shopping cart in front of you. Clicking on a product causes it to be demonstrated with a specification sheet floating alongside. **This might be a single-page Web site or just one page within a Web site.**» (vår utheving).*

Det fremgår altså av dette eksempelet at et nettsted består av flere nettsider («web pages»), slik det også er lagt til grunn i forarbeidene til endringsloven som skal implementere WAD.²¹⁶ Det er for øvrig ikke grunn til å tro at uttrykket «nettsted» i WAD skal forstås annerledes enn slik uttrykket benyttes i praksis. På wikipedia er det f.eks. angitt som «a collection of web pages and related content that is identified by a common domain name and published on at least one web server».²¹⁷

Under enhver omstendighet er det vår vurdering at uttrykket «nettsted» ikke favner videre enn det norske uttrykket «nettløsning» som benyttes i IKT-forskriften § 3 bokstav c. Det er sikker rett at nettløsninger omfatter nettsteder.²¹⁸ Dermed går norsk rett lenger enn WAD på dette punkt, særlig siden kravet til universell utforming av nettløsninger etter IKT-forskriften ikke er avgrenset til offentlige organer, men også gjelder for private virksomheter, jf. punkt 8.4.2 ovenfor.

10.3.3.3 Innhold på nettsteder og mobilapplikasjoner

Det følger av WAD artikkel 1 nr. 4 bokstav a at «dokumentformater» publisert før 23. september 2018 faller utenfor direktivets virkeområde. Det er kun dokumenter publisert før 23. september 2018 og som ikke er nødvendige for viktige administrative prosesser som er unntatt fra direktivets virkeområde. Det betyr at dokumenter som gjøres tilgjengelig via offentlige nettsteder eller mobilapplikasjoner som er publisert etter 23. september 2018 eller som er nødvendig for viktige administrative prosesser er omfattet av direktivet og skal oppfylle kravene til tilgjengelighet.

I direktivets forale punkt 26 er begrepet «dokumentformater» omtalt slik:

«Ved dokumentformater bør forstås dokumenter, som ikke primært er beregnet til webbruk, og som finnes på websider, såsom Adobe Portable Document Format (PDF), Microsoft Office-dokumenter eller tilsvarende (open source-) formater»

²¹⁴ L.c.

²¹⁵ WCAG 2.1 punkt 6, underpunkt *Web page* ([link](#)).

²¹⁶ Prop. 141 LS (2020-2021) s. 32.

²¹⁷ Wikipedia, *Website*, sist oppdatert 22. september 2021 ([link](#)).

²¹⁸ Se blant annet Tilsynet for universell utforming av IKT, *Kva seier forskrifta?* ([link](#)), samt Prop. 81 (2016-2017) s. 203, som også peker i denne retning.

I høringsnotatet er et dokument som er nødvendig for viktige administrative prosesser eksemplifisert som en søknad om barnehageplass.²¹⁹ Vi antar det også vil omfatte for eksempel søknader om stønad som sendes inn via NAV mv.

I høringsnotatet fremgår det videre at Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kulturdepartementet forstår direktivet slik at det stilles krav om universell utforming av dokumenter som *publiseres* etter 23. september 2018, men at kravene ikke trer i kraft før nettstedet som sådan skal være tilgjengelig, dvs. fra 23. september 2019 for nye nettsteder, og 23. september 2020 for eksisterende nettsteder, jf. artikkel 12 (3) bokstav a og b.²²⁰ Vi antar at dette er en korrekt forståelse basert på vår vurdering av direktivet.

10.3.3.4 Intranett og ekstranett

Systematikken i WAD legger opp til at intranett og ekstranett er omfattet av definisjonen av «*websted*», slik dette nettopp er beskrevet. Grunnen til det er at anvendelsesområdet til WAD angis til websteder i artikkel 1 nr. 2, mens det gjøres unntak for «gamle» intranett og ekstranett i artikkel 1 nr. 4 bokstav g. Dermed forutsettes det i direktivet at intranett og ekstranett omfattes av nettsted/nettside-begrepet. Vi vil likevel si noe kort om hva som menes med intranett og ekstranett. Ingen av begrepene er imidlertid definert i WAD.

Intranett omtales av Tilsynet for universell utforming av IKT som «*virksohmeters interne nettsted for ansatte*».²²¹ På Store norske leksikon er et intranett videre omtalt som en «*beskyttet nettportal på internett som gir tilgang til informasjon og tjenester for en begrenset brukergruppe, for eksempel ansatte i en bedrift eller medlemmer i en organisasjon*». Det fremgår videre at portalen vanligvis er «*beskyttet ved hjelp av passord eller fysiske sperringer i nettverket*».²²²

Tilsynet for universell utforming av IKT understreker imidlertid at selv om WAD omfatter intranettet, innebærer det ikke at det stilles krav til universell utforming av «*ikt-løsninger i arbeidslivet generelt*». Tilsynet fremhever for eksempel at intranettet ikke omfatter saksbehandlingssystemer, publiseringsløsninger, systemer for tidsregistrering og reiseregninger eller andre fagsystemer.

Det samme er langt på vei lagt til grunn av departementet i høringsnotatet for implementeringen av WAD i norsk rett:

*«Departementet legger til grunn at begrepene "intranett" og "ekstranett" ikke omfatter administrative IKT-løsninger (programvare), som kan nås via intra- og ekstranett. Med administrative IKT-løsninger menes for eksempel sak/arkivsystem, timeregistrerings- og reiseregningssystemer, fakturasystemer og andre administrative arbeidsverktøy.»*²²³ (våre uthevninger).

Departementet baserer denne tolkningen på WADs forale punkt 34, hvor følgende fremgår:

«Medlemsstatene bør kunne utvide anvendelsen av dette direktiv til andre typer nettsteder og mobilapplikasjoner, særlig nettsteder og mobilapplikasjoner på intranett eller ekstranett som ikke omfattes av dette direktiv, og som er utformet for og brukes av et begrenset antall personer på en

²¹⁹ Høring – nye krav til universell utforming av nettsteder og mobilapplikasjoner for offentlige og private virksomheter ([link](#)) s. 30.

²²⁰ L.c.

²²¹ Se nettsidene til Tilsynet for universell utforming av IKT ([link](#)).

²²² Store norske leksikon, *Intranett*, sist oppdatert 22. august 2020 ([link](#)).

²²³ Høring – nye krav til universell utforming av nettsteder og mobilapplikasjoner for offentlige og private virksomheter ([link](#)) s. 40.

arbeidsplass eller innenfor utdanning, og for å opprettholde eller innføre tiltak i samsvar med unionsretten som går lenger enn minstekravene til nettsteders og mobilapplikasjoners tilgjengelighet. [...]»

Og departementet fremholder videre:

«Departementet forstår direktivet dithen at det ikke inkluderer saks- og fagsystemer som er koplet opp mot intranett eller ekstranett, se nærmere punkt 3.2.2. Tilsvarende har Sverige tolket direktivet dithen at intranett er interne informasjonsbaserte nettsteder, og at andre interne arbeidssystemer faller utenfor direktivets virkeområde – også selv om tilgangen til slike systemer foregår gjennom intranettet.»²²⁴

Av de nevnte svenske forarbeidene fremgår også følgende:

*«Många interna system såsom bl.a. administrativa system och ärendehanteringssystem är helt eller delvis webbaserade och skulle utifrån en bred tolkning av begreppet webbplats omfattas av lagens tillämpningsområde. Någon skrivning likt den som finns om mobila applikationer avsedda för internt bruk finns inte i direktivet. Däremot framgår av skäl 34 i direktivets ingress att medlemsstaterna bör kunna utvidga tillämpningen av direktivet till att omfatta andra typer av webbplatser och mobila applikationer, särskilt webbplatser på intranät eller extranät och mobila applikationer som inte omfattas av detta direktiv, som utformats för och används av ett begränsat antal personer på arbetsplatsen eller inom undervisningen, och bibehålla eller införa åtgärder i enlighet med unionsrätten som går utöver minimikraven för webbplatser och mobila applikationers tillgänglighet. **Av detta går det att dra slutsatsen att alla interna webbplatser eller webbaserade system inte omfattas av direktivets tillämpningsområde.** De intranät som omfattas av lagen är därmed enligt regeringens bedömning endast sådana intranät som är utformade som **interna informationsbaserade webbplatser som riktar sig till en offentlig aktörs anställda.** De tekniska lösningar som omfattas av direktivets tillämpningsområde **omfattar således inte enligt regeringen t.ex. interna ärendehanteringssystem, personaladministrativa system eller andra interna webbaserade system.** Detta gäller även om åtkomst till dessa system sker via ett sådant intranät som omfattas av tillämpningsområdet.» (våre uthevinger).²²⁵*

Vi slutter oss til det som her er sagt. Selv om ordlyden i WAD artikkel 1 nr. 2, jf. nr. 4 bokstav g, strengt tatt kan forstås slik at offentlige saksbehandlingssystemer, fagsystemer, arkivsystemer mv. som opereres via et nettsted omfattes av direktivet, trekker formuleringen i WADs fortale punkt 34 klart i retning av at direktivet ikke skal gis et så bredt anvendelsesområde. Vår vurdering er derfor at WAD ikke omfatter offentlige organers interne systemer, utover den delen av intranettet som utgjør informasjonskanalen overfor virksomhetens ansatte. Dette innebærer at mange av de IKT-løsningene på arbeidsplassen som vi har identifisert i punkt 10.2, ikke omfattes av WAD. Dette vil også få betydning for forståelsen av rekkevidden av nasjonal rett, som vi skal se i punkt 10.3.4.

Et ekstranett er et intranett som kan nås fra også andre personer enn de som jobber internt i en virksomhet. Ekstranett krever at brukerne gir autentisering ved pålogging, og det er en begrenset gruppe som har tilgang til ekstranettet. Følgende beskrivelse er videre gitt på Wikipedia:

«Et ekstranett er et datanettverk som ligger utenfor et lokallnett, og benytter nettverksprotokoll som for eksempel TCP/IP, HTTP, POP3 og SMTP. Internettet kan oppfattes som et ekstranett, men betegnelsen vil dog normalt bli anvendt når en organisasjon gir utvalgte tredjeparter adgang til avgrenset innhold. For eksempel kan en produsent ha ett nettsted som er tilgjengelig for alle, et

²²⁴ L.C.

²²⁵ Lagrådsremiss om Genomförande av webbtillgänglighetsriktivet, datert 14. juni 2018 ([link](#)) s. 26-27.

intranett som er tilgjengelig bare for egne ansatte, og et ekstranett som er tilgjengelig bare for råvareleverandører og utvalgte kunder.»²²⁶

Oppsummert omfattes offentlige organers intranett og ekstranett av WAD. Derimot faller saksbehandlingssystemer, fagsystemer, arkivsystemer mv. utenfor direktivets virkeområde. Dette gjelder til tross for at de ansatte får tilgang til systemene gjennom intranettet, og systemene opereres gjennom nettsteder.

10.3.3.5 Innhold på ekstranett og intranett

Som nevnt i punktet over følger det av artikkel 4 bokstav g at direktivet unntar:

«innhold på ekstranet og intranet, dvs. nettsteder, som kun er tilgjengelige for en lukket gruppe personer og ikke for offentligheten som sådan, og som er offentliggjort inden den 23. september 2019, indtil sådanne nettsteder undergår en væsentlig revisjon»

Hva som utgjør *innhold* er ikke nærmere definert i direktivet. Men, det følger en definisjon av WCAG 2.1 som lyder slik:

«innhold (webinnhold) informasjon og sanseinntrykk som kommuniseres til brukeren ved hjelp av en brukeragent. Dette inkluderer kode og oppmarkering som definerer innholdets struktur, presentasjon og interaksjon»²²⁷

Utgangspunktet i direktivet er at det ikke pålegger medlemslandene en plikt til å oppgradere eksisterende intranett- og ekstranettløsninger. Det aktualiserer spørsmålet om direktivet oppstiller et selvstendig krav til universell utforming av *innhold* som publiseres etter 23. september 2019 på eksisterende løsninger som ikke er oppgradert.

I likhet med hva som fremgår av høringsnotatet²²⁸ mener vi ordlyden kan tolkes på to måter. For det første kan ordlyden tolkes slik at kravet til universell utforming gjelder innhold som publiseres på intranett og ekstranett som er nye etter 23. september 2019 eller som har gjennomgått en vesentlig endring. For det andre kan ordlyden forstås slik at bestemmelsen oppstiller et selvstendig krav til universell utforming av innhold som publiseres etter 23. september 2019 – uavhengig av om intranettet eller ekstranettet er publisert etter 23. september 2019 eller har gjennomgått en vesentlig endring. Som påpekt i høringsnotatet, er det imidlertid et problem med sistnevnte tolkningsalternativ. Problemet er at intranett- og ekstranettløsninger, som ikke er universelt uformet, ikke nødvendigvis vil være egnet til å publisere universelt utformet innhold. Kravene om universell utforming er nok i mange tilfeller bygget inn i løsningen, for å sikre at innhold blir universelt utformet.

Vi er enige med Kulturdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet i at dette taler mot at direktivet oppstiller et selvstendig krav til universell utforming av innhold som publiseres på ekstranett eller intranett som ikke er underlagt krav om universell utforming i direktivet. Vår vurdering er derfor at kun innhold som publiseres etter 23. september 2019 på intranett og ekstranett som ble publisert etter 23. september 2019 eller som har gjennomgått en vesentlig revisjon er underlagt kravene i WAD.

10.3.3.6 Mobilapplikasjoner

WAD omfatter også offentlige organers «*mobilapplikationer*», jf. artikkel 1 nr. 2. Uttrykket mobilapplikasjoner er definert i WAD artikkel 3 nr. 2:

²²⁶ Se Wikipedia, *Ekstranett* ([link](#)).

²²⁷ Ordlisten til WCAG 2.1.

²²⁸ Høring – nye krav til universell utforming av nettsteder og mobilapplikasjoner for offentlige og private virksomheter ([link](#)) punkt 3.5.12

«applikationssoftware, der er udformet og udviklet af eller på vegne af offentlige organer til brug for den brede offentlighed på mobile enheder såsom smartphones og tablets. Mobilapplikationer omfatter ikke den software, der kontrollerer disse enheder (mobile operativsystemer) eller hardware».

For det første er det altså et vilkår at programvaren må være «utviklet av eller på vegne av» offentlige organer. Det innebærer at alminnelige, generiske applikasjoner som benyttes av det offentlige, faller utenfor anvendelsesområdet til WAD. Det må være det offentlige organet selv som har utviklet applikasjonen, eller bestilt utviklingen av en leverandør.

For det andre er det et vilkår at applikasjonen er «til bruk for den brede offentlighet». Det innebærer etter vår vurdering at applikasjonen må ha til formål å skulle benyttes av allmennheten, typisk i forbindelse med de oppgaver og tjenester som det offentlige har overfor borgerne. På den annen side innebærer det en avgrensning mot applikasjoner som benyttes av de ansatte i et offentlig organ i forbindelse med utførelsen av deres alminnelige arbeidsoppgaver. Applikasjonen vil i slike tilfeller ikke være til bruk for den brede offentlighet, men heller for det offentlige organets ansatte.

For det tredje må applikasjonen være til bruk på «mobile enheter slik som smarttelefoner og nettbrett».

Oppsummert synes dette alternativet å få liten praktisk betydning i arbeidslivet, særlig siden applikasjonen kun må oppfylle tilgjengelighetskravene i WAD artikkel 4, dersom den er rettet mot den brede offentlighet, altså allmennheten.

10.3.3.7 Oppsummering

For å oppsummere er det vår vurdering at følgende nettsider og mobilapplikasjoner er omfattet av WAD

- Offentlige organers nettsider
- Offentlige organers mobilapplikasjoner
 - Dokumentformater publisert etter 23. september 2018
 - Dokumentformater som er nødvendige for viktige administrative prosesser
- Offentlige organers intranett og ekstranett som ble publisert etter 23. september 2019²²⁹
- Offentlige organers intranett og ekstranett som ble publisert før 23. september 2019, men som gjennomgår en vesentlig revisjon
 - Innhold som publiseres etter 23. september 2019 på intranett og ekstranett som ble publisert etter 23. september 2019 eller som har gjennomgått en vesentlig revisjon

Derimot faller saksbehandlingssystemer, fagsystemer, arkivsystemer mv. som nevnt utenfor direktivets virkeområde. Dette gjelder til tross for at de ansatte får tilgang til systemene gjennom intranettet, og systemene opereres gjennom nettstedet. For øvrig faller alle andre IKT-løsninger på arbeidsplassen som identifisert i punkt 10.2 utenfor virkeområdet til WAD.

²²⁹

I høringsnotatet Høring – nye krav til universell utforming av nettsteder og mobilapplikasjoner for offentlige og private virksomheter ([link](#)) s. 92 fremgår det at departementet tar sikte på at lov- og forskriftsendringer som er nødvendig for å gjennomføre direktivet skal tre i kraft 1. juli 2020, med overgangsfrist for etterlevelse fra 1. januar 2021. Dermed skal intranett og ekstranett som publiseres etter 1. januar 2021 være universelt utformet.

10.3.4 Nasjonal regulering

10.3.4.1 Innledning

Når vi nå skal i gang med å vurdere hvilke kategorier av IKT-løsninger på arbeidsplassen som er omfattet av det nasjonale regelverket for universell utforming, er det behov for noen oppsummeringer av redegjørelsen i punkt 8.

For det første har vi konstatert at likestillings- og diskrimineringsloven § 17, fra og med 1. januar 2022, ikke lenger vil regulere IKT-løsninger. Dette skyldes at § 18 skal gjøres til en selvstendig særbestemmelse for universell utforming av IKT, som ikke lenger bygger på § 17. Se mer om dette i punkt 8.3.3.9 ovenfor.

For det andre har vi konstatert at IKT-forskriften uttømmende angir likestillings- og diskrimineringsloven § 18 sitt virkeområde og innhold. Dette antas også å gjelde etter lovendringen med virkning fra 1. januar 2022. Se mer om dette i punkt 8.3.4.6 ovenfor.

Dette innebærer at IKT-forskriften er det eneste rettslige instrumentet i norsk rett som direkte regulerer universell utforming av IKT-løsninger. I det videre vil vurderingen av om de oppramsede kategoriene av IKT-løsninger på arbeidsplassen i punkt 10.2 ovenfor er omfattet av norsk rett, i hovedsak kun ta utgangspunkt i IKT-forskriften. Det avgjørende blir dermed om IKT-løsningene kan klassifiseres som enten «*nettløsninger*» eller «*automater*», og om de for øvrig oppfyller de vilkårene som fremgår av IKT-forskriften.

Her må det likevel tas en reservasjon: Etter dagens IKT-forskrift § 2 første ledd og dagens likestillings- og diskrimineringslov § 18 første ledd, er det kun IKT-løsninger som «*underbygger virksomhetens alminnelige funksjoner, og som er hovedløsninger rettet mot eller stilt til rådighet for **allmennheten***» (vår utheving) som er omfattet. Fra og med 1. januar 2022 vil imidlertid ordlyden i likestillings- og diskrimineringsloven § 18 første ledd endres slik at offentlige og private virksomheter har en plikt til universell utforming av hovedløsninger for IKT som er «*rettet mot eller stilt til rådighet for **bruker**, slik at virksomhetens alminnelige funksjoner kan benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnedsettelse.*» (vår utheving). Se mer om dette i punkt 8.3.5 ovenfor.

Det er enda uklart hvilke konkrete endringer departementet vil gjøre i IKT-forskriften, men det er mer eller mindre på det rene at begrepet «*allmennheten*» må endres til «*bruker*» også i IKT-forskriften, eller at det på andre måter må klargjøres at WAD er implementert i norsk rett. I det videre vil vi derfor legge til grunn at nettløsninger og automater må rette seg mot «*bruker*».

I det videre vil vi først gjøre rede for hva som menes med nettløsninger i punkt 10.3.4.2 og hva som menes med automater i punkt 10.3.4.3. Deretter vil vi se på brukerbegrepet som introduseres i likestillings- og diskrimineringsloven § 18, og hvilken betydning dette vil få for forståelsen av IKT-forskriften i punkt 10.3.4.4. I forlengelsen av forståelsen av dette brukerbegrepet, vil vi behandle noen enkelte problemstillinger i punkt 10.3.4.5. Til slutt vil vi gi en oppsummering av hvilke IKT-løsninger på arbeidsplassen som omfattes av IKT-forskriften i punkt 10.3.4.6.

10.3.4.2 Nettløsninger

I IKT-forskriften § 3 bokstav c er begrepet «*nettløsning*» definert på følgende måte:

«Formidling av informasjon eller tjeneste som er tilgjengelig i nettleser eller tilsvarende, tilgjengelig via en URI (Uniform Resource Identifier) og som benytter http-protokollen (Hypertext Transfer Protocol) eller tilsvarende for å tilgjengeliggjøre innhold.»

Det er altså tre kriterier som må være oppfylt for at noe skal anses som en nettløsning.

- Formidling av informasjon eller tjeneste som er tilgjengelig i nettleser eller tilsvarende
- Tilgjengelig via en URI (Uniform Resource Identifier)

- Bruker http-protokollen (Hypertext Transfer Protocol) eller tilsvarende for å gjøre innhold tilgjengelig.

Definisjonen favner vidt og synes å omfatte enhver formidling av informasjon og tjenester som skjer over internett. Ifølge høringsnotatet til felles likestillings- og diskrimineringslov er begrepet teknologinøytralt.²³⁰

I forarbeidene er det angitt at nettløsninger som omfattes «*er slike som formidler informasjon og tjenester gjennom en nettleser eller tilsvarende, typisk nettsider eller andre nettbaserte ressurser*».²³¹ Digdir angir på sine nettsider at det er uten betydning hva slags enhet nettløsningen er innrettet mot. Hvilket kodespråk, domene eller operativsystem som benyttes er også uten betydning.²³² Videre er det uten betydning om nettstedet til virksomheten ligger på en server i utlandet, så lenge nettstedet er rettet mot allmennheten/brukere i Norge.

En rekke løsninger gjøres tilgjengelige via såkalte apper. Dette er en type programvare som er laget for å brukes på smarttelefoner, nettbrett og andre mobile enheter. Slike applikasjoner blir ofte brukt som erstatning, eller som et tilleggsalternativ til de tradisjonelle nettsidene til ulike aktører. Når det skal avgjøres om slike løsninger er omfattet, er det avgjørende om de er nettbasert eller ikke. IKT-forskriften omfatter også slike nedlastbare applikasjoner, såfremt funksjonen er avhengig av Internett-tilgang. Digdir angir at apper som trenger internett-tilkobling for å fungere etter at den er lastet ned utgjør nettløsninger. Eksempel på slike apper er appene til Ruter, Vipps, Avinor, SAS, Posten, YR, Hotels.com og apper som brukes for mobilbank.²³³

Digdir presiserer at alle typer nettsteder, også Facebook og andre sosiale medier, utgjør nettløsninger. Følgelig er også virksomhetene sine sider og profiler på sosiale medier vanligvis omfattet av kravene. Mobilapplikasjoner som ikke baserer seg på å hente ned informasjon over internett etter at de er installert faller utenfor virkeområdet til forskriften. Eksempler på slike mobilapplikasjoner er spill, lommelykt, kalkulator og kalender. Slike applikasjoner er ikke «*nettløsninger*», men programvare, som ikke er omfattet som sådan.²³⁴

Digdir uttaler at forskriften stiller krav til nettløsningen, altså selve informasjonen eller tjenesten på nettsidene, men ikke programmet som blir brukt for å åpne nettløsningen, det være seg en nettleser, en e-postklient eller tilsvarende. Med andre ord gjelder kravene i IKT-forskriften innholdet på nettsidene eller mobilapplikasjonene, men ikke programmet som viser innholdet. Også nedlastbart innhold på nettsidene er likevel i utgangspunktet omfattet.²³⁵

Slik uttrykket «*nettløsninger*» er beskrevet her, har det et vidt nedslagsfelt. Det omfatter mange av de IKT-løsninger på arbeidsplassen som er beskrevet i punkt 10.2 ovenfor, herunder systemer for rapportering og dokumentering, databaser, publiseringsløsninger, intranett, ekstranett, systemer for møtebooking mv., gitt at disse systemene driftes som nettløsninger. Som vi skal se i punkt 10.3.4.4, stenger imidlertid brukerbegrepet for at slike IKT-løsninger i arbeidslivet generelt omfattes av IKT-forskriften.

²³⁰ Høringsnotat til felles likestillings- og diskrimineringslov ([link](#)) s. 112.

²³¹ Prop. 81 L (2016-2017) s. 203.

²³² Tilsynet for universell utforming av IKT, *Kva seier forskrifta?* ([link](#)).

²³³ L.c.

²³⁴ Høringssvar fra Barne- og likestillingsdepartementet, datert 13. juni 2016, ref. 16/1841-9 ([link](#)) s. 2. Se også Høringsnotat - Gjennomføring av Tilgjengelighetsdirektivet (direktiv (EU) 2019/882), datert 7. juni 2021 ([link](#)) s. 102.

²³⁵ Se også Høringsnotat - Gjennomføring av Tilgjengelighetsdirektivet (direktiv (EU) 2019/882), datert 7. juni 2021 ([link](#)) s. 102.

10.3.4.3 Automater

Forskriften gjelder også for «*automater*». Forskriftens § 3 bokstav b definerer hva som er en automat. Det heter her at en «*automat*» er en:

«maskin eller annen innretning som brukeren opererer alene for å kjøpe en vare eller få utført en tjeneste».

Definisjonen er vidtrekkende. Etter en naturlig forståelse av ordlyden omfattes både innretninger som er styrt av mekaniske følere og innretninger som er styrt av datamaskinprogrammer. Minibanker, billettautomater, automater for flaskepann og automater for kjøller utgjør eksempler på automater som etter vår oppfatning er omfattet av definisjonen.

Det er ikke krav om at automaten skal være en fast installasjon. Betalingsterminaler i butikk er klart omfattet.²³⁶ En begrensning ligger likevel i at automaten må være basert på selvbetjening, jf. formuleringen om at kun automater som «*brukeren opererer alene*» omfattes. Der det er forutsatt at automaten skal benyttes sammen med andre, vil ikke forskrift om universell utforming av IKT-løsninger gjelde. Et eksempel i denne retning kan være visse automater for bilvask, hvor det er forutsatt at alle brukere skal bistås av virksomhetens personell.

En annen begrensning ligger i at automaten må være et verktøy for å få tilgang til varer eller tjenester. Etter vår oppfatning utgjør ikke dette en særlig betydningsfull begrensning. De fleste automater kan på en eller annen måte sies å utføre en tjeneste eller inngå som ledd i tjenesteforvaltning. I den grad det finnes automater som har karakter av å være pyntegenstander faller disse imidlertid utenfor forskrift om universell utforming av IKT-løsningers virkeområde.

Automatbegrepet er altså svært vidtrekkende, og det omfatter i prinsippet mange av de IKT-løsninger på arbeidsplassen som er beskrevet i punkt 10.2 ovenfor. Herunder kan vi nevne datamaskiner, tynnklienter, selvbetjeningsautomater, videokonferanseutstyr (slik som kameraer og skjermer), mobiltelefoner, skrivere, skannere og ulike registreringsløsninger. Også i denne sammenheng stenger likevel brukerbegrepet i det vesentlige for at slike automater omfattes av IKT-forskriften.

10.3.4.4 Brukerbegrepet²³⁷

Kravet om universell utforming av nettløsninger og automater som beskrevet i det foregående, gjelder per i dag likevel bare for de nettløsningene og automatene som er «*stilt til rådighet for allmennheten*», jf. IKT-forskriften § 2 første ledd. Dette utgjør en vesentlig begrensning av IKT-forskriften virkeområde, og innebærer at det store flertall av nettløsninger og automater som er å finne på en arbeidsplass, faller utenfor forskriftens virkeområde.²³⁸

Som vist i punkt 8.3.5.2 ovenfor skal likestillings- og diskrimineringsloven § 18 fra og med 1. januar 2022 endres, slik at vilkåret ikke er «*rettet mot eller stilt til rådighet for allmennheten*», men «*rettet mot eller stilt til rådighet for bruker*» (våre uthevinger). Det nye vilkåret er nøyte omtalt i punkt 8.3.5.2 ovenfor, og vi vil ikke gjenta dette her. Oppsummert synes det imidlertid som om endringen av vilkåret fra «*stilt til rådighet for allmennheten*» til «*stilt til rådighet for bruker*», i seg selv ikke vil innebære noen realitetsendring av rettstilstanden, utover at det nå åpnes opp for nærmere regulering av IKT på arbeidsplassen i forskrift.²³⁹

²³⁶ Tilsynet for universell utforming av IKT, *Kva seier forskrifta?* ([link](#)).

²³⁷ Brukerbegrepet er nærmere behandlet i punkt 8.3.5.2 ovenfor. Vi gjentar likevel en del av det som er skrevet der, av hensyn til at del III i utredningen mer eller mindre skal kunne leses som en separat del.

²³⁸ Se mer om dette i punkt 8.4.3.4.

²³⁹ Se i den retning særlig Prop. 141 LS (2020-2021) s. 35 og merknadene til § 18 på s. 79, samt Høring – nye krav til universell utforming av nettsteder og mobilapplikasjoner for offentlige og private virksomheter ([link](#)) s. 104.

Vi er ikke kjent med hvor langt departementet er kommet med å revidere IKT-forskriften, men vi antar denne vil være oppdatert innen 1. januar 2022. Det er grunn til å tro at IKT-forskriften ikke vil revideres i særlig grad utover at den nå vil ta opp i seg de konkrete forpliktelser som følger av WAD knyttet til ekstranett og intranett for offentlige virksomheter.

Enn så lenge er det altså ikke grunnlag for å konstatere at IKT-forskriften vil endres utover at minstekravene i WAD vil implementeres i norsk rett, hvilket i korthet innebærer at det vil stilles tilgjengelighetskrav til offentlige virksomheters intranett og ekstranett. For øvrig må IKT-forskriften forstås som tidligere. Det vil si at det i prinsippet fremdeles gjelder et krav om at IKT-løsningene må være rettet mot «*allmennheten*» for å være underlagt krav til universell utforming. Departementet holder imidlertid døren på gløtt også for å introdusere generelle krav til IKT-løsninger i arbeidslivet.

10.3.4.5 Enkelte problemstillinger

I lys av hvordan brukerbegrepet skal forstås, oppstår det noen grensespørsmål med hensyn til hvilke IKT-løsninger på arbeidsplassen som er omfattet av IKT-forskriften. Dette gjelder håndholdte registreringsløsninger, for eksempel slike som budbringere har med seg for å registrere levering av en pakke eller en matkasse o.l., samt fastmonterte registreringsløsninger slik som taksametre. Det er på det rene at dette er «*automater*», jf. IKT-forskriften § 3 bokstav b. Spørsmålet er imidlertid om de kan anses å være «*rettet mot eller stilt til rådighet for allmennheten*».

Grunnen til at dette byr på noe tvil er at disse automatene, og særlig håndholdte registreringsløsninger, stort sett ikke er tilgjengelige for allmennheten, men kun stilles til rådighet for enkelte personer for et kort tidsrom idet en særlig tjeneste ytes. Vi anser likevel ikke dette som avgjørende. Det avgjørende er derimot at også disse automatene er ment for å benyttes av en ubestemt krets av personer, og at automatenes brukergrensesnitt må anses å være rettet mot allmennheten, idet mange personer vil ha befatning med automaten, f.eks. i forbindelse med signering på at en pakke er mottatt.

Dette gjelder likevel kun i den grad allmennheten faktisk har befatning seg med automaten. I den grad det kun er yrkesutøveren som håndterer automaten, vil den ikke anses å være «*rettet mot eller stilt til rådighet for allmennheten*». Dette kan for eksempel dreie seg om taksametre i en taxi, som kun taxisjåføren opererer.

Vi legger til at disse grensetilfellene uansett er av begrenset betydning, siden det dreier seg om nokså spesialiserte innretninger som kun finnes på et fåtall arbeidsplasser.

10.3.4.6 Oppsummering

For å oppsummere er det vår vurdering at følgende nettløsninger og automater *er* (eller snart vil komme til å bli) omfattet av IKT-forskriften:

- Nettløsninger som er rettet mot allmennheten, for eksempel virksomhetens nettsider
- Nettbaserte mobilapplikasjoner rettet mot allmennheten
- Automater som er rettet mot allmennheten, for eksempel minibanker, billettautomater, automater for flaskepant og kjølpautomater
- Intranett og ekstranett for offentlige virksomheter

For øvrig faller alle andre IKT-løsninger på arbeidsplassen som identifisert i punkt 10.2 utenfor virkeområdet til IKT-forskriften.

11 OPPSUMMERING AV HVILKE KATEGORIER AV IKT PÅ ARBEIDSPLASSEN SOM IKKE ER UNDERLAGT KRAV TIL UNIVERSELL UTFORMING

Oppsummert er følgende kategorier av IKT-løsninger som identifisert i punkt 10.2, hverken underlagt krav til tilgjengelighet/universell utforming etter tilgjengelighetsdirektivet, WAD eller nasjonal rett. Det nevnes

for ordens skyld igjen at listen ikke er uttømmende med hensyn til hvilke IKT-løsninger som ikke er underlagt krav til universell utforming:

- Tynnklienter (det er likevel en viss sjanse for at slike er omfattet av tilgjengelighetsdirektivet)
- Saksbehandlingssystemer
- Andre fagsystemer
- Elektroniske dokumenter (dersom de ikke ligger direkte i virksomhetens intra- eller ekstrasnett)
- Administrative systemer
- Tidsregistrering og andre registreringsløsninger
- Selvbetjeningsløsninger (som ikke er selvbetjeningsautomater til check-in eller interaktive selvbetjeningsterminaler etter tilgjengelighetsdirektivet, eller automater rettet mot allmennheten etter IKT-forskriften)
- Automater (med unntak av minibanker, betalingsterminaler, billettautomater, selvbetjeningsautomater til check-in og interaktive selvbetjeningsterminaler etter tilgjengelighetsdirektivet, eller automater rettet mot allmennheten etter IKT-forskriften)
- Videokonferanseløsninger (fysisk utstyr)
- Systemer for videomøter (programvare, f.eks. Vidyo)
- Systemer for sikker innlogging
- Næringsrettede nettbankløsninger (altså banktjenester med unntak av banktjenester for forbrukere etter tilgjengelighetsdirektivet)
- System og maskinvare for rapportering, dokumentering o.l.
- Programvare for tekstbehandling, visuelle presentasjoner o.l.
- Databaser
- Publiseringsløsninger
- Intra- og ekstrasnett (med unntak av intranett og ekstrasnett tilhørende offentlige virksomheter)
- Microsoft Teams, Zoom, Slack og andre applikasjoner som brukes i jobbsammenheng
- Supporttjenester
- Systemer for møtebooking
- Håndholdte registreringsløsninger (f.eks. slike som budbringere har med seg for å registrere levering av en pakke eller en matkasse o.l.)
- Andre registreringsløsninger (f.eks. taksameter o.l., med unntak av slike som kun opereres av yrkesutøvere, og dermed ikke er stilt til rådighet for allmennheten)
- Betalingsløsninger (med unntak av pengeautomater)
- Mobilapplikasjoner (med unntak av slike som gir tilgang til audiovisuelle medietjenester etter tilgjengelighetsdirektivet, eller som er nettbaserte og rettet mot allmennheten etter IKT-forskriften)
- Kassasystemer
- Journalsystemer

DEL IV – «TETTING AV HULL»: FORSLAG TIL REGLER OM UNIVERSELL UTFORMING AV IKT PÅ ARBEIDSPLASSEN

12 INNLEDNING

I del IV vil komme med forslag til regler om universell utforming av IKT på arbeidsplassen. Målet er, som beskrevet i punkt 2.3 ovenfor, å foreslå regler som «tetter» de hullene som er identifisert i del III. Nærmere bestemt vil vi foreslå regler som omfatter de ulike kategoriene av IKT-løsninger som er oppramset i punkt 11 ovenfor.

Før vi går nærmere inn på forslagene, vil vi gjøre rede for det handlingsrommet norske myndigheter har ved utformingen av bestemmelser som vedrører IKT-løsninger på arbeidsplassen som til nå ikke er regulert. Det innebærer nærmere bestemt å undersøke hvilke internrettslige og folkerettslige begrensninger som må hensyntas ved utformingen av slike nye regler. Dette vil vi gjøre i punkt 13 nedenfor. Deretter vil vi redegjøre for de ulike alternative reguleringene i punkt 13.2.4.2.3.

13 HANDLINGSROM

13.1 Innledning

Ved fastleggelsen av handlingsrommet, har vi valgt å skille mellom nasjonale og internasjonale begrensninger. Det finnes så vidt vi kan se ingen åpenbare nasjonale begrensninger for å innføre strengere krav til universell utforming av IKT på arbeidsplassen. Dette vil derfor gjøres kort i punkt 13.2. De folkerettslige begrensningene redegjøres det for i punkt 13.2.1.

13.2 Nasjonale begrensninger

Etter vår vurdering finnes det ingen norsk lov eller forskrift som klart stenger for at det innføres krav til universell utforming av de IKT-løsningene som ikke allerede er omfattet, eller som om kort tid vil bli omfattet, av nasjonal rett. Det vil si at dersom det innføres nye krav til universell utforming av IKT på arbeidsplassen i norsk rett, kan vi ikke se at det oppstår *motstrid* mellom disse nye kravene, og eksisterende lov eller forskrift.

Visse former for uproblematisk motstrid kan likevel oppstå. Det kan for eksempel tenkes at en generell bestemmelse i eksisterende norsk lovgivning forutsetter en valgfrihet for arbeidsgiver eller andre relevante pliktsubjekter med hensyn til hvordan en IKT-løsning skal utformes. Dersom det innføres regler som mer eller mindre presist oppstiller et krav om universell utforming av IKT-løsningen, vil det likevel ikke være en problematisk motstrid mellom disse bestemmelsen, siden konflikten enkelt løses gjennom bruk av *lex specialis*-prinsippet.²⁴⁰

13.2.1 Folkerettslige begrensninger

13.2.2 Innledning

Av større betydning er de folkerettslige begrensningene. I denne sammenheng har vi identifisert to potensielle, relevante begrensninger, som begge følger av EU/EØS-retten. For det første er det den begrensningen som følger av at tilgjengelighetsdirektivet er et totalharmoniserende direktiv. Dette fremstår imidlertid som en nokså uproblematisk begrensning i denne forbindelse. Dette vil behandles nærmere i punkt 13.2.3 nedenfor. For det andre er det den begrensningen som følger av de alminnelige reglene i EØS-avtalens hoveddel som i utgangspunktet forbyr restriksjoner på fri flyt av varer og tjenester.²⁴¹ Dette vil behandles nærmere i punkt 13.2.4.

13.2.3 Tilgjengelighetsdirektivet som et totalharmoniserende direktiv

13.2.3.1 Kort om harmonisering²⁴²

Direktiver er ment å virke inn på norsk og annen nasjonal lovgivning. For at dette formålet skal kunne realiseres, forutsettes det en viss grad av harmonisering av de rettsreglene som fremgår av det aktuelle direktivet og norsk rett. Dette er langt på vei essensen av EØS-avtalen artikkel 7. Her fremgår det at rettsakter skal være «*bindende for avtalepartene og [...] gjøres til del av deres interne rettsorden*». For direktiver, som er én type rettsakt, følger det videre av bokstav b at man skal «*overlate til avtalepartenes myndigheter å bestemme formen og midlene for gjennomføringen*». Det betyr at medlemsstatene ikke er bundet til å gjennomføre et direktiv etter sin ordlyd, men at det er rom for at norske lov- eller forskriftstekster som gjennomfører direktivet vil være noe forenklet og omstrukturert mv.

²⁴⁰ Som innebærer at den spesielle regulering går foran den generelle regulering.

²⁴¹ Som er gjennomført i norsk rett, jf. lov av 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven) § 1.

²⁴² Punktet er delvis basert på Tilleggsutredning – Direktiv (EU) 2016/2102 og direktiv (EU) 2019/882, datert 21. juni 2021 ([link](#)) punkt 3.2 på s. 7-8.

Man kan skille mellom tre forskjellige grader av harmonisering: totalharmoniserende direktiver, minimumsharmoniserende direktiver og direktiver som inneholder både total- og minimumsharmoniserende bestemmelser.

Totalharmoniserende direktiver er direktiver som oppstiller absolutte grenser for hvilke regler man skal ha i norsk rett innenfor det som omfattes av direktivets virkeområde. Det betyr at man ikke kan vedta regler som avviker fra den normen som oppstilles i direktivet, verken slik at det kan stilles lempeligere krav eller slik at det kan stilles strengere krav.²⁴³

Minimumsharmoniserende direktiver oppstiller derimot kun et minimumsnivå som norsk rett må oppfylle. Dette innebærer at medlemsstatene ikke kan oppstille lempeligere krav enn det som fremgår av direktivet, men det kan stilles strengere krav. Strengere krav fordrer imidlertid at slike krav ikke utgjør en ulovlig restriksjon på de fire friheter.²⁴⁴ Av den grunn må EØS-lovligheten av kravene vurderes konkret.

Det tredje alternativet er de tilfellene hvor et direktiv ikke fullt ut kan kategoriseres som verken total- eller minimumsharmoniserende. I slike tilfeller kan direktivet både ha bestemmelser som er å anse som totalharmoniserende og minimumsharmoniserende, og hver enkelt bestemmelse i direktivet må tolkes for å avgjøre hvorvidt det er tillatt å stille strengere krav eller om bestemmelsen skal anses for å uttømmende regulere rammene for hvilke krav som kan stilles. For bestemmelsene som vurderes å være minimumsharmoniserende, er det også i et slikt tilfelle kun tillatt å stille strengere krav som ikke utgjør en ulovlig restriksjon på de fire friheter.

13.2.3.2 Vår vurdering: Tilgjengelighetsdirektivet er et totalharmoniserende direktiv

Kluge har tidligere foretatt en utredning på vegne av Kulturdepartementet hvor det ble konkludert med at tilgjengelighetsdirektivet er et totalharmoniserende direktiv.²⁴⁵ Vi gjengir ikke denne drøftelsen i sin helhet her, men kun oppsummeringen som er relevant i denne sammenheng:

«[V]i vurderer det slik at tilgjengelighetsdirektivet er totalharmoniserende for de produkter og tjenester som faller innenfor dets saklige virkeområde. Dette innebærer at produktene og tjenestene som er omfattet av direktivet, herunder nettløsningene og automatene som ligger under direktivets virkeområde, er uttømmende regulert av kravene som stilles i direktivet. Det kan altså ikke oppstilles strengere tilgjengelighetskrav for disse varene og tjenestene i norsk rett.

For produkter og tjenester EU-lovgiver ikke har sett det hensiktsmessig å regulere i tilgjengelighetsdirektivet, er vår vurdering at medlemsstatene har en restkompetanse til å stille tilgjengelighetskrav til disse. Dette innebærer at det i prinsippet er adgang til å beholde eller innføre strengere tilgjengelighetskrav for varer og tjenester som ikke omfattes av tilgjengelighetsdirektivet. Forutsetningen er imidlertid at en lov- eller forskriftsregulering som stiller strengere tilgjengelighetskrav ikke utgjør en ulovlig restriksjon på det frie vare-/tjenestebyttet eller en etableringshindring som ikke kan rettferdiggjøres.»²⁴⁶

Spørsmålet som diskuteres i punkt 13.2.1 er om det eksisterer noen folkerettslige begrensninger for krav til universell utforming av IKT-løsninger på arbeidsplassen som ikke allerede er omfattet av eksisterende regelverk, herunder tilgjengelighetsdirektivet. De kategorier av IKT-løsninger som fremgår av punkt 11, er dermed ikke omfattet av tilgjengelighetsdirektivet. En eventuell nasjonal regulering av slike varer og tjenester er dermed ikke begrenset av tilgjengelighetsdirektivets totalharmoniserende virkning. Derimot vil tilgjengelighetsdirektivet utgjøre en begrensning for det nasjonale handlingsrommet dersom man ønsker å innføre strengere tilgjengelighetskrav for de varer og tjenester som allerede er omfattet av direktivet.

²⁴³ Sejersted mfl., EØS-rett, 3. utgave (2011) s. 299-300.

²⁴⁴ Se f.eks. EU-domstolens forente saker C-34/95 og C-36/95 *de Agostini*.

²⁴⁵ Se Tilleggsutredning – Direktiv (EU) 2016/2102 og direktiv (EU) 2019/882, datert 21. juni 2021 ([link](#)) s. 9-13.

²⁴⁶ Ibid., s. 5.

13.2.4 Restriksjonslæren²⁴⁷

13.2.4.1 Innledning

Siden tilgjengelighetsdirektivets totalharmoniserende virkning ikke får noen betydning i dette tilfellet, må eventuelle nye krav til universell utforming vurderes i lys av den alminnelige restriksjonslæren. Bakgrunnen for at det må foretas en restriksjonsvurdering, er at ytterligere krav om universell utforming kan utgjøre en restriksjon på den frie bevegelsen for varer og tjenester, samt utgjøre et hinder for etableringsfriheten. Slike restriksjoner er i utgangspunktet ulovlige. Likevel kan restriksjonene være tillatte dersom tiltaket som utgjør en restriksjon forfølger et allment hensyn og er forholdsmessig i lys av formålet.

I det videre vil vi kort gjøre rede for hvordan ytterligere krav til universell utforming av IKT på arbeidsplassen kan utgjøre en restriksjon etter EØS-retten. Deretter vil vi også kort gjøre rede for hva som skal til for at en slik restriksjon kan rettfærdiggjøres, og dermed være lovlig.

13.2.4.2 De relevante frihetene

13.2.4.2.1 Det frie varebyttet

Det følger av EØS-avtalen artikkel 11 at «*kvantitative importrestriksjoner og tiltak med tilsvarende virkning skal være forbudt mellom avtalepartene*». I denne utredningen består de eventuelle restriksjonene på varebyttet i at det stilles krav til universell utforming av varer i form av IKT-løsninger, slik som f.eks. tynnklienter (med mindre disse faller inn under tilgjengelighetsdirektivets virkeområde, jf. punkt 10.3.2.1), selvbetjeningsløsninger (som ikke er omfattet av tilgjengelighetsdirektivet) og automater (som ikke er omfattet av IKT-forskriften). Det er altså ikke snakk om «*kvantitative*» importrestriksjoner, men eventuelt mer kvalitative restriksjoner. Spørsmålet blir dermed om det å innføre tilgjengelighetskrav er et tiltak med «*tilsvarende virkning*» som en kvantitativ importrestriksjon.

Det følger av EU-domstolens praksis at tiltak som «*regulerer markedsadgangen for produkter*», typisk ved at det stilles «*produktkrav*»,²⁴⁸ er å regne som et tiltak med tilsvarende virkning som en kvantitativ importrestriksjon. Slike krav omfattes ikke av den såkalte Keck-doktrinen,²⁴⁹ men anses isteden å utgjøre en slik restriksjon som beskrevet i sak 8/74 *Dassonville* premiss 5. Krav til universell utforming av IKT-løsninger som utgjør varer etter EØS-avtalen artikkel 11, vil dermed etter vår vurdering kunne utgjøre en restriksjon på det frie varebyttet.²⁵⁰

13.2.4.2.2 Tjenestefriheten

Reglene om fri bevegelse for tjenester fremgår av EØS-avtalen artikkel 36 og 37. Artikkel 36 hjemler det generelle forbudet mot å innføre restriksjoner på adgangen til å yte tjenester innad i EØS, mens artikkel 37 gir en nærmere forklaring av hva tjenester er. Fri bevegelse av tjenester skiller seg fra de øvrige frihetene ved å være en type «*samlefrihet*» for all økonomisk aktivitet som ikke faller inn under de øvrige friheter.²⁵¹

²⁴⁷ Punktet er i stor grad basert på Tilleggsutredning – Direktiv (EU) 2016/2102 og direktiv (EU) 2019/882, datert 21. juni 2021 ([link](#)) punkt 4 på s. 16 flg.

²⁴⁸ Sejersted mfl., *EØS-rett*, 3. utgave (2011) s. 321.

²⁴⁹ Forente saker C-267 og 268/91 *Keck* premiss 16.

²⁵⁰ Her kan det imidlertid være noen nyanser, jf. Tilleggsutredning – Direktiv (EU) 2016/2102 og direktiv (EU) 2019/882, datert 21. juni 2021 ([link](#)) s. 26-27.

²⁵¹ Se for eksempel forente saker C-286/82 og C-26/83 *Luisi og Carbone*, premiss 10.

Når det gjelder restriksjonsbegrepet under tjenestefriheten, er utgangspunktet at alle restriksjoner omfattes, uavhengig av om de virker diskriminerende eller ikke.²⁵² Forutsetningen er imidlertid også her at tiltaket gjelder adgangen til markedet, og ikke kun den etterfølgende opptreden i det. For at noe skal anses som en restriksjon er det i den sammenheng tilstrekkelig at tiltaket utgjør en ulempe for markedsadgangen.²⁵³ Det kreves altså ikke at tjenesten fullt og helt hindrer markedsadgang. Dersom tiltaket kun gjelder den etterfølgende opptreden, kan tiltaket likevel bli ansett for å falle utenfor restriksjonsforbudet dersom det ikke virker diskriminerende.

Etter vår vurdering vil ytterligere krav til universell utforming av tjenester nevnt i punkt 11, f.eks. systemer for sikker innlogging, næringsrettede nettbankløsninger, systemer for rapportering, dokumentering o.l. og programvare for tekstbehandling, utgjøre en ulempe for markedsadgangen. Slike krav vil dermed kunne utgjøre en restriksjon etter EØS-avtalen artikkel 36.

13.2.4.2.3 Etableringsfriheten

Etableringsretten gir regler om fri bevegelse for selvstendig næringsdrivende og juridiske personer som skal utøve økonomisk virksomhet på en stabil og vedvarende måte.²⁵⁴ Hovedreglene for fysiske personer finnes i EØS-avtalen artikkel 31 hvor det fremgår at det «ikke [skal] være noen restriksjoner på etableringsadgangen for statsborgere fra en av EFs medlemsstater eller en EFTA-stat på en annen av disse staters territorium».

Som det fremgår av bestemmelsen, og som EU-domstolen har lagt til grunn i sin praksis, beskytter EØS-avtalen artikkel 31 foretak som ønsker å etablere og utøve økonomisk virksomhet innenfor en avtaleparts territorium for restriksjoner som forbyr, forhindrer eller gjør det mindre attraktivt å utøve virksomheten. Etableringsbegrepet er vidt og innebærer at en borger på «stabil og vedvarende måte» deltar i det økonomiske liv i en annen medlemsstat.²⁵⁵ EØS-avtalen artikkel 34 bestemmer hvilke foretak som skal likestilles med fysiske personer.

Restriksjonsforbudet gjelder adgangen til å starte og utøve selvstendig næringsvirksomhet og til å opprette og lede foretak «på de vilkår som lovgivningen i etableringsstaten fastsetter for egne borgere», jf. artikkel 31, annet ledd. Selv om bestemmelsen synes å kreve at det foreligger et element av forskjellsbehandling mellom norske selskaper og selskaper fra øvrige EØS-land, er ikke det tilfellet. I EU-domstolens praksis er det lagt til grunn at restriksjonsbegrepet for retten til fri etablering anses som «svært vidt», slik at også tiltak som ikke virker diskriminerende kan omfattes.²⁵⁶ Som for de øvrige frihetene fordrer dette imidlertid at tiltaket gjelder selve etableringen, og ikke kun vanskeliggjør den etterfølgende næringsvirksomheten.²⁵⁷

²⁵² Se sak C-76/90 *Säger*. I sak E-1/06 *Gevinstautomatmonopol* ble det også slått fast at en regel som innebar et forbud for private mot å drive spillautomater, utgjorde en restriksjon, selv om regelen hadde samme virkning for alle foretak.

²⁵³ Sak C-384/93 *Alpine Investments* og C-176/96 *Lehtonen*.

²⁵⁴ Sak C-55/94 *Gebhard*.

²⁵⁵ Se blant annet sak C-55/94 *Gebhard*, premiss 25 og sak C-221/89 *Factortame* som viser til at etableringsretten omfatter den faktiske utøvelse av en økonomisk aktivitet i en annen medlemsstat i et ikke nærmere angitt tidsrom, jf. premiss 20.

²⁵⁶ Sejersted mfl., *EØS-rett*, 3. utgave (2011) s. 404. Se til illustrasjon sak C-400/08 *Kjøpesenter* premiss 63, med videre henvisning til sak C-299/02 *Kommisjonen mot Nederland* premiss 15 og sak C-140/03 *Kommisjonen mot Hellas* premiss 27.

²⁵⁷ Se Sejersted mfl., *EØS-rett*, 3. utgave (2011) s. 404-405 med henvisning til forente saker C-418 til 421/93 *Semeraro* og C-565/08 *Advokatsalærer*.

Etableringsfriheten er særlig relevant for inneværende utredning, siden det dreier seg om å regulere IKT *på arbeidsplassen*. Dersom det stilles særskilte krav til universell utforming av IKT-løsninger på arbeidsplassen, men antakeligvis også dersom kravene utformes mer generelt, slik at de indirekte påvirker hvilke IKT-løsninger som tillates på en arbeidsplass, vil kravene kunne utgjøre restriksjoner på etableringsfriheten etter EØS-avtalen artikkel 31.

13.2.4.3 Rettferdiggjøring av restriksjonen

13.2.4.3.1 Innledning

Dersom det foreligger en restriksjon på en av frihetene, innebærer dette som et utgangspunkt at tiltaket som utgjør restriksjonen er forbudt. Tiltaket kan imidlertid rettferdiggjøres etter en nærmere vurdering hvor fire kumulative vilkår må være oppfylt. For det første må tiltaket være begrunnet i et allment hensyn. For det andre må tiltaket være egnet til å ivareta hensynet. For det tredje må tiltaket være nødvendig for å ivareta hensynet, og for det fjerde må tiltaket anses å ikke utgjøre et uforholdsmessig stort inngrep i frihetene (såkalt «forholdsmessighet i snever forstand»). Denne vurderingen er tilnærmet lik for de ulike frihetene og behandles derfor samlet.

13.2.4.3.2 Forfølge et allment hensyn

Adgangen til å gjøre unntak fra forbudet mot restriksjoner på den frie flyten, er hjemlet i EØS-avtalen artikkel 13 (varer), artikkel 39, jf. 33 (tjenester) og artikkel 33 (etablering). Etter disse bestemmelsene er unntak bare tillatt dersom reglene er begrunnet i hensynet til enten offentlig orden, sikkerhet eller folkehelsen.

For restriksjoner som ikke virker diskriminerende, er det også tillatt å begrunne dem i andre hensyn enn dem som er opplistet i bestemmelsene som nevnt. Det er særlig EU-domstolen som har stått for utviklingen av hvilke hensyn som kan begrunne restriksjoner.

Vi er ikke kjent med noen avgjørelser som konkret rettferdiggjør en restriksjon på bakgrunn av hensynet til personer med funksjonsnedsettelse, som er det aktuelle hensynet å begrunne ytterligere regler om universell utforming av IKT på arbeidsplassen i. Likevel er listen over relevante hensyn «*etter hvert blitt temmelig lang*»,²⁵⁸ og det er etter vår oppfatning et såpass stort fokus på hensynet til denne gruppen i EU generelt,²⁵⁹ at det fremstår som sannsynlig at restriksjoner kan rettferdiggjøres på bakgrunn av hensynet til personer med funksjonsnedsettelse. Dermed antas restriksjonen, i form av ytterligere krav til universell utforming av IKT på arbeidsplassen, å forfølge et allment hensyn.

13.2.4.3.3 Egnethet

Tiltaket må videre være egnet til å sikre at det aktuelle formålet nås.²⁶⁰ Vurderingen er ikke særlig streng, og det kreves ikke mer enn at tiltaket er «*tjenlig*» som middel for å nå målet.²⁶¹ Det skal altså ikke her vurderes hvor godt egnet tiltaket er til å nå målet, eller om det finnes andre virkemidler som er mer effektive for å sikre ivaretagelsen av formålet.

Det å innføre krav til universell utforming av IKT-løsninger på arbeidsplassen, fremstår generelt som et egnet virkemiddel for å ivareta hensynet til personer med funksjonsnedsettelse. Slike krav vil presumptivt gjøre det enklere for personer med nedsatt funksjonsevne å delta i arbeidslivet. Egnetheten må likevel vurderes konkret for det enkelte produkt og den enkelte tjeneste.

²⁵⁸ Fredriksen og Mathisen, *EØS-rett*, 3. utgave (2018) s. 116.

²⁵⁹ Hvilket både tilgjengelighetsdirektivet og WAD er gode eksempler på.

²⁶⁰ Se f.eks. sak C-539/11 *Ottica New Line* premiss 33.

²⁶¹ Fredriksen og Mathisen, *EØS-rett*, 3. utgave (2018) s. 119.

13.2.4.3.4 Nødvendighet

Det må videre vurderes hvorvidt tiltaket er nødvendig for å oppnå formålet. Med dette siktes det til en vurdering av om det finnes *«andre og mindre inngripende tiltak som ville ha den virkning at målsettingene oppnås fullt ut, opp til det valgte beskyttelsesnivået»*.²⁶²

Statene står altså fritt til å velge sitt beskyttelsesnivå, og det er dette beskyttelsesnivået som utgjør målestokken for de alternative tiltakene. Dette innebærer at de alternative tiltakene ikke nødvendigvis må være like effektive som det tiltaket staten har valgt, så lenge de alternative tiltakene er effektive nok til å ivareta det aktuelle formålet i tilstrekkelig grad, opp til det valgte beskyttelsesnivået.

Når det gjelder det norske beskyttelsesnivået på området for tilgjengelighet og universell utforming, må dette anses å ligge høyt, både generelt og på IKT-feltet spesielt. IKT-forskriften inneholder, som vist over i punkt 8.4, krav til universell utforming av både nettløsninger og automater for både offentlige og private virksomheter. Slike strenge og harmoniserte krav på tvers av privat og offentlig sektor var Norge tidlig ute med å innføre. Det pekes her blant annet på at hverken Sverige, Danmark eller Finland har hatt lovpålagte krav til universell utforming av nettsteder og mobilapplikasjoner, før kravene i WAD ble gjennomført.²⁶³ At det norske beskyttelsesnivået er såpass høyt, får betydning for nødvendighetsvurderingen. Det kreves med dette mer av de alternative tiltakenes effektivitet med hensyn til måloppnåelse, før det gjennomførte tiltaket anses å ikke være nødvendig.

Spørsmålet om nødvendighet må også avgjøres konkret for den enkelte vare eller tjeneste, og vurderingen kan slå ulikt ut: For noen IKT-løsninger kan det være klart at det ikke finnes andre og mindre inngripende tiltak enn å stille krav om universell utforming, som ivaretar hensynet til personer med funksjonsnedsettelse i tilstrekkelig grad. Det kan for eksempel være tilfellet for IKT-løsninger som generelt benyttes i liten grad, og som er svært kostbare å utforme universelt. På generelt grunnlag er det likevel vanskelig å peke på andre og mindre inngripende tiltak enn å innføre krav om universell utforming av IKT-løsninger i arbeidslivet, som ville ha den virkning at målsettingene oppnås fullt ut, opp til det valgte beskyttelsesnivået.

13.2.4.3.5 Forholdsmessighet i snever forstand

Til slutt må det foretas en vurdering av forholdsmessighet i snever forstand. Dette innebærer at det må foretas en vurdering av om de pålagte byrder er uforholdsmessige i forhold til de forfulgte mål.²⁶⁴ Dette kan også formuleres som et spørsmål om *«inngrepet i grunnfrihetene er så stort at det står i et helt urimelig forhold til målsettingen»*.²⁶⁵ Her skal altså interessene veies mot hverandre: På den ene siden står formålet som tiltaket søker å ivareta, på den andre siden står den skade tiltaket har på det indre marked. I realiteten blir dette da også en prøving av statens valgte beskyttelsesnivå som nevnt i foregående punkt.

Som følge av at denne vurderingen griper inn i statenes beskyttelsesnivå, er EU-domstolens prøvingsintensitet begrenset. I teorien er den beskrevet slik at det kun skal foretas en *«kvalifisert urimelighetssensur»*, slik at det kun skal vurderes om inngrepet i grunnfrihetene fremstår som så stort at det står i et *«urimelig forhold»* til betydningen av formålet bak tiltaket.²⁶⁶ Dermed skal det i alminnelighet svært mye til før et tiltak ikke vurderes å være forholdsmessig i snever forstand.²⁶⁷

²⁶² Ibid., s. 121.

²⁶³ Se Prop. 141 LS (2020-2021) s. 15-16.

²⁶⁴ EU-domstolens sak C-126/15 *Kommisjonen mot Portugal* premiss 64, med henvisning til blant annet forente saker C-379 og 380/08 *ERG* premiss 86.

²⁶⁵ Fredriksen og Mathisen, *EØS-rett*, 3. utgave (2018) s. 127.

²⁶⁶ Ibid., s. 129.

²⁶⁷ Se i den retning Rt. 2009 s. 839 hvor Høyesterett ikke engang åpnet for at det kunne foretas en slik interesseavveining.

Å vurdere forholdsmessighet i snever forstand blir i enda større grad en konkret øvelse. Her må det, i tillegg til å vurderes hvilke IKT-løsninger som underlegges krav til universell utforming, også tas i betraktning om det oppstilles relevante unntak i nasjonal lovgivning. Et regelverk om universell utforming av IKT på arbeidsplassen vil for eksempel enklere kunne anses som forholdsmessig i snever forstand dersom det gjelder unntak som letter byrden for arbeidsgiver og eventuelle andre pliktsubjekter. Det kan f.eks. være snakk om unntak ved uforholdsmessig byrde, jf. punkt 8.3.5.3 ovenfor, og unntak for mikrobedrifter, jf. punkt 8.3.6.8 ovenfor. I tillegg spiller det selvsagt også en rolle hvor omfattende krav til universell utforming som stilles for de ulike IKT-løsningene.

13.2.4.4 Oppsummering

Etter vår vurdering vil ytterligere krav til universell utforming av IKT på arbeidsplassen i hovedsak anses som en restriksjon etter EØS-avtalens alminnelige regler om fri bevegelse. Dette vil imidlertid til en viss grad avhenge av hvilke og hvor omfattende krav som stilles, og for hvilke IKT-løsninger.

Videre er det vår vurdering at ytterligere krav til universell utforming av IKT på arbeidsplassen i *alminnelighet* vil (1) forfølge et allment hensyn, samt være (2) egnet og (3) nødvendig. Dette kommer imidlertid an på de konkrete omstendigheter, og da særlig den nærmere utformingen av de nasjonale kravene. Dette gjelder i enda større grad for spørsmålet om (4) forholdsmessighet i snever forstand, som det er vanskelig å vurdere generelt. Dette vil derfor omtales nærmere når vi nå går over til å se på de ulike forslagene til utforming av regulering.

14 FORSLAG TIL UTFORMING AV REGULERING

14.1 Innledning

I det videre vil vi presentere fire ulike alternativer til hvordan de opplistede IKT-løsningene i punkt 11 ovenfor kan inntas i norsk rett. Når det gjelder spørsmålet om hvordan de nye kravene eventuelt skal håndheves, fremstår det som hensiktsmessig at man følger dagens system som fremgår av likestillings- og diskrimineringsloven §§ 19 flg., og som er beskrevet nærmere i punkt 8.3.8 ovenfor. Det fremstår også som naturlig at det oppstilles tilsvarende aktivitets- og redegjørelsesplikter tilknyttet de nye kravene som for eksisterende krav, jf. likestillings- og diskrimineringsloven §§ 19 og 19 a, som nærmere beskrevet i punkt 8.3.7 ovenfor.

14.2 Alternativ 1: Likestillings- og diskrimineringsloven § 18 som generalklausul

Et første alternativ til regulering, er å endre likestillings- og diskrimineringsloven § 18 slik at den omfatter flere IKT-løsninger enn det som er tilfellet i dag. Dette innebærer nærmest å gjøre § 18 til en «*generalklausul*», altså en lovbestemmelse som er generelt utformet og som har et bredt virkeområde, også utenfor arbeidsplassen.

Etter vår vurdering inneholder dagens § 18 *to begrensninger* som bidrar til at bestemmelsen nærmest ikke bidrar til å fange opp IKT-løsninger på arbeidsplassen. Disse begrensningene bør fjernes eller reduseres for at bestemmelsen i større grad skal kunne virke som en generalklausul og dermed omfatte IKT-løsninger på arbeidsplassen.

For det første innebærer forskriftshjemmelen i dagens § 18 fjerde ledd, i kombinasjon med IKT-forskriften, at bestemmelsen mest sannsynlig ikke har et selvstendig innhold når det gjelder å regulere krav til universell utforming av IKT. Som nevnt i punkt 8.3.4.6, er det vår vurdering at IKT-forskriften uttømmende angir de IKT-løsninger som omfattes av likestillings- og diskrimineringsloven § 18, og hvilke tilgjengelighetskrav som stilles til disse. For at § 18 i seg selv skal kunne omfatte IKT-løsninger på arbeidsplassen, er det derfor nødvendig at det presiseres at bestemmelsen har et selvstendig innhold, utover å være hjemmelsgrunnlag for IKT-forskriften. For dette behøves det etter vår vurdering kun en presisering i forarbeidene, eller i IKT-forskriften. Tydeligst blir det derimot dersom det stadfestes i bestemmelsen selv.

For det andre gjelder plikten til universell utforming etter § 18, og tilhørende IKT-forskrift, kun for IKT-løsninger som er rettet mot eller stilt til rådighet for allmennheten/brukeren. Dette begrenser bestemmelsens rekkevidde når det gjelder anvendelse av IKT-løsninger på arbeidsplassen i stor grad, jf. punktene 8.3.4.4, 8.3.5.2 og 10.3.4.4 ovenfor. Får å gi bestemmelsen et tilstrekkelig vidt anvendelsesområde, slik at de fleste IKT-løsningene som nevnt i punkt 11 kan omfattes av bestemmelsen, bør dette vilkåret sannsynligvis fjernes. Det kan eventuelt isteden presiseres i forarbeidene at brukerbegrepet skal tolkes betydelig videre enn det som nå kommer til å bli tilfelle fra og med 1. januar 2022.

Det er likevel noen klare ulemper med å omformulere likestillings- og diskrimineringsloven § 18 til en generalklausul. For det første oppstår det fort en risiko for at bestemmelsen blir for bred, slik at den omfatter flere IKT-løsninger enn det som er ønskelig. Dette kan bli kostbart for næringen, komme i strid med kravet om forholdsmessighet i snever forstand, jf. punkt 13.2.4.3.5, og heller ikke nødvendigvis bidra til å ivareta hensynene bak reglene om universell utforming.

14.3 Alternativ 2: Egen bestemmelse om IKT på arbeidsplassen

Et alternativ til å omformulere likestillings- og diskrimineringsloven § 18 til en generalklausul, som da i prinsippet skal få anvendelse for «all» IKT, er å lage en egen bestemmelse som stiller krav om universell utforming av IKT på arbeidsplassen. Bestemmelsen kan da eventuelt utformes langt på vei som § 18, med den sentrale forskjell at kravet om at IKT-løsningen skal være rettet mot allmennheten/bruker, endres til at den skal være rettet mot «arbeidstaker».

I tillegg behøves det også en nærmere presisering av hva som menes med «IKT». Det kan for eksempel angis en ikke-uttømmende liste, hvor noen sentrale systemer som angitt i punkt 11 nevnes. Et lovteknisk problem som oppstår ved bruken av uttrykket «IKT» i en slik ny lovbestemmelse, er imidlertid at det vil gis en annen og videre betydning enn det som gjelder i likestillings- og diskrimineringsloven for øvrig, jf. punkt 6.3 ovenfor.

En rekke andre spørsmål vil også oppstå og måtte behandles og avgjøres, dersom det skal inntas en egen bestemmelse om universell utforming av IKT på arbeidsplassen i norsk rett. Det må blant annet tas stilling til fra hvilket tidspunkt kravene skal oppfylles av arbeidsgiver, og/eller eventuelle andre pliktsubjekter. Det må også tas stilling til om samtlige IKT-løsninger som vil omfattes av bestemmelsen skal være universelt utformet fra dette tidspunktet, eller om det for eksempel skal inntas en løsning som den i WAD, hvor plikten til universell utforming kan oppstå ved revisjoner av IKT-løsningen. Hvorvidt dette er hensiktsmessig vil antakelig også variere fra IKT-løsning til IKT-løsning. Disse spørsmålene vil også måtte hensyntas dersom alternativet i form av en generalklausul, jf. punkt 14.2 ovenfor, velges.

14.4 Alternativ 3: Innta IKT-løsninger i IKT-forskriften

Et tredje, og kanskje mer nærliggende alternativ, er å innta konkrete krav til universell utforming av utvalgte IKT-løsninger i IKT-forskriften. Fordelen med en slik tilnærming er at man langt på vei unngår komplisert avgrensingsproblematikk, som fort oppstår ved løsningene nevnt i de foregående punktene. I tillegg kan man velge ut de kategoriene av IKT-løsninger i punkt 11 som fremstår som mest ønskelige og hensiktsmessige å regulere. Man får også konkretisert og tilpasset tilgjengelighetskravene til det enkelte produkt og den enkelte tjeneste, og eventuelt knyttet dem til relevante standarder. Slik ivaretas også hensynet til forutberegnelighet for næringslivet med hensyn til hvilke konkrete krav som gjelder for spesifikke varer og tjenester. Slik konkret tilpasning av virkeområde og kravenes omfang er også positivt med tanke på å sikre overensstemmelse med den EØS-rettslige restriksjonslæren som skissert i punkt 13.2.4, særlig kravet om forholdsmessighet i snever forstand, jf. punkt 13.2.4.3.5.

14.5 Alternativ 4: Innta IKT-løsninger i ny forskrift

Et fjerde alternativ, som ligger tett opp til det skisserte alternativ 3, er å oppstille krav til utvalgte IKT-løsninger i den nye forskriften som Kulturdepartementet har foreslått vedtatt med hjemmel i ny § 18 a i likestillings- og diskrimineringsloven og som langt på vei skal sikre gjennomføringen av

tilgjengelighetsdirektivet i norsk rett. Forslaget til ny § 18 a og tilhørende forskrift er beskrevet nærmere i punktene 8.3.6 og 8.5 ovenfor.

Rent tematisk vil nok en regulering av utvalgte IKT-løsninger på arbeidslivet passe bedre inn i denne forskriften enn i IKT-forskriften. Det er også grunn til å tro at flere av de tilgjengelighetskravene som fremgår av tilgjengelighetsdirektivet, kan være relevante og oppstilles også for IKT-løsningene på arbeidsplassen identifisert i denne utredningen. Det kan dermed ha visse lovtekniske synergier å plassere IKT-løsningene på arbeidsplassen i denne forskriften, fremfor i IKT-forskriften. Når dette er sagt er det selvsagt også et alternativ og kun operere med én forskrift om universell utforming av IKT, slik vi tidligere har tatt til orde for.²⁶⁸

Å plassere de nye IKT-løsningene på arbeidsplassen i den nye forskriften, har også den konsekvens at pliktsubjektene blir noen andre enn ved å plassere dem i IKT-forskriften. Den nye forskriften vil, i tråd med utformingen av ny § 18 a, rette seg mot «*markedsdeltakere*», jf. punkt 8.3.6.4. Kravene vil dermed rette seg mer direkte mot den som produserer eller leverer en IKT-løsning, fremfor mot arbeidsgiver. Dette kan være en fordel, idet kravene retter seg mer direkte mot den som øver innflytelse over utformingen av varen eller tjenesten, men det har også noen klare utfordringer og ulemper. For det første medfører det nok større risiko for at reguleringen utgjør et brudd på restriksjonslæren, og for det andre kan det være vanskelig rent praktisk og stille særnorske krav til universell utforming særlig overfor produsenter.

²⁶⁸ Juridisk utredning - Direktiv (EU) 2019/882, datert 7. juni 2021 ([link](#)) s. 197.