

Sikkerhedsstyrelsen
Esbjerg Brygge 30
6700 Esbjerg

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 9132 5651
MEFR@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

Sendt via e-mail til sik@sik.dk

DOK. NR. 21/03276-2

26. NOVEMBER 2021

HØRING OVER FORSLAG TIL LOV OM TILGÆNGELIGHEDSKRAV FOR PRODUKTER OG TJENESTER

Institut for Menneskerettigheder er via Høringsportalen blevet opmærksom på, at Sikkerhedsstyrelsen den 15. oktober 2021 har sendt et udkast til forslag til lov om tilgængelighedskrav for produkter og tjenester i høring.

Instituttet har følgende bemærkninger til høringen:

1. SAMMENFATNING

Instituttet finder det positivt, at regeringen ved implementering af EU's tilgængelighedsdirektiv vil gøre udvalgte produkter og tjenester mere tilgængelige. Lovudkastet udgør derved et vigtigt skridt i retningen af at skabe et mere inkluderende samfund, hvor mennesker med handicap kan leve et selvstændigt liv og deltage i samfundslivet på lige vilkår med andre i overensstemmelse med FN's Konvention om Rettigheder for Personer med Handicap (handicapkonventionen).

For at sikre en udbredt og ensartet efterlevelse af de forpligtelser og tilgængelighedskrav, der følger af lovforslaget, er det væsentligt at sikre en effektiv håndhævelse af disse krav. Instituttet har derfor valgt primært at fokusere på lovforslagets håndhævelsesbestemmelser.

Ansvar for at føre kontrol efter og håndhæve den kommende lovgivning er fordelt på en række forskellige myndigheder. Efter instituttets opfattelse er der risiko for, at det for den enkelte forbruger vil være uigennemskueligt, hvilken myndighed der er den rette klageinstans i sager om manglende tilgængelighed til produkter og tjenester. Instituttet finder ligeledes, at der er risiko for, at den enkelte forbruger vil opleve en uensartet adgang i forhold til at få behandlet en klage over tilsidesættelse af den kommende lovgivning alt efter, hvilken myndighed der har kontrolansvaret for produktet eller tjenesten.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor:

- At regeringen etablerer et samlet administrativt klageorgan for klager over manglende tilgængelighed til produkter og tjenester.

I nogle situationer kan manglende overholdelse af eksisterende tilgængelighedskrav være så indgribende i den enkeltes tilværelse, at den manglende adgang kan anses for diskrimination på grund af handicap. Institutet vurderer, at det er væsentligt at sikre mennesker med handicap en effektiv retlig beskyttelse mod denne form for diskrimination. Efter instituttets opfattelse bør Ligebehandlingsnævnet derfor have kompetence til at behandle sager om tilsidesættelse af eksisterende tilgængelighedskrav.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor:

- At regeringen tager initiativ til at indføre en pligt til overholdelse af eksisterende tilgængelighedskrav i handicapdiskriminationsloven.

Efter instituttets opfattelse er det afgørende at monitorere, om den nye lovgivning reelt kommer til at sikre den rette implementering af EU's tilgængelighedsdirektiv samt handicapkonventionens artikel 9 om tilgængelighed. Institutet finder derfor, at der bør foretages en evaluering af den kommende lovgivning om tilgængelighedskrav for produkter og tjenester, således at erfaringerne med lovgivningen bliver indsamlet og vurderet efter et passende antal år.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor:

- At Erhvervsministeriet indsætter en bestemmelse i lovforslaget om, at loven efter et vist antal år skal evalueres med henblik på en eventuel revision.

2. ET VIGTIGT SKRIDT FOR LIGEBEHANDLING AF MENNESKER MED HANDICAP

Udkastet til lovforslag implementerer Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2019/882/EU af 17. april 2019 om tilgængelighedskrav for produkter og tjenester (tilgængelighedsdirektivet). Direktivet fremmer medlemsstaternes indsats for at leve op til handicapkonventionen, som er tiltrådt af både Danmark og EU.

Handicapkonventionens artikel 9 om retten til tilgængelighed forpligter deltagerstaterne til at træffe passende foranstaltninger med henblik på at sikre, at mennesker med handicap på lige fod med andre har adgang til fysiske omgivelser og transportmuligheder, information og

kommunikation, herunder informations- og kommunikationsteknologi og -systemer, samt øvrige faciliteter og tilbud, der er åbne for eller gives offentligheden.

Retten til tilgængelighed er en nøglerettighed i handicapkonventionen. Konventionen hviler på en anerkendelse af, at tilgængelighed er en grundlæggende forudsætning for, at mennesker med handicap kan leve et selvstændigt liv og deltage fuldt ud i alle livets forhold på lige vilkår med andre. Dette understreges af, at tilgængelighed er en selvstændig rettighed efter artikel 9 og et grundlæggende princip for hele konventionen, jf. handicapkonventionens artikel 3.

Tilgængelighedsforpligtelsen indebærer en forpligtelse til ved generelle tiltag at ændre nogle samfundsmæssige strukturer med henblik på at fjerne de barrierer, der gør, at mennesker med handicap ikke kan deltage i samfundslivet på lige vilkår med andre. De danske myndigheder skal således i videst mulig udstrækning inden for de ressourcer, som er til rådighed, løbende træffe foranstaltninger med henblik på at sikre den fremadskridende fulde virkeliggørelse af retten til tilgængelighed.

Udkastet til lovforslag fastsætter regler om tilgængelighed for udvalgte produkter og tjenester, som blandt andet omfatter computere, smartphones, operativsystemer, e-bøger, betalingsterminaler, penge- og billetautomater, selvbetjeningsautomater til check-in, e-handel, forbrugerorienterede banktjenester og visse elementer i forbindelse med personbefordring med fly, bus, tog og skib, herunder websteder, elektroniske billetter og informationssystemer.

I overensstemmelse med det bagvedliggende direktiv er formålet med udkastet til lovforslag at gøre det nemmere for mennesker med handicap at benytte de pågældende produkter og tjenester på egen hånd. Tilgængelighedskravene skal samtidig gøre det muligt for endnu flere borgere at drage fordel af den teknologiske udvikling (udkastets almindelige bemærkninger pkt. 1).

Instituttet finder det først og fremmest positivt, at regeringen ved implementering af tilgængelighedsdirektivet vil gøre udvalgte produkter og tjenester mere tilgængelige. Udkastet udgør et vigtigt skridt i retningen af at sikre et mere inkluderende samfund, hvor mennesker med handicap kan leve et selvstændigt liv og deltage effektivt i samfundslivet på lige vilkår med andre.

3. DER BØR SIKRES EN SAMLET ADMINISTRATIV KLAGEADGANG

Det følger af lovbemærkningerne til udkastet, at lovforslaget vil udgøre den primære lovgivning i Danmark på området for tilgængelighedskrav for produkter og tjenester. Lovforslaget er derfor udformet som en ny hovedlov, der fastsætter bestemmelser om blandt andet de konkrete tilgængelighedskrav, de erhvervsdrivendes forpligtelser, myndighedernes kontrolbeføjelser og straffebestemmelser m.v. (udkastets almindelige bemærkninger pkt. 2).

For at sikre en udbredt og ensartet efterlevelse af de forpligtelser, der følger af lovforslaget, er det væsentligt at sikre en effektiv håndhævelse af disse krav. Dette understøttes af tilgængelighedsdirektivets artikel 29, stk. 1, hvorefter medlemsstaterne skal sørge for, at der findes tilstrækkelige og effektive midler til kontrol med overholdelsen af bestemmelserne i direktivet.

Med udkastet til lovforslag foreslås det, at ansvaret for at føre kontrol med, at de omfattede produkter og tjenester overholder tilgængelighedskravene, er delt mellem flere forskellige myndigheder, henholdsvis Finanstilsynet, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Sikkerhedsstyrelsen, Søfartsstyrelsen, Energistyrelsen og Trafikstyrelsen (udkastets § 44).

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at det er intentionen, at der skal føres kontrol efter både proaktive og reaktive indsatser, og at den respektive indsats vil afhænge af produkt- eller tjenesteområde samt hvilken myndighed, der er den relevante kontrolmyndighed på området (udkastets almindelige bemærkninger pkt. 3.6.3).

Med udkastet til lovforslag foreslås endvidere, at en forbruger kan indbringe en sag for domstolene eller for den relevante kontrolmyndighed med henblik på at sikre, at loven eller regler fastsat i medfør heraf bliver overholdt (udkastets § 54, stk. 1). Denne bestemmelse implementerer tilgængelighedsdirektivets artikel 29, stk. 2, litra a.

Ifølge bemærkningerne til lovudkastet indebærer den foreslåede bestemmelse, at en forbruger kan anmelde produkter eller tjenesters manglende opfyldelse af tilgængelighedskravene til den relevante kontrolmyndighed. Det vil herefter være op til kontrolmyndigheden at vurdere, om forbrugerens anmeldelse giver anledning til en nærmere vurdering af produktet eller tjenesten. Den foreslåede bestemmelse skal desuden være med til at tydeliggøre, at den enkelte forbruger har

mulighed for at indbringe en sag om produkter eller tjenesters manglende tilgængelighed for de danske domstole efter de almindelige regler om civile sager (bemærkningerne til udkastets § 54).

Det er instituttets opfattelse, at de færreste forbrugere, der oplever manglende tilgængelighed ved et produkt eller en tjeneste, vil starte med at indbringe en sag for domstolene henset til, hvor ressourcekrævende det er at være part i en retssag. De fleste forbrugere, der ønsker at indbringe en sag, må således formodes at ville udnytte den administrative klageadgang.

Som det fremgår af ovenstående, vil klager over manglende overholdelse af lovens tilgængelighedskrav skulle behandles af forskellige myndigheder i det offentlige system, alt efter hvilken myndighed der har kontrolansvaret for produktet eller tjenesten. Dette skal ses i sammenhæng med, at kontrolindsatsen forventes at være forskellig fra kontrolmyndighed til kontrolmyndighed, og at det er op til den enkelte kontrolmyndighed at vurdere, om der skal igangsættes en nærmere undersøgelse på baggrund af forbrugerens anmeldelse. På dette grundlag finder instituttet, at der er risiko for, at mulighederne for at få behandlet en klage over tilsidesættelse af tilgængelighedskravene vil variere fra område til område og fra myndighed til myndighed. En sådan uensartet adgang for den enkelte til at få behandlet en klage over manglende tilgængelighed er efter instituttets opfattelse betænkelig.

Hertil kommer, at der efter instituttets opfattelse er en risiko for, at det bliver uigennemskueligt for den enkelte forbruger, hvor man skal klage til. Dels som følge af, at der efter udkastet til lovforslag er seks forskellige kontrolmyndigheder, der skal behandle anmeldelser fra forbrugere inden for deres respektive områder. Dels som følge af, at der på nogle områder vil gælde krav til tilgængelighed i kraft af forskellig lovgivning, hvortil der vil være knyttet forskellige klageinstanser.

På transportområdet vil der for eksempel eksistere krav til tilgængelighed i kraft af EU's passagerrettighedsforordninger¹,

¹ Passagerrettighedsforordningerne omfatter blandt andet Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 261/2004 af 11. februar 2004 om fælles bestemmelser om kompensation til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 295/91; Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2006 af 5. juli 2006 om handicappede og bevægelseshæmmede personers rettigheder, når de rejser med fly;

webtilgængelighedsloven² og den kommende lov om tilgængelighedskrav for produkter og tjenester. Oplever en forbruger eksempelvis manglende tilgængelighed i forbindelse med en rejse med bus, kan den korrekte instans at rette en klage til efter omstændighederne være Ankenævnet for Bus, Tog og Metro, Færdselsstyrelsen, Trafikstyrelsen eller Digitaliseringsstyrelsen.

En sådan uklarhed med hensyn til, hvilken myndighed der er den korrekte kontrolinstans, kan udgøre en barriere for, at den enkelte forbruger udnytter sin adgang til at indbringe en sag om manglende tilgængelighed. Derved kan der ske en svækkelse af den effektive håndhævelse samt incitamentet til at efterleve lovgivningen.

Instituttet finder derfor, at der bør etableres et samlet administrativt klageorgan for klager over manglende tilgængelighed til produkter og tjenester. Et samlet administrativt klageorgan vil kunne sikre en ensartet praksis og sagsbehandling samt gøre det gennemskueligt og tilgængeligt for forbrugerne at indbringe sager om manglende tilgængelighed.

I tilknytning hertil anbefaler instituttet, at afgørelser truffet i henhold til den kommende lovgivning bliver offentliggjort i anonymiseret form. En offentliggjort praksis vil gøre det muligt at følge udviklingen med hensyn til omfanget og arten af sager om manglende tilgængelighed til produkter og tjenester.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen etablerer et samlet administrativt klageorgan for klager over manglende tilgængelighed til produkter og tjenester.

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) Nr. 181/2011 af 16. februar 2011 om buspassagerers rettigheder; Kommissionens forordning EU Nr. 1300/2014 af 18. november 2014 om den tekniske specifikation for interoperabilitet gældende for tilgængelighed for handicappede og bevægelseshæmmede personer i EU's jernbanesystem og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 1371/2007 af 23. oktober 2007 om jernbanepassagerers rettigheder og forpligtelser.

² Lov nr. 692 af 8. juni 2018 om tilgængelighed af offentlige organers websteder og mobilapplikationer.

4. DER BØR INDFØRES EN PLIGT TIL OVERHOLDELSE AF EKSISTERENDE TILGÆNGELIGHEDSKRAV I HANDICAPDISKRIMINATIONSLOVEN

Tilgængelighed er som nævnt en grundlæggende forudsætning for, at mennesker med handicap kan leve et selvstændigt liv og deltage fuldt ud i samfundslivet på lige vilkår med andre. Derfor består der også en nær sammenhæng mellem statens forpligtelse til gradvist at gøre samfundets strukturer mere tilgængelige og statens forpligtelse til at sikre beskyttelse mod diskrimination. I nogle situationer kan manglende tilgængelighed være så indgribende i den enkeltes tilværelse, at den manglende adgang kan anses for diskrimination på grund af handicap.³

FN's Handicapkomité har i sin generelle kommentar til handicapkonventionens artikel 9 om tilgængelighed blandt andet udtalt, at forbuddet mod diskrimination på grund af handicap i staternes nationale lovgivning skal omfatte situationer, hvor manglende tilgængelighed har forhindret en person med handicap i at få adgang til en tjenesteydelse eller en facilitet, som er åben for offentligheden, såfremt den pågældende tjenesteydelse eller facilitet blev etableret efter indførelse af relevante tilgængelighedsstandarder.⁴

Tilgængelighed er imidlertid eksplicit undtaget fra forbuddet mod diskrimination på grund af handicap i den danske lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap (handicapdiskriminationsloven).⁵ Det betyder blandt andet, at der ikke er adgang til at klage til Ligebehandlingsnævnet over manglende overholdelse af eksisterende tilgængelighedskrav. Sådanne klager kan alene rettes til de klageinstanser, der knytter sig til den sektor, hvor man har oplevet den manglende tilgængelighed. Ved manglende opfyldelse af de kommende tilgængelighedskrav til produkter og tjenester er forbrugerne således henvist til de relevante myndigheder på disse områder.

Muligheden for at klage til Ligebehandlingsnævnet og adgangen til at klage til den myndighed, der har ansvaret for et givent produkt- eller tjenesteområde, kan imidlertid ikke sidestilles. En klage til den ressortansvarlige myndighed vil alene vedrøre, om tilgængelighedskravene efter den kommende lovgivning er overholdt,

³ FN's Handicapkomité (2014), General Comment No. 2, Article 9: Accessibility, CRPD/C/ GC/2, para. 13, 23 og 34.

⁴ FN's Handicapkomité (2014), General Comment No. 2, Article 9: Accessibility, CRPD/C/ GC/2, para. 31.

⁵ Lov nr. 688 af 8. juni 2018 om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap (handicapdiskriminationsloven) § 3.

men ikke spørgsmålet om, hvorvidt den enkelte forbruger har været udsat for ulovlig forskelsbehandling, Den pågældende myndighed vil heller ikke have de samme reaktionsmidler som Ligebehandlingsnævnet. Ligebehandlingsnævnet har kompetence til at afgøre, om den enkelte borger har været udsat for ulovlig forskelsbehandling, og såfremt det er tilfældet, kan nævnet tilkende vedkommende en godtgørelse.⁶

Formålet med diskriminationsforbuddet er at afskaffe barrierer for mennesker med handicaps deltagelse og inklusion i samfundet. Adgangsbegrænsninger i form af tilsidesættelse af eksisterende tilgængelighedskrav udgør i den forbindelse en massiv barriere. Netop derfor er det centralt at sikre en effektiv retlig beskyttelse mod denne form for diskrimination.

Hvis Ligebehandlingsnævnet får kompetence til at behandle sager om manglende overholdelse af eksisterende tilgængelighedskrav, betyder det, at enkeltpersoner kan få en anerkendelse af, at de har været udsat for en individuel krænkelse. En sådan kompetence vil desuden bidrage til en øget bevidstgørelse om retten til tilgængelighed og lige muligheder for mennesker med handicap.

Instituttet bemærker hertil, at det følger af lov om Ligebehandlingsnævnet § 4, at nævnet er afskåret fra at behandle klager, der kan indbringes for en anden forvaltningsmyndighed, før denne har truffet afgørelse i sagen. Muligheden for at klage til Ligebehandlingsnævnet over manglende tilgængelighed kommer således ikke til at være et alternativ til klageadgangene inden for de enkelte sektorer, men en efterfølgende mulighed for at få prøvet spørgsmålet om forskelsbehandling. De ressortansvarlige myndigheder vil således forinden have taget stilling til, om tilgængelighedskravene har været tilsidesat eller ej.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen tager initiativ til at indføre en pligt til overholdelse af eksisterende tilgængelighedskrav i handicapdiskriminationsloven.

5. DER BØR INDSÆTTES EN EVALUERINGSBESTEMMELSE

Med udkastet til lovforslag er der tale om implementering af et EU-direktiv, der står centralt i forhold til gennemførelse og efterlevelse af FN's Handicapkonvention og som givetvis kommer til at få stor betydning på ligebehandlingsområdet.

⁶ Lovbekendtgørelse nr. 1230 af 2. oktober 2016 af lov om Ligebehandlingsnævnet § 1 og § 2.

Handicapkonventionens artikel 9 omfatter en forpligtelse til løbende at arbejde for at identificere og afskaffe hindringer og barrierer for tilgængelighed. I den forbindelse er det væsentligt at være opmærksom på, at retten til tilgængelighed ikke er en statisk størrelse, men en rettighed, der skal forstås i sammenhæng med samfundets generelle udvikling. De barrierer, der hæmmer mennesker med handicaps adgang til samfundsmæssige strukturer, kan ændre sig med tiden, og derfor er det vigtigt vedvarende at arbejde for tilgængelighed i takt med samfundets udvikling. Det er særligt tydeligt i forhold til den teknologiske udvikling og de nye muligheder og udfordringer, der følger med denne. Ny teknologi kan både være med til at nedbryde barrierer og samtidig skabe nye barrierer for mennesker med handicap.

Derfor er det efter instituttets opfattelse afgørende at monitorere, om den nye lovgivning reelt kommer til at sikre den rette implementering af EU's tilgængelighedsdirektiv samt handicapkonventionens artikel 9. I den forbindelse vil det være væsentligt at se, om den nye lovgivning medfører uklarheder, om den indeholder uhensigtsmæssige afgrænsninger, og om myndighedernes kontrol og håndhævelse er ensartet og tilstrækkelig effektiv. Ligeledes vil det være nærliggende løbende at overveje, om lovens anvendelsesområde med fordel kan udvides, herunder om tilgængelighedskravene kan udbredes til andre produkter og tjenester end de på nuværende tidspunkt omfattede.

Instituttet finder derfor, at der bør foretages en evaluering af den kommende lovgivning om tilgængelighedskrav for produkter og tjenester, således at erfaringerne med lovgivningen bliver indsamlet og vurderet efter et passende antal år, og der på baggrund heraf kan foreslås justeringer af lovgivningen.

En sådan national evaluering kan eventuelt tænkes ind i forhold til den monitoreringsproces på EU-niveau, der er fastlagt i tilgængelighedsdirektivets artikel 33. I henhold til denne bestemmelse forelægger Kommissionen senest den 28. juni 2030 og derefter hvert femte år en rapport om anvendelsen af tilgængelighedsdirektivet for Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget. Disse rapporter skal blandt andet omhandle udviklingen i tilgængeligheden af produkter og tjenester samt direktivets virkninger for erhvervsdrivende og for mennesker med handicap. Medlemsstaterne skal i den forbindelse meddele Kommissionen alle oplysninger, der er nødvendige for, at den kan udarbejde sådanne rapporter. Rapporterne skal tage hensyn til synspunkterne hos såvel de erhvervsdrivende som relevante

organisationer, herunder organisationer, der repræsenterer mennesker med handicap.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Erhvervsministeriet indsætter en bestemmelse i lovforslaget om, at loven efter et vist antal år skal evalueres med henblik på en eventuel revision.

Der henvises til styrelsens j.nr. EMN-00-01-000017.

Med venlig hilsen

Mette Gaardsted Frandsen

JURIDISK RÅDGIVER