

Digitaliseringsstyrelsen
Landgreven 4
1017 København K
Danmark

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
DIREKTE 9132 5611

NINI@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

Sendt til pghou@digst.dk med kopi til mbeje@digst.dk

DOK. NR. 17/02062-2

HØRING OVER UDKAST TIL LOV OM TILGÆNGELIGHED AF OFFENTLIGE MYNDIGHEDERS WEBSTEDER OG MOBILAPPLIKATIONER

24. OKTOBER 2017

Digitaliseringsstyrelsen har ved e-mail af 27. september 2017 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om tilgængelighed af offentlige myndigheders websteder og mobilapplikationer.

Instituttet har en række bemærkninger til lovforslaget.

1. SAMMENFATNING

Instituttet finder det positivt, at udkastet til lovforslag stiller krav om at gøre offentlige myndigheders hjemmesider mere tilgængelige, navnlig for personer med handicap. Udkastet udgør et vigtigt skridt i retningen af at sikre personer med handicap ret til ligebehandling.

Samtidig er det efter instituttets opfattelse tvivlsomt, om den i udkastet foreslåede håndhævelsesprocedure vil sikre en effektiv håndhævelse og efterlevelse af lovens tilgængelighedskrav:

Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor

- At der etableres en samlet administrativ klageadgang til Digitaliseringsstyrelsen eller anden relevant myndighed.
- At der i udkastet til lovforslag indføres hjemmel til sanktionering af manglende efterlevelse af et påbud.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler endvidere

- At bemyndigelsesbestemmelsen i § 2, stk. 4, udgår af udkastet til lovforslag.
- At det i bemærkningerne til udkastet til lovforslag fremhæves, at offentlige myndigheder er forpligtede til at yde tilpasning i rimeligt omfang.

2. UDKASTETS FORMÅL

Udkastet til lovforslag implementerer Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/2102 af 26. oktober 2016 om tilgængeligheden af offentlige organers websteder og mobilapplikationer (webtilgængelighedsdirektivet). I overensstemmelse med direktivets indhold er det overordnede formål med udkastet til lovforslag at gøre offentlige myndigheders websteder og mobilapplikationer mere tilgængelige for brugerne, navnlig for personer med handicap. Udkastet til lovforslag fastsætter derfor krav om, at offentlige myndigheder skal anvende bestemte standarder for at gøre deres websteder og mobilapplikationer mere tilgængelige.

3. DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Handicapkonventionens artikel 9 om retten til tilgængelighed forpligter deltagerstaterne til at træffe passende foranstaltninger for at sikre, at personer med handicap på lige fod med andre har adgang til blandt andet information og kommunikation, herunder informations- og kommunikationsteknologi og –systemer. Herudover skal deltagerstaterne træffe passende foranstaltninger til at udvikle, udbrede kendskabet til og overvåge gennemførelsen af minimumsstandarder og vejledninger for tilgængeligheden af faciliteter og tilbud, der er åbne for eller stilles til rådighed for offentligheden, samt fremme adgangen for personer med handicap til ny teknologi og nye systemer på informations- og kommunikationsområdet, herunder internettet.

Retten til tilgængelighed er en nøglerettighed i Handicapkonventionen. Konventionen hviler på en anerkendelse af, at tilgængelighed er en grundlæggende forudsætning for, at personer 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. 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 personer med handicap ikke kan deltage i samfundet på lige vilkår med andre. Tilgængelighedsforpligtelsen adskiller sig derved fra pligten til rimelig tilpasning, idet sidstnævnte angår en individuel tilpasning møntet på en persons specifikke kompensationsbehov i en konkret situation.

4. INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER

Instituttet finder det først og fremmest positivt, at regeringen ved implementering af webtilgængelighedsdirektivet vil gøre offentlige myndigheders websteder og mobilapplikationer mere tilgængelige,

navnlig for personer med handicap. Udkastet udgør et vigtigt skridt i retningen af at sikre, at personer med handicap kan leve et selvstændigt liv og deltage fuldt ud i alle livets forhold på lige vilkår med andre.

4.1. DER BØR VÆRE ET SAMLET ADMINISTRATIVT KLAGEORGAN

For så vidt angår muligheden for at klage over en offentlig myndigheds overholdelse af kravene i udkastet til lovforslag, henviser Finansministeriet i udkastets almindelige bemærkninger til, at enhver forvaltningsafgørelse efter almindelige forvaltningsretlige principper kan påklages til en højere forvaltningsmyndighed. Ministeriet bemærker endvidere at en offentlig myndigheds beslutning om ikke at gøre indhold tilgængeligt på grund af uforholdsmæssigt store udgifter, således vil kunne indbringes for en højere forvaltningsmyndighed. På det grundlag vurderer ministeriet, at der allerede eksisterer et klagesystem, som vil kunne anvendes af den enkelte borger.

Efter almindelige forvaltningsretlige principper er der imidlertid ikke samme muligheder for at få behandlet en klage over faktisk forvaltningsvirksomhed som over en forvaltningsakt. Reglerne om partshøring og begrundelse finder eksempelvis ikke anvendelse. Efter instituttets opfattelse vil mange forhold vedrørende tilgængeligheden af offentlige myndigheders websteder og mobilapplikationer ikke have karakter af forvaltningsretlige afgørelser.

Hertil kommer, at det klagesystem, der allerede består i kraft af almindelige forvaltningsretlige principper, vil medføre, at klager over manglende overholdelse af den kommende lov vil blive behandlet af forskelligartede instanser på forskellige niveauer i det offentlige system, og i mange tilfælde af instanser, der ikke har nogen særlig viden om eller kompetence med hensyn til tilgængelighed til websteder og mobilapplikationer.

Efter instituttets opfattelse er det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at der vil være en sådan uensartet adgang for den enkelte til at få behandlet en klage over manglende overholdelse af tilgængelighedskravene.

Instituttet anbefaler derfor, at der etableres et samlet administrativt klageorgan med en offentliggjort praksis. Et samlet administrativt klageorgan vil kunne sikre en ensartet praksis. Ved at offentliggøre afgørelserne i anonymiseret form, vil det endvidere være muligt at følge udviklingen med hensyn til omfanget og arten af sager om tilgængelighed til offentlige myndigheders websteder og mobilapplikationer.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der etableres en samlet administrativ klageadgang til Digitaliseringsstyrelsen eller anden relevant myndighed.

4.2. UDKASTET BØR GÅ LÆNGERE FOR AT SIKRE EN EFFEKTIV HÅNDHÆVELSE

§ 6 i udkastet til lovforslag fastslår, at den enkelte offentlige myndighed skal offentliggøre og ajourføre en tilgængelighedserklæring med information om, i hvilket omfang deres websteder og mobilapplikationer lever op til lovens tilgængelighedskrav. Det følger af webtilgængelighedsdirektivets artikel 7, stk. 1, litra b, at tilgængelighedserklæringen skal indeholde en beskrivelse af og et link til en feedbackmekanisme, der giver enhver person mulighed for at underrette den pågældende myndighed om dets websteds eller mobilapplikations manglende overholdelse af de fastsatte tilgængelighedskrav. Borgeren skal endvidere kunne anmode om oplysninger, som ikke er tilgængelige. Endelig skal der være et link til den håndhævelsesprocedure, som kan benyttes i tilfælde af et utilfredsstillende svar på underretningen eller anmodningen.

Med udkastets §§ 7 og 8 foreslås det at lade Digitaliseringsstyrelsen varetage håndhævelsesproceduren samt opgaven med at monitorere, hvorvidt offentlige myndigheder overholder de i loven fastsatte tilgængelighedskrav. Den foreslåede håndhævelsesprocedure, jf. udkastets § 8, består i, at Digitaliseringsstyrelsen fører tilsyn med overholdelse af tilgængelighedskravene, myndighedernes tilgængelighedserklæringer, samt hvorvidt den enkelte myndighed har været berettiget til at undlade at gøre indhold tilgængeligt.

Udkastets bestemmelser om tilgængelighedserklæringer, tilsyn og periodisk monitorering med afrapportering til Europa-Kommissionen vil medføre en øget opmærksomhed omkring tilgængelighedskravene samt offentlige myndigheders overholdelse af disse. Uanset dette, anser instituttet det for tvivlsomt, om den foreslåede håndhævelsesprocedure vil være tilstrækkelig til at sikre en effektiv håndhævelse samt en udbredt efterlevelse af tilgængelighedskravene.

Instituttet bemærker i den forbindelse, at Digitaliseringsstyrelsens eneste reaktionsmulighed ved manglende overholdelse af lovens krav er meddelelse af påbud. Efter udkastet til lovforslag er der således ikke nogen sanktionsmuligheder ved manglende efterlevelse af et påbud. Et sanktionssystem vil imidlertid kunne skabe et stærkt incitament for offentlige myndigheder til at overholde lovens krav – også forud for en eventuel tilsynssag.

Offentlige myndigheder i Danmark har været forpligtede til at anvende standarden for tilgængelige websteder WCAG 2.0 siden 1. januar 2008

som følge af aftalen mellem regeringen, KL og Danske Regioner om anvendelse af åbne standarder for software i det offentlige fra 2007. Der er med andre ord ikke noget nyt i de krav til tilgængelighed af websteder, der stilles i udkastet til lovforslag.

Til trods herfor viste en kortlægning af tilgængeligheden af offentlige myndigheders websteder fra 2012 foretaget af Digitaliseringsstyrelsen, at kun 6,8 % af de udvalgte websteder havde god tilgængelighed, mens 53,9 % havde en jævn tilgængelighed, 34,4 % havde mangelfuld tilgængelighed og 4,6 % af webstederne havde dårlig tilgængelighed.¹ Ved den forrige kortlægning i 2010 placerede de udvalgte websteder sig således, at 6,2 % havde god tilgængelighed, mens 42,0 % havde jævn tilgængelighed, 43,8 % havde mangelfuld tilgængelighed og 8,0 % havde dårlig tilgængelighed.²

Foruden udarbejdelse af disse kortlægningsundersøgelser har Digitaliseringsstyrelsen i de forgangne år ydet rådgivning og vejledning med henblik på at sikre offentlige myndigheders hjemmesiders overholdelse af den obligatoriske tilgængelighedsstandard, WCAG. Hertil kommer, at tilgængeligheden af offentlige myndigheders hjemmesider har været omfattet af Folketingets Ombudsmands arbejde med ligebehandling af personer med handicap.

I september 2017 udgav Institut for Menneskerettigheder resultaterne af en undersøgelse om digital kommunikation i kommunerne. Som led i undersøgelsen blev kommunerne spurgt, om deres hjemmeside lever op til de tilgængelighedskrav, der stilles i WCAG. Her svarede næsten 54 procent ja, godt 20 procent svarede nej og de resterende 26 procent svarede ved ikke.

Det er således nærliggende at antage, at der er behov for ikke alene regulering, vejledning og tilsyn, men også effektiv håndhævelse af eksisterende krav.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor, at der i udkastet til lovforslag indføres hjemmel til sanktionering af manglende efterlevelse af et påbud.

¹ Digitaliseringsstyrelsen (2012), Kortlægning af udvalgte hjemmesiders overholdelse af WCAG 2.0, tilgængelig på: <https://www.digst.dk/Digital-inklusion/It-tilgaengelighed/Analyser-undersogelser-og-kortlaegninger/Kortlaegning-af-tilgaengelighed/Rapporter>

² IT- og Telestyrelsen (2010), Kortlægning af udvalgte hjemmesiders overholdelse af WCAG 2.0, tilgængelig på: <https://www.digst.dk/Digital-inklusion/It-tilgaengelighed/Analyser-undersogelser-og-kortlaegninger/Kortlaegning-af-tilgaengelighed/Rapporter>

4.3. SKOLER OG DAGTILBUD SKAL IKKE KUNNE UNDTAGES FRA LOVENS ANVENDELSESOMRÅDE

Udkastet til lovforslag § 2, stk. 4, indeholder en bemyndigelsesbestemmelse, hvorefter ministeren for offentlig innovation kan fastsætte regler om at undtage skolers, børnehavers og vuggestuers websteder og mobilapplikationer fra lovens anvendelsesområde. Dette gælder dog ikke for indhold, der er forbundet med væsentlige administrative onlinefunktioner. Begrebet 'væsentlige administrative onlinefunktioner' er hentet fra direktivet. Det er i de specielle bemærkninger til § 2, stk. 4, anført, at der med væsentlige administrative onlinefunktioner blandt andet skal forstås den obligatoriske online skoleindskrivning, digital opskrivning til plads i daginstitution og tilsvarende digitale selvbetjeningsløsninger mv., som er væsentlige for alle borgere.

På baggrund af de angivne eksempler finder instituttet det tvivlsomt, om eksempelvis skolernes intranet og dagtilbudenes mobilapplikationer har karakter af væsentlige administrative onlinefunktioner. Som eksempler på sådanne systemer kan nævnes skolernes fællessystem SkoleIntra og daginstitutionssystemerne MitBarn og BørneIntra, som benyttes af flere kommuner.

Instituttet bemærker, at Finansministeriet ikke i bemærkningerne til udkastet til lovforslag har redegjort nærmere for, hvorfor ministeriet har fundet det relevant at foreslå den pågældende bemyndigelsesbestemmelse. Det er alene anført, at bestemmelsen er udarbejdet på baggrund af webtilgængelighedsdirektivets artikel 1, stk. 5.

Instituttet ser umiddelbart ingen grund til, at den kommende lov skal skabe mulighed for at undtage dele af skolerne og dagtilbuddenes fra kravet om tilgængelighed. Tværtimod er der efter instituttets opfattelse stærke hensyn som taler for, at dette ikke bør være tilfældet. For det første omfatter bemyndigelsesbestemmelsen en betydelig gruppe af offentlige myndigheder samt store samfundsområder, hvor der foregår en omfattende grad af kommunikation mellem borger og det offentlige – også på dagligt plan. For det andet kan der være tale om vigtig kommunikationsudveksling mellem skole/dagtilbud og forældre, også hvor det ikke drejer sig om indhold forbundet med en væsentlig administrativ onlinefunktion. Det kan eksempelvis være ind- og udtjekning, registrering af fravær og ferie, tilmelding til arrangementer og forældresamtaler samt formidling af information, der har betydning for barnets trivsel og kontakten mellem forældre og skole/dagtilbud i hverdagen.

Hertil kommer, at de tilgængelighedskrav til websteder, der følger af udkastet til lovforslag, allerede gælder for offentlige skolers,

børnehavers og vuggestuers websteder som følge af aftalen mellem regeringen, KL og Danske Regioner fra 2007 om anvendelse af obligatoriske åbne standarder for software i det offentlige. Denne aftale gælder for offentlige myndigheders websteder uden undtagelse. De regler, der vil kunne fastsættes i medfør af den af forslåede bestemmelse i udkastets § 2, stk. 4, vil således alene kunne undtage skoler og dagtilbud fra udkastets bestemmelser om tilgængelighedskrav til mobilapplikationer, tilgængelighedserklæring, monitorering og håndhævelse.

Instituttet skal ydermere bemærke, at det uden bemyndigelsesbestemmelsen i udkastets § 2, stk. 4, er muligt for skoler, børnehavers og vuggestuers hjemmesider og mobilapplikationer at blive undtaget fra lovens tilgængelighedskrav i medfør af bestemmelsen i udkastets § 4, stk. 2, hvorefter en offentlig myndighed kan undlade at overholde tilgængelighedskravene, såfremt myndigheden vurderer, at dette vil medføre en uforholdsmæssig stor byrde.

Hertil skal påpeges, at det efter instituttets opfattelse i mange tilfælde ikke vil være uforholdsmæssigt byrdefuldt for en skole, børnehave eller vuggestue at overholde tilgængelighedskravene til deres hjemmesider og mobilapplikationer, eftersom der ofte vil være tale om fællesoffentlige eller fælleskommunale systemer, eksempelvis således at skoler og dagtilbuds hjemmesider vil være undersider til kommunens hjemmeside. Den administrative byrde og omkostningen ved at sikre tilgængelighed vil derfor ikke ramme det enkelte dagtilbud eller skole, men derimod være en generel kommunal opgave.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler på den baggrund, at bemyndigelsesbestemmelsen i § 2, stk. 4, udgår af udkastet til lovforslag.

4.4. PLIGTEN TIL RIMELIG TILPASNING SKAL FREMHÆVES I UDKASTET

I lighed med tilgængelighedsforpligtelsen udgør pligten til at foretage tilpasning i rimeligt omfang en central del af den menneskeretlige beskyttelse, der specifikt er møntet på at sikre ligebehandling af personer med handicap.

Offentlige myndigheder i Danmark er forpligtede til at yde tilpasning i rimeligt omfang i kraft af handicapkonventionens artikel 5, stk. 3, og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.³ Endvidere gælder

³ For en nærmere redegørelse for pligten til rimelig tilpasning efter EMRK og handicapkonventionen se: Institut for Menneskerettigheder (2017), *Høring over udkast til lovforslag om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap*, 21. september 2017,

der efter lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.⁴ og det bagvedliggende EU-direktiv om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (beskæftigelsesdirektivet)⁵ en tilpasningsforpligtelse for arbejdsgivere.

Det er i betragtning nr. 38 til webtilgængelighedsdirektivet fremhævet, at såfremt de i direktivet fastsatte tilgængelighedskrav ikke finder anvendelse, vil pligten til at yde tilpasning i rimeligt omfang i overensstemmelse med FN's Handicapkonvention og anden relevant lovgivning fortsat finde anvendelse, og at sådanne tilpasninger bør foretages, hvor det er nødvendigt, navnlig på arbejdspladser og inden for uddannelsesområdet.

Hertil kommer, at pligten til at yde tilpasning i rimeligt omfang også må finde anvendelse, såfremt tilgængelighedskravene fastsat i direktivet og den kommende implementeringslov ikke er tilstrækkelige til at opfylde en persons specifikke kompensationsbehov i en konkret situation. Eksempler på rimelig tilpasning i forhold til offentlig digital kommunikation kunne være personlig hjælp til at tilgå hjemmesider, oprette brugerprofiler mv. Det kunne også være mulighed for at få informationer på anden måde end elektronisk, hvis en person med handicap anmoder herom, og det ikke vil være urimeligt byrdefuldt for den offentlige myndighed at tilvejebringe oplysningerne.

Henset til, at pligten til at foretage tilpasning i rimeligt omfang udgør en central del af den menneskeretlige beskyttelse mod diskrimination på grund af handicap, anbefaler Institut for Menneskerettigheder:

At det i bemærkningerne til udkastet til lovforslag i overensstemmelse med webtilgængelighedsdirektivet fremhæves, at offentlige myndigheder er forpligtede til at yde tilpasning i rimeligt omfang.

Med venlig hilsen

Nikolaj Nielsen

TEAMLEDER

tilgængelig på: <https://menneskeret.dk/hoeringssvar/forbud-forskelsbehandling-paa-grund-handicap>

⁴ Beskæftigelsesministeriet (2017), lovebkendtgørelse nr. 1001 af 24. august 2017 af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.

⁵ Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv