



DISKRIMINERINGSNEMNDA

Offentlig versjon

Sak 2023/186

A

Mot

B kommune

Vedtak av 6. mai 2024 fra Diskrimineringsnemnda, sammensatt av følgende medlemmer:

Bjørnar Borvik (nemndleder)

Kirsti Coward

Selma Ilyas

Postadresse	Telefon	E-post	Hjemmeside
Diskrimineringsnemnda Kaigaten 9 5015 Bergen	(+47) 909 33 125	post@diskrimineringsnemnda.no	www.diskrimineringsnemnda.no

Saken gjelder spørsmål om en kommune bryter plikten til universell utforming ved at flere publikumsrettede kommunale bygg mangler teleslynge.

Bakgrunn for saken

A er bosatt i B kommune. Han har nedsatt hørsel og er derfor avhengig av fungerende teleslynge for å oppfatte det som blir sagt på blant annet møter og arrangementer i kommunen, og for dialog med de som arbeider i resepsjonen i ulike publikumsrettede bygg.

B rådhus og C legesenter har ikke teleslynge/fungerende teleslynge.

Saken ble klaget inn for Diskrimineringsnemnda 26. februar 2023. Etter vanlig saksforberedelse ble saken behandlet i nemndas møte 25. april 2024 i Statens Hus i Bergen. Nemnda var satt med nemndleder Bjørnar Borvik og nemndmedlemmene Kirsti Coward og Selma Ilyas. Sekretariatet var representert ved Kristine F. Sandven (møteleder), Ingrid Teistung og Ruth J. Øijordsbakken.

Partenes argumenter

En kort oppsummering av argumentene til A:

B kommune bryter regelverket om universell utforming ved at flere publikumsrettede kommunale bygg mangler teleslynge eller fungerende teleslynge. I B rådhus mangler det teleslynge i kommunestyresalen, biblioteket og mottaksskranken. I kultursalen på rådhuset fungerer ikke den monterte teleslyngen. Det er heller ikke montert teleslynge i resepsjonen på C legesenter, som er et kommunalt legesenter.

På grunn av nedsatt hørsel blir A diskriminert som følge av manglende teleslynge. Det ikke tilrettelagt for at han og andre med nedsatt hørsel kan delta på møter og arrangementer i kommunen. Manglende teleslynger i mottaksskranken i rådhuset, biblioteket i rådhuset og i resepsjonen på C legesenter fører videre til at A ofte ikke oppfatter, eller misoppfatter, det som blir sagt.

Det skal ikke være nødvendig for høreapparatbrukere å sjekke i forkant av et besøk om et offentlig bygg i kommunen har teleslynge. Det er en selvfølge at det finnes teleslynge, at den fungerer, at den er godt merket, at teleslyngen testes jevnlig, og at utstyret vedlikeholdes.

B kommune har økonomisk evne til å installere og sette i stand teleslynger. I Økonomisk handlingsplan for 2023-2026 har kommunen budsjettet med kr 300 000 for å leie inn ekstern konsulent for å kartlegge behovet for teleslynge i 2023. I perioden 2023-2026 er det samtidig ikke avsatt midler til å kjøpe inn og installere nødvendig utstyr eller å sette i stand defekt utstyr. Når kommunen kan

leie inn konsulenter for kartlegging, må de også ha ressurser til å installere lovpålagt teleslyngeutstyr.

B kommune har i forbindelse med klagesaken opplyst at de innen utgangen av 2023 skulle montere teleslynge i kommunestyresalen, kultursalen og mottaksskranken på rådhuset. A har besøkt arrangementer i kommunestyresalen og kultursalen i 2024. Teleslyngene her fungerte ikke, og det er uklart om utstyret faktisk er montert. Det var heller ikke synlige tegn til at det var montert teleslynge i mottaksskranken.

En kort oppsummering av argumentene til B kommune

B kommune erkjenner og beklager at B rådhus ikke er godt nok tilrettelagt for mennesker med nedsatt hørsel.

Kommunen har inngått samarbeid med B Hørsel AS og Phonak for å få løst utfordringene. Konkret vil det innen utgangen av 2023 bli montert egnet utstyr i kommunestyresalen, kultursalen og i mottaksskranken på rådhuset.

Kommunen velger å starte med disse tre områdene hvor det er vurdert som mest nødvendig med teleslynge. Det er i disse områdene det er mest eksternt besøk. Hvis utstyret fungerer som antatt, kan det vurderes utvidet bruk av samme teknologi flere steder i kommunen. Dette systemet er mobilt og kan flyttes fra rom til rom etter behov.

Nemndas syn på saken

Nemnda har kommet til at B kommune diskriminerer A på grunn av manglende universell utforming, ved at flere publikumsrettede kommunale bygg mangler teleslynge.

Nemnda har videre pålagt kommunen å få på plass fungerende teleslynge innen 15. juni 2024. Nemnda har vedtatt tvangsmulkt med kroner 3 000 for det tilfellet at pålegget om retting ikke er gjennomført og dokumentert innen fristen.

Sakens rettslige utgangspunkt

Plikten til universell utforming av virksomheter rettet mot allmennheten følger av likestillings- og diskrimineringsloven § 17:

«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, 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.»

Det følger av gjeldende byggtekniske forskrift (TEK17) § 13-6 (4) at:

«I byggverk for publikum og arbeidsbygning skal det være lyd- og taleoverføringsutstyr, med mindre det kan dokumenteres at dette er unødvendig for å oppnå god taleforståelse. Inngangen til rom med forsterket lyd- og taleoverføring skal være tydelig merket.»

Tilsvarende bestemmelse fremkom av TEK10 § 13-10 (1).

Det følger videre av likestillings- og diskrimineringsloven § 12 første ledd at brudd på plikten til universell utforming regnes som diskriminering. Dette innebærer at plikten til universell utforming i § 17 er en presisering av det generelle diskrimineringsforbudet i § 6.

I bevisvurderingen gjelder det alminnelige beviskravet i sivile saker. Nemnda må legge til grunn det faktumet som etter en samlet vurdering av bevisene er mest sannsynlig, se for eksempel Høyesteretts dom i HR-2020-2476-A avsnitt 74 og 75.

Ved brudd på diskrimineringsregelverket kan nemnda pålegge retting og treffe vedtak om tvangsmulkt, jf. diskrimineringsombudsloven §§ 11 og 13.

Den konkrete vurderingen

Universell utforming

Det er på det rene at kommunens plikt til universell utforming gjelder lokalene på rådhuset (kommunestyresalen, kultursalen, biblioteket og mottakssranken) og legesenteret. Lokalene er rettet mot innbyggerne i kommunen og er en del av kommunens alminnelige funksjoner. Lokalene utgjør videre en hovedløsning for kommunen, jf. § 17 første og andre ledd.

Partene er enige om at kommunen, på klagetidspunktet, ikke hadde tilrettelagt for personer med nedsatt hørsel ved å installere teleslynge i de aktuelle lokalene. Spørsmålet for nemnda blir om kommunen med dette har brutt plikten til universell utforming.

Fra og med 2010 har de byggetekniske forskriftene til plan- og bygningsloven (TEK10 og TEK17) inneholdt følgende krav:

«I byggverk for publikum og arbeidsbygning skal det være lyd- og taleoverføringsutstyr, med mindre det kan dokumenteres at dette er unødvendig for å oppnå god taleforståelse. Inngangen til rom med forsterket lyd- og taleoverføring skal være tydelig merket.»

I forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven, Prop.81 L (2016-2017) side 323, kommenteres innholdet i plikten til universell utforming nærmere:

«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.»

Det fremgår videre av forarbeidene at:

«Universell utforming er en overordnet og fleksibel rettslig standard der innholdet i plikten endres, og skjerpes, over tid i takt med samfunnsutviklingen og den teknologiske utviklingen.»

For bygg fra før 2010 vil nemnda derfor se hen til de byggetekniske forskriftene som en veiledende norm ved fastsettelsen av hvilke krav til universell utforming som følger av § 17, jf. for eksempel nemndas sak 21/328.

I foreliggende sak legger også nemnda til grunn at det, uavhengig av byggenes alder, må ses hen til forskriftskravet. Kravet ble innført for hele 14 år siden, og installering av teleslynge krever bare innkjøp og montering av nødvendig teknisk utstyr. Det er ikke nødvendig for kommunen å bygge om lokalene for å sikre tilrettelegging av lokalene for A og andre personer med nedsatt hørsel.

Nemnda viser til at manglende teleslynge blant annet medfører at åpne kommunestyremøter, folkemøter, informasjonsmøter, høringer og kulturelle

forestillinger i B kommune ikke er tilgjengelige for A. Manglende tiltak fra kommunens side gjør det vanskelig eller umulig for personer med nedsatt hørsel å delta i politikk og kulturliv på lik linje med andre. Nemnda ser alvorlig på dette. Retten til tilgang på informasjon inngår som en sentral del av ytringsfriheten. Manglende teleslynge vanskeliggjør også dialogen med de ansatte i mottakssranken og biblioteket på rådhuset og legesenteret.

Når det som her er tale om publikumsrettede kommunale bygg som er viktige fellesskapsarenaer for innbyggerne i kommunen og en viktig del av kommunens servicetilbud, mener nemnda at det ikke er tvilsomt at B kommune har brutt plikten til universell utforming.

Nemnda har vurdert unntaksbestemmelsen i § 17 tredje ledd og har kommet til at den ikke kommer til anvendelse. Kommunen har informert om planer for å installere teleslynge, og det er ikke påberopt at dette arbeidet vil være uforholdsmessig byrdefullt. Nemnda har heller ikke annen informasjon som taler for det. Installering av teleslynge er et viktig tiltak for å fjerne barrierer for personer med nedsatt hørsel og kostnaden ved tilretteleggingen er relativt lav.

Det fremgår av tilsvaret 10. november 2023 at B kommune vil installere teleslyngeutstyr i kommunestyresalen, kultursalen og i mottakssranken på rådhuset innen utgangen av 2023. Nemnda har i perioden fra slutten av november 2023 og fram til nemndsmøtet rettet flere henvendelser til kommunen, blant annet med sikte på å bringe klarhet i om teleslyngeutstyret er installert. Kommunen har ikke besvart noen av disse henvendelsene. Nemnda legger derfor til grunn at det ikke er sannsynliggjort eller dokumentert at utstyret er installert.

På bakgrunn av informasjon fra A om besøk på rådhuset i 2024 legger nemnda til grunn at det mest sannsynlig fortsatt mangler fungerende teleslynge her.

Kommunen har ikke anført at de har installert teleslynge i de øvrige lokalene som er omfattet av klagen.

Brudd på plikten til universell utforming etter § 17 regnes som diskriminering, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 12 første ledd.

Nemndas konklusjon er etter dette at B kommune diskriminerer A på grunn av manglende universell utforming.

Pålegg om retting

Ved brudd på diskrimineringsregelverket kan nemnda gi pålegg om retting, jf. diskrimineringsombudsloven § 11 andre ledd:

«Nemnda kan med unntak av i saker som nevnt i § 1 fjerde ledd og med de unntak som følger av §§ 14 og 15, pålegge stansing, retting og andre tiltak som er nødvendige for å sikre at diskriminering, trakassering, instruks eller gjengjeldelse opphører, og for å hindre gjentakelse. Nemnda kan sette en frist for oppfyllelse av pålegget.»

Det følger av diskrimineringsombudslovens forarbeider at nemnda må foreta en konkret vurdering av om pålegget utgjør en forholdsmessig reaksjon, jf. Prop. 80 L (2016-2017) side 105.

B kommune ble 5. april 2024 varslet om mulig pålegg om retting og tvangsmulkt, og ble oppfordret til å gi sine kommentarer til dette. Nemnda har ikke mottatt svar fra kommunen.

Nemnda mener at et pålegg om retting er en nødvendig og forholdsmessig reaksjon i dette tilfellet. Kommunens lokaler har over lengre tid ikke vært universelt utformet, uten at forholdene har blitt rettet opp av kommunen. Det tilsier at et pålegg om retting fra nemnda er nødvendig for å sikre etterlevelse av plikten til universell utforming. I samme retning trekker det at installering av teleslynge er et svært viktig tiltak for å sikre at personer med nedsatt hørsel kan delta på arrangementer og benytte kommunes servicetilbud på lik linje med andre. Nemnda har ikke opplysninger som tilsier at det vil bli tyngende for kommunen å oppfylle et pålegg om retting. Kostnadene til retting er i dette tilfellet relativt lave. Nemnda har også lagt vekt på at B kommune i en lang periode har hatt anledning til å opplyse nemnda om status for arbeidet med installering av teleslynge i de aktuelle lokalene, uten at denne muligheten er benyttet. Det er derfor nemndas vurdering at det er nødvendig å gi et pålegg om retting i saken for å sikre at diskrimineringen opphører.

Nemnda pålegger B kommune å få på plass fungerende teleslynge i kommunestyresalen, kultursalen, mottaksskranken og biblioteket på B rådhus og i resepsjonen på C legesenter.

Frist for retting settes til 15. juni 2024. Ved vurderingen av fristens lengde har nemnda sett hen til kommunens egne opplysninger om planer for å installere teleslynge innen utgangen av 2023. Nemnda bemerker videre at det ikke er tidkrevende å kjøpe inn og montere teleslyngene, og at kommunen allerede har hatt god tid til å gjennomføre dette. Kommunen har for øvrig ikke kommentert nemndas forhåndsvarsel der det ble opplyst at nemnda ville gi en frist for etterlevelse av et eventuelt pålegg.

B kommune må innen 15. juni 2024 sende inn dokumentasjon til nemnda som viser at pålegget er oppfylt.

Tvangsmulkt

For å sikre at nemndas pålegg om retting gjennomføres, kan nemnda treffe vedtak om tvangsmulkt, jf. diskrimineringsombudsloven § 13 første ledd:

«Nemnda kan treffe vedtak om tvangsmulkt for å sikre gjennomføring av pålegg etter § 11 dersom fristen for å etterkomme pålegget oversittes. (...) Tvangsmulkt fastsettes som engangstvangsmulkt eller løpende dagmulkt. Tvangsmulkten begynner å løpe dersom frist for å etterkomme pålegget oversittes, og den skal løpe fram til pålegget er oppfylt.»

Etterfølgende beslutning om illeggelse av tvangsmulkt kan treffes av nemndlederen, jf. § 13 andre ledd.

Nemnda mener at tvangsmulkt er et egnet og ikke uforholdsmessig virkemiddel for å sikre at diskrimineringen opphører. Nemnda fatter derfor slikt vedtak. Nemnda har i vurderingen særlig vektlagt viktigheten av at pålegget oppfylles, og at kommunen har hatt god tid til å gjennomføre nødvendige tiltak.

Tvangsmulkten fastsettes slik at dersom pålegget om retting ikke er gjennomført og dokumentert innen 15. juni 2024, kan nemndlederen beslutte at tvangsmulkt med 3 000 kroner per virkedag inklusive lørdag, begynner å løpe fra dette tidspunktet.

Nemnda mener det nevnte beløpet er egnet til å sikre at B kommune gis en klar oppfordring til å etterleve pålegget om retting så raskt som mulig. Kostnadene til retting er lave sett hen til kommunens økonomi. Tiltakene som skal gjennomføres, er videre av stor betydning for både A og andre personer med nedsatt hørsel i kommunen. Dette tilsier at det bør gis en løpende mulkt av en viss størrelse for å sikre rettidig etterlevelse.

Nemndas vedtak er enstemmig.

Diskrimineringsnemnda har fattet følgende vedtak:

1. B kommune diskriminerer A på grunn av manglende universell utforming.
2. B kommune pålegges å få på plass fungerende teleslynge i B rådhus og C legesenter. Frist for retting settes til 15. juni 2024.
3. For å sikre gjennomføringen av pålegget vedtar nemnda tvangsmulkt med kroner 3 000 per virkedag inklusive lørdag. Nemndleder kan beslutte at tvangsmulkten begynner å løpe når fristen er utløpt uten at retting har funnet sted.

Bjørnar Borvik
nemndleder

Kirsti Coward

Selma Ilyas

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.