



Utenriksdepartementet

Seksjon for menneskerettigheter, demokrati og likestilling

Oslo, 16. mai 2018

Vedrørende den periodiske høringen om menneskerettighetssituasjonen i Norge (2019)

Viser til Utenriksdepartementets invitasjon til det sivile samfunn om å komme med innspill til den periodiske høringen i FNs menneskerettighetsråd (2019), om menneskerettighetssituasjonen i Norge.

Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO) ønsker å gi noen innspill til høringen. Våre innspill bygger på det omfattende arbeidet SAFO har lagt ned, sammen med det sivile samfunn, for å rapportere på Konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD). SAFO ønsker å trekke frem noen artikler som vi mener er av stor viktighet og kommentere under.

Først vil vi understreke viktigheten av at Norge trekker sine tolkningserklæringer til artikkel 12, 14 og 25 i CRPD. Tilleggsprotokollen er ikke signert eller ratifisert.

Videre mener vi at det er helt avgjørende at CRPD blir tatt inn i menneskerettsloven. De fleste FN-konvensjonene som er ratifisert av Norge er gjennomført i norsk rett gjennom menneskerettsloven eller særlovgivning. CRPD er ikke tatt inn som en del av norsk lov. Dette medfører at det ved tolkning av norsk lov, der det er motstrid mellom norsk lov og konvensjonen, vil norsk lov gå foran.

Artikkel 9 Tilgjengelighet

Likestillings- og diskrimineringsloven hjemler en plikt til generell tilrettelegging, avgrenset til universell utforming av fysiske forhold: bygg og bygde uteområder, IKT

og transportmidler (unntatt skip og fly). Plikten omfatter kun virksomhet rettet mot allmennheten. Dette betyr blant annet at arbeidsplasser der allmennheten ikke har tilgang ikke er omfattet av plikten. I ny lov og forskrift om offentlige anskaffelser er plikten til å ta hensyn til universell utforming ved nye anskaffelser styrket, men bare for anskaffelser over EØS terskelverdi, jfr. forskrift § 15-2. Det gjelder også arbeidsplasser.

Likestillings- og diskrimineringsloven pålegger offentlige og private virksomheter en plikt til å arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming i virksomheten. Plikten gjelder både eksisterende infrastruktur og nykonstruksjon. Det er imidlertid ikke gitt tidsfrister for når eksisterende bygg og transportmidler skal være universelt utformet. Diskrimineringsnemnda kan påpeke manglende oppfølging av aktivitetsplikten, men ikke sanksjonere unnlattelse.

Forskriftsfestede tidsfrister var forutsatt i forarbeidene til loven, for å sikre at plikten kunne oppfylles i praksis. Prosessen med å gjøre eksisterende bygg og transportmidler universelt utformet går for sakte. Både incentiver til endringer og sanksjoner ved unnlattelse er for svake. Plikten til universell utforming gjelder ikke dersom den innebærer en uforholdsmessig byrde for virksomheten. Et rundskriv fra 2010 pålegger håndhever å vise varsomhet ved tolkning av "uforholdsmessig byrde". Manglende tidsfrister, manglende sanksjoner og innskrenkende fortolkning av loven utgjør en kraftig svekkelse av lovens effekt for å bygge ned funksjonshemmende barrierer. Dette er ikke i samsvar med lovens formål og forarbeider.

Evalueringen av Regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009–2013: «Norge universelt utformet 2025», viser om tiltak er gjennomført, men ikke om samfunnet har blitt mer tilgjengelig. Brukermedvirkning er lite berørt. I Regjeringens handlingsplan for universell utforming i perioden 2015-2019 ble den tidfestede visjonen om at Norge skal være universelt utformet innen 2025 fjernet og erstattet med en visjon om et samfunn der alle kan delta. Dette er mindre forpliktende. Handlingsplanen lister opp allerede eksisterende tiltak på viktige områder og mangler framtidige konkrete og målrettede tiltak på tvers av sektorene, med øremerkede bevilgninger.

Norge har ingen lov om generell tilrettelegging av informasjon, kommunikasjon eller elektroniske tjenester. Forskrift om universell utforming av IKT begrenses til å gjelde virksomheter som er rettet mot allmenheten, med unntak av utdanningssektoren. Forskriften er begrenset til å gjelde nettløsninger, herunder digitale læremidler og automater, og har unntak for forhåndsinnpilt synstolking eller mediealternativ og direkte teksting.

Kravene til tilgjengelighet (for eksempel snusirkel for rullestol i boliger og studentboliger) har blitt reversert i den siste byggtekniske forskriften fra 2017, TEK17.

Riksrevisjonen dokumenterte i 2009 dårlig tilgjengelighet til offentlige bygg, transport og uteområder for personer med syns-, hørsels- og bevegelseshemming, samt at brukerinvolveringen var for svak. Selv om sektoransvarsprinsippet ligger til grunn for gjennomføringen av politikken, mangler berørte departementer informasjon om status, utvikling og måloppnåelse. Det er i liten grad utviklet relevante indikatorer og

pålitelig statistikk. En kartlegging fra 2013 viser at bare sju prosent av alle offentlige bygg har tilgjengelig inngangsparti for bevegelsehemmede.

Etter påtrykk fra sivilsamfunnet satte Barne- og likestillingsdepartementet i 2008 i gang et arbeid for å utrede innføring av en utvidet plikt for å sikre tilgangen til varer, tjenester og informasjon i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Usikkerhet om kostnadene for private tilbydere førte til at forslaget ble lagt bort. Tiltak nevnt i punkt 67 i statens rapport sikrer ikke tilgang til varer, tjenester og informasjon for de som ikke kan bruke selvbetjeningstjenester. Heller ikke i arbeidet med ny felles likestillings- og diskrimineringslov ble tilgangen til varer og tjenester sikret.

Transportsektoren er bare delvis tilgjengelig, noe blant annet klagene til LDO og LDN synliggjør. Dette gjelder alle typer transportmidler, perronger og holdeplasser. Samferdselsdepartementet opplyser at i 2016 var 23 av 336 norske jernbanestasjoner universelt utformet, mens 98 stasjoner var tilgjengelige. Det mangler ledsagertjeneste ved de fleste jernbanestasjoner og andre trafikknutepunkt. Flere steder dekker ikke ledsagertjenesten overgangen mellom ulike transportmidler.

Ut over en standard for universell utforming av tjenester er det ikke laget veiledninger eller opplegg for opplæring av servicetilbydere.

Artikkel 12 Likhet for loven

Vergemålsloven bryter med artikkel 12. Vergemålsloven gir myndighetene mulighet for å frata en person helt eller delvis rettslig handleevne. Det innebærer at vergemålsloven fortsatt åpner for «substitute decision-making». Et beslutningsstøttesystem, «supported decision-making» er ikke på plass. Opplæring i beslutningsstøttesystemer og CRPD er ikke prioritert og igangsatt.

Vergemålsloven hjemler fratakelse av rettslig handleevne blant annet på grunn av funksjonsnedsettelse som utviklingshemming og psykososial funksjonsnedsettelse.

Vergeoppdrag har ofte en generell utforming. Når vergens mandat ikke er spesifisert, er de verken forholdsmessige eller tilpassede. En vurdering av om det er nødvendig med vergemål blir ofte ikke gjennomført. Dette svekker rettssikkerheten for den som har verge.

Mennesker med utviklingshemning fratras ofte sin samtykkekompetanse til å bestemme om det skal oppnevnes verge, hvem som skal oppnevnes og hva vergen skal oppnevnes for. Dette gjelder også en rekke andre avgjørelser i eget liv. Noe som medfører at de i praksis mister sin rettslige handleevne uten at det foreligger en formell avgjørelse som kan overprøves. Beslutningen om en person har samtykkekompetanse eller ikke, tas ofte av myndigheter som aldri har møtt personen det gjelder.

Faste verger kan ha opptil 100 vergeoppdrag, ofte uten å møte personene. Denne praksisen kan vanskelig oppfylle konvensjonens krav til å få støtte på grunnlag av egen vilje og preferanser. Det finnes konkrete og dokumenterbare eksempler fra organisasjonene hvor faste verger lager samværsavtaler mellom personen og pårørende, omadresserer post, godkjenner regulering av telefonbruk, i strid med

oppnevningen. Eksemplene viser at verger går utenfor sitt mandat og regulerer områder i enkeltpersoners liv som bryter med grunnleggende menneskerettigheter.

Etter steriliseringsloven kan en verge søke om sterilisering på vegne av en person som har «en så alvorlig sinnslidelse eller psykisk utviklingshemning eller psykisk svekkelse at vedkommende ikke har evne til å ta standpunkt til inngrepet». Vergen kan ifølge abortloven sette fram begjæring om svangerskapsavbrudd når kvinnen er alvorlig sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet i betydelig grad. Personer med verge er avhengig av vergens samtykke for å inngå ekteskap dersom det faller inn under vergens mandat.

Vergemålsreformen har ikke forbedret rettsikkerheten og forholdene til personer som trenger støtte til å utøve sin rettslige handleevne. Det er svært ulik oppfølging av og lite kontroll av verger. Det finnes ikke systematisk informasjon om hvor lang tid vergene oppnevnes for og hvem vergene er.

Artikkel 14 Frihet og personlig sikkerhet

Bruk av tvang er tillatt etter pasient- og brukerrettighetslovens kapittel 4A for å gi helsehjelp til personer som er vurdert til ikke å ha samtykkekompetanse og etter kapittel 9 i helse- og omsorgstjenesteloven mot personer med utviklingshemning.

Til tross for at formålet med helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 er å unngå tvang og makt, er det indikasjoner på at det har skjedd en kraftig økning i tvangsbruk. I følge Helsetilsynet var det 179 personer med vedtak om bruk av tvang og makt i 2000. Det totale antallet personer som hadde vedtak etter helse- og omsorgstjenesteloven var på en gitt dato i 2014, 2001 personer. I 2016 hadde antallet økt til 2261 personer ifølge Helsetilsynet. I tillegg kommer et ukjent antall personer med utviklingshemning som har tvangsvedtak etter pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 4A, Det anslås at ca. 25 % av alle utviklingshemmede som tar imot kommunale tjenester vil ha opplevd tvang i løpet av livet. Forskning på tvangsvedtak viser at et eventuelt behov for tvang ikke vurderes opp mot retten til selvbestemmelse.

Eksempler viser at frihetsberøvelse og tvangstiltak mot utviklingshemmede fattes på tynt grunnlag. Hva som er et adekvat tvangstiltak, og kriterier for hva som skal utløse iverksetting av tiltak, er uklare. Forskning viser mangel på kompetansepersonell i kommunene, i strid med lovens krav til utdanning. Antall dispensasjoner fra utdanningskravene øker. Ansatte får ikke tilstrekkelig systematisk opplæring om tvang og makt og veiledning i de krav som helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 9 stiller. Rapporter fra tilsynsmyndighetene avdekker at personalet ikke har kompetanse til å kunne identifisere tvang og makt. Videre avdekkes blant annet uhjemlet, unødvendig og vilkårlig inngripende tvangsbruk, manglende systemer for å unngå tvang og for å registrere og rapportere tvangsbruk. Selv om ulovlig tvang avdekkes, kan situasjonen forbli uendret i årevis. Forholdet til CRPD vurderes ikke i forskning eller tilsynsrapporter.

70. Bruk av tvang eller fysisk refselse er forbudt i skolen, men det er mulig å gripe inn i voldshandlinger dersom det er nødvendig. En undersøkelse i Vestfold fylke viste at 73 prosent av lærerne hadde brukt ulovlig tvang. Omfanget av tvang i skolen er

beskrevet som betydelig i andre fylker uten at tilsvarende undersøkelser er gjennomført. Tvang begrunnes ofte med at eleven er utagerende eller representerer en fare for seg selv, andre elever eller ansatte. Det er eksempler på at skoler fører tvangsprotokoller. Kunnskapsdepartementet mener situasjonen løses tilfredsstillende lokalt. Et offentlig utvalg og Utdanningsdirektoratet har anbefalt å utrede behovet for rettslig grunnlag for bruk av tvang i grunnopplæringen, klargjøre gjeldende rett og rydde opp i praksis.

Artikkel 19 Retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet

Kommunenes plikt til å bistå funksjonshemmede med å skaffe egnet bolig er for svak. Husbankens støtteordninger for at funksjonshemmede skal kunne kjøpe og tilrettelegge egen bolig er forskriftsfestet, men finnes bare i noen kommuner. Praktiseringen er skjønnsmessig.

Funksjonshemmede er ikke sikret selvbestemmelse når det gjelder valg av boform og kommunene legger ofte føringer på hvor man må bo for å motta kommunale tjenester. På grunn av økonomiske incentiver, etableres store institusjonslignende bofelleskap for ulike grupper med behov for kommunale tjenester og ofte i nærheten av institusjoner for pleietrengende eldre.

Etter 2000 har bofelleskap vært den dominerende boformen blant utviklingshemmede. Andelen utviklingshemmede som bor i store bofelleskap, med fellesarealer og lokaler for dagaktivitetstilbud, øker.

Helse- og omsorgstjenesteloven stadfester at kommunen skal tilby tjenester for å sikre selvstendig liv aktivitet og deltakelse. Forvaltningen og tilståelsen av disse tjenestene varierer i stor grad på grunn av det kommunale selvstyret. Tilsyn fra 2016 har avdekket at assistanse til utviklingshemmede mange steder er utilstrekkelig, lite individuelt tilpasset og at ansatte hadde svak kompetanse.

Personlig assistanse fra kommunen kan organiseres som brukerstyrt personlig assistanse (BPA), det vil si assistanse organisert og ledet av den funksjonshemmede selv, eventuelt via en fungerende arbeidsleder. Retten til å velge slik organisering ble lovfestet i 2015, men fortsatt faller store grupper utenfor retten å velge brukerstyring av assistansen. Undersøkelser viser at kommunene ved tildeling av BPA legger mer vekt på assistanse til grunnleggende behov enn på den enkeltes assistansebehov til samfunnsdeltakelse i form av sosiale aktiviteter, arbeid og studier. Kommunene legger føringer for når, hvor og hvordan assistansen skal skje, samt hvem som kan gi assistanse. Muligheten til brukerstyring blir dermed for dårlig. Det er store ulikheter mellom kommuner i praktiseringen av ordningen. Funksjonshemmedes organisasjoner erfarer at det er mange som ikke tør å klage i frykt for et dårligere tilbud. Mange av de som klager får medhold av klageinstansen.

Artikkel 24 Utdanning

Opplæringsloven er god, men følges ofte ikke i praksis. Det er store kommunale forskjeller. Mange funksjonshemmede elever får ikke fullt læringsutbytte av undervisningen og får ikke delta i skolens aktiviteter på linje med andre elever. LDO

og Diskrimineringsnemndas saker innenfor utdanningssektoren viser blant annet manglende tilrettelegging og manglende inkludering.

Det er store forskjeller på kvaliteten på opplæringstilbudet mellom kommuner, i kommuner og i enkeltskoler.»

Alle barn i Norge har rett til å gå på nærskolen sin og være en del av et klassefelleskap. Det er imidlertid store forskjeller i hvordan flere kommuner forvalter lov og forskrift. Samtidig er nesten 80 prosent av norske skoler utilgjengelige for mange bevegelseshemmede. Da diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og ny plan- og bygningslov trådte i kraft i 2009 og 2010, skulle regjeringen følge opp med en forskrift med tidsfrister for universell utforming av skolebygg. Dette mangler fortsatt. Et veikart for universell utforming av skoler er under utarbeiding, men er mindre forpliktende, og dekker ikke videregående skoler.

Funksjonshemmede barn og unge får ofte opplæring på andre steder enn andre elever. Tall fra skoleåret 2016/2017 viser at 7,8 prosent av elevene i grunnskolen fikk spesialundervisning og 68 prosent av disse var gutter. Omfang av spesialundervisning øker med alder og skoletrinn. Over 60 prosent av elevene som mottar spesialundervisning får det meste av spesialundervisningen i grupper eller alene med assistent eller lærer. Elever med generelle lærevansker tilbringer mye tid utenfor klassen. I en undersøkelse gjort blant elever med fysiske funksjonshemninger, hovedsakelig cerebral parese og ryggmargsbrokk, tok 43 prosent del i klasseromsundervisningen på lik linje med andre barn. 20 prosent av dem gikk på nærskole, men var i klassen mindre enn halvparten av tiden. En studie foretatt i 36 kommuner viser at 33 prosent av disse kommunene har forsterkede enheter på barnetrinnet og 45 prosent på ungdomstrinnet. Det innebærer en høy grad av segregering. Antall elever i fast avdeling for spesialundervisning holder seg stabilt over tid. Segregering øker jo høyere opp i klassene man kommer, ved at flere elever har segregerte løsninger i videregående skole enn i ungdomsskolen. En spørreundersøkelse for videregående skoler avdekker at spesialundervisningen i videregående skole i all hovedsak skjer utenfor ordinære klasser. Elever med utviklingshemming er i liten grad sammen med andre elever i undervisningstimer i videregående skole. Det er ofte ikke samsvar mellom det utdanningsprogrammet de tilhører og det tilbudet de får. De tilhører et spesielt tilrettelagt tilbud med særlig vekt på arbeidstrening eller hverdagsliv-/botrening. Opplæring i sosial kompetanse rangeres høyere enn grunnleggende ferdigheter og faglig kunnskap.

Riksrevisjonens rapport om spesialundervisning i grunnskolen viser brudd på opplæringsloven i kommunene. Saksbehandlingstiden i PP-tjenesten er for lang. Enkeltvedtak beskriver i liten grad innholdet i, organiseringen av eller omfanget av hvilket opplæringstilbud skolen skal gi. Undersøkelsen viser betydelige svakheter i kommunenes saksbehandling ved vurdering av behovet for spesialundervisning og ved tildeling, planlegging og oppfølging av spesialundervisningen. En tilsynsrapport om videregående skoler i Rogaland fylke i 2014 viser samme resultat.

Kvaliteten på spesialundervisningen varierer. I følge tall fra 2014 gis 30 prosent av spesialundervisning av ufaglærte assistenter. Halvparten av spesialundervisningen

gjennomføres av assistenter. Utviklingshemmede undervises ofte av ufaglærte. (Stryk siste setning?)

En rapport fra Barneombudet slår fast at mange elever opplever å bli undervist av lærere som mangler nødvendig spesialpedagogisk kompetanse, blir møtt av en skolehverdag preget av utrygghet, utestenging og tvang, og verken blir hørt eller får medvirke i egen opplæring.

Forskning viser at barn med fysiske funksjonsnedsettelse har større grad av mistriksel på skolen og svakere skoleprestasjoner enn et tilfeldig utvalg andre barn. To av tre svaksynte barn, og en av fire hørselshemmede barn, opplever å bli mobbet på skolen.

Døvblinde, døve og hørselshemmede elevers rett til opplæring i og på tegnspråk oppfylles sjelden i praksis. Det gjør heller ikke talespråklige hørsels-hemmedes rett til spesialundervisning, spesialpedagogiske tiltak og tilrettelegging. Døve og hørselshemmede foreldre hindres i kommunikasjon mellom hjem og skolen på grunn av begrenset tolketjeneste.

Undervisning av døvblinde, blinde og svaksynte er preget av segregering. Pensum og faglitteratur er dårlig tilrettelagt. Synshemmede barn har ikke krav på å få den samme pensumlitteratur som medelevene og får ikke læremidler i tide til skolestart. Seende foreldre har ingen rett til opplæring i braille.

Utviklingshemmede elever som får spesialundervisning har sjelden lærebøker, fordi spesialundervisning ikke er koblet til læreplanen og kjernepensum ikke finnes på et språk som er forståelig for eleven.

Behov for mer kompetanse i barnehagelærer- og lærerutdanningen er dokumentert. Elever skal hovedsakelig ivaretas gjennom tilpasset opplæring, men lærerutdanningen har i liten grad fokus på hvordan lærere skal iverksette en inkluderende og tilpasset opplæring. De faglige virkemidlene for tilpasset opplæring er ikke del av rammeplanene for lærerutdanningen. Spesialpedagogiske tiltak er bare tema på de spesialpedagogiske fagutdanningene.

Blant funksjonshemmede har en nesten dobbelt så høy andel (45 prosent) grunnskoleutdanning som sin høyeste utdanning sammenlignet med nivået i befolkningen ellers (29 prosent). Det er i grupper med bevegelseshemming og psykisk sykdom at andelen med bare grunnskoleutdanning er høyest.

Funksjonshemmede fullfører i mindre grad enn andre videregående opplæring. Blant elever med fysiske funksjonsnedsettelse, fullfører ikke 64 prosent videregående opplæring, mot bare 17 prosent i befolkningen for øvrig. De fratras dermed muligheten til yrkesrettet opplæring og høyere utdanning.

Mange elever med behov for spesialundervisning på videregående skole får ikke karakter eller de får fritak for fag på bakgrunn av diagnose, og dermed ikke karakter for dette faget. Dermed får disse elevene et begrenset eller ingen vitnemål. Uten vitnemål vil opptak til universitet og høyskole basere seg på institusjonens skjønn. Mange blir dermed utestengt fra høyere utdanning. Krav om to fremmedspråk for å få vitnemål på studiespesialiserende linjer gjør at elever med dysleksi ikke oppnår

studiekompetanse og dermed utestenges fra høyere utdanning. Dette er i strid med diskrimineringsloven. De fleste elever med utviklingshemning er fritatt fra karakterer og blir utelukket fra høyere utdanning. Andre ordninger som kunne gitt muligheter for formell utdannelse, eksempelvis lærekandidatordningen, er lite brukt.

Funksjonshemmede studenter møter fysiske hindringer i studiehverdagen. Det er behov for mer kunnskap om omfanget av dette. Det er en betraktelig lavere andel funksjonshemmede som tar høyere utdanning enn befolkningen for øvrig. I 2015 oppga 21 % av personer med nedsatt funksjonsevne i alderen 25-44 år at de hadde minst ett år høyere utdanning. Blant befolkningen generelt var andelen på 45 prosent. Opptakskrav til ulike utdanninger som fengsel, politi og forsvaret gir ikke den enkelte en individuell vurdering av egne ferdigheter, men utestenger basert på diagnose.

Med vennlig hilsen


Hedvig Ekberg

SAFO representant i arbeidsgruppen for rapportering på CRPD, styremedlem i SAFO og generalsekretær i Norsk Forbund for Utviklingshemmede