

Til
Ekspertutvalget for inkorporering av CRPD

Saksbehandler: JS

Oslo, den 20. mars 2023

NOTAT –

Innspill til Ekspertutvalget som skal utrede inkorporering av CRPD i norsk lov

SAFO (Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner) viser til Ekspertutvalgets invitasjon til funksjonshemmedes organisasjoner om å gi innspill til utvalgets arbeid.

SAFO er en paraplyorganisasjon for Norges Handikapforbund (NHF), Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) og Foreningen Norges Døvblinde (FNDB). Vår felles visjon er likeverd og likestilling for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Organisasjonene samarbeider om å gjøre FN-konvensjonen om rettighetene for mennesker med nedsatt funksjonsevne til en realitet i Norge.

SAFO takker for anledningen til å gi innspill. SAFO er opptatt av at funksjonshemmede skal nyte gode av ALLE menneskerettigheter, på lik linje med andre. Vi velger imidlertid i dette notatet å trekke frem noen artikler spesielt knyttet til våre kjernesaker, trygg på at konvensjonen i sin helhet vil omtales av organisasjonene i fellesskap.

CRPD må inkorporeres i Menneskerettsloven

Ekspertutvalget har fått i oppdrag å beskrive de rettslige konsekvensene av inkorporasjon som måte å gjennomføre CRPD, sammenliknet med andre gjennomføringsmåter og **skal særskilt vurdere inkorporering i menneskerettsloven.**

På lik linje med det store flertallet av organisasjoner av funksjonshemmede, **understreker SAFO at CRPD må inkorporeres i Menneskerettsloven.** I dag er Barnekonvensjonen og kvinnekonvensjonen inkludert i Menneskerettsloven. Begrunnelsen fra departementet for valg av denne formen for inkorporering var i begge tilfellene:

- Norsk rett antas i hovedsak å oppfylle konvensjonens krav, men ved motstrid får konvensjonen forrang. Det styrker funksjonshemmedes rettsstilling ovenfor styresmaktene og gir den enkelte vern mot overgrep – et grunnleggende prinsipp i en moderne rettsstat og et demokrati.

- Det er den sterkeste signaleffekt både nasjonalt og internasjonalt, og viser at norske myndigheter tar konvensjonen på alvor
- Gjennom å inkludere konvensjonene i menneskerettsloven med forrang, sikrer man at likestilling og forbud mot diskriminering vil bli en sentral faktor i lovgivningsarbeid og forvaltning også i fremtiden.
- Det ivaretar hensynet til en helhetlig framstilling av rettighetene i norsk lov.

SAFO ser ingen grunn til at ikke også funksjonshemmede skal få nedfelt i klartekst, myndighetenes evne og vilje til å beskytte funksjonshemmedes menneskerettigheter i Norge.

Funksjonshemmedes menneskerettigheter har vært neglisjert i årtier. Elever med funksjonsnedsettelse ekskluderes fra ordinært klassefelleskap og erfarer utilfredsstillende undervisningskvalitet og undervisningspersonell uten nødvendig fagkompetanse. Funksjonshemmede institusjonaliseres i omsorgsghettoer mot sin vilje og opplever utilgjengelige fysiske omgivelser, manglende tilrettelegging og mangelfull assistanse. Funksjonsnedsettelse er i seg selv grunnlag både for tvang og for å frata personer sin rettslige handleevne.

Det kommunale selvstyret veier tungt i Norge, og funksjonshemmede har erfart at kommunene pr. i dag ikke tar funksjonshemmedes menneskerettigheter på alvor, godt anført av KS som prediker at funksjonshemmedes menneskerettigheter pr. i dag ikke er juridisk bindende.

I tillegg til ovenfor stående mener SAFO at følgende tilleggsmomenter er viktige for å sikre inkorporering i Menneskerettsloven:

- Menneskerettighetene vil i langt større grad måtte veie tungt i kommunalpolitikken
- Menneskerettighetene vil bli mer kjent og anerkjent i det norske samfunnet generelt, ikke bare i spesifikke menneskerettighetsmiljøer, men også blant politikere og medier.

Mangelfull lovgivning og praksis i strid med funksjonshemmedes menneskerettigheter

Nedenfor gjennomgår vi 4 av artiklene i CRPD (9, 12, 19 og 24). Vi påpeker i forhold til artikkel 9 og 12, hva vi mener er motstrid mellom norsk lovgivning og kravene som er nedfelt i CRPD. I tilknytning til artiklene 19 og 24 vurderer vi at lovgivningen i stor grad følger opp CRPD, men at det er kommunenes praktisering av lovverket som innebærer brudd på funksjonshemmedes menneskerettigheter.

Artikkel 9 – Tilgjengelighet

Tilgjengelighet i form at likeverdig tilgang til fysiske omgivelser og likeverdig tilgang til varer og tjenester er en absolutt forutsetning for likestilling og ikke diskriminering for funksjonshemmede. Konvensjonens artikkel 5 om «Likhhet og ikke-diskriminering» angir konvensjonens generelle diskrimineringsforbud og i artikkelen konkretiseres at «partene skal treffe alle hensiktsmessige tiltak

for å sikre rimelig tilrettelegging». Utilgjengelige skoler, arbeidsplasser, samferdsel, offentlige bygg, tjenester, IKT, medier o.a. er faktorer i samfunnet som konstant byr på utfordringer i funksjonshemmedes muligheter til å leve likestilt i pakt med sine menneskerettigheter.

Plikten til universell utforming reguleres i Diskriminerings- og Likestillingsloven. Kapittel 3 i loven (§§ 17 – 23) regulerer pliktene til universell utforming og tilrettelegging blant offentlige og private virksomheter rettet mot allmennheten. Alle forpliktelsene begrenses av såkalt «uforholdsmessig byrde» hvor bl.a. kostnader, virksomhetens ressurser og effekt av tiltakene skal vurderes og vurderingene kan brukes til å begrense eller totalt negligjere forpliktelsene.

«Det er tvilsomt om dette samsvarer med CRPD-komiteens forståelse av artikkel 9, som er at restriksjoner på tilgjengelighet ikke kan forsvares med en slik begrunnelse»¹

«The obligation to implement accessibility is unconditional, i.e. the entity obliged to provide accessibility may not excuse the omission to do so by referring to the burden of providing access for persons with disabilities²»

SAFO vil også minne om noen av CRPD-komiteens anbefalinger knyttet til tilgjengelighet fra rapporten av 7. mai 2019.

Komiteen anbefaler konvensjonsparten blant annet å «innføre forskrifter for å fastsette tidsfrister og konkrete tiltak med øremerket finansiering for universell utforming av eksisterende bygninger, som prioriterer grunnskoler og videregående skoler». Inkludering av alle i grunnskole og videregående skole er en helt nødvendig forutsetning for å bidra til et samfunn med fulle menneskerettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne. I dag skriver vi 2023. Uforholdsmessig byrde lever i beste velgående, og vi kan foreløpig skyte en hvit pil etter forskrifter med tidsfrister for universell utforming i grunnskolebygg og videregående skole bygg. Konvensjonsparten er forpliktet til å treffe alle hensiktsmessige tiltak. Funksjonshemmedes menneskerettigheter på området hindres av manglende kommunal prioritering, manglende nasjonale pålegg, manglende bevilgning av midler og en lovfestet mulighet til å omgå tilrettelegging og universell utforming med referanse til uforholdsmessig byrde.

Artikkel 12 – Likhet for loven

Artikkel 12 konkretiserer at en person med nedsatt funksjonsevne har rett til å overalt anerkjennes som en person i rettslig henseende, at vedkommende har rettslig handleevne på lik linje med andre, på alle livets områder, og at det skal treffes hensiktsmessige tiltak for å gi den støtte man trenger for å utøve sin rettslige handleevne.

Vergemålsloven nedfeller i lovens inngangsvilkår for vergemål at:

¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/4cd2cfa62feb424d9b62a662e2a13164/150728-utredning-om-konsekvenser-ved-tilslutning-til-crpd-protokollen.pdf> - side 42

² Committee on the Rights of Persons with Disabilities Eleventh session 31 March–11 April 2014 General comment No. 2 (2014) Article 9: Accessibility <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/033/13/PDF/G1403313.pdf?OpenElement> – side 8, 1. avsnitt

«Den som har fylt 18 år, og som på grunn av sinnslidelse, herunder demens, psykisk utviklingshemming, rusmiddelmissbruk, alvorlig spilleavhengighet eller alvorlig svekket helbred ikke er i stand til å ivareta sine interesser, kan settes under vergemål hvis det er behov for det».

Vår lovgivning nedfeller altså som inngangsvilkårene til «å sette under vergemål», blant annet sinnslidelse og psykisk utviklingshemming. Det vil si at minst to av de aktuelle inngangsvilkårene kan knyttes til funksjonsnedsettelse. I stedet for å fokusere på hvor vidt man er i stand til å ivareta sine egne interesser – er det den reduserte funksjonsevnen som står i fokus. Dette innebærer diskriminering og neglisjering av at rettslig handleevne er en menneskerettighet, også for funksjonshemmede.

Artikkel 19 – Leve og bo selvstendig

Artikkel 19 konkretiserer funksjonshemmedes rett til å leve og bo selvstendig, å velge bosted, hvor man vil bo, med hvem man vil bo, på lik linje med andre, uten å måtte bo i en bestemt boform. Lov- og regelverk regulerer kommunens plikt til å yte tjenester der man ønsker å bo. Lovverket regulerer også den enkeltes rett til individuell vurdering av tjenestebehov og retten til et likeverdig og selvstendig liv.

Kommunal praksis er imidlertid i mange sammenhenger en utfordring. Jakten på kostnadsbesparende tiltak bidrar til kommunale prosesser mot nye institusjoner. Det skjer i form av mest mulig samlokalisering av personer som på grunn av funksjonsnedsettelse har omfattende tjenestebehov. Tjenestemottakerne presses inn i bestemte boformer som til forveksling ligner tidligere tiders institusjoner. Manglende individuelle vurderinger av tjenestebehov, beboere som prisgis gruppetjenester og gruppeaktiviteter bidrar til manglende mulighet for likestilling og et selvstendig liv. Personalkabaler, vaktlister, fellestjenester og fellesaktiviteter styrer hverdagen til den enkelte beboer. Spisetider, fritidsaktiviteter, vennebesøk og livsførsel generelt styres ikke av de enkelte personene med nedsatt funksjonsevne, men av bofellesskapenes regler og personalorganisering.

Nasjonale føringer legger vekt på at boliger for personer med store behov for tjenester ikke skal legges til segregerte bomiljø, men gjennomføringen stopper når Husbanken godtar store bofellesskap i segregerte boområder. Husbanken kan ikke vise til absolutte krav i lovgivningen og mangler også nødvendige virkemidler for å tvinge kommunene på plass. Kommunene benytter anledningen til å levere tjenester i bulk uten individuelle vurderinger og beboerne prisgis ressursene på huset og fellesskapets standardiserte rammer. Statsforvalterne kan i enkeltsaker eller gjennom tilsyn påpeke kommunenes manglende oppfølging av lov, men har få virkemidler til å presse gjennom korrigerende handlinger. Enkeltmenneskene prisgis ressurskrevende individuelle rettsprosesser mot en motpart som rår over makt til å gjøre livet ennå mer utfordrende enn hva det allerede er. Tilbakemeldinger til organisasjonene viser stadig vekk hvordan de som er avhengige av omfattende kommunale tjenester skygger banen for konflikt med sine kommuner, i redsel for at situasjonen skal bli ennå vanskeligere.

Artikkel 24 – Inkluderende utdanning

Artikkel 24 nedfeller at elever med funksjonsnedsettelse skal ha tilgang til et inkluderende utdanningssystem på alle nivåer. Det innebærer at elevene primært skal være en del av et ordinært klassefellesskap og få undervisningen sammen med sine klassekamerater. CRD-komiteen poengterer i sine kommentarer at det kan innebære at hele systemet legges om, at det må gjøres større eller mindre endringer i innhold, undervisningsmetoder, tilnæringsmåter, strukturer og strategier siktemål for å overvinne barrierer og sørge for at alle får en undervisning der likeverd og deltakelse står i sentrum, i omgivelser som best ivaretar deres behov og preferanser.

Det betraktes ikke som inkludering i pakt med CRPD å plassere elever og studenter med nedsatt funksjonsevne i vanlige klasser uten samtidig å foreta strukturelle endringer, for eksempel i organisering, læreplaner og undervisnings- og læringsstrategier.

Det betraktes som segregering når **undervisningen** av elever og studenter med funksjonsnedsettelse **finner sted i egne lokaler** som er utformet eller brukt med sikte på å ta imot mennesker med en eller flere funksjonsnedsettelse, **adskilt fra andre uten funksjonsnedsettelse.**

Undersøkelser viser at praksis i Norge er at 10 % av funksjonshemmede segregeres i barnehagen, 30 % i barneskolen, 50 % i ungdomsskolen og hele 70 % plasseres i segregert undervisning i videregående skole³. Dette skjer på tross av at lovverket nedfeller krav til inkluderende opplæring for alle i grunnskolen og i videregående skole. Det er i den kommunale og fylkeskommunale praktiseringen det skorter. Foreldre og barna/ ungdommen trues med dårlig tilrettelegging/ manglende universell utforming i ordinær undervisning og ordinære skoler/ nærskoler og loves «gull og grønne skoger» i spesialløsningene. I mange tilfeller er situasjonen slett ikke «glitrende» i spesialløsningene. Elevene opplever lave ambisjoner på deres vegne, manglende fagkompetanse blant undervisningspersonalet og ender med langt dårligere kunnskapsnivå, til tider kritisk elendig nivå, enn hva som ville ha vært tilfelle med tilgang på god fagkompetanse og tilstrekkelig med ressurser i ordinær undervisning.

Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner - SAFO



Norges
Handikapforbund



Norsk Forbund for
Utviklingshemmede



³ [Funksjonshemmede unge faller mer og mer utenfor \(forskning.no\)](http://forskning.no)