

Kultur- og likestillingsdepartementet

Deres ref:
24/503

Vår ref: 2024/52586-2

Arkivkode: 1.13.1

Dato: 03.06.2024

Høringsuttalelse – utredning om inkorporering av FN-konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter

Innledende bemerkninger

Bufdir viser til Kultur- og likestillingsdepartementets høring av 5. mars 2024 med høringsfrist 5. juni 2024.

Høringen gjelder utredningen om inkorporering av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i norsk lov. Utvalgets flertall foreslår at konvensjonen inkorporeres i menneskerettsloven.

Kultur- og likestillingsdepartementet ber særlig om innspill til mulige konsekvenser av inkorporasjon av konvensjonen for kommunesektoren, jf. særlig utredningen del 1 kapittel 9 og 14. Det bes også om innspill til helse- og velferdslovgivning som bør avklares før en eventuell inkorporasjon, jf. utredningens del 1 kapittel 8, 10 og 14. Til sist ber departementet særlig om innspill om konsekvenser av konvensjonens anvendelse på Svalbard, ref. utredningens del 1 kapittel 11 og mindretallets generelle dissens i kapittel 14.

Denne høringsuttalelsen er utarbeidet av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Bufdir arbeider for en koordinert innsats for likestilling på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, og har en pådriverrolle for å samordne sektorenes innsats for et helhetlig resultat.

Bufdir ønsker innledningsvis å fremheve viktigheten av at en menneskerettslig forståelse av funksjonsnedsettelse legges til grunn. Utvalget peker på at lovgivning spiller en rolle når det gjelder overgangen fra en medisinsk til en menneskerettslig modell for funksjonshemming, men at modellene i praksis kommer til uttrykk gjennom hvordan lovgivningen virker sammen med holdninger, kunnskaper, verdier, eksisterende infrastruktur, mv. Bufdir støtter dette, og antar samtidig at en inkorporering av CRPD, som tydelig fremhever den menneskerettslige modellen, i menneskerettsloven, vil være et nødvendig steg for å endre samfunnets holdninger, kunnskap og praksis bort fra en medisinsk og omsorgsorientert forståelse av personer med funksjonsnedsettelse.

Bufdirs innspill til de enkelte forslagene

Inkorporering i menneskerettsloven

Bufdir er positiv til at arbeidet med inkorporering er igangsatt. Det vises til at FNs komité for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne i rapport til Norge av 7. mai 2019 uttrykte bekymring knyttet til at konvensjonen «*ikke er tatt inn i norsk rett ved inkorporasjon, og at det ikke foreligger noen overordnet strategi eller handlingsplan for å gjennomføre konvensjonen, med fremdriftsplan og budsjetter utarbeidet i samråd med funksjonshemmedes organisasjoner*».

Bufdir tiltrer flertallets anbefaling om å inkorporere CRPD i menneskerettsloven. Utvalgets flertall legger til grunn at offentlige myndigheter allerede har en juridisk plikt til å respektere og sikre konvensjonens bestemmelser i sin praksis. Å inkorporere konvensjonen kan likevel ha betydning ved at konvensjonen får økt synlighet og politisk tyngde.

Som utvalgets flertall fremhever, vil inkorporering i menneskerettsloven gi konvensjonen en politisk og rettslig status på linje med andre av FNs kjernekonvensjoner om menneskerettighetene. En gjennomføring i menneskerettsloven vil sikre konvensjonens gjennomslagskraft i norsk rett i størst mulig grad. Som vi vil belyse i dette høringssvaret er det å sikre faktisk gjennomføring svært viktig for likestilling av personer med funksjonsnedsettelse i Norge.

Behovet for fortsatt arbeid med gjennomføring av CRPD gjennom lovgivning og andre tiltak

Utvalget påpeker at tiltak som økonomiske støtteordninger, informasjon, statistikk, forskning, opplæring osv., er viktige for å gjennomføre konvensjonen. Utvalgets mandat omfatter ikke å gå nærmere inn på slike tiltak. Direktoratet vil i likhet med utvalget understreke at det også er viktig med andre tiltak enn inkorporasjon for å sørge for at konvensjonens krav etterleves i praksis.

Forskning og statistikk synliggjør behovet for økt innsats for rettighetene til personer med funksjonsnedsettelse.

Forskning indikerer at personer med funksjonsnedsettelse er mer utsatt for vold og overgrep enn andre i befolkningen.¹ Det er generelt få studier fra Norge som har undersøkt forekomst av, og risikofaktorer for vold og seksuelle overgrep mot personer med funksjonsnedsettelse. Studier viser likevel at personer med funksjonsnedsettelse har opp mot tre ganger så høy risiko for å bli utsatt for vold og overgrep, sammenlignet med den øvrige befolkningen. Et fellestrekk i mye av forskningen vider at personer med funksjonsnedsettelse i større grad er utsatt for seksuelle overgrep enn befolkningen generelt.² Forskning tyder på at kvinner med funksjonsnedsettelse oftere utsettes for vold enn kvinner uten funksjonsnedsettelse, at risikoen for jenter øker med alderen og at overgrepene er av grovere karakter. I tillegg viser tidligere studier at kvinner med funksjonsnedsettelse er mer utsatt for overgrep enn kvinner uten funksjonsnedsettelse når de inkluderer erfaringer fra pleie- og omsorgssituasjoner.³ Samtidig har tjenestetilbudet for personer med funksjonsnedsettelse som er utsatt for vold og overgrep betydelige mangler.

SSBs levekårsundersøkelse om arbeidsmiljø fra 2016 viser at personer med funksjonsnedsettelse gjennomgående oppgir at de i større grad er utsatt for trusler, vold eller trakassering på arbeidsplassen, enn hva tilfellet er for befolkningen som helhet.⁴ Nordlandsforskning gjennomførte i 2016 en

¹ <https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/funksjonsnedsettelse/vold-overgrep> (Byrne 2018; Gundersen og Vislie 2019)

² <https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/funksjonsnedsettelse/vold-overgrep> (Grøvdal 2013; Brunes og Heir 2018)

³ <https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/funksjonsnedsettelse/vold-overgrep> (Grøvdal 2013; Olsvik 2010)

⁴ SSB 2016 (<https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/funksjonsnedsettelse/vold-overgrep>)

spørreundersøkelse om hvilke erfaringer personer med funksjonsnedsettelse har med hatefulle ytringer.⁵ Funnene viser at 32 prosent av respondentene rapporterte at de hadde vært utsatt for minst ett tilfelle av hatefulle ytringer i løpet av de siste 12 månedene, og 58 prosent har opplevd trakasserende ytringer om seg selv eller sin funksjonsnedsettelse. Samtidig viser en undersøkelse av befolkningens holdninger til likestilling, diskriminering og hatprat på tvers av diskrimineringsgrunnlagene i Likestillings- og diskrimineringsloven, at personer med funksjonsnedsettelse er blant gruppene som færrest tror blir utsatt for hatefulle ytringer.⁶

Av kunnskapsoversikten Bufdir har utarbeidet fremkommer det videre at personer med funksjonsnedsettelse ofte fremstilles på stereotypiske måter i media.⁷ I en studie om erfaringer med hatytringer blant personer med funksjonsnedsettelse, svarer om lag halvparten av respondentene at de opplever at funksjonsnedsettelse av og til eller ofte omtales i media eller internett på en stygg eller krenkende måte.⁸

Informasjonen over tyder på at det foreligger mangler knyttet til etterlevelse av konvensjonens mål og forpliktelser. Som utvalget påpeker kan det i enkelte tilfeller være tale om strukturell diskriminering, som ikke nødvendigvis rammes av norsk diskrimineringsvern, men som staten like fullt plikter å sette i verk tiltak mot.

Dette underbygger behovet for synliggjøring av konvensjonen, noe som på best mulig vis gjøres gjennom inkorporering i menneskerettsloven, i tillegg til behov for iverksettelse av andre tiltak for å sørge for etterlevelse av konvensjonsforpliktelsene.

En forutsetning for implementering av CRPD lokalt er kunnskap om rettighetene. Dette omfatter både kunnskap hos myndighetsansatte, samt kunnskap blant innbyggere om hvilke rettigheter de har og hvordan gjøre krav på dem. Det er mange måter en kan styrke bevisstheten om CRPD i kommuner og andre offentlige myndigheter. For bedre gjennomføring av menneskerettigheter generelt nevner NIM i rapporten «Kommuner og menneskerettigheter» til bevisstgjøring og kompetanse, lederforankring og ansvarliggjøring, implementering i kommunens planverk, handlingsplaner, kartlegging, rapportering og kontroll, tilstrekkelige ressurser, koordinering, samarbeid og oppfølging.»⁹

Bufdir fikk i 2019 fikk i oppdrag av Kultur- og likestillingsdepartementet å øke kunnskapen om konvensjonen i kommunene. Prosjektet gjennomføres i samarbeid med statsforvalterne. Innsikt om kommunene ervervet gjennom prosjektet tyder på at kunnskapen om CRPD er varierende. Dette støttes blant annet av en undersøkelse fra NIM som viser at kunnskapen om menneskerettigheter, herunder CRPD, varierer i kommunene.¹⁰ Dette synliggjør et behov for fortsatt fokus på kunnskapsheving om konvensjonen.

Samordning og koordinering på tvers av forvaltningen være ressurskrevende, men er viktig for å oppnå resultater. Det kan være behov for å videreutvikle samarbeidet mellom departementene og direktoratene, for eksempel gjennom å se på nåværende samarbeidsstrukturer og samordning gjennom likelydende

⁵ Olsen mfl. 2016 jf. Bufdir.no

⁶ Tyldum 2019 jf. Bufdir.no

⁷ <https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/funksjonsnedsettelse/diskriminering-holdninger#section-531> (Eide mfl. 2014, Eide 2012)

⁸ Olsen m.fl. 2016, <https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/funksjonsnedsettelse/ytringsfrihet-demokratisk-deltakelse>

⁹ <https://www.nhri.no/rapport/kommuner/?showall=true>

¹⁰ <https://www.nhri.no/rapport/kommuner/?showall=true#7-hvordan-styrke-gjennomforingen-av-menneskerettighetene-i-byer-og-kommuner>

oppdragsbrev. Tilsvarende har statsforvalteren en viktig samordningsfunksjon ut mot kommunene. Deres oppdrag kan støttes av at oppdrag i respektive tildelingsbrev kommer i fellesskap fra berørte departement.

Bufdir ønsker særlig å fremheve betydningen av samordning for å bedre levekårene til og sikre rettighetene for barn og unge med funksjonsnedsettelse. Mer samordnede tjenester kan bidra til en enklere hverdag og økt samfunnsdeltakelse for barn og unge med funksjonsnedsettelse og deres familier. Bufdir vurderer at det er viktig å bruke etatssamarbeidet for å løfte situasjonen for barn og unge med funksjonsnedsettelser, og dere familier.

Likeledes er kunnskap om den faktiske situasjonen viktig for å overvåke etterlevelsen av forpliktelsene etter CRPD. Basert på statistikk og forskning om likestilling og levekår har Bufdir identifisert en rekke områder hvor det er behov for å innhente ytterligere statistikk og forskning.¹¹ Som for eksempel om levekår knyttet til spesifikke funksjonsnedsettelser og sammensatt diskriminering. Bufdir ser også behov for å sikre at funksjonsnedsettelse og funksjonshemming er riktig definert, i tråd med CRPD, i offentlig statistikk.

Bufdir slutter seg derfor til utvalgets vurdering om betydningen av andre tiltak som vil kunne styrke CRPDs stilling i norsk rett.

Konsekvenser av inkorporering for kommunesektoren

Spørsmålet om grensene for det kommunale selvstyret kommer ifølge utvalget særlig på spissen når det gjelder personer med funksjonsnedsettelse sin rett til å delta i samfunnet med de samme valgmulighetene som andre. Utvalgets flertall vurderer at inkorporering ikke vil gi utvidede forpliktelser for kommunene ut over det som allerede ligger i nasjonalt lovverk og de forpliktelser som følger av CRPD i dag. Bufdir støtter flertallets syn. Som påpekt av utvalget er Norge allerede bundet av konvensjonens krav som følge av ratifisering.

Flertallet peker imidlertid på at inkorporering vil kunne føre til at konvensjonen får større gjennomslagskraft i de konkrete vurderingene av hva slags tjenester som skal tilbys, slik at personer med funksjonsnedsettelse sin selvbestemmelse i praksis blir tillagt større vekt. Dette vil ifølge utvalget kunne få konsekvenser for kommunenes skjønnsutøvelse. Slik Bufdir ser det, er det ønskelig at CRPD får rettmessig gjennomslagskraft i norsk rett, slik at personer med funksjonsnedsettelse får sine rettigheter oppfylt i praksis.

Som beskrevet over tyder CRPD-prosjektet og dialog med statsforvalterembetene på at kommunene er usikre på i hvilken grad og på hvilken måte de er bundet av CRPD. Dette er egnet til å bidra til forskjellig praktisering av konvensjonens rettigheter som følge av ulike tolkninger av deres rekkevidde. FN har flere ganger kritisert Norge for kommunale forskjeller i ivaretagelse av grunnleggende rettigheter for personer med funksjonsnedsettelse.

Betydning for helse- og velferdslovgivningen

Utvalget foreslår på enkelte punkter i utredningen at enkelte deler av helse- og velferdslovgivningen bør vurderes for å bedre ivareta hensynet til reell likestilling og styrket rettssikkerhet i lys av CRPD. Utvalget har her vist til pågående lovarbeid. Dette omfatter blant annet lovgivningsprosess i forbindelse med endringer i vergemålsloven, abort- og steriliseringsloven og utredning om bruk av tvang. Utvalget har ikke formulert egne tiltak knyttet til dette og viser til andre utvalgsrapporter og pågående lovprosesser.

Bufdir er enig i at særlig disse forholdene bør vurderes nærmere, og vil understreke viktigheten av at spørsmål knyttet til CRPD i lovgivningsprosessene som utvalget viser til, følges opp.

¹¹ <https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/funksjonsnedsettelse/diskriminering-holdninger>

Diagnose-, funksjons- og konsekvensbaserte vilkår

Utvalget peker på at lovgivningen har flere bestemmelser som gjør det mulig å begrense funksjonshemmedes selvbestemmelse eller som på andre måter stiller funksjonshemmede i en annen stilling enn andre. Disse lovbestemmelsene har diagnose-, funksjons- og/eller konsekvensbaserte vilkår, og dermed vilkår som har direkte eller indirekte sammenheng med funksjonsnedsettelse. Utvalget stiller spørsmål ved om vilkårene er tilstrekkelig begrunnet i lys av artikkel 5 om ikke-diskriminering. Utvalget foreslår at slike bestemmelser gjennomgås og foreslår konkrete endringer i passloven og ID-lovens regler om nektelse og tilbaketrekning av pass samt ID-kort.

Bufdir deler utvalgets bekymring knyttet til hvorvidt vilkår som direkte eller indirekte har sammenheng med funksjonsnedsettelse gjennom diagnose- funksjons og/eller konsekvensbaserte tilnærminger er tilstrekkelig begrunnet i lys av diskrimineringsforbudet.¹²

Tilgjengelighet

Flertallet peker på at det ikke er behov for lovendringer for å gjennomføre CRPDs forpliktelser knyttet til tilgjengelighet, men mener at myndighetene må fortsette å bedre tilgjengeligheten for å oppnå målet om at alle personer med funksjonsnedsettelse skal få et selvstendig liv og kunne delta fullt ut på alle livets områder.

Bufdirs kunnskapsoppsummering¹³ viser at det foreligger mangler knyttet til universell utforming på flere områder. En levekårsundersøkelse om helse gjennomført av SSB i 2019 viser at personer med funksjonsnedsettelse i større grad enn befolkningen totalt oppga at de har blitt hindret i å delta på sosiale aktiviteter, blant annet fordi mange av stedene hvor sosiale aktiviteter foregår, er for dårlig fysisk tilrettelagt.¹⁴ Fra Kartverkets kartlegginger av tilgjengelige uteområder i Norge fremkommer det at det fremdeles er en stor andel av uteområdene som kan brukes til friluftaktiviteter som ikke er tilgjengelige for personer med nedsatt syn eller bevegelse.¹⁵ Videre fremgår det av en kartlegging av grad av universell utforming ved norske museer at mange museer har store mangler når det kommer til universell utforming.¹⁶

Funn fra flere rapporter, blant andre den nylig lanserte rapporten «Kartlegging av kommunenes arbeid med universell utforming»¹⁷, tyder på at mye arbeid for å skape tilgjengelige grunnskoler fremdeles foregår ad hoc. Rapporten peker på at universell utforming og andre tilgjengelighetstiltak blir prioritert først når det er meldt inn behov for det, for eksempel ved at en ny elev med funksjonsnedsettelse skal starte på skolen. Det foreligger ikke statistikk for grunnskolen når det gjelder grad av tilgjengelighet.

Et systematisk arbeid i fylkeskommuner og kommuner for å kartlegge status og inkludere hensynet til universell utforming i oppgradering og vedlikehold synes å være nødvendig, men krever bevissthet om hvorfor man må prioritere slikt arbeid. Inkorporering av CRPD vil være et tydelig signal om at det må arbeides med dette.

¹² Se utredningens del 1 pkt. 10.4

¹³ Bufdir, «Universell utforming. Tilstandsanalyse og kunnskapsstatus», 2020,

<https://kudos.dfo.no/dokument/32733/universell-utforming-tilstandsanalyse-og-kunnskapsstatus>

¹⁴ <https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/funksjonsnedsettelse/lokalsamfunn-kultur-fritid-idrett>

¹⁵ <https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/funksjonsnedsettelse/lokalsamfunn-kultur-fritid-idrett>

¹⁶ <https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/funksjonsnedsettelse/lokalsamfunn-kultur-fritid-idrett>

¹⁷ Rambøll Management Consulting,

https://www.bufdir.no/siteassets/rapporter/Kartlegging_av_kommunenes_arbeid_med_universell_utforming.pdf, 2024

Med hilsen

Anna Bjørshol (e.f.)
avdelingsdirektør

Maren Anna Lervik
fagdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet signatur.

Tenk miljø – velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no