



Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
v/ Bendik Rorhus
Postboks 8036 Dep
0030 Oslo

	<i>Vår dato</i>	<i>Vår referanse</i>
	03.03.2017	2016/8065
<i>Saksbehandler, innvalgstelefon</i>	<i>Arkivnr.</i>	<i>Deres referanse</i>
Marit Kolstad, 62 55 12 15	008	16/3614

Høring - NOU 2016:17 På lik linje - Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming

Vi viser til NOU 2016:17 - Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming. Rettighetsutvalget fikk i oppdrag å utrede og fremme forslag til konkrete tiltak for å styrke grunnleggende rettigheter til mennesker med utviklingshemming slik at nasjonale politiske mål om likestilling og likeverd, selvbestemmelse, deltakelse og integrering innfris.

Utvalget foreslår tiltak på åtte innsatsområder som de mener er nødvendige for at utviklingshemmede skal få oppfylt sine grunnleggende rettigheter på lik linje med andre. Fylkesmannen i Hedmark har innspill og kommentarer til **Løft 1 Selvbestemmelse og rettsikkerhet** i kapitlene 3, 4, 13, 19 og 28, med hovedvekt på de tre sistnevnte kapitlene.

Ved innføringen av disse åtte tiltakene er rettighetsutvalgets overordnede mål:

- Å ta inn FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i menneskerettsloven.
- Å etablere gratis rettshjelpstiltak for personer med utviklingshemming.
- Å gi utviklingshemmede rett til beslutningsstøtte.
- Å endre reglene for fratakelse av rettslig handleevne.
- Å endre reglene om bruk av tvang overfor personer med utviklingshemming

Kap 13 – Vergemål

Rettighetsutvalget viser til en spørreundersøkelse som Likestillings- og diskrimineringsombudet gjennomførte i 2015 for å finne ut hvordan vergemålsloven fungerer i praksis. Det vises til at undersøkelsen ble sendt til Fylkesmennene i alle fylker, til Statens Sivilrettsforvaltning og til relevante organisasjoner som representerer personer med nedsatt funksjonsevne. Det opplyses

<i>Postadresse:</i>	<i>Kontoradresse:</i>	<i>Telefon Statens hus:</i>	<i>Org.nr.:</i> 974 761 645
Postboks 4034	Parkgt 36		
2306 Hamar	2317 Hamar	<i>Sentralbord:</i> 62 55 10 00	<i>Banknr.</i> 7694.05.01675

E-post: fmhepost@fylkesmannen.no

Internett: www.fylkesmannen.no

at rundt 200 personer svarte på undersøkelsen, de fleste verger. 67 prosent av vergene svarte at de ikke har fått opplæring i å fremme aktiv selvbestemmelse for personer de er verge for. Ombudet har også innhentet erfaringer med vergemål fra brukerorganisasjonene. I møte med ombudet har organisasjonene uttalt at det er vanlig at advokater benyttes som faste verger.

Fylkesmannen i Hedmark kan ikke se å ha fått tilsendt nevnte spørreundersøkelse. I Hedmark kan vi opplyse om at det ikke brukes advokater som verger. Dersom det er behov for advokatbistand leier vergen inn det i nødvendig omfang.

Fylkesmannen i Hedmark stiller spørsmål ved påstanden om at vergene ikke har fått opplæring i å fremme aktiv selvbestemmelse for personer de er verge for. Fylkesmannen gjennomfører kurs hvert halvår, samt har løpende kontakt med verger pr telefon, e-post og møter, hvor denne problemstillingen er sentral. Dette som et ledd i Fylkesmannens opplærings- og veiledningsplikt. Fylkesmannen i Hedmark innser imidlertid at vi skulle hatt ytterligere opplæring av vergene, men på grunn av en svært stram ressursituasjon, har vi slik det er i dag ikke anledning til dette.

Fylkesmannen er av den oppfatning at Rettighetsutvalget, til tross for spørreundersøkelsen, bygger sin vurdering mht hva dagens vergemålsinstitutt egentlig omhandler, og hvordan et vergemål gjennomføres i praksis, på tynt grunnlag.

Dette bekrefter utvalget selv i høringen side 138; «*Det foreligger svært lite dokumentasjon om hvordan vergemål utøves i praksis. Det er ikke mulig å si noe sikkert om i hvilken grad dagens verger støtter opp under utviklingshemmedes selvbestemmelse, og gir den enkelte støtte til utvikle og utøve evnen til å håndtere private og økonomiske forhold*».

Utvalget har liten innsikt i hvordan vergemålsinstituttet fungerer i dag. De hevder at årsaken til manglende kunnskap er lite dokumentasjon. Dette stemmer ikke da Fylkesmannen har en enorm mengde dokumentasjon vedrørende vergemålssakene vi håndterer.

Etter utvalgets oppfatning gir vergemålsloven en særlig adgang til å iverksette tiltak, eller frata rettslig handleevne, overfor voksne personer med nedsatt funksjonsevne. Dette innebærer, etter utvalgets syn, en direkte forskjellsbehandling av utviklingshemmede sammenlignet med andre som ikke er omfattet av loven. Utvalget mener videre at slik loven er formulert i dag er det uklart om behovet for at det opprettes et vergemål relaterer seg til individets behov for hjelp til å ta beslutninger eller familien eller samfunnets behov.

Fylkesmannen stiller spørsmål ved hva utvalget legger i denne påstanden. Utviklingshemmede, på lik linje med andre, som for eksempel sinnslidende, demente, rusmisbrukere, blir behandlet likt i vurderingen av om de har behov for verge. Vi kan derfor ikke se at det er en forskjellsbehandling som gjør at utviklingshemmede blir diskriminert. Fylkesmannen vil videre påpeke at det er personen med verge sine interesser som skal ivaretas, og ikke familien eller samfunnets behov.

Utvalget mener at det verken er relevant eller nødvendig å knytte adgangen til tvungent vergemål, eller fratakelse av rettslig handleevne, til en medisinsk diagnose eller tilstand.

Det er fire vilkår for opprettelse av vergemål, hvor et av vilkårene er diagnose. Det må i tillegg foreligge et behov for hjelp til å ivareta sine interesser, samt at det må foreligge en årsakssammenheng mellom diagnosen og behovet for hjelp. Det siste vilkåret for opprettelse av vergemål er samtykke fra den som har behov for hjelp, dersom slikt samtykke er mulig å innhente. Man settes således ikke under vergemål med tvang, da det er en frivillig ordning. I den anledning stiller Fylkesmannen og spørsmål ved begrepet «tvunget vergemål» som utvalget opererer med, et begrep som er ukjent for oss.

Fylkesmannen vil videre påpeke at det nettopp er diagnoser som utleder stønader/rettigheter som for eksempel uføretrygd, og på den måten kommer man ikke unna diagnosekravet. Det er dermed en juridisk årsak knyttet til behovet om å stille diagnose.

Utvalget viser videre til at nyere tenkning, både i norsk og internasjonal sammenheng, har gått bort fra å anse funksjonshemming som en egenskap ved individet, men som et resultat av et samspill mellom individ og omgivelser. Dette omtales ofte som den relasjonelle modellen, som utvalget legger til grunn. Funksjonshemming anses ikke som en statisk størrelse, men som et fleksibelt resultat som kan forstørres eller minimeres gjennom individstøttende tiltak og tilrettelegging av omgivelsene.

I den relasjonelle modellen, mener utvalget at det ikke blir gjort et like skarpt skille mellom det individuelle (**kroppslige**) og samfunnets innretning. Tvert imot er det nettopp samspillet mellom individets forutsetninger og det eksterne miljøet som er i fokus. Det er gjennom dette samspillet at funksjonshemmingen oppstår. En person i rullestol er ikke lenger funksjonshemmet i situasjonen dersom trapper erstattes med heis. Utvalget poengterer at funksjonshemming både er knyttet til egenskaper ved personen og til omgivelsene og situasjonen. Den relasjonelle forståelsen av funksjonshemming ligger til grunn for både diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

Fylkesmannen i Hedmark er enig i at den relasjonelle forståelsen er aktuell for personer som har kroppslig funksjonshemming og er kognitiv frisk, jf utvalgets eksempel med personen i rullestol. Vi er imidlertid uenig i at denne forståelsen kan legges til grunn for funksjonshemmede med kognitiv funksjonsnedsettelse.

Utvalget mener at personer med utviklingshemming som regel ikke er funksjonshemmet som følge av fysiske forhold eller barrierer. Mange personer med utviklingshemming mestrer enklere gjøremål i dagliglivet. Utvalget mener imidlertid at utviklingshemmede kan være funksjonshemmet i møtet med mer kompliserte hverdagsgjøremål, på skolen og i arbeidslivet. Utviklingshemmede kan eksempelvis ha problemer med å håndtere bank- og forsikringsforhold, kjøpe og selge bolig, delta i og ha nytte av ordinær opplæring i skolen, eller finne og inneha en jobb.

På side 31 i utredningen skriver utvalget at *«For en del mennesker med utviklingshemming vil det, til tross for tilrettelegging av ordinære tilbud og individuell støtte, være enkelte situasjoner der det ikke er mulig å tette gapet mellom individuelle forutsetninger og samfunnets innretning og krav. Personen vil uansett være funksjonshemmet i situasjonen. Det kan også tenkes at staten ikke disponerer nødvendige virkemidler for fullt ut å bygge ned samfunnsskapt barrierer, eller at dette kommer i konflikt med andre vektige hensyn. I slike tilfeller må det etableres **særløsninger** for personer med utviklingshemming som sikrer en likeverdig samfunnsdeltakelse og et likeverdig liv. Slike særløsninger finner vi blant annet på fritidsområdet»*.

Fylkesmannen i Hedmark er helt enig i ovennevnte. Det er nettopp i slike situasjoner vergemålsinstituttet kommer inn i bildet. I dagens samfunn er det svært mange som ved siden av individuell støtte og tilrettelegging fra samfunnet, vil ha behov for ytterligere hjelp i personlige og økonomiske forhold, for eksempel utviklingshemmede med diagnosene moderat-, alvorlig- og dyp psykisk utviklingshemming. For å ivareta rettssikkerheten til denne gruppen er det helt nødvendig med det vergemålsinstituttet vi har i dag.

Fylkesmannen stiller imidlertid spørsmål ved hva disse særløsningene som utvalget viser til er, og om utvalget har vurdert om slike løsninger kan oppleves diskriminerende for denne gruppen?

Kap 19 Løft 1 Selvbestemmelse og rettssikkerhet

Utvalget foreslår i punkt 19.2.3 å innføre en rett til beslutningsstøtte for personer med utviklingshemming, som skal erstatte dagens vergemålsordning. Forslaget skal ta sikte på å styrke utviklingshemmedes muligheter for frihet, selvbestemmelse og å ivareta sine interesser. For personer med utviklingshemming vil det være et naturlig element i mandatet for beslutningsrådgiveren at vedkommende skal bistå den utviklingshemmede i saker som gjelder søknad om offentlige tjenester og ytelser, kommunikasjonen med offentlig forvaltning og å imøtegå argumentasjon og vedtak fra forvaltningen. Slik dette skisseres, samsvarer forslaget med dagens vergemålsinstitutt.

Fylkesmannen vil innledningsvis vise til forarbeidene til vergemålsloven av 2010, Ot. Prp nr 110(2008-2009) s. 8 flg, hvor følgende fremgår:

Alle mennesker har evnen til å ha rettigheter og plikter, men ikke alle har evnen til selv å foreta handlinger som stifter rett eller pådrar ansvar. Det sentrale siktemålet for vergemålslovgivningen er å sikre at interessene til mindreårige og de voksne som ikke kan handle på egen hånd, likevel blir ivaretatt, og at dette skjer med respekt for den enkelte persons verdighet og integritet.

Justisdepartementet mener videre det er viktig at en ny vergemålslov bygger på en erkjennelse av at gruppen vergetrengende er sammensatt og uensartet, og det er derfor et sentralt siktemål med lovforslaget å kunne tilpasse vergemålet til det enkelte individets hjelpebehov og ønsker i større grad enn i dag. Videre vil en videreføring av det minste middels prinsipp samt en tydeliggjøring av begreper som rettslig handleevne og medinnflytelse kunne bidra til økt beskyttelse av de vergetrengendes interesser. Hensynet til å ivareta rettssikkerhet og integritet ligger også til grunn for forslagene til revisjon av blant annet de materielle reglene om vergemål for voksne, saksbehandlingsreglene, kravene til vergens utførelse av vergeoppdraget, forvaltningen av de finansielle eiendelene og organiseringen av vergemålstjenesten.

At en person settes under vergemål, innebærer at det oppnevnes en verge som har kompetanse til å handle på vegne av personen. Ved et ordinært vergemål har personen sin rettslige handleevne i behold og kan dermed disponere også på egen hånd.

Fylkesmannen viser videre til vergemålsloven § 21 tredje ledd annet punktum som bestemmer at vergemålet ikke skal gjøres mer omfattende enn nødvendig. Dette innebærer for ordinære vergemål at vergens mandat ikke skal gjøres mer omfattende enn nødvendig. Vi vil også minne om at vergen ikke skal bruke sitt mandat i større omfang enn behovet tilsier.

Beslutningsrådgiveren kan unntaksvis, etter utvalgets vurdering, fatte beslutninger på vegne av den utviklingshemmede der dette er avtalt særskilt, eller der dette er åpenbart nødvendig og kan anses forutsatt gjennom stilltiende samtykke. I alle tilfeller skal den utviklingshemmedes vilje og preferanser ligge til grunn for beslutninger som fattes. Beslutningsrådgiveren kan ikke fatte beslutninger som er i strid med viljen til den utviklingshemmede.

Fylkesmannen i Hedmark kan ikke se at dette er ulikt dagens ordning og viser til vergemålslovens § 33, som blant annet gjelder vergens plikt til å høre den som er under vergemål.

Annet ledd i § 33 gjelder tilfeller der personen under vergemål har sin rettslige handleevne i behold. Det fremgår av bestemmelsen at vergen som hovedregel ikke kan gjennomføre disposisjonen dersom den som er satt under vergemål, motsetter seg det. Det oppstilles et unntak fra dette dersom det kan legges til grunn at vedkommende ikke er i stand til å forstå hva

disposisjonen innebærer, jf. annet ledd annet punktum. I en slik situasjon kan fylkesmannen, eller vergen med fylkesmannens samtykke, innhente en legeerklæring for å få klargjort om vedkommende er i stand til å forstå hva disposisjonen innebærer, jf. annet ledd tredje punktum. For personer som delvis er fratatt den rettslige handleevnen, vil bestemmelsen gjelde for disposisjoner på områder der handleevnen er i behold.

Utvalget foreslår at unntak kan avtales særskilt. Vi kan ikke se at utvalget har tatt stilling til hvem som skal være avtalepart eller at dette er vurdert i henhold til gjeldende avtalerett.

Utvalget foreslår videre at det skal etableres en sentral forvaltningsenhet for oppnevning av beslutningsrådgivere som også skal sikre at beslutningsrådgiver mottar opplæring i utførelse av oppgaven før oppdraget iverksettes.

Fylkesmannen er i dag sentral forvaltningsenhet, som oppnevner verger, har opplærings- og veiledningsplikt, samt plikt til å føre tilsyn med vergene. Fylkesmannen i Hedmark stiller spørsmål om hvem som skal føre tilsyn med beslutningsrådgivere. Vi stiller og spørsmål mht hvem som skal oppnevne og vurdere egnetheten til beslutningsrådgivere.

Utvalget foreslår at der dette er mulig og forsvarlig skal personen med behov for beslutningsstøtte selv få bestemme hvem som skal være beslutningsrådgiver.

Fylkesmannen viser til at dette samsvarer med dagens regelverk og praksis på vergemålsområdet.

Utvalget foreslår videre at det etableres et mer omfattende gratis rettshjelps tiltak for personer med utviklingshemming. Rettshjelps tiltaket bør ha innslag av frivillig arbeid. Tilbudet etableres som et landsdekkende lavterskeltilbud, med innslag av frivillig arbeid. Fylkesmannen er tvilende til at dette er realistisk og lar seg gjennomføre i praksis. Vil en moderat utviklingshemmet person oppsøke en rettshjelper av eget tiltak, eller takke ja til tjenester som blir tilbudt, og forstå konsekvensen av valget sitt? Det være seg søknad om uførestønning, kjøp av hus, leie leilighet, opptak av lån osv.

Utvalget legger opp til at utviklingshemmede kan velge ikke ha beslutningsstøtte, eller ikke motta beslutningsstøtte i en bestemt situasjon. Dersom den utviklingshemmede for eksempel velger ikke å ha beslutningsstøtte ved søknad om uføretrygd, og vedkommende selv ikke forstår at det må sendes inn søknad om slik ytelse, ei heller oppsøker rettshjelper. Hvem skal da ivareta den utviklingshemmede sine rettigheter i en slik sak?

Utvalgets forslag om rett til beslutningsstøtte er etter det vi kan se fullt ut ivaretatt av Vergemålsloven slik den ble iverksatt fra 01.07.2013.

Utvalget foreslår i pkt 19.2.4 endring av regler om fratakelse av rettslig handleevne

Utvalgets flertall mener at vilkårene for å frata en person rettslig handleevne ikke skal basere seg på diagnose, men en konkret vurdering av om en person har beslutningsevne i en gitt situasjon. Flertallet mener at det bør legges til grunn at en person mangler beslutningsevne dersom personen er ute av stand til:

- Å forstå informasjon som er relevant for beslutningen som skal tas
- Å beholde og huske informasjonen lenge nok til at en selvstendig beslutning kan fattes.
- Å bruke informasjonen som blir gitt til å komme frem til en beslutning.
- Å kommunisere beslutningen til andre, om nødvendig ved bruk av hjelpemidler eller en mellommann (for eksempel beslutningsrådgiver).

Etter dagens vergemålsordning er det lagt opp til en samtykkevurdering med tilsvarende problemstillinger som nevnt ovenfor. Ved vurdering av samtykkekompetanse for

utviklingshemmede blir denne som oftest utført av en psykologspesialist med 6 års utdanning og 5 års videreutdanning. Dagens samtykkevurdering er således bygget på sterk faglig grunnlag. Utvalgets forslag om funksjonstest må sees opp mot dagens, etter vår vurdering, grundige faglige vurdering av funksjonsnivået.

Hele rettighetsutvalget mener at reglene for fratakelse av rettslig handleevne bør utformes i tråd med følgende prinsipper:

- Reglene bygger på en presumpsjon om at alle mennesker har rettslig handleevne.
- Fratakelse av rettslig handleevne kan først vurderes etter at alle hensiktsmessige individstøttende tiltak er forsøkt (se over).
- Vedtakets omfang skal basere seg på en konkret vurdering av behovet for intervensjon i den rettslige handleevnen og skal ikke være mer omfattende enn nødvendig.
- Det skal ikke gjøres inngrep i enkeltpersoners rettslige handleevne med mindre dette må anses som nødvendig og påkrevd etter en vurdering av de konkrete forhold.
- Vedtak om fratakelse av rettslig handleevne skal være tidsbegrenset.

Fylkesmannen viser til at dette samsvarer med dagens vurdering ved fratakelse av rettslig handleevne etter vergemålsloven § 22.

Så langt Fylkesmannen er kjent med, er det svært få utviklingshemmede som frem til i dag er fratatt sin rettslige handleevne. Rettsikkerheten for denne gruppen blir ivaretatt ved ordinære vergemål.

Kap 28 Vurdering av nytte og kostnader ved utvalgets forslag

Utvalget mener først at endringene i hovedsak vil pålegge forvaltningen å respektere utviklingshemmedes rett til selvbestemmelse i større grad. Slike endringer antas ikke å ha administrative eller økonomiske konsekvenser.

Fylkesmannen antar at flere av utvalgets forslag til endringer vil måtte ha økonomiske konsekvenser for den utviklingshemmede, kommunene eller staten da enkelte forslag er omfattende. For personen med behov for verge/beslutningsstøtte, vil kostnadene etter utvalgets forslag øke betydelig da omfanget av bistand er tenkt å være mer omfattende. De fleste av de psykisk utviklingshemmende har ytelser som er like store eller større enn minstepensjonsnivå, noe som innebærer at de må bære disse kostnadene selv.

Avsluttende kommentarer

Fylkesmannen slutter seg ikke til de overfor nevnte forslag og tiltak, da vi mener at dagens vergemålslov og tilhørende forskrifter fullt ut ivaretar de hensyn utvalget peker på.

Eventuelle endringer i vergemålsloven og/eller hvordan denne loven praktiseres bør først skje etter at loven har virket en tid og det er gjort en fullstendig gjennomgang eller evaluering om loven virker etter hensikten.

Med hilsen

Bernhard A Caspari e.f.
direktør

Marit Kolstad
seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes ut uten signatur.