



INDEPENDENT LIVING | NORGE

Høringsuttalelse fra Stopp Diskrimineringen til Norges første rapport til FNs komité for overvåking av FNs konvensjon om funksjonshemmedes rettigheter

Borgerrettsstiftelsen Stopp Diskrimineringen viser til vårt innspill oversendt 1.10.2014, hvor vi ga innspill på artiklene 12, 13, 14, 15 og 16.

Vi konstaterer i likhet med flere andre NGOer, at innspillet i liten grad er fanget opp i det foreliggende utkastet.

Stopp Diskrimineringen deler de overordnede, generelle betraktninger og merknader som legges frem i høringssvaret fra FFO. Vi vil særlig understreke at rapporten preges av generell mangel på redegjørelse for hvilke konkrete innsatser og tiltak staten har for å oppfylle statspartens forpliktelser etter CRPD. Videre finner vi det lite tilfredsstillende at staten legger frem en rapport på høring som gjennomgående mangler fakta og referanser for de fakta som presenteres. Rapporten fremstår som ufullstendig, og gjør sivilsamfunnets oppgave ekstra utfordrende og tidkrevende.

I vårt høringssvar vil vi i samsvar med stiftelsens formål og virkeområde hovedsakelig avgrense oss til sivile og politiske rettigheter.

Overordnet om forankring og forståelse av menneskerettsperspektivet

Forankring av CRPD

Vi etterlyser redegjørelse for manglende forankring av CRPD i norsk lov, og for årsaken til at Norge velger å rangere CRPD lavere enn CERD og CEDAW og CRC.

Borgerrettsstiftelsen - STOPP DISKRIMINERINGEN
- Org.nr. 985 208 786
Postboks 2474 Strømsø 3003 Drammen – Tlf.: 90196325
<post@stopdisk.no – <www.stopdisk.no

CRPD forutsetter paradigmeskifte

Rapporten avdekker at det i Norge ikke er skjedd et paradigmeskifte, til tross for at det helt siden **NOU 2001:22 Fra bruker til borger** ble lagt fram, er blitt hevdet i offentlige dokumenter at et skifte av perspektiv; fra et velferds- og omsorgsperspektiv til et menneskerettsperspektiv, ligger til grunn for norsk politikk. Fremdeles råder en tradisjonell forståelse av funksjonshemmedes status og funksjonshemning som fenomen. Et ferskt eksempel på dette er den nye loven om rett til BPA, hvor BPA ikke behandles som et likestillingspolitisk verktøy, men derimot et helse- og sosialpolitisk anliggende; underlagt et helse- og omsorgsregime, jf. vår høringsuttalelse.

Med ratifiseringen av CRPD er Norge imidlertid forpliktet til å ta menneskerettsperspektivet på alvor.

Vi vil her trekke frem to typiske kjennetegn ved det norske politiske perspektivet som motvirker et paradigmeskifte.

For det første etterlyser vi Norges erkjennelse av et borgerperspektiv.

I rapporten er brukerperspektivet fremtredende, og selv om dette langt på vei reflekterer norsk politikk, minner vi om at et menneskerettsperspektiv på funksjonshemmede innebærer erkjennelse av at vår primære status er som borgere på linje med øvrig befolkning. Ved å redusere funksjonshemmede til *brukere*, alle former for politisk innflytelse til *brukermedvirkning* og interessepolitiske aktører til *brukerorganisasjoner*, fratras vi borgerstatusen og de tilhørende rettigheter.

Så lenge brukerstatusen er den fremtredende, vitner det om at det er velferds- og omsorgsperspektivet som dominerer, dvs. funksjonshemmede fremstår først og fremst som mottakere av tjenester.

For det andre etterlyses funksjonshemningsperspektivet.

Vi har med stor forundring merket oss at det som har skjedd etterat **NOU 2001:22 Fra bruker til borger** ble lagt fram, er at begrepet *funksjonshemmede* nå er byttet ut med begrepet *personer med nedsatt funksjonsevne*. Denne endringen er ikke i samsvar med tankegodset i utredningen som, tvert imot, tok til ordet for å tydeliggjøre skillet mellom det biologiske/medisinske fenomenet og det samfunnsskapte, ved å ta i bruk to distinkte begreper, hhv. *funksjonsnedsettelse* og *funksjonshemning* etter modell av den engelske begrepsbruken: *impairment* og *disability*.

Resultatet er at gjeldende språkbruk holder konstant fast i den medisinske forståelsen, og kan således ses som et tilbakeskritt fra tiden før utredningen da funksjonshemmet-begrepet betegnet begge typer fenomen.

Med dagens begrepsbruk tilsløres eller underkommuniseres at vi *funksjonshemmes* av, og er *funksjonshemmet* i forhold til omgivelsene.

Fastholdelsen av den medisinske forståelsen har også ført til at Norge har oversatt *disability* med funksjonsnedsettelse, og ikke med funksjonshemning som er det begrepet som er valgt ut fra den grunnleggende forståelsen av funksjonshemning som et sosialt fenomen. Vi merker oss at ved oversettelse av fortalens punkt (e) har man sett nødvendigheten av å ta i bruk to begreper for hhv. *disability* og *impairment*.

Vårt håp er at norske myndigheter vil benytte denne anledningen til en gjennomgang av de perspektiver som faktisk er lagt til grunn for og kommer til uttrykk i politikken, og i tråd med CRPDs formål, kjerneverdier, prinsipper og forpliktelser nedfelt i artiklene 1 til 5, foreta de nødvendige kursendringer for å oppfylle CRPD.

Kommentarer til de enkelte artiklene

Artikkel 4

Artikkel 4 nr. 1 c) menneskerettighetene skal fremmes i all politikk

Denne forpliktelsen er svært vidtgående og vi kan ikke se at rapporten redegjør for hvordan staten oppfyller denne forpliktelsen. Fortsatt er funksjonshemmede utelatt og «glemt» i politikk og programmer på en rekke områder.

Hva gjøres for: å ta hensyn til at menneskerettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne skal vernes om og fremmes i all politikk og alle programmer?

Artikkel 4 nr. 1 i) og 8 nr. 2 b) og d) Opplæring og bevisstgjøring

Ifølge artikkel 4 nr. 1. i) har statene forpliktet seg til å sørge for opplæring av både fagfolk og andre som skal gi bistand og tjenester, om konvensjonen. Vi etterlyser en redegjørelse for oppfyllelse av denne forpliktelsen. Så vidt vi kjenner til, har ikke staten satt i gang egne opplæringstiltak, men det er desto større grunn til at denne anledningen benyttes til å lage en forpliktende plan for opplæring.

Stopp Diskrimineringen har som den største aktøren innen opplæring om CRPD, møtt mange fagfolk som bekrefter manglende kunnskap og uendret praksis.

Vi vet at CRPD i liten grad er tatt inn i opplæring og etterutdanning på de ulike fagfelt, og at dette også gjelder opplegg i regi av fagmiljøer som spesifikt underviser i og arbeider med menneskerettigheter, noe vi har fått bekreftet med henvendelser til og kartlegging av informasjon fra sentrale aktører innenfor menneskerettsfeltet.

Opplæring om CRPD må også ses i sammenheng med de forpliktelser statspartene har tatt på seg etter artikkel 8 2 b) og d). Vi har i mange år påpekt at funksjonshemmede må inkluderes på lik linje med andre utsatte grupper i alt holdnings- og bevisstgjøringsarbeid i læreplaner på alle nivåer i skolen, se for øvrig under artikkel 8 om behov for innsatser for holdningsendring.

Artikkel 4 nr. 3 Funksjonshemmedes rett til innflytelse i beslutningsprosesser

Vi finner ikke noe om hvordan Norge ivaretar denne rettigheten under artikkel 4 i rapporten. Derimot er funksjonshemmedes organisasjoner omtalt under tittelen: *Funksjonshemmedes organisasjoner/brukermedvirkning* under artikkel 8. Her kommer ikke overraskende brukerperspektivet tydeligst frem. Funksjonshemmedes rett til innflytelse er som resten av befolkningens, langt mer vidtgående enn retten til som følger av å være mottakere av tjenester.

Vi etterlyser en nærmere redegjørelse for hvordan staten sikrer at ulike aktører får utøve interessepolitisk innflytelse i tråd med CRPD.

Samme sted redegjøres det for statlig støtte til funksjonshemmedes organisasjoner, men ikke for hvilke kriterier som stilles for å få støtte. Det bør opplyses om at tildelingsmodellen er basert på medisinske kriterier, diagnose, og på antall medlemmer. Modellen legger på denne måten til grunn at mennesker med samme funksjonsnedsettelse naturlig deler interessepolitisk ståsted. Tilsvarende tildelingsmodell gjelder ikke for organisasjoner av andre minoriteter og av kvinner, hvor ideologiske og politiske skillelinjer tas for gitt og mangfold etterstrebes.

Artikkel 5 Likhet og ikke-diskriminering

Vi anbefaler at redegjørelse for Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven tas under artikkel 5 med en henvisning fra artikkel 4. Etter vår oppfatning hører også Aktivitets- og redegjørelsesplikten og avsnittet om BLD under artikkel 8 til her, samt det som står under artikkel 16 om straffelovens diskrimineringsforbud i § 349 a.

Vi konstaterer at staten har svært få likestillingspolitiske innsatser som inkluderer funksjonshemmede, noe vi har påpekt i flere år bl.a. i høringsuttalelser til de to utredningene fra Skeieutvalget, og senest i vårt innspill til likestillingsmeldingen. Det er svært bekymringsfullt at funksjonshemmede systematisk utelates og utdefineres fra likestillings- og mangfoldspolitikken. Vi håper derfor at denne rapporteringen viser behovet for en bredere og mer helhetlig politikk for likestilling.

Stopp Diskrimineringen minner om at artikkel 5 nr. 3 stiller et omfattende krav til rimelig tilrettelegging og som definert i artikkel 2, er nekt av rimelig tilrettelegging diskriminering.

Vi etterlyser en beskrivelse av tiltak som staten mener oppfyller plikten til å: «treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre en rimelig tilrettelegging.»

Plikten til rimelig tilrettelegging spenner videre enn det snevre virkeområde som følger av Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven bestemmelser om individuell tilrettelegging. Retten til varer og tjenester krever en aktiv politikk fra statens side for å sikre likestilling og unngå krenkende behandling og diskriminering, bl.a. opplæring i offentlig og privat sektor. Vi viser til våre tidligere innspill om dette, senest innspill til felles diskrimineringslov oversendt 31.10.2014, hvor dette er utførlig redegjort for.

Artikkel 8 Bevisstgjøring

Som påpekt over, mener vi at flere temaer som er behandlet under denne artikkelen hører hjemme andre steder. Det bør tas en total gjennomgang for å sortere bort alle temaer som ikke hører inn her, og isteden fylle ut en del hull.

Vi finner lite konkret om hva staten faktisk gjør eller har planer om å gjøre, for å øke bevisstheten om CRPD, bekjempe stereotyper og fordommer i samfunnet.

I tillegg til det som tidligere er påpekt under artikkel 4 om manglende opplæring på alle nivåer i utdanningene, etterlyser vi innsatser mot mobbing i skolen.

Det er en kjensgjerning at mennesker som er annerledes som følge av nedsatt funksjonsevne er spesielt utsatt for trakassering og mobbing. Men til tross for dette faktum, ekskluderes denne gruppen fra utredningsarbeid (Eidsvågutvalget), studier av, og innsatser og tiltak mot mobbing, noe som i seg selv kan legitimere mobbing.

Stereotypier og diskriminering vedlikeholdes av stigmatiserende og generaliserende omtale og språkbruk. Det offentlige har et særlig ansvar for å avskaffe fordomsfullt språkbruk. I vårt første innspill viste vi til flere lover som fortsatt opererer med nedsettende begreper. Så lenge det offentlige legitimerer ord som sinnssyk, åndssvak og invalid, vil mediene og andre bruke dem. Videre ser vi stadig at PU som forstavelse er brukt på kommunenes nettsider (PU-møte, PU-tjenesten osv.), noe som naturligvis gjengis i mediene. Slik språkbruk *depersonifiserer* og krenker integriteten til en hel befolkningsgruppe, og ville være utenkelig overfor alle andre borgere.

Videre, når det offentlige definerer noen bestemte borgere som *brukere per se*, fører det til at det fester seg en oppfatning i befolkningen om at denne gruppen kun er mottakere og koster mye. En slik oppfatning er risikabel, fordi den når som helst kan tippe over til hets og hat, slik vi har sett i land i økonomisk krise, bl.a. Danmark.

Vi etterlyser en redegjørelse for hvilke planer staten vil sette i verk for å bekjempe stereotypier og fordommer, og fremme positive holdninger til funksjonshemmede og våre rettigheter i skolen og i resten av samfunnet.

Artikkel 8 nr. 2 c) om mediernes fremstilling

Formen på rapporteringen bærer mange steder preg av å være et uttrykk for hvordan staten mener situasjonen bør være, og ikke en rapport om hva staten faktisk gjør og tenker å gjøre for å endre situasjonen. Kanskje tydeligst kommer det frem under:

Fremstillingen av personer med nedsatt funksjonsevne i mediene, hvor dette står: *Lærestedene må tilrettelegge undervisningen, og de bør oppfordre personer med nedsatt funksjonsevne til å søke på utdanningen. Samtidig må man påse at mediene inkluderer og ansetter kvalifiserte personer med nedsatt funksjonsevne til ledige stillinger. Videre bør redaktørene passe på at personer med nedsatt funksjonsevne deltar i medieproduksjon, og at man har på plass en intern mangfoldspolitikk.*

Stopp Diskrimineringen vil understreke at som medierapporten (referert til på s. 14) viser, oppfordrer verken læresteder eller redaksjoner funksjonshemmede til å søke. Rapporten viser også at uansett om det skyldes likegyldighet eller skepsis, er funksjonshemmede ikke en målgruppe for rekruttering eller intern mangfoldspolitikk.

Videre vil vi påpeke at funksjonsevne ikke er identifisert i Vær varsom plakaten:

4.3. Vis respekt for menneskers egenart og identitet, privatliv, etnisitet, nasjonalitet og livssyn. Vær varsom ved bruk av begreper som kan virke stigmatiserende. Fremhev ikke personlige og private forhold når dette er saken uvedkommende

For oss er det uklart hvem staten ansvarliggjør for å endre dagens situasjon i formuleringen: *må man påse.*

Det vises til Oslo deklarasjonen av 2012, men den er ikke en handlingsplan i seg selv; den krever praktisk oppfølging, og den er *ikke* gjort kjent for mediene. Etter vår oppfatning blir det misvisende å trekke den frem, for i motsetning til den svenske og danske kulturministeren, har den norske kulturministeren så vidt vi vet enda ikke svart de andre nordiske landene om hvorvidt og hvordan Norge vil sikre oppfølging.

Vi etterlyser en klargjøring av hvordan staten vil oppfylle sine forpliktelser etter 8 nr. 2 c): å oppmuntre alle medier til å fremstille mennesker med nedsatt funksjonsevne på en måte som er i tråd med denne konvensjons formål, Vi etterlyser en redegjørelse for hva Oslo-deklarasjonen innebærer for Norge, og hva som er gjort for at deklarasjonen følges opp og gjøres kjent.

Artikkel 9 om tilgjengelighet

Tilgjengelighet til varer og tjenester forutsetter både individuell og generell tilrettelegging, herunder universell utforming. Men i tillegg krever artikkel 9 at tjenestetilbyder hensyntar mangfold, f.eks. kunders behov for personlig service.

Vi etterlyser redegjørelse for hva staten gjør for å oppfylle 9 nr. 2 b): å sikre at private foretak som tilbyr anlegg og tjenester som er åpne for eller tilbys allmennheten, tar hensyn til alle aspekter ved tilgjengelighet for mennesker med nedsatt funksjonsevne,

Artikkel 11 om nødsituasjoner

Redegjørelsen som gis, gir i liten grad svar på hva staten faktisk gjør for å følge opp særlig utsatte grupper som f.eks. hvordan døve får varsel i katastrofesituasjoner.

Vi ber om at tiltak konkretiseres i tråd med forpliktelsene etter artikkel 11.

Artikkel 12 om rettslig handleevne

Vi viser til vårt innspill fra 2014, hvor vi påpeker at norsk vergemålslov ikke er i samsvar med CRPD. Vi beklager at Norge er et av få land som ikke respekterer at en borger ikke kan umyndiggjøres på grunnlag av sin funksjonsnedsettelse.

For å oppfylle CRPD forutsettes det at det finnes et beslutningsstøttesystem som sikrer at de som skal bistå personer som ønsker det, har den nødvendige kompetanse og innstilling for å ivareta den enkeltes egne ønsker og behov.

Vi etterlyser en redegjørelse for hvilke ulike innsatser og tiltak staten vil sette i verk for å oppfylle artikkel 12, herunder etablering av et beslutningsstøttesystem jf. 12 nr. 4. Vi etterlyser statistikk over vergemål fordelt på antall med hel eller delvis fratakelse av rettslig handleevne, eller uten fratakelse, antall faste verger og antall vergemål pr. verge.

Stopp Diskrimineringen har avgitt hørings svar til NOU 2014:10 hvor vi redegjør for hvorfor et utilregnelighetsregime som baserer seg på det medisinske prinsipp, er i strid med CRPD. Vi viser til vår høringsuttalelse som vi har vedlagt.

Artikkel 13 tilgang til rettssystemet

Vi viser til vårt innspill fra 2014.

Vi etterspør fakta om hva aktørene i straffeapparatet lærer om funksjonshemmede.

Artikkel 14 Frihet og personlig sikkerhet

Vi minner om vårt tidligere innspill om manglende samsvar med CRPD, dette gjelder også artikkel 17 og 25, hvor behandling tillates uten samtykke. Vi er overrasket over at redegjørelsen ikke inneholder fakta og statistikk på bruk av tvang og makt, særlig siden forskning viser alarmerende økning i tvangsbruk overfor mennesker med kognitive funksjonsnedsettelse. Fylkesmennenes tilsynsrapporter avdekker hvert år utstrakt bruk av tvang og brudd på gjeldende lovgivning. Dette er ikke nevnt til tross for solid dokumentasjon både i forskning og statistikk^{1, 2}. Vi har fått tilgang til oppdaterte tall fra forsker Kim Berge, som viser at det har skjedd en seksdobling av tvangsbruk overfor utviklingshemmede fra 1999 til 2014.

Rapporten bør vise statistikk over bruk av tvang og dispensasjoner, og redegjøre for konkrete tiltak for å oppfylle CRPD, både når det gjelder mennesker med psykososiale og kognitive funksjonsnedsettelse.

Artikkel 16

Rapporten bør gjengi fakta og statistikk som er tilgjengelig, f.eks. er det dokumentert at det er liten kunnskap om ofre for vold som har ulike funksjonsnedsettelse i tjenesteapparatet/krisesentrene.³

Vi etterlyser tiltak for å oppfylle forpliktelsene etter artikkel 16, bl.a. hva staten vil gjøre for at hatkriminalitet mot funksjonshemmede registreres, etterforskes og straffeforfølges.

Artikkel 19 om rett til selvstendig liv

Rapporten dokumenterer ikke i hvilken grad funksjonshemmede får bo slik de ønsker, og ikke tvinges inn i bofellesskap mot sin vilje. Forskningsfunn fra Tøssebro og Søderstrøm⁴ og Kittelsaa og Tøssebro⁵ viser at utviklingen går i feil retning; mot ny-institusjonalisering. Disse funnene bør omtales i statens rapport.

¹ Fjeldvær, Elisabeth Mork (2014): Bruk av tvang og makt overfor utviklingshemmede. Når loven og virkeligheten møtes. Masteroppgave i kriminologi og rettssosiologi. IKRS.

² Ellingsen, Karl Elling, Kim Berge & Dirk Lungwitz (2010): Rule of law – wishful thinking? Exemptions from educational requirements and the use of coercion against people with intellectual disability. Published in Scandinavian Journal of Disability Research. 2010, First article, 1-16.

³ Gundersen, Madsen og Winsvold: Tjenestetilbudet til voldsutsatte personer med nedsatt funksjonsevne, NOVA rapport 6/14.

⁴ Tøssebro og Søderstrøm: Innfridde mål eller brutte visjoner? Noen hovedlinjer i utviklingen av levekår og tjenester for utviklingshemmede, NTNU 2011:2

⁵ Kittelsaa og Tøssebro: Store bofellesskap for personer med utviklingshemming, NTNU 2011

Artikkel 22 og 23 Respekt for privatliv og familieliv

I avsnittet *Tiltak for å styrke familien, foreldrerollen og barns oppvekstvilkår* om artikkel 23, står det: *Norske tiltak for å styrke familien, foreldrerollen og barns oppvekstvilkår er i hovedsak universelt utformet, men tiltakene kan samtidig tenkes å ha særlig relevans for visse typer av funksjonsnedsettelse*. Begrepet universelt utformet ser ut til å ha fått en helt ny definisjon enn den gjeldende. Vi ber om en avklaring av begrepsbruken.

Rapporten nevner ikke det bekymringsfulle ved at både bofellesskap og veger ser ut til å tro at de har rett til å bestemme over funksjonshemmedes kontakt med familien, og vi vil derfor forsikre oss om at dette er en praksis norske myndigheter kjenner til.

Vi ber om en redegjørelse for hvordan staten vil få slutt på at bofellesskap og veger bestemmer over funksjonshemmedes kontakt med familie og venner, ved å nekte besøk og lage samværsavtaler.

Artikkel 21, 29 og 31

Den mangelfulle kunnskapen vi har om funksjonshemmedes politiske deltakelse og innflytelse avspeiler seg i rapporten, og understreker funksjonshemmedes marginale status som borgere i samfunnet, jf. våre overordnede merknader om fraværet av et borgerperspektiv.

Det er vist til en rapport fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor nederst på s. 59, men uten referanse, er det umulig å forholde seg til de påståtte funnene. Likevel vil vi hevde at det er flere holdepunkter for å kunne si at Norge har *et stort demokratisk problem*, fordi funksjonshemmede i liten grad tar del i styre og stell, og har liten reell innflytelse på alle områder. Vi vil igjen understreke at politisk innflytelse er ikke det samme som brukermedvirkning.

For det første er det fraværet av oppmerksomhet om funksjonshemmede som preger samfunnsdebatter om betydningen av mangfold og av å speile befolkningen, og når det uttrykkes bekymring for demokratisk underskudd. Funksjonshemmede er svært sjelden nevnt og heller ikke savnet når makt og demokrati står på dagsorden. For det andre finnes det mer kunnskap om andre utsatte grupper når det gjelder deltakelse ved valg, i politikk, i media og i samfunnsdebatt.

Dokumentasjon av situasjonen er imidlertid en forutsetning for å føre en politikk som når målet om likestilling av funksjonshemmede.

Vi etterlyser derfor en redegjørelse for hvilke innsatser og tiltak staten vil sette i verk for å fremskaffe nødvendig kunnskap, og for å øke funksjonshemmedes politiske deltakelse og innflytelse i samfunnet.

Berit Vegheim (sign.)
Stopp Diskrimineringen

Vibeke Marøy Melstrøm (sign.)
Uloba SA