

Oslo, 9. april 2015

Høring – Norges rapport til FN om implementeringen av FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne

UNICEF er FNs barnefond og verdens største hjelpeorganisasjon for barn. UNICEF jobber med å styrke barns rettigheter, både globalt og i Norge.

UNICEF Norge takker for muligheten til å komme med innspill til Norges første rapport om implementering av FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne. Dersom departementet har spørsmål eller kommentarer til høringsinnspillet kan disse rettes til juridisk rådgiver Ivar Stokkereit på e-post; ivar.stokkereit@unicef.no eller på telefon: 24 24 51 13

UNICEF Norge har kommentarer knyttet til følgende artikler i konvensjonen:

- Artikkel 7: Barn med nedsatt funksjonsevne
- Artikkel 10: Retten til liv
- Artikkel 16: Frihet fra utnyttig, vold og overgrep
- Artikkel 23: Respekt for hjemmet og familien
- Artikkel 24: Utdanning
- Artikkel 25: Helse

FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (heretter kalt CRPD) gir ikke barn nye rettigheter utover de som allerede følger av FNs barnekonvensjon. CRPD understreker likevel statens ansvar for å sikre at også barn med funksjonsnedsettelse får ivaretatt sine grunnleggende rettigheter som barn. UNICEF Norge vil derfor oppfordre departementet til å inkludere innspill fra høringsrunden i utarbeidelsen av rapporten til FNs barnekomité som skal oversendes komiteen høsten 2016. Dette er viktig for å sikre at situasjonen til barn med funksjonsnedsettelse også blir behørig omtalt i forbindelse med rapporten til FNs barnekomité.

UNICEF Norge mener at Norges rapport til FN om implementeringen av FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne i liten grad peker på utfordringer knyttet til etterlevelsen av konvensjonsforpliktelsene. Rapporten burde i større grad pekt på utfordringene knyttet til implementering av de ulike bestemmelsene, heller enn den svært generelle og overordnede presentasjonen som er gitt i rapporten slik den fremstår nå.

Kommentarer til enkelte bestemmelser:

Artikkel 7: Barn med nedsatt funksjonsevne

Barn med nedsatt funksjonsevne har på lik linje med alle andre barn rett til å bli behandlet som selvstendige rettighetshavere. Dette innebærer krav til hvordan myndighetene sikrer at hensynet til barnets beste, herunder barns rett til å bli hørt, blir behørig innarbeidet både i relevant lovgiving og i praksis.

Det er en utfordring at den kommunale helse- og omsorgsloven mangler en konkret henvisning til prinsippet om barnets beste. Mange barn med funksjonsnedsettelse er mottakere av til dels omfattende tjenester fra den kommunale helse- og omsorgstjenesten. UNICEF Norge registrerer at prinsippet om barnets beste er gitt en tydelig plass i forskjellig regelverk hvor barns situasjon står sentralt, herunder barnevernloven, utlendingsloven og barnelova.

Formålet med å ta inn en egen bestemmelse om hensynet til barnets beste er både å sikre en harmonisering med FNs barnekonvensjons regler, men også å sette krav til innholdet i den faktiske vurderingen som forvaltningen skal gjøre. Fraværet av en slik bestemmelse i en så sentral lov som helse- og omsorgsloven er at dette hensynet ikke vurderes på en tilfredsstillende måte. Det vises i denne sammenheng til Barnekomiteens generelle kommentar nr. 9 (2007)¹.

I forlengelsen av dette vil UNICEF Norge også vise til at barns rett til å bli hørt, jf. Barnekonvensjonens art. 12 er en sentral bestemmelse, både som en selvstendig rettighet, og ved vurderingen av hensynet til barnets beste. UNICEF Norge er bekymret for hvordan dette ivaretas i praksis når det gjelder vedtak om tjenester til barn med funksjonsnedsettelse. I generell kommentar nr. 9 (2007) fra Barnekomiteen understrekes det at barn med funksjonsnedsettelse skal utstyres med nødvendig kommunikasjonshjelpemidler for å kunne uttrykke sin mening i saker som angår dem. UNICEF Norge oppfordrer departementet til å synliggjøre hvordan dette etterkommes i praksis knyttet til prosessene rundt spørsmålet om tildeling av tjenester til barn med funksjonsnedsettelse, med særlig fokus på barn som har vanskelig med å uttrykke seg verbalt.

¹ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/452/05/PDF/G0745205.pdf?OpenElement>

Artikkel 10: Retten til liv:

Retten til liv er en grunnleggende rett barn har. Retten følger direkte at FNs barnekonvensjons artikkel 6. UNICEF Norge mener denne retten er særlig viktig for barn med funksjonsnedsettelse.

I et refleksjonsnotat fra Klinisk Etikk-Komité ved Oslo Universitetssykehus fra 2. oktober 2013² fremgår det at barn som fødes med diagnosen Trisomi 13 og 18 bør gis ”omsorg og lindring”. Dersom dette refleksjonsnotatet danner grunnlaget for hvorvidt barn som fødes med disse diagnosene gis nødvendig medisinsk behandling, er det grunn til å stille spørsmålstegnet ved om disse barnas rett til liv er ivaretatt.

I FNs barnekomit s generelle kommentar nr. 15 (2013)³ fremgår det at hensynet til barnets beste skal være grunnlaget for alle beslutninger som tas vedrørende medisinsk behandling til barn. Slik UNICEF Norge forstår refleksjonsnotatet fra Oslo Universitetssykehus er det her selve funksjonsnedsettelsen, og ikke barnets faktiske behov for medisinsk hjelp som danner utgangspunktet for hvorvidt det bør gis behandling. Dette er i strid med både FNs barnekonvensjon og CRPD.

UNICEF Norge oppfordrer departementet til å kartlegge hvorvidt en funksjonsnedsettelse hos nyfødte blir brukt som begrunnelse for ikke å yte nødvendig medisinsk hjelp for å ivareta retten til liv. Det vises også til FNs barnekomit s generelle kommentar nr. 14 (2013) avsnitt 42⁴.

Artikkel 16: Frihet fra utnyttig, vold og overgrep

Barns rett til beskyttelse mot vold og overgrep er sentralt både i FNs barnekonvensjon og i CRPD. Dersom Norge skal nå målsetningen om at alle barn skal få en barndom fri for vold og overgrep, er det etter vår vurdering nødvendig med både generelle tiltak overfor barn og mer spesifikke tiltak rettet mot barn som er særlig utsatt for denne typen rettighetsbrudd. I Barnekomiteens generelle kommentar nr. 9 (2007) fremgår det at barn med funksjonsnedsettelser er mer sårbare for vold og overgrep enn barn for øvrig. Dessverre er det lite forskning rundt omfanget av vold og overgrep mot barn, og særlig knyttet til barn med funksjonsnedsettelse.

For å sikre at barn med funksjonsnedsettelse gis tilstrekkelig vern mot vold og overgrep, og for å sikre at det iverksettes målrettede forebyggende tiltak, er det nødvendig å sikre et bedre datagrunnlag for omfanget av vold og overgrep mot barn med funksjonsnedsettelse. Det er planlagt en ny skoleunders kelse om omfang av vold og overgrep mot elever i den videregående skole. Denne undersøkelse vil dermed ikke innbefatte barn som ikke går på videregående skole, noe som gjør at resultatet ikke nødvendig er representativt for det reelle omfanget. Flere elever med funksjonsnedsettelse er også i egne grupper i

² http://www.med.uio.no/helsam/tjenester/kunnskap/etikk-helsetjenesten/aktuelle-saker/2013/keous_refleksjonsnotat-trisomi-13-og-18.pdf

³ <http://www.refworld.org/docid/51ef9e134.html>

⁴ http://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf

videregående opplæring, og mange vil ha behov for tilrettelagte undersøkelser. Dette håper vi departementet tar med seg i det videre arbeidet rundt kartlegging av omfanget.

UNICEF Norge vil også oppfordre departementet til å se på hvordan en kan sikre at offentlige etater styrker sin rapportering av hendelser om vold og overgrep. UNICEF Norge har merket seg at barnehusene i Norge ikke fører statistikk over antall avhør som tas av barn med funksjonsnedsettelse, noe som gir et svakt grunnlag for å vurdere om denne gruppen fanges opp i like stor grad som antallet overgrep tilsier.

Artikkel 23: Respekt for hjemmet og familien

Artikkel 23 i CRPD er tilnærmet lik barnekonvensjonens artikler 9 og 23 som både gir barnet selv, men også foreldrene, konkrete rettigheter.

I de avsluttende merknadene fra FNs barnekomité til Norge i 2010⁵ bemerket komiteen at tjenestene til barn varierte sterkt etter hvor i landet man bodde. Komiteen anbefalte videre at staten skulle styrke innsatsen for å sikre tjenester av god kvalitet i over hele landet.

Tilsynsrapporter fra de senere årene viser at det fortsatt er stor variasjon i tilbudet som gis til barn som har behov for tjenester fra norske kommuner. UNICEF Norge mener at departementet bør redegjøre for hvordan det jobbes for å sikre likeverdige tjenester til barn og deres familier i hele landet. Særlig bør det redegjøres for hvordan en følger opp kommunens tjenesteyting i sektorer hvor det ikke øremerkes tilskudd.

Komiteen bemerket videre behovet for at samordnende tjenester på alle nivåer tar særlig hensyn til barn som har behov for spesiell bistand slik at de kan benytte sine rettigheter fullt ut. UNICEF Norge oppfordrer departementet til å redegjøre for hvordan denne anbefalingen er fulgt opp.

UNICEF Norge er videre bekymret for hvordan ordningen med barnebolig som tjenestetilbud til barn i tilstrekkelig grad ivaretar barnets rettigheter.

I dag skjer plassering i barnebolig etter vedtak fra den kommunale omsorgstjenesten. Plasseringen skjer i en institusjon som overtar den faktiske omsorgen for barnet. Oppsummeringen av det landsomfattende tilsynet med barneboliger fra 2010 "Det vil helst gå bra"⁶, viser alvorlig svikt i det kommunale apparatet. Helsetilsynet anbefalte at det ble gjort en gjennomgang av regelverket knyttet til både plassering i, og tjenester knyttet til, barnebolig. UNICEF Norge oppfordrer departementet til å iverksette en slik gjennomgang.

UNICEF Norge vil videre peke på behovet for å styrke barnets selvstendige rettigheter knyttet til institusjonsplassering. Dette gjelder vurderingen av hensynet til barnets beste, barnets rett til å bli hørt og barnets rett til omsorg fra egne foreldre. Det er store forskjeller i regelverket om institusjonsplassering av barn etter henholdsvis barnevernloven og helse- og omsorgsloven. Departementet oppfordres til å vurdere om denne forskjellen er saklig begrunnet og bidrar til å ivareta barnas rettigheter på en tilfredsstillende måte.

⁵ <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.NOR.CO.4.pdf>

⁶ https://www.helsetilsynet.no/upload/Publikasjoner/rapporter2010/helsetilsynetrapport2_2010.pdf

Artikkel 24: Utdanning

UNICEF Norge vil understreke Norges internasjonale forpliktelse til å sikre at alle elever i skolen får en inkluderende opplæring. Denne rettigheten er også solid forankret i opplæringsloven, men tilsynsrapport og tall fra Grunnskolens Informasjonssystem viser at et urovekkende høyt antall elever som får spesialundervisning mottar hele eller deler av sin undervisning i egne grupper eller skoler. Dette er etter UNICEF Norges vurdering ikke i samsvar med verken FNs barnekonvensjon, FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne eller Salamanca-erklæringen. UNICEF Norge forventer at departementet gir en vurdering av hvilke tiltak som planlegges iverksatt for å sikre at norsk praksis knyttet til organiseringen av undervisningen blir i samsvar med statens internasjonale forpliktelser.

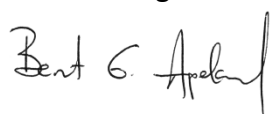
UNICEF Norge mener også at departementet burde kommentert bruken av tvang i norsk skole. Etter opplæringslovens regelverk er det ikke tillatt med bruk av tvang og makt på skolen. Dette medfører i praksis at elever med utviklingshemning, som har omfattende utageringsproblematikk, og som har vedtak om tiltak om tvang og makt etter helse- og omsorgsloven, ikke får ivaretatt sin rett til utdanning. Det er tidligere foreslått å utvide virkeområdet til helse- og omsorgslovens bestemmelser om tvang og makt til å gjelde på skolen, men foreløpig er ikke dette gjennomført.

Artikkel 25: Helse

FNs barnekomité uttalte i sine avsluttende merknader til Norge i 2012 behovet for å styrke det psykiske helsevernet for barn og unge. Denne kommentaren er etter vår vurdering også gjeldende for barn og unge med funksjonsnedsettelse. Det er derfor viktig å se hvordan en kan etablere et helsetilbud til denne gruppen på de arenaene hvor disse barna er.

UNICEF Norge vil også bemerke at det er et relativt stort antall barn med utviklingshemning som har vedtak om bruk av tvang og makt etter helse og omsorgsloven. Tall fra Statens Helsetilsyn viser at det i 2014 ble gitt dispensasjon fra utdanningskravet som gjelder ved bruk av tvang og makt i nærmere 80 prosent av sakene⁷. Tall UNICEF Norge har fått fra Helsetilsynet viser at det i 2013 ble fattet vedtak om tvang og makt overfor totalt 63 barn. Det var ikke egen statistikk over antallet dispensasjonsvedtak knyttet til disse tvangsvedtakene. Det er derfor nærliggende å anta at den samme prosentvise andelen med dispensasjon fra utdanningskravet gjelder for vedtakene om tvang og makt overfor barn. UNICEF Norge oppfordrer departementet til å se nærmere på hvordan barnas rettigheter blir ivaretatt i disse sakene.

Med vennlig hilsen



Bernt G. Apeland
Generalsekretær

⁷ <https://www.helsetilsynet.no/upload/Publikasjoner/tilsynsmelding/tilsynsmelding2014.pdf>