

Utviklingen av FUNKSJONSHEMMEDES RETTSSITUASJON de siste 10 år

KORTVERSJON



Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon





FFOs skriftserie: 07/13 - Notat nr. 3/2013

ISSN: 0801 - 8065

FFO-dok: Utviklingen av funksjonshemmedes rettigheter de
siste 10 år av Else Leona McClimans - kortversjon

Trykk: Allkopi 2013

Opplag: 150





Når man har rett, men ikke får rett

Funksjonshemmede og kronisk syke har som alle andre borgere i samfunnet både rettigheter og plikter. Velferdssystemet skal være slik utformet at man har rett til ulike tjenester og ytelser hvis man som følge av funksjonshemming eller kronisk sykdom har behov for dette. Ulike tjenester og ytelser skal kompensere for både nedsatt funksjonsevne og utgifter man kan ha som følge av det. Dette skal i størst mulig grad føre til at funksjonshemmede og kronisk syke kan delta på lik linje med andre både i arbeidslivet og i samfunnet forøvrig. Når rettigheter blir fjernet eller avkortet kan det føre til større forskjeller mellom funksjonshemmede og ikke-funksjonshemmede.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) erfarer at det på ulike områder gradvis har skjedd en svekkelse når det gjelder funksjonshemmedes rettigheter. Det kan dreie seg om store endringer. Men det kan også dreie seg om tilsynelatende mindre endringer isolert, som sett under ett bidrar til å svekke funksjonshemmedes og kronisk sykes rettigheter.

Dette notatet er en kort oppsummering av FFOs kartlegging over utviklingen av funksjonshemmedes rettssituasjon de siste 10 år, gjennomført av Else Leona McClimans. Vi har ønsket å se på hvilke rettigheter som er svekket, hvilke ordninger som er «satt på vent» og ikke er blitt lovfestet, samt ordninger som ikke er lovfestet men som bør være det. Utfordringen for funksjonshemmede i 2013 er å få oppfylt de rettighetene de faktisk har.

Oslo 1. mai 2013

Liv Arum
generalsekretær

Individuell rettighetsfesting – utviklingstrekk

Det er på mange måter bedre å være funksjonshemmet i Norge enn i mange andre land. Funksjonshemmede har omfattende lovfestede rettigheter knyttet til spesialtilpasset pedagogisk opplæring fra barnehagen gjennom grunn- og videregående skole og til høyskoleutdanningen. Lovverket gir rettigheter i arbeidslivet og muligheter for egen forsørgelse og selvstendighet gjennom enten arbeid eller trygd. Velferdslovgivningen inneholder en rekke praktiske støtteordninger som ulike former for hjelpetiltak og hjelpemidler avhengig av ulike typer tilrettelegging.

Fokus på funksjonshemmedes rettigheter er av relativ ny dato i Norge, og skjøt for alvor fart i etterkrigsårene. 1980-tallet innebar arbeid med funksjonshemmedes rettigheter innenfor klare sektorer og delområder, mens 1990-tallet i stor grad var preget av en lovfesting av individuelle rettigheter for funksjonshemmede. Fra særbehandling til tilpasninger og tilrettelegging og likeverdighet beskriver noe av fokus dette tiåret.

Dette arbeidet fortsatte ved tusenårsskiftet. Rettighetsfesting av individuelle rettigheter, inkludert arbeidet med ikke-diskrimineringslovgivning for funksjonshemmede, var ett av hovedmålene. Ikke-diskriminering innebærer nedbygging av fysiske barrierer ved bruk av universell utforming som den bærende tankegangen.

Individuell rettighetsfesting kan innebære ulike former for vurderinger avhengig av om vilkårs- og rettsfølgesiden er styrt etter henholdsvis faste normer, eller om det er gitt anvisning på vurderingspregede avgjørelser. En rekke individuelle rettskrav vil utløses av den enkeltes individuelle behov. Dette forutsetter derfor en individuell vurdering av personens behov før utmålingen av ytelsen kan fattes. I dette skjønnspregede vurderingsspenet omkring ytelsene oppstår det ofte konflikter.



Manglende krav til kvaliteten og omfanget av innholdet i en lovbestemmelse eller i et vedtak innebærer mindre mulighet for den enkelte å klage på eller etterprøve lovbestemmelsen eller vedtaket.

Utbyggingen av funksjonshemmedes rettigheter har fortsatt også det siste tiåret. Større organisatoriske reformer i forvaltningen er gjennomført; NAV-reformen på velferdsområdet og samhandlingsreformen med rammelover på helseområdet med vidt rom for skjønn for kommunene på hva det konkrete tilbudet til den enkelte skal være.

Funksjonshemmedes rettsvern er styrket det siste tiåret gjennom diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Allikevel oppfatter mange funksjonshemmede at det siste tiårets lovarbeid ikke har medført en bedring av deres praktiske hverdag.

Rettslige vurderinger

Det har ikke skjedd en påfallende svekkelse eller tilbakesteg i funksjonshemmedes rettigheter det siste tiåret sett under ett. Det motsatte har heller ikke skjedd: Det har ikke vært en påfallende styrking av funksjonshemmedes rettigheter. Området sett under ett bærer preg av status-quo.

Individuell rettighetsfesting kan være et aktuelt og tjenlig styringsvirkemiddel, særlig ut fra den kompensere tanken som en del av vår velferdsstat. Dette er aktuelt om en ønsker at rettsstillingen til funksjonshemmede skal styrkes. Det er også aktuelt om en ønsker en garanti om et minstenivå på tjenester fra det offentlige og hindre at folk forskjellsbehandles på grunn av sin funksjonshemming. Et individuelt rettskrav på tjenester som dekker et individuelt behov vil innebære en forpliktelse for forvaltningen og det offentlige. For den enkelte vil fordelene med å ha et individuelt rettskrav fremfor å måtte forholde seg til mer omfattende rammelovgivning eller andre typer styringsverktøy være at de individuelle rettskravene kan håndheves og sanksjoneres.

Individuelle rettskrav krever imidlertid at den enkelte også gjøres i stand til å kreve sine rettigheter innfridd både gjennom tydelige krav i lovgivningen til hva som kan oppnås, samt bistand til rettslige prosesser i form av rettshjelp. Lovgivningen må også inneholde rett til tilsyn fra overordnet myndighet og effektiv sanksjonering ved brudd på lovgivningen. Som en del av de overordnede reformene det siste tiåret er også prosessuelle rettigheter i lovverket fått større fokus i de enkelte lovene. Men som det vil fremgå nedenfor er det fortsatt stor avstand mellom innholdet i de enkelte rettighetene og den faktiske gjennomføringen av rettighetene.

De rettsområdene som til nå har gitt stor grad av individuell lovfesting har vært opplæring og utdanning, arbeidsliv og helse samt retten til



egenforsørgelse (trygdellovgivningen). Dette er områder som har vært rettighetsfestet det siste tiåret, men hvor lovgivningstekniske endringer ikke alltid har tatt hensyn til funksjonshemmedes særlige behov.

Flere områder er fortsatt problematiske til tross for store reformer det siste tiåret: Omsorgsrettigheter, sosiale tjenester, rett til tilpasset bolig og rett til hjemmebaserte tjenester knyttet til boligen, rett til transport samt rettigheter på området kultur og fritid. Selv om det i det siste er blitt fokusert på at også tenner er en del av kroppen, og hvor viktig god tannhelse er for individets totale helsesituasjon, har lite skjedd på tannhelseområdet.

Fortsatt manglende lovfesting, men ikke svekkelse av eksisterende rettigheter

Funksjonshemmedes individuelle rettigheter og det individuelle rettighetsvernet er forholdsvis godt utbygget. Personer med funksjonshemninger har i prinsippet lik eller likeverdig tilgang til tilbud gitt i barnehage, skole og utdanning, arbeid, egenforsørgelse gjennom lønn eller trygd, tilgang til en viss grad av helse- og omsorgstjenester, bolig og transport. Det er påfallende på kultur- og fritidsområdet i tillegg til liten utvikling på en del helt sentrale utvalgte områder som rehabilitering og tannhelse. Det er videre påfallende hvordan en rekke prøveordninger initieres og pågår i årevis uten at det fattes endelige beslutninger om videreføring eller lovfesting.

Ingen vesentlig styrking trass diskriminerings- og tilgjengelighetsloven


Til tross for at det ikke kan påvises en svekkelse av funksjonshemmedes rettigheter de siste årene, er det betenkelig at det med unntak av den



gradvise gjennomføringen av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven heller ikke kan påvises at funksjonshemmedes rettigheter er blitt vesentlig styrket. Fire år etter at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven ble vedtatt foreligger det knapt nok rettspraksis på diskrimineringsfeltet, noe som kan tyde på manglende effektivitet av rettsvernet. Manglende rettspraksis kan ikke bortforklares med at det ikke finnes saker på området: Likestillings- og diskrimineringsombudets saksmengde har økt dramatisk gjennom ombudets klagesaksbehandling av diskrimineringsgrunnlaget ”nedsatt funksjonsevne”. For 2012 handlet mer enn en tredjedel av ombudets klagesaker om nedsatt funksjonsevne. Dette tyder på at mange funksjonshemmede opplever seg forskjellsbehandlet i hverdagen.

Manglende bruk av domstolene kan skyldes liten tilgang til rettshjelp, manglende rettighetsinformasjon og manglende sanksjoner.

Frafall av særfradrag og enklere hjelpemidler



På en rekke sektorområder finnes det omfattende rettslige reguleringer med sikte på å sikre funksjonshemmedes likestilling og likeverd – om de brukes. En del ordninger er blitt omorganisert. Andre oppleves som forverret, hvor brukerne på grunn av systemendringer ikke lengre opplever at de har like god tilgang til ordninger som fungerte godt for dem tidligere. Imidlertid har ikke sentrale rettigheter for funksjonshemmede blitt fjernet det siste tiåret. Unntaket er ordningen med særfradrag for store sykdomsutgifter. Dette merkes i lommeboka til den enkelte, og blir derfor veldig synlig for enkeltpersoner.

Omfattende endringer i hjelpemiddelsentralene har for noen funksjonshemmede ført til praktiske hindre i hverdagen. Det som skulle hjelpe dem til å fungere bedre i hverdagen blir i stedet en systemkamp.



Systemreformer: NAV og samhandlingsreformen


De lovendringene som er kommet de siste årene har i stor grad vært resultater av de store organisatoriske reformene på helse- og velferdsområdet: NAV-reformen og samhandlingsreformen. Gjennomgående i flere av de større utredningene av statlige reformene er fokus på organisering av tjenestetilbudet, forvaltning av ytelsene og økonomiske forhold, heller enn innholdet og kvaliteten av de enkelte tjenestetilbudene. Beskrivelser av konsekvenser for den enkelte bruker berøres ikke i utredningene bak lovforslagene.

Mange av forslagene bærer preg av systemiske og organisatoriske endringer, heller enn rettighetsfesting av innholdet i tjenestene og tiltakene som foreslås. Målet for mange av endringene og reformene har vært å fokusere på mer helhetlige tjenester og godt koordinerte tjenester på tvers av tjenestenivåer og sektorer for å finne gode løsninger på hvordan oppsplittede tjenestetilbud kan spille bedre sammen for å gi brukerne gode tjenester. Men i praksis er ikke dette oppnådd. Resultatet er et uoversiktlig og fragmentert rettighetsbilde.

Personvern og offentlige anbudsprosesser

På områder så ulike som personvern og offentlige innkjøpsprosesser har utviklingen gitt grunn til særlig årvåkenhet for funksjonshemmedes interesseorganisasjoner – særlig med tanke på å fremme og beskytte funksjonshemmedes rettigheter. Dette gjelder spesielt den raske teknologiske digitale utviklingen som har ført til store utfordringer i personvernsspørsmål og sikring av taushetsbelagte opplysninger.


Problemstillingen dreier seg om personvern, innholdet i kjernejournaler, forslag om digitalt førstevalg mellom forvaltning og bruker, oppslag i



pasientjournaler, helsesektorens tilgang til folkeregisteropplysninger, skallkryptering og IKT i helsesektoren samt bruk av helsedata i forskning og utvikling. Krav til offentlige anbud har innen helse- og omsorgssektoren gitt utilsiktede effekter blant annet gjennom oppbrytning av kompetente fagmiljøer. I tillegg har praktiseringen av lov om offentlige anskaffelser begrenset den enkeltes valgmulighet på hjelpemiddelområdet.

Rettigheter avhengig av bosted og kommunale prioriteringer

Det er vedtatt rammelover som på kommunalt nivå gir muligheter for bruk av en rekke tiltak og virkemidler som skal sikre funksjonshemmede et likeverdig tjenestetilbud. I de tilfellene hvor slike tiltak ikke er lovfestet, men formulert som en mulighet eller et tilbud til kommunens innbyggere, er det mange som opplever at tiltakene ikke blir tilbudt der de bor. Blant annet skjer dette på grunn av kommunale prioriteringer. Dette innebærer at tilbudet den enkelte funksjonshemmede har tilgang til ikke nødvendigvis er avhengig av lovverket alene, men hvor i landet vedkommende bor.



Den kommunale ressursituasjonen og på hvilken måte kommunale politikere og forvaltning har besluttet iverksetting av tiltak er avgjørende. Der det er gitt rammelover som lovfester rettigheter, opplever flere at de har rettigheter de kan bruke. Imidlertid er flere av disse rettighetene illusoriske ettersom det verken er mulig å klage eller sanksjonere når retten ikke oppfylles.

Manglende konsekvensutredninger av forslag

Det er videre bekymringsfullt at konsekvensene ikke er tilstrekkelig vurdert i offentlige utredninger og meldinger som fremmer forslag som kan ha stor negativ innvirkning for funksjonshemmedes situasjon. Eksempler på dette de siste årene er forslaget fra Kaasautvalget om å slå sammen hjelpestønad og omsorgslønn til en ordning med omsorgsstønad. Det er urovekkende at forvaltningen jevnlig fremmer forslag som ikke er konsekvensutredet og der en unnlater å vurdere effektene av de foreslåtte tiltakene vil ha for sentrale målgrupper.

Rettighetsinnfrielse?

Det er forskjell på å ha rett og få rett. Utfordringen fremover er å se på konsekvensene av det rettslige rammeverket som faktisk eksisterer og som skal sikre enkeltmennesker: Har enkeltmennesker faktisk tilgang til de rettighetene de fyller vilkårene for å få? Det er viktig å kreve løsninger som ivaretar gjennomføring og oppfyllelse av rettssikkerhet, likhetsprinsippet og individuelle rettigheter. Fremover må det derfor fokuseres på den manglende oppfyllelsen av eksisterende rettigheter.

Det bør vurderes om lovgivningen gir effektive og tilstrekkelige klageordninger og om relevante tilsynsmyndigheter har tilstrekkelige sanksjonsmuligheter som for eksempel i forhold som følger av sosialtjenesteloven og opplæringsloven. Når kommunene er gitt kommunalt selvstyre samtidig som enkeltindivider er gitt rettigheter, er det viktig at det finnes kontrollmekanismer og klageordninger som sikrer og påser at reglene følges slik Stortinget har vedtatt.

Funksjonshemmedes rettsutfordringer

Den individuelle rettighetsfestingen det siste tiåret har gitt potensial for å innfri mange tjenester og tiltak for funksjonshemmede som fyller vilkårene i eksisterende rettigheter.

Underforbruk av eksisterende rettigheter

Utfordringen for mange funksjonshemmede er ikke at de overforbruker eksisterende rettigheter. Det er et tydelig underforbruk. Mange vet ikke hva de har krav på. Manglende innhenting av informasjon og mangelfull etterlevelse av forvaltningens veiledningsplikt fører til at mange ikke fremmer riktig søknad i rett tid ovenfor den myndighet som har ansvaret for å oppfylle rettigheten.

Manglende bruk av klagemuligheter

Neste feilsteg oppstår for mange når de får avslag på en rettighet i form av en tjeneste eller ytelse de har søkt. Dersom ikke vedtaket inneholder informasjon om klageadgang (til hvem og innen hvilke frister) er det mange som unnlater å klage på avslag. Det er en rekke forhold som spiller inn om en klager eller ikke: Vedtak er ikke konkrete eller spesifikke nok, sendrektig klagebehandling, uklare konsekvenser av klagebehandlingen, manglende forståelse av regelverket og manglende tilgang til rettshjelp.

Manglende bruk av rettslige strategier for å kreve sin rett

Basert på den relativt lave graden av rettspraksis på områdene utdanningsrett, helserett og velferdsrett kan det virke som om personer med nedsatt funksjonsevne i liten grad bruker rettslige strategier for å kreve sin rettighet.



Ineffektive klagemuligheter og kontroll, manglende sanksjoner

FFOs Rettighetssenter mottar stadig henvendelser som beskriver ineffektive klagemuligheter, og klageorgan uten reelt mandat til gjennomføring av endring eller sanksjoner. Manglende sanksjonsmuligheter i loven, kombinert med enkeltindividers manglende adgang til retts hjelp, gjør at rettsvernet blir lite effektivt i betydning av adgangen til domstolskontroll.

Kommuner som ikke oppfyller lovpålagte plikter

En generell utfordring FFOs Rettighetssenter stadig støter på er at kommunene ikke innvilger de tjenestene de etter lov er pålagt å yte. Når rettighetene ikke oppfylles er det liten mulighet til klage. Det er heller ingen sanksjoner innfelt i lovverket ved manglende oppfyllelse av tjenester.

Erfaringer fra FFOs Rettighetssenter er at mennesker får vedtak som er helt riktige juridisk, men at innholdet i vedtaket ikke oppfylles. Det kan gjelde for eksempel vedtak om omsorgstjenester og vedtak om spesialundervisning. Man får for eksempel et vedtak på støttekontakt, men kommunen gjør ikke noe for faktisk å skaffe en støttekontakt slik at tiltaket kan iverksettes. Tilsvarende gjelder på utdanningsområdet. Det juridisk riktige vedtaket om spesialundervisning samsvarer ikke med tilbudet eleven faktisk får. Mange er ikke klar over at de da har mulighet til å klage på manglende oppfyllelse av vedtaket.

Ulik tilgang til rettighetsfestede tiltak er avhengig av bosted og kommunal økonomi og må utfordres - det samme må kommuners skjønnsutøvelse.

Virkemidler for å sikre rettssituasjonen

- Rettighetsfest tidsbegrenset lønnstilskudd (TULT) og ordningen med funksjonsassistanse i arbeidslivet.
- Innfør fritt rehabiliteringsvalg
- Brukerstyrt personlige assistanse (BPA) må lovfestes som en rettighet i alle kommuner.
- Forskriftsendringer innenfor diskriminerings- og tilgjengelighetslovens virkeområde må følges tett.
- Funksjonshemmedes må sikres rettigheter innen kultur og fritid.
- Funksjonshemmedes må sikres rettigheter innenfor tannhelsesektoren.
- Ordningen om fri rettshjelp må inkludere saksområder som dekker hele velferdsretten- ikke bare deler av den. Klager over vedtak i helse- og sosialrett, klager over vedtak i trygdesaker, samt enkeltvedtak fattet etter opplæringsloven, diskrimineringsloven og saker etter helse- og omsorgstjenesteloven må inkluderes i fri rettshjelpsordningen.

Dette er en kortversjon av Else Leona McClimans notat "**Utviklingen av funksjonshemmedes rettigheter de siste ti år**". Du kan bestille notatet ved å ta kontakt med FFO, eller ved å laste notatet ned fra www.ffa.no.





Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Mariboestgate 13, 0183 Oslo
www.ffo.no | info@ffo.no | 815 56 940

