



NORDLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Kunnskapsstatus:

Rettssikkerhet for personer med utviklingshemming

Publisert: Mai 2016
Terje Olsen
Patrick Kermit
Hild Rønning
Jon Haakon Hustad
John Eriksen

NF rapport nr: 4/2016
ISBN nr: 978-82-7321-668-7
ISSN-nr: 0805-4460



NORDLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

KUNNSKAPSSTATUS: RETTSSIKKERHET FOR PERSONER MED UTVIKLINGSHEMMING

Skrevet av:
Terje Olsen
Patrick Kermit
Hild Rønning
Jon Haakon Hustad
John Eriksen

NF rapport nr: 4/2016
ISBN nr.: 978-82-7321-668-7
ISSN-nr.: 0805-4460

RAPPORT

TITTEL: Kunnskapsstatus: Rettssikkerhet for personer med utviklingshemming	OFF. TILGJENGELIG: Ja NF-RAPPORT NR: 4/2016
FORFATTER(E): Terje Olsen, Nordlandsforskning Patrick Kermit, NTNU Samfunnsforskning Hild Rønning, Politihøgskolen, avd. Bodø Jon Haakon Hustad, Institutt for samfunnsforskning John Eriksen, Nordlandsforskning	PROSJEKTANSVARLIG (SIGN): Terje Olsen FORSKNINGSLEDER: Bent-Cato Hustad
PROSJEKT: Kunnskapsstatus: Rettssikkerhet for personer med utviklingshemming	OPPDRAGSGIVER: Bufdir OPPDRAGSGIVERS REFERANSE: Christin Marsh Ormhaug
SAMMENDRAG: Sammenstilling og oppsummering av forskningsresultater fra de siste ti år som spesifikt omhandler utviklingshemmedes rettssikkerhet på ulike livsområder.	EMNEORD: Rettssikkerhet, rettigheter, menneskerettigheter, utviklingshemming, nedsatt funksjonsevne, funksjonshemming KEYWORDS: Human rights, intellectual disabilities, disability studies, law, justice, CRPD
	ANTALL SIDER: 126 SALGSPRIS: NOK 150,-



INNHold

FORORD	3
OPPSUMMERING OG SAMMENDRAG	4
INNLEDNING	10
 RETTSSIKKERHET	 12
"THE RULE OF LAW"	12
PROSESSUELL RETTSSIKKERHET – FORSVARLIG SAKSBEHANDLING OG OVERPRØVELSESMULIGHET	13
MATERIELL RETTSSIKKERHET	15
FORUTBEREGNELIGHET	17
RETTSSIKKERHET I KONFLIKT	17
I SPENNET MELLOM FRIHET, AVHENGIGHET OG UTSATTHET	18
UTVIKLINGSCHEMMING	19
METODISK TILNÆRMING	21
LITTERATURSØK	21
NÆRMERE OM UTVELGINGSPROSESSEN	22
 TEMA: VOLD OG OVERGREP	 24
NÆRMERE OM TEMAET	24
POLITISK KONTEKST	25
INNSPILL FRA ANDRE DIREKTORAT	26
LITTERATURSØK OG OPPSUMMERING AV FUNN	26
LITTERATUR	30
 TEMA: VERGEMÅL	 49
NÆRMERE OM TEMAET	49
POLITISK KONTEKST	50
INNSPILL FRA ANDRE DIREKTORAT	51
CRPD	52
LITTERATURSØK OG OPPSUMMERING AV FUNN	52
LITTERATUR	55
 TEMA: TVANG OG MAKT I OMSORGEN	 63
NÆRMERE OM TEMAET	63
POLITISK KONTEKST	65
INNSPILL FRA ANDRE DIREKTORAT	66
CRPD	66
LITTERATURSØK OG OPPSUMMERING AV FUNN	67
LITTERATUR	70

TEMA: AVHØR, SONING, FENGSEL.....	84
NÆRMERE OM TEMAET	84
POLITISK KONTEKST.....	84
INNSPILL FRA ANDRE DIREKTORAT	85
CRPD.....	85
LITTERATURSØK OG OPPSUMMERING AV FUNN.....	85
LITTERATUR.....	88
ØVRIGE TEMA	97
GENERELLE MENNESKERETTER.....	97
BOLIG	98
UTDANNING OG ARBEID.....	104
GENERELL HELSE	106
KOMMUNIKASJON OG BRUK AV TOLK.....	107
LITTERATUR.....	108
REFERANSER	118

FORORD

Rapporten inneholder en sammenstilling og oppsummering av forskningsresultater fra de siste ti år som spesifikt omhandler ulike sider ved utviklingshemmedes rettssikkerhet på flere livsområder.

Arbeidet er gjennomført på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

Vi vil takke våre kontaktpersoner i Bufdir, Christin Marsh Ormhaug og John-Ingvard Kristiansen, for godt samarbeid i forbindelse med dette oppdraget.

Internt i prosjektgruppen har Jon Haakon Hustad hatt ansvaret for å gjennomføre litteratursøkene.

Hild Rønning har hatt hovedansvar for den teoretiske gjennomgangen og redegjørelse for den forståelsen av rettssikkerhetsbegrepet som er lagt til grunn for dette arbeidet. Terje Olsen og Patrick Kermit har hatt hovedansvar for de enkelte kapitlene. John Eriksen har vært drøftingspartner og kommentator underveis.

Bodø, februar 2016.

OPPSUMMERING OG SAMMENDRAG

Personer med utviklingshemming er i større grad enn øvrige borgere avhengig av at andre ivaretar deres rettssikkerhet og gir hjelp til at deres rettigheter gjøres gjeldende. Den foreliggende rapporten sammenstiller og oppsummerer forskningsresultater fra de siste ti år som spesifikt omhandler ulike utviklingshemmedes rettssikkerhet på ulike livsområder. Arbeidet er gjennomført på oppdrag fra Barne-, Ungdoms- og Familiedirektoratet (Bufdir). Bakgrunnen var oppdragsgivers ønske om å få foretatt en kartlegging av foreliggende kunnskap om rettssikkerhetssituasjonen for personer med utviklingshemming. Formålet har vært å avdekke hva som finnes og ikke finnes av forskningsbasert kunnskap når det gjelder rettssikkerhet for personer med utviklingshemming.

Gjennom iverksettingen av reformen for personer med utviklingshemming, ansvarsreformen fra 1991, skjedde det en betydelig tematisering av utviklingshemmedes rettssikkerhet på flere samfunnsområder. Bakgrunnen for reformen, hadde delvis også rot i en institusjonskritikk, knyttet til bekymring for feilbehandling, overgrep og levekår for beboerne i institusjonene (St. meld. 47, 1989-90; Tøssebro 1999; Sandvin 1996). Utvikling av lovverket på flere områder fulgte også av reformen. I norsk sammenheng kan spesielt utviklingen av loven som regulerer bruk av legitim tvang og makt i boligene overfor utviklingshemmede ses som et uttrykk for dette. På 1990-tallet redigerte Eskeland og Syse en omfattende antologi med drøftinger av utviklingshemmedes rettstilling på flere rettsområder (Eskeland og Syse, red. 1992). Syse har for øvrig også bidratt sterkt til forskningen på dette feltet gjennom flere arbeider (Syse 2007, 2006, 2002 og 1995).

I løpet av tiden som har gått fra gjennomføringen av ansvarsreformen og frem til i dag, har det pågått en videreutvikling av politikken overfor personer med nedsatt funksjonsevne generelt. Denne utviklingen, som i større grad betoner statusen som borger og den enkeltes medborgerskap, har også hatt betydning for synet på personer med utviklingshemming. Understreking av medbestemmelse og selvbestemmelse er et viktig element i dette.

Parallelt har det også skjedd en betydelig rettsutvikling, nasjonalt og internasjonalt. Det gjelder spesielt en økt vekt på individuelle rettigheter og betydning av internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter. I den sammenheng er Norges ratifisering av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i 2013 av spesiell betydning. Ratifiseringen representerer på mange måter en ny omdreining i rettighetstenkningen og tenkningen omkring rettssikkerhetsspørsmål for alle grupper av funksjonshemmede. CRPD en erklæring som søker å presisere og fremme menneskerettighetene til funksjonshemmede mennesker, siden den universelle menneskerettighetserklæringen ikke ble ansett å være et tilstrekkelig vern for funksjonshemmede. Man ser at denne gruppen er særlig sårbar på mange livsområder, og FN har dermed funnet det hensiktsmessig å vedta en egen erklæring som presiserer de generelle menneskerettene, slik det også er gjort for andre grupper som barn, kvinner og flyktninger.

I den seneste stortingsmeldingen om utviklingshemmedes situasjon, Meld. St. 45 2012-13, *Frihet og likeverd*, løftes igjen rettssikkerhetsspørsmålene høyt på den politiske dagsorden. Her regnes rettssikkerhet opp som ett av de fem viktigste temaer når det gjelder veien videre i arbeidet med å bedre levekårene for personer med utviklingshemming. Meldingen sier:

Samtidig viser statusbeskrivelsen at det fortsatt er en vei å gå for at personer med utviklingshemming oppnår faktisk og reell likestilling, selvbestemmelse og deltakelse. Statusbeskrivelsen gir et grunnlag for å drøfte veien videre i arbeidet for å bedre levekårene for personer med utviklingshemming. De viktigste temaene er:

- Selvbestemmelse
- Rettssikkerhet
- Kvalitet i opplæringen
- Deltakelse i arbeid
- God helse og omsorg

Videre i meldingen utdypes vekten på rettssikkerhet ytterligere:

Regjeringen mener det er svært viktig at rettssikkerheten ivaretas for personer med utviklingshemming. Mange har begrensede muligheter til å vurdere sin egen rettsstilling, og få muligheter til å kreve sine rettigheter oppfylt gjennom en rettsprosess. Det er derfor avgjørende at rettssikkerheten er ivaretatt på en god måte i forvaltningen. Rettssikkerhet og likeverdige tjenester gir et mer solidarisk samfunn (Meld. St. 45 2012-13, s 15).

Ved behandlingen av meldingen, ba Stortinget regjeringen om å nedsette et bredt sammensatt utvalg med oppgave å foreslå tiltak som styrker de grunnleggende rettighetene til mennesker med utviklingshemming. Høsten 2014 nedsatte Regjeringen et offentlig utvalg om grunnleggende rettigheter til mennesker med utviklingshemming. Arbeidet fra utvalget er ventet ferdigstilt i 2016.

I vårt oppdrag fra Bufdir er vi bedt om å besvare spørsmål som omhandler nyere forskning som belyser rettssikkerheten for personer med utviklingshemming. Disse spørsmålene vil vi besvare fortløpende i de kapitlene som følger. Samlet sett fremstår de store trekkene i bildet på denne måten:

- Spørsmål knyttet til rettigheter og rettssikkerhet for funksjonshemmede generelt synes å være relativt god belyst forskningsmessig, teoretisk og empirisk.
- Når det gjelder forskning som spesifikt tar for seg rettssikkerhet for utviklingshemmede er imidlertid bildet et annet. Generelt er det spredte bidrag på dette området nasjonalt og internasjonalt, og det er vanskelig å hevde at det finnes noe tydelig kunnskapsfront på dette området.
- Noen tema er likevel bedre forskningsmessig belyst enn andre. De temaområdene hvor vi har funnet aktuelle og relevante forskningsbidrag, er først og fremst knyttet til de tema der bekymringen for utviklingshemmede rettssituasjon tradisjonelt har vært stor. Det gjelder områder slik som utsatthet for overgrep og vold, bruk av tvang og makt i omsorgen, situasjonen innen strafferettspleien og vergemålsordningen.
- På andre livsområder – områder som er av mer allmenn karakter – slik som bolig, arbeid og helse, finner vi svært få og bare spredte forskningsbidrag som belyser rettssikkerhetsmessige spørsmål for denne gruppen.
- Det er et funn i seg selv at vi finner langt mindre forskning å oppsummere på disse "ordinære" livsområdene, sett i forhold hva vi finner på de livsområder der utviklingshemmede utgjør en "særkategori" med egne rettigheter eller bestemmelser.
- Forskning om rettigheter for utviklingshemmede reproducerer dermed i noen grad bildet av utviklingshemmede som en kategori mennesker som vi har særlige forordninger for.

Arbeidet med denne kunnskapsoppsummeringen har bestått i omfattende litteratursøk i norske, nordiske og internasjonale referansedatabaser, med utgangspunkt i stikkord knyttet til temaet.

Søkene resulterte i et stort antall treff på publikasjoner, der alle bibliografiske opplysninger ble lagt inn i en omfattende database. Hver av disse ble siden kontrollert for dubletter, og gjennomgått manuelt på abstraktnivå og sortert på relevans og tema. Utvalgene, søkekriterier og forskningsdatabaser er nærmere redegjort for i metodekapitlet og i det enkelte delkapittel på hvert av temaene. Innenfor hvert tema er den enkelte utvalgte publikasjonen igjen gjennomgått på tekstnivå og funnet relevant eller ikke-relevant for det oppdraget vi her er bedt om å utføre.

Ved hver av disse operasjonene ble antallet vitenskapelige publikasjoner redusert og konsentrert på rettssikkerhet spesifikt rettet inn mot gruppen utviklingshemmede. Vi endte opp med til sammen 57 vitenskapelige publikasjoner, som vi fant relevant i forhold til utvalgs-kriteriene. Disse fordelte seg på denne måten mellom de ulike temaene:

	Tema	Ant publ.
	Generelle menneskerettigheter	2
	Vergemålsordningen	7
	Helse- og sosialtjenester	3
	Makt og tvang	13
	Barnehage, skole og utdanning	1
	Arbeid og dagaktivitet	1
	Boligsituasjonen	3
	Barnevern	0
	Vold og overgrep	18
	Avhør, soning og fengsel	9
	Kommunikasjon og bruk av tolk	0

For de temaene hvor vi har funnet en større mengde av relevant forskning (merket over med grønt og gult i tabellen over), har vi bygd opp egne kapitler. I de enkelte kapitlene redegjør vi nærmere for utviklingen på feltet over tid og oppsummerer innspill som oppdragsgiver har innhentet fra andre direktorat i tilknytning til vårt arbeid. Vi har videre redegjort for de publikasjonene som er valgt, oppsummert forskningsbidragene og pekt på hvilke kunnskapsbehov vi mener å se på bakgrunn av det vi har lest. Til sist i hvert kapittel ligger en kortfattet oppsummering av hver enkelt publikasjon som er gjennomgått og funnet relevant og som det aktuelle kapitlet er bygget på.

Innen de temaene hvor vi har funnet svært få vitenskapelige publikasjoner som belyser rettssikkerhetsspørsmål for utviklingshemmede, vurderte vi det som lite hensiktsmessig å lage like omfattende redegjørelser i egne kapitler. Disse er derfor slått sammen til ett felles kapittel som gjennomgår rettssituasjonen noe mer summarisk. Den forskningen som finnes, og utvelgesprosessen, er like fullt redegjort for på samme måte som på de øvrige områdene. Tilsvarende finnes det også sammendrag av hver av de aktuelle publikasjonene sist i kapitlet.

Hvordan er den generelle rettssikkerhetssituasjonen for personer med utviklingshemming i forvaltningen?

Det er vanskelig å si noe om den generelle rettssituasjonen for personer med utviklingshemming innen forvaltningen med bakgrunn i det begrensende forskningsmaterialet vi har funnet på dette området. Det finnes med andre ord svært lite forskningskunnskap på dette. For vergemålsordningen finnes det, så langt vi kjenner til, ennå ingen forskningsresultater som belyser rettssituasjonen for

utviklingshemmede etter at ny lovgiving trådte i kraft fra 2013. Det som skrives om forvaltning og bruk av ordningen tyder imidlertid på at dette er et lovområde som bør belyses med empiriske studier som tar for seg ulike sider ved ordningen.

Likeledes finner vi lite forskning knyttet til rettsikkerhetsaspekter ved boligsituasjonen til utviklingshemmede. Dette er overraskende, for over tid er flere sider ved boforholdene blitt tematisert i det offentlige ordskiftet, samt belyst i empiriske studier. Det gjelder blant annet etableringen av borettslag, forvaltning av låneordninger, tendensen til etablering av særlig store bofellesskap og spørsmål om retten til selvbestemmelse i egen bolig.

Hvordan er rettssikkerhetssituasjonen for personer med utviklingshemming i påtale- og rettssystemet?

Utviklingshemmedes rettssikkerhetssituasjon innen strafferettspleien er noe bedre belyst enn flere andre områder, selv om det også her er vanskelig å hevde at dette området er spesielt godt dekket. Det bildet som tegnes på bakgrunn av den forskningen som finnes, tyder på at kvinner med utviklingshemming i minst samme grad, og trolig i større grad enn kvinner generelt, utsettes for seksuelle overgrep. De har svakere rettsbeskyttelse enn kvinner generelt, siden påtalemyndighet erfaringsmessig vet at bevisføringen i denne type saker er enda vanskeligere enn for kvinner generelt. Det antas at mørketallene på dette området er store. Når det gjelder tilsvarende situasjon for menn med utviklingshemming, finnes det svært lite forskning.

Den forskningen som finnes, peker på at kvinner med lettere utviklingshemming er mer utsatt enn kvinner med alvorligere grad av utviklingshemming. Det har sammenheng med at de sistnevnte vanligvis har et støtteapparat gjennom kommunale tjenester, slik som bolig, arbeids- eller dagtilbud, støttekontakt eller andre, som lett vil kunne slå alarm dersom det oppdages overgrep. Kvinner med lettere utviklingshemming vil i mindre grad ha en slik mulighet.

Forskning innenfor Kriminalomsorgens ansvarsområde viser at det er en overhyppighet av personer med lettere utviklingshemming som soner dommer i norske fengsler. Disse personene har i liten grad blitt diagnostisert med utviklingshemming, og har gått gjennom strafferettskjeden uten at det er gjort tilpasninger i forhold til funksjonshemmingen. Forskningsresultatene viser at fengslene i liten grad tilpasser soningsforholdene til nedsatt funksjonsevne hos innsatte.

Hvordan har utviklingen vært over tid? Er det områder som også kan vise til en positiv utvikling?

Oppmerksomheten om utviklingshemmedes rettssikkerhet generelt kan ikke sies å være spesielt høy. Det begrensede antallet vitenskapelige publikasjoner vi har funnet frem til i denne studien er også et uttrykk for det. Ser vi utviklingen fra innføringen av ansvarsreformen og frem til i dag, synes det likevel som om rettssituasjonen for utviklingshemmede kan være forbedret på flere områder. Vi skal kort peke på noen slike mulige forbedringer. Ettersom det er en beskjeden mengde forskningsbasert kunnskap på de fleste av de områdene vi har fordypet oss i, må vi også her ta forbehold om at vi ikke kan trekke for entydige slutninger.

Etter innføringen av ansvarsreformen etablerte man i Norge ordninger med lovregulering, kontroll og revisjon av tvangs- og maktbruk i omsorgen for enkelte personer med utviklingshemming som hadde adferd som man vurderte kunne være til skade for personen selv eller andre. Loven har vært gjennom flere revisjoner og nye retningslinjer er nylig publisert. Lovgivningen har også vært gjenstand for mer forskning enn de fleste andre rettsområder når det gjelder utviklingshemmedes rettssikkerhet. Basert på det forskningen viser, har denne lovgivningen bidratt til økt rettssikkerhet

på området som omfattes av loven. Vi har referert til flere vitenskapelige arbeider som peker på problematiske sider ved måten loven fungerer på i dag. Vi leser imidlertid ikke disse bidragene slik at de stiller spørsmål ved selve loven.

Praksisen med bruk av dommeravhør av barn og voksne med utviklingshemming som mistenkes å ha vært utsatt for seksuelle overgrep eller vold, ser ut til å være et viktig bidrag til økt rettssikkerhet for de som rammes, og noe som sikrer bedre oppfølging av den enkelte. Dommeravhør gjennomføres i Statens barnehus eller ved lokal tingrett, politistasjon eller lensmannskontor. De fleste som gjennomfører avhør har gjennomgått kurs eller utdanning i dommeravhør ved Politihøgskolen. De påfølgende endringer i straffeprosessloven med tilrettelagte avhør innebærer etter alt å dømme en viktig styrkning av den enkeltes rettsvern på dette området. Evalueringene av barnehusordningen tyder på at rettssikkerheten for barn styrkes, og det samme gjelder etter alt å dømme også for voksne utviklingshemmede.

I 2012 innførte Arbeidsdepartementet krav om fremleggelse av politiattest for ordinært ansatte hos tiltaksarrangører av arbeidstiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA), som på landsbasis sysselsetter et betydelig antall personer med utviklingshemming. Dette er et forebyggende tiltak og det er derfor vanskelig å måle direkte effekter av dette. Bufdir har videre etablert en egen nettside med retningslinjer for å veilede fagpersonell i forebygging mot overgrep. Retningslinjene henvender seg først og fremst til fagpersonell som jobber med utviklingshemmede i sin arbeidshverdag. Heller ikke her vet vi i hvilken grad dette kan ha hatt forebyggende effekter. Opprettelsen av slike forebyggende systemer kan likevel leses som et uttrykk for en økende oppmerksomhet om utviklingshemmedes rettssituasjon.

Hva er sentrale rettssikkerhetsutfordringer for personer med utviklingshemming på de ulike områdene? Er noen områder mer kritiske enn andre? På hvilke områder finnes kunnskapshull?

Som allerede nevnt, har vi på de fleste av de rettsområdene bare funnet et begrenset antall publiserte forskningsbidrag. Spesielt gjelder dette de mer generelle områdene som arbeid og dagaktivitet, bolig, helse og utdanning. På alle disse områdene er kunnskap om utviklingshemmedes rettssituasjon av betydning og viktig for feltet. Noen områder er likevel viktigere enn andre å belyse forskningsmessig. Vil skal peke på tre områder hvor vi anser det som spesielt viktig å prioritere forskning på utviklingshemmedes rettssituasjon.

Det første området er ny vergemålslov. Loven har blitt revidert og ny lovgivning trådte i kraft i 2013. Utviklingshemmede er en av flere grupper som omfattes av loven. Vergeordningen er et sentralt element i den enkeltes rett til å ta beslutninger om viktige ting i eget liv. For voksne mennesker innebærer det å ha en verge i mange tilfeller å få hjelp til å bestemme selv i viktige beslutninger, samtidig som det potensielt kan representere en betydelig inngripen i den enkeltes grunnleggende frihet til å bestemme over seg selv. Norsk forbund for utviklingshemmede (NFU) har tatt opp en rekke enkeltsaker de anser som problematiske.

Det andre området er lovreguleringen av bruk av tvang og makt etter kapittel 9 i Helse- og omsorgstjenesteloven. Dette er et av de områdene som faktisk har vært gjenstand for betydelig forskningsmessig oppmerksomhet når det gjelder rettssituasjonen for den enkelte som omfattes av disse lovbestemmelsene. Det fremgår av vår oppsummering av forskningsbidragene at det fortsatt er flere spørsmål knyttet til bruken og forvaltningen av lovgivningen som i liten grad har blitt forskningsmessig belyst. Det gjelder spesielt kompetansesituasjonen i kommunene og bruken av dispensasjoner. Loven stiller krav til utdanning hos fagpersonell i stillingene for at tvangstiltak kan godkjennes. Bruken av dispensasjoner ser ut til å henge sammen med at kommunen har problemer

med å rekruttere og beholde fagpersonell i stillingene. Det bør derfor være av interesse å få belyst forskningsmessig hvilke yrkespreferanser både allerede kvalifisert fagpersoner og nyutdannede har. Videre bør også de betydelige regionale forskjellene i vedtak studeres systematisk.

Vi finner ingen forskning som ser på bruken av tvangsvedtak overfor utviklingshemmede etter pasient- og brukerrettighetslovens kapittel 4A (tvungen helsehjelp). Studier av omfang, bruk, hvilke typer av vedtak, varighet og iverksetting av slike vedtak ville være av betydning for å kunne vurdere pasienters rettssituasjon, herunder også i hvilket omfang og i hvilke former utviklingshemmede omfattes av tvangsvedtak.

INNLEDNING

Rapporten inneholder en sammenfattende kartlegging av kunnskap om utviklingshemmedes rettssituasjon i dag, basert på nyere og relevant forskning på området.

Spørsmål knyttet til utviklingshemmedes rettssikkerhet og rettsvern har hatt en viktig plass i det offentlige ordsiftet om utviklingshemmedes livssituasjon og innretningen av velferdstjenester gjennom flere tiår – om enn delvis adressert med til dels andre ord og begreper. Bedring i levekår, trygghet og vern mot integritetskrenkende handlinger var sentrale elementer i kritikken av institusjonsomsorgen fra 1960-tallet (Skouen 1966), og i de to Lossius-utvalgenes arbeider (NOU 1973:25 og NOU 1985:34). Rettssikkerhet var et viktig hensyn som lå til grunn for ansvarsreformen (St.meld. 47 1989-1990). Stortingsmeldingen *Frihet og likeverd*, som følger opp situasjonen for utviklingshemmede drøyt 20 år etter reformen, peker på flere områder hvor man anser at det er rettssikkerhetsutfordringer i utviklingshemmedes hverdag (Meld. St. 45, 2012-2013). Oppdraget, slik vi forstår av utlysningens dokumentet, er å utarbeide en kunnskapsoversikt over hva vi vet om utviklingshemmedes rettssituasjon per i dag, med bakgrunn i relevant forskning og dokumentasjon. Resultatet av kunnskapsoppsummeringen er etter hva vi forstår planlagt å gå inn i myndighetens videre arbeid på dette området.

Slik det fremgår av utlysningen skal arbeidet munne ut i en kunnskapsoppsummering som vil:

- a) Gi oversikt over de overordnede politiske mål og reformmål på området, organisert etter ulike livsområder
- b) Gi oversikt over foreliggende kunnskap/forskning om rettssikkerhetssituasjonen (herunder også relevant dokumentasjon og tallmateriale fra offentlige myndigheter)
- c) Avdekke eventuelle kunnskapshull

Kartleggingen er basert på gjennomgang av nyere norsk og internasjonal forskning. Vi har ansett det som hensiktsmessig å prioritere spesielt de kilder som drøfter norske forhold. Likevel vet vi at rettssituasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne hos oss på flere områder har fellestrekk med situasjonen i andre nordiske og vestlige land, slik at også forskningsresultater fra andre land kan være relevante. I tillegg til å finne frem til forskningsresultater fra andre land, er internasjonale søk nødvendig også for å fange opp norsk og nordisk forskning siden mye av vår forskning publiseres i internasjonale publikasjoner.

Problemstillingene vi er bedt om å besvare er:

1. *Hvordan er den generelle rettssikkerhetssituasjonen for personer med utviklingshemming i forvaltningen?*
2. *Hvordan er rettssikkerhetssituasjonen for personer med utviklingshemming i påtale- og rettssystemet?*
3. *Hva er sentrale rettssikkerhetsutfordringer for personer med utviklingshemming på de ulike områdene? Er noen områder mer kritiske enn andre?*
4. *Hvordan har utviklingen vært over tid? Er det områder som også kan vise til en positiv utvikling?*
5. *Hva er årsaken/ årsakene til utfordringene?*
6. *På hvilke områder finnes kunnskapshull?*

Oppdragsgiver konkretiserte i utlysningen av oppdraget hvilke tema og livsområder kartleggingen skal ta opp:

- Vold og overgrep
- Vergemålsordningen (spesielt ny vergemålslov og oppfølging av verger)
- Helse- og sosialtjenester, blant annet makt og tvang
- Barnehage, skole og utdanning, inkludert overganger
- Arbeid og dagaktivitet
- Boligsituasjonen
- Barnevern
- Avhør, soning og fengsel
- Kommunikasjon, inkludert bruk av tolk

Oppdragsgiver åpner også for at temaer som kjønn, seksuell orientering, sosial klasse, geografi, etnisitet eller forskjeller mellom ulike grupper av funksjonshemmede kan trekkes inn der forskningslitteraturen gjør dette relevant.

RETTSSIKKERHET

Rettsikkerhetsbegrepet refererer til sentrale rettsstatlige garantier knyttet til forholdet mellom staten og individet, og gjelder både innenfor det sivilrettslige og det strafferettslige området. I de neste avsnittene gjennomgår vi det vi anser som sentrale og prinsipielle sider rettsikkerhetsbegrepet, med særlig blikk på de forhold som angår personer med utviklingshemming.

Begrepet har til dels ulike betydninger, men det er bred enighet om at det i forvaltningsrettslig sammenheng siktes til beskyttelse mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, samt at den enkelte skal ha mulighet til å forutberegne sin rettsstilling og kunne forsvare sine rettslige interesser (Eckhoff og Smith 2014). Rettsikkerhet omfatter vanligvis også krav til rimelighet og rettferdighet, noe som kan ligge til grunn for lovgivning og vise seg blant annet gjennom formålsbestemmelser og krav om forholdsmessighet og likhet. Rettsikkerheten er således både av prosessuell og materiell art. Den prosessuelle del omfatter overordnede krav vi kan stille til forvaltningens saksbehandling, mens den materielle del omfatter krav som stilles til forvaltningsvedtakets innhold. Det hjelper lite at avgjørelser treffes på rettmessig vis dersom innholdet strider mot våre forestillinger om en rettsstat.

Rettsikkerhetsgarantiene omfatter alle borgere. Temaet her er grunnleggende rettigheter for mennesker med utviklingshemming, og det sentrale er å få frem hva begrepet rettsikkerhet rommer relatert til denne gruppen. Fokus vil således være på den delen av rettsikkerheten som handler om hensynet til de borgere som tiltak rettes mot, og de rettigheter vedkommende har.¹

"THE RULE OF LAW"

En grunnleggende forutsetning i en demokratisk rettsstat er at myndighetsutøvelsen skjer i samsvar med "the rule of law". I dette ligger blant annet at staten, institusjoner og personer må styres av lov og kunne holdes ansvarlig i forhold til loven, samt at lovverkets innhold ivaretar grunnleggende menneskerettigheter. For at regelverket som regulerer offentlig myndighet skal kunne virkeliggjøre "the rule of law", oppstilles det tre grunnleggende krav. Kravene går ut på at det skal treffes en riktig avgjørelse, at prosessen er tillitvekkende og hensynsfull, samt at prosessen skal være rask og effektiv (Myhrer 2014). I *riktig avgjørelse* ligger at virksomhetens prosess-system må være slik innrettet at det i størst mulig grad sikrer at avgjørelsen som treffes er riktig (ibid.).

Prosess-systemet representeres av saksbehandlingsreglene, hvis formål er å sikre rettsriktige avgjørelser. At prosessen skal være *tillitvekkende og hensynsfull*, viser seg eksempelvis i myndighetenes plikt til å gi informasjon, jf. forvaltningsloven § 11, at saken skal avgjøres uten ugrunnet opphold, jf. forvaltningsloven § 11a, at forvaltningsorganet skal opptre med omtanke for den enkeltes integritet, se eksempelvis politiloven § 6, 3.ledd, samt i bestemmelser om minste mulige inngripen, det såkalte subsidiaritetsprinsippet. I dette ligger at inngripen skal skje på lavest mulig nivå med de lempeligste midler, se eksempelvis sosialtjenesteloven § 4A-5. En særlig variant av kravet om hensynsfull saksbehandling ligger i kravet om å unngå umyndiggjøring (Bernt og Rasmussen 2011). Retten til innsyn, uttalelsesrett og medbestemmelse skal hindre slikt.²

¹ Det finnes eksempler på at lovgiver har gitt funksjonshemmede særlig beskyttelse, se eksempelvis straffeloven §§ 20, 77, 78, 295 og Forskrift om politiattest § 1, gitt i medhold av arbeidsmarkedsloven § 21

² Se mer om dette nedenfor under punktet om prosessuell rettsikkerhet

I kravet til *rask og effektiv* prosess ligger blant annet at avgjørelser skal treffes raskt og at mål realiseres. Det kan imidlertid være komplisert å måle virkningen av tiltak, og det er mange faktorer som må tas i betraktning når nytte- og kostnadsvurderinger skal foretas. Kravet til effektivitet kan komme i konflikt med en mest mulig betryggende og grundig saksbehandling. Et utslag av kravet til effektivitet fremgår av forvaltningsloven § 11a, hvor det sies at forvaltningsorganet skal forberedes og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Innenfor den spesielle forvaltningslovgivningen er det også regler om frister for saksbehandlingen, se eksempelvis barneverntjenesteloven § 6-9.

For å sikre overgrep fra myndighetens side, er det i henhold til Grunnloven § 113 krav om at myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha hjemmel i lov. Dette omtales som legalitetsprinsippet. Legalitetsprinsippet har både en prosessuell og en materiell side. I dette ligger at forvaltningens avgjørelser må treffes på den måte, og ha det innhold, som loven angir.

PROSESSUELL RETTSSIKKERHET – FORSVARLIG SAKSBEHANDLING OG OVERPRØVELSESMULIGHET

Legalitetsprinsippet prosessuelle side innebærer at inngrepet eller tiltaket må gjennomføres på den måte, eller etter den prosedyre, som regelen foreskriver. Dette kan også omtales som rettssikkerhetsgarantier, hvoretter det er prosessuelle momenter som skal sikre riktig avgjørelse.

Dette søkes ivaretatt ved krav om forsvarlig saksbehandling. I dette ligger blant annet at myndighetsutøvelsen skal være basert på saklighet. Avgjørende for hva som skal tillegges vekt, fremkommer eksempelvis av lovens formål, forvaltningsorganets oppgaver og de enkelte vilkår i hjemmelsgrunnlaget. Kravet til saklighet gjelder generelt, og skal hindre at det tas usaklige eller utenforliggende hensyn. Videre er det krav om at den som utøver myndighet skal være objektiv i sine vurderinger. Inngrep skal ikke være basert på utenforliggende forhold som personlige motsetningsforhold, eller ønske om å straffe eller hevne noen. Likeledes skal ikke unnlatelse av å gripe inn være basert på personlige sympatier for noen, eksempelvis vennskap eller slektskap. Det sentrale er fellesinteressen, og ikke den offentlige tjenestemannens subjektive bekvemmeligheter eller ønske om å fremme egne interesser (Eckhoff og Smith 2014; Auglend et al 2004). Objektivitet søkes sikret gjennom habilitetsreglene, eksempelvis i forvaltningsloven § 6.

Som del av den prosessuelle rettssikkerhet inngår som nevnt at saksbehandlingen skal være rask og hensynsfull. Regler om saksbehandlingstid er blant annet gitt i forvaltningsloven § 11a. Kravet om å unngå umyndiggjøring representerer en særlig variant av kravet om hensynsfull behandling (Bernt og Rasmussen 2011). At mennesker kan øve innflytelse på avgjørelser som angår dem selv, er et ideal. Det er viktig for vår verdighet at vi blir tatt alvorlig, og at vi blir tatt med på råd (Eckhoff og Smith 2014).

Saksbehandlingen kan ikke anses som betryggende dersom de myndighetsutøvelsen angår blir betraktet som objekter, fremfor selvstendige og handledyktige subjekter (ibid). Det blir lite igjen av selvråderett og selvrespekt dersom det er legen, terapeuten eller sosionomen som skal bestemme hva som er best for den enkelte. Det er mange alvorlige overgrep som er begått med den begrunnelse at det er til pasientens eller klientens beste (Bernt og Rasmussen 2011). For at en person skal kunne ivareta og forsvare sine interesser, er det krav til at forvaltningsorganet gir informasjon og veiledning, jf. forvaltningsloven § 11. Veiledningsplikten er mer omfattende når det gjelder helse- og omsorgstjenester, se pasient- og brukerrettighetsloven § 3-2 og sosialtjenesteloven

§ 17. Videre skal det gis forhåndsvarsel når forvaltningen tar opp saker av eget tiltak, jf. forvaltningsloven § 16, og den som avgjørelsen rettes mot skal kunne få uttale seg før avgjørelse treffes, det vil si kontradiksjon, jf. forvaltningsloven § 17, 2. ledd.

Sentralt for å kunne ivareta ens interesser er også retten til å bli orientert om sakens opplysninger, jf. forvaltningsloven § 17, 2. ledd, retten til innsyn i saken, jf. forvaltningsloven § 18, 1. ledd, samt retten til å klage på avgjørelser truffet av myndighetene, jf. forvaltningsloven §§ 27 og 28. I dette siste ligger et prosessuelt rettssikkerhetskrav om at det foreligger mulighet for effektiv kontroll og overprøving av forvaltningens avgjørelser. Dette kan skje ved lovlighetskontroll for domstolen, eller ved kontroll av overordnede forvaltningsorgan. En spesiell rettssikkerhetsmessig utfordring ligger i at vesentlige deler av myndighetsutøvelsen bygger på skjønnsmessige vurderinger, som i begrenset grad er gjenstand for domstolskontroll. Det finnes kompetansebestemmelser som er vurderingsbaserte og har vage saklige rammer (Auglend et al 2004).

Forvaltningsorganet kan i utstrakt grad selv avgjøre om og på hvilken måte tjenestehandlingen skal utføres, når de rettslige forutsetningene for myndighetsutøvelse er oppfylt. Dette prinsippet åpner for et situasjonsforankret skjønn. Åpningen for opportunitets- eller hensiktsmessighetsskjønn synliggjøres ofte ved bruken av hjelpeverbet "kan" (ibid.). Denne formen for skjønn omtales også som diskresjonært skjønn (Eckhoff og Smith 2014).

Avgjørelser truffet av forvaltningen kan overprøves gjennom klage til overordnet forvaltningsorgan, klagenemnd eller gjennom søksmål for domstolen, jf. forvaltningsloven § 28, 1. ledd og tvisteloven § 1-5. Det er svært få forvaltningsavgjørelser som kommer inn for domstolen, sammenlignet med det store antall slike avgjørelser.

Et forvaltningsorgan kan også omgjøre sitt vedtak dersom det er ugyldig, eksempelvis på grunn av formelle, prosessuelle eller materielle feil, jf. forvaltningsloven § 35. Overordnet forvaltningsorgan kan prøve alle sider av saken, jf. forvaltningsloven § 34, 2. ledd. Klageorganet eller annet overordnet organ kan foreta slik omgjøring, jf. bestemmelsens 35, 2. ledd. Enkelte steder i regelverket er det gjort begrensninger i klageretten, eksempelvis i saker om tildeling av økonomisk stønad, praktisk hjelp, institusjonsplass eller behandlingstilbud, se sosialtjenesteloven §§ 8-1 og 8-7, samt kommunehelsetjenesteloven § 2-1.

Domstolens overprøvelsesmulighet er begrenset til en legalitetskontroll. Det innebærer at domstolen skal ta stilling til påstander om feil i det forvaltningsvedtaket som bestrides, og at det som hovedregel ikke er domstolens oppgave å ta stilling til det hensiktsmessige (rimelige eller opportune) i forvaltningens vedtak. Grensen mellom hva som er ulovlig og hva som er urimelig er imidlertid ikke skarp, og domstolen kan drive kontrollen lengre der et vedtak virker urimelig, enn der resultatet er mindre påfallende eller gjelder mindre sentrale interesser for den private (Eckhoff og Smith 2014). Det faktiske grunnlag for avgjørelsen kan alltid prøves. Det samme gjelder lovforståelsen, herunder skjønnsmessige begrep. Når det derimot gjelder hensiktsmessighetsskjønnet, eller det diskresjonære skjønn, er overprøvelsesadgangen som hovedregel begrenset til feil, eksempelvis at det er tatt utenforliggende hensyn, at avgjørelsen er truffet på slump, er vilkårlig, sterkt urimelig eller uforholdsmessig (ibid.). Prøvingsmyndigheten er imidlertid utvidet til også å omfatte forvaltningens skjønn når det gjelder administrative frihetsinngrep etter blant annet barnevernloven og lov om psykisk helsevern. EMK art 6, om retten til rettferdig rettergang, kan også tenkes å gi domstolen full prøvelsesrett i visse tilfeller, eksempelvis der det er snakk om forvaltningsreaksjoner som er, eller ligger nær opp til, straff (ibid.).

I tillegg kan saker fremmes for Sivilombudsmannen for forvaltningen, jf. sivilombudsmannsloven § 6. Det fremgår av lovens § 3 at Sivilombudsmannen skal søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger og bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene. Ombudsmannen kan ikke treffe bindende vedtak, men uttale sin mening, jf. lovens § 10. Likevel er det slik at forvaltningen stort sett retter seg etter det Sivilombudsmannen gir uttrykk for (Eckhoff og Smith 2014). Ombudsmannen kan også til en viss grad ta stilling til skjønsspørsmål som er unndratt domstolskontroll, jf. lovens § 10, 2. ledd, men har ikke så vidtgående myndighet som overordnet forvaltningsorgan til å ta standpunkt til rimeligheten og hensiktsmessigheten ved avgjørelser (ibid.).

Avslutningsvis vises det til notoritet (opplysningene kan etterprøves) som en forutsetning for rettssikkerhet, jf. eksempelvis forvaltningsloven § 23. Mangler nedtegnelse av hva som besluttet, på hvilket faktisk og rettslig grunnlag, kan lede til at retten til innsyn, kontradiksjon og overprøving mister sin realitet.

MATERIELL RETTSSIKKERHET

Materiell rettssikkerhet handler blant annet om at det stilles visse minimumskrav til innholdet i de rettsregler som gjelder. Det skal blant annet tas hensyn til visse grunnleggende rettigheter som en rettsstat må respektere og sikre, fordi de utgjør det verdigrunnlag som rettsstaten bygger på. Det er nedfelt slike grunnleggende rettigheter i Grunnloven og menneskerettighetene (Bernt og Rasmussen 2011). Som eksempel er det i Grunnloven forbud mot at lover kan gis tilbakevirkende kraft, jf. § 97, vern mot tortur, jf. § 96, vern av ytringsfrihet, jf. § 100, hjemmets ukrenkelighet, jf. § 102 og privat eiendomsrett, jf. § 105. Videre er det i den europeiske menneskerettskonvensjonen forbud mot slaveri og tvangsarbeid, jf. artikkel 4, og rett til personlig frihet og sikkerhet, jf. artikkel 5. De grunnleggende rettigheter i Grunnloven og menneskerettighetene kan omtales som rettssikkerhetskrav, da det stilles krav til at innholdet i myndighetsavgjørelsene må tilfredsstille visse formelle minstekrav.

Den materielle rettssikkerhet omfatter vern om den personlige integritet og sikkerhet, det vil si beskyttelse mot fysiske anslag mot den enkeltes liv, helse og eiendom (Ot.prp.nr 22, 1994-1995). I tillegg inngår gjerne retten til å få være i fred, og ikke bli plaget av andre, samt rettsvern, hvilket innebærer at den enkelte får det vedkommende har rettslig krav på (Auglend et al 2004). En velferdsstat kjennetegnes ved at en søker å legge til rette for at ingen skal lide nød, samt at menneskers ve og vel ivaretas. Hvordan dette skal gjøres kan det være uenighet om, men i Norge er det et utbredt syn at det offentlige har et ansvar for at alle får viktige goder. Det kan dreie seg om materielle goder som eksempelvis helsevesen, undervisning og trygd. Forvaltningens velferdsytelser må eksempelvis oppfylle visse minstekrav (Eckhoff og Smith 2014).

Det kan argumenteres for at velferd bør inkluderes i rettssikkerhetsbegrepet, fordi det vil være nødvendig for at begrepet skal kunne være et godt uttrykk for grunnleggende minimumskrav borgeren har overfor det offentlige, når det gjelder fysisk og sosial trygghet og integritet. Mens man tidligere var opptatt av fravær av ytre tvang som et grunnleggende rettssikkerhetskrav, er man i velferdsstaten nå opptatt av hvordan folk faktisk har det, herunder om de lever liv som gir frihet og muligheter for en meningsfull tilværelse. Dette kan beskrives som et skifte fra et negativt til et positivt frihetsbegrep (Bernt og Rasmussen 2011). En spesiell utfordring ligger i samfunnets omsorgsplikt, som etter omstendighetene kan gå foran klassiske rettssikkerhetskrav om frivillighet og autonomi. Man kan se det slik at det ligger en type rettssikkerhet i å bli tatt hånd om når man trenger

det, selv om man protesterer (ibid.). Det gjelder eksempelvis i spørsmål om bruk av makt og tvang i omsorgen for personer med utviklingshemming.

I den materielle rettssikkerheten inngår også at et krav om likhet, jf. Grunnloven § 98, hvor det heter at alle er like for loven, og at intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling. Forskjellsbehandling kan bare skje der det er saklig grunn til det. Hva som ligger i likhet og rettferdighet, kan det være ulike meninger om (Eckhoff og Smith 2015). Ved fordeling av goder argumenteres det dels med rettferdighet og dels med nyttehensyn. Disse hensyn kan trekke i samme retning, men de kan også komme i konflikt med hverandre. For at noe skal oppfattes som rettferdig, må det inneholde visse momenter av likhet. Når det gjelder tjenester og ytelser, oppstår det spørsmål om hvor langt man skal gå i retning av likestilling. Man er gjerne enig om at et visst minstemål av ytelser bør være tilgjengelig for alle, men ut over det kan det gjerne råde uenighet om hvem som skal prioriteres. Her kommer også økonomiske og politiske hensyn inn (ibid.). Vi har regler hvis formål er å sikre formell likhet, i den forstand at alle som dekkes av samme regel skal behandles likt. Derneft har vi regler hvis formål er å utjevne forskjeller, slik at de som har minst får mest. Dette omtales som resultatlikhet. Vi har også regler som skal sikre en forholdsmessig likhet, eksempelvis at straff utmåles på grunnlag av alvorlighet av lovbrudd og utvist skyld. Prinsippet om likhet er et sentralt trekk ved rettsstaten, og utgjør et viktig ledd i et konsistent rettssikkerhetsideal (ibid.). I forlengelsen av dette, kan det oppstilles et alminnelig forbud mot diskriminering (Auglend et al 2004).

I rettssikkerhetsbegrepet er det også naturlig å inkludere samfunnets vern mot lovbreakere, jf. eksempelvis politiloven §§ 1 og 2, hvor det fremgår at politiet har som formål å fremme borgernes rettssikkerhet, herunder forebygge, stanse og forfølge straffbare forhold. Samfunnets vern mot lovbreakere søkes ivarettatt gjennom den strafferettslige og straffeprosessuelle lovgivning, hvor det blant annet fremgår hvilke interesser som er beskyttet, hvordan lovbreakere skal forfølges, samt hvordan det kan reageres mot lovbrudd, hvor preventive hensyn er fremtredende.

Myndighetsutøvelsen begrenses også flere steder i lovgivningen av krav til nødvendighet, forholdsmessighet og forsvarlighet. Disse momentene har innslag av både prosessuell og materiell rettssikkerhet. Nødvendighetsprinsippet omtales også som behovsprinsippet eller formålsregelen, og er av generell forvaltningsrettslig karakter. Den fastslår at offentlige myndigheter ikke skal gripe inn overfor borgerne i større omfang og med sterkere midler enn det som er nødvendig for å realisere hjemmelsgrunnlagets formål (Auglend et al 2004). Behovsprinsippet har internasjonal gyldighet, jf. EMK artikkel 5 (1) c, 8 (2), 10 (2) og 11 (2). I forholdsmessighetsprinsippet ligger at inngrep som det isolert sett er hjemmel for, likevel ikke kan gjennomføres når det i situasjonen anses som uforholdsmessig. Kravet til forholdsmessighet kan sies å inneholde tre hovedelementer: Midlet som tenkes anvendt må være egnet (adekvat) til å realisere formålet. Derneft må midlet være nødvendig fordi mindre drastiske midler er utilstrekkelige. Endelig må midlet ikke være altfor tyngende i forhold til de mål som skal realiseres (den egentlige forholdsmessighet) (Eckhoff og Smith 2014). Nyttens eller fordelen må altså være større enn ulempene eller skaden.

Forholdsmessighetsprinsippet omtales også som proporsjonalitetsprinsippet, og fremgår blant annet av politiloven § 6, 2. ledd, straffeprosessloven § 170 a, og EMK artiklene 5, 8 (2), 10 (2) og 11 (2).³ Det må ved vurderingen tas hensyn til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig, herunder virkemidlets art, intensitet og varighet. Brudd på forholdsmessigheten kan innebære at avgjørelsen anses urimelig, og således kan settes til side (Eckhoff og

³ Andre politirelevante bestemmelser hvor forholdsmessighetsprinsippet er kommet til uttrykk, er straffeprosessloven §§ 170 a, 157 og 174, samt straffeloven §§ 47 og 48

Smith 2014). Forsvarlighetsprinsippet får aktualitet der det er spørsmål om tvang og maktanvendelse, jf. eksempelvis politiloven § 6, 4. ledd. Med makt forstås der tvangsmessige fysiske inngrep mot person eller eiendom, jf. også politiinstruksen § 3-2, 2. ledd. Makt er ikke et tiltak i seg selv, det er et middel for å få gjennomført et tiltak, eksempelvis for å få en person fjernet, underlagt tvangsmessig undersøkelse eller behandling, eller ved omsorgsovertakelse. Det må foreligge en klar interesseovervekt i favør av inngrepet, og det retts gode som skal vernes må i seg selv være så viktig eller verdifullt at det berettiger bruk av makt (Auglend et al 2004). Ovenfor under punktet om prosessuell rettsikkerhet har vi også sett at det er et forvaltningsrettslig grunnkrav at saksbehandlingen er forsvarlig og betryggende (ibid.).

FORUTBEREGNELIGHET

Den enkeltes anledning til å forutberegne sin rettsstilling, herunder få kjennskap til hvilke rettigheter og plikter vedkommende har, søkes ivare tatt gjennom et klart og tilgjengelig regelverk, som ikke overlater for mye til forvaltningens skjønn. Helst bør reglene spesifisere nøyaktig under hvilke betingelser myndighet kan utøves, og de bør være klare og forståelige, og enkle å finne frem til. Derne st bør de ikke være gjenstand for hyppige endringer (Eckhoff og Smith 2014). Utfordringen med å skape et regelverk som er tilstrekkelig detaljert til at den vanlige borger skal kunne sette seg inn i gjeldende rett, er at det bli svært omfattende. Med et omfattende regelverk oppstår risikoen for at det blir uoversiktlig, og dermed utilgjengelig. Forvaltningsapparatet med tilhørende regulering har økt betydelig gjennom de siste tiår. Ønsket om at reglene skal angi klart hva man kan vente seg, og ønsket om at regelverket ikke skal være for komplisert og uoversiktlig, representerer således et kompromiss som vi lever i. Avveiningen fører ofte til at noe overlates til forvaltningens skjønn (Eckhoff og Smith 2014). En spesiell utfordring ligger i at domstolen har begrenset adgang til å overprøve forvaltningens skjønn, jf. det som er nevnt ovenfor. Reglene om forvaltningens veiledningsplikt, jf. forvaltningsloven § 11, skal avhjelpe borgernes behov for kunnskap om regelverket, hvoretter de kan få tilgang til informasjon om rettigheter, og forutberegne de ulike alternativ som måtte foreligge. Likeså har reglene om begrunnelse av forvaltningsvedtak som formål å orientere parten om hvorfor avgjørelser blir som de blir, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25. Forøvrig er også gode rettshjelpsordninger viktig for å ivareta rettsikkerheten for svake grupper, se lov om fri rettshjelp (rettshjelploven).

RETTSIKKERHET I KONFLIKT

Rettsikkerheten kan komme i konflikt med krav til effektivitet. Kravet om en mest mulig betryggende og grundig saksbehandling, jf. forvaltningsloven § 17, 1. ledd kan eksempelvis komme i konflikt med kravet til en rask avgjørelse, jf. forvaltningsloven § 11a. Ulike parter s rettsikkerhet kan også komme i konflikt med hverandre, spesielt der det er knapphet på ressurser eller der tildeling av fordeler til en, går på bekostning av en annen. Ønsket om en individuell vurdering kan komme i konflikt med kravet om likebehandling. Endelig kan kravet om rettsikkerhet komme i konflikt med det behandlings- og omsorgsbehov fagansatte mener at pasienten har. Vanskelige spørsmål kan være hvorvidt pasienter kan behandles med medikamenter og inngrep uten forhåndssamtykke, i hvilken utstrekning og under hvilke omstendigheter påtrykk og tvang skal kunne brukes overfor pasienter som er utviklingshemmet, aldersdemente og rusavhengige, samt i hvilken utstrekning vilkår kan settes for økonomisk støtte, praktisk hjelp eller institusjonsplass (Bernt og Rasmussen 2011).

I SPENNET MELLOM FRIHET, AVHENGIGHET OG UTSATTHET

Ovenfor synliggjøres problematikk knyttet til myndighetenes anledning til å gripe inn overfor borgerne, borgernes beskyttelse mot inngrep fra myndighetenes side, den enkeltes mulighet til å ivareta sine rettigheter, samt den enkeltes beskyttelse mot å bli utsatt for lovbrudd.

Utviklingshemming kan representere et økt behov for bistand og beskyttelse. Myndighetene tilbyr både tjenester og utøver myndighet i form av inngripende avgjørelser, herunder ved bruk av makt. Her fremkommer en dobbeltsidig rettssikkerhet, der man på den ene siden kan kreve noe, men på den andre siden også må tåle noe. På den ene siden kan man være mottaker av fordeler, på den annen siden gjenstand for inngrep som kan virke som en ulempe. Man kan eksempelvis tildeles rettigheter etter helse- og sosialtjenestelovgivningen, men samtidig underlegges makt og tvang i særskilte tilfeller. Grensen mellom nødvendig omsorg og formynderskap byr på utfordringer. Selvråderetten kan således være utsatt, og spesielle utfordringer kan oppstå i forhold til informert samtykke og samtykkekompetanse.

Rettigheter og fordeler kan bidra til at den enkelte kan ivareta sin frihet til å bestemme over eget liv, mens behov for omsorg og beskyttelse kan representere en avhengighet. Utviklingshemming kan også innebære en utsatthet. Det kan dreie seg om alt fra ikke å få tilgang til nødvendig informasjon om rettigheter, til å bli gjenstand for overgrep. Reell rettssikkerhet er betinget av faglig kompetanse hos de som skal forvalte regelverket vedrørende rettigheter og plikter, bemanning og sikkerhet (eksempelvis i institusjoner), samt økonomi. Det gjelder ikke bare når det er snakk om tilgang til rettigheter og goder som eksempelvis helse- og sosialtjenester, barnehage, skole og utdanning, samt goder som arbeid, dagaktivitet og bolig. Vel så viktig er dette ved inngripende vedtak om eksempelvis vergemål og barnevern, og i møtet med politi, påtale og rettssystemet ved straffeforfølgning og eventuell soning. God kompetanse er også viktig for å kunne kompensere for utviklingshemmedes utsatthet for vold og overgrep, samt kommunikasjonsutfordringer (eksempelvis ved avhør og ved behov for bruk av tolk).

UTVIKLINGSCHEMMING

Begrepet utviklingshemming viser her til en relativt vid samlekategori av medfødte og tidlig-erhvervede kognitive funksjonsnedsettelse. Dette er en heterogen kategori, både med hensyn til funksjonsnivå og årsaker til funksjonsnedsettelsen. Når vi bruker begrepene "utviklingshemming" og "utviklingshemmede" er dette dagligspråkets betegnelser på det som i medisinske terminologi dekkes av "psykisk utviklingshemming". Det er ferdigheter som bidrar til det generelle intelligensnivå slik som kognitive, språklige, motoriske og sosiale ferdigheter. Dette tilsvarer i hovedsak de medisinske kategoriseringene som gjøres i medisinske klassifiseringsverktøy som ICD10 og WAIS-III.

Det er en kategori av medisinske diagnoser som definerer en tilstand av forsinket eller mangelfull utvikling av evner og funksjonsnivå, spesielt kjennetegnet ved hemming av ferdigheter som manifesterer seg i utviklingsperioden. Dette berører ferdigheter som bidrar til det generelle intelligensnivået, slik som kognitive, språklige, motoriske og sosiale ferdigheter. Graden av psykisk utviklingshemming blir vanligvis vurdert ut fra standardiserte intelligensprøver, supplert med andre vurderinger av psykologiske og tilpasning i sosialt miljø. Det skilles mellom ulike hovedklasser av utviklingshemming: lett, moderat, alvorlig og dyp. En utdyping av hva som ligger i disse betegnelse finnes på NAKUs nettsider. I hverdagen innebærer utviklingshemmingen at personen kan ha problemer i kommunikasjon og samhandling med andre, eller problemer med å mestre de krav som stilles fra samfunnet (Syse et al. 1995). Dette kan også berøre evner og muligheter til å forstå eller hevde egne rettigheter og rettskrav.

Hvem som regnes å høre inn under kategorien utviklingshemmet, avhenger imidlertid av hvordan denne definisjonen operasjonaliseres. Dette er av stor spesielt betydning når vi snakker om rettssikkerhet, fordi det ikke nødvendigvis alltid er åpenbart hvordan begrepet skal forstås i ulike sammenhenger. Vi kan grunnleggende sett dele dette opp i to: tallene fra kommunale tjenester og estimerte tall ut fra normalfordeling i befolkningen.

Tall fra kommunale tjenester: Om vi legger til grunn tallene på de personer som er registrert i IPLOS som mottakere av kommunale tjenester til utviklingshemmede, innebærer det rundt 20 000 personer på landsbasis.^{4,5} Det er eksempelvis personer som bor i kommunale bofelleskap, har uførepensjon, har jobb i en arbeidsmarkedsbedrift eller dagtilbud i et kommunalt dagsenter. De fleste unge kvinner og menn som inngår i denne kategorien i dag, har vanligvis gjennomført videregående skole. Noen av dem har et kompetansebevis innen en yrkesrettet utdanning. Noen jobber også på helt ordinære arbeidsplasser, vanligvis med en bonuslønn som er et tillegg til en uførepensjon som hovedinntektskilde.

Estimerte tall basert på normalfordeling: Om vi derimot tar utgangspunkt i beregningene av andelen av befolkningen med intelligenskoeffisient på 70 eller lavere, fordelt i befolkningen etter en normalfordelingskurve, utgjør det anslagsvis mellom 60 000 - 80 000 personer. Dette er i hovedsak snakk om personer med en diagnose som i de fleste tilfeller ville gå inn under definisjonen "lett psykisk utviklingshemming", og er ikke registrert i hjelpeapparatet som utviklingshemmet. (Meld. St. 45 2012-13). I en såpass stor befolkningsgruppe vil det være personer som lever veldig ulike typer liv. En del av dem vil trolig kunne leve et liv uten å ha noen diagnose i det hele tatt. Andre vil eksempelvis kunne ha en diagnose knyttet til bestemte problemer som lærevansker, atferdsproblemer, personlighetsforstyrrelser eller psykiske helseproblemer. Det kan være personer som har falt gjennom i skole

⁴ Refererte tall, forskerseminar i regi av Rettighetsutvalget, 4. november 2015.

⁵ Helsedirektoratet (2015) Diagnosestatistikk for kommunale helse- og omsorgstjenester Data fra IPLOS-registret. Rapport. IS-0511. Oslo: Helsedirektoratet.

eller utdanning, eller som på andre måter opplever motgang og vansker i møte med offentlige myndigheter, eller helse- og sosialtjenestene.

Slik det fremkommer i Kermit et al (2015) er betegnelsen utviklingshemmede en merkelapp som mange personer vil oppleve som nedsettende og forsøker å unngå å få. Den amerikanske sosialantropologen Robert Edgerton ([1967] 1993) lanserte begrepet "the cloak of competence" – "kompetansekappen" – om det repertoar av ulike sosiale unnvikelsesstrategier som han observerte at personer i målgruppen utviklet for å kompensere eller dekke over funksjonsnedsettelsen og slik unngå en merkelapp de opplever som nedvurderende eller stigmatiserende. En del av disse går det etter alt å dømme bra med, men vi vet også at en del lever med ulike levekårsproblemer, rus, kriminalitet og dårlig helse. Studier innen kriminalomsorgen viser en overhyppighet av innsatte med udiagnostisert, lett utviklingshemming i norske fengsler (Søndena 2009; Søndena et al 2008) – en sektor som nettopp er preget av en opphopning av levekårsproblemer (Friestad og Hansen 2002).

Vårt ærend her er ikke å pådytte diagnoser til mennesker som slett ikke ønsker å vedstå seg den, men kun å vise at det i noen sammenhenger kan være alvorlige rettssikkerhetsmessige problemer forbundet med manglende utredning. Flere av de rettssikkerhetsgarantiene som er nedfelt i lovverket er spesifikt knyttet opp mot diagnosen utviklingshemming, slik som straffeloven, straffeprosessloven og nærmere spesifisering av regler når det gjelder politiforklaringer, bruk av utenomrettslige avhør, rett til forsvarer, mv. Hvorvidt den enkelte beskyttes av slike innebygde sikringsmekanismer i lovverket, er da i stor grad avhengig av hvilken kompetanse og oppmerksomhet den enkelte møter i rettspleien, og hvorvidt de profesjonelle aktørene er i stand til å handle i forhold til denne kunnskapen. Paradoksalt nok synes det derfor å være de personene med lettere utviklingshemming, som ikke er utredet for noen utviklingshemmingsdiagnose, som har lavere rettssikkerhet på flere livsområder.

Når det gjelder å gjøre systematiske søk etter forskningslitteratur om denne gruppen, har vi tatt høyde for at ulik fagterminologi benyttes på deler av denne gruppen, og begrepene har variert over tid. For det tidsrommet vi tar for oss her er de norske begrepene "psykisk utviklingshemming" og "utviklingshemming" de generelle begrepene som benyttes, mens begreper som "kognitiv funksjonshemming", "lærevansker", ⁶"intellektuell funksjonshemming" brukes i noen grad overlappende. Det har vært viktig å fange opp alle disse i litteratursøkene, for deretter å gjennomgå manuelt og avgjøre hvorvidt den enkelte publikasjonen ligger innenfor formålet for denne kunnskapsoversikten. Det var dessuten relevant å legge inn begreper knyttet til mer spesifiserte diagnosekategorier, slik som "Downs syndrom" og "autisme". Tilsvarende har vi lagt til grunn ulike engelske søkebegreper, der vi har kombinert de ulike generelle og de mer spesifikke begrepene. Begreper som "intellectual disability", "mental retardation", "developmental disability", "learning disability", "learning difficulties", samt enkelte spesifiserte diagnosekategorier som "Down syndrome" og "autism" har blitt brukt i søkene.

⁶ Oversatt fra britisk og amerikansk terminologi "learning difficulties" og "intellectual disability".

METODISK TILNÆRMING

I dette kapitlet redegjør vi nærmere for litteratursøk og de utslingsprosesser vi har gjort for å finne frem til det forskningsmaterialet som inngår i denne studien.

LITTERATURSØK

Den metodiske tilnærmingen har bestått av en serie litteratursøk i databaser med oversikt over norsk forskningslitteratur, og tilsvarende søk i nordiske og internasjonale databaser. Det er brukt en rekke referansedatabaser for å få en oversikt over litteratur utgitt etter 2003. Her nevnes basene, noen av deres respektive egenskaper, samt søkeuttrykkene som er benyttet:

BIBSYS er ikke en samkatalog for norske bibliotek. Men siden de fleste større forskningsmiljøene i landet er tilknyttet BIBSYS, er dette den beste samkatalogen for søk etter vitenskapelige publikasjoner. I BIBSYS er etterhvert en del bokkapitler indeksert, men det er langt fra fullstendighet her. Søkeuttrykk: (i det nye grensesnittet Oria):

(utviklingshem OR funksjonshem* OR funksjonsneds* OR lærevansk* OR autisme* OR autist* OR asperger* OR downs*) AND (rettssikker* OR medbestem* OR menneskerettighet* OR rettighet* OR rettsplei* OR beskytt*)*

Antall treff : 176

NORART er den norske artikkeldatabasen. Her indekseres også norskspråklige vitenskapelige og populærvitenskapelige tidsskrift, noe som gjør NORART til en viktig ressurs. Søkeuttrykk:

(Utviklingshem? or funksjonshem? or funksjonsneds? or lærevansk? or autisme? or autist? or asperger? or downs?) and (rettssikker? or medbestem? or menneskerettighet? or rettighet? or rettsplei? or beskytt?)

Antall treff : 77

Web of Science (inkluderer SSCI - Social Sciences Citation Index): For en mer fullstendig oversikt over hva som publiseres internasjonalt må flere baser kombineres og Web of Science er selvskreven.

Søkeuttrykk:

TS=(((intellect OR learning* OR development*) NEAR disab*) OR "learning difficult*" OR "mental retardation" OR "mentally retarded" OR "downs syndrome" OR autism* OR asperger*) AND (TS=("legal rights" OR "rule of law" OR "security of rights" OR "human rights" OR "social justice*"))*

Antall treff: 206 treff

I tillegg er det brukt et utvalg av tilgjengelige baser fra ProQuest: PILOTS (Published International Literature On Traumatic Stress), PsycINFO (Psychological Abstracts), Social Services Abstracts og Sociological Abstracts. Søkeuttrykk:

TI(((intellect OR learning* OR development*) NEAR disab*) OR "learning difficult*" OR "mental retardation" OR "mentally retarded" OR "downs syndrome" OR autism* OR asperger*) AND ALL("legal rights" OR "rule of law" OR "security of rights" OR "human rights" OR "social justice*"))*

Antall treff: 171

I den svenske samkatalogen LIBRIS inngår ikke bare bøker, men også i noen grad kapitler og artikkelreferanser. Det finnes ikke en god artikkelindeks på nivå med NORART i Sverige, så det må kompenseres for dette på annen måte. Søkeuttrykk:

(utvecklingsstör OR handikap* OR handicap* OR funktionshind* OR funktionsnedsätt* OR rörelsehind* OR "särskilda behov" OR specialundervisning* OR inlärningsssvår* OR inlärningsproblem* OR "Downs syndrom" OR "Down's syndrom" OR autism OR asperger*) AND (rättssamhälle* OR rättvis* OR rättighet* OR rättssäkerhet* OR "männsliga rättigheter" OR grundrätt*)*

Antall treff: 191

Den danske samkatalogen DANBIB likner på LIBRIS ved at det ikke er indekset bokkapitler eller artikler i større mengder. Et svakt søkeresultat her må derfor kompenseres på annen måte.

Søkeuttrykk (i grensesnittet Netpunkt):

(udviklingshæm? ELLER funktionshæm? ELLER handicap? ELLER handikap? ELLER "specielle behov" ELLER "særlige behov" ELLER specialundervis? ELLER "inkluderende undervisning" ELLER "downs syndrom" ELLER autist? ELLER autism? ELLER asperger) OG (retstat? ELLER retssamfund? ELLER retfærdig? ELLER retssikkerhed? ELLER menneskerettighed? ELLER "social retfærdighed")

Antall treff: 117

I slike litteratursøk er det vanskelig å unngå store mengder "støy" – eller uønskede referanser – hvis det ikke tas noen forholdsregler. Som søkeord er brukt de mest dekkende og sentrale begrepene som angitt av prosjektleder. Disse er også til dels prøvd ut enkeltvis i basene. Dette gjelder særlig de svenske og danske søkeordene. Det er søkt i alle felt i basene, unntatt ved søk i ProQuest-basene der tittelsøk er brukt for å begrense treffmengden og presisere søket. Dette fordi søket gikk i flere baser samtidig og dermed returnerte flere uønskede referanser. Forøvrig er det kun avgrenset på år (publisert fra og med 2004).

NÆRMERE OM UTVELGINGSPROSESSEN

Alle søkene er importert og samlet i programmet EndNote, som er standardprogrammet for å håndtere bibliografiske data.

Alle referansene ble siden gjennomgått en for en, og grovsortert på relevante kategorier. De referanser som i mindre grad ble funnet relevante for denne oppsummeringen ble sortert ut. Alle duplikater ble fjernet. Kriterier for hva vi har ansett som relevant har vært følgende:

- 1) publikasjonen dreier seg spesifikt om utviklingshemming og rettssikkerhet,
- 2) publikasjonen er en vitenskapelig publikasjon,⁷ og
- 3) publikasjonen er relevant for minst ett av de temaene oppdragsgiver ønsker belyst.

I denne prosessen ble antallet referanser redusert fra drøyt 1000 til 198.

Det neste steget i bearbeidingen av referansene har bestått i å innhente, lese og beskrive litteraturen. Også her skjedde det en viss sortering og prioritering ut fra de temaer vi er bedt om å oppsummere forskning fra. Prioriteringsprosessen besto av følgende operasjoner:

1. Lese publikasjonenes abstrakt for å sjekke at de faktisk tilfredstilte utvalgsriteriene. Publikasjoner som ikke var relevante ble tatt ut.
2. Vurdere relevans i forhold til oppdraget. Her opererte vi med tre kategorier: Høy, middels og lav. Publikasjoner med lav relevans ble lest og oppsummert summarisk på abstraktnivå.
3. Publikasjoner vurdert som å ha middels eller høy relevans ble lest og vurdert på tekstnivå, og oppsummert mer inngående.

⁷ Angående punkt 2: masteroppgaver og tilsvarende er tatt ut.

Publikasjoner som ble vurdert til å ha middels eller høy relevans, har blitt lagt inn i en egen database vi opprettet for formålet og analysert etter nærmere kriterier. Databasen inneholder opplysninger om disse variablene:

- Forfatter(e), år, publikasjonskanal (bibliografiske data)
- Problemstillinger, avgrensninger
- Teoretisk tilnærming, hypoteser
- Metodisk tilnærming, antall informanter, respondenter
- Resultater, funn, konklusjoner

Med bakgrunn i sammenstilling og analyser av disse variablene etablerer vi en oversikt over de ulike temaer/levetårsområder, koblet med ulike aspekter av rettssikkerhet som sammenlagt kan besvare problemstillingene som er beskrevet tidligere.

Søkene som ligger til grunn for denne kunnskapsoppsummeringen er, slik det er gjort rede for ovenfor, omfattende og grundige. Vi kan ikke garantere at alle publikasjoner som har relevans for denne kunnskapsoppsummeringen har blitt fanget opp. Likevel føler vi oss rimelig sikre på at omfanget av publikasjoner som eventuelt ikke er fanget opp likevel ikke er større enn at det ikke påvirker de store linjene i vår fremstilling av resultatene.

TEMA: VOLD OG OVERGREP

NÆRMERE OM TEMAET

Begrepene vold og overgrep referer til ulike former for integritetskrenkende handlinger mot enkeltindividet:

- fysiske overgrep (slik som voldsbruk, kroppslig avstraffelser eller innelåsning),
- psykiske overgrep (slik som trusler, mobbing eller ydmykelser),
- seksuelle overgrep (slik som seksuell trakassering, beføling, voldtekt eller blotting),
- omsorgssvikt (slik som manglende omsorg eller manglende oppfølging)
- institusjonelle overgrep (knyttet til bolig-/omsorgssituasjonen) (Olsvik 2010a). I dette kapitlet tar vi utgangspunkt i definisjonen av overgrep fra Verdens helseorganisasjon:

The intentional use of physical force or power, threatened or actual, against oneself, another person, or against a group or community, that either results in or has a high likelihood of resulting in injury, death, psychological harm, maldevelopment or deprivation (WHO 2002:5).

Det er altså snakk om en intensjon eller et forsett om bruk av en eller annen form for makt (fysisk, psykologisk, institusjonell), eller trusler om dette, i kombinasjon med de konsekvenser dette har. Vold og overgrep er alvorlige, integritetskrenkende handlinger overfor den enkelte, og er hendelser som i mange tilfeller kan etterlate alvorlige traumer og psykiske plager for resten av livet.

Begrepene vold og overgrep endrer i noen grad meningsinnhold over tid, og i norsk språk er begrep som "vold" og "overgrep" på ingen måte entydig definert. I norsk strafferett defineres voldslovbrudd som kroppskrenkelse, kroppsskade, skade på kropp eller helse, og drap. Også kjønnslemlestelse, mishandling, forsømmelse av hjelpeplikt og hensettelse i hjelpeløs tilstand omfattes av begrepet. I straffeloven går overgrep inn under seksuallovbrudd, nærmere bestemt i de tilfeller som seksuelt krenkende atferd, seksuell handling uten samtykke, voldtekt, mv.). Når det gjelder seksuelle overgrep referer dette til situasjoner der den ene part blir presset, lokket eller truet til en seksuell kontakt som hun eller han ikke ønsker, eller ikke forstår konsekvensene av.⁸

I forskningsfeltet er det heller ikke enighet om begrepsbruken. Eksempelvis foreslår Hollomotz (2011) heller å bruke begrepet "vold" (violence) i stedet for det noe mer abstrakte begrepet "overgrep" (abuse) for på denne måten å understreke alvoret i denne typen av handlinger. Europarådets rapport "*Safeguarding adults and children with disabilities against abuse*" (Brown et al 2003) viser til at overgrep foregår i mange ulike situasjoner og omgivelser, slik som i hjemmet, på arbeidsplassen, på fritidsarenaer eller skole/utdanningssted.

Det har vært en mer eller mindre vedtatt sannhet gjennom mange år at personer med utviklingshemming i større grad enn andre borgere er utsatt for overgrep.⁹ Dette forklares i mange tilfeller med referanse til at de reelt sett står i en svakere posisjon til å anmelde og bevise overgrep de har vært utsatt for. Det skal likevel også nevnes innledningsvis at utviklingshemmede også utsettes fra andre personer med utviklingshemming,

Personer med utviklingshemming er grunnleggende beskyttet av de samme bestemmelsene i den norske straffeloven som alle andre borgere. Dette omtales spesifikt i kapittel 25 (Voldslovbrudd) og

⁸ Servicestyrelsen 2010: Seksuelle overgrep mot mennesker med handicap. København: Servicestyrelsen.

⁹ Vi kommer nærmere tilbake til dette senere i kapitlet.

kapittel 26 (Seksuallovbrudd). Utviklingshemming hos offeret for et seksuallovbrudd regnes som skjerpende omstendighet ved fastsettelse av straffereaksjon (§ 77). Ved seksuallovbrudd er utviklingshemming en av de grupper som er gitt en spesiell beskyttelse gjennom § 295 (Misbruk av overmaktsforhold og lignende).

FN-konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter (CRPD) tar opp spørsmål om utsatthet for overgrep og vold i artiklene 14–17. Artikkel 15 "Freedom from exploitation, violence and abuse" uttrykker dette:

"States Parties shall take all appropriate legislative, administrative, social, educational and other measures to protect persons with disabilities, both within and outside the home, from all forms of exploitation, violence and abuse, including their gender-based aspects" (United Nations 2006).

POLITISK KONTEKST

St. meld. 47 (1989-90), som trakk opp retningslinjene for gjennomføringen av ansvarsreformen, viser til at man anså at det var et betydelig rettssikkerhetsproblem knyttet til beskyttelse mot vold og i det tidligere HVPU. Meldingen går likevel ikke nærmere inn på enkeltheter i dette. I samtiden var det imidlertid overgrepssaker mot beboere på institusjoner som var godt kjent i befolkningen gjennom nyhetsmediene (Fjermeros 2009; Grunewald 2008). Dette var hendelser som utgjorde en viktig del av bakgrunnen for de offentlige utvalg som ble nedsatt på 1970- og 1980-tallet og for det stemningsbildet som var i befolkningen. Utgangspunktet var at utviklingshemmede i større grad enn andre borgere var avhengige av hjelp/støtte for å få sin rettssikkerhet ivaretatt, samt hjelp eller assistanse til å gjøre sine rettigheter gjeldene (St. meld. 47 1989-90:68). Spørsmålet om utviklingshemmedes vern mot overgrep har på denne måten også hengt ved som en alvorlig aspekt dette politikkkfeltet fra den gamle åndsvakeomsorgen via HVPU og frem til i dag.

Informasjons- og utviklingsprogrammet 2010 – 2013 "*Mennesker med utviklingshemming skal heller ikke diskrimineres!*" tar ikke opp spørsmål knyttet til vold og seksuelle overgrep spesifikt, men viser til at innsatsen på dette området koordineres med handlingsplaner mot diskriminering og fysiske og seksuelle overgrep mot barn.

Høsten 2014 lanserte Bufdir en egen nettside og utarbeidede retningslinjer for hvordan man kan håndtere mistanker eller konkrete overgrepssaker.¹⁰ Retningslinjene er å finne på Bufdirs nettsider og nettstedet www.vernmotovergrep.no. Veiledningene er rettet til kommunene og ansatte i boliger, arbeidsplasser og andre steder hvor personer med utviklingshemming tilbringer deler av sin hverdag, og til utviklingshemmede selv. (Veilederen finnes også tilgjengelig i lettest utgave.) Dette kan etter alt å dømme være av stor betydning for å bringe dette rettsområdet fremover.

I Norge er det de senere årene opprettet egne seksuelle overgrepsteam (SO-team) i flere av politidistriktene. Teamene arbeider spesifikt med etterforskning av seksuallovbrudd. Politidirektoratets egen evaluering av det arbeidet politiet gjør på dette området viser imidlertid til problemer med kapasitet, tidsfrister samt rekruttering av personell til disse oppgavene.

Stortingsmelding 45 (2012-13) *Frihet og likeverd* tar for seg situasjonen for rettsvern mot vold og overgrep. Her pekes det blant annet på at personer med utviklingshemming generelt sett er mer

¹⁰ http://www.bufdir.no/Documents/Vernmotovergrep.no/SEKSUELLE_OVERGREP_RETNINGSLINJER.pdf

sårbare for overgrep enn befolkningen generelt. Meldingen viser til at det på flere områder er begrenset kunnskap om situasjonen på dette rettsområdet:

Det er et mål for regjeringen at personer med utviklingshemming blir likestilt på alle samfunnsområder. Dette betyr også at personer med utviklingshemming skal være like godt beskyttet mot vold og overgrep som andre. (Ibid:15)

Og videre:

Trass i mangelfull kunnskap på området fins det allerede nok innsikt til å foreta enkelte grep for bedre forebygging, avdekking og håndtering av vold og overgrep mot personer med utviklingshemming. (Ibid:15)

INNSPILL FRA ANDRE DIREKTORAT

I de innspillene Bufdir fikk fra andre fagdirektorat, er det kun Politidirektoratet som har berørt temaet vold/overgrep mot utviklingshemmede. Politidirektoratet viser til at det ikke finnes eksakte tall på landsbasis. Ifølge Kripos er de fleste saker hvor utviklingshemmede er involvert, knyttet til seksuelle overgrep.¹¹ Politidirektoratet viser til at det er et relativt lavt, men økende antall dommeravhør med utviklingshemmede gjennomført ved barnehusene. Snittalderen i 2013 var 24,5 år. Det ble avhørt flest kvinner, men kun med en relativt liten overvekt. Politihøgskolen har etablert en videreutdanning for avhør av sårbare personer. Politietaten og barnehusene har avholdt seminarer om utviklingshemming og overgrep for å øke kompetanse om denne målgruppen.

Politidirektoratet har påpekt at når forskriften åpner for konkrete vurderinger av hvorvidt avhør av utviklingshemmede skal tas ved barnehus eller ved ordinære etterforskningsenheter, og om det skal tas som dommeravhør eller vanlig politiavhør, er det grunn til å anta at en del avhør tas utenfor barnehus. Ved regulære politiavhør ser man at det er usikkerhet knyttet til hvorvidt alle blir avhørt av kvalifisert personell med spesiell kompetanse, og at alle rettigheter blir ivaretatt slik som ved dommeravhør.

Det avdekkes i svært liten grad overgrepssaker hvor barn med utviklingshemming er fornærmede part. Ifølge Kripos er det vanskelig å peke på hva som er årsaken til dette. Det er likevel grunn til å tro at forholdene er vanskelig å avdekke, blant annet fordi atferdsendringer tilskrives barnets utviklingshemming. Det kan være manglende kompetanse blant de som jobber med utviklingshemmede barn om hvordan man kan avdekke overgrep. Politidirektoratet mener det er grunn til å tro at det finnes informasjon om mulige overgrep i barnevernsdokumenter, uten at det er foretatt grep for å avdekke dette.

LITTERATURSØK OG OPPSUMMERING AV FUNN

I litteratursøkene har vi funnet til sammen 18 publikasjoner som relaterer seg direkte til temaet rettssikkerhet når det gjelder vold/overgrep mot personer med utviklingshemming. Av disse er 11

¹¹ Vi la opprinnelige opp til å gjøre systematiske søk i Lovdata, med tanke på å utarbeide en oversikt over hvilke typer av saker utviklingshemmede er involvert i innen strafferettspleien. Slik det fremgår av Politidirektoratets betenkning til Bufdir, har Kripos en langt bredere og mer sammensatt kunnskap om dette enn hva vi vil ha mulighet til å utvikle. Søk i Lovdata ble dermed mindre relevant. Dersom oppdragsgiver ønsker å gå nærmere inn på dette, vil det etter alt å dømme være mest hensiktsmessig å innlede en dialog direkte med Kripos om dette.

publikasjoner norske og to er svenske. Fire av studiene er britiske. To øvrige studier fra henholdsvis Brasil og Sør-Afrika peker på de samme trekkene som allerede er omtalt i arbeidene som allerede er nevnt. De henvises til i liten grad ut over dette. To av de norske publikasjonene er oversiktsstudier (Olsvik 2010a og Grøvdal 2013). I den svenske studien finnes også en del med kunnskapsoversikt. De øvrige publikasjonene fokuserer på ulike trekk ved rettssituasjonen.

Som det fremkommer hos Grøvdal (2013) ser vi at forskningslitteraturen på feltet spriker når det gjelder utbredelse. Noen steder fremkommer det at det er en tilsvarende prevalens som i befolkningen, mens andre kilder viser til at personer med utviklingshemming er mer utsatt enn befolkningen generelt. Dette regnes imidlertid som vanskelig å måle, og mørketallene regnes for å være høye. Det vises i flere studier til at funksjonshemmingen, og behovet for hjelp/bistand i hverdagen, gjør personen sårbar og et lett offer:

En nær relasjon kan også omfatte tjenesteytere av ulike slag, samt andre man deler bolig med, uten at man er i familie med, eller har en romantisk relasjon til, vedkommende. Forskning har nemlig vist at majoriteten av mennesker med psykisk utviklingshemming som utsettes for vold og seksuelle overgrep kjenner personen(e) som begår overgrepene (Grøvdal 2013).

Olsvik (2010a og 2010b) peker på at det er vanskelig å måle omfanget av overgrep mot kvinner generelt, og vanskelig å finne gode tall for utsatthet for overgrep blant funksjonshemmede kvinner spesielt. De tall som er tilgjengelige fra norske og internasjonale studier peker i retning av noe høyere nivå av utsatthet for overgrep blant kvinner med enn uten nedsatt funksjonsevne. Spesifikt for kvinner med nedsatt funksjonsevne er at overgrep ser ut til å pågå over lengre tid uten at de blir anmeldt. Dette henger blant annet sammen med at over griper i mange tilfeller er personer som offeret er i en eller annen avhengighetsrelasjon til. Kvinner med visse typer funksjonsnedsettelse (omfattende funksjonsnedsettelse, avhengig av hjelp/assistanse fra andre) er mer utsatt enn kvinner med andre typer av funksjonsnedsettelse.

Tallmateriale og statistikk fra politi, sosialtjenesten, kommunale omsorgstjenester og domstolene er mangelfull når det gjelder oversikt over vold og overgrep mot kvinner med nedsatt funksjonsevne, i følge Malmberg og Färm (2008). Dette gjelder altså funksjonshemmede kvinner generelt, og ikke kun utviklingshemmede kvinner. Forfatterne peker videre på at de mangler grunnleggende dokumentasjon og registrering fra myndighetene på denne type lovbrudd. Eksempelvis finnes det ikke koding på nedsatt funksjonsevne i politiets registrerte anmeldelser. Dette bidrar til at dette ikke fremstår som et spesielt viktig tema.

Når det gjelder situasjonen for menn synes bildet å være enda mer sparsomt belyst. Nilsson og Westlund (2007) peker nettopp på at forskning om funksjonshemmede menns utsatthet for overgrep er meget sparsom. De mener det er grunn til å anta at overgrep i større grad skjer i skjulte former: i hjemmet, særlige boformer, og utøves av personer som offeret har et forhold til. Dette fremkommer også i Handegård og Olsen (2009). Et element i dette handler også om forståelsen av utviklingshemmede i samfunnet generelt, slik noen av de internasjonale publikasjonene tar opp. Hough (2012), Hollomotz (2011) og Walter-Brice et al (2012) berører alle dette temaet på ulike måter.

Hollomotz (2011) oppsummerer sin studie av seksuell sårbarhet hos personer med utviklingshemming ved å stille kritiske spørsmål knyttet til hvordan personer med utviklingshemming konstrueres som seksuelt sårbare. Hennes argument er at personenes "sårbarhet" ikke er noe iboende, men noe som er knyttet til situasjoner de er i – eller har vært i. Slik begrep om sårbarhet

knyttet til utviklingshemmedes livssituasjon, blir essensialiserende, fordi det innebærer at deres seksuelle autonomi undermineres.

Britisk lovgivning gir profesjonsutøvere rett til å gripe direkte inn ved mistanke om skadelige relasjoner, etter nærmere spesifiserte kriterier.¹² I en studie av praktiseringen av denne lovgivningen argumenterer Hough (2012) for at profesjonsaktører og andre anerkjenner utviklingshemmedes rett til å være seksuelle personer, med behov for hjelp til å lære om sex og hvordan man beskytter seg mot overgrep og skade. Walter-Brice et al (2012) peker på at kvinner med utviklingshemming må anerkjennes som kvinner. Forfatterne argumenterer for at profesjonsutøvere i hjelpeapparatet og strafferettspleien ikke fullt ut anerkjenner utviklingshemmede kvinner som kjønnete personer, og derfor heller ikke anser deres seksualitet som krenket på samme måte som for kvinner generelt.

Bildet som tegnes på norsk og nordisk nivå peker samlet sett i retning av at kvinner med utviklingshemming er minst like utsatt som kvinner generelt for vold og overgrep i nære relasjoner. Trolig er nivået høyere enn i befolkningen generelt, siden nære relasjoner omfatter personer som man får hjelp eller assistanse fra i hjemmet, på arbeidsplassen eller i andre sammenhenger.

Det å undersøke omfang og nivå av overgrep i befolkningen er komplisert på flere måter. Derfor er det et problem at opplysninger om eventuelle funksjonshemminger fornærmede part måtte ha ikke registreres systematisk i politiets saksbehandlingssystemer, siden dette ville vært den enkleste og sikreste måte å få frem sammenlignbart tallmateriale på. Malmberg og Färm (2008) etterlyser dette på svensk side, og det er tidligere påpekt at heller ikke politimyndighetene på norsk side registrerer opplysninger på dette området.¹³

Uten nødvendig tallmateriale på dette området er det en alvorlig fare for at disse lovbruddene forsvinner i hverdagen, og oppmerksomheten, både hos profesjonsutøvere innen politi og rettsvesen, helse, bolig, og arbeidsplassene, men også på den politiske dagsorden. Problemstillingen er kjent fra flere tidligere arbeider på området, der man refererer til dette som "cellophane crimes" eller tilsvarende (Sherry 2003). Når det gjelder situasjonen for utviklingshemmede menn, er det bred enighet blant de forfattere som i det hele tatt kommer inn på dette at det i liten grad er belyst forskningsmessig (Grøvdal 2013; Hollomotz 2011; Nilsson og Westlund 2007).

Gjennomgangen av litteraturen på dette området ser ut til å være relativt samstemt på de sentrale utfordringene og kunnskapsbehovene. Et gjennomgående spørsmål er omfang og utbredelse av vold og overgrep. Dette gjelder både i de nordiske og de internasjonale studiene. Når det er vanskelig å operere med relativt sikre tall, innebærer det også at temaet mister noe av sin relevans på den politiske dagsorden. Det er vanskelig å finne konkrete tall og sannsynliggjøre gode estimater på prevalens for overgrep, siden saksbehandlingssystemene i strafferettspleien ikke fanger opp informasjon om nedsatt funksjonsevne. Det er derfor behov for systematisk å innhente bedre tallgrunnlag for anmeldelser og hva som har skjedd i etterkant av anmeldelser.

Når utviklingshemmede er involvert i straffesaker, er det hovedsakelig som offer i saker som gjelder seksuelle overgrep.¹⁴ Hovedinntrykket fra forskning på området er at utviklingshemmede kvinner er mer utsatt for overgrep enn kvinner generelt. Overgrep mot menn er i svært liten grad

¹² Department of Health (2000). No secrets: Guidance on developing and implementing multi-agency policies and procedures to protect vulnerable adults from abuse. London: Department of Health.

¹³ Vi har p.t. ikke opplysninger om hvordan dette ser ut i Danmark.

¹⁴ Politidirektoratet viser til opplysninger fra Kripos om dette, i brev til Bufdir i forbindelse med dette oppdraget.

forskningsmessig belyst. Inntrykket er at det er store mørketall. Det henger sammen med at overgrepssaker mot utviklingshemmede i mindre grad enn andre overgrepssaker ser ut til å bli anmeldt og strafferettslig forfulgt.

Det samlede bildet som tegner seg av situasjonen på dette området er at vold og overgrep som utviklingshemmede utsette for, rammer i stor grad i hjemmet, i bofellesskapet eller på arbeidsplassen, altså på de arenaer hvor de burde kunne føle seg trygge. Hovedbildet er videre at lovbruddene gjøres av en person som offeret i utgangspunktet burde kunne føle seg trygge på. Kompetanse om utviklingshemming og rutiner for mottak i eksempelvis krisesenter, barnehus og overgrepsmottakene ser ut til å være variabel og i liten grad nedfelt i rutiner og praksiser ved den enkelte institusjon.

Den forskningen vi har gått gjennom peker på at rettspleien og hjelpeapparatet bør utvise en viss tilbakeholdenhet med å forstå utviklingshemmede generelt som sårbare for overgrep. Snarere bør tilnærmingen være at utviklingshemmede er sårbare for overgrep i noen bestemte sammenhenger og situasjoner. Utviklingshemmede kvinner og menn er seksuelle personer på linje med andre borgere.

LITTERATUR

ID: Vold og overgrep

Tittel: Vulnerable, Exposed and Invisible: A Study of Violence and Abuse against Women with Physical Disabilities

Forfatter(e): Olsvik, Vigdis Mathisen

Kilde: Scandinavian Journal of Disability Research, vol. 8, No. 23, 85-98

Land: Norge

År: 2006

Formål: Formålet defineres som tredelt:

- 1: Etablere en sammenlignbar typologi av overgrep mot kvinner med nedsatt funksjonsevne.
- 2: Kartlegge hvilke sosiale kontekster og arenaer overgrep forekommer i, tidsperspektiv og konsekvenser for dem som utsettes.
- 3: Vise sammenhenger mellom risiko, kjønn, alder og sosial posisjon.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Artikkelen drøfter en teoretisk tilnærming til overgrep mot kvinner med fysiske funksjonshemninger. Skiller grunnelggende mellom personlige og strukturelle overgrep.

Metode/design: Artikkelen er et teoretisk arbeid i forbindelse med en kvalitativ studie. Metodisk tilnærming i studien er intervjuer med kvinner med nedsatt funksjonshemming med egne erfaringer av vold/overgrep, samt en større kartleggingsstudie.

Datagrunnlag: Intervjuer med til sammen 13 kvinner, i alderen 33-61 år. Ti av kvinnene er bevegelseshemmet, mens tre er henholdsvis hørsels-, syns- og talehemmet.

Konklusjoner/funn: Viser hvordan risiko for overgrep er kontekstavhengig og skifter i ulike situasjoner. I noen tilfeller handler risiko for overgrep om nedsatt funksjonsevne, i andre tilfeller henger det sammen med kjønn eller alder. Bakenforliggende er likevel de hierarkiske maktstrukturene mellom kjønn, funksjonshemmede—funksjonsfriske, aldersgrupper, m.v.

Relevans: Middels. Drøfter teoretisk tilnærming til overgrep mot kvinner med fysiske funksjonshemninger. Omfatter ikke kvinner med utviklingshemming.

ID: Vold og overgrep

Tittel: Multiple and Repeat Victimization of Women with Physical Disabilities

Forfatter(e): Olsvik, Vigdis Mathisen

Kilde: Paper presented at the 11th European Conference on Traumatic Stress (ECOTS). ØF-notat nr.: 07/2010.

Land: Norge

År: 2010

Formål: Resultater fra studie om omfanget av vold og overgrep mot kvinner med og uten fysiske funksjonsnedsettelse. To formål:

- 1) utvikle konseptet om viktimisering med hensyn til typer og omfang av utsatthet for vold/overgrep blant kvinner med nedsatt funksjonsevne.
- 2) drøfte hvorfor noen grupper funksjonshemmede er mer utsatt enn andre gjennom å anvende interseksjonalitet som perspektiv for å studere maktrelasjoner.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Bruker interseksjonalitet som teoretisk perspektiv.

Metode/design: Ikke nærmere angitt.

Datagrunnlag: 13 kvinner i alt. Alder 33-61 år. Åpne, kvalitative intervjuer.

Konklusjoner/funn: Paperet viser hvordan kvinner med nedsatt funksjonsevne eksponeres for ulike former for vold/overgrep, og hvordan dette relaterer til deres situasjon som kvinner, funksjonshemmet, deres alder, avhengighetssituasjon, sosiale situasjon, m.v.

Paperet peker på at funksjonshemmede kvinner er i fare for flere former for overgrep, eks. i hjemmet eller i institusjonelle overgrep.

Relevans: Middels; utsatthet for vold/overgrep; gjelder kvinner med fysisk funksjonshemming.

ID: Vold og overgrep

Tittel: Overgrep mot kvinner med nedsatt funksjonsevne - en kunnskapsoversikt

Forfatter(e): Olsvik, Vigdis Mathisen

Kilde: Rapport. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.

Land: Norge

År: 2010

Formål: Skaffe en oversikt over omfanget av, og den sosiale konteksten for, overgrep mot kvinner med nedsatt funksjonsevne. I tillegg er det gjort rede for ulike teorier om hvorfor overgrep skjer mot denne gruppen.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Hva vet vi fra relevant forskning om overgrep mot kvinner med nedsatt funksjonsevne?

Metode/design: Littertaurstudie.

Datagrunnlag: Skandinavisk faglitteratur, samt et utvalg av utenlandske studier.

Omhandler primært forskningsbasert kunnskap, men inkluderer også andre litteraturstudier og andre typer dokumenter.

Der hvor faglitteratur har omhandlet hjelpebehov er dette tatt med.

Konklusjoner/funn: Omfang: Vanskelig å måle, og vanskelig å finne gode tall for utsatthet for overgrep i befolkningen og blant funksjonshemmede kvinner.

Tall for legebesøk etter vold peker i retning av noe høyere nivå av utsatthet for overgrep blant kvinner med enn uten nedsatt funksjonsevne.

Spesifikt for kvinner med nedsatt funksjonsevne:

- overgrep ser ut til å pågå over lengre tid

- kvinner med visse typer funksjonsnedsettelse er mer utsatt enn kvinner med andre typer av funksjonsnedsettelse.

Kvinner med nedsatt funksjonsevne utsettes for overgrep ikke bare i nære relasjoner, også i omsorgssektoren.

Anbefalingene omfatter bl.a. spesifikk kunnskap om det som særpreger overgrep mot kvinner med nedsatt funksjonsevne. Det trengs flere komparative studier av omfanget av overgrep mellom kvinner med og uten nedsatt funksjonsevne, mellom kvinner med ulike funksjonsnedsettelse, samt mellom kvinner og menn med samme type funksjonsnedsettelse.

Det bør rettes større fokus mot overgrep på andre overgrepssarenaer enn i familierelasjoner. Spesielt gjelder det i pleie- og omsorgssektoren.

Samtidig bør man ha et sterkere fokus på den akkumulerte effekten av gjentatte og langvarige overgrep.

Det anbefales også en bedre kartlegging av både hjelpebehovene og de eksisterende hjelpetilbudene i kommunene og krisesentrene, samt hvordan disse tilbudene fungerer for kvinner med nedsatt funksjonsevne, etter innføringen av Lov om kommunale krisesentertilbud som ble iverksatt fra 1. januar 2010.

Relevans: Middels. Meget bra om funksjonshemming generelt. Lite om utviklingshemmede spesifikt.

ID: Vold og overgrep

Tittel: Barnehusevalueringen 2012, delrapport 1

Forfatter(e): Bakketeig, Elisiv; Berg, Mette; Stefansen, Kari; Myklebust, Trond

Kilde: PHS Forskning 2012: 6. Oslo: Politihøgskolen.

Land: Norge

År: 2012

Formål: Evaluering: Barnehusmodellens implikasjoner for politiets arbeid med fokus på dommeravhør og rettsmedisinsk undersøkelse.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Hvilke implikasjoner har innføringen av barnehus har hatt for politiets arbeid, med hovedfokus på gjennomføringen av dommeravhør og rettsmedisinsk undersøkelse?

Hvordan opplever de aktørene som er involvert i disse sakene at ordningen fungerer?

Hvilke styrker, svakheter og muligheter ser ulike aktører ved barnehusmodellen?

Hvilke løsningsforslag fremmer de i så måte?

Metode/design: Dokumentanalyse, kvalitative intervjuer med barnehusledere, polititjenestepersoner, dommere, advokater og rettsmedisinere, samt en landsdekkende spørreskjemaundersøkelse i politidistriktene.

Datagrunnlag: Evalueringen omfatter barnehusene i Oslo, Bergen, Trondheim, Kristiansand, Hamar og Tromsø.

Hovedfokuset rettes mot bruken av barnehus i saker som omfatter barn og unge (ikke utviklingshemmede). Erfaringsmaterialet når det gjelder voksne psykisk utviklingshemmede er svært lite. Det gjennomføres svært få dommeravhør med denne gruppen både i og utenfor barnehusene.

Konklusjoner/funn: Dagens organisering og styringsstruktur innebærer en rekke utfordringer for barnehusene. Evalueringen anbefaler at begge deler vurderes på nytt. Evalueringen handler i stor grad om barnehusenes virksomhet rettet mot barn, og i liten grad om det arbeidet som gjøres overfor voksne utviklingshemmede. Dette avspeiler også antallet saker mellom de to ulike målgruppene barnehuset arbeider med.

Saksmengden ved barnehusene er økende og vil sannsynligvis fortsette å øke i årene som kommer. Anbefalingen er at man planlegger med dette for øyet når det gjelder personalressurser og avhørsfasiliteter.

Det fremkommer av evalueringen at tilbudet ved barnehusene i liten grad når voksne psykisk utviklingshemmede. Samtidig gjennomføres mange avhør med barn som har særlige behov.

Når det gjelder voksne utviklingshemmede anbefaler evalueringen at det gjøres en kartlegging av omfanget av saker og saksgangen i disse.

Når det gjelder begge grupper (voksne utviklingshemmede og barn med særlige behov) anbefaler evalueringen at det gjøres en vurdering av hva slags kompetanse barnehusene bør besitte og om noen barnehus bør ha et særlig ansvar for kompetanseutvikling og kompetansespredning på dette området.

Når det gjelder avhør av personer med psykisk utviklingshemming påpekte en av barnehuslederne at det i dag mangler kompetanse på avhør av denne gruppen. Ledere var åpne for at flere enn politiet burde kunne gjennomføre avhør av de minste og de psykisk utviklingshemmede, men understreket samtidig at: "(...) et minimumskrav uansett (...) må være det at alle må ha samme utdanning, altså (...) gått på Politihøgskolen for å få utdanning i avhør (...)». Oppsummert kan vi si at mens noen av aktørgruppene er samstemmige i sitt syn på hvem som bør gjennomføre dommeravhør, er meningen mer delt hos andre" [s127].

"Når det gjelder voksne psykisk utviklingshemmede har vi vist at det gjennomføres få avhør i barnehusene. Dette er altså en gruppe tilbudet ved barnehusene i liten grad treffer. Vi vet ikke om det skyldes at disse sakene ikke kommer til politiets eller barnehusenes kunnskap. Vi vet heller ikke om det skyldes at det er for lite kjent at barnehuset er et tilbud også til denne gruppen. Fordi kunnskapen er lav, er det vår anbefaling at det gjennomføres en nærmere kartlegging av omfanget av anmeldelser og dommeravhør, og av hvor de sakene ender opp som ikke behandles i barnehus" [s182].

Relevans: Høy.

ID: Vold og overgrep

Tittel: Avhør av særlig sårbare personer i straffesaker. Rapport fra arbeidsgruppen for gjennomgang av regelverket om dommeravhør og observasjon av barn og psykisk utviklingshemmede.

Forfatter(e): Justis- og beredskapsdepartementet.

Kilde: Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. Publikasjonskode: G - 0427 B.

Land: Norge

År: 2013

Formål: Arbeidsgruppe nedsatt av Justisdepartementet, 2010. Mandat om å gjennomgå regelverket for dommeravhør og observasjon av barn og psykisk utviklingshemmede.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Utredningsoppdraget er spesielt knyttet til straffeprosessloven §§ 234 og 239, som omhandler regler for tilrettelagte avhør av barn under 16 år og vitner med psykisk utviklingshemming.

Metode/design: Arbeidsgruppen er sammensatt av personer med omfattende kompetanse og erfaring fra ulike sider av strafferettspleien og oppfølging av barn og voksne med utviklingshemming som har vært -- eller kan ha vært -- utsatt for overgrep.

Datagrunnlag: -

Konklusjoner/funn: Fra utvalgets konklusjoner: I Norge, som i mange land, er psykisk utviklingshemmede svært lite synlige når det gjelder avdekking av vold og seksuelle overgrep, og det finnes liten erfaring med rettsbehandling av slike saker. Arbeidsgruppen har foretatt en egen undersøkelse som bekrefter inntrykket av at det er få slike saker som etterforskes, jf. kapittel 12.1.

Forskning viser variasjoner i forekomst av seksuelle overgrep mot psykisk utviklingshemmede i alle aldre, men både norske og internasjonale undersøkelser viser at det er betydelig høyere forekomst enn i befolkningen ellers.

I en norsk undersøkelse viser Hoem-Kvam (2001) til dobbel så høy forekomst, mens Sullivan og Knutson (2000), som har gjort en litteraturgjennomgang av internasjonal litteratur, viser til 3,4 ganger så høy forekomst som i befolkningen ellers. [s18]

Det er i dag ingen mulighet gjennom politiets straffesakssystemer å avklare hvor mange anmeldelser av vold eller seksuelle overgrep som involverer mennesker med psykisk utviklingshemming. Antallet overtredelser av straffeloven § 193 annet ledd, om å skaffe seg seksuell omgang ved å utnytte noens psykiske lidelse eller psykisk utviklingshemmede, kan dokumenteres, men andre typer overgrep er ikke kategorisert etter fornærmedes eller mistenktes kognitive nivå. [s18]

Fordi mennesker med psykisk utviklingshemming har større vansker enn andre når de skal rapportere overgrep, er problemet med underrapportering sannsynligvis langt mer omfattende i denne populasjonen enn i befolkningen for øvrig. Særlig utfordrede er det å etterforske saker der både overgriperen og fornærmede er psykisk utviklingshemmet, for eksempel der begge partene tilhører det samme bofellesskapet. Dette gir særlige utfordringer knyttet til både beskyttelse av fornærmede og i forhold til å avdekke faktum. [s18]

Undersøkelsen arbeidsgruppen selv har utført viser at det registreres svært få slike straffesaker i Norge. Det er kun innrapportert 55 slike saker fra de siste to år. Tallet er imidlertid usikkert siden det baserer seg på manuelle tilbakemeldinger. Videre avdekker undersøkelsen at politiet selv opplever i liten grad å ha kompetanse på å avhøre psykisk utviklingshemmede. Der det tas dommeravhør ser det ut til at de som har opplæring i avhør av barn i hovedsak blir brukt til avhør av voksne psykisk utviklingshemmede som har vært utsatt for overgrep. Det er rimelig å anta at manglende kompetanse medfører at avhørene frembringer mindre faktum enn det som er mulig, noe som igjen kan redusere muligheten for oppklaring. [s18]

Relevans: Høy

ID: Vold og overgrep

Tittel: Disability in court: intersectionality and rule of law

Forfatter(e): Camilla Stubbs Lundberg og Eva Simonsen

Kilde: Scandinavian Journal of Disability Research (2015) supp1:1-16

DOI: 10.1080/15017419.2014.998272

Land: Norge og internasjonalt.

År: 2011

Formål: Artikkelen argumenterer for å utvikle mer teoretiserende og overordnede perspektiver på funksjonshemming som fenomen, herunder også kritiske studier og studier av maktstrukturer. Artikkelen bringer sammen forståelser fra henholdsvis kriminologi og forskning om funksjonshemming. Drøfter hvordan interseksjonalitet som perspektiv eventuelt kan ha et potensiale for å bidra til å bedre forståelsen for rettssikkerhet.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Teoretisk arbeid. Bygger på en tidligere litteraturstudie om funksjonshemming og rettssikkerhet.

Forfatterne diskuterer hvordan interseksjonalitet kan fungere som teoretisk tilnærming på det fenomenet som oppstår i skjæringspunktet mellom rettspleien og nedsatt funksjonsevne.

Metode/design: Teoretisk drøfting. Gjennomgår relevant litteratur for formålet.

Bygger på tidligere gjennomført litteraturstudie.

Datagrunnlag: Teoretisk artikkel.

Konklusjoner/funn: Viser hvordan rettspleien er av stor betydning for alle borgere, og spesielt for personer i sårbare posisjoner. Interseksjonalitetsperspektivet kan bidra til å åpne opp forståelsen av retten som et rom for å studere hvordan marginalisering og diskriminering fungerer, både på individuelt nivå og gruppenivå.

Etter hvert som FN-konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter (CRPD) får økt betydning for lovgivning og praktisering av lover i de landene som har ratifisert konvensjonen, vil også relasjonene til rettspleien få økt betydning.

Relevans: Høy; spesielt angående møtet med rettspleien.

ID: Vold og overgrep

Tittel: Consent and sex in vulnerable adults: a review of case law

Forfatter(e): Curtice, M.; Mayo, J.; Crocombe, J.

Kilde: British Journal of Learning Disabilities, 41(4), s 280-287

Land: Storbritannia

År: 2013

Formål: Målet er å studere utviklingshemmedes rettssituasjon. Spesielt gjedler det utsatthet for overgrep og tilgrensende rettssikkerhetsutfordringer i seksuelle relasjoner, hvor utviklingshemmede lett står i fare for å bli utnyttet eller utsatt for lovbrudd.

Artikkelen gjennomgår nasjonale retningslinjer i England, samt forskningsrapporter og en del domsmateriale på dette feltet.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Artikkelen drøfter ulike erfaringer knyttet til håndhevingen av Mental Capacity Act fra 2005.

Hvordan anvednes lovverket for å beskytte utviklingshemmede mot skadelige/ utnyttende seksuelle relasjoner?

Den britiske Mental Capacity Act er rettet mot å beskytte og styrke rettsvern for personer som av ulike grunner ikke har nødvendig kognitiv kapasitet til å ta egne beslutninger når det gjelder omsorg/behandling.

Metode/design: :Dokumentstudie

1. Søk i databaser med domsmateriale.
2. Litteraturgjennomgang.

Datagrunnlag: Domsmateriale fra syv rettssaker der personer med utviklingshemming var involvert som offer for overgrep.

Rettsdokumentene viser hvordan retten i hvert tilfelle resonnerer rundt spørsmålet om personene har tilstrekkelig evne til å forstå konsekvenser av samleie, evne til å overveie hvorvidt hun eller han skal inngå i det, beslutningskompetanse til å velge å samtykke eller avstå.

Konklusjoner/funn: Viser gjennom konkrete eksempler på hvordan britisk straffelov kan fremstå som dobbelt: på den ene siden skal den beskytte personer med utviklingshemming fra å inngå i farlige eller utnyttende situasjoner. På den andre siden er det også en fare for en overbebeskyttelse/paternalisme overfor individet, dersom loven anvendes for strengt.

Forfatterne tar til orde for en mellomvei i to steg i dette spørsmålet: Retten bør kun vurdere hvorvidt evnen til å ta selvstendige, egne valg er til stede før de eventuelt går inn i enkeltsaker og gjør sine anbefalinger.

Relevans: Middels.

ID: Vold og overgrep

Tittel: Human Rights and Social Wrongs: Issues in Safeguarding Adults with Learning Disabilities

Forfatter(e): Rachel Fyson og Deborah Kitson

Kilde: Practice: Social Work in Action (2010), 22(5):309-320

Land: Storbritannia

År: 2010

Formål: Studere implementeringen av Mental Capacity Act (2005) i Storbritannia.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Hvordan kan avveininger i human rights for personer med utviklingshemming implementeres på måter som gir personene utfoldelse og verdighet, men samtidig ikke gjør dem sårbare for vold/overgrep? Hvilke ulike hensyn er vesentlige for profesjonsutøvere?

Metode/design: Dokumentstudie og casestudie.

Datagrunnlag: En serie av åtte drapssaker der personer med utviklingshemming er offer.

Konklusjoner/funn: Diskuterer hvordan sosialarbeidernes balanse mellom beskyttelse (safeguarding) og frihet bidra til selvstendiggjøring (enabling). Understreker behovet for at ulike profesjonsgrupper som er involvert i utviklingshemmedes rettssituasjon når det gjelder selvbestemmelse/human rights må utvise en refleksiv praksis: termen "utviklingshemmede" referer til en stor og heterogen gruppe av mennesker. Noen trenger mye hjelp og assistanse for å unngå å bli utnyttet og havne i dårlige relasjoner, mens andre erfarer at deres livskvalitet og rettigheter blir begrenset og kontrollert av ansatte i hjelpeapparatet.

Relevans: Høy.

ID: Vold og overgrep

Tittel: Mellom frihet og beskyttelse? Vold og seksuelle overgrep mot mennesker med psykisk utviklingshemming. En kunnskapsoversikt.

Forfatter(e): Yngvil Grøvdal

Kilde: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. Rapport nr 2/2013.

Land: Norge og internasjonalt

År: 2013

Formål: Presentere en anvendelig forståelse av psykisk utviklingshemming, vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt

* Presentere kunnskap om omfanget av vold og seksuelle overgrep mot mennesker med psykisk utviklingshemming i nære relasjoner

* Gi en beskrivelse av omstendighetene rundt volden. Det dreier seg blant annet om hvor den utøves, hva slags relasjoner som eksisterer mellom den som utsettes for volden og den som utøver den, og om kjønns- og aldersspesifikke faktorer

* Ta opp noen av barrierene mot synliggjøring av volden og de seksuelle overgrepene

* Foreslå videre forskning

Oppdrag fra Bufdir. Respons på krav fra ulike samfunnsaktører om å synliggjøre, og å skaffe mer kunnskap om, vold og seksuelle overgrep mot mennesker med psykisk utviklingshemming.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Kunnskapsoppsummering.

Hva vet vi fra norsk og internasjonal forskning om utviklingshemmedes situasjon når det gjelder utsatthet for vold og seksuelle overgrep?

Metode/design: Søk i Bibsys, NORART, Sociological abstracts, PsychInfo, Medline.

Søkeord: intellectual disability, learning disability, mental retardation, violence, victim, intimate partner violence, domestic violence, interpersonal violence, family violence, sexual abuse, sexual violence, neglect, incest, children, psykisk utviklingshemming, offer, barn, vold i nære relasjoner, menns vold mot kvinner i nære relasjoner, familievold, seksuelle overgrep, omsorgssvikt.

Datagrunnlag: Relevante norske og internasjonale studier.

Publikasjoner datert fra begynnelsen 1990-tallet og frem til 2012.

Konklusjoner/funn: Kunnskap om vold og seksuelle overgrep i nære relasjoner når det gjelder mennesker med psykisk utviklingshemming er begrenset.

Omfang: Andelen av utviklingshemmede som utsettes for minst like mye vold som mennesker i befolkningen for øvrig, muligens noe høyere. Omfanget er likvel vanskelig å anslå med sikkerhet pga. flere ukjente faktorer.

Tendenser: Vet lite fra forskning om hvordan bildet har endret seg over tid når det gjelder vold og seksuelle overgrep mot mennesker med utviklingshemming.

Barn: Vanskelig å si noe sikkert om situasjonen for barn. Jenter utsettes i større grad enn gutter. Det ser ut til at risikoen for vold/overgrep øker med alderen for jenter, mens det for gutters del er motsatt. (Tallene er likevel usikre.)

Voksne: mye tyder på at situasjonen for menn og kvinner med psykisk utviklingshemming likner situasjonen i befolkningen for øvrig. Menn ser ut til å utsettes for det vi har kalt episodisk partnervold like ofte som kvinner, mens den grove volden i noe større grad ser ut til å ramme kvinner.

Utviklingshemmede er ofte i sårbare situasjoner overfor personer som de mottar hjelp fra, bor sammen med, eller på ulike måter er i et avhengighetsforhold til. Vold/overgrep rammer altså på de arenaer de burde kunne føle seg trygge, og fra de personer de bruke ha best relasjoner til.

Anbefaler derfor at en vurderer å iverksette en god og pålitelig forekomststudie i Norge. Anbefaler kvalitative studier som ser på hvordan utviklingshemmede selv erfarer sin situasjon. Anbefaler at man studerer saker som havner i rettsapparatet for å se hvordan disse håndteres, og hva som blir resultatet.

Relevans: Høy.

ID: Vold og overgrep

Tittel: Vanskelig å snakke om? Arbeidsmiljø og rettssikkerhet for utviklingshemmede i skjermede virksomheter

Forfatter(e): Handegård, Tina Luther; Olsen, Terje

Kilde: Rapport 1/2009. Bodø: Nordlandsforskning.

Land: Norge

År: 2009

Formål: Studere utviklingshemmede tiltaksdeltakeres situasjon når det gjelder:

- arbeidsmiljø

- vern mot vold/overgrep på arbeidsplasser (skjermede arbeidsmarkedstiltak)

Diskutere behov for et eventuelt krav til innføring av politiattester for arbeidsledere.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Hvordan drives forebyggende miljøarbeid i bedrifter som er VTA-arrangører?

Hvilke muligheter for innflytelse/ medvirkning har deltakere i tiltak?

I hvilken grad er utviklingshemmede utsatt for vold/overgrep på arbeidsplassene?

Hvilken rettssikkerhet har utviklingshemmede i slike tilfeller?

Hvordan jobber tiltaksarrangører forebyggende?

Hvorvidt vil krav til politiattest for arbeidsledere fungere forebyggende?

Metode/design: Landsomfattende survey til landets tiltaksarrangører av VTA-tiltaket. Svarprosent: 63.

Casestudie i åtte bedrifter. Intervjuer med daglig leder, arbeidstakere, tillitsvalgte, styreledere, andre relevante aktører i bedriften.

Datagrunnlag: Casebedrifter ble valgt med utgangspunkt i erfaringer med å håndtere alvorlige arbeidsmiljøsaker.

Konklusjoner/funn: Studien viser at utviklingshemmede som utsettes for overgrep på arbeidsplass i liten grad når frem i strafferettspleien med sin versjon av hva som har skjedd. I noen case ser man at slike tilfeller er opprivende for arbeidsmiljøet på hele arbeidsplassen.

Arbeidsplasser som har etablert gode rutiner for å håndtere uønskede hendelser (slik som overgrep, seksuell trakassering, mv.) står langt bedre rustet enn andre til å takle situasjonen. Dette er en sikkerhet og økt rettsbeskyttelse for tiltaksdeltakere, og bidrar til et tryggere miljø også for arbeidsledere.

Relevans: Høy.

ID: Vold og overgrep

Tittel: Adult protection and 'intimate citizenship' for people with learning difficulties: empowering and protecting in light of the No Secrets review

Forfatter(e): Hough, Rebecca Emily

Kilde: Disability & Society, 27(1): 131-144.

Land: Storbritannia

År: 2012

Formål: Britiske myndigheter har innført en mulighet for at personell i helse-/sosialtjenester kan gripe inn i hjemmet til "sårbare voksne" ("vulnerable adults") hvor det er mistanke om overgrep og fjerne offeret uten deres eget samtykke.

Artikkelen tar opp og drøfter erfaringer og konsekvenser av denne ordningen, i forbindelse med at helsemyndighetene reviderte ordningen.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Noen personer med utviklingshemming vet ikke hvordan de best kan/bør beskytte seg mot overgrep fra andre.

Ny lovhjemmel ("No secrets") kan åpne for at profesjonsutøvere kan gå aktivt inn og fjerne offeret fra en overgrepssrelasjon.

Metode/design: Dokumentstudie.

Datagrunnlag: Lovutkast og utredningsmateriale for "No secrets"-ordningen, samt bakgrunnsmateriale fra det britiske helsedepartementet.

Konklusjoner/funn: Ny lov kan by på flere problemer: profesjonsutøvere vil få problemer med å gå inn i en veilednings- og tillitsrelasjon med utviklingshemmede om intime relasjoner dersom de også skal ivareta en slik kontrolloppgave.

Artikkelen argumenterer for at vi ikke bør forstå utviklingshemmede som generelt sårbare -- men sårbare i enkelte situasjoner.

Behov for å anerkjenne utviklingshemmedes rett til å være seksuelle personer, hjelpe og lære om sex og hvordan beskytte seg mot overgrep og skade.

Relevans: Middels.

ID: Vold og overgrep

Tittel: Dolda brottsoffer: politimyndighetens och socialtjänstens handtering av brott och övergrepp mot personer med funktionshinder

Forfatter(e): Malmberg, Denise; Färm, Kerstin

Kilde: Rapport. Uppsala: Uppsala universitet, Centrum för genusvetenskap.

Land: Sverige

År: 2008

Formål: Øke kunnskap om hvordan lovbrudd og overgrep rettet mot voksne funksjonshemmede kvinner og menn håndteres og møtes av myndighetene.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Hvordan ser situasjonen ut når det gjelder funksjonshemmede som offer for lovbrudd?

Hvordan møter og håndterer politiet situasjoner der offeret har en funksjonshemming?

Hvilken betydning har det for det som gjøres av politiet at en person har en funksjonshemming?

Metode/design: Kombinasjon av flere typer av metodiske tilnærminger.

29 intervjuer med aktører i politi og sosialtjeneste, ulike nivåer.

Suvery, 100 personer på ulike tjenestenivåer i sosialtjenesten.

Dokumentanalyser av anmeldelser.

Datagrunnlag: Tre kommuner i ett län [fylke].

Konklusjoner/funn: Viser at det mangler relevant statistikk om vold/overgrep mot kvinner med nedsatt funksjonsevne både innen politi, sosialtjenesten, kommunale omsorgstjenester og domstolene.

Hovedbildet er at funksjonshemmede er offer, bl.a. for økonomiske lovbrudd, og lovbrudd knyttet til seksualisert vold.

Det mangler grunnleggende dokumentasjon fra myndighetene på denne type lovbrud. Mangler f.eks. koding på nedsatt funksjonsevne i politiets registrerte anmeldelser. Bidrar til at dette ikke fremstår som et spesielt viktig tema.

For fremtiden: Bør ta sikte på studere disse lovbrudd i en relativt bred kontekst (om ofrenes livssituasjon) for å få frem kunnskap om ikke kun typer av lovbrudd som oppstår, men også hvilke situasjoner de oppstår i, frekvens og hvorfor de skjer.

Forfatterne anser at svenske myndigheter ligger langt fremme mht. å utarbeide kunnskapsprogram og handlingsplaner.

Relevans: Høy.

ID: Vold og overgrep

Tittel: Våld mot personer med funksjons hinder

Forfatter(e): Nilsson, Lotta; Westlund, Olle

Kilde: BRÅ-rapport 2007:26. Stockholm: Allmänna förlaget.

Land: Sverige

År: 2007

Formål: Det bråttförebyggande rådet (BRÅ) i Sverige har gjort en gjennomgang av relevant forskning om vold mot funksjonshemmede. Oppdrag fra den svenske regjeringen, gitt 2006.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Sammenfatte relevant kunnskap, nasjonalt og internasjonalt, om vold mot kvinner og menn, jenter og gutter, med nedsatt funksjonsevne.

Studere hvilke grupper, omstendigheter og forhold som er spesielt viktige for økt kunnskap på feltet.

Studere muligheter for å forebygge vold mot personer med nedsatt funksjonsevne.

Metode/design: kombinasjon av flere ulike typer metodiske tilnærminger: dokumentstudier, survey, intervjuer.

Datagrunnlag: Gjennomgang av relevant forskningslitteratur, intervjuer med svenske forskere, fokusgruppeintervjuer med nøkkelpersoner, surveydata fra svenske interesseorganisasjoner, mv.

Konklusjoner/funn: Lanserer tre temaer/stikkord som beskrivelser og forklaringer av vold mot funksjonshemmede kan organiseres rundt:

- usynlighet
- sårbarhet
- avhengighet

Behov for systematisk kunnskap/dokumentasjon og formidling til relevante aktører innen omsorgen og i rettspleien.

Forslag: Innføre rutiner/retningslinjer for å anmelde mistanker om vold.

Hjelp til å få sin stemme hørt i møte med rettspleien.

Manglende kunnskap i rettspleien innebærer en risiko for at troverdighet feilbedømmes eller at politiforklaring ikke blir gjennomført på adekvat måte.

Relevans: Middels. Dette er grunnleggende sett en utredning, og ikke forskningslitteratur. Den er likevel systematisk og har mange punkter som er interessante for vår studie.

ID: Vold og overgrep

Tittel: The rape survivor with an intellectual disability vs. the court

Forfatter(e): Anthony L. Pillay

Kilde: South African Journal of Psychology, 42(3), 2012, pp. 312-322.

Land: Sør-Afrika

År: 2012

Formål: Personer med utviklingshemming er i de fleste tilfeller kompetente til å avgi en forklaring i retten. Likevel opplever de betydelige vanskeligheter når det gjelder å avgi vitneforklaring i rettsbehandlingen.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Prevalens for overgrep er betydelig høyere blant personer med utviklingshemming sett i forhold til andre borgere. Personer med utviklingshemming kan og bør ha mulighet til å vitne i retten. Dette er viktig også i forebyggede øyemed.

Metode/design: Dokumentstudie

Datagrunnlag: Gjennomgang av Sør-Afrikas gjeldende lovverk på området på det tidspunktet da artikkelen ble skrevet.

Konklusjoner/funn: Understreker betydningen av at personer med utviklingshemming i de fleste tilfeller kan fungerer godt som vitner i retten når det er tilrettelagt for det, og når de profesjonelle aktørenen har en kompetanse.

Studien peker på behov for å identifisere og bygge ned barrierene i politi og domsstol.

Relevans: Middels; relevant for å få frem betydning av vitneutsagn og kompetanse til å vitne.

ID: Vold og overgrep

Tittel: Barnehusevalueringen 2012, Delrapport 2, En undersøkelse blant barn og pårørende, jurister og politifolk, samt ledere og ansatte.

Forfatter(e): Stefansen, Kari; Gundersen, Tonje; Bakketeig, Elisiv

Kilde: NOVA-rapport 9/2012. Oslo: Nova.

Land: Norge

År: 2012

Formål: Evaluering av ordningen med barnehus.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Hvilke implikasjoner har innføringen av barnehus har hatt for politiets arbeid. Hovedfokus på gjennomføringen av dommeravhør og rettsmedisinsk undersøkelse? Hvordan opplever de aktørene som er involvert i disse sakene at ordningen fungerer? Hvilke styrker, svakheter og muligheter ser ulike aktører ved barnehusmodellen? Hvilke løsningsforslag fremmer de?

Metode/design: Dokumentanalyse, kvalitative intervjuer med barnehusledere, polititjenestepersoner, dommere, advokater og rettsmedisinere, samt en landsdekkende spørreskjemaundersøkelse blant politidistriktene.

Datagrunnlag: Evalueringen omfatter barnehusene i Oslo, Bergen, Trondheim, Kristiansand, Hamar og Tromsø.

Hovedfokuset rettes mot bruken av barnehus i saker som omfatter barn og unge (ikke utviklingshemmede). Erfaringsmaterialet når det gjelder voksne psykisk utviklingshemmede er svært lite. Det gjennomføres svært få dommeravhør med denne gruppen både i og utenfor barnehusene.

Konklusjoner/funn: Det foretas kun et fåtall avhør med voksne psykisk utviklingshemmede. I 2011 ble det til sammen gjennomført 32 dommeravhør med voksne utviklingshemmede, mot 1605 dommeravhør totalt på landsbasis. Barnehuset i Tromsø var det barnehuset som gjennomførte relativt sett flest slike avhør av utviklingshemmede.

Når det gjelder voksne utviklingshemmede er erfaringsgrunnlaget for tynt til at evaluator kunne si noe sikkert om hvordan barnehusmodellen fungerer for denne målgruppen, slik ambisjonen var i utgangspunktet.

Barnehuslederne oppgir at utviklingshemmede sjelden mottar behandling eller andre former for oppfølging fra barnehusenes side.

I rapporten drøftes spørsmålet om hvorvidt barnehusene skal ha en rolle som kompetansesenter. Her peker man på muligheten for å bygge opp spesialkompetanse på avhør av personer med utviklingshemming, ettersom det er få avhør i denne kategorien [s84].

Relevans: Høy.

ID: Vold og overgrep

Tittel: Relationship between sexual offences and mental and developmental disorders: a review

Forfatter(e): Valenca, A. M.; Nascimento, I.; Nardi, A. E.

Kilde: Revista De Psiquiatria Clinica, 40(3): 97-104

Land: Brasil

År: 2013

Formål: Reivewstudie av forskningslitteratur som belyser forholdet mellom utviklingshemming, psykiske lidelser og seksuelle overgrep.

Problemstilling(er)/hypotese(er): -

Metode/design: Søk i PubMed, Scientific Electronic Library Online (SciELO) and Lilacs, employing the terms "sexual crime", "sexual offence", "mental disorder", "mental retardation", "developmental disability" og kombinasjoner av disse.

Datagrunnlag:

Konklusjoner/funn: The mental disorders and developmental disorders more frequently related to the perpetration of sexual offences were schizophrenia, bipolar disorder and mental retardation.

Relevans: Lav. Dette handler om overgripere med utviklingshemming. Interessant, men berører i liten grad det vi er bedt om å se på.

ID: Vold og overgrep

Tittel: What do women with learning disabilities say about their experiences of domestic abuse within the context of their intimate partner relationships?

Forfatter(e): Walter-Brice, Alison; Cox, Rachel; Priest, Helena; Thompson, Fiona

Kilde: Disability & Society, 27(4):503-517

Land: Storbritannia

År: 2012

Formål: 1: studere hva kvinner med utviklingshemming forteller om sine erfaringer fra vold/overgrep i nære relasjoner

2: studere hvilke betydninger statusen som utviklingshemmet har for deres hjelp og tilgang til hjelp og oppfølging

Problemstilling(er)/hypotese(er):

Metode/design: Intervjustudie, kvalitative intervjuer.

Datagrunnlag: Kvalitative intervjuer med fem kvinner med utviklingshemming; alder 27-50 år.

Konklusjoner/funn: De intervjuede kvinnene har gjennomgått fysiske, psykiske og psykologiske overgrep og trakasseringer, trusler fra partnere.

Kvinnene hadde forsøkt å rapportert til ulike typer av tjenester, men fikk ikke nødvendig hjelp/assistanse. I noen tilfeller: ble fratatt omsorg for egne barn.

Noen av kvinnene anså at de selv var skyld i overgrepene.

Forfatterne konkluderer med at kvinner med utviklingshemming må forstås som kvinner. Først da kan de bli fullt ut anerkjent som sårbare, og som forstått som offer for vold/overgrep i nære relasjoner.

Relevans: Høy. Diskusjoner om møtet med rettspleien.

ID: Vold og overgrep

Tittel: Maltreatment and disabilities: A populationbased epidemiological study

Forfatter(e): Patricia M. Sullivan og John F. Knutson

Kilde: Child Abuse & Neglect, (2000) vol. 24 (10): 1257–1273

Land: USA

År: 2000

Formål: Epideimiologisk studie av overgrep og omsorgssvikt mot barn med og uten funksjonshemming. Kartlegger omfanget av overgrep og omsorgssvikt i en befolkning på barn. Ser overgrep/omsorgssvikt som en funksjon av en funksjonshemming, og beregner effekten av overgrep og omsorgssvikt for barn med og uten funksjonshemminger.

Problemstilling(er)/hypotese(er): H1: Sammenheng mellom funksjonshemming og overgrep.

Metode/design: Bygger på databaser med skoledata og politiets databaser, samt rapporter om omsorgssvikt.

Datagrunnlag: Populasjonen som ble studert var alle barn/unge i alderen 0-21 i Omaha, Nebraska i løpet av skoleåret 1994-1995. N= 50 278.

Konklusjoner/funn: Studien viste at prevalens for mishandling/overgrep blant barn/unge uten funksjonshemming var 9 prosent. Tilsvarende tall for barn/unge med funksjonshemming var 31 prosent. Konkluderer med at det er en signifikant sammenheng.

Studien konkluderer med at forsømmelse/ manglende omsorg var helt klart den dominerende form for mishandling, etterfulgt av fysisk mishandling, psykisk mishandling, og seksuelle overgrep.

Barn/unge med nedsatt funksjonsevne har 3,4 ganger større sannsynlighet for å bli utsatt for mishandling/overgrep enn jevnaldrende uten nedsatt funksjonsevne.

Skole og fagfolk må være bevisste på høye rater av mishandling/overgrep blant funksjonshemmede barn.

Relevans: Middels. Inkludert fordi den er en av få studier som forsøker å estimere prevalens.

TEMA: VERGEMÅL

NÆRMERE OM TEMAET

En verge skal ivareta interessene til den personen hun eller han er verge for. Det kan være en mindreårig, eller en voksen person som har fått oppnevnt verge. Å få verge innebærer at man får assistanse til å ta beslutninger for å kunne fungere på linje med andre i samfunnet. Det kan eksempelvis gjelde i saker som økonomiske disponeringer eller personlige forhold. Vergen skal etter loven forholde seg til de ønsker og preferanser som den enkelte har. Vergemålet skal tilpasses det som den enkelte behøver hjelp til å ta beslutninger om, og ikke være mer omfattende enn hva behovet tilsier.¹⁵

Vergemål er et særlig viktig rettsområde for utviklingshemmede. Her berøres også sentrale verdier i vår kultur og vårt rettssystem. På den ene siden handler det om den enkeltes rett til autonomi. Retten til selvbestemmelse er et grunnleggende prinsipp i vår rettsoppfatning og rettstradisjon og omfatter også voksne personer med utviklingshemming på samme måte som alle andre borgere. Det handler om retten til å ta beslutninger og gjøre egne valg – herunder også når personen gjør valg som ikke normalt sett anses som bra eller riktige. Opp mot dette står prinsippet om å beskytte utsatte eller ressursvake personer (eller grupper) mot ulike former for utbytting, overgrep og vanskjøtsel. Det innebærer også beskyttelse mot å ta beslutninger som direkte eller på lengre sikt innebærer at muligheten til å leve et verdig liv reduseres. Hva som til enhver tid og i ulike sammenhenger forstås som et verdig liv er på ingen måte entydig gitt. Det involverer en rekke kulturelt gitte verdier og holdninger.

Norge innførte ny vergemålslov med virkning fra 1. juli 2013, med tilhørende forskrift.¹⁶ Loven innebærer blant annet at overformynderiet er flyttet fra kommunene til fylkesmannsembetene. Den nye lovgivningen innebærer også en større grad av spesifisering av hva hvert enkelt vergemål skal omfatte, slik at inngripen i den enkelte personens kan begrenses til de bestemte sakene som den enkelte behøver hjelp til å ta beslutninger i.

Å frata en voksen person rett til å bestemme i eget liv er en alvorlig handling. Lovgivning på dette området er derfor heller ingen enkel sak. Det handler ikke bare om balansen mellom selvbestemmelse og legitim inngripen i den personlige sfære, men også om å forhindre nye eller skjulte former for utbytting eller misbruk av makt overfor personer som i utgangspunktet har vanskeligheter med å få sine interesser hørt.

Det kan være mange ulike grunner til at personer behøver assistanse til å ta beslutninger i eget liv, for kortere eller lengre perioder – og i noen tilfeller for resten av livet. For noe kan det handle om begynnende demens, det kan være hjerneskade etter en ulykke eller det kan være en utviklingshemming. Antallet vergemål totalt i Norge ligger i skrivende stund rundt 50 000 tilfeller. Fylkesmannsembetene forvalter vergemålene, og de finansielle midler til rundt 13 milliarder kroner.¹⁷

¹⁵ Basert på opplysninger på nettsiden hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

¹⁶ Lov om vergemål (26.3.13) og Forskrift om vergemål (15.2.13).

¹⁷ Ifølge opplysninger fra årsmelding 2014, Statens sivilrettsforvaltning.

Ordningen med å sette personer under myndighet ved å opprette verge ble innført i fattiglovene av 1845 og 1866. Likevel kan prinsippet med å skille mellom myndige og umyndige – her løst definert som beslutningskompetent – kan spores langt tilbake i vår rettshistorie. Måten vergeinstituttet har blitt praktisert siden lovgivningen på dette kom i egne lover, i vergemålsloven av 1927 og umyndiggjøringsloven av 1898, har kort fortalt vært at myndighetene oppnevner en verge til å styre sakene og handle på vegne av personen på de områder der personen selv ikke vurderes å ha evne (helt eller delvis) til selv å kunne ivareta sine interesser. Adgangen til å opprette det som tidligere var hjelpeverge (hjelp til å ta egne beslutninger) ble gitt i 1934, og da først overfor personer som var alvorlig sinnslidende. Dette ble senere utvidet til å gjelde personer med utviklingshemming. Generelt sett beholder en person med utviklingshemming sin rettslige handleevne også når det er oppnevnt hjelpeverge. I hvilke spørsmål hjelpeverge trer inn, handler om situasjonene i den enkelte beslutning (Eskeland og Syse 1992).

Vergemålsloven av 2013 innebar flere viktige endringer for personer som ikke selv fullt ut kan ivareta sine interesser på det økonomiske eller personlige området. Loven regulerer rettsforhold knyttet til både mindreårige og voksne som av ulike grunner ikke selv kan ivareta sine rettigheter og interesser. Endringene er størst for de voksne. Hensikten har vært å åpne for å tilpasse hjelpetiltak ut fra den enkeltes faktiske behov i større grad enn hva som var praksis i tidligere lovgivning. Denne endringen har også blitt referert til som en "kvalitetsreform", med henvisning til at vergemålsarbeidet er ment å skulle profesjonaliseres i alle ledd, fra vergene og opp til lokal- og sentral vergemålsmyndighet. I tillegg til å forbedre og videreutvikle de offentlige hjelpetiltakene for personer som er omfattet av loven, åpner loven for å etablere representasjon gjennom nærstående familiemedlemmer. Det er lagt stor vekt på rettssikkerhetshensynet til brukerne. Videre er det lagt vekt på at reformen skal innebære en effektivisering av arbeidet på vergemålsområdet, og at forvaltningen av vergemålssaker skal være tidsmessig og brukervennlig.

Prinsippet om minst mulig inngripen er gitt betydelig oppmerksomhet i forarbeidene til loven, hvilket også kan ses i sammenheng med dagens vektlegging av selvbestemmelse og autonomi på flest mulig livsområder:

Utvalget viderefører og forsterker det såkalte minste middels prinsipp, dvs. at vergemålet ikke skal gjøres mer omfattende enn nødvendig, og legger stor vekt på at mandatet blir vurdert i hvert enkelt tilfelle, og at den omfattende bruk av et generelt mandat blir redusert. [...]

Utvalget foreslår klare bestemmelser om at den som er under vergemål skal høres før det treffes beslutninger av betydning, og at en som ikke er fratatt den rettslige handleevne kan motsette seg en disposisjon vergen ønsker å foreta. Det er et grunnsyn i utkastet at en person som er satt under vergemål, men som ikke er fratatt den rettslige handleevne, kan treffe de disposisjoner av økonomisk og personlig karakter som vedkommende antas å forstå betydningen av, herunder å trekke tilbake sitt samtykke til vergemålet (NOU 2004:16, s 22).

POLITISK KONTEKST

Ved avviklingen av institusjonsomsorgen var hensynet til utviklingshemmedes rettssikkerhet under det kommende kommunale ansvarsregimet et vesentlig hensyn å ivareta for myndighetene. Kapittel 6 i St.meld. 47 (1989-1990) om innføringen av reformen tar opp spørsmål om rettigheter og rettssikkerhet etter utflytting til kommunene:

Utenfor institusjon vil mange være avhengig av hjelp etter kommunehelsetjenesteloven, lov om sosial omsorg og diverse kommunale ordninger som hjelpeordningene for hjemmene og støttekontaktordninger. Ingen av de nevnte lovene eller hjelpeordningene sikrer lovbestemte rettigheter i enhver situasjon, men tar sikte på at det er behovene som skal dekkes. Av stor betydning er ellers at mennesker med psykisk utviklingshemming skal kunne gjøre sine trygderettigheter gjeldende (St.meld. 47, 1989-90, s 68).

Retten til selvbestemmelse ble også understreket av reformens intensjon om normalisering. På denne måten blir nettopp de sentrale rettsprinsipper som vergemålsloven skal ivareta gjort ytterligere relevant gjennom implementeringen av ansvarsreformen.

St.meld. 40 (2002–2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer* behandler ikke spørsmål om verger, men legger vekt på utviklingshemmedes rett til selvbestemmelse og å finne frem til metoder som bidrar til å styrke dette. Informasjons- og utviklingsprogrammet (2010-2013) forfølger sporet om selvbestemmelse:

Etter denne loven [vergemålsloven] skal et vergemål alltid tilpasses det enkelte mennesket og aldri gå lengre enn nødvendig. Respekten for enkeltmenneskets integritet, dets ønsker og meninger står sentralt. Formålet med loven er blant annet å øke kvaliteten på vergeordningen og bedre vergenes kompetanse slik at mennesker med nedsatt funksjonsevne får bedre bistand. Loven inneholder også nye regler om adgang til å frata mennesker den rettslige rådigheten på nærmere bestemte områder, bl.a. der dette er nødvendig for å sikre at personen ikke blir utnyttet av andre. Justisdepartementet vil få laget informasjon rettet mot personer som har behov for verge.

I Meld. St. 45 (2012-2013) ses vergemålslovgivningen i sammenheng med spørsmål om selvbestemmelse. Her nevnes ny vergemålslov som ett av flere viktige grep fra lovgivers side for å sikre sentrale politiske målsettinger som likestilling, selvbestemmelse og deltakelse:

Den nye vergemålsloven bygger på en erkjennelse av at det er store individuelle variasjoner mellom personer med behov for verge. Ulike personer har behov for forskjellige typer av bistand fra en verge. Den nye vergemålsloven skal sikre en større grad av fleksibilitet ved at vergens mandat og oppgaver skal skreddersys den enkeltes behov og ønsker. (ibid:31).

Alle de sentrale politiske dokumentene på dette området peker altså i samme retning av at vergemålsinstituttet som et sentralt virkemiddel i retning av å sette utviklingshemmede i stand til i størst mulig grad å kunne ha innflytelse på saker som angår dem, samtidig som hensynet til grunnleggende sikkerhet og trygghet ivaretas.

INNSPILL FRA ANDRE DIREKTORAT

Som ledd i forarbeidet til denne kunnskapsoppsummeringen innhentet oppdragsgiver betenkninger om utviklingshemmedes rettssituasjon fra flere fagdirektorater. Arbeids- og velferdsdirektoratet viser i sitt svar til at Nav deltar i et tverretattlig samarbeid for å utvikle et offentlig register for fullmakt og verger. Det er grunn til å tro at et slikt register vil bidra til å styrke vern og samhandling på et felt som har betydning for utviklingshemmedes rettsikkerhet.

Vi har forsøkt å fremskaffe informasjon om hvilken instans som har ansvar for driften av dette registeret, uten å få klarhet i dette. Slik situasjonen er på dette feltet i dag, synes det svært relevant å

få på plass et slikt nasjonalt register. Det vil trolig kunne ha stor betydning for økt kunnskap og om forvaltning av vergeordningene, både av hensyn til offentlig forvaltning og til forskningsformål.

CRPD

Spørsmålet om vergeordninger, og legitimiteten i vergeordningen, knytter an til spørsmål om individets autonomi, slik dette er nedfelt i norsk lovgivning og i internasjonale menneskerettskonvensjoner som Norge har ratifisert. Både FN-konvensjonen om menneskerettigheter og den europeiske menneskerettskonvensjonen har egne bestemmelser om individets stilling i forhold til myndighetene. I tråd med bestemmelsene i CRPD, skal personer som trenger bistand for å kunne ta beslutninger og ivareta sine interesser få den nødvendige støtten de trenger gjennom ordninger for beslutningsstøtte.

I FN-konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter er det i artikkel 12 "Equal recognition before the law", som er spesielt relevant. Her er gjengitt andre og tredje ledd:

2. States Parties shall recognize that persons with disabilities enjoy legal capacity on an equal basis with others in all aspects of life.
3. States Parties shall take appropriate measures to provide access by persons with disabilities to the support they may require in exercising their legal capacity.

Det synes imidlertid å være betydelige forskjeller mellom nasjoner, kulturelt, institusjonelt og organisatorisk, i måten hensynet til individers medbestemmelse og juridisk kapasitet ivaretas.

Det er fortsatt uklarerhet knyttet til hvorvidt vergelovgivningen faktisk ivaretar de forpliktelsene som ligger nedfelt i CRPD (jf. Likestillings- og diskrimineringsombudet, 2015). Evaluering av lovens virkninger vil trolig kunne dra fordel av forskningsbasert kunnskap om andre nasjoners lovgivning og erfaringer på dette området.

LITTERATURSØK OG OPPSUMMERING AV FUNN

Det litteraturmaterialet vi har innhentet består av til sammen syv vitenskapelige publikasjoner. Av disse er det seks vitenskapelige artikler og én forskningsrapport. Alle publikasjonene er gjennomgått på tekstnivå og anses som relevante. Alle disse publikasjonene omhandler spesifikt situasjonen for utviklingshemmede under ulike former for vergemålsordninger. Fire av publikasjonene omhandler forhold i USA; to drøfter erfaringer med lovgivningen i Australia. Én studie er fra Danmark. Ingen av de studiene vi har funnet omhandler den norske lovgivningen på området.

Av de publikasjonene vi har gjennomgått, anser vi at det den danske forskningsrapporten (Andersen et al 2012) som er spesielt relevant for norske forhold. Lovgivningen synes å være relativt parallell i våre to land, og tjeneste likeså. Den danske studien er den av de nevnte publikasjonene som aller tydeligst har en empirisk basis. De øvrige publikasjonene er i varierende grad informative og relevante for situasjonen i Norge. I tillegg til de syv nevnte arbeidene kaster forarbeidene til loven et

lys over dagens ordning, samt den omfattende læreboken som er utarbeidet om loven (Lødrup et al 2008).

Den danske studien er gjennomført ved Instiut for Menneskerettigheder i København (Andersen et al 2012). Det er gjort kvalitative intervjuer med 30 personer under vergemål, samt intervjuer med ledere og ansatte i boliger for utviklingshemmede, interesseorganisasjoner og representanter for ulike myndigheter. Studien finner at vergemålsordningene fungerer ganske godt, slik de voksne som er under vergemål ser det. De gir i stor grad uttrykk for at de opplever vergen som en trygghet i valgsituasjonen. Særlig i de relasjonene der vergen støtter og respekterer den enkeltes ønsker, ser dette ut til å fungere på en god måte. Vergen oppleves som en støtte og hjelper i den enkeltes liv. Danmark har, i likhet med Norge, en vergemålsordning som vektlegger "det minste inngripens prinsipp", som innebærer at vergemålet skal utformes i hvert enkelt tilfelle, på bakgrunn av en vurdering av hva den som er under vergemål har behov for hjelp til. De relasjoner som fungerer mindre godt, og hvor det kan være konflikter om de beslutninger som tas i forbindelse med vergemål, er vanligvis i de saker der det er snakk om mer omfattende fullmakter til å ta beslutninger på enkelte personens vegne.

Det er verd å merke seg at man i den danske studien også finner at det er konflikter knyttet til vergemålssakene. Det gjelder primært omfattende vergemål, og i de saker hvor det ikke er enighet om vergemålet. I studien pekes det på at vergemål kan fungere godt for personer som ikke kan gi uttrykk for egne behov. Man finner at en eksplisitt uttrykt skepsis til såkalt "profesjonelle verger", som innebærer at én person er verge for mange personer som hun/han i liten grad kjenner personlig.

Når det gjelder de øvrige artiklene vi har gjennomgått om dette temaet, synes de å være knyttet til situasjoner der rettsutviklingen er såpass ulik situasjonen i Norge at de er av noe lavere relevans i akkurat denne sammenheng.

Til tross for at ordningen med vergemål er sentral og har en lang historie i omsorgen for personer med utviklingshemming (og for så vidt også andre grupper av personer med behov for hjelp til å ta avgjørelser på ulike områder i livet), ser vi at dette likevel er et område hvor det synes å være sparsomt med nyere forskning knyttet til de rettslige og rettssikkerhetsmessige aspektene ved lovgivningen. Riktignok har dagens lovgivning vært virksom i såpass kort tid at det har vært begrenset mulighet til å bygge opp empirisk materiale, systematisere erfaringer og evaluere virkningene av loven. Det er likevel interessant at vi heller ikke finner nyere publiserte arbeider med empiri fra norske forhold når det gjelder hvordan den tidligere lovgivningen fungerer overfor personer med utviklingshemming.

Etter det vi kjenner til finnes ingen registrering på nasjonalt nivå om hvem som til enhver tid er under verge eller har oppnevnt hjelpeverge, hvem disse personene er eller hvilke typer av diagnoser/problemer de har, hvor lang tid hjelpevergene oppnevnes for eller hvem disse er. Det er derfor vanskelig å studere utviklingstrekk ved praktiseringen av disse ordningene, både for myndighetene og for forskere. Så vidt vi vet, er det ikke gjort studier av overformynderiet og tilsynsmyndighetens funksjon og rolle. Vi vet derfor lite om hvordan disse instansene utøver og forvalter sin rolle, eller hvordan verger skjøtter sine verv. Dette er områder som svært direkte berører utviklingshemmedes rettssikkerhet, og hvor det ganske åpenbart behøves empiriske studier av dagens praksis. Videre kan det trolig være av stor interesse å få frem systematiske studier av lovanvendelse og rettspraksis knyttet til praktiseringen av vergeordningen i saker som omhandler personer med utviklingshemming.

Dette temaet er i liten grad forskningsmessig belyst, og det kan derfor være verd å se kort på erfaringer fra feltet. Høsten 2015, drøyt to år etter at ny vergemålslov ble innført, har det dukket opp flere saker i norske medier som omhandler vergemålssaker. Også Norsk forbund for utviklingshemmede (NFU) har tatt opp flere klagesaker knyttet til vergeordningen i etterkant av den nye lovgivningen. I et eget nummer av medlemsbladet Samfunn for alle (nr. 5, 2015) tar organisasjonen opp flere saker der utviklingshemmede og deres foreldre og nærpersoner gir uttrykk for alvorlige problemer knyttet til bestemmelser om vergemål i konkrete enkeltsaker.¹⁸

Det er noen likhetstrekk mellom de sakene som tas opp:

- Utviklingshemmede opplever at de ikke blir tatt med i beslutninger, slik intensjonen med lovgivningen er
- Foreldre/nærpersoner opplever å bli fjernet – eller forsøkt fjernet – som verge, med svak saklig begrunnelse
- Noen verger er verge for svært mange personer
- I praksis en uklar grense mellom det som reguleres av tvang/makt i helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 9 og det som reguleres av vergemålsloven

Vergeordningen er et sentralt element i den enkeltes rett til å ta beslutninger om viktige spørsmål i eget liv. For voksne mennesker innebærer det å ha en verge i mange tilfeller også en betydelig inngripen i den grunnleggende friheten til å bestemme over seg selv. Derfor er det også av stor betydning at lovgivningen veier hensynene til personlig frihet og hensiktsmessig inngripen opp mot hverandre, og at forvaltningen at denne retten utøves på en måte som er i tråd med lovgivningen.

Det er derfor også noe overraskende at det foreligger så begrenset forskning fra norske og nordiske forhold på dette viktige temaet. Det kan henge sammen med at vergemålsjus i liten grad er kjent i befolkningen og blant advokater, slik Lødrup et al (2010) har påpekt.

Arbeid med å etablere en nasjonal oversikt over verger og personer under verge kan etter alt å dømme være et viktig steg i retning av å sikre en mer helhetlig og gjennomslutlig praksis på dette sensitive området. Dette kan også være et viktig ledd i kunnskapsutvikling på feltet.

Vergeordningen, slik den er nedfelt i lov og slik den praktiseres, berører mange interessante og svært viktige problemstillinger innen samfunnsvitenskap og juss, og i skjæringspunktet mellom disse fagene. Det gjelder temaer som selvbestemmelse, levekår, verdighet og retten til å ta egne valg. Det burde være interessant å få belyst hvordan og eventuelt på hvilke måter det er sammenhenger mellom lovgivning om vergemål og utviklingshemmedes faktiske utøvelse av selvbestemmelse. Videre kan det være relevant å få belyst hvordan dette henger sammen med andre politiske målsettinger som normalisering, selvstendiggjøring, levekår og deltakelse i samfunnet.

I lys av de vergesakene som er omtalt i norske medier og av NFU, kan det være relevant å etablere noen større forskningsbaserte studier for å få frem mer forskningskunnskap om situasjonen på området. Dette, sett i sammenheng med at det også er spørsmål knyttet til hvorvidt norsk lovgivning er utformet og praktiseres i tråd med internasjonale menneskerettslige konvensjoner som Norge har forpliktet seg på, gjør behovet for ny kunnskap på feltet relevant.

¹⁸ Samfunn for alle er medlemsblad for Norsk forbund for utviklingshemmede.

LITTERATUR

ID: Vergemål

Tittel: The Review of Victoria's Guardianship Legislation: State Policy Development in an Age of Human Rights.

Forfatter(e): John Chesterman

Kilde: The Australian Journal of Public Administration, vol. 69, no. 1, pp. 61–65

doi:10.1111/j.1467-8500.2010.00670.x

Land: Australia

År: 2010

Formål: Drøfter intensjoner og formål i forbindelse med revisjon av Australias lovgivning om vergemål, 2009. Artikkelen redegjør for konteksten bak selve reformarbeidet, og hvilke områder man ønsket å videreutvikle.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Tidligere lovgivning var datert 1986, da Australia hadde sin institusjonsreform for utviklingshemmede.

Ser på revidert lovgivning i lys av fremvoksende diskurs om funksjonshemming og menneskerettigheter. Australia ratifiserte CRPD i 2008.

Metode/design: Forfatteren bygger på egne erfaringer og egen praksis i Office of the Public Advocate. Dette er en organsiasjon som tilbyr hjelp/støtte/vergeliknende assistanse til funksjonshemmede.

Datagrunnlag: Ikke redegjort for. Artikkelen bygger på forfatterens erfaringer gjennom egen praksis.

Konklusjoner/funn: Revisjonen av Australias lovgivning om vergemål (guardianship) har hatt sterk innflytelse fra CRPD.

Legger vekt på supported og assisted decision-making. Prinsippene bak disse foretrekkes fremfor substitute decision-making i det nye lovverket.

Innebærer i praksis at personen selv skal være aktivt involvert i de sentrale beslutningene i sitt eget liv. Situasjoner der vergen tar over beslutningene skal unngås i så stor grad som overhodet mulig. Viser hvordan dette kan komme i konflikt med prinsipper i CRPD om man tolker konvensjonen strengt.

Relevans: Middels. Strengt tatt ikke en forskningsartikkel, men publisert i vitenskapelig tidsskrift.

ID: Vergemål

Tittel: Modernising Adult Protection in an Age of Choice

Forfatter(e): John Chesterman

Kilde: Australian Journal of Public Administration, vol. 73, no. 4, pp. 517–524

doi:10.1111/1467-8500.12103

Land: Australia

År: 2014

Formål: Drøfter utviklingen i lovgiving og sosialpolitikk i Australia, spesielt med henblikk på vekt bort fra substituted decision-making (tilsvarende vår vergeordning) og til økt vekt på hjelp til egne beslutninger (supported decision-making).

Problemstilling(er)/hypotese(er): En grunnleggende diskusjon mellom autonomi versus beskyttelse.

Utviklingstrekk i dette feltet trekker på normer fra human rights-diskursen i kombinasjon med normer knyttet til fritt markedvalg, kontraktgjøring, m.v.

Metode/design: Casestudier; Australia, USA, Canada, Scotland, England.

Intervjuer med mer enn 30 ansatte i tjenester, avdelingsledere, representanter for interesseorganisasjoner, m.fl.

Datagrunnlag: Kvalitative intervjuer med relevante aktører i tjenestene (jf. over). (Spesifiserer ikke utvalgsriterier nærmere).

Konklusjoner/funn: Forfatteren peker på at rettigheter i form av frihet til valg er det som først og fremst har forrang i CRPDs ulike artikler.

Innen flere velferdsområder (f.eks. eldreomsorg) skjer det en økt vektlegging av forbukerens frie valg. (Illustrerer dette med normer i reformen i eldreomsorgen i Australia -- Living Longer, Living Better). Peker på at dette kan være bra for fysisk funksjonshemmede, men innebærer betydelig problemer for personer som av ulike grunner har problemer med å ta beslutninger på egen hånd.

Anser generelt at økt brukervalg og frihet til å velge selv er et gode for personer med kognitive funksjonshemminger og psykiske lidelser. (s. 523).

Foreslår fem måter å dempe problemene med økt brukervalg:

1. Redusere bruk av substituted decision-making, og gå over til supported decision-making
2. Tilrettelegge for muligheter til å klage på tjenester (slik at også funksjonshemmede kan drive advokatur i egne saker).
3. Interesserepresentanter betalt av offentlig myndigheter
4. On-site monitorering av tjenesten
5. Ekstern evaluering/revisjon av tjenester og leverandører

Relevans: Middels. Noe begrenset informasjonsverdi for norske forhold.

ID: Vergemål

Tittel: Selvbestemmelse og værgemål i Danmark

Forfatter(e): Andersen, Lisbeth Garly; Liisberg, Maria Ventegodt; Justesen, Pia

Kilde: København: Institut for Menneskerettigheter

Land: Danmark

År: 2012

Formål: Studie som gjennomgår hvordan vergemålsloven blir praktisert og opplevd/erfart i Danmark.

Problemstilling(er)/hypotese(er):

- I hvilken grad lever den danske vergemålsloven opp til CRPD (spes artikkel 12)?
- Hvilke utfordringer har vergemållovgivning og -praksis i forhold til bestemmelser i CRPD (spes artikkel 12)?
- Hvilke opplevelser har personer som er under vergemål av ordningen slik den praktiseres?
- Hvilke endringer i lovgiving og praksis bør gjøres for å imøtekomme CRPD og beskyttelsen av funksjonshemmedes rettslige handleevne?

Metode/design: Gjennomgang av lovverk og CRPD (juridisk analyse).

Datagrunnlag: Intervjuer med 30 personer som er under vergemål, samt intervjuer med personell og ledere i bolig, interesseorganisasjoner, myndighetspersoner. (Utvalgskriterier ikke nærmere spesifisert.)

Konklusjoner/funn: Dansk lovgivning fokuserer på å velge minst inngripende tiltak.

Mange personer uttrykker at de opplever vergemål som et gode. Vergen er en fasilitator og støtte i de valg man skal ta.

Opplevs som en trygghet, blant annet når det gjelder hjelp til å ta beslutninger i økonomiske saker.

Opplevelsen av vergemålet henger likevel sammen med om det er basert på frivillig verge, eller ufrivillig basis.

Vergemål kan også fungere godt for personer som ikke kan gi uttrykk for egne behov, i følge forfatterenes informasjon (f.eks. etter en ulykke). Problemet er imidlertid hvem som skal kunne gi uttrykk for personens vilje.

Det er en uttrykt skepsis til profesjonelle verger, som i en del tilfeller er verge for mange personer som de i liten grad kjenner personlig.

Graderingen av vergemål (omfange av områder der verge er med i beslutninger) dreier seg om det som i noen sammenhenger refereres til som "skreddersydde ordninger".

Det er de mest omfattende vergemålene (§ 6 i dansk vergemålslov) som ser ut til å være mest problematisk, og fremfor alt i tilfeller der dette skjer mot personens vilje.

Innføring av vergemål mot personens vilje opplevs som tap av rettigheter og gjør personen svært avhengig av vergen beslutninger.

Det er per 2012 uklart om CRPD tillater at myndighetene fratar en person hennes/hans rettslige handleevne mot personens egen vilje, slik det gjør i Danmark i noen tilfeller.

Forfatterne konkluderer med åtte begrunnede anbefalinger til revisjon av loven (på dansk nedenfor):

1. Begrensning i bruken av § 6-vergemål (de mest omfattende)
2. Fremme av støtte til å ta beslutninger og til økt handleevne
3. Bevare stemmeretten for personer under § 6-vergemål
4. Større rett til medinnflytelse og rett til å bli tatt med på råd
5. Fremme vergens rett til kontroll og innflytelse på omsorgen
6. Retningslinjer for bruk av formuen
7. Fri for interessekonflikter
8. Konkret tilpasset støtte

Relevans: Høy. Interessant, bl.a. fordi den adresserer brukerperspektivet så direkte.

ID: Vergemål

Tittel: Addition to Transition Assessment Resources: A Template for Determining the Use of Guardianship Alternatives for Students who have Intellectual Disability

Forfatter(e): Millar, Dorothy Squatrito

Kilde: Education and Training in Autism and Developmental Disabilities, 2014, 49(2), 171–188

Land: USA

År: 2014

Formål: Redegjør for metodikken i Guardianship Alternative Assessment Template (GAAT) som mulighet for beslutningshjelp til unge og voksne med utviklingshemming.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Studerer sammenhengene mellom transition assessment (hjelp og støtte i forbindelse med overgangen fra barn til voksen) og bruk av støtte fra verge.

Artikkelen fokuserer på hvordan GAAT-metodikken kan bidra til å hjelpe unge voksne med utviklingshemming til å ta beslutninger som hjelper dem over i voksenlivet.

Metode/design: Teoretisk artikkel. Drøfter muligheter og begrensninger ved å se disse to tilnærmingene til beslutningsstøtte i større sammenheng.

Viser til flere mer generelle arbeider på området.

Datagrunnlag: Intervjuer med 21 personer; studenter med utviklingshemming (4 stk), lærerere, rektorer, og spesialpedagoger. (Utvalgsriterer ikke nærmere angitt.)

Konklusjoner/funn: tabell 1-4 gir en skjematisk oversikt over ulike sider ved livet til den enkelte person som behøver hjelp/assistanse via GAAT; et verktøy for den som skal hjelpe til å ta beslutning er. Metodikk for å sette seg inn i personens normer og vurderinger.

Forfatteren anser GAAT-skjemaene som en effektiv måte for tjenesteyter å forstå personens vurderinger.

Relevans: Middels.

ID: Vergemål

Tittel: Guardianship Alternatives: Their Use Affirms Self-Determination of Individuals with Intellectual Disabilities

Forfatter(e): Millar, Dorothy Squatrito

Kilde: Education and Training in Autism and Developmental Disabilities, 2013, 48(3), 291–305.

Land: USA

År: 2013

Formål: Gjennomgår relevant litteratur om amerikanske studier av guardianship (vergemål)

Problemstilling(er)/hypotese(er): Hva sier forskningslitteratur fra empiriske studier av vergeordninger og selvbestemmelse?

Metode/design: Litteraturstudie. Gjennomgår amerikansk forskning på guardianship.

Datagrunnlag: Litteratur registrert i de elektronsike databasene Educational Resources Information Center (ERIC) and Wilsons Omni Select.

Utvalgsperiode: 1980-2013.

Konklusjoner/funn: Selvbestemmelse, autonomi og uavhengighet er alt sammen verdier som er sterkt knyttet sammen med ideene om statsborgerskap i amerikansk sammenheng. Det å bli erklært som juridisk "inkompetent" eller "uten kapasitet" til å ivareta sine egne interesser er derfor også en ekstra alvorlig og dramatisk sak.

I de siste 20 årene har amerikansk forskningslitteratur pekt på at funksjonshemmede kan og bør bestemme selv i den utstrekning de kan.

Likevel har det i den samme perioden vært en dreining i flere stater i retning av å begrense selvbestemmelse. Vergeordninger har først de siste årene blitt omtalt som en form for aktiv medvirkning og deltakelse.

Forfatteren ser imidlertid guardianship som en motsetning til selvbestemmelse.

Relevans: Middels.

ID: Vergemål

Tittel: Extending Transition to Address Guardianship Alternatives: An Issue Concerning Students who have Intellectual Disability

Forfatter(e): Millar, Dorothy Squatrito

Kilde: Education and Training in Autism and Developmental Disabilities, 2014, 49(3), 449–463

Land: USA

År: 2014

Formål: Introduserer GAM-metodikken (Guardianship Alternative Model). Fokus på å planlegge systematisk for autonomi og selvstendighet i overganger mellom ulike livsstadier, og mulighet for selvbestemmelse innenfor de områder av livet hvor de faktisk kan ha det.

Forfatteren drøfter dette i termer av alternativ til guardianship ("verge"). Det er likevel noe uklart hva dette står som alternativ til.

Et element som likevel fremkommer, er vektleggingen av en proaktiv planlegging: retter systematisk blikket fremover for å planlegge bruk av vergeordning i videre faser av livet.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Skisserer en modell for planlegging og forvaltning av den enkelte persons vergemålsordning som innrettes på en slik måte at man hele tiden søker etter minst mulig involvering, slik at den enkelte person settes i stand til å ha i størst mulig grad av autonomi.

Modellen bygger altså på en forståelse at vergeordning ikke er én ting, men noe som tilpasses i hvert enkelt tilfelle, alt etter hva den enkelte personen har behov for hjelp/assistanse til.

Metode/design: Teoretisk artikkel. Bygger i hovedsak på studier knyttet til selvbestemmelse.

Datagrunnlag: -

Konklusjoner/funn: Systematisk tilnærming til å planlegge for overgangsfaser i livet, men vekt på hvordan sikre og oppretthold størst mulig grad av autonomi.

Fokus på hvordan bevare og opprettholde autonomi og selvbestemmelse gjennom ulike faser av livet; fokus på det som skjer i ulike overgangsfaser i livet.

Slik den er introdusert her, retter GAM-metodikken hele veien blikket mot den neste livsfasen, slik at planleggingen av neste fase starter tidlig, og involverer de riktige aktørene. God systematikk i dette arbeidet betyr at beslutningstakerne har den beste informasjonen for å kunne ta hensiktsmessige valg.

Relevans: Middels.

ID: Vergemål

Tittel: Presumption of Incompetence: The Systematic Assignment of Guardianship Within the Transition Process

Forfatter(e): Rood, C. E.; Kanter, A.; Causton, J.

Kilde: Research and Practice for Persons with Severe Disabilities 2015, Vol. 39(4) 319– 328.

DOI: 10.1177/1540796915571005

Land: USA

År: 2014

Formål: Drøfter de mulige virkninger som etableringer av verge kan ha for unge med utviklingshemming i overgangsfasen mellom skole og utdanning/arbeidsliv.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Forfatterne sier de vil se på beslutningsevner med utgangspunkt i den enkeltes kompetanse som en underliggende faktor. Bruker et disability studies perspektiv for å drøfte dette. (Hva de mer spesifikt ligger i dette er imidlertid noe uklart).

Metode/design: -

Datagrunnlag: -

Konklusjoner/funn: Konkluderer med at foreldre, familie og lærere må gjøres oppmerksomme på alternativer til vergeordningene, alternativer som setter eleven i sentrum for beslutningsprosessene, slik at de selv er aktivt med på å ta egne valg.

Gjennom å anerkjenne den enkelte ungdoms beslutningskompetanse, og ikke apriori anta at personer er inkompetent i alle beslutningsspørsmål, argumenterer forfatterne for at man kan ivareta en større grad av autonomi når det gjelder valg i utdanning/skole/opplæring/yrke/arbeidssted.

Relevans: Middels. Artikkelen er teoretisk orientert. Bærer i noen grad preg av slagord som ikke blir prøvd empirisk.

TEMA: TVANG OG MAKT I OMSORGEN

NÆRMERE OM TEMAET

Helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 9 regulerer bruk av tvang og makt over personer med utviklingshemming. Lovgivningen har tidligere vært plassert i henholdsvis kapittel 6A, og senere i kapittel 4A, i Lov om sosiale tjenester.

Formålet med lovreguleringen er formulert som å:

"hindre at personer med psykisk utviklingshemning utsetter seg selv eller andre for vesentlig skade og forebygge og begrense bruk av tvang og makt.
Tjenestetilbudet skal tilrettelegges med respekt for den enkeltes fysiske og psykiske integritet, og så langt som mulig i overensstemmelse med brukerens eller pasientens selvbestemmelsesrett.
Ingen skal behandles på en nedverdiggende eller krenkende måte"
(Helse- og omsorgstjenesteloven, § 9-1).

Hensikten med lovgivningen er å redusere og regulere bruken av tvang og makt, og slik sikre personlig integritet og rett til selvbestemmelse så langt det er mulig. Lovgivningen berører på denne måten sentrale aspekter ved tjenestemottakernes menneskeverd og krav på beskyttelse. Bruk av tvang overfor voksne, selvstendige mennesker er en alvorlig inngripen i den enkeltes liv og grunnleggende frihet, men vil i noen situasjoner være riktig og nødvendig. På denne måten adresseres også spørsmål knyttet til rettssikkerhet, forutsigbarhet og rimelighet, og etterlevelse av internasjonale konvensjoner Norge er forpliktet av.

Prinsippet i den norske lovgivningen på dette området er at bruk av makt og tvang skal begrenses til noen helt bestemte og nærmere avgrensede situasjoner:

- a) skadeavvergende tiltak i nødsituasjoner,
- b) planlagte skadeavvergende tiltak i gjentatte nødsituasjoner, eller
- c) tiltak for å dekke personens grunnleggende behov for mat og drikke, påkledning, hvile, søvn, hygiene, personlig trygghet, og opplærings- og treningstiltak.

I tillegg stilles det et krav om nødvendighet (herunder at mildere tiltak antas utilstrekkelig, uhensiktsmessig eller forgjeves har vært forsøkt), forsvarlighet og forholdsmessighet. Det skal kun anvendes tvangs- og maktmidler når lovens vilkår er oppfylt. Vedtaket skal redegjøre for tjenestemottakerens livssituasjon og øvrige tjenestetilbud, og beskrive hvilke alternative løsninger som har vært forsøkt. Et vedtak kan ikke iverksettes før det er godkjent av Fylkesmannen.

Loven stiller strenge vilkår for når tvang og makt kan brukes, i tillegg til strenge krav til saksbehandling, kontroll og tilsyn. Hovedformålet er å unngå unødig bruk av tvang og makt overfor de relativt få psykisk utviklingshemmede som i perioder har alvorlig utfordrende atferd. Det er presisert at formålet med reglene er å hindre at personer med psykisk utviklingshemming utsetter seg selv eller andre for vesentlig skade, og forebygge og begrense bruk av tvang og makt. Det er formulert som et vilkår at andre løsninger skal være prøvd før bruk av tvang vurderes, og utfordringen ligger i å utvikle metoder som så langt som mulig gjør bruk av tvang unødvendig. Hvert enkelt vedtak treffes for maksimalt 12 måneder av gangen.

Å lovregulere bruk av makt og tvang i omsorgen overfor voksne utviklingshemmede er komplisert på flere måter. Ikke bare handler det om å definere hva som faller inn under lovens virkeområder. Det vil nødvendigvis også være betydelige utfordringer knyttet til å skulle avgjøre hva som er adekvat tiltak, og bestemme kriteriene for hva som i hvert enkelte tilfelle skal utløse iverksetting av tiltaket. I dette avsnittet oppsummeres forskning som spesifikt tar opp spørsmålet om utviklingshemmedes rettssikkerhet ved anvendelse av tiltak etter denne lovgivningen.

Definisjonen av tvang og makt som legges til grunn i dagens lovgivning, er:

Som bruk av tvang eller makt etter reglene i dette kapitlet regnes tiltak som brukeren eller pasienten motsetter seg, eller tiltak som er så inngripende at de – uansett motstand – må regnes som bruk av tvang eller makt. Bruk av inngripende varslingssystemer med tekniske innretninger skal alltid regnes som bruk av tvang eller makt etter reglene i dette kapitlet. Alminnelige oppfordringer og ledelse med hånden eller andre fysiske påvirkninger av liknende art anses ikke som bruk av tvang eller makt.¹⁹

Det var flere norske og internasjonale stemmer som var kritiske til innføringen av den norske lovgivningen på dette området. Det grunnleggende spørsmålet for kritikerne synes å være hvorvidt det å åpne for legal bruk av makt i det hele tatt kan forsvares som del av omsorg (Ellingsen 2006).

I lov av 19. juli 1996 nr. 60 ble det innført et nytt kapittel 6A i sosialtjenesteloven med tittel *Rettsikkerhet for og begrensning og kontroll med bruk av tvang og makt mv. overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemming*. Kapittel 6A skulle gjelde midlertidig i tre år, men ble senere utvidet slik at det gjaldt i til sammen fem år. Kapittel 6A åpnet for bruk av tvang og makt etter nærmere spesifiserte vilkår.²⁰ Den midlertidige loven i 6A ble videreført som kapittel 4A i sosialtjenesteloven (Om lov om endringer i lov om sosiale tjenester mv. og Lov om helsetjenester i kommunene, etter Ot.prp. 55, 2002-03), med virkning fra 1. januar 2004. Med innføringen av Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. er dette kapitlet videreført som kapittel 9 i denne loven, som trådte i kraft fra 1. januar 2012. Til lovverket finnes det videre rundskriv og veiledere som gir føringer og anbefalinger om hvordan regelverket skal forstås og praktiseres. Helsedirektoratets nyeste veileder er rundskriv IS-10/2015, og erstatter den tidligere veiledningen i rundskriv IS-10/2004.

Vi skal innledningsvis også kort nevne at personer med utviklingshemming er en av flere grupper som omfattes av kapittel 4A i pasient- og brukerrettighetsloven, som regulerer helsehjelp til pasienter som mangler samtykkekompetanse. Loven slår fast at nødvendig helsehjelp skal tilrettelegges med respekt for den enkeltes fysiske og psykiske integritet, og så langt som mulig være i overensstemmelse med pasientens selvbestemmelsesrett. Ved innsetting av tvangsvedtak skal det sendes kopi til Fylkesmannen. Etter det vi forstår, registreres det imidlertid ikke diagnose i disse vedtakene. Kunnskapen om hvorvidt utviklingshemmede er gjenstand for tvangsvedtak på dette området synes å være svært begrenset. Hvor omfattende bruken av tiltaket er når det gjelder utviklingshemmede, hvorvidt det utøves tvang uten fattede vedtak eller hvorvidt utviklingshemmede får den helsehjelp som de har behov for, ser det ikke ut til å finnes dekkende forskningsbasert kunnskap om. Formålet med kapitlet er å regulere muligheten for å yte nødvendig helsehjelp til personer som ikke har samtykkekompetanse og som motsetter seg helsehjelp. Det kan eksempelvis være personer som er

¹⁹ Helse og sosialtjenesteloven, § 9-2.

²⁰ Handegård (2005), Ellingsen (2006), Handegård og Gjertsen (2008) har alle utfyllende drøftinger av den historiske utviklingen av lovgivningen på dette området.

demente, psykisk syke eller personer med psykisk utviklingshemming, og det gjelder slike tjenester som fastlege, tannlege, hjemmetjenester og spesialisthelsetjeneste.

POLITISK KONTEKST

Spørsmål knyttet til bruk av tvang/makt, spesielt overfor personer med store atferdsvansker, er tydelig adressert i St. meld. 47 (1989-90). I meldingen vises det til rettssikkerhetsutvalget som ble opprettet for å utarbeide regler/rutiner for bruk av tvangsmidler, tilsyn, administrativ frihetsberøvelse og vurdere lovligheten av visse typer av behandlings- og treningsmetoder. Utvalget ble videre bedt å skrive etiske retningslinjer for de praksiser som senere skal etableres ute i kommunene. Utvalgets innstilling til det som siden har blitt gjeldene lovgivning på dette området har i store trekk vært konsistent. Det har imidlertid vært mange spørsmål knyttet til fortolkning og praktisering av lovverket.

St. meld 40 (2002-2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer* skapte ingen endringer i lovgivingen på dette feltet, men videreførte den politikk som allerede var lagt på dette området. I meldingen er det gjort en kort oppsummering av historien bak lovreguleringen på området. Man konkluderer med at:

"[e]rfaringene med sosialtjenestelovens kapittel 6A viser at reglene har fungert etter intensjonene. Fylkesmennene, Rådet og flere mener at regelverket har bidratt til å sette fokus på andre tiltak enn bruk av makt og tvang og at regelverket i kombinasjon med andre tiltak har bidratt til fag og kompetanseutvikling i tjenestene. I Ot.prp. nr. 55 (2002-2003) foreslår departementet at dagens regler i hovedsak videreføres i et nytt og permanent regelverk." (St.meld. 40 2002-2003, s 123).

Informasjons- og utviklingsprogrammet 2010-2013, oppsummerer utviklingen på dette området med at ansvarsreformen innebar en styrking av lovgivningen for å motvirke bruk av tvang og makt overfor utviklingshemmede, men mente også at utviklingen til dels hadde stoppet opp og noen steder "falt tilbake til gammel institusjonstankegang og institusjonspraksis" (s. 8). I samme dokument opplyses det at embetsoppdraget for 2010 pålegger fylkesmennene å samarbeide med kommunene om planmessig kompetanseheving i saker med vedtak om tvang. Det er ikke angitt nye målsettinger eller omlegging av politikken på området.

I Meld. St. 45 (2012-2013) *Frihet og likeverd* er temaer som rettssikkerhet, selvbestemmelse, medvirkning og kontroll over egen livssituasjon gjennomgående. Dette kan ses i sammenheng med norsk og internasjonal rettsutvikling, blant annet knyttet til tydeligere vektlegging av forpliktelser gjennom internasjonale menneskerettskonvensjoner. Når det gjelder lovgivning om makt og tvang, beskrives dette relativt summarisk i meldingen:

- Man anser at lovreglene har ført til økt fokus på forebygging og begrensning av bruk av tvang og makt i boligene.
- Det vises til at det er stabile tall for meldinger om skadeavvergende tiltak i løpet av de senere årene.
- Man oppsummerer at det er få klager til fylkesmennene i tvangs- og makttilfeller. Det gjelder både vedtak og skadeavvergende tiltak.
- Meldingen peker på at i de saker som omhandler helsehjelp til personer uten samtykkekompetanse er det kun en svært liten andel som er registrert å gjelde personer med utviklingshemming (5 av totalt 84 tilfeller i 2012). Man anser at dette kan tyde på at grenseoppgangen mellom pasient- og brukerrettighetslovens kapittel 4A og reglene om tvang

overfor psykisk utviklingshemmede i helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 9 kan være vanskelig.

INNSPILL FRA ANDRE DIREKTORAT

I innspillene fra andre direktorat er det Helsedirektoratet som tar opp spørsmål knyttet til praktiseringen av gjeldende lovgivning innenfor bruk av tvang og makt. Helsedirektoratet peker spesielt på fire spørsmål som man ser et behov for forskningsmessig å belyse fremover:

- Mer kunnskap om dispensasjon fra utdanningskravene
- Mer kunnskap om kompetansesituasjonen i kommune
- Mer kunnskap om tvang ved legetjenester og tannhelsetjenester (etter kapittel 4A i Pasient- og brukerrettighetsloven)
- Mer kunnskap om utviklingen i tvangsbruk (regionale forskjeller, fortsatt reell økning eller økning i registreringen) ²¹

Vi kommer nærmere tilbake til dette i avsnittet om kunnskapsbehov.

I sitt innspill til Bufdir påpeker Helsedirektoratet at det finnes svært lite systematisk kunnskap om tvangsvedtak etter pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 4A. Helsedirektoratet peker på at det ikke registreres diagnosebakgrunn. Det mangler dermed kunnskap om hvor mange av innmeldte vedtak som gjelder for personer med utviklingshemming. Det mangler kunnskap om hvorvidt personer med utviklingshemming som motsetter seg helsehjelp får den helsehjelpen de har behov for og/eller om det utøves tvang uten at det fattes vedtak på dette, og hva dette skyldes.

CRPD

Den norske lovgivningen om bruk av tvang og makt må ses i sammenheng internasjonale konvensjoner som Norge er forpliktet av. I den nye veilederen til lovgivningen viser Helsedirektoratet til at de menneskerettslige sidene ved denne lovgivningen ble drøftet med norske og internasjonale representanter for ulike fagmiljøer, også juridiske, uten å finne vesentlige prinsipielle innvendinger mot den norske lovgivningen på dette feltet.²² Det er verd å bemerke at det i løpet av årene som har gått siden innføringen av disse rettsreglene har det skjedd en ikke ubetydelig rettsutvikling på området. Med Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (1999) har menneskerettskonvensjonenes stilling fått større vekt i norsk lovgivning, herunder også i Grunnloven § 110c om statens plikt til å respektere og sikre menneskerettighetene. Det gjør blant annet at retten til selvbestemmelse på noen områder vektlegges sterkere enn tidligere ved forståelsen av helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 9. Den enkeltes samtykke- og beslutningskompetanse vil eksempelvis vektlegges i større grad.

I FN-konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne berøres spørsmålet om selvbestemmelse og autonomi flere steder. I Artikkel 3, General obligations, uttrykkes dette prinsippet slik:

²¹ Helsedirektoratets innspill til Bufdir i forbindelse med vårt oppdrag.

²² Helsedirektoratet (2015). Rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemming. Rundskriv 10/2015. Oslo: Helsedirektoratet.

The principles of the present Convention shall be:

(a) Respect for inherent dignity, individual autonomy including the freedom to make one's own choices, and independence of persons [...]. (CRPD, s 5.)

I forhold til konvensjonen blir derfor et avgjørende spørsmål hvordan loven forstås internasjonalt: som en lov som styrker utviklingshemmedes rettssikkerhet i hverdagen, eller som en lov som åpner for tvang- og maktbruk i omsorgsrelasjoner.

LITTERATURSØK OG OPPSUMMERING AV FUNN

Etter den innledende sorteringen av referansene på bakgrunn av abstraktnivå, satt vi tilbake med 13 referanser innenfor temaet bruk og lovgivning av tvang/makt overfor personer med utviklingshemming. Dette er vel å merke studier som eksplisitt tar opp rettssikkerhetsaspekter knyttet til dette temaet, og ikke forskning om tvang/makt generelt. Alle de nevnte referansene ble gjennomgått på tekstnivå, og ytterligere én referanse ble utelukket på grunn av manglende relevans. Av de tolv gjenværende referansene, er det tre doktorgradsavhandlinger (Handegård 2005; Ellingsen 2006; Østenstad 2011) og en dansk bokutgivelse (Naur 2015). De øvrige publikasjonene er to norske forskningsrapporter (Handegård og Gjertsen 2008; Bjerkan et al 2011) samt syv vitenskapelige artikler. Når det gjelder de vitenskapelige artiklene omhandler tre av dem rettssituasjonen i Irland og Australia, mens fire omhandler forskning knyttet til norske forhold.

Selv om det ikke er snakk om spesielt mange publikasjoner, synes likevel rettssikkerhetsspørsmål ved bruk av makt og tvang i omsorgen for personer med utviklingshemming å være langt bedre forskningsmessig belyst enn hva som er situasjonen på andre rettsområder for denne gruppen. Det er heller ikke uventet, all den tid dette handler om å etablere ny rettspraksis på et så vidt komplisert lovområde som omsorgsrelasjoner. Slik flere av de foreliggende arbeidene drøfter, er det mange dilemmaer forbundet med utformingen av lovverket, iverksetting og den praktiske håndhevelsen av loven.

I de første årene etter innføringen av loven gjennomførtes tre doktorgradsarbeider med omfattende empiriske studier av hvordan loven ble implementert i hverdagens praksiser blant personalet som arbeider i utviklingshemmedes hjem (Handegård 2005; Ellingsen 2006). Her belyses ulike sider ved hvordan lovverket forstås og tolkes i boligene. Det er i dag mer enn ti år siden det empiriske materialet i disse studiene ble innhentet. I løpet av denne tiden kan det være flere grunner til at tolkninger av loven og praksiser for gjennomføring av vedtak endres. Østenstad (2006 og 2011) drøfter flere rettslige og etiske spørsmål knyttet til avveiningene mellom individets rett til selvbestemmelse på den ene siden, og til velferdsstatens forpliktelser til å ivareta individets rett til grunnleggende verdighet og velferd på den andre siden. Østenstad ser på utformingen av lovene og domstolens praksis på området, og bruker saker knyttet til utviklingshemming og aldersdemens som case for å diskutere dette. Forfatteren peker på at det over tid synes å ha skjedd en økt vektlegging av forvaltningsmessige hensyn i praktiseringen av rettsreglene på området.

Den foreløpig siste landsomfattende oppsummeringen fra Statens helsetilsyn vi har funnet når det gjelder tilsyn med kommunenes bruk av tvang og makt overfor personer med utviklingshemming, ble publisert i 2007. Det fremkommer i rapporten at fylkesmennenes tilsyn påviste svikt i 44 av 59 kommuner. Det utgjør rundt 75 prosent av alle tilsyn. Helsetilsynet uttrykte bekymring for at mange kommuner mangler nødvendig styring med tjenestene. Man så det som uakseptabelt at mange kommuner ikke oppfyller kravene til bruk av tvang og makt (Helsetilsynet 2007). Det er uklart for oss

hvorfor det ikke er utarbeidet nyere landsomfattende sammendrag på dette området, all den tid Helsetilsynet vurderer dette som alvorlig. Vi har gjort en gjennomgang av et tilfeldig utvalg av fylkesmennenes tilsynsrapporter fra kommunene, datert 2012-2014. Rapporten finnes på Helsetilsynets nettsider. Det samme avviksmønsteret som ble beskrevet i rapporten fra 2007 ser ut å være gjennomgående også i disse.

To nyere studier (Handegård og Gjertsen 2008; Bjerkan et al 2011) belyser flere aspekter ved lovgivningen. I begge studiene pekes det på en omfattende bruk av dispensasjoner fra § 9-9, der krav til personellet formelle kvalifikasjoner er beskrevet. Inntrykket av høy bruk av dispensasjoner bekreftes også i Helsetilsynets egen årsrapport (Statens helsetilsyn 2014). Forfatterne viser til at den omfattende bruken av dispensasjoner over tid kan undergrave betydningen og troverdigheten av lovreguleringen på området.

Ellingsen et al 2011 har sett nærmere på sammenhengene mellom kompetanse i tjenestene og den innrapporterte bruk av tvang- og maktbruk. De finner en tydelig sammenheng mellom manglende kompetanse og bruk av makt/tvang. Forfatterne tegner et dystre bilde av tvang-/maktbruk enn hva de tidligere studiene har vist. Forfatterne konkluderer med at det er en alarmerende utvikling i bruk av dispensasjoner, og ser dette som et uttrykk for at fagfolkene forsvinner ut av tjenestene. Mangel på fagfolk bidrar i sin tur igjen til økt og mer vilkårlig tvangsbruk. Forfatterne peker på at dette totalt sett gir det svakere rettssikkerhet.

De to studiene som er gjennomført av Webber og kollegaer (Webber et al 2011; Webber et al 2010) undersøker prevalens for bruk av tvangsmidler i omsorgen for utviklingshemmede i delstaten Victoria i Australia. Materialet er innhentet over en ettårsperiode i 2007-08 og viser en forekomst på ni prosent for å bli utsatt for slike tvangsmidler. Dette er på tilsvarende nivå som i USA og England. Hoveddelen av de personene som var omfattet av studien ble utsatt for kjemisk tvangsbruk. Man fant at bruken av fysisk makt snarere var rutine, heller enn siste mulige utvei. Blant dem som ble utsatt for tvang/maktmidler, var det en overhyppighet av unge menn. Forfatterne ender opp med å etterlyse en etablering av mer spesifiserte prosedyrer og politikk som regulerer bruken av tvang/maktbruk.

Rickard et al (2013) sammenligner lovgivningen i to så vidt forskjellige land som Irland og Australia, og ser på lovgivning og praksis når det gjelder bruken av tvangsmidler mot utviklingshemmede. Forfatterne finner faktisk en del likhetstrekk, men anser likevel at det er flere uavklarte spørsmål knyttet til hva som regnes som tvang.

Etter hva vi kan se, er det i liten grad gjort tilsvarende studier i norsk sammenheng. Et unntak er likevel Holden og Gitlesen (2006), som har studert tvangsbruk i Hedmark fylke. Man fant at 11 prosent av de personene som var registrert som mottakere av kommunale tjenester rettet til utviklingshemmede viste utfordrende adferd. I motsetning til hva som har vært konkludert i andre studier, finner ikke forfatterne forskjeller mellom kvinner og menn når det gjelder risiko for å bli utsatt for tvangsbruk, ei heller blant yngre aldersgrupper sammenlignet med eldre aldersgrupper.

Det var ventet at antallet registrerte tvangsvedtak ville stige i de første årene etter innføringen av loven, etter hvert som godkjente tiltak kom på plass. I Nordlandsforsknings evaluering i 2008 oppsummerte man situasjonen med at tallene på registrerte tvangsvedtak var i ferd med å stabilisere seg, og at praktiseringen av loven hadde bidratt til økt fokus på forebygging og begrensnings av tvang (Handegård og Gjertsen 2008). En studie gjennomført av Sintef tre år senere opprettholdt den generelle beskrivelsen av at lovgivningen har bidratt til en bedre regulering og rettssikkerhets-

situasjon. Samtidig var man kritisk til utviklingen når det gjaldt kommunenes evne til å rekruttere fagfolk i stillingene, slik loven forutsetter (Bjerkan et al 2011).

Studien gjennomført av Ellingsen og kollegaer samme år, peker imidlertid på noen alvorlige utfordringer med praktiseringen av det gjeldende lovverket (Ellingsen et al 2011). Fagkompetanse er på vei ut av sektoren. Kommunene har problemer med å rekruttere personell med den fagkompetanse som loven krever for å ha tvangstiltak. Som en følge av dette innvilger fylkesmannsembetene en omfattende bruk av dispensasjoner fra kompetansekravet. Forfatterne mener å påvise en klar sammenheng mellom manglende faglig kvalifisert personell og en økt og mer vilkårlig bruk av tvang i boligene. Forfatterne mener dette totalt sett bidrar til svakere rettssikkerhet.

Det samlede bildet som tegner seg, basert på gjennomgangen av denne litteraturen, er et felt hvor Norge har vært tidlig ute med å innføre rettsregler og etablere en mer enhetlig praksis. Dette må kunne forstås som å fremme rettssikkerhet for de personer som omfattes av lovgivningen, og Norge må kunne ses som et av de land som har vært tidlig ute i rettsutviklingen på dette feltet. Samtidig peker flere av de studiene vi har gjennomgått på viktige utfordringer i praktiseringen av lovverket.

Et av de mest prekære kunnskapsbehovene synes å være knyttet til mulighetene for å etterleve lovens krav til kompetanse i stillingene der det er gitt godkjenning til tvangsvedtak. Det er flere elementer som er knyttet til dette: Den utstrakte bruken av dispensasjoner fra kravet til kompetanse, kommunenes evne til å rekruttere og beholde utdannet personell i stillingene, samt fylkesmennenes vurderinger og bruk av dispensasjoner fra kompetansekravet. Videre kan det være relevant å få belyst kapasitet i utdanningene, yrkespreferanser blant studenter, og hva som gjør arbeidsplasser i hjemmet til personer med utviklingshemming interessante for kvalifiserte fagfolk.

Ut fra hva vi vet av den forskningen vi har gått gjennom, finnes det lite forskningsbasert kunnskap om sammenhengene mellom formell kompetanse i tjenestene og bruken av tvang i omsorgen. Også dette vil det være av interesse å få belyst bedre enn hva som er situasjonen i dag.

Videre synes det relevant å få mer forskningsbasert kunnskap om utviklingen i tvangsbruk i kommunene over tid. Skyldes økningen i registrerte tiltak at det fortsatt er en overgang fra uregistrert til registrert tvangsbruk, eller er det uttrykk for en faktisk økning? I sitt innspill til vår kunnskapsoppsummering har Helsedirektoratet også tatt til orde for dette. I likhet med Helsedirektoratet ser vi det også som relevant å få mer detaljert kunnskap om hvor mye tvang som faktisk utøves innenfor et vedtak.

Det er i flere av studiene påpekt at det er betydelige regionale forskjeller i registrert bruk av tvang. Dette gjelder både vedtak og meldinger om skadeavverging. Det kan potensielt tenkes mange mulige forklaringer på hvorfor denne typen forskjeller oppstår. Av hensyn til behovet for en noenlunde lik praktisering av lovgivningen over hele landet vil det være relevant å fremskaffe kunnskap om hva som genererer disse forskjellene. Bedre systematisk kunnskap om dette vil også kunne bidra til å underbygge lovgivningens legitimitet på lengre sikt.

LITTERATUR

ID: Tvang og makt

Tittel: Magtanvendelse over for voksne

Forfatter(e): Eva Naur

Kilde: København: Jurist- og Økonomforbundets forlag

Land: Danmark

År: 2015

Formål: Juridisk studie av hjemmelsgrunnlaget for maktanvendelse overfor personer som omfattes av den danske Serviceloven av 5-9-2013. Diskuterer juridiske og rettssikkerhetsmessige spørsmål knyttet til gjennomføringen av denne lovgivningen i praksis.

Problemstilling(er)/hypotese(er): -

Metode/design: Gjennomgår lovverk og praktiske eksempler, domspraksis og internasjonale konvensjoner.

Datagrunnlag: Se forrige.

Konklusjoner/funn: Er svært kritisk til danske myndigheters lovgivning på dette området. Anser at den reguleringsformen som er valgt viser seg å være utilstrekkelig for å beskytte omsorgsmottakeres rettssikkerhet, samtidig som den ikke sikrer hjemmel til å utøve makt når det vurderes som nødvendig ut fra omsorgsfaglige hensyn. Anser at lovens regelverk inneholder en lang rekke gråsoner som gjør det vanskelig å skjelne hva som tillatt og hva som ikke er tillatt i følge loven.

Relevans: Høy. Det er interessant å lese denne gjennomgangen, ettersom danske myndigheter har valgt en helt annen tilnærming til lovgivning på dette området enn hva norske myndigheter har gjort. Forfatteren kritiserer dansk lovgivning for å være for uspesifisert. Det er ikke tydelig nok avgrenset hvilke målgrupper som skal defineres inn under loven, hvilke kriterier som skal gjelde for når det er legitimt å utøve tvang/makt, eller hvilke kriterier som skal legges til grunn i disse tilfellene. Ei heller spesifiseres kriterier for hva som er forbudt, ifølge forfatteren. Hun kritiserer også danske myndigheter for ikke å gi god nok veiledning i hvordan loven skal forstås av personalet ute i tjenestene, slik at det også her er en fare for at det oppstår en gråsoner av vilkårlige praksiser.

ID: Tvang og makt

Tittel: Gjennomgang av vedtak etter sosialtjenesteloven kapittel 4A – om bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemming

Forfatter(e): Bjerkan, Anne Mette; Lippestad, Jan W.; Husum, Tonje Lossius

Kilde: Oslo: SINTEF Teknologi og samfunn

Land: Norge

År: 2011

Formål: Studie av kommunens vedtak og fylkesmannsembetenes saksbehandling. Målet med prosjektet: økt kunnskap om tvangstiltakene som er i bruk i kommunene:

- Kategorisere tvangsvedtak som er i bruk og som er godkjent av fylkesmennene
- Undersøke hvilke andre løsninger kommunene har gjennomført eller forsøkt å gjennomføre når det er fremmet vedtak om bruk av tvang
- Undersøke søknader om dispensasjon fra utdanningskravene
- Undersøke hva fylkesmennene godkjenner av ulike tvangstiltak og hva de eventuelt ikke godkjenner
- Undersøke hva slags skjønnsmessige vurderinger som ligger til grunn når det gjelder hva som godkjennes og hva som ikke godkjennes
- Undersøke om det er ulikheter mellom fylkesmennene når det gjelder vurdering av hva som er faglig og etisk forsvarlig bruk av tvang

Problemstilling(er)/hypotese(er): Studien gjennomgår bruken av b-vedtak og c-vedtak i et utvalg av tvangsvedtak som forskerne har fått tilgang til.

Studien peker på en rekke interessante sider ved dagens praktisering av lovverket, samt det man vurderer som sentrale utviklingstrekk på dette området.

Metode/design: Dokumentanalyse og intervjuer.

Studien er basert på analyser av en serie vedtak fattet i et utvalg kommuner og oversendt Fylkesmannen for overprøving. Utvalget av vedtak stammer fra til sammen 98 små, mellomstore og store kommuner fordelt over hele landet

Datagrunnlag: Dokumentstudie: 182 overprøvede vedtak knyttet til totalt 151 tjenestemottakere.

Intervjuer med saksbehandlere ved syv fylkemannsembeter

Konklusjoner/funn: Blant resultatene fra studien vil vi særlig trekke frem disse konklusjonene:

- Majoriteten av vedtakene som sendes fylkesmennene for overprøving blir godkjent. Det forekommer derimot at Fylkesmennene gir merknader til vedtakene (til selve tiltaket, til saksbehandlingen eller til dispensasjon fra utdanningskravet). I hovedsak er det snakk om videreføring av allerede eksisterende vedtak.
- Det er usikkerhet i kommunene når det gjelder hvor i loven tiltak skal hjemles. Dette kommer til uttrykk ved at vedtak som klassifiseres som b-tiltak i vedtaket - vedtak som etter lovens bokstav skulle være klassifisert som et c-vedtak. Her konkluderer man med at det gjenstår et viktig arbeid med å kategorisere og klassifisere vedtakene slik at de tilfredsstiller lovens krav til kategoriseringer (b- eller c-vedtak). I studien ser man dette i sammenheng med kompetansesituasjonen i kommunene.
- Høringsreglene fravikes. Etter loven skal tjenestemottakeren selv, pårørende og verge/hjelpeverge høres før det treffes vedtak. Det skal dessuten gis informasjon om adgang til å uttale seg i overprøvingssaker, klageadgang og muligheten til å bringe vedtaket inn for tilsynsmyndighet eller tingrett.
- Studien peker på en relativt utbredt enighet knyttet til faglige og etiske vurderinger i tvangsbruk. Samlet sett finner man i studien små forskjeller mellom fylkesmennene i vurderingene av hva som er faglig og etisk forsvarlig tvangsbruk. Videre finner man også at det i stor grad er enighet mellom fylkesmennene og

habiliteringstjenesten om skjønnsutøvelse og utforming av tiltak. I analysene av saksbehandlingen fremkommer det at fylkesmennene i stor grad støtter seg til uttalelser fra habiliteringstjenesten.

- Omfanget av inngripen blir i liten grad redegjort for. Dette innebærer at det ikke fremkommer tydelig i vedtaket hvilke former for tvang/makt som skal settes inn. Det er her verdt å legge merke til at dette ikke bare mangler fra kommunenes side, men også i saksbehandling fra Fylkesmannens side.

- Lovens krav til utprøving av alternative løsninger tilfredsstilles. Lovverket stiller krav til at andre løsninger uten bruk av tvang eller makt skal være prøvd ut før tiltak kan iverksettes. Dette kommer til uttrykk og redegjøres for i de dokumentene som er analysert i studien.

- Det er et betydelig mangel på fagpersonell i kommunene. Ved gjennomføring av tvangstiltak stiller kapittel 4A konkrete krav til formell utdanning hos personalet. Fylkesmannen har i særlige tilfeller mulighet til å gi dispensasjon fra utdanningskravet. I studien kommer det frem at det er søkt slik dispensasjon i 119 av de totalt 182 vedtakene som er gjennomgått. Mangel på kompetanse i organisasjonen kan blant annet medføre at det ikke jobbes tilstrekkelig med individuell tilrettelegging, kommunikasjon og alternative løsninger.

Relevans: Høy. I studien anser man at mange av de problemene som beskrives henger sammen med at mange kommuner har store problemer med å rekruttere fagpersoner med ønsket utdanning. Det finnes altså ikke tilstrekkelig med fagfolk å rekruttere blant. Dermed blir det også lite hensiktsmessig for fylkesmennene å ikke innvilge dispensasjonene fra utdanningskravet.

ID: Tvang og makt

Tittel: Lovregulert tvang og refleksiv praksis

Forfatter(e): Ellingsen, Karl Elling

Kilde: PhD-avhandling. Luleå: Luleå tekniska universitet, Institutionen för hälsovetenskap

Land: Norge

År: 2006

Formål: Målsettingen er å forstå hvordan innføringen av sosialtjenestelovens kapittel 6A påvirker tjenestetilbudet til personer med utviklingshemming og utfordrende atferd.

Fokuset på iverksetting og praktisering av daværende kapittel 6A, slik det ser ut ved å studere hverdagen i boligene. Drøfter en rekke trekk ved omsorgen i boligene og beskriver blant annet et skisma i synet på vektlegging og betydning av utdanning og formell kompetanse.

Drøfter hvordan innføringen av loven medførte ikke bare større fokus på formell utdanning, men også økte krav til dokumentasjon og skriftliggjøring av hvilke alternativer som var forsøkt. Som følge av loven ser vi at kommunene krevde og etterspurte utdanningsbasert fagkunnskap på en annen måte enn tidligere.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Hvordan påvirker innføringen av sosialtjenestelovens kapittel 6A utformingen og gjennomføringen av tjenestene til utviklingshemmede som oppfattes å ha utfordrende atferd?

Underliggende hypotese: Lovbestemmelsene om makt og tvang har hatt betydning for det arbeidet man utførte i boligene.

Metode/design: Studien bygger på data fra flere studier/datasett.

Kombinasjon av flere typer av data fra:

- spørreundersøkelser
- personlige intervjuer med ansatte i tjenestene
- gruppeintervjuer med ansatte
- fokusgruppeintervjuer

Datagrunnlag: Studien er gjennomført i Trondheim kommune

Konklusjoner/funn: Reiser spørsmålet om hvor deltaljert lovverket og de enkelte tvangstiltakene skal være. Viser hvordan innføringen av loven over tid kom til å medvirke til at ansatte i boligene aktivt begynte å søke løsninger som ikke innebar bruk av tvang og makt, og som dermed heller ikke krevde hjemmel i lov. Konkluderer med at dette åpnet for langt mer dynamiske intervensjoner i beboernes liv.

En viktig knapphetsfaktor som i praksis kan begrense mulighetene til å finne andre løsninger med lavere tvangsbruk, er tiden. Det tar tid og er krevende å bedrive en kritisk refleksjon over egen praksis, i tillegg til de praktiske gjøremålene som til enhver tid venter.

Spørsmålet om tvangsbruk handler derfor også om økonomi og organisering innad på arbeidsplassene i det enkelte bofellesskap.

Relevans: Høy. Drøfter virkning av lovreguleringene i praksis.

ID: Tvang og makt

Tittel: Rule of law - wishful thinking? Exemptions from educational requirements and the use of coercion against people with intellectual disability

Forfatter(e): Ellingsen, Karl Elling; Berge, Kim; Lungwitz, Dirk

Kilde: Scandinavian Journal of Disability Research, vol. 13, No. 2, 2011, 151-166

Land: Norge

År: 2011

Formål: Empirisk studie av praktiseringen av lovreguleringen av tvang/makt mot personer med utviklingshemming, med vekt på to forhold:

- 1) innvilgning av unntak fra lovkravet om kvalifisert utdanning for personellet i boligen
- 2) økningen i tvangsbruk i perioden 1999-2008

Problemstilling(er)/hypotese(er):

- Hva er utviklingen i de norske tallene for bruk av tvang/makt i omsorgen for utviklingshemmede?
- Hvordan er utviklingen i bruken av dispensasjoner fra kravet til fagutdannet personell i boligene?
- Er det sammenheng mellom disse to størrelsene?

Metode/design: Studie av registerdata: registrerte tilfeller av tvangsbruk.

Casestudier med oppfølging av et utvalg av sakene funnet i overnevnte registerstudie.

Telefonsurvey til alle fylkesmannsembeter.

Datagrunnlag: Registerdata: Helestilsynets register over tvangsbruk 1999-2008.

Casestudier: nærmere 400 utvalgte saker fra registerdataene.

Telefonsurvey: 19 fylkesmannsembeter

Konklusjoner/funn: Rundt 10 prosent av alle personer med utviklingshemming var registrert med minst ett tilfelle av en eller annen form for tvangsbruk i løpet av 2008.

Relevans: Høy. Påviser tydelig sammenheng mellom bruk av makt/ tvang i omsorgen, og mangelen på faglig kvalifisert personell. En etter hvert utbredt praksis med at fylkesmannen gir kommunene dispensasjon fra kravet til kvalifisert personell i boligene svekker beboernes rettssikkerhet.

ID: Tvang og makt

Tittel: Tvang, makt og ambivalens: en studie av hvilken betydning lovreglene om bruk av makt og tvang overfor psykisk utviklingshemmede kan få i det daglige omsorgsarbeidet

Forfatter(e): Handegård, Tina Luther

Kilde: Avhandl. Dr.Polit. Tromsø: Universitetet i Tromsø, Institutt for sosiologi.

Land: Norge

År: 2005

Formål: Betydninger/virkninger av lovregulering i bruk av tvang/maktbruk i det daglige omsorgsarbeidet i hjemmene til personer med utviklingshemming, etter daværende kap. 4A.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Sentralt i avhandlingen er diskusjonen om ulike omsorgskontekster. Begrepet omsorgskontekster refererer til at det er ulike kulturer blant ansatte i boligene, med ulike normer og verdsettelse for hvordan omsorg utøves, ulike måter å forholde seg til beboerne, ulike måter å avverge eller finne alternativer til å tvang.

Dette knyttes spesifikt opp mot to dimensjoner: Den første dimensjonen er knyttet til spørsmålet om feminine versus maskuline omsorgskontekster, som beskriver ulike måter å løse konflikter på. Den andre dimensjonen knyttet til omsorgskulturer dreier seg om vektlegging av formell kompetanse og utdanning, versus uformell kompetanse og praksis.

Metode/design: Bygger på empirisk materiale fra etnografisk feltarbeid i bofellesskap for utviklingshemmede, samt til spørreundersøkelser rettet til ansatte i alle boliger for utviklingshemmede i et representativt antall kommuner.

Fokuset i spørreundersøkelsen på hvordan ansatte praktiserer tvangsreguleringene, og hvilke vurderinger de gjør av dette i arbeidet de utøver.

Datagrunnlag:

1. Landsomfattende survey, alle boenheter i et representativt utvalg kommuner, svarprosent: 61.
2. Landsomfattende survey til boenheter med vedtak eller melding, svarprosent: 53.
3. Observasjon i fem boenheter

Konklusjoner/funn: Analyserer spørsmålet om hvordan rettsreglenes reguleringer av tvang på ulike måter spiller inn i det som foregår i boligene. Et gjennomgående begrep i disse drøftingene er ambivalens, som viser til de mange gråsoner og dilemmaer som personalet opplever at de støter på i arbeidshverdagen. Det handler om avveininger/refleksjoner som er knyttet til hvorvidt, når og hvordan tvangstiltak skal settes inn. På denne måten er dette også nært knyttet til tjenestemottakernes grunnleggende rettssikkerhet og beskyttelse mot vilkårlig maktutøvelse fra personalets side.

Siden lovreglene ikke kan trekke noen absolutte grenser mellom hva som skal regnes som akseptabel versus uakseptabel tvangsbruk, ser vi hvordan praktiseringen av lovverket hviler på bruk av faglig skjønn og kunnskap om den enkelte personen og situasjonen på det tidspunktet vurderingene skjer.

I studien understrekes betydningen av at personalet utviser en viss grad av skjønn og fleksibilitet i tjenesteutøvelsen. I praksis ser vi at dette henger nært sammen med tjenestemottakernes vern mot vilkårlighet og forutsigbarhet i tjenestene.

Tjenesteutøvernes skønnsutøvelse er også det som forhindrer at tjenestene blir et pliktløp der fokuset primært handler om å holde seg innenfor hva som er lovlig. Med utgangspunkt i beskrivelsene av en rekke konkrete situasjoner, drøftes ulike former for tvang, makt, innflytelse, samt ulike former for autonomi og selvstendighet, autoritet, innflytelse, selvbestemmelse, empowerment, brukerinnflytelse og medvirkning – og hvordan personalet på ulike måter forvalter sin rolle i dette.

Relevans: Høy. Studie av praktisk implementering og fortolkning av lovgivningen.

ID: Tvang og makt

Tittel: Kapittel 4A - en faglig revolusjon? Evaluering av sosialtjenestelovens kapittel 4A : rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning.

Forfatter(e): Handegård, Tina Luther; Gjertsen, Hege

Kilde: Bodø: Nordlandsforskning. Rapport 1/08.

Land: Norge

År: 2008

Formål: Evaluering av sosialtjenestelovens kapittel 4A, 2007–2008. Oppdrag fra Sosial- og helsedirektoratet. Har studert hvordan lovbestemmelsene i praksis fungerer.

Formålet med evalueringen var å vurdere hvorvidt og hvordan bestemmelsene i sosialtjenestelovens kapittel 4A faktisk forebygger bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemning, og hvorvidt bestemmelsene begrenser bruk av tvang og makt overfor den samme målgruppen.

Problemstilling(er)/hypotese(er):

1. Kompetanse på kommunalt nivå, tilgang til kompetent personale og behov for dispensasjoner
2. Kompetanse på spesialisthelsetjenestenivå
3. Forebygger og legger kommunene til rette for minst mulig bruk av tvang?
4. Forebygging på spesialisthelsetjenestenivå

Metode/design: Studien bygger på en kompleks metodisk tilnærming, med flere spørreundersøkelser omkring fylkesmennenes praksis, habiliteringstjenestene og de regionale helseforetakenes virksomheter, praksisformer i kommunene, samt et datasett om voksenhabiliteringens virksomhet – alt knyttet til arbeidet med praktisering og håndheving av lovverket.

Datagrunnlag: Jf. over.

Konklusjoner/funn: Resultatene fra disse undersøkelsene viser at det er stor enighet blant informanter om at loven har bidratt til å redusere bruk av tvang/makt. Man anser at det gjennom iverksetting og håndheving av lovverket over tid har bidratt til økt fokus på forebygging og begrensnings av tvang, økt bevisstgjøring blant personalet i tjenestene om tvangsbegrepet (hva det er, eller kan være) og økt refleksjon omkring egen praksis innad i tjenestene. Man finner dessuten at praktiseringen har bidratt til å styrke utviklingshemmedes muligheter til medbestemmelse i tjenestene. Totalt sett konkluderer evalueringen med at loven har bidratt til bedre rettssikkerhet for utviklingshemmede.

Likevel er det et todelt bilde:

- Lovreglene har medført et økt fokus på diagnose, som kan oppleves som stigmatiserende.
- Tvangsvedtak kan i praksis innebære en ikke ubetydelig omfordeling av ressursbruk innad i tjenestene på det enkelte tjenestested. Oppfølgingen av et vedtak kan altså medføre at det går mye ressurser til de enkeltpersoner som har tvangsvedtak.
- Det refereres til at det lokalt oppleves som at vedtakene skaper et a- og b-lag av tjenestemottakere. Forskerne knytter praktiseringen av lovverket til diskusjonen om utviklingshemmedes rett til selvbestemmelse.
- Avveining mellom hvor stor grad av frihet eller veiledning/kontroll den enkelte skal ha er basert på normative vurderinger som alltid vil gå i fagfeltet. Slik diskusjonene gikk i fagmiljøene på det tidspunktet evalueringen ble gjennomført, var det flere av informantene som ga uttrykk for at de vurderte at rommet for selvbestemmelse var i ferd med å bli for stort.

Loven stiller krav til formell fagkompetanse i boligene og krav til opplæring og veiledning til de personene som ansettes. Kommunene har imidlertid problemer med å skaffe kvalifisert personell med treårig høgskoleutdanning. Dette reflekteres blant annet i antallet dispensasjoner fra kompetansekravene.

Evalueringen peker på at man i kommunene fortsatt opplever problemer med å få på plass de nødvendige saksbehandlingsrutiner og internkontrollrutiner som lovverket krever for å følge opp tvangsvedtak.

Relevans: Høy. Evalueringen peker på flere sentrale utfordringer i kommunenes praktisering av loven, og muligheter til å etterleve bestemmelsene i lovgivningen. En slik utfordring er kompetansespørsmålet.

ID: Tvang og makt

Tittel: Issues Emanating From the Implementation of Policies on Restraint Use With People With Intellectual Disabilities

Forfatter(e): Eóin David Rickard, Jeffrey Chan, Brian Merriman

Kilde: Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities, volume 10, number 3 pp 252–259 September 2013.

Land: Irland og Australia

År: 2013

Formål: Sammenligner den irske og den australske lovgivningen med hensyn til bruk av makt/tvang overfor personer med utviklingshemming

Problemstilling(er)/hypotese(er): Hvilke likheter og forskjeller er det mellom de to landens politikk og lovgivning på dette området?

- definisjoner og lovens virkeområde
- lovtekster
- implementering av lov i praksis

Metode/design: Dokumentstudie. Sammenligning av lovgivning på feltet.

Datagrunnlag: Gjeldende lovtekster, tidligere tiders lovtekster og FN-konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter (CRPD).

Konklusjoner/funn: Finner likhetstrekk i Irland og Australias policy på feltet. Prinsippet om at andre metoder skal være utprøvd innen tvangs-/maktmidler iverksettes er felles for begge landene.

Likevel: viktige spørsmål gjenstår å avklare. Blant disse er en konsekvent og operasjonaliserbar definisjon av hva tvangsmidler er. Dette er ikke gjort i den gjeldende lovgivningen.

Relevans: Middels. Artikkelen reflekterer at begge land har kommet relativt kort i lovutvikling på dette området.

ID: Tvang og makt

Tittel: Restrictive Interventions for People with a Disability Exhibiting Challenging Behaviours: Analysis of a Population Database

Forfatter(e): Webber, L. S.; McVilly, K. R.; Chan, J.

Kilde: Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities

Land: Australia

År: 2011

Formål: Studerer prevalens for bruk av tvangsmidler i omsorgen. (Kjemiske og mekaniske tvangsmidler).

Problemstilling(er)/hypotese(er): Formålet i studien var tredelt:

- a) utvikle en baseline-måling av bruken av tvangsmidler i ett distrikt, Victoria state i Australia, med antall tilfeller og antall personer
- b) studere kategorier og typer av tvangsmidler og personer
- c) identifisere hvilke systemtiske endringer som er nødvendige for å sette opp et system som monitorerer bruk av tvangsmidler

Metode/design: Gjennomgang av data fra rapportert bruk av tvangsmidler (fysisk og mekanisk maktbruk) samt kjemisk (farmasi) over en periode på ett år, i én stat.

Datagrunnlag: Data fra ett år (1.7.2007-31.6.2008). Rapportert fra omsorgsinstitusjoner til "Senior Practitioner", (specialist in the field of disability) som har ansvar for å monitorere og følge situasjonen når det blant annet gjelder innrapportert tvangsbruk mot utviklingshemmede.

Konklusjoner/funn: Hoveddelen av de personene som var omfattet av studien ble utsatt for kjemisk tvangsbruk. Man fant at bruken av fysisk makt snarere var rutine, heller enn siste mulige utvei. Blant dem som ble utsatt for tvang/maktmidler, var det en overhyppighet av unge menn. Disse funnene er tråd med tidligere studier fra USA og England.

Bruken av tvang/maktmidler i denne gruppen varierer mellom 4-17 prosent i de ulike landene, avhengig av hvordan lovgivningen spesifiserer tvangsbruk og definerer utviklingshemming.

Relevans: Middels. Artikkelen munner ut i å påpeke at det trengs utvikling av prosedyrer og politikk for å ta opp den gjeldende bruken av tvang/maktbruk i Australia, samt longitudinelle studier som følger og evaluerer hvorvidt dette fører til alternativer til tvangsbruk.

ID: Tvang og makt

Tittel: The use of restrictive interventions in Victoria, Australia: Population data for 2007–2008

Forfatter(e): Webber, L. S.; McVilly, K. R.; Stevenson, E.; Chan, J.

Kilde: Journal of Intellectual & Developmental Disability, September 2010; 35(3): 199–206

Land: Australia

År: 2010

Formål: Systematisk gjennomgang av alle rapporter om tvang/maktbruk i omsorg overfor personer med utviklingshemming. Forsøk på å bygge opp et felles nasjonalt system for rapportering og kontroll av tilfeller av tvangsbruk.

Dette er en "data brief" fra den samme studien som Webber et al 2011 publiserer på. Forfatterne anser selv at dette er et første steg i retning av å bygge opp et nasjonalt monitoreringssystem på området.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Tilsvarende som i Webber et al 2011

Metode/design: Samme som i Webber et al 2011

Datagrunnlag: Samme som i Webber et al 2011, dog med noe kortere tidsperiode: materialet går kun frem til mars 2007.

Konklusjoner/funn: Tegner generelt det samme mønsteret som i Webber et al 2011.

Relevans: Middels.

ID: Tvang og makt

Tittel: Grunnverdier og grunnomgrep i debatten om bruk av tvang mot utviklingshemma og demente

Forfatter(e): Østenstad, Bjørn Henning

Kilde: Nordisk tidsskrift for menneskerettigheter, vol 24, nr 4, s. 343–361.

Land: Norge

År: 2006

Formål: Juridisk og filosofisk gjennomgang av verdispørsmål knyttet til bruk av tvang mot personer med nedsatt kognitiv funksjonsevne, avgrenset til voksne utviklingshemmede og demente.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Setter opp ulike grunnverdier/normer i vårt samfunn, og ser på hvordan spørsmål som autonomi og personlig frihet i noen tilfeller kan komme i strid med ideer/normer om menneskeverd.

I hvilke situasjoner og hvilke sammenhenger vil det ene hensynet veie sterkere enn andre?

I hvilke situasjoner vil inngrep med tvang kunne rettferdiggjøres/begrunnes i avveininger den ene eller andre veien?

Metode/design: Teoretisk gjennomgang/drøfting.

Datagrunnlag: -

Konklusjoner/funn: Utlegningen lander på en konklusjon om at hensynet til menneskeverd også kan rettferdiggjøre inngrep i personlig integritet og autonomi i bestemte situasjoner.

Dette er en balanse mellom ulike hensyn som må veies mot hverandre i det enkelte tilfellet. En for sterk vektlegging av det ene eller det andre tipper mellom grøftene velferdspaternalisme vs uinnskrenket selvbestemmelsesrett.

Relevans: Høy. Omfattende gjennomgang av verdispørsmål og utforming av lovreglene som regulerer tvang/makt overfor utviklingshemmede og personer med demens.

ID: Tvang og makt

Tittel: A total population study of challenging behaviour in the county of Hedmark, Norway: Prevalence, and risk markers

Forfatter(e): Børge Holden og Jens Petter Gitlesen

Kilde: Research in Developmental Disabilities, Volume 27, Issue 4, July–August 2006, Pages 456–465

Land: Norge

År: 2006

Formål: Studere prevalens for alle former for utfordrende adferd og sammenhenger med en rekke variabler.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Hva er prevalens for utfordrende adferd, målt i forhold til en rekke individuelle faktorer (kjønn, alder, grad og type utviklingshemming, boligsituasjon)?

Metode/design: Spørreskjemaer ble sendt til personer som ble vurdert som å kjenne personen (ansatte i bolig eller en forelder).

Skjemaet var bygget på en forenklet og tilpasset versjon av en britisk studie, "Challenging behaviour survey: Individual schedule".

Datagrunnlag: Studien ble gjennomført i ett fylke (Hedmark). N=904. Alle var barn og voksne som administrativt var definert å ha en utviklingshemming.

Konklusjoner/funn: 11 prosent av alle som var administrativt definert med utviklingshemming viste utfordrende adferd, hvorav hoveddelen av dette var av mindre alvorlighetsgrad. (10-15 prosent er det som angis i britiske og amerikanske studier.)

1/3 av alle med utfordrende adferd bodde sammen med sin familie.

Kun en liten andel mottok formell adferdsterapi/-behandling.

Utfordrende adferd økte med mer alvorligere grad av utviklingshemming.

Man fant ingen prevalens for utfordrende adferd i de yngre aldesgrupper, slik det tidligere har vært antatt. Heller ikke når det gjaldt utfordrende adferd og kjønn fant man tydelig sammenheng.

Relevans: Høy.

ID: Tvang og makt

Tittel: Heimelsspørsmål i behandling og omsorg overfor psykisk utviklingshemma og aldersdemente: rettslege og etiske problemstillinger ved bruk av tvang og inngrep utan gyldig samtykke

Forfatter(e): Østenstad, Bjørn Henning

Kilde: Bergen: Fagbokforlaget.

Land: Norge

År: 2011 [Disputert i 2009.]

Formål: Drøfter juridiske og etiske avveininger i spørsmål om på den ene siden individets rett til selvbestemmelse, og på den andre siden velferdsstatens plikt til å ivareta individets rett til grunnleggende velferdsgoder.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Hovedproblemstillingen er formulert som å kartlegge gjeldende norsk rett i normativ forstand, for å drøfte hva hjemmel for behandling og omsorg overfor psykisk utviklingshemmede og aldersdemente gjelder.

Selv om utviklingshemming og demens er to svært ulike tilstander, har de det til felles at det er snakk om en intellektuell funksjonsnedsettelse som kan gjøre det vanskelig for den enkelte å forstå konsekvensene av egne valg og handlinger. Det er et rettsfelt med lite autorativ domstolspraksis.

Metode/design: Dokumentstudier av norske lover med forarbeider, blant annet Sosialtjenesteloven, Pasientrettighetsloven og domsmateriale.

Internasjonale konvensjoner, og spesielt den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), samt relevante avgjørelser i den europeiske menneskerettsdomstol (EMD).

Datagrunnlag: Se forrige punkt.

Konklusjoner/funn: Drøfter hvordan bruk av tvang i omsorgen skjer i spennet mellom strafferettslige og forvaltingsmessige hensyn. Det sistnevnte har etter hvert fått stor innflytelse for praksis, i følge forfatteren.

Det bør legges til grunn et sammenhengende krav til hjemling av inngrep. Dette har implikasjoner for spørsmålet om legalitet.

Relevans: Høy.

ID: Tvang og makt

Tittel: The human rights of women with intellectual disability

Forfatter(e): Roy, A.; Roy, A.; Roy, M.

Kilde: Journal of the Royal Society of Medicine, 105(9), 384-389. doi:10.1258/jrsm.2012.110303

Land: Storbritannia

År: 2012

Formål: Reviewstudie med fokus på ulike nasjonale lovgivninger og reguleringer av adgangen til å tvangssterilisere utviklingshemmede kvinner eller underlegge dem bruk av prevansjonsmidler uten deres samtykke.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Artikkelen legger opp til en bred gjennomgang av en rekke lands reguleringer, både historisk og nåtidig.

Metode/design: Tekstanalyser etter omfattende litteratursøk på Pubmed og Google.

Datagrunnlag: Tekster fremskaffet gjennom litteratursøk.

Konklusjoner/funn: Artikkelen er i hovedsak en deskriptiv fremstilling hvor man har nokså ulike data for ulike land. Forfatterne konkluderer med at gynekologer og psykiatere bør orientere seg mer om det generelt økende fokuset på utviklingshemmedes rettigheter.

Relevans: Middels. Artikkelen kan vise til mange eksempler på ulik lovgivning og praksiser, men tilnærmingen er deskriptiv og forfatterne utvikler ikke noen egentlig analyse av utviklingshemmede kvinners rettigheter når det gjelder seksualitet og reproduksjon.

TEMA: AVHØR, SONING, FENGSEL

NÆRMERE OM TEMAET

Spørsmål knyttet til utviklingshemmedes rettssikkerhet i møte med strafferettspleien har tradisjonelt vært et av de områdene der det har vært bekymring og oppmerksomhet omkring. Det gjenspeiles også i antallet forskningsbidrag vi har funnet om dette. Dette er et rettsområde hvor det er en betydelig maktubalanse mellom partene, og det er derfor også rimelig at det er forskningsmessig oppmerksomhet om disse forholdene.

Forhold knyttet til selve funksjonsnedsettelsen gjør at utviklingshemmede i noen sammenhenger kan ha vansker med å orientere seg om sine egne rettigheter, ikke vet hva som forventes, ha problemer med å bli trodd eller tatt på alvor. I vår rettspleie er det tatt høyde for å ivareta utviklingshemmedes rettssikkerhet på flere måter i møte med strafferettspleien. Det omfatter bestemmelser i straffeloven og straffeprosessloven, og det gjelder forskrifter og utfyllende retningslinjer knyttet til ordninger slik som bruken av dommeravhør, barnehus, lyd- og bildeopptak ved politiforklaring fra særlig sårbare fornærmede og vitner, og muligheter til fri rettshjelp.

POLITISK KONTEKST

St.meld. 47 (1989-1990) slo fast at personer med utviklingshemming mer enn andre er avhengig av andre personer for å ivareta deres rettssikkerhet, og at de behøver hjelp til å gjøre sine rettigheter gjeldende. Det ble påpekt at dette ville gjelde på de fleste livsområder, inkludert trygdeområdet. Ordningen med verge og hjelpeverge ble ansett som et viktig element i dette. I meldingens kapittel 6 utdypes flere aspekter ved dette prinsippet.

I de påfølgende meldingene om regjeringens politikk overfor utviklingshemmede er likevel spørsmål om rettssikkerhet lite spesifisert. Det gjelder både St. meld. 40 (2002-2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer* og i Utviklings- og informasjonsprogrammet 2010-2013. Med Meld. St. 45 (2012-2013) *Frihet og likeverd* ble rettssikkerhetstemaet igjen tatt opp spesifikt, og man oppsummerer utfordringer i utviklingshemmedes rettssituasjon på flere ulike forvaltningsområder. Her uttrykkes det at:

Regjeringen mener det er svært viktig at rettssikkerheten ivaretas for personer med utviklingshemming. Mange har begrensede muligheter til å vurdere sin egen rettsstilling, og få muligheter til å kreve sine rettigheter oppfylt gjennom en rettsprosess (Meld. St. 45 2012-13, s 15).

Det påpekes videre i samme melding at det er etablert rettshjelpiltak drevet på frivillig basis av studenter, som gir gratis rettshjelp i de større byene, blant annet Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), Juss-Buss, Jushjelpe i Midt-Norge, Jushjelpe i Nord-Norge og Jussformidlingen i Bergen. Rettshjelperne gir blant annet veiledning i saker innenfor velferdsrettens område. Det nevnes også at enkelte kommuner yter hjelp til juridisk bistand, og at utviklingshemmede kan komme inn under ordningene i rettshjelpsloven.

INNSPILL FRA ANDRE DIREKTORAT

I sitt innspill til vårt arbeid peker Politidirektoratet blant annet på at:

- Straffbare forhold der utviklingshemmede er fornærmede part blir i liten grad anmeldt og avdekket. Dette antas å henge sammen med at det er en usikkerhet knyttet til hvilke hjelpeinstanser som skal ta ansvar og hvem som skal melde fra. Språk, kognitive vansker og lav troverdighet hos fornærmede nevnes som faktorer som påvirker hvorvidt straffbare forhold avdekkes og anmeldes.
- Det er begrenset kunnskap knyttet til formelle regler i forbindelse med avhør av psykisk utviklingshemmede.
- Kripos har spesialkompetanse i å avhøre personer med utviklingshemming. Deres kompetanse benyttes som bistandsressurs i hele landet.
- I tilfeller der utviklingshemmede er mistenkt eller siktet, bør det som et minimum oppnevnes forsvarer i alle saker.
- Alle avhør bør gjøres lyd- og bildeopptak av.

Direktoratet stiller også spørsmålet om det bør lovfestes at også utviklingshemmede avhøres av særskilt utdannede dommeravhørere, og at slike avhør kan skjer på et barnehus. For øvrig har Politihøgskolen etablert en egen videreutdanning for avhør av sårbare personer.

CRPD

Flere av artiklene i FN-konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter tar opp og understreker rettssikkerhetsmessige hensyn. Når det gjelder spørsmål om ting som angår strafferett og sivil rettspleie er det spesielt artiklene 12 til 16 som er relevante.

Article 12 - Equal recognition before the law

Article 13 - Access to justice

Article 14 - Liberty and security of person

Article 15 - Freedom of torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment

Article 16 - Freedom from exploitation, violence and abuse

LITTERATURSØK OG OPPSUMMERING AV FUNN

Under den innledende sorteringen på tittel og abstraktnivå av de referanser som ga treff ut fra inkluderingskriteriene, var det i alt 17 referanser som ble tilordnet stikkordene "avhør, soning, fengsel". Etter gjennomgang på tekstnivå ble syv av disse referansene valgt bort, fordi de vist seg likevel ikke å være relevante for temaet. Det skyldtes at de enten var tekster som ikke fokuserte på utviklingshemmedes rettigheter til tross for titler som kunne antyde relevans, eller at arbeidene ikke kvalifiserte som forskning.

De ti gjenværende publikasjonene er alle gjennomgått og oppsummert på tekstnivå. Ytterligere en publikasjons ble tatt ut på grunn av lav relevans. Av de gjestående omhandler fem publikasjoner forhold i Norge, og fem omhandler internasjonale forhold. Ni av publikasjonene er artikler i internasjonale tidsskrift, og én tekst er en forskningsrapport. Tre av disse arbeidene omhandler

utviklingshemmedes rettssikkerhet i møte med rettspleien, herunder spørsmål knyttet til å avgi forklaring til politiet eller i retten (Salseda et al 2011; Chan et al 2012; Gudjonsson og Joyce 2011). Én artikkel omhandler straffeutmåling i tilfeller der den dømte har funksjonshemming, herunder også tilfeller av utviklingshemming (Dullum 2015). Tre av publikasjonene tar for seg ulike aspekter knyttet til straffegjennomføring (Haualand 2015; Prebble et al 2013; Søndena et al 2008). Fire av publikasjonene har en mer overordnet, teoretisk og revieworientert innretning (Lundberg og Simonsen 2011 og 2015; Salseda et al 2011; Chan et al 2012), mens de øvrige bygger på empiriske studier.

Når det gjelder gjennomføring av politiforklaringer, viser norske og internasjonale studier til at det er visse forutsetninger som er annerledes når det gjelder personer med utviklingshemming. Avhengig av hvilken diagnose det er snakk om, og hvor alvorlig utviklingshemmingen er, kan det være visse utfordringer knyttet til troverdighet og detaljnivå i forklaringen. Mye handler derfor om den måten avhøret gjennomføres på, hvordan spørsmål stilles, mv. Dette er likevel ikke noe som prinsipielt diskvalifiserer utviklingshemmede fra å kunne forklare seg for politi eller retten forutsatt at et tas høyde for det.

Slik det også fremkommer av forskning om dommeravhør (i en annen del av denne kunnskaps-oversikten), er det utviklet gode teknikker og systemer for avhør av voksne utviklingshemmede i saker som omhandler overgrep. Dette er også avhørsmetoder som med fordel kan benyttes mer generelt, og retningslinjer fra Riksadvokaten pålegger politidistriktene å bruke lyd-/bildeopptak i avhør av særlig sårbare personer ved avhør. Gudjonsson og Joyce (2011) gir et godt sammendrag og en oversikt over faktorer knyttet til funksjonsnedsettelsen som kan spille inn på forklaringen. Også Salseda et al (2011) er opptatt av tilsvarende spørsmål i sin artikkel, der fokus er rettet spesifikt inn mot autismspekterforstyrrelser.

Søndena et al (2008) viser at det er en overhyppighet av utviklingshemmede blant innsatte i norske fengsler. Dette er i hovedsak snakk om personer med såkalt lett psykisk utviklingshemming (IQ 50-69) og tidligere ikke-diagnostiserte tilfeller. Videre fremkommer det at kompetanse og oppmerksomhet om funksjonshemming og tilrettelegging/tilpasning av soningsforhold synes å være begrenset i fengslene (Haualand 2015). Det fremgår at innsatte med utviklingshemming i mindre grad enn øvrige innsatte benytter ordninger med kontaktbetjent.

Når det gjelder kunnskapsbehov om utviklingshemmede og deres situasjon i strafferettspleien, kan vi sortere dette under tre hovedområder: 1) grunnleggende kunnskap om utviklingshemming i rettspleien, 2) systematisk registrering og tallmateriale, og 3) tilrettelegging i fengslene.

Utviklingshemmede er i større grad enn øvrige borgere avhengige av at andre ivaretar deres rettssikkerhet og bidrar til at deres rettigheter gjøres gjeldende. Bildet som tegnes i den forskningen vi har gått gjennom, peker imidlertid på at det generelt er et varierende og til dels svakt kunnskapsnivå om hva utviklingshemming er, og hva det innebærer, blant aktører i strafferettspleien. Som det fremgår av studiene fra Dullum (2015) og Søndena og kollegaer (2008), har mange straffedømte en tilstand av lettere utviklingshemming som forblir uoppdaget og udiagnostisert gjennom rettsprosesser. Det medfører at de går glipp av tilpasninger og rettsordninger som lovverket åpner opp for overfor denne gruppen. Det fremgår av denne forskningen at det er mange måter å legge til rette for politiforklaringer av utviklingshemmede (Gudjonsson og Joyce 2011; Salseda 2011). I Kripas og blant de som gjennomfører avhør på det saksområdet som behandles av barnehusene, finnes det allerede opparbeidet kompetanse å bygge videre på.

Politidirektoratet har spilt inn at det som minimum bør oppnevnes forsvarer i alle saker med utviklingshemmede, og anser at avhør ikke bør skje uten forsvarer tilstede. Dette fordrer imidlertid også at personer som faller inn under kriteriene, faktisk blir oppdaget i systemet og anerkjennes som å ha denne retten. Riksadvokaten har i tidligere rundskriv bedt om lyd-/bildeopptak av politiforklaringer av særlig sårbare personer.

I strafferettspleiens egne saksbehandlingssystemer finnes det i liten grad mulighet til å registrere nedsatt funksjonsevne eller utviklingshemming, og det er vanskelig å fremskaffe gode oversikter over hvordan rettssituasjonen er for denne gruppen. I følge Kripos er saker hvor utviklingshemmede er involvert i hovedsak knyttet til seksuelle overgrep. Innen barnehusenes saksområde ser vi også at tallene på antallet avhør med utviklingshemmede har økt betydelig. Dette er likevel bare deler av bildet, og tallene er usikre. Et bedre tallgrunnlag er av stor betydning for systematisk kunnskapsutvikling om utviklings- og endringstrekk på dette området.

Det fremgår av den forskningen vi har referert at det finnes en viss forskningsbasert kunnskap om situasjonen knyttet til prevalens for utviklingshemming blant innsatte i fengslene (Haualand 2015; Søndena 2008). Det synes imidlertid å være sider ved situasjonen for flere grupper av funksjonshemmede som soner dommer i norske fengsler (ikke kun utviklingshemmede) som i liten grad synes å være forskningsmessig belyst. Det gjelder blant annet spørsmål om deltakelse i sosiale og rehabiliterende tiltak, bruk av kontaktbetjentordningen, mv. Bedre forskningsbasert kunnskap om disse forholdene vil være av betydning for økt oppmerksomhet og kompetanse også for de profesjonelle aktørene i feltet.

LITTERATUR

ID: Avhør soning fengsel

Tittel: Applying the CRPD to Safeguard the Rights of People with a Disability in Contact with the Criminal Justice System.

Forfatter(e): Chan, J., French, P., Hudson, C., og Webber, L.

Kilde: Psychiatry Psychology and Law, 19(4), 558-565. doi:10.1080/13218719.2011.615777

Land: Australia

År: 2012

Formål: Artikkelen drøfter hvordan FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne kan brukes til å argumentere direkte for bedre rettsvern for utviklingshemmede som er innblandet i straffesaker eller mistenkt for kriminelle forhold.

Problemstilling(er)/hypotese(er): At CRPD direkte styrker rettsvernet for utviklingshemmede som er innblandet i straffesaker eller mistenkt for kriminelle forhold.

Metode/design: Artikkelen gjør en innledende teoretisk analyse av CRPDs relevans for straffesaker som involverer utviklingshemmede. Deretter presenteres en casestudie av en mann med utviklingshemming.

Datagrunnlag: Ett case.

Konklusjoner/funn: Den innledende analysen identifiserer tre forhold CRPD vektlegger og som direkte involverer rettsvernet for utviklingshemmede som er innblandet i straffesaker eller mistenkt for kriminelle forhold:

- 1) CRPD understreker at alle mennesker har lik verdighet (dignity)
- 2) CRPD vektlegger det å oppnå endring i det sosiale og fysiske miljøet for å legge bedre til rette for inkludering av mennesker med utviklingshemming.
- 3) CRPD legger opp til at økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter ses i sammenheng med sivile og politiske rettigheter. Dette skaper nye positive forpliktelser.

Relevans: Middels. Artikkelen belyser nokså generelle og overordnede menneskerettighetsaspekter ved CRPD. Det er ikke umiddelbart helt lett å se den direkte relevansen for norske forhold av caset som presenteres.

ID: Avhør soning fengsel

Tittel: Sentencing offenders with disabilities

Forfatter(e): Jane Dullum

Kilde: Scandinavian Journal of Disability Research (2015) 17(S1): 60-73.
<http://dx.doi.org/10.1080/15017419.2014.998272>

Land: Norge

År: 2015

Formål: Personer med nedsatt funksjonsevne har en sårbar posisjon ved gjennomføring av straff i fengsel. Det er i noen grad opp til domstolene å ta hensyn til dette i utmåling av straff. Studien ser på hvilke faktorer som domstolene legger vekt på i straffeutmåling i de tilfeller der den dømte har en funksjonshemming.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Hvordan blir lovbreakere med funksjonshemming "forstått" i straffeloven og domstolen? I hvilken grad tillegges funksjonshemmingen vekt som element i straffeutmålingen? I så fall: på hvilke måter?

Metode/design: Dokumentstudie. Gjennomgang av dommer hentet fra Lovdata.

Datagrunnlag: Totalt 76 dommer avlagt i perioden 1990-2010. 49 av dommene gjaldt personer med lettere psykisk utviklingshemming. 17 dommer gjaldt personer med hørselshemming, og 10 gjaldt personer med bevegelseshemming.

Konklusjoner/funn: Det dominerende bildet er at funksjonshemming har betydning i rettssalen, på den måten at det i noen sammenhenger er et formildende element som tillegges vekt av retten. Dette skjer typisk ved at retten nedskalere straffen noe, eller at deler av straffen omgjøres til betinget med referanse til funksjonshemming. Dette skjedde i 20 av de 27 dommene i materialet som gjaldt dømte med fysiske funksjonshemminger, og i 39 av de 49 dommene som gjaldt utviklingshemmede. Det er likevel viktige unntak i dette bildet, knyttet til graden av funksjonshemming, alvorlighetsgrad av lovbrudd, og rettens vurdering av hvilken tilleggsbelastning straffen vil utgjøre for den enkelte i hans/hennes situasjon.

Relevans: Høy. Omhandler funksjonshemming i bred forstand. En mindre del handler spesifikt om hvordan utviklingshemming vurderes i retten. Etter det vi kjenner til er dette den eneste av sitt slag om nettopp dette, rettet mot norske forhold.

ID: Avhør soning fengsel

Tittel: Interviewing adults with intellectual disabilities

Forfatter(e): Gisli H. Gudjonsson og Theresa Joyce

Kilde: Advances in Mental Health and Intellectual Disabilities Volume 5 Issue 2 March 2011.

DOI: <http://dx.doi.org/10.5042/amhid.2011.0108>

Land: -

År: 2011

Formål: Sammendragsartikkel. Bygger på Gudjonssons tidligere forskning på dette feltet, med fokus på de mest effektive måter å intervju/avhøre personer med utviklingshemming. Kan tjene som praktiske retningslinjer for dem som jobber med utviklingshemmede for å sikre at utviklingshemmede kan forklare det som har skjedd, eller hva det de har vært utsatt for.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Politiintervjuer av personer med voksne utviklingshemmede, med henblikk på å fremskaffe best mulig bevis for retten.

Metode/design: Artikkelen oppsummerer mye av den forskningen som Gudjonsson tidligere har gjort.

Datagrunnlag: Tidligere studier, data fra flere land.

Konklusjoner/funn: Trekker frem en rekke aspekter som politiet bør være oppmerksomme på når de mottar politiforklaring fra utviklingshemmede. Dette kan potensielt utgjøre viktige feilkilder. Det er:

Understanding of legal rights: De fleste med utviklingshemming har liten forståelse av sine rettigheter. Må forklares nøye.

Suggestibility: Unngå å stille spørsmål som foreslår svar.

Acquiescence: Unngå å stille spørsmål slik at den som gir forklaring ikke svarer det hun/han tror det forventes at svaret skal være.

Compliance: Unngå ledende spørsmål.

Memory capacity and confabulation: Noen utviklingshemmede har dårligere minnekapasitet og har lettere for å dikte opp hva som har skjedd.

Impaired decision making: Er i mindre grad i stand til å forutse konsekvenser av å forklare seg feilaktig.

False confessions: Utviklingshemmede og personer med borderline IQ-skår er overrepresentert når det gjelder å avgi falsk forklaring. Falske forklaringer forstås likevel som resultat av flere ulike faktorer.

Summen av dette er at for å avgi politiforklaring og være vitne i retten må personen kommunisere effektivt og gi pålitelige svar og forklaringer på det som har skjedd. Det er viktig å forstå de sårbarheter den enkelte kan ha, finne passende hjelp i de tilfeller det er nødvendig, samt finne frem til mer humane forklaringsmetoder i de tilfeller der særlig sårbare personer avgir forklaring.

Relevans: Høy. Studien viser at også personer med alvorlig utviklingshemming kan avgi politiforklaring, når det legges til rette. Studien peker på at det fortsatt er utfordringer i rettspleien når det gjelder å oppdage de tilfeller der det handler om spesielt sårbare personer som møter rettspleien. Gudjonsson regnes internasjonalt som en av de fremste fagpersoner innen dette emnet.

ID: Avhør soning fengsel

Tittel: Punished and isolated: disabled prisoners in Norway

Forfatter(e): Hilde Haualand

Kilde: Hilde Haualand (2015) Punished and isolated: disabled prisoners in Norway, *Scandinavian Journal of Disability Research*, 17 (S1), 74-87, DOI: 10.1080/15017419.2014.945956

Land: Norge

År: 2015

Formål: Fremskaffe forskningsbasert kunnskap om levekår og soningsforhold for funksjonshemmede som soner dommer i norske fengsler. Tidligere studier har vist at det blant innsatte er en overrepresentasjon av personer med psykiske lidelser, utviklingshemming og ulike medisinske tilstander – tilstander som i liten grad blir behandlet på adekvat måte under soning.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Antallet innsatte med ulike typer av nedsatt funksjonsevne i norske fengsler er ukjent. Det finnes heller ikke systematisk kunnskap om denne gruppen av innsatte når det gjelder fysisk tilgjengelighet, tilgang til rehabiliterende innsatser, tilgang til utdanning, arbeid eller aktivitet under soningsforløpet. Spørsmålet som stilles i artikkelen er hvorvidt innsatte soner under hardere forhold enn de ble dømt til, på grunn av manglende fysisk og organisatorisk tilrettelegging i fengslene.

Metode/design: Intervjustudie.

Datagrunnlag: Personlige intervjuer med åtte innsatte. Fire innsatte med bevegelseshemming og fire døve/hørselshemmede. I tillegg enkelte intervjuer med ansatte i fengslene.

Konklusjoner/funn: Generelt lavt kunnskapsnivå om funksjonshemming i Kriminalomsorgen. Det synes heller ikke å være noe form for systematisk kunnskapsbygging internt om dette.

Retten til individuell plan brytes i fengslene, på samme måte som utenfor. Informanter avhengig av medisinsk oppfølging fikk ikke dette, slik at deres helsesituasjon ble forverret under soningen.

Få fengsler har gjort tiltak for å forbedre fysisk tilgjengelighet.

En av informantene manglet mulighet til personlig hygiene på grunn av dårlig fysisk tilgjengelighet i fengslet.

I fengsler uten toalett på cella, må fangene benytte callingsystemet for å følges. Døve informanter kunne ikke benytte seg av dette skikkelig, siden det ikke var mulig å svare tilbake.

Problemer for fanger i rullestol med å delta i fellesaktiviteter, på grunn av dårlig fysisk tilgjengelighet og manglende personalressurser.

Døve informanter opplever manglende informasjon om fengslene, slik som aktiviteter og arbeidstilbud.

Relevans: Høy. Studien drøfter ikke spesifikt soningssituasjonen for personer med utviklingshemming, men synes å belyse godt et soningsregime som i liten grad har oppmerksomhet på tilpasning og tilrettelegging for personer med funksjonsnedsettelse.

ID: Avhør soning fengsel

Tittel: Disability in court: intersectionality and rule of law

Forfatter(e): Camilla Stub Lundberg og Eva Simonsen

Kilde: Camilla Stub Lundberg og Eva Simonsen (2015) Disability in court: intersectionality and rule of law, Scandinavian Journal of Disability Research, 17(S1), 7-22, DOI: 10.1080/15017419.2015.1069048

Land: Norge og internasjonalt

År: 2011

Formål: Artikkelen argumenterer for å utvikle mer teoretiserende og overordnede perspektiver på funksjonshemming som fenomen, herunder også kritiske studier og studier av maktstrukturer. Artikkelen bringer sammen forståelser fra henholdsvis kriminologi og forskning om funksjonshemming. Drøfter hvordan interseksjonalitet som perspektiv eventuelt kan ha et potensiale for å bedre forståelse og bidra til bedre rettssikkerhet.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Teoretisk arbeid. Bygger på en tidligere litteraturstudie om funksjonshemming og rettssikkerhet.

Forfatterne diskuterer hvordan interseksjonalitet kan fungere som teoretisk tilnærming på det fenomenet som oppstår i skjæringspunktet mellom rettspleien og nedsatt funksjonsevne.

Metode/design: Teoretisk drøfting. Gjennomgår relevant litteratur for formålet. Bygger på tidligere gjennomført litteraturstudie.

Datagrunnlag: Teoretisk artikkel.

Konklusjoner/funn: Viser hvordan rettspleien er av stor betydning for alle borgere, og spesielt for personer i sårbare posisjoner. Interseksjonalitetsperspektivet kan bidra til å åpne opp forståelsen av retten som et rom for å studere hvordan marginalisering og diskriminering fungerer, både på individuelt nivå og på gruppenivå.

Etter hvert som FN-konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter (CRPD) får økt betydning for lovgivning og praktisering av lover i de landene som har ratifisert konvensjonen, vil også relasjonene til rettspleien få økt betydning.

Relevans: Høy. Demonstrerer spesielt de problemer funksjonshemmede, herunder personer med utviklingshemming, har i møtet med rettspleien.

ID: Avhør soning fengsel

Tittel: The care manager's dilemma: Balancing human rights with risk management under the intellectual disability (compulsory care and rehabilitation) act 2003

Forfatter(e): Kate Prebble, Kate Diesfeld, Rosemary Frey, Daniel Sutton, Michelle Honey, Russell Vickery, Brian McKenna

Kilde: Disability & Society (2013) vol. 28, No. 1, 110–124. DOI: 10.1080/09687599.2012.695527

Land: New Zealand

År: 2013

Formål: Artikkelen diskuterer forutsetninger for videreføringen av New Zealands egen straffegjennomførings-lovgiving for straffedømte personer med utviklingshemming (IDCCRA, 2003). Ser spesielt på rollen til "care managers".

Problemstilling(er)/hypotese(er): -

Metode/design: Åpne, semi-strukturerte intervjuer med "care managers" og andre relevante aktører.

Datagrunnlag: 22 personlige intervjuer med "care managers" over hele NZ, samt tre oppfølgende fokusgruppeintervjuer.

Konklusjoner/funn: IDCCRA-loven hadde opprinnelig personer med utviklingshemming som målgruppe, og fokus lå på normalisering og rehabilitering. Ettersom flere andre målgrupper har kommet inn under denne ordningen (unge med rusproblemer), opplever "care managers" en spenning mellom de ulike målene for straffegjennomføring.

Relevans: Middels. Artikkelen er del av et ordskifte om New Zealands lovutvikling som synes å ligge et stykke fra norsk og nordisk lovgivning. Det er dog interessant å se bekymringen for at man mister oppmerksomhet på utviklingshemmedes situasjon når andre målgrupper kommer inn under samme ordning.

ID: Avhør soning fengsel

Tittel: An evaluation of Miranda rights and interrogation in autism spectrum disorders

Forfatter(e): Lindsay M. Salseda, Dennis R. Dixon, Tracy Fass, Deborah Miora, Robert A. Lemark

Kilde: [Research in Autism Spectrum Disorders 5 \(2011\),s 79–85.](#)

Land: USA

År: 2011

Formål: Reviewartikkel. Ser spesielt på hvilke forutsetninger en del personer med autismspekterforstyrrelser vil ha i møte med strafferettspleien. Diskuterer dette konkret opp mot evnen til å sette seg inn i og forstå den amerikanske Miranda-erklæringen ved pågripelser.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Ikke oppgitt.

Metode/design: Gjennomgår relevant amerikansk forskning spesifikt på autisme.

Datagrunnlag: -

Konklusjoner/funn: Miranda-erklæringen har blitt sentral i amerikansk juss for å avgjøre om en person forstår sin rettslige situasjon. Det finnes fortsatt lite forskning som i det enkelte tilfellet kan avgjøre om personer med autisme eller utviklingshemming virkelig forstår disse rettighetene.

Relevans: Høy. Belyser spørsmålet om hvilke muligheter personer med autisme har til å forstå rekkevidde og konsekvenser av det man blir spurt om under politiforklaring. Viser at det er en betydelig variasjon i grader av forståelse og mulighet til innlevelse, men at et av kjennetegnene ved diagnosen er nettopp reduserte sosiale ferdigheter.

ID: Avhør soning fengsel

Tittel: The prevalence and nature of intellectual disability in Norwegian prisons

Forfatter(e): E. Søndena, K. Rasmussen, T. Palmstierna og J. Nøttestad

Kilde: Journal of Intellectual Disability Research (2008), vol. 52, s 1129–1137.

DOI: 10.1111/j.1365-2788.2008.01072.x

Land: Norge

År: 2008

Formål: Formålet med studien var å beregne prevalens for utviklingshemming blant innsatte i norske fengsler, samt å identifisere sentrale historiske, medisinske og kriminologiske trekk ved feltet. Artikkelen er del av Erik Søndenaas PhD-avhandling "Intellectual disabilities in the criminal justice system" (2009, Trondheim: NTNU).

Problemstilling(er)/hypotese(er): Hvordan fordeler fengselsinnsatte seg mht IQ-skår? Er det en overvekt av personer med ikke-diagnostiserte tilstander i denne befolkningsgruppen? [våre tolkninger]

Metode/design: Randomisert utvalg av innsatte ved seks fengsler. IQ-screening ved hjelp av to sett av måle-metoder: The Hayes Ability Screening Index (HASI) ble validert med Wechsler Abbreviated Scale of Intelligence (WASI). I tillegg ble det gjennomført semi-strukturerte intervjuer for å fremskaffe opplysninger om helse, sosiale og kriminologiske forhold.

Datagrunnlag: Randomisert utvalg av 143 innsatte i seks norske fengsler (136 menn og 7 kvinner). Kun norskspråklige fanger ble valgt.

Konklusjoner/funn: Til sammen 10,8 prosent av deltakerne hadde IQ under 70, og ytterligere 20,1 prosent lå i borderline-området, tilsvarende IQ= 70-84. Studien konkluderer med at HASI, som er et forenklet måleskjema for å screene for utviklingshemming utviklet gjennom denne studien, kan bli brukt i kriminalomsorgen for å sjekke for den type av tilstander.

Relevans: Høy. Resultatet viser en overhyppighet av lettere, ikke-diagnostisert utviklingshemming blant innsatte. Indikerer at en viss andel av innsatte i norske fengsler soner under forhold som ikke er tilrettelagt for nedsatt funksjonsevne. Personer med ikke-oppdaget utviklingshemning står i fare for å bli skadelidende i dagens rettssystem. Søndena viser også til at soningsvilkårene i praksis er annerledes enn for øvrige innsatte. Innsatte med utviklingshemming benytter i mindre grad ulike tilbud som kontaktbetjent, opplæring og programvirksomhet i fengslene (Søndena 2009).

ID: Avhør soning fengsel

Tittel: Rettsapparatet - en siste skanse mot inkludering? Funksjonshemmedes rettssikkerhet med vekt på hørselshemmedes stilling

Forfatter(e): Camilla Stub Lundberg og Eva Simonsen

Kilde: Oslo: Skådalen kompetansesenter. Skådalen publication series (trykt utg.).

Land: Norge

År: 2011

Formål: Gjennomgang av forskning som belyser spørsmål om rettssikkerhet og likebehandling for funksjonshemmede i rettsapparatet.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Kunnskapsoversikt, funksjonshemming, rettssikkerhet.

Metode/design: Litteratur i skandinaviske og internasjonale litteraturdatabaser.

Datagrunnlag: 172 treff, hvorav 40 er behandlet på tekstnivå.

Konklusjoner/funn: Tre gjennomgående funn i materialet: 1) Personer med utviklingshemming peker seg ut som en spesielt sårbar gruppe der det er viktig at deres rettssituasjon belyses gjennom forskning. 2) Kunnskap i rettsapparatet bygger i stor grad på en individualistisk, biologisk og diagnosebasert forståelse av hva nedsatt funksjonsevne handler om. Det kan dessuten stilles spørsmål til hvilken systematikk rettsapparatet har for å etablere og frembringe kunnskap om funksjonshemming i rettslig sammenheng. 3) Rettsapparatets møte med funksjonshemmede ser ut til å representere en kompleksitet som aktørene i rettspleien gjennomgående er uforberedt på å håndtere. Det er ikke klare retningslinjer for når, i hvor stor grad og på hvilken måte funksjonshemming skal synliggjøres.

Relevans: Høy. Etter alt å dømme den beste oversikten over relevant forskning om funksjonshemming og rettssikkerhet på det strafferettslige området.

ØVRIGE TEMA

Så langt i denne kunnskapsoppsummeringen er følgende tema identifisert og presentert: Vold og overgrep, tvang og makt, vergemål, samt avhør, soning og fengsel. Dette er områder hvor man på forhånd kunne forvente å finne forskning om utviklingshemmedes rettigheter, eller mangel på sådanne. At utviklingshemmede er en kategori mennesker som man enten mener trenger særlig beskyttelse mot seg selv eller andre, eller som man historisk har sett på med en viss engstelse når det gjelder hva slags handlinger de kan utsette seg selv og andre for, er ikke noe nytt (Kirkebæk 1993). Historisk er slike innstillinger også en viktig årsak til at man har legitimert en behandling av utviklingshemmede som ikke rammet andre borgere. De store sosialpolitiske reformene på sytti-, åtti- og begynnelsen av nittitallet siktet da også mot å rette opp dette skjevforholdet. Utviklingshemming skulle i seg selv ikke være en grunn til at man måtte leve et liv som skilte seg vesentlig fra andres. Reformene siktet dermed mot å realisere det man kan kalle ideen om å normalisere utviklingshemmedes liv (St.meld. 47, 1989-1990; NOU 2001:22). Mennesker med utviklingshemming skulle ha samme mulighet som andre til å få utdanning, arbeid, et eget sted å bo og generelt kunne nyte demokratiske, sivile og politiske rettigheter på linje med andre.

Det er derfor et resultat i seg selv at denne kunnskapsoppsummeringen har funnet mye mindre forskning å oppsummere på disse "vanlige" livsområdene, sammenlignet med funn som tar for seg hvordan utviklingshemmede kan eller bør behandles som en særkategori det gjelder egne bestemmelser for. Forskning om rettigheter for utviklingshemmede reproducerer dermed i noen grad bildet av utviklingshemmede som en kategori mennesker som vi har særlige forordninger for.

I det følgende presenteres forskningsfunn knyttet til følgende identifiserte tema: menneskerettigheter generelt, bolig, generelle helsetjenester som ikke involverer bruk av tvangsmidler, utdanning, arbeid og kommunikasjon.

GENERELLE MENNESKERETTER

Som det innledningsvis er nevnt i rapportens sammendrag, er CRPD en erklæring som søker å presisere og fremme menneskerettighetene til funksjonshemmede mennesker. Det er en praktisk begrunnelse for at den universelle menneskerettighetserklæringen ikke anses som et tilstrekkelig vern for funksjonshemmede: man ser at denne gruppen er særlig sårbar på mange livsområder, og FN har dermed funnet det fornuftig å vedta en egen erklæring som er ment å presisere de generelle menneskerettene. Dette har man også gjort for andre grupper: barn, kvinner og flyktninger.

Forholdet mellom CRPD og den universelle menneskerettighetserklæringen er imidlertid gjenstand for generell avklaring. Under den innledende sorteringen på tittel og abstraktnivå av referanser som ga treff innen inkluderingskriteriene, ble 39 referanser tilordnet stikkordet "Human rights" - menneskeretter. 23 av disse publikasjonene ble forkastet fordi de enten var tekster som trakk opp historisk bakgrunn eller anla et historisk perspektiv på funksjonshemming og rettigheter (6 publikasjoner), eller de var generelle tekster om funksjonshemming og rettigheter (17 publikasjoner). Etter en grundigere gjennomgang av de 16 gjenværende publikasjonene ble 4 arbeider (Chan, French, Hudson og Webber, 2012; Fina, 2015; Dimopoulos, 2010; Lecomte og Mercier, 2007) plukket ut og gjennomgått på tekstnivå.

Disse fire representerte tilsynelatende arbeider som tydelig presenterte forskning hvor fokuset lå 1) på utviklingshemmede, 2) på rettigheter og 3) hvor generelle menneskeretter eller CRPD ble omtalt, men etter gjennomgangen ble det besluttet å tilordne Chan et al (2012) til avsnittet om strafferett, samt å ekskludere Lecomte og Mercier (2007) da deres artikkel hovedsakelig representerte en historisk gjennomgang av arbeidet med den såkalte *Montreal Declaration on Intellectual Disabilities*. Det er da de to gjenværende publikasjonene som tas med i denne kunnskapsoppsummeringen.

Finas arbeid (2015) gir en god oversikt over lovgivning og planer som omhandler mennesker med autismespekterforstyrrelser (ASD) i en rekke land innenfor EU. Artikkelen inneholder imidlertid ikke noen egentlig tematisering av forholdet mellom menneskerettigheter og andre rettigheter, men har en mer generell ambisjon om å illustrere at godt lov- og planarbeid styrker rettsvernet for mennesker med ASD. Dimopoulos bok (2010) er derimot en rettsfilosofisk analyse av forholdet mellom utviklingshemming, menneskerettigheter og andre liberale rettigheter. I boken gjennomføres en kritisk analyse av den liberale rettighetstenkningen som følger av både tyske idealistiske og britiske liberalistiske tradisjoner. Begge disse forutsetter et begrep om individets autonomi som ikke uten videre kan sies å gjelde for alle utviklingshemmede. Forfatteren oppsummerer disse diskusjonene blant annet med å argumentere for at videre utvikling av grunnleggende rettighetsforståelse knyttet til utviklingshemming bør bygge på begrepet om verdighet. Samtidig inntar han en kritisk holdning til for eksempel den paternalistiske innstillingen til utviklingshemmede som historisk har vært et resultat av hvordan man har tenkt om forholdet mellom autonomi og verdighet. Dette er dermed et rettsfilosofisk bidrag til grunnlagstenkningen omkring utviklingshemmedes rettigheter og status som rettssubjekter.

Generelt må det bemerkes at det er noe overraskende at vi har funnet så få publikasjoner som tematiserer generelle menneskeretter og utviklingshemming. Flere av de 39 arbeidene som ble vurdert hadde det til felles at de presenterte empiriske undersøkelser som avdekket ulike utfordringer knyttet til deltakelse og likestilling for funksjonshemmede, og at de på generelt grunnlag viste til at manglende adgang til deltakelse og likestilling kan karakteriseres som et brudd på menneskerettighetene. Dette må karakteriseres som en relativt overfladisk involvering av menneskerettighetsbegrepet. En gjennomgang av litteraturlistene til Dimopoulos (2010) antyder at de teoretiske diskusjonene han involverer seg i generelt har få deltakere som er opptatt av utviklingshemming.

BOLIG

Ansvarsreformen innebar på mange måter en relativt rask nedbygging av den fylkeskommunale institusjonsomsorgen og utflytting til kommunene. Ved inngangen til reformen bodde det rundt 5 250 personer med utviklingshemming på institusjonene, og ved midten av 1990-tallet hadde alle flyttet ut i kommunene (St. meld 45 2012-2013, s 71).

Hjem og bolig er viktige elementer i de fleste menneskers liv. Hjemmet representerer et sted man hører til og kan "være seg selv". Hjemmet er arena for fritid, rekreasjon, trygghet og hvile. Hjemmet er "backstage", hvor man har rett på beskyttelse av privatlivets fred. Hjemmet representerer også en fasade og status, nabolaget og boområdet uttrykker sosial tilhørighet. Å kjøpe bolig er en av de aller største investeringer man gjør i løpet av livet, og representerer dermed et viktig objekt for investering og økonomi. Det å bo for seg selv er også nært knyttet til kulturelle normer om å være voksen og selvstendig. Hjemmet er knyttet til det å være voksne og selvstendig, og være "herre i eget hus". Bolig viser i denne sammenheng til "en boform hvor privatpersonen eier eller leier en bolig

enten dette er en selvstendig bolig, en samlokalisert bolig, et bofellesskap eller et bokollektiv" (Kjelleevold 2011:5).

I dette avsnittet oppsummerer vi forskning om rettssikkerhetsspørsmål knyttet til bolig og boligsituasjonen for utviklingshemmede. Det kan eksempelvis dreie seg om boligen som hjem, sted for privatliv, offentlig saksbehandling eller bolig som investeringsobjekt. Når det gjelder forskning om rettssikkerhet knyttet til lovgivningen om bruk av tvang/makt, er dette behandlet i et eget avsnitt.

I hovedsak er det foreldrene og kommunene som står for boligtilbudet for utviklingshemmede. Tall fra 2007 pekte på at 40 prosent av alle utviklingshemmede bor hos foreldre/pårørende, mens 46 prosent bor i kommunale boliger og botilbud. 14 prosent eier eller leier selvstendige privatboliger (Breivik og Høyland 2007). I levekårsstudien fra 2010 fordelte den gruppen av utviklingshemmede som mottok kommunale tjenester seg på følgende måten: 17 prosent bodde i egen bolig, 19 prosent i bofellesskap uten fellesareal, 62 prosent i bofellesskap med fellesareal og 2 prosent i bokollektiv (Söderström og Tøssebro 2011). Et markant utviklingstrekk var økningen i antallet beboere i bofellesskapene de senere årene. Økte gjorde også andelen av utviklingshemmede som bodde med andre kategorier av omsorgsmottakere, som personer med psykiske helseplager eller eldre. Levekårsstudiene viser dessuten at andelen av utviklingshemmede som bor i store bofellesskap (mer enn 6 leiligheter knyttet sammen til en enhet) har økt fra 2001 til 2010, og har blitt den dominerende boformen blant de som har fått ny bolig etter år 2000, (Kittelsaa og Tøssebro 2011; Hansen og Grødem 2012).

I ansvarsreformen var formuleringen av målet å legge forholdene til rette for at personer med psykisk utviklingshemming "så langt som mulig kan leve og bo selvstendig og ha en aktiv og meningsfull tilværelse i fellesskap med andre". Det ble slått fast at mennesker med utviklingshemming skal sikres en nøktern og god bolig etter de rammer som offentlig boligpolitikk forøvrig legger opp til. Dette ble konkretisert til en boflate på minimum 50 kvm. I meldingen ble det videre understreket at lokalisering og utforming ikke skulle skille utviklingshemmedes bosteder fra boliger for andre mennesker. (St.meld. 47 1989-1990, s 51-4.) Husbanken skulle ha ansvar for å legge til rette for finansiering av anskaffelse av bolig i forbindelse med gjennomføring av reformen.

Målene for boligområdet ble videreført i St.meld. 40 (2002-2003). Betydningen av selvbestemmelse ble understreket gjennom å påpeke at "det bærende prinsippet i utformingen av bolig- og tjenestetilbud er å ta utgangspunkt i den enkeltes behov og forutsetninger (ibid:125).

Informasjons- og utviklingsprogrammet 2010-2013 videreførte målsettingene på boligområdet, men understreket variasjon og fleksibilitet. Man så det som viktig å legge til rette for at den enkelte får bo slik hun/han selv ønsker. Videre ble spørsmålet om innflytelse på valg av hvem man bor med understreket: "Ingen skal være nødt til å dele leilighet eller kollektivbolig med folk de ikke ønsker å bo sammen med" (BLD 2010, Informasjons- og utviklingsprogrammet 2010-2013, s15).

Som et svar på flere lokale saker der kommuneadministrasjonen hadde forsøkt å gripe inn i byggesaker der utviklingshemmede og deres foreldre bygde hus, ble det videre understreket av departementet i dette programmet at anskaffelse av bolig ikke nødvendigvis krever medvirkning fra kommunen:

"Mennesker med utviklingshemming kan kjøpe eller leie bolig på samme måte som alle andre. Foreldre kan bidra økonomisk og praktisk som for andre barn. Retten til tjenester, både type og omfang, fastsettes ut fra en vurdering av den enkeltes behov. Det gjelder enten boligen er anskaffet på egen hånd eller med bistand fra kommunen" (ibid:15).

St.meld. 45 (2012-2013) anerkjenner det å ha et sted å bo som grunnleggende for å kunne fungere i dagens samfunn, og viser til at dette også uttrykkes i menneskerettighetene. Visjonen for den norske boligpolitikken er at alle skal kunne bo godt og trygt. Likevel erkjennes det i meldingen at utviklingen på mange områder slett ikke har gått den vei man la opp til når det gjelder størrelse på bofelleskap, mindre boareal for beboerne, tendensen til samlokalisering av ulike brukergrupper og etablering av store, institusjonslignende botilbud flere steder i landet. Som det fremgår av det overstående, er dette et brudd med intensjonene i reformen. Meldingen definerer ingen tydelige målsettinger eller endringer innen boligområdet.

Som det fremgår av det overstående er temaet bolig et vidt felt, det er materielle og økonomiske aspekter, så vel som symbolske og normative aspekter. Livet i boligen handler blant annet om spørsmål knyttet til selvbestemmelse og retten til privatliv. Sett opp mot FNs konvensjon om funksjonshemmedes rettigheter, er det minst fire av artiklene som er av betydning for dette temaet:

Article 19: Living independently and being included in the community

Article 22: Respect for privacy

Article 23: Respect for home and the family

Article 28: Adequate standard of living and social protection

INNSPILL FRA ANDRE DIREKTORAT

Innenfor dette området er det to instanser, Helsedirektoratet og Husbanken, som har gitt innspill til spørsmål/emner man opplever at det ønskes mer forskningsbasert kunnskap om.

Helsedirektoratet peker på at mange av landets kommuner har etablert egne "bestillerkontor" (benevnes også "forvaltningskontor", "tildelingskontor" eller tilsvarende). Hensikten har blant annet vært å skape bedre rettssikkerhet og likebehandling, og bedre samsvar mellom bistandsbehov, vedtak og bedre styring av helse -og omsorgstjenestene. Direktoratet peker spesielt på at det er tre områder hvor det er særlig utfordrede å treffe godt med vedtakene. Det er

- vedtak som tar hensyn til raske endringer i bistandsbehov hos hjemmetjenestebrukere med behov for varige og sammensatte tjenester
- vedtak som tar hensyn til individuelle bistandsbehov kontra fellestjenester i boliger til utviklingshemmede
- vedtak om brukerstyrt personlig assistanse (BPA) som tar hensyn til bistandsbehov og tjenestemottakers mulighet til selv å bestemme når og hvor bistanden skal ytes.

Helsedirektoratet refererer videre til de funn som Söderström og Tøssebro (2011) har gjort i sin studie, og er kritiske til den utviklingen som indikeres ved at selvbestemmelsen hos psykisk utviklingshemmede har sunket i de siste årene. Spesielt synes spørsmål om bolig og boform å være et uttrykk for dette. Direktoratet peker på at rommet for selvbestemmelse synes å innskrenkes gjennom organisatoriske begrunnelser (ventelister, kostnader, bemanning, etc.), store boformer brer om seg og hensynet til turnuser veier sterkt i forhold til hensynet om beboernes innflytelse på egen hverdag.

Også Husbanken er kritisk til kommunenes praktisering av regelverket på boligområdet for gruppen utviklingshemmede. Man peker spesielt på en rapport fra Riksrevisjonen som viser at halvparten av kommunene opererer med ventelister ("søkerne stilles på såkalte søkerlister uten at sakene behandles"). Konsekvensen er at søkere må vente i ubestemt tid. Det foretas i mange tilfeller heller

ikke en reell behandling av saken. Riksrevisjonen mener at en slik praksis gir dårlig rettssikkerhet for dem som søker på kommunale boliger.²³

I likhet med Helsedirektoratet uttrykker også Husbanken bekymring for utviklingen i retning av store boligkomplekser med institusjonslignende preg. Man viser til tildelingsbrevet fra Husbanken til kommunene i 2013, der man understreker behovet for plassering av boligene i vanlige bomiljøer, at ulike brukergrupper ikke skal samlokaliseres på uheldige måter, og krav til brukermedvirkning under planleggingen.²⁴

LITTERATURSØK OG OPPSUMMERING AV FUNN

Spørsmålet om rettssikkerhet og bolig rommer i utgangspunktet flere ulike aspekter knyttet til bolig og det å bo: Det omfatter materielle aspekter (verdi, investeringer, lån, areal, nabolag) og det omfatter sosiale forhold (valg av boformer og typer av bolig, mulighet til å velge hvem man bor sammen med, forhold til naboer, venner). Også spørsmålet om rettigheter til tjenester i hjemmet, og retten til selvbestemmelse og rett til å bestemme i eget hjem er forhold som hører inn under dette temaet.²⁵

I den innledende gjennomgangen av de 198 referansene på tittel- og abstraktnivå, ente vi opp med til sammen 11 referanser som sorterte inn under headingen bolig og boligspørsmål, hvorav 10 vitenskapelige artikler og én forskningsrapport. Åtte av disse ble forkastet etter nærmere gjennomgang på tekstnivå, fordi de ikke tilfredstilte inngangskriteriene enten i forhold til å tematisere rettssikkerhet og rettigheter, eller at de ikke handlet om utviklingshemmede spesifikt. Vi endte totalt opp med tre arbeider som alle er vitenskapelige publikasjoner, og som alle er innenfor inklusjonskriteriene. Disse tre arbeidene er gjennomgått på tekstnivå.

Publikasjonene som refereres noe mer utførlig nedenfor, tar opp helt ulike sider ved utviklingshemmedes hjem og bosituasjon. Hollomotz et al (2009) drøfter spørsmål om rettigheter knyttet til privatliv, autonomi, intimitet og seksualitet i eget hjem. De øvrige to artiklene, Foley (2014) og Wisel og Finher (2009) drøfter begge spørsmål om rettigheter og prinsipper for selvbestemmelse ved valg av bolig, og spesielt i overgang fra foreldrehjem til egen bolig. De politiske-administrative situasjonene som disse artiklene tar utgangspunkt i er svært forskjellige, men gir like fullt fruktbare perspektiver på vår hjemlige situasjon. Foley (2014) drøfter hvilke rettigheter personer med utviklingshemming i praksis har til bolig og muligheter til å leve selvstendige liv, gitt den boligpolitikk som irske myndigheter praktiserer overfor utviklingshemmede. Wiesel og Fincher (2009) studerer hvordan foreldre og families interesser spiller inn i valg av boform og bolig, ved hjelp av assisterte valg, der personer med utviklingshemming får hjelp av familie og nettverk til å ta denne type avgjørelser. Forfatterne er kritiske til denne metodikken.

Det er verd å bemerke at de få funnene vi har gjort her alle er fra en engelskspråklig kulturkrets (henholdsvis, England, Irland og Australia). Kanskje er det talende for norsk forskning om utviklingshemming og bolig, at en rekke andre interessante sider ved bolig og hjem har blitt liggende i skyggen av spørsmål knyttet til tvang/makt. Noe av den norske litteraturen om utviklingshemmedes

²³ Innspill fra Husbanken til Bufdir i forbindelsen med vårt oppdrag, s 2.

²⁴ Samme sted, s 4.

²⁵ Som nevnt innledningsvis er lovhjemlingen om bruk av tvang og makt overfor noen personer med utviklingshemming åpenbart også et forhold som i høyeste grad angår det som skjer i hjemmet. I vårt oppdrag er dette av gode grunner skilt ut som et eget punkt, og av hensyn til å holde en viss ryddighet i diskusjonene behandler vi disse spørsmålene separat i et eget avsnitt.

bosituasjon har nok tangert inn mot rettssikkerhetsspørsmål, men så vidt vi har klart å finne frem til er ikke dette så langt gjort til hovedtema.

Sammen med en self advocacy-gruppe av beboere i britiske bofellesskap (The Speakup Committee), viser Andrea Hollomotz hvordan pragmatiske rutiner og tilsynelatende nøytrale regler i bofellesskap i praksis kan innebære betydelig inngripen i beboernes frihet og selvbestemmelse (Hollomotz et al 2009). Temaet som Hollomotz og hennes kollegaer tar opp er retten til privatliv og seksualitet. I flere av bofellesskapene er det innført regler som forbyr partnere å sove på samme rom, eller regler som sier at partneren skal være godkjent av personalet i boligen på forhånd. Dette oppleves som en urimelig inngripen i den enkeltes hverdag og privatliv. Det varierer imidlertid hvilke regler boligene har innført, og hvor strengt regler håndheves av de ansatte. Artikkelen viser hvordan rigide regler i praksis innebærer mangel på grunnleggende privatliv og mulighet for å være seksuelt aktiv. Retten til privatliv er av grunnleggende betydning for den enkeltes selvfølelse og selvrespekt. Britiske myndigheter er forpliktet til internasjonale menneskerettskonvensjoner, herunder CRPD artikkel 22 og 23. Forfatterne argumenterer for at den riktige måten å respondere på dette behovet, er å etablere rom med mulighet til å ha seksuelle relasjoner på måter som er verdige og trygge. Beboere bør tas med på råd om hvilke regler/rutiner som skal gjelde og hvordan disse skal håndheves.

Spørsmål om hvor man vil bo, hvordan man vil bo og hvem man vil bo med er viktige spørsmål for de fleste av oss. I mange tilfeller er det spørsmål som knytter an til privatøkonomi og investeringer. I en studie med data fra den australske delstaten Victoria, drøfter Wiesel og Fincher (2009) ulike problemer knyttet til utviklingshemmedes valg av bolig og boform. Problemet er ikke de valg de tar, men snarere hvordan valgene tas. Her benyttes et system med såkalt supported decision making, der personens sosiale nettverk trekkes inn som hjelp og støtte. Forfatterne peker på at det ikke nødvendigvis er slik at nettverket og personen selv vil ha sammenfallende interesser i disse spørsmålene. Nettverket kan potensielt både bidra til bedre og mer informert beslutningsgrunnlag, men også til å skape bestemte bindinger på de valg som personen tar. Artikkelen drøfter ulike hensyn og dilemma når det gjelder valg av bolig, boform og tjenester. Forfatterne peker på at det i flere tilfeller kan være en ambivalens i personens eget valg og hva familien ønsker, og at det er uklart hvilke hensyn som vektlegges. Dette kan stride mot myndighetenes oppgave om å fordele goder på en rettferdig måte.

Den tredje artikkelen vi fant som spesifikt adresserer spørsmål om rettssikkerhet sammen med bolig, er skrevet av Simon Foley (2014), og er en studie av irsk boligpolitikk for utviklingshemmede. Her er situasjonen den at dette er et tema som nærmest er ikke-eksisterende. I irsk politikk anses det, i følge forfatteren, at boliger for utviklingshemmede er et ansvar som ligger til frivillig sektor, og ikke staten. Det tas for gitt at utviklingshemmede bor hos sine foreldre eller søsken, uavhengig av alder og hva de selv ønsker. De nasjonale oversiktene på området viser at 2/3 av alle utviklingshemmede bor sammen med foreldre, en betydelig andel bor også hjemme etter fylte 35 og 55 år. I artikkelen lanseres begrepet "usynlig hjemløshet" om de mennesker som ønsker å flytte i egen bolig eller ønsker å flytte hjemmefra, men som av politisk-administrative og økonomiske grunner ikke har mulighet til å realisere dette. Artikkelen drøftet hvordan rettighetssituasjonen i praksis har liten betydning når det gjelder rett til bolig eller rett til privatliv, når dette ikke erkjennes av myndighetene. Irland har signert CRPD, men p.t. ikke ratifisert. Etter vår vurdering har artikkelen verdi, blant annet ved at begrepet "usynlig hjemløshet" defineres. Selv om boligsituasjonen på de fleste måter er annerledes hos oss, kan dette være et interessant og fruktbart begrep også i andre sammenhenger.

Kunnskapsbehovene på dette området synes å være betydelige. På bakgrunn av det vi har beskrevet over, vises en situasjon med mange ubelyste spørsmål når det gjelder utviklingshemmedes

rettssituasjon når det gjelder bolig. Nedenfor skal vi nevne de kunnskapsbehov vi fra vår side har fått øye på gjennom denne gjennomgangen.

Det finnes begrenset kunnskap om utviklingshemmede som målgruppe for Husbankens ordninger, deres faktiske bruk, kommunenes bruk av ordningene og brukernes rettssikkerhet i forvaltningen av disse ordningene. I innspill til vårt arbeid har Husbanken selv påpekt et behov for mer kunnskap på dette området.²⁶

Vi vet dessuten lite om hvordan de ulike eierformene fungerer for utviklingshemmede som selv har kjøpt bolig, eksempelvis som selvstendige boliger eller i borettslag. Husbanken har i sitt brev foreslått flere relevante problemstillinger i tilknytning til dette: Hvordan fungerer kjøp og salg, pårørendes rolle, prisutvikling, hvem kjøper, er det greie overganger til kommunal bolig dersom eieformen ikke fungerer? For borettslag er det viktig å finne ut hvordan styret, generalforsamling, o.l. fungerer, samt kommunens tjenestetilbud (særlig hvis kommunen har egen base i borettslaget). Hvor fornøyd er de utviklingshemmede med eierformen?²⁷

Som det fremgår av diskusjonen over går tendensen i retning av at kommuner bygger store, institusjonslignende boligkomplekser for utviklingshemmede og andre grupper av innbyggere som kommunen har særlige omsorgsoppgaver overfor. Det er likevel uklart i hvilken grad beboere, foreldre/nærpersoner og interesseorganisasjoner har vært involvert i disse prosessene, blitt hørt i forkant av bygging, deltatt i beslutninger underveis og i utforming av hverdagen i det enkelte bofellesskap. CRPD (art 17 og 19) pålegger myndigheter å involvere funksjonshemmede i beslutninger som angår dem. Det kan være interessant å få belyst hvorvidt rettsutviklingen på dette området er implementert i kommuner og ulike botilbud.

Videre kan det være av interesse å få belyst utvikling og endringer i rettssituasjonen for beboere i ulike former av bofellesskap og borettslag over tid. Husbanken har også foreslått dette i sitt brev. Det kan eksempelvis dreie seg om å studere boligene: størrelse og endringer i antall beboere over tid, bemanningssituasjonen, kompetanse og rekruttering av personell, ledelse og organisering. Eventuelt kan dette også belyses gjennom å følge bosituasjonen for enkeltpersoner over tid, slik Østvik og Israel (2015) har tatt til orde for. Her kan det være av interesse å få frem empiriske studier av hvordan beboernes rettssituasjon er når det gjelder medvirkning og den enkelte beboers innflytelse på det som skjer i hverdagen i boligen, herunder utforming av regler og rutiner og retten til privatliv og seksualitet, slik Hollomotz et al (2009) har tatt opp.

I de senere årene har flere pekt på at kommunene i økende grad kjøper boligtilbud til utviklingshemmede fra private tilbydere (Bakken et al 2014; Østvik og Israel 2015). Det ser ut til å finnes svært begrenset med materiale som belyser kommuners kjøp fra private, og det synes å være mange ubesvarte spørsmål når det gjelder beboernes rettssituasjon. I tillegg til de spørsmål som allerede er nevnt over, kan det være av interesse å vite mer om likheter og forskjeller i offentlige og private bo- og omsorgstilbud. Det fremgår av artikkelen til Bakken et al (2014) at det ikke er publisert kunnskapsbasert forskning om kommersielle tjenestetilbud til personer med store og sammensatte vansker i Norge.

²⁶ Innspill fra Husbanken til Bufdir i forbindelsen med vårt oppdrag.

²⁷ Samme sted.

UTDANNING OG ARBEID

Temaene "Utdanning" og "Arbeid" behandles her under samme overskrift da litteraturgjennomgangen kun identifiserte to publikasjoner. Fina og Cera (2015) tematiserer utviklingshemmedes adgang til utdanning og arbeid i et rettighetsperspektiv. Lippestad (2014) gjennomgår sentrale lovbestemmelser innen barnehage- og skoleområdet. Her utdypes og forklares de sentrale lovrområder der elever med funksjonsnedsettelse har spesifikke rettigheter (rett til tilpasset opplæring, rett til tidlig innsats, rett til tegnspråkopplæring, rett til spesialundervisning). Artikkelen er ikke spesifikt rettet mot elever med utviklingshemming.

I Norge er det opplæringslova som hjemler retten til utdanning for alle barn og unge. Rett til spesialundervisning er behandlet i lovens kapittel 5. I tillegg finnes det bestemmelser som blant annet regulerer forhold som helt eller delvis fritak for opplæringsplikt, individuell opplæringsplan, utformingen av skolemiljøet, rett til alternativ og supplerende kommunikasjon og rett til opplæring i og på norsk tegnspråk. Norge har sluttet seg til den såkalte Salamancadeklarasjonen (Unesco 1994) som knesetter prinsippet om inkluderende opplæring. Utdanning er tatt opp som eget punkt i artikkel 24 i CRPD, og artikkelen fremhever også inkludering som bærende prinsipp for funksjonshemmedes utdanning. Også FNs barnekonvensjon inneholder bestemmelser både om generell adgang til utdanning for barn og unge, og om barn og unge med funksjonsnedsettelse.²⁸

Utviklingshemming og arbeid/dagaktivitet er tema for CRPDs artikkel 27. Artikkelen fremhever blant annet tilgjengelighet, antidiskriminering og tilrettelegging. Vi har ikke oversikt over antallet mennesker med utviklingshemming som er i ordinært arbeid, men det er grunn til å tro at svært mange står utenfor ordinært arbeidsliv (Bufdir 2013). I en longitudinell studie som fulgte funksjonshemmede barn gjennom deres oppvekst fant Tøssebro og Wendelborg at 87 prosent av deltakerne i studien som var fylt 19 år (født i 1993) hadde fått innvilget uføretrygd (Tøssebro og Wendelborg 2014). I norsk sammenheng kan personer som mottar uføretrygd få såkalt "varig tilrettelagt arbeid" (VTA) i en arbeidsmarkedsbedrift eller i annen virksomhet. Dette er en ordning som også omfatter mennesker med utviklingshemming. Bufdir oppga i 2013 at om lag 20 prosent av alle mennesker med utviklingshemming i Norge hadde tilbud om VTA, men oppgir samtidig at det er en klart fallende tendens i antallet utviklingshemmede som kommer under denne ordningen (Bufdir 2013). Bufdir anslår videre at om lag halvparten av alle utviklingshemmede har sitt dagaktivitets-tilbud ved et kommunalt dagsenter (Bufdir 2013). Slike tilbud er hjemlet i Helse- og omsorgstjenesteloven, men det "konkrete innholdet og utformingen av slike tiltak er det i stor grad opp til den enkelte kommune å utforme".²⁹

INNSPILL FRA ANDRE DIREKTORAT

På områdene utdanning, arbeid og dagaktivitet har henholdsvis Utdanningsdirektoratet (Udir) og arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV) ansvar. Udir påpeker som særlige rettsikkerhetsutfordringer at det kan oppstå usikkerhet om ansvarfordeling i tilfeller der det ikke klart kan skilles mellom det som skal være et utdanningstilbud og det som kan karakteriseres som et behandlingstilbud til en person med utviklingshemming. Utover dette viser Udir til problemstillinger knyttet til bruk av tvang og makt, som er behandlet i et eget kapittel i denne oppsummeringen.

²⁸ NAKU 2014: <http://naku.no/node/52>.

²⁹ NAKU 2010: <http://naku.no/node/220>.

NAV viser til at regelverket for uførepensjon er under endring og at dette vil påvirke muligheten til å kombinere arbeid og uføretrygd i fremtiden. Generelt viser NAV til at det er behov for mer kompetanse om utviklingshemming innad i etaten. Det er først og fremst gjennom VTA-ordningen (varig tilrettelagt arbeid) utviklingshemmede har tett kontakt med NAV, og i innspillet vises det til at rettsikkerhetsutfordringene for mennesker med utviklingshemming antakelig er større for dem som er i ordinært arbeid enn for dem som benytter VTA-ordningen. NAV påpeker også at VTA-ordningen i dag i stigende grad er blitt et tilbud til mennesker med utfordringer knyttet til psykiatri og rus, og i mindre grad utviklingshemmede. Dette kan antyde at det er behov for en bedre avklaring av hvem som kan omfattes av VTA-ordningen og hvem som omfattes av kommunenes tilbud om dagaktivitet.

LITTERATURSØK OG OPPSUMMERING AV FUNN

Under den innledende sorteringen på tittel og abstraktnivå av referanser som ga treff innen inkluderingskriteriene ble 15 referanser tilordnet stikkordene "skole", "barnehage" og "utdanning". 9 av disse publikasjonene ble forkastet fordi de enten var tekster som ikke fokuserte på utviklingshemmedes rettigheter til tross for titler som kunne antyde relevans, eller at arbeidene ikke kvalifiserte som forskning.

De resterende 6 arbeidene er gjennomgått på tekstnivå. Resultatet av gjennomgangen er at bare én publikasjon (Fina, 2015) anses å oppfylle studiens inklusjonskriterier ved at den tar opp spesifikke rettighetsspørsmål knyttet til utviklingshemming og utdanning. Ytterligere en artikkel ble vi oppmerksomme på i etterkant, og denne er inkludert (Lippestad, 2014).

Tilsvarende ble fire publikasjoner tilordnet stikkordene "arbeid" og "dagaktivitet". Alle ble gjennomgått på tekstnivå, noe som resulterte i én publikasjon som spesifikt fokuserte på rettigheter knyttet til arbeid og dagaktivitet for utviklingshemmede. Dette var samme antologi som er nevnt ovenfor (Fina, 2015).

Den utvalgte publikasjonen er en antologi som inneholder sju artikler som oppsummerer en europeisk studie som er gjennomført ved Institute for International Legal Studies (ISGI), som finansieres av det italienske forskningsrådet (CNR), i samarbeid med Autism-Europe (A-E). Siktemålet er primært å belyse betydningen CRPDs artikkel 24 (som omhandler utdanning) og 27 (som omhandler arbeid) har for mennesker med autismespekterforstyrrelser (ASD). Det er dermed særlig de fire første artiklene som retter seg mot utdanningsfeltet, hvor man særlig søker å belyse hvordan CRPDs føringer for inkluderende utdanningssystemer etterleves i EU-land. De tre siste artiklene fokuserer tilsvarende på spørsmål knyttet til EU-landenes arbeid for å gi arbeid/dagtilbud til mennesker med ASD.

Antologien gir en god oversikt over lovgivning og planer som omhandler mennesker med autismespekterforstyrrelser (ASD) i flere EU-land. Det er likevel oppsiktsvekkende at vi har funnet så få publikasjoner som tematiserer rettigheter knyttet til utdanning, arbeid og utviklingshemming.

Flere av de til sammen 19 arbeidene som ble vurdert hadde det til felles at de presenterte empiriske undersøkelser som tematiserer utfordringer knyttet til å oppnå inkludering i skolen eller arbeid for funksjonshemmede generelt, men som ved nærmere ettersyn ikke behandlet utviklingshemming.

Når det gjelder utdanning kan det dermed virke som om rettigheter (for eksempel til inkludering) i seg selv ikke er spesielt problematisert i forskningen. Samtidig finnes det mye forskning som tematiserer for eksempel innholdet i, og praktisk realisering av, inkluderingsbegrepet, men dette er ofte forskning som legger til grunn et generelt begrep om funksjonshemming og ikke adresserer utviklingshemming spesifikt.

Når det gjelder arbeid eller dagaktivitet for utviklingshemmede er det tilsvarende en del forskning som fokuserer på innhold, utforming og opplevelse av ulike former for tilbud (se for eksempel de norske studiene til Söderström og Tøssebro (2011) og Handegård og Olsen (2009)). Studier som eksplisitt tematiserer arbeid og dagaktivitet for utviklingshemmede i et rettighetsperspektiv synes det imidlertid ikke å være mange av.

GENERELL HELSE

Overskriften antyder her den noe omtrentlige grensedragningen mellom helsetjenestetilbud utviklingshemmede får eller underlegges fordi de er utviklingshemmede, og det generelle helsetjenestetilbudet som utviklingshemmede har krav på på linje med alle andre. I dette avsnittet presenterer vi noen publikasjoner som fokuserer på det siste: helsetjenester som alle – også utviklingshemmede – kan ha behov for en eller flere ganger i livet. Artikkel 25 i CRPD tematiserer helse som et spørsmål om slik generell adgang på linje med andre, mens CRPDs artikkel 26 omhandler habilitering og rehabilitering.

INNSPILL FRA ANDRE DIREKTORAT

Helsedirektoratet har levert innspill om utviklingshemmedes helsetjenestetilbud og rettsikkerhetsutfordringer. I innspillet skjelves det mellom universelle ordninger og rettigheter som alle har til helsetjenester og mer særskilte problemstillinger som berører utviklingshemmede, de sistnevnte ofte i forbindelse med utøvelse av tvang og makt (som er behandlet i eget kapittel) eller i forbindelse med innhenting av samtykke.

Når det gjelder oversikten over generelle helsetjenester, viser Helsedirektoratet til at det finnes lite eller ingen statistikk der utviklingshemmede inngår som egen kategori på de generelle områdene. Kun på de områdene hvor det gjelder særlige regler for mennesker med utviklingshemming utarbeides det statistikk som sier noe om utviklingshemmedes situasjon. Det finnes for eksempel ingen offentlig levekårsstatistikk eller statistikk over vedtak, avslag, klager, tjenester eller tjenestebehov der personer med utviklingshemming uttømmende kan identifiseres. Dette gjør det vanskelig å sammenligne levekår og rettsikkerhetssituasjon til mennesker med utviklingshemming med andres, og å følge utviklingen over tid.

LITTERATURSØK OG OPPSUMMERING AV FUNN

Under den innledende sorteringen på tittel og abstraktnivå av referanser som ga treff innen inkluderingskriteriene ble 22 referanser tilordnet stikkordene "helse", "sosial", "diagnose", "psykiatri" samt "abort" og "sterilisering". Etter gjennomgang på abstraktnivå ble 14 av disse publikasjonene forkastet fordi de enten var tekster som ikke fokuserte på utviklingshemmedes helserelaterte rettigheter til tross for titler som kunne antyde relevans, at arbeidene ikke kvalifiserte som forskning, eller at de var for gamle. De resterende åtte arbeidene er gjennomgått på tekstnivå. Resultatet av gjennomgangen er at fire publikasjoner (Brehmer-Rinderer, Zigrovic, Naue og Weber, 2013; Evans et al., 2012; Lecomte og Mercier, 2008) anses å oppfylle studiens inklusjonskriterier ved at den tar opp spesifikke rettighetsspørsmål knyttet til utviklingshemming og generell helse. Roy, Roy, og Roy (2012) sammenligner ulike lands historiske og aktuelle forordninger knyttet til tvangsterilisering og lignende inngrep og er presentert under kapittelet om tvang og makt.

Ingen av de utvalgte publikasjonene kan sies å representere avgjørende bidrag til rettighetsforståelse på området utviklingshemming og helse. Brehmer-Rinderer et al (2013) er mest relevant ved at teksten forholder seg til implementeringen av CRPD i ulike EU-land, med vekt på spørsmål knyttet til utviklingshemmedes helse. Artikkelen argumenterer for at en tilnærming til utviklingshemmede som preges av tenkningen som betegnes som "den sosiale modellen om funksjonshemming", istedenfor en mer ren medisinsk/patologisk tilnærming til utviklingshemming som et helseavvik, synes å være en forutsetning for vellykket implementering av CRPD. De øvrige tre bidragene bidrar lite til å fremme denne typen argumenter, men er i hovedsak deskriptive bidrag som trekker inn mer generelle betraktninger om behovet for å styrke rettighetene til mennesker med utviklingshemming.

Igjen er det på sin plass å påpeke at antallet identifiserte relevante publikasjoner er påfallende lavt. I de inkluderte arbeidene finnes det generelt belegg for oppfatningen at utviklingshemmedes helse er et oversett og nedprioritert område både i forhold til somatiske og psykiske lidelser. Det lave antallet studier som interesserer seg for rettighetsspørsmål på dette området synes bare å bekrefte en slik oppfatning.

KOMMUNIKASJON OG BRUK AV TOLK

Temaområdene "kommunikasjon" og "tolk" var definert på forhånd da den innledende sorteringen av publikasjoner med relevans for utviklingshemmedes rettssikkerhet ble påbegynt. Etter å ha gjennomført analysen viser gjennomgangen at det ikke var noen publikasjoner som tematiserte kommunikasjon og bruk av tolk som et eget rettighetsområde. Av innspill som Bufdir har innhentet fra andre direktorat har også Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet (IMDi) levert et notat som tematiserer utviklingshemming og bruk av tolk. I notatet legges det til grunn at tolk er en avgjørende faktor for at mennesker som ikke har norsk som morsmål skal ha anledning til å være deltakere i prosesser som angår dem.

Retten til å bli hørt og til å kunne uttale seg i saker som angår en er en grunnleggende forutsetning for rettsikkerhet. Det er dermed bemerkelsesverdig at det ikke er identifisert noen publikasjoner som fokuserer eksplisitt på dette. Det må likevel nevnes at mange av de arbeidene som er gjennomgått her nevner kommunikasjonsmessige utfordringer som noe som kan oppstå der utviklingshemmede møter offentlige tjenesteytere (se for eksempel Evans et al 2012 om generelle helsetjenester). I norsk sammenheng har Tøsserbo et al (2014) undersøkt prosesser der barnevernet intervensjoner overfor utviklingshemmede foreldre. Studien tematiserer kommunikasjon og belyser viktigheten av at offentlige tjenesteytere som møter utviklingshemmede i sitt arbeid må sikre nødvendig kommunikasjonsmessig kompetanse for å ivareta utviklingshemmedes rett til å få informasjon og å bli opplyst om sine rettigheter, plikter og muligheter i saker som angår dem.

LITTERATUR

ID: Utviklingshemming og helse

Tittel: Promoting health of persons with intellectual disabilities using the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Early implementation assessment in Spain and Hungary.

Forfatter(e): Brehmer-Rinderer, Barbara; Zigrovic, Lucija; Naue, Ursula; Weber, Germain

Kilde: Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities, 10(1), 25-36.
doi:<http://dx.doi.org/10.1111/jppi.12018>

Land: Østerrike

År: 2013

Formål: Å undersøke hvor langt ulike EU-land har kommet i implementeringen av CRPD, med vekt på spørsmål knyttet til utviklingshemmedes helse.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Ingen egentlig problemstilling, men artikkelen tar særlig for seg Spania og Ungarn som var de to første land som leverte sine rapporter om oppfølging og implementering av CRPD

Metode/design: Tekstanalyser

Datagrunnlag: De nasjonale rapportene om oppfølging og implementering av CRPD, samt FN-komitéens kommentarer.

Konklusjoner/funn: Det overordnede funnet er at det fortsatt gjenstår mye arbeid med implementeringen av CRPD, men forfatterne påpeker også systematiske forskjeller i måten Spania og Ungarn nærmer seg arbeidet med implementeringen. Spania sies å ha kommet i gang med å bruke en "sosial modell om funksjonshemming", mens Ungarn fremdeles forholder seg mest til funksjonshemming som et medisinsk forhold (og dermed legger til grunn en medisinsk modell).

Relevans: Middels. Selv om artikkelen innledningsvis særlig trekker opp perspektivet utviklingshemming og helse, er konklusjonene mer generelle.

ID: Utviklingshemming og helse

Tittel: Service development for intellectual disability mental health: A human rights approach

Forfatter(e): Evans, E.; Howlett, S.; Kremser, T.; Simpson, J.; Kayess, R.; Trollor, J.

Kilde: Journal of Intellectual Disability Research, 56(11), 1098-1109. doi:10.1097/01.CHI.0000046892.27264.1A
<http://dx.doi.org/10.1111/j.1365-2788.2012.01636.x>

Land: Australia

År: 2012

Formål: Å gjennomføre en reviewstudie med fokus på det psykiske helsetilbudet til mennesker med utviklingshemming.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Teksten legger til grunn at CRPD understreker at utviklingshemmede har krav på psykiske helsetjenester på linje med andre og med de særlige tilpasninger som er nødvendige. Dette ikke minst fordi det er grunn til å anta at utviklingshemmede har høyere forekomst av psykiske helseutfordringer sammenlignet med øvrig befolkning.

Metode/design: Tekstanalyser med særlig fokus på situasjonen i Australia.

Datagrunnlag: Forskningsartikler fremskaffet gjennom litteratursøk.

Konklusjoner/funn: Overordnede funn er at det fremdeles er langt igjen i Australia og andre land før utviklingshemmede har et psykisk helsetilbud på linje med andre. Forfatterne tar til orde for en sterkere aksentuering av rettighetsaspekter, herunder generelle menneskerettighetsaspekter, knyttet til adgang til psykiske helsetjenester for utviklingshemmede.

Relevans: Middels. Artikkelen viser til relevante empiriske funn, men trekker i liten grad opp en grundig diskusjon om rettigheter.

ID: Utviklingshemming og helse

Tittel: The WHO atlas on global resources for persons with intellectual disabilities: a right to health perspective

Forfatter(e): Lecomte, J.; Mercier, C.

Kilde: Salud Publica De Mexico, 50, S160-S166. doi:10.1590/s0036-36342008000800009

Land: Mexico

År: 2008

Formål: Å presentere WHO's "The WHO atlas on global resources for persons with intellectual disabilities" og argumentere for at denne globale kartleggingssurveyen baner vei for en mer rettighetsorientert tilnærming til utviklingshemmedes helse.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Teksten argumenterer for styrkede rettigheter på verdensbasis.

Metode/design: Ikke spesielt angitt, teksten fremstår som et teoretisk innspill.

Datagrunnlag: WHO's "The WHO atlas on global resources for persons with intellectual disabilities".

Konklusjoner/funn: Det er stort sammenfall mellom helseperspektivene som trekkes opp i "The WHO Atlas" og en rettighetsbasert tilnærming til utviklingshemmedes helse. Særlig viktig er det at begge disse tilnærmingene ser helse som et anliggende som går utover det som tradisjonelt er helsesektoren og også berører forhold som informasjon og utdanning.

Relevans: Liten. Artikkelen fremstår ikke som spesielt dyptpløyende når det gjelder rettighetsaspekter ved utviklingshemmedes helse.

ID: Bolig

Tittel: 'May we please have sex tonight?' - people with learning difficulties pursuing privacy in residential group settings

Forfatter(e): Andrea Hollomotz og 'The Speakup Committee'

Kilde: British Journal of Learning Disabilities, 37, 91–97

Land: England

År: 2009

Formål: Artikkelen tar opp spørsmål om hvor mye den enkelte kan bestemme selv i eget hjem, når det gjelder privatlivets fred og muligheten for å ha seksuelle relasjoner på en sunn og verdig måte. Mangel på slike muligheter i gruppeboliger gjør at utviklingshemmede må ty til offentlige eller halv-offentlige rom for å være seksuelt aktive, men de farer det medfører. Artikkelen tar til orde for at en form for self-advocacy policy guide må etableres, slik at respekten for privatliv og muligheten til å ha intime relasjoner også gjelder i gruppeboliger.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Artikkelen bygger på at funksjonshemmede gjennom FNs menneskerettskonvensjon og CPRPD er gitt en rett til å stifte familie og ha relasjoner på samme måte som andre borgere.

Metode/design: Bygger på deltagende forskning med en gruppe av brukerrepresentanter. I alt 15 brukeraktivister deltok i fire grupper gjennom alle faser av prosjektet. Artikkelen er skrevet av forskeren og denne gruppen av brukerrepresentanter/-aktivister.

Datagrunnlag: Jf. forrige punkt.

Konklusjoner/funn: Artikkelen viser til de rettigheter som utviklingshemmede har i internasjonale konvensjoner til å inngå seksuelle relasjoner. Artikkelen viser til hvordan disse prinsippene brytes i hverdagen, fortalt med aktivistgruppens egne stemmer i teksten.

Forfatterne forklarer situasjonen historisk med å se på overgangen fra institusjoner til mindre gruppeboliger. Overgangen medførte en større grad av frihet og selvbestemmelse, men likevel at sentrale rutiner og reguleringer av hverdagen i bofellesskapene ble definert av ansatte.

I bofellesskapene er det innført regler som forbyr partnere å sove på samme rom, eller at disse på forhånd skal være vurdert og godkjent av personalet i boligen. Dette oppleves som urimelig inngripen i den enkeltes hverdag og privatliv. Det ser ut til å variere hvilke regler boligene har innført, og hvor strengt regler håndheves av de ansatte.

Manglende mulighet til å låse døren og regler mot gjester på soverommet, mv. er i mange tilfeller ment å beskytte den enkelte mot seksuelle overgrep. Artikkelen viser imidlertid hvordan et rigid regelverk i praksis innebærer mangel på grunnleggende privatliv i eget soverom. Britiske myndigheter er imidlertid forpliktet til internasjonale menneskerettskonvensjoner, og forfatterne viser hvordan den praksis som påvises bryter å FNs CRPD og menneskerettskonvensjon.

Forfatterne argumenterer for at den riktige måten å respondere på dette behovet, er å etablere rom med mulighet til å ha seksuelle relasjoner på måter som er verdige og trygge. Beboere må tas med på råd om hvilke regler/rutiner som skal gjelde og hvordan disse skal håndheves.

Relevans: Høy. Retten til intimitet og privatliv er av grunnleggende betydning for den enkeltes selvfølelse og selvrespekt. Muligheten til å inngå i seksuelle relasjoner markerer også et viktig skille mellom barn og voksne.

Artikkelen åpner opp for relevante spørsmål knyttet til en rimelig grad av vern mot å inngå i skadelige seksuelle relasjoner og fare for å bli utsatt for overgrep eller utnyttning. Vi er ikke kjent med hvordan slike spørsmål adresseres eller håndteres i norske bofellesskap, og vi har ikke funnet norske eller nordiske studier som adresserer dette. Artikkelen behandler ikke spørsmål om homofile forhold, og hvorvidt det er lettere eller kanskje ytterligere tabubelagt å inngå slike forhold. Heller ikke om forhold mellom funksjonshemmede og ikke-funksjonshemmede diskuteres.

Det skal bemerkes at artikkelen er publisert i 2009, og at det i artikkelen pekes på at endringer synes å være på vei inn i policydokumenter på dette området. Hvordan situasjonen er på dette området i England per i dag har

vi oppdatert informasjon på. Retten til seksualliv er imidlertid uforandret, og de spørsmålene som artikkelen reiser synes å være av stor relevans også i dag.

ID: Bolig

Tittel: The Choice Agenda in Disability Housing Provision

Forfatter(e): Ilan Wiesel og Ruth Fincher

Kilde: Ilan Wiesel og Ruth Fincher (2009) The Choice Agenda in Disability Housing Provision, Housing Studies, 24:5, 611-627, DOI: 10.1080/02673030903086790

Land: Australia, Victoria state.

År: 2009

Formål: Spørsmål om selvbestemmelse, frie valg og assisterte valg aktualiseres i boligspørsmål for utviklingshemmede, der det finnes flere ulike typer av boformer og former for hjelp/assistanse. Forfatterne studerer policydokumenter og intervjuer ulike interessenter i staten Victoria om forvaltningen av boligspørsmål blant personer med utviklingshemming, med henblikk på hva som vektlegges når slike valg tas. Forfatterne er særlig opptatt av å forstå hvilke hensyn som styrer slik valg, i en tid der spørsmål om selvbestemmelse og retten til å ta egne valg har blitt stadig mer understreket og sentralt.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Funksjonshemmingen gjør at en del personer med utviklingshemming har begrensninger i å ta egne valg. Dette kan imidlertid avhjelpes gjennom støtte til å ta valg, i ulike varianter av supported decision making. Forfatterne peker på et annet element i valgsituasjonen: at foreldre/slektninger og andre parter involveres i beslutningsprosessen. Dette kan potensielt både bidra til bedre og mer informert beslutningsgrunnlag, men også til å legge føringer på de valg som personen tar.

Artikkelen adresserer valgsituasjoner i tilknytning til bolig med utgangspunkt i ulike konseptuelle perspektiver på valg. Grunnleggende sett står slike valg i spennet mellom individets egne krav og ønsker, og på den andre siden hvilke andre hensyn som skal tas. Det må derfor avklares hvilken rolle staten og de lokale myndigheter skal ha i dette bildet, eksempelvis når det gjelder omfordelingshensyn eller ved megling mellom ulike hensyn i slike saker.

Metode/design: Konseptuell gjennomgang av tre ulike teoretiske tilnæringer til valg. Personlige intervjuer. Gjennomgang av policydokumenter.

Datagrunnlag: 35 intervjuer med sentrale aktører i regionen; politikere og administrative ledere, ansatte og leder på tjenestenivå, interesseorganisasjoner og ledere i foreldres interesseforeninger. Policydokumenter.

Konklusjoner/funn: Viser hvordan retorikken om selvbestemmelse og individuelle rettigheter lever sitt liv i policydokumenter, mens det fra lokale myndigheters side også tas en rekke hensyn av mer pragmatisk og skjønnsmessig karakter. Et eksempel på dette kan være at det tillegges vekt at en person kjenner noen i den boligen han/hun får plass i.

Forfatterne peker på at det i praksis synes å være flytende avgrensninger mellom de sosiale nettverk som bidrar til at personen kan ta egne valg og de sosiale nettverk som bidrar til å begrense personens valg i andre situasjoner. For andre igjen, kan det også være slik at de helt mangle nettverk som kan hjelpe dem med å ta valg.

Erfaringene tyder ifølge forfatterne på at det er de mest ressursvake som kommer dårligst ut i en rettighetsbasert fordelingsmodell.

Relevans: Høy. Artikkelen tar opp sentrale hensyn og dilemma når det gjelder valg av bolig, boform og tjenester.

I artikkelen pekes det på at det i flere tilfeller kan være ambivalens mellom personens eget valg og hva familien ønsker, og at det er uklart hvilke hensyn som vektlegges. Dette kan stride mot myndighetenes oppgave med å fordele goder på en rettferdig måte.

Det synes i praksis å være flytende grenser mellom sosiale nettverk som bidrar til at personen kan ta egne valg, sosiale nettverk som begrenser slike valgsituasjoner og det å mangle nettverk som hjelper med å ta valg.

Spørsmålet om valg av bolig og boligform stiller på mange måter prinsippet om selvbestemmelse på spissen, siden de økonomiske, sosiale og praktiske konsekvensene av slike valg er store. Likevel kan den diskusjonen som tas opp her også belyse mer generelle sider ved selvbestemmelse og retten til å ta individuelle valg.

ID: Bolig

Tittel: 'Their families or the disability services will take care of them': the invisible homeless and how Irish government policy is designed not to help them

Forfatter(e): Simon Foley

Kilde: Disability & Society, 29:4, 556-567, DOI: 10.1080/09687599.2013.831750

Land: Irland

År: 2014

Formål: Drøfter erfaringer og effekter av irsk omsorgs- og boligpolitikk overfor utviklingshemmede.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Tar utgangspunkt i en normativ påstand: Unge personer med utviklingshemming som bor i foreldrehjemmet bør i stor grad være med i beslutninger om hvor de vil bo, og hvem de vil bo med. Knytter dette til artikkel 9 i CRPD (tilgjengelighet).

Metode/design: Analyser av politiske dokumenter.

Datagrunnlag: Politiske dokumenter, samt intervju med én informant.

Konklusjoner/funn: De nasjonale oversiktene i Irland viser at 2/3 av alle utviklingshemmede bor sammen med foreldre. En betydelig andel bor også hjemme også godt voksen alder. Forfatteren anser at Irland ikke har noen politikk overhode for unge utviklingshemmede som ønsker å flytte ut fra foreldrenes hjem. Ser dette som et alvorlig og voksende sosialt problem. Etablerer termen "usynlig hjemløs" (invisible homeless) om det fenomenet at disse unge menneskene bor i foreldrehjemmet mot sin egen vilje. I irsk politikk anses det, i følge forfatteren, at boliger for utviklingshemmede er et ansvar som ligger til frivillig sektor, og ikke staten. Det tas for gitt at utviklingshemmede bor hos sine foreldre eller søsken, uavhengig av alder og hva de selv ønsker.

Relevans: Middels. I et intervju med en kunnskapsrik mor til en voksen datter med Downs syndrom forteller hun hvordan rettighetssituasjonen i praksis har liten betydning, når det gjelder rett til bolig, rett til selvbestemmelse, rett til privatliv, når dette ikke ivaretas eller erkjennes av myndighetene. Irland har signert CRPD, men p.t. ikke ratifisert. Forfatteren refererer forøvrig til at irske myndigheter forsikret om at dette er nært forestående.

På tross av at artikkelen har et svært avgrenset empirisk grunnlag og en tydelig bias, kan likevel begrepet "usynlig hjemløshet" være interessant og fruktbart.

ID: Barnehage og skole

Tittel: Fra et juridisk perspektiv. Barn med funksjonsnedsettelse har rettigheter.

Forfatter(e): Lippestad, Geir

Kilde: Artikkel, s 53-62. I: Lise Lundh, Herlaug Hjelmbrække og Signhild Skogdal (red.) (2014). Inkuderende praksis. Gode erfaringer fra barnehage, skole og fritid. Oslo: Universitetsforlaget.

Land: Norge

År: 2014

Formål: Gjennomgang av rettigheter til tilpasset opplæring og spesialundervisning etter opplæringsloven av 1999.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Ikke angitt. Dette er en prinsipiell gjennomgang av rettigheter etter dagens lovgivning på barnehage- og skolefeltet.

Metode/design: Gjennomgang av gjeldende lovverk og implikasjoner av rettigheter.

Datagrunnlag: Lovtekst og stortingsproposisjoner, samt egne erfaringer som foreldre.

Konklusjoner/funn: Forfatteren viser blant annet til viktigheten og betydningen av å planlegge overgangene på et tidlig stadium (overgang barnehage-barneskole-ungdomsskole-videregående skole). Viktig for foreldre å sette seg inn i regelverket i opplæringsloven, samt diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Understreker betydningen av godt samarbeid mellom foreldre og skole.

Relevans: Middels. Gjennomgår sentralt lovbestemmelser innen barnehage- og skoleområdet; utdyper og forklarer enkelte av de lovområder som omhandler rettigheter for elever med funksjonsnedsettelse. Omhandler elever med nedsatt funksjonsevne i bredt, ikke spesifikt elever med utviklingshemming.

ID: Menneskerettigheter, utdanning og arbeid

Tittel: Protecting the rights of people with autism in the fields of education and employment: International, European and national perspectives

Forfatter(e): Valentina Della Fina og Rachele Cera (red)

Kilde: Della Fina og Cera (Ed.), Protecting the rights of people with autism in the fields of education and employment: International, European and national perspectives: Springer Science + Business Media, New York, NY.

Land: Flere

År: 2015

Formål: Å presentere ulike studier hvor artikkel 24 (som omhandler utdanning) og 27 (som omhandler arbeid) i CRPD analyseres med fokus på mennesker med autismspekterforstyrrelser (ASD). Blant annet drøftes forholdet mellom CRPD og generelle menneskeretter og det presenteres en gjennomgang av ulike nasjonale tilnærminger til lovreguleringer og planer som omhandler mennesker med ASD.

Problemstilling(er)/hypotese(er): Dette er en antologi med sju ulike artikkelbidrag. Artiklene oppsummerer en europeisk studie som er gjennomført ved Institute for International Legal Studies (ISGI), som finansieres av det italienske forskningsrådet (CNR), i samarbeid med Autism-Europe (A-E). Siktemålet er primært å belyse betydningen artikkel 24 og 27 i CRPD har for mennesker med ASD.

Metode/design: Prosjektet artiklene baseres på er en studie av nasjonal lovgivning og planer som omhandler mennesker med ASD i en rekke medlemsland i Den europeiske union (EU). Man har søkt å identifisere "legislative models for implementing Articles 24 and 27 of the CRPD consistent with its principles and obligations and suggests the priorities to be incorporated into domestic legislations."

Datagrunnlag: Gjennomgang av litteratur, lover og offentlige dokumenter.

Konklusjoner/funn: Fremstillingen av de ulike nasjonale lover og ordninger på områdene utdanning og arbeid behandles bredt i de inkluderte artiklene. Samlet sett representerer de inkluderte arbeidene en bred presentasjon og analyse av ulike ordninger og rettigheter for mennesker med ASD som lever i EU-land.

Redaktørene oppsummerer boken ved å trekke frem at studien avdekker stor variasjon mellom ulike EU-land når det gjelder hvor langt man er kommet i å utvikle lover, planer og strategier for mennesker med ASD. Redaktørene trekker frem Storbritannias ulike nasjonale autismeplaner, og fremfor alt "Northern Ireland Autism Strategy", som gode eksempler på henholdsvis overordnet planverk og strategi for praktisk implementering av målsetningene som er nedfelt i CRPD.

Når det gjelder utdanning påpekes det at inkludering, i tråd med blant annet CRPD, jevnt over er den mest vanlige tilnærmingen til mennesker med ASD. Det er likevel fremdeles enkelte land med mer segregerte tilnærminger til opplæring. Italia fremheves som et EU-land som er kommet langt innen lovgivning som skal sikre inkludering, men det påpekes også at det nettopp her også blir klart at det er utfordrende å omsette målsettinger og verdier nedfelt i lover og planer til gode praksiser.

Generelt mener redaktørene at bevisstheten omkring ASD har økt i EU. Likevel, når det gjelder sysselsetting er det fremdeles en utfordring at enkelte land ikke definerer ASD som en funksjonshemming og følgelig ikke gir mennesker med ASD samme rettigheter som andre funksjonshemmede. Videre er det en utfordring at flere lands lovgivning ikke utvetydig slår fast at det å ikke legge til rette for at mennesker med ASD kan komme ut i arbeid er å anse som ulovlig diskriminering. Disse to forhold fremheves som avgjørende for å oppnå god adgang til arbeidslivet for mennesker med ASD.

Relevans: Høy. De ulike artiklene er relevante som kilde til konkrete opplysninger om ulike nasjonale forhold når det gjelder lovgivning innen EU. Videre settes rettighetene til mennesker med ASD inn i konteksten utdanning og arbeidsliv, relatert til CRPD, samt generelle menneskeretter.

REFERANSER

- Auglend, R. L., Mæland, H. J., & Røsandhaug, K. (2004). *Politirett* (2. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Andersen, L. G., Liisberg, M. V., & Justesen, P. (2012). *Selvbestemmelse og væregemål i Danmark*. København: Institut for Menneskerettigheter.
- Bakken, T.L. et al (2014). Personer med utviklingshemning, autisme, psykisk lidelse og atferdsvansker: På anbud i 2013. Fontene, 1/2013, s 48-56.
- Bakketeig, E., Berg, M., Myklebust, T. A., & Stefansen, K. (2012). *Barnehusevalueringen 2012, Delrapport 1, Barnehusmodellens implikasjoner for politiets arbeid med fokus på dommeravhør og rettsmedisinsk undersøkelse* (Vol. 2012:6). Oslo: Politihøgskolen.
- Bernt, J.F., og Ø. Rasmussen (2011). *Frihagens forvaltningsrett bind I*. Bergen. Fagbokforlaget.
- Bjerkan, Anne Mette, Jan W. Lippestad, Tonje Lossius Husum (2011). *Gjennomgang av vedtak etter sosialtjenesteloven kapittel 4A – om bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemning*. Oslo: SINTEF Teknologi og samfunn.
- BLD (2010) *Mennesker med utviklingshemming skal heller ikke diskrimineres! Informasjons- og utviklingsprogrammet 2010-2013*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Breivik, I. & Høyland, K. (2007). *Utviklingshemmedes bo og tjenestesituasjon 10 år etter HVPU-reformen*. Samarbeidsrapport NIBR/SINTEF. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Brehmer-Rinderer, B., Zigrovic, L., Naue, U., & Weber, G. (2013). Promoting health of persons with intellectual disabilities using the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Early implementation assessment in Spain and Hungary. *Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities*, 10(1), 25-36. doi: <http://dx.doi.org/10.1111/jppi.12018>
- Brown, H. et al (2003). *Safeguarding adults and children with disabilities against abuse*. Council of Europe Publishing.
- Bufdir (2013). *Slik har jeg det i dag. Rapport om levekår for mennesker med utviklingshemming*. Oslo: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
- Cera, R. (2015). National legislations on inclusive education and special educational needs of people with autism in the perspective of Article 24 of the CRPD. I: V.D. Fina & R. Cera (red.) *Protecting the rights of people with autism in the fields of education and employment: International, European and national perspectives*. (pp. 79-108): Springer Science + Business Media, New York, NY.
- Chan, J., French, P., Hudson, C., & Webber, L. (2012). Applying the CRPD to Safeguard the Rights of People with a Disability in Contact with the Criminal Justice System. *Psychiatry Psychology and Law*, 19(4), 558-565. doi: 10.1080/13218719.2011.615777
- Chesterman, J. (2010). The Review of Victoria's Guardianship Legislation: State Policy Development in an Age of Human Rights. *Australian Journal of Public Administration*, 69(1), 61-65. doi: 10.1111/j.1467-8500.2010.00670.x
- Chesterman, J. (2014). Modernising Adult Protection in an Age of Choice. *Australian Journal of Public Administration*, 73(4), 517-524. doi: 10.1111/1467-8500.12103
- Curtice, M., Mayo, J., & Crocombe, J. (2013). Consent and sex in vulnerable adults: a review of case law. *British Journal of Learning Disabilities*, 41(4), 280-287. doi: 10.1111/j.1468-3156.2012.00753.x

- Dimopoulos, A. (2010). *Issues in human rights protection of intellectually disabled persons*. Aldershot, Ashgate.
- Dullum, J. (2015). Sentencing offenders with disabilities. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 17: sup1, 60-73, DOI: 10.1080/15017419.2014.998272
- Eckhoff, T og E. Smith (2014). *Forvaltningsrett*. 10.utgave. Oslo. Universitetsforlaget, s 56-67, 337-360.
- Edgerton, R. B. [1967] (1993). *The cloak of competence : stigma in the lives of the mentally retarded* (rev. and updated ed. ed.). Berkeley, California: University of California Press.
- Ellingsen, K. E. (2006). *Lovregulert tvang og refleksiv praksis*. PhD, Luleå tekniska universitet, Luleå.
- Ellingsen, K. E., Berge, K., & Lungwitz, D. (2011). Rule of law - wishful thinking? Exemptions from educational requirements and the use of coercion against people with intellectual disability. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 13(2), 151-166.
doi: 10.1080/15017419.2010.490755
- Eskeland, S., & Syse, A. (1992). *Psykisk utviklingshemmedes rettsstilling*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Evans, E., Howlett, S., Kremser, T., Simpson, J., Kayess, R., & Trollor, J. (2012). Service development for intellectual disability mental health: A human rights approach. *Journal of Intellectual Disability Research*, 56(11), 1098-1109. doi: 10.1097/01.CHI.0000046892.27264.1A
<http://dx.doi.org/10.1111/j.1365-2788.2012.01636.x>
- Fina, V.D. (2015). Domestic laws and national plans or strategies for the protection of the rights of people with autism: An appraisal. I: V.D. Fina & R. Cera (red.) *Protecting the rights of people with autism in the fields of education and employment: International, European and national perspectives*. (pp. 25-77): Springer Science + Business Media, New York, NY.
- Fina, V. D. & Cera, R. (red.) (2015). *Protecting the rights of people with autism in the fields of education and employment: International, European and national perspectives*: Springer Science + Business Media, New York, NY.
- Fjermeros, H. (2009). *Åndssvak! Et bidrag til sentralinstitusjonenes og åndssvakeomsorgens kulturhistorie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Foley, S. (2014). 'Their families or the disability services will take care of them': the invisible homeless and how Irish government policy is designed not to help them. *Disability & Society*, 29(4), 556-567. doi: 10.1080/09687599.2013.831750
- Friestad, C., & Hansen, I. L. S. (2004). *Levekår blant innsatte* (vol. 429). Oslo: Fafo.
- Fyson, R., & Kitson, D. (2010). Human rights and social wrongs: Issues in safeguarding adults with learning disabilities. *Practice: Social Work in Action*, 22(5), 309-320.
doi: <http://dx.doi.org/10.1080/09503153.2010.517831>
- Grunewald, K. (2008). *Från idiot till medborgare. De utvecklingsstördas historia*. Stockholm: Gothia.
- Grøvdal, Y. (2013). *Mellom frihet og beskyttelse? : vold og seksuelle overgrep mot mennesker med psykisk utviklingshemming - en kunnskapsoversikt*. Rapport vol. 2/2013. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Gudjonsson, G. H., & Joyce, T. (2011). Interviewing adults with intellectual disabilities. *Advances in Mental Health and Intellectual Disabilities*, 5(2), 16-21.
<http://dx.doi.org/10.5042/amhid.2011.0108>

- Handegård, T. L. (2005). *Tvang, makt og ambivalens: en studie av hvilken betydning lovreglene om bruk av makt og tvang overfor psykisk utviklingshemmede kan få i det daglige omsorgsarbeidet*. PhD. Tromsø: Institutt for sosiologi, Universitetet i Tromsø.
- Handegård, T. L., & Gjertsen, H. (2008). *Kapittel 4A - en faglig revolusjon? : evaluering av sosialtjenestelovens kapittel 4A : rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning*. Rapport 1/08. Bodø: Nordlandsforskning.
- Handegård, T. L., & Olsen, T. (2009). *Vanskelig å snakke om? : arbeidsmiljø og rettsikkerhet for utviklingshemmede i skjermede virksomheter*. Rapport 1/09. Bodø: Nordlandsforskning.
- Hansen, I. L. S., & Grødem, A. S. (2012). *Samlokaliserte boliger og store bofellesskap. Perspektiver og erfaringer i kommunene*. Oslo: Fafo.
- Haualand, H. (2015). Punished and isolated: disabled prisoners in Norway. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 17(sup1), 74-87. doi: 10.1080/15017419.2014.945956
- Helsetilsynet (2007). *Rettsikkerhet for utviklingshemmede, II. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2006 med rettsikkerhet knyttet til bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemning*. Rapport 5/2007. Oslo: Statens helsetilsyn.
- Holden, B., & Gitlesen, J. P. (2006). A total population study of challenging behaviour in the county of Hedmark, Norway: Prevalence, and risk markers. *Research in Developmental Disabilities*, 27(4), 456-465. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ridd.2005.06.001>
- Hollomotz, A. (2011). *Learning Difficulties and Sexual Vulnerability : A Social Approach*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Hollomotz, A. & the Speakup Committee (2009). 'May we please have sex tonight?' - people with learning difficulties pursuing privacy in residential group settings. *British Journal of Learning Disabilities*, 37(2), 91-97. doi: 10.1111/j.1468-3156.2008.00512.x
- Hough, R. E. (2012). Adult protection and 'intimate citizenship' for people with learning difficulties: empowering and protecting in light of the No Secrets review. *Disability & Society*, 27(1), 131-144. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/09687599.2012.631802>
- Kermit, P., Gustavsson, A., Kittelsaa, A., & Ytterhus, B. (red.) (2015). *Utviklingshemming : hverdagsliv, levekår og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kirkebæk, B. (1993). *Da de åndsvage ble farlige*. Holte: Forlaget SOCPOL.
- Kittelsaa, A. M., & Tøssebro, J. (2011). *Store bofellesskap for personer med utviklingshemming : noen konsekvenser*. Forskningsrapport. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Kjellebold, A. (2011). *Retten til bolig og oppfølgingstjenester*. En utredning for Kommunal- og regionaldepartementet/Boligutvalget. Stavanger: Universitetet i Stavanger.
- Kvam, M. H. (2001). *Seksuelle overgrep mot barn*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lecomte, J., & Mercier, C. (2007). The Montreal Declaration on Intellectual Disabilities of 2004: An Important First Step. *Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities*, 4(1), 66-69. doi: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1741-1130.2006.00098.x>
- Lecomte, J., & Mercier, C. (2008). The WHO atlas on global resources for persons with intellectual disabilities: a right to health perspective. *Salud Publica De Mexico*, 50, S160-S166. doi: 10.1590/s0036-36342008000800009

- Likestillings- og diskrimineringsombudet (2015). *CRPD 2015. Ombudets rapport til FNs komité for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne – et supplement til Norges første periodiske rapport*. Oslo: Likestillings- og diskrimineringsombudet.
- Lippestad, G. (2014). Fra et juridisk perspektiv. Barn med funksjonsnedsettelse har rettigheter. I: Lundh, L., Hjelmekke, H., & Skogdal, S. (red.) *Inkluderende praksis. Gode erfaringer fra barnehage, skole og fritid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lundberg, C.S. & Simonsen, E. (2015). Disability in court: intersectionality and rule of law, *Scandinavian Journal of Disability Research*, 17:sup1, 7-22. doi: 10.1080/15017419.2015.1069048
- Lundberg, C. S. & Simonsen, E. (2011). *Rettsapparatet - en siste skanse mot inkludering? Funksjonshemmedes rettssikkerhet med vekt på hørselshemmedes stilling*. Rapport, vol. 31. Oslo: Skådalen kompetansesenter.
- Lødrup, P., Kluften, E., Linge, T.E., & Gjøslien, V. (2008). *Vergemålsloven med kommentarer*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Malmberg, D., & Färm, K. (2008). *Dolda brottsoffer: polismyndighetens och socialtjänstens hantering av brott och övergrepp mot personer med funktionshinder*. Uppsala: Uppsala universitet, Centrum för genusvetenskap.
- Meld. St. 45 (2012–2013) Frihet og likeverd. Om mennesker med utviklingshemming. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Millar, D. S. (2013). Guardianship alternatives: Their use affirms self-determination of individuals with intellectual disabilities. *Education and Training in Autism and Developmental Disabilities*, 48(3), 291-305.
- Millar, D. S. (2014a). Addition to Transition Assessment Resources: A Template for Determining the Use of Guardianship Alternatives for Students who have Intellectual Disability. *Education and Training in Autism and Developmental Disabilities*, 49(2), 171-188.
- Millar, D. S. (2014b). Extending transition to address guardianship alternatives: An issue concerning students who have intellectual disability. *Education and Training in Autism and Developmental Disabilities*, 49(3), 449-463.
- Myhrer, T.G. (2014). Politiretten – samfunnsbeskyttelse og rettssikkerhet. I Larsson, P., Gundhus, H.O.I. & Granér, R. (red.) *Innføring i politivitenskap*. Oslo: Cappelen Damm.
- Naur, E. (2015). *Magtanvendelse over for voksne*. København: Jurist- og økonomforbundet.
- Nilsson, L., & Westlund, O. (2007). *Våld mot personer med funktionshinder*. Rapport, vol. 2007:26. Stockholm: Allmänna förlaget.
- NOU 2001: 22. Fra bruker til borger — En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 21. april 1999. Avgitt til Sosial- og helsedepartementet 29. juni 2001.
- NOU 2004:16 Vergemål. Utredning fra et utvalg oppnevnt av Justis- og politidepartementet.
- Olsvik, V. M. (2006). Vulnerable, Exposed and Invisible: A Study of Violence and Abuse against Women with Physical Disabilities. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 8(2-3), 85-98. doi: 10.1080/15017410600731343
- Olsvik, V. M. (2010a). *Overgrep mot kvinner med nedsatt funksjonsevne: en kunnskapsoversikt*. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.

- Olsvik, V.M. (2010b). Multiple and Repeat Victimization of Women with Physical Disabilities. Paper presented at the 11th European Conference on Traumatic Stress (ECOTS). ØF-notat nr.: 07/2010.
- Ot.prp. nr. 55 (2002-2003) Om lov om endringer i lov om sosiale tjenester m.v. og lov om helsetjenesten i kommunene (rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning). Oslo: Sosialdepartementet.
- Pillay, A. L. (2012). The rape survivor with an intellectual disability vs. the court. *South African Journal of Psychology*, 42(3), 312-322. doi: <http://dx.doi.org/10.1177/008124631204200303>
- Prebble, K., Diesfeld, K., Frey, R., Sutton, D., Honey, M., Vickery, R., & McKenna, B. (2013). The care manager's dilemma: Balancing human rights with risk management under the intellectual disability (compulsory care and rehabilitation) act 2003. *Disability & Society*, 28(1), 110-124. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/09687599.2012.695527>
- Rickard, E. D., Chan, J., & Merriman, B. (2013). Issues emanating from the implementation of policies on restraint use with people with intellectual disabilities. *Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities*, 10(3), 252-259.
- Rood, C. E., Kanter, A., & Causton, J. (2014). Presumption of Incompetence: The Systematic Assignment of Guardianship Within the Transition Process. *Research and Practice for Persons with Severe Disabilities*, 39(4), 319-328. doi: 10.1177/1540796915571005
- Roy, A., Roy, A., & Roy, M. (2012). The human rights of women with intellectual disability. *Journal of the Royal Society of Medicine*, 105(9), 384-389. doi: 10.1258/jrsm.2012.110303
- Salseda, L. M., Dixon, D. R., Fass, T., Miora, D., & Lemark, R. A. (2011). An evaluation of Miranda rights and interrogation in autism spectrum disorders. *Research in Autism Spectrum Disorders*, 5(1), 79-85. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.rasd.2010.06.014>
- Sandvin, J. T. (1996). *Velferdsstatens vendepunkt? : en analyse av reformen for personer med utviklingshemning som uttrykk for brytninger i velferdsstaten*. Tromsø: Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø Nordlandsforskning.
- Sherry, M. (2003). Don't Ask, Tell or Respond: Silent Acceptance of Disability Hate Crimes. Paper. Berkeley: University of California.
- St.meld. nr. 40 (2002-2003) Nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Oslo: Sosialdepartementet.
- St.meld. 47 (1989-1990) Om gjennomføring av reformen for mennesker med psykisk utviklingshemning. Oslo: Sosialdepartementet.
- Stefansen, K., Gundersen, T., & Bakketeig, E. (2012). *Barnehusevalueringen 2012, Delrapport 2, En undersøkelse blant barn og pårørende, jurister og politifolk, samt ledere og ansatte*. Rapport, vol. 9/2012. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Sullivan, P. M., & Knutson, J. F. (2000). Maltreatment and disabilities: A population- Based Epidemiological Study. *Child Abuse & Neglect*, 24(10), 1257-1273.
- Syrett, K. (2005). Autism -- Lovaas Therapy -- Human Rights -- Canadian and English Approaches: Auton v British Columbia (Attorney General) (2000) 78 BCLR (3d) 55 (Supreme Court of British Columbia); (2003) 220 DLR (4th) 411 (Court of Appeal for British Columbia); [2005] 245 DLR (4th) 1 (Supreme Court of Canada) and T v Special Needs Educational Tribunal and Wiltshire County Council [2002] ELR 704 (Administrative Court). *The Journal of Social Welfare & Family Law*, 27(3-4), 347-354. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/09649060500387230>

- Syse, A. (2002). Tvang og tilsyn i private hjem. *Lov og Rett*, 41(02).
- Syse, A. (2006). Equality and accessibility : a proactive approach to strengthen the legal status and protection against discrimination of persons with disabilities. Stockholm: Stockholm Institute for Scandinavian Law, 2006.
- Syse, A. (2007). Om diskrimineringsvern i et menneskerettsperspektiv : med fokus på diskrimineringsgrunnlaget "nedsatt funksjonsevne". *Nordisk tidsskrift for menneskerettigheter*, 25(2), 119-139.
- Syse, A., Skogheim, D., Straume, B. K., & Universitetet i Oslo Det juridiske, f. (1995). *Rettsikkerhet og livskvalitet for utviklingshemmete : rettigheter, vern og kontroll som rettslige virkemidler*. Ad notam Gyldendal, Oslo.
- Söderström, S., & Tøssebro, J. (2011). *Innfridde mål eller brutte visjoner? : Noen hovedlinjer i utviklingen levekår og tjenester for utviklingshemmede*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning, Mangfold og inkludering.
- Søndena, E. (2009). *Intellectual disabilities in the criminal justice system*. (383 [i.e. 382]), NTNU, [Trondheim].
- Søndena, E., Rasmussen, K., Palmstierna, T., & Nøttestad, J. (2008). The prevalence and nature of intellectual disability in Norwegian prisons. *Journal of Intellectual Disability Research*, 52(12), 1129-1137. doi: 10.1111/j.1365-2788.2008.01072.x
- Tøssebro, J. (1999). Da tidevannet snudde. Perspektiv på utviklingshemning og tjenester for utviklingshemmete under framveksten av dagens politikk: 1960-1975. I: Dalen, M., Rygvold, A.L. & Tangen, R. (red.) *Mangfold og samspill – om minoriteter i familie og samfunn*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tøssebro, J. & Wendelborg, C. (red.), *Oppvekst med funksjonshemming – Familie, livsløp og overganger*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Unesco. (1994). The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education. Salamanca: Unesco.
- United Nations. (2006). Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Adopted on 13 December 2006. New York: United Nations. <http://www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml>.
- Valenca, A. M., Nascimento, I., & Nardi, A. E. (2013). Relationship between sexual offences and mental and developmental disorders: a review. *Revista De Psiquiatria Clinica*, 40(3), 97-104.
- Walter-Brice, A., Cox, R., Priest, H., & Thompson, F. (2012). What do women with learning disabilities say about their experiences of domestic abuse within the context of their intimate partner relationships? *Disability & Society*, 27(4), 503-517. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/09687599.2012.659460>
- Webber, L. S., McVilly, K. R., & Chan, J. (2011). Restrictive Interventions for People with a Disability Exhibiting Challenging Behaviours: Analysis of a Population Database. *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities*, 24(6), 495-507. doi: 10.1111/j.1468-3148.2011.00635.x
- Webber, L. S., McVilly, K. R., Stevenson, E., & Chan, J. (2010). The use of restrictive interventions in Victoria, Australia: Population data for 2007-2008. *Journal of Intellectual & Developmental Disability*, 35(3), 199-206. doi: 10.3109/13668250.2010.489038
- WHO (2002) World report on violence and health. Edited by Etienne G. Krug, Linda L. Dahlberg, James A. Mercy, Anthony B. Zwi and Rafael Lozano. Geneva: World Health Organization.

- Wiesel, I., & Fincher, R. (2009). The Choice Agenda in Disability Housing Provision. *Housing Studies*, 24(5), 611-627. doi: 10.1080/02673030903086790
- Østenstad, B. H. (2006). Grunnverdiar og grunnomgrep i debatten om bruk av tvang mot utviklingshemma og demente. *Nordisk tidsskrift for menneskerettigheter*, 24(4), 343–361. doi: <https://www.idunn.no/file/pdf/33185281/>
- Østenstad, B. H. (2011). Heimelsspørsmål i behandling og omsorg overfor psykisk utviklingshemma og aldersdemente: Rettslege og etiske problemstillingar ved bruk av tvang og inngrep utan gyldig samtykke. Bergen: Fagbokforlaget.
- Østvik, J.E. & Israel, P. (2015). Fra offentlige til private omsorgstjenester? Private omsorgstjenester for mennesker med utviklingshemming, autisme og/eller Asperger syndrom i Oslo og Akershus. *Fontene Forskning*, 8(1), 17-33.