

Helsedirektoratet

Vår ref.:
20/658- 3- INFJ

Deres ref.:

Dato:
02.04.2020

Om tiltak overfor mennesker med utviklingshemming i forbindelse med covid-19

1. Innledning

Likestillings- og diskrimineringsombudet (ombudet) har som mandat å arbeide for likestilling og mot diskriminering på grunnlag av blant annet funksjonsevne. Ombudet har også lovfestet tilsynsansvar for FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

Vi har blitt gjort oppmerksomme på at det som følge av covid-19 er iverksatt ulike tiltak som særlig rammer mennesker med nedsatt funksjonsevne, blant annet besøksforbud og inngangskontroll for personer bosatt i omsorgsboliger eller andre samlokaliserte boliger. Vi tar nå opp situasjonen for personer med utviklingshemming, da vi har fått informasjon om at slik praksis rammer dem i særlig grad. At vi tar opp situasjonen for personer med utviklingshemming, betyr imidlertid ikke at slike tiltak også kan få alvorlige konsekvenser for andre utsatte grupper, for eksempel personer med psykiske lidelser og eldre demente i institusjon.

2. utfordringer

Ombudet ønsker å understreke at vi har stor forståelse for at vi er i en alvorlig og vanskelig situasjon, og at det er nødvendig å iverksette tiltak for å begrense smittespredning. Når det er sagt, er utgangspunktet etter norsk rett at de tiltak som iverksettes overfor befolkningen i forbindelse med en smittespredning, skal være de samme overfor personer med utviklingshemming som for personer uten utviklingshemming.¹

Det er imidlertid, etter vår vurdering, ikke rettslig grunnlag, hverken etter smittevernloven eller helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9, for å innføre

¹ jf. blant annet smittevernlovens kapittel 5 som gir bestemmelser om tvangstiltak overfor personer som er smittet, men som ikke åpner for andre typer tiltak overfor personer med utviklingshemming, covid-19-forskriften, helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9, likestillings- og diskrimineringsloven §§ 6, 7 og 9

generelle besøksforbud og inngangskontroller for friske personer med utviklingshemming som bor i private hjem.

Vi viser også til FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Av CRPD fremgår blant annet at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal ha full og likeverdig rett til å nyte alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter uten noen form for diskriminering, at nedsatt funksjonsevne ikke i noe tilfelle skal rettferdiggjøre frihetsberøvelse, og at ingen person med nedsatt funksjonsevne skal, uansett bosted eller boform, utsettes for vilkårlige eller ulovlige inngrep i sitt privatliv eller sitt hjem.² Tiltak som besøksforbud og inngangskontroll overfor mennesker med utviklingshemming som bor i bofellesskap eller i private boliger, er derfor også problematisk vurdert opp mot de rettigheter personer med nedsatt funksjonsevne har etter CRPD.

Med det som utgangspunkt er vi opptatt av følgende utfordringer:

1. Inngripende praksis i enkelte kommuner

Flere kommuner har, etter det vi har fått opplyst, innført tiltak som besøksforbud og inngangskontroll overfor mennesker med utviklingshemming som bor i bofellesskap eller i private boliger. Blant annet har vi fått informasjon om at Stord, Grimstad og Hadsel kommune har innført slike besøksforbud.³ Selv om vi ikke har fullstendig oversikt over hvor mange kommuner som har iverksatt tiltak, eller over alle grupper som kan være berørt av denne type tvangstiltak, gir vår informasjon om at slik praksis forekommer i enkelte kommuner grunnlag for bekymring. Slike inngripende tiltak kan føre til betydelige lidelser for den enkelte, og vil også kunne være i strid med nasjonal lovgivning og Norges menneskerettsforpliktelser.

2. Uklar veileder

Med utgangspunkt i at det forekommer praksis i enkelte kommuner som innebærer uforholdsmessige byrder for enkelte utviklingshemmede, er vi opptatt av at veilederen fra Helsedirektoratet til kommuner og fylkesmenn om rettsgrunnlag for gjennomføring av karantene, isolasjon mv. i helse- og omsorgstjenesten av 27. mars 2020, burde vært klarere og mer pedagogisk

² CRPD artikkel 1, 5, 14 første ledd bokstav b og 22 første ledd

³ Se henvisning til praksis i ulike kommuner her: <http://www.nfunorge.org/Om-NFU/NFU-bloggen/ber-staten-stoppe-kommunenes-ulovlige-frihetsberovelse/>, <https://www.vol.no/nyheter/hadsel/2020/03/16/Stenger-for-fysiske-bes%C3%B8k-i-omsorgsboliger-og-p%C3%A5-sykehjem-21364932.ece>, <https://www.alver.kommune.no/innhald/korona/viktig-informasjon-fra-helsetenesta/>

utformet. Imidlertid etterlater veilederen etter vårt syn, et uklart og til dels uriktig inntrykk av hjemmelsgrunnlag for tvangsutøvelse i den aktuelle situasjonen vi står overfor.⁴

Veilederen er etter vår oppfatning ikke egnet til å sikre mot rettsstridig tvangsutøvelse. Den ivaretar dermed ikke rettssikkerheten for mennesker med utviklingshemming, og gir heller ikke en effektiv beskyttelse mot ulovlig forskjellsbehandling på grunn av nedsatt funksjonsevne.

3. Nødrett som rettsgrunnlag fremmer ikke rettsikkerhet

For å hindre at personer med utviklingshemming utsetter seg selv eller andre for vesentlig skade, er det ulike bestemmelser, blant annet i helse- og omsorgstjenesteloven (hol.) kapittel 9, som kan åpne for bruk av makt eller tvang. I hol. § 9-5 tredje ledd bokstav a fremgår det blant annet at tvang og makt kan brukes overfor personer med utviklingshemming som skadeavvergende tiltak i nødssituasjoner.

I Helsedirektoratets veileder om rettsgrunnlag for ulike tiltak som iverksettes i forbindelse med covid-19, vises det blant annet til helse- og omsorgstjenesteloven § 9-5 tredje ledd bokstav a som hjemmel, både når det gjelder hygienetiltak, tiltak for sosial distanse, og tiltak i forbindelse med karantene og isolasjon overfor mennesker med utviklingshemming som yter motstand.⁵

Ombudet er bekymret for at henvisningen til hol. § 9-5 tredje ledd bokstav a, etterlater et inntrykk av at pandemien er en nødssituasjon som åpner for at det kan iverksettes generelle tvangstiltak som besøksforbud og inngangskontroll overfor mennesker med utviklingshemming i deres private hjem, for på den måten å oppnå «sosial distanse». Med nødsituasjon i hol. § 9-5 tredje ledd bokstav a, menes imidlertid en «konkret faresituasjon som innebærer at risikoen må ha gitt seg konkrete uttrykk», og der det er «sannsynlig at skaden vil oppstå i den enkelte situasjonen».⁶ Bokstav a-tiltak skal altså alltid undergis individuelle og konkrete vurderinger i hver enkelt sak, før tvangstiltak kan iverksettes.

⁴ Veiledning om rettsgrunnlag (hjemmel) for gjennomføring av karantene, isolasjon mv. i helse- og omsorgstjenesten av 27. mars 2020: <https://www.helsedirektoratet.no/tema/beredskap-og-krisehandtering/koronavirus/anbefalinger-og-beslutninger/>

⁵ Se i veiledning om rettsgrunnlag (hjemmel) for gjennomføring av karantene, isolasjon mv. i helse- og omsorgstjenesten av 27. mars 2020 kapittel IV punkt E2

⁶ Ot.prp. nr. 55 (2002-2003) kapittel 7-11: https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-55-200203/KAPITTEL_7-11

Ombudet mener det er problematisk når et allerede vidtrekkende og uklart «nødrettsgrunnlag», som det helse- og omsorgstjenesteloven § 9-5 tredje ledd bokstav a er, tilsynelatende utvides ytterligere i veilederen fra Helsedirektoratet. En slik utvidet tolkning av hva som kan regnes som en nødsituasjon, vil reise spørsmål om ulovlig forskjellsbehandling av personer med utviklingshemming, i strid med likestillings- og diskrimineringsloven. Det er videre problematisk at veilederen ikke klargjør at bokstav a-tiltak alltid skal undergis individuelle og konkrete vurderinger, før tvangstiltak kan iverksettes.

3. Ombudets anbefaling

Likestillings- og diskrimineringsombudet anmoder Helsedirektoratet om å informere kommunene om at hverken helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9, herunder hol. § 9-5 tredje ledd bokstav a, eller smittevernloven, gir hjemmel til å innføre generelle tvangstiltak som besøksforbud og inngangskontroll overfor mennesker med utviklingshemming som bor i bofelleskap eller i samlokaliserte boliger.

Videre anmoder vi om at veilederen endres slik at det fremgår klart at dersom det er nødvendig å iverksette tvangstiltak i forbindelse med covid-19, må dette gjennomføres etter individuelle og konkrete vurderinger i hver enkelt situasjon, i tråd med gjeldende rett.

Til sist oppfordrer vi Helsedirektoratet til på en klar og pedagogisk måte å understreke at framfor å iverksette tvangstiltak, bør kommunene fokusere på andre tiltak for å hindre smittespredning, som for eksempel oppfordringer om å redusere besøk, økt bruk av elektroniske kommunikasjonshjelpemidler, hygienetiltak som økt bruk av beskyttelsesutstyr eller utvikling av smittevernsrutiner ved besøk, med videre.

Vennlig hilsen

Hanne Bjurstrøm
likestillings- og diskrimineringsombud

Ingeborg Aa. Fjeldstad
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent, og gyldig uten signatur.