



# Funksjonshemmedes ytringsfrihet

Åtte utfordringer



# Innhold

Sammendrag	3
Innledning	6
Bakgrunn og formål.....	6
Rapportens oppbygning .....	6
Begrepsbruk: Hvordan omtale funksjonshemmede? .....	7
<b>Del 1: Ytringsfrihet og funksjonshemmedes rettigheter</b>	<b>8</b>
Hva er ytringsfrihet? .....	8
FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) .....	12
<b>Del 2: Åtte utfordringer for funksjonshemmedes ytringsfrihet</b>	<b>15</b>
1. Manglende tilgang på informasjon.....	15
2. Mangelfull fysisk tilgang til ytringsarenaer .....	24
3. Hets, trakassering og hatefulle ytringer .....	30
4. Selvsensur og frykt for represalier .....	38
5. Barrierer mot deltakelse i det politiske og offentlige liv .....	42
6. Utilstrekkelig personlig assistanse.....	47
7. Usynliggjøring og stigmatiserende medierepresentasjon.....	50
8. Negative holdninger mot funksjonshemmede .....	55
<b>Del 3: NIMs anbefalinger</b>	<b>59</b>
Litteraturliste	62
Vedlegg	69
Metodebruk for undersøkelsen .....	69

# Sammendrag

## Denne rapporten handler om utfordringer knyttet til funksjonshemmedes ytringsfrihet.

Funksjonshemmede har, som alle andre, ytrings- og informasjonsfrihet etter Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. I tillegg har de et viktig menneskerettslig vern i FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Konvensjonen er ratifisert av Norge, og er derfor rettslig bindende for Norge. CRPD inneholder bestemmelser om ytringsfrihet og tilgang på informasjon. Konvensjonen gir også blant annet rett til å ta del i det politiske og offentlige liv, rett til å leve frie og selvstendige liv og til å være en del av samfunnet. I tillegg til å være selvstendige rettigheter, er disse bestemmelsene også viktige for ytringsfriheten til funksjonshemmede.

Beskyttelsen av ytringsfriheten oppfattes ofte som en beskyttelse mot inngrep i ytringsfriheten. Denne beskyttelsen omtales som en negativ plikt. Men myndighetenes forpliktelser strekker seg lengre enn dette, de har også positive plikter til å fremme ytringsfrihet. Etter Grunnloven § 100 skal staten legge til rette for en åpen og opplyst samtale. CRPD artikkel 21 gir regler om funksjonshemmedes ytringsfrihet. Flere andre av bestemmelsene i CRPD er også på mange måter et utslag av en slik positiv plikt til å fremme deltakelse og ytringsfrihet, basert på et grunnleggende likhetsprinsipp. Alle mennesker skal reelt ha den samme ytringsfriheten, og staten har et ansvar for å legge til rette for dette. Denne innfallsvinkelen vil man også finne igjen i denne rapporten.

I rapporten presenteres funn fra en undersøkelse om funksjonshemmedes ytringsfrihet, som NIM gjennomførte i 2021. Gjennom dybdeintervjuer søkte vi å få kunnskap om hvilke utfordringer gruppen møter når de ønsker å tilegne seg informasjon og å ytre seg. Undersøkelsen baserer seg på tidligere forskning og det menneskerettslige

rammeverket etter Grunnloven, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og CRPD. I rapporten har NIM valgt å presentere funnene i form av *åtte utfordringer* for funksjonshemmedes ytringsfrihet:

**Den første utfordringen** er manglende tilgang til informasjon. Tilgjengelig informasjon er en forutsetning for å kunne benytte seg av ytringsfriheten. CRPD artikkel 9 og 21 forplikter myndighetene til å sikre funksjonshemmede samme tilgang på informasjon som andre har. I norsk lovgivning er forpliktelsen operasjonalisert særlig i likestillings- og diskrimineringsloven. NIMs funn viser at mange informanter opplever utfordringer med å få tilgang til informasjon. For eksempel opplever de med synsnedsettelse, hørselsnedsettelse og dysleksi digitale barrierer som manglende universell utforming av nettsider, lesere, apper, podkaster og lignende. De peker på at manglende tilgjengelighet, manglende universell utforming og mangelfull individuell tilrettelegging gjør at de får mindre informasjon enn andre.

**Den andre utfordringen** er mangelfull fysisk tilgang til ytringsarenaer. CRPD artikkel 9 og 19 stiller krav til fysisk tilgjengelighet, og gir rett til å leve et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet. I norsk rett reguleres også dette i hovedsak av likestillings- og diskrimineringsloven. Undersøkelsen viser at manglende universell utforming og manglende individuell tilrettelegging av ytringsarenaer, for eksempel debatter, kulturarrangementer og lignende, gjør at flere av informantene ikke har mulighet til å delta. Lite universell utforming av lokaler, manglende tilgang på teleslynge eller tolketjenester, og manglende anledning til å ta med seg assistenter bidrar til dette. Også kollektivtransport ble løftet fram som en utfordring. Flere informanter fortalte at de

møter utfordringer med å komme seg til og fra arrangementer.

**Den tredje utfordringen** er hets, trakassering og hatefulle ytringer. Hatefulle ytringer på grunn av funksjonsnedsettelse er forbudt etter straffeloven § 185, mens trakassering er forbudt etter likestillings- og diskrimineringsloven. Særlig de yngre informantene i undersøkelsen oppgir at de har opplevd hets og trakassering, særlig på nett. Dette gjør at flere vegrer seg for å ta del i det offentlige ordskiftet, og på annen måte benytte seg av ytringsfriheten sin.

**Den fjerde utfordringen** er selvsensur og frykt for represalier. Grunnloven og EMK verner også forhold som gir en *nedkjølende effekt* på folks ytringer. Flere av informantene lar være å fremme kritikk eller å klage på vedtak eller lignende i frykt for å miste tjenester de er avhengige av, og flere opplever det som krevende å stå i klageprosesser. Mange frykter å bli oppfattet som vanskelige, og de opplever at det er vanlig å bli møtt med utestenging eller diskriminering, og lar derfor være å ytre kritikk.

**Den femte utfordringen** er barrierer mot deltakelse i det politiske og offentlige liv, inkludert deltakelse i valg. Dette er en rettighet som følger av CRPD artikkel 29. Flere informanter peker på at manglende universell utforming også her utgjør en barriere for deltagelse. De peker også på at funksjonshemmedes medvirkningsorganer som kommunale råd blir inkludert for sent i politiske prosesser, og at det er begrenset hvilke saker de får behandle. Likevel tyder noen tall på at funksjonshemmede er like, og til dels mer, politisk aktive sammenlignet med majoritetsbefolkningen i enkelte sammenhenger, selv om de er underrepresentert i folkevalgte organer.

**Den sjette utfordringen** er utilstrekkelig personlig assistanse til å kunne leve fritt og til å være en del av samfunnet etter CRPD artikkel 19. Ifølge undersøkelsen opplever mange funksjonshemmede barrierer mot deltakelse i politikken, og fra å kunne delta aktivt i

samfunnet ellers. Flere av informantene er avhengige av brukerstyrt personlig assistanse (BPA), og de peker på manglende BPA-timer som en årsak til denne manglende tilgangen. Det legger en begrensning på hvor aktive de kan være, blant annet i politikken, frivillig arbeid og i det offentlige ordskiftet.

**Den syvende utfordringen** er usynliggjøring og stigmatiserende medierepresentasjon. Informantene peker på at funksjonshemmede ofte blir usynliggjort i media, og at man møter barrierer når man prøver å fremme sakene funksjonshemmede ønsker å sette på dagsordenen. Det finnes ingen bestemmelser i CRPD som direkte gjelder synlighet i media, men det følger av CRPD artikkel 8 at myndighetene er forpliktet til å treffe tiltak for å øke bevisstgjøringen i samfunnet om funksjonshemmede, og å fremme respekt for rettighetene og verdigheten deres, blant annet gjennom media.

**Den åttende utfordringen** er negative holdninger mot funksjonshemmede – som i seg selv kan bidra til å svekke ytringsfriheten deres. Flere informanter forteller om nedsettende holdninger, fordommer og umyndiggjøring, og at man ikke ble tatt på alvor. Dette gjør det vanskeligere å ytre seg og å bli hørt.

Rapporten konkluderer med at det finnes utfordringer og barrierer for funksjonshemmedes ytringsfrihet i Norge. Disse blir større når man ser dem i sammenheng. Funnene i NIMs undersøkelse underbygger kritikk som har vært fremmet av funksjonshemmedes sivilsamfunnsorganisasjoner over tid. Den viser også at manglende etterlevelse av andre rettigheter enn ytringsfriheten – særlig i CRPD – også påvirker funksjonshemmedes ytringsfrihet negativt.

NIM retter på bakgrunn av det som har kommet fram i denne rapporten noen anbefalinger for videre arbeid.

Menneskerettigheter forplikter i utgangspunktet stater. På dette området er det imidlertid en rekke andre aktører som også har sentrale roller i å bidra til å sikre reell ivaretagelse av funksjonshemmedes ytrings- og

informasjonsfrihet. I denne rapporten fremmer NIM derfor anbefalinger til både myndighetsaktører, politiske partier, media og kulturinstitusjoner. NIMs anbefalinger finnes i del 3 av denne rapporten.

# Innledning

## Bakgrunn og formål

Ytringsfriheten er en menneskerettighet. Den er en forutsetning for å kunne bidra til samfunnets sannhetssøken, for å være en demokratisk borger og for individets frie meningsdannelse.

Beskyttelsen av ytringsfriheten oppfattes ofte som en beskyttelse mot inngrep i ytringsfriheten. Denne beskyttelsen omtales som en negativ plikt. Men myndighetenes forpliktelser strekker seg lengre enn dette, de har også positive plikter til å fremme ytringsfrihet. Etter Grunnloven § 100 skal staten legge til rette for en åpen og opplyst samtale. Flere av bestemmelsene i CRPD er på mange måter et utslag av en slik positiv plikt til å fremme ytringsfriheten, basert på et grunnleggende likhetsprinsipp. Alle mennesker skal reelt ha den samme ytringsfriheten, og staten har et ansvar for å legge til rette for det. Rekkevidden av disse forpliktelsene er av en litt annen rettslig karakter. Mange funksjonshemmede møter imidlertid flere barrierer for deltakelse i det offentlige ordskiftet som majoritetsbefolkningen ikke møter. Formålet med rapporten er å kartlegge disse og knytte dem an mot de positive forpliktelsene som statene har på dette feltet.

Funksjonshemmede er Norges største minoritet. Det anslås at mellom 15 og 20 prosent av den norske befolkningen har en eller flere funksjonsnedsettelse.<sup>1</sup> Ytringsfriheten til denne gruppen er et tema som flere av funksjonshemmedes sivilsamfunnsorganisasjoner har vært opptatt

av over lang tid,<sup>2</sup> men temaet har fått lite offentlig oppmerksomhet.

Med denne rapporten ønsker NIM å løfte fram de ytringsfrihetsutfordringene funksjonshemmede har. I tillegg vil NIM skape bevissthet om betydningen av Norges menneskerettslige forpliktelser på dette området.

## Rapportens oppbygning

Rapporten er tredelt.

**Del 1** inneholder en gjennomgang av ytringsfrihetens rettslige forankring og flere av bestemmelsene i FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

**Del 1** utgjør rapportens hoveddel og er inndelt i åtte kapitler. Hvert kapittel skildrer en utfordring for ytringsfriheten til funksjonshemmede. Utfordringene kobles til menneskerettslige og andre rettslige rammer, tidligere forskning og statistikk, funnene fra NIMs undersøkelse og NIMs vurderinger av hvor skoen trykker.

**Del 3** inneholder NIMs anbefalinger. Disse er rettet mot myndighetsaktører, media, organisasjoner og kulturinstitusjoner.

Rapporten gir ikke en uttømmende gjennomgang av problemstillinger knyttet til funksjonshemmedes ytringsfrihet, men et overblikk.

---

\* Denne rapporten er skrevet av NIMs rådgivere Vilde Tennfjord, Helle Sanden og Mina Haugen. Praktikant Kine Marie Michelet, masterstudent ved Universitetet i Oslo, har bistått i arbeidet med den kvalitative undersøkelsen. Tusen takk til alle informantene som har bidratt til undersøkelsen.

<sup>1</sup> Se bl.a. [Bufdir: Antall med nedsatt funksjonsevne](#) for ulike anslag, samt ulike metoder for å estimere antall.

<sup>2</sup> Dette kom bl.a. opp under [Ytringsfrihetskomisjonens innspillmøte om ytringsfrihet og nedsatt funksjonsevne](#), 25.09.2020. Se også sivilt samfunns alternative rapport til FNs komité for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD-komiteen) fra 2019, s. 31. [Rapporten er tilgjengelig her.](#)

## Begrepsbruk: Hvordan omtale funksjonshemmede?

Det finnes mange begreper som brukes om funksjonsnedsettelse, med noe ulikt innhold og innfallsvinkel. CRPD artikkel 1 inneholder følgende definisjon:

Mennesker med nedsatt funksjonsevne er blant annet mennesker med langvarig fysisk, mental, intellektuell eller sensorisk funksjonsnedsettelse som i møte med ulike barrierer kan hindre dem i å delta fullt ut og på en effektiv måte i samfunnet, på lik linje med andre.

Også Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har utviklet noen definisjoner: Begrepet *funksjonsnedsettelse* viser til variasjoner i kroppsdeler eller i kroppens psykologiske, fysiologiske eller biologiske funksjoner.<sup>3</sup> Funksjonsnedsettelse er et bredt begrep som favner til dels svært ulike variasjoner og kan være alt fra allergi og kronisk sykdom til lese- og skrivevansker, nedsatt syn eller hørsel, redusert bevegelsesevne, utviklingshemming eller psykisk lidelse. Begrepet funksjonsnedsettelse er synonymt med nedsatt funksjonsevne.<sup>4</sup>

En funksjonshemming oppstår ifølge Bufdir når det er et gap mellom en persons forutsetninger og omgivelsenes utforming eller krav til funksjon. Dette er gjerne det som kalles den relasjonelle forståelsen av funksjonshemming. Det er med andre ord først i møte med ulike barrierer i samfunnet at en person med funksjonsnedsettelse blir funksjonshemmet.

De senere årene har også begrepet *funksjonsvariasjon* blitt brukt stadig mer i Norge. Begrepet kan brukes for å beskrive «den fysiske, psykiske eller kognitive variasjonen som finnes hos alle mennesker, uten å vurdere den som nedsatt, fullkommen, frisk eller syk», ifølge Bufdir. Funksjonsvariasjon er med andre

ord noe alle mennesker har. Begrepet skiller seg dermed fra de andre begrepene som omtales her, og som beskriver en bestemt gruppe av mennesker.

I denne rapporten benyttes begrepene funksjonshemming og funksjonshemmede mest, siden disse begrepene tar inn den relasjonelle forståelsen som retter oppmerksomheten mot misforholdet mellom individets forutsetninger og samfunnets utforming og krav. Ettersom at denne rapporten tar for seg samfunnsskapt barrierer for ytringsfriheten er disse begrepene betegnende. De fleste sivilsamfunnsorganisasjonene i Norge som representerer funksjonshemmede benytter også disse begrepene.<sup>5</sup>

Der det kun vises til individuelle forutsetninger, brukes funksjonsnedsettelse. I tillegg benyttes funksjonsnedsettelse og nedsatt funksjonsevne der det vises til lovverk hvor disse begrepene blir brukt. Begrepet funksjonsvariasjon er også tidvis brukt i undersøkelsen, i tråd med hvordan noen informanter selv ønsker å bli omtalt.

<sup>3</sup> Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). «Hva er funksjonsnedsettelse?», 2021.

<sup>4</sup> Marit Fjellhaug Nylund, «Funksjonshemmet?» *Tidsskrift for Den norske legeforening* 129, nr. 15 (2009).

<sup>5</sup> Se bl.a. [Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon \(FFO\), Definisjon av funksjonshemming og begrepsbruk, utdypningsnotat.](#)

# Del 1: Ytringsfrihet og funksjonshemmedes rettigheter

## Hva er ytringsfrihet?

Med ytringsfrihet menes både retten til å uttrykke seg gjennom ord eller handling eller å velge å la være, og retten til å få informasjon ved å motta andres ytringer.<sup>6</sup> Retten til selv å ytre seg kalles ofte for en *meddelelsesfrihet*, og retten til å motta ytringer en *informasjonsfrihet*.<sup>7</sup> Ytringsfriheten er teknologinøytral. Den gjelder uavhengig om man ytrer seg i sosiale medier, i avisen, på radio eller på gata. Ytringsfriheten verner både formen på ytringen og dens innhold.

Ytringsfriheten er beskyttet av både av Grunnloven § 100 og flere internasjonale konvensjoner, herunder Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19. CRPD artikkel 21 sikrer ytrings- og meningsfrihet og tilgang til informasjon for funksjonshemmede. Men CRPD har også flere bestemmelser av betydning for ytringsfriheten til funksjonshemmede. Formålet med denne konvensjonen er å fremme, verne om og sikre at personer med funksjonsnedsettelse har full og likeverdig rett til å få oppfylt alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter, og å fremme respekten for deres iboende verdighet.<sup>8</sup>

Siden ytringsfriheten er en menneskerettighet, må den respekteres og sikres av statens myndigheter, jf. Grunnloven § 92. Statens myndigheter er Stortinget, regjeringen og domstolene,<sup>9</sup> samt kommuner og

## Artikkel 21 Ytringsfrihet og meningsfrihet, og tilgang til informasjon

Partene skal treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne kan utøve retten til ytringsfrihet og meningsfrihet, herunder frihet til å søke, motta og meddele opplysninger og tanker av alle slag, på lik linje med andre, og ved alle former for kommunikasjon etter eget valg, som definert i artikkel 2 i denne konvensjon, inkludert ved:

- a. å sørge for at informasjon som er beregnet på allmennheten, gis til mennesker med nedsatt funksjonsevne i tilgjengelige formater og ved hjelp av teknologi tilpasset ulike former for nedsatt funksjonsevne, i rett tid og uten ekstra kostnader,
- b. å godta og legge til rette for at mennesker med nedsatt funksjonsevne i samhandling med det offentlige kan bruke tegnspråk, punktskrift, alternativ og supplerende kommunikasjon, og alle andre tilgjengelige kommunikasjonsformer, -midler og -formater etter eget valg,
- c. å oppfordre private virksomheter som yter tjenester til allmennheten, herunder via Internett, om å gi informasjon og yte tjenester i formater som er tilgjengelige og brukbare for mennesker med nedsatt funksjonsevne,
- d. å oppmuntre mediene, herunder leverandører av informasjon via Internett, til å gjøre sine tjenester tilgjengelige for mennesker med nedsatt funksjonsevne,
- e. å anerkjenne og fremme bruken av tegnspråk

<sup>6</sup> Se Grl. § 100 andre ledd, jf. første ledd og EMK art. 10 nr. 1.

<sup>7</sup> Om terminologien, se særlig Kyrre Eggen, *Ytringsfrihet* (Oslo: Cappelen Damm Akademisk, 2002).

<sup>8</sup> Jf. CRPD art. 1. Norge ratifiserte CPRD 3. juni 2013. Konvensjonen er per i dag ikke gjennomført i norsk rett, men Norge er folkerettslig forpliktet til å følge konvensjonen.

<sup>9</sup> Se f.eks. HR-2016-2554-P (Holship) avsn. 70, hvor Høyesterett uttalte at bestemmelsen må «forstås som et pålegg til domstolene og andre myndigheter om å håndheve menneskerettighetene på det nivå de er gjennomført i norsk rett». Se også HR-2018-456-P avsn. 93.



fylkeskommuner.<sup>10</sup> Også private aktører som opptrer på vegne av det offentlige har en plikt til å etterleve menneskerettighetene.

Myndighetene må unnlate å gripe inn i folks ytringsfrihet, og de må også sikre at ytringsfriheten ivaretas. Myndighetene kan holdes ansvarlig av domstoler om dette ikke skjer.

Myndighetene skal også legge forholdene til rette for en «åpen og opplyst offentlig samtale». Dette «infrastrukturkravet» følger av Grunnloven § 100 sjetten ledd. Det innebærer at staten skal legge til rette for at individer og grupper får reell mulighet til å benytte seg av sin ytringsfrihet. Infrastrukturkravet knytter seg først og fremst til de institusjonelle forutsetningene for folks faktiske ytringsmuligheter. Kravet kan ha betydning for tolkning av andre deler av Grunnloven § 100, men er ikke ment å kunne påberopes av den enkelte.<sup>11</sup> Det vil si at enkeltpersoner ikke kan gå til en domstol for å få prøvd om myndighetene har brutt sine forpliktelser etter infrastrukturkravet.<sup>12</sup>

## Ytringsfrihetens begrunnelser

Grunnloven § 100 inneholder tre hovedbegrunnelser for ytringsfriheten:

1. sannhetssøken
2. demokrati
3. individets frie meningsdannelse<sup>13</sup>

De første to begrunnelsene for ytringsfriheten er tuftet på fellesskapets behov. Gjennom fri meningsutveksling kan vi best nærme oss sannheten og oppnå bedre innsikt. Ytringsfriheten er også nødvendig for at vi skal kunne ta informerte valg, stille spørsmål til myndighetene og om samfunnet rundt oss, og ha et velfungerende demokrati. Ytringsfriheten er også nødvendig for den enkeltes personlige utvikling. Gjennom å si hva man mener, ta til seg andres tanker og å bli utfordret på egne synspunkter, kan man utvikle seg som menneske. Den tredje begrunnelsen beskytter i større grad den enkeltes rett til å ytre seg og la seg informere, uavhengig av om ytringene bidrar til et samfunnsmessig mål.

Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har i sin praksis konsekvent fremhevet ytringsfrihetens grunnleggende betydning for både samfunnet og individet.<sup>14</sup> Domstolen har gjentatte ganger uttalt at ytringsfriheten ikke bare omfatter ideer og informasjon som tas godt imot, men også ytringer som «sjokkerer, fornærmer og forstyrrer staten eller en del av befolkningen».<sup>15</sup> Ifølge domstolen har ytringer av allmenn interesse, og især politiske ytringer, et særlig vern.<sup>16</sup>

---

<sup>10</sup> Dette følger av en systembetragtning. Se nærmere om kommuners menneskerettighetsansvar i NIMs rapport *Kommuner og menneskerettigheter* (2021), kap. 3. [Rapporten er tilgjengelig på NIMs nettsider.](#)

<sup>11</sup> NOU 1999: 27 s. 249 og St.meld. nr. 26 (2003-2004) s. 148 og Innst. S. nr. 270 (2003-2004) kap. 7.1.

<sup>12</sup> Den positive plikten følger også som en del av EMK (selv om det ikke fremgår like eksplisitt av ordlyden), se f.eks. EMDs dom i *Appleby m.fl. mot Storbritannia* (44306/98) avsn. 39-40. Det samme gjelder SP.

<sup>13</sup> Se GrL. § 100 andre ledd.

<sup>14</sup> Se f.eks. *Handyside mot Storbritannia* (5493/72) avsn. 49 der EMD uttaler at «freedom of expression constitutes one of the essential foundations of [democratic] society, one of the basic conditions for its progress and for the development of every man».

<sup>15</sup> *Handyside mot Storbritannia*, avsn. 49.

<sup>16</sup> *Lingens mot Østerrike* (9815/82) avsn. 42. Se også storkammerdommen *Selahattin Demirtaş mot Tyrkia* (Nr. 2) (14305/17) avsn. 382–383.

Grunnloven gir også «frimodige ytringer om statsstyrelsen eller en hvilken som helst annen gjenstand» et særlig vern.<sup>17</sup> I tillegg til klart politiske ytringer, omfatter dette også omtale av andre fenomener som har offentlig interesse, slik som religion, kultur og sosiale spørsmål.<sup>18</sup> Slike ytringer sies ofte å ligge i ytringsfrihetens kjerne.<sup>19</sup>

Motsatt gjør ytringsfrihetens begrunnelse seg i liten grad gjeldende for rent sjikanøse, nedvurderende personangrep som rettes mot noen, for eksempel på grunn av deres funksjonsnedsettelse.<sup>20</sup> Derfor skal det mindre til for at myndighetene kan gripe inn i slike ytringer og i noen tilfeller har de ikke et vern overhodet.

EMD har også anerkjent at internett har blitt et av de sentrale verktøyene for at enhver kan motta og uttrykke informasjon, og et essensielt verktøy for deltakelse i aktiviteter og diskusjoner om politiske saker. Internett spiller en viktig rolle i å gi borgerne tilgang til nyheter og tilgang til informasjon.<sup>21</sup>

Ytringsfriheten er også en forutsetning for andre menneskerettigheter, for eksempel retten til å demonstrere og retten til å stemme gjennom frie og hemmelige valg. FNs menneskerettighetskomité har uttalt at ytringsfriheten er en nødvendig betingelse for realisering av prinsippene om transparens og etterrettelighet, som er avgjørende for å fremme og beskytte menneskerettighetene.<sup>22</sup> Komiteen har også uttalt at fri og usensurert

presse er essensielt i et samfunn for å sikre ytringsfriheten og andre menneskerettigheter. Tilsvarende har publikum også, ifølge komiteen, en rett til å motta informasjon, ikke minst via mediene.

### *Ytringsfrihetens begrensninger*

Som de fleste andre menneskerettigheter er ikke ytringsfriheten absolutt, og kan begrenses på nærmere vilkår.<sup>23</sup> Dette følger av Grunnloven § 100 andre og tredje ledd, EMK artikkel 10 nr. 2 og SP artikkel 19 nr. 3. Etter alle bestemmelsene må man først vurdere om det foreligger et *inngrep* i friheten. Hvis det foreligger et inngrep, må dette være begrunnet på en måte som oppfyller bestemmelsenes strenge vilkår. Hvis ikke, vil inngrepet være et *brudd* på ytringsfriheten.

Blant de klareste inngrep er forhåndssensur, at staten pålegger den som har ytret seg å betale erstatning, eller at man blir straffet eller mister jobben for å ha ytret seg om noe.<sup>24</sup>

Vilkårene for at slike inngrep er tillatelige, og ikke brudd, varierer noe mellom Grunnloven, EMK og SP. De kan sammenfattes som en vurdering av om inngrepet har tilstrekkelig rettslig grunnlag (en hjemmel), at det er nødvendig for å ivareta et tungtveiende hensyn eller andre menneskerettigheter, og at det er forholdsmessig. I vurderingen av om et inngrep i ytringsfriheten er forholdsmessig må det gjøres en helhetlig vurdering, der

<sup>17</sup> Jf. Grl. § 100 tredje ledd.

<sup>18</sup> NOU 1999: 27 pkt. 10.3.4. s. 244–245. Se også Dok.12: 15 (2011–2012) Grunnlovsforslag 15, s. 1, og Innst. 185 S (2013–2014) Sak nr. 6 (13.05.2014) s. 2. Se også Rt. 2007 s. 404 avsn. 90–92.

<sup>19</sup> Se NOU 1999: 27 s. 244–245.

<sup>20</sup> Se HR-2020-2133-A avsn. 41. Høyesterett synes her å legge seg på samme linje som EMD i avveiningen mellom ytringsfrihet og diskrimineringsvern, slik dette er tolket i EMDs praksis om forholdet mellom art. 10 og 17. Se f.eks. *M'bala M'bala mot Frankrike* (25239/13) avsn. 33 sammenholdt med 41–42, som gjaldt antisemittiske ytringer fremført av en komiker, der EMD kom til at ytringene ikke nøytt beskyttelse etter art. 10 på grunn av art. 17 om misbruk av rettigheter.

<sup>21</sup> *Cengiz m.fl. mot Tyrkia* (48226/10 og 14027/11) avsn. 49 og 52.

<sup>22</sup> Se FNs menneskerettighetskomité's generelle kommentar nr. 34 om ytrings- og meningsfrihet (CCPR/C/GC/34) pkt. 3.

<sup>23</sup> Se f.eks. EMK art. 8, 9 og 11.

<sup>24</sup> Det kan også forekomme tvilstilfeller hvor det ikke er like åpenbart at det er tale om et inngrep i ytringsfriheten. Til illustrasjon, se f.eks. *Mikkelsen og Christensen mot Danmark* (22918/08) hvor EMD fant at to danske journalisters kjøp av åtte krysantembomber som en del av innhenting av bakgrunnsinformasjon for et TV-program om tilgjengelig ulovlig fyrverkeri, var omfattet av art. 10.

ytringsfrihetens generelle begrunnelser må tas i betraktning.

Som nevnt, er det en høyere terskel for å gripe inn i «frimodige ytringer om statsstyret og hvilken som helst annen gjenstand». <sup>25</sup> For å begrense slike ytringer kreves klart definerte grenser, der særlig tungtveiende hensyn gjør begrensninger forsvarlige holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelser. Disse vilkårene er ikke bare ment å sette rammer for begrensninger med grunnlag i statens lovgivningsmyndighet, men også å omfatte begrensninger i form av samtykke eller privat selvbestemmelse. <sup>26</sup> Også ytringsbegrensninger som skjer gjennom avtaler må oppfylle vilkårene for inngrep. Det samme gjelder instruks knyttet til arbeidsforhold, organisasjonslivet, utdanningsinstitusjoner og andre mellommenneskelige forhold der et over- og underordningsforhold kan begrunne privat regulering. <sup>27</sup>

### *Ytringsfrihet som diskrimineringsvern*

Ytringsfriheten kan brukes som minoritetsvern ved at man gjennom ytringer kan ta til motmæle mot diskriminerende ytringer, praksis eller handlinger. <sup>28</sup> Ytringsfriheten er også minoritetsvern i den forstand at den beskytter minoriteters rett til å ytre seg.

Vernet mot diskriminering befinner seg i et krysningpunkt mellom flere prinsipper. Minoriteter som utsettes for diskriminering, må ha adgang til ytringsfrihet for å fremme sine interesser. Samtidig er ikke en slik rett alene alltid tilstrekkelig, og andre tiltak mot diskriminerende ytringer, praksis eller handlinger kan være nødvendig.

Menneskerettslig kan statene derfor etter omstendighetene ha plikt til å reagere på for eksempel grovt hatefulle ytringer mot minoritetsgrupper, herunder

funksjonshemmede. Terskelen for å bruke straff som slikt virkemiddel, er imidlertid nokså høy.

Samtidig innebærer diskrimineringsvernet plikter for myndighetene. Myndighetene skal selv avstå fra diskriminering, tilrettelegge for en offentlig samtale, og treffe tiltak for at borgere ikke opptrer diskriminerende overfor hverandre. Menneskerettighetene bygger på det grunnsyn at alle mennesker er født frie og med samme menneskeverd. Likheter og ikke-diskriminering er derfor helt sentrale menneskerettslige prinsipper.

---

<sup>25</sup> Jf. GrL. § 100 tredje ledd.

<sup>26</sup> Se NOU 1999:27 s. 245. Bestemmelsens ordlyd og systematikk taler også for dette.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Se bl.a. NOU 1999:27 s. 151.

## **FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)**

CRPD inneholder flere bestemmelser som bidrar til å sikre reell yringsfrihet for personer med funksjonsnedsettelse.

CRPD forplikter medlemsstatene til å sikre og fremme full gjennomføring av alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter for alle personer med funksjonsnedsettelse, uten noen form for diskriminering.<sup>29</sup> Som del av denne plikten skal staten treffe alle lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak som er hensiktsmessige for å virkeliggjøre rettighetene nedfelt i konvensjonen.

Norge ratifiserte CRPD i 2013 uten reservasjoner. I forkant av ratifikasjonen ble det lagt til grunn at norsk rett i hovedsak samsvarte med konvensjonen, men noen lovendringer ble gjennomført.<sup>30</sup> Blant annet måtte ny vergemålslov tre i kraft før Norge kunne ratifisere CRPD.<sup>31</sup> Konvensjonen er ikke inkorporert i norsk rett, altså innlemmet i det norske lovverket, men den er i sin helhet folkerettslig bindende for Norge.<sup>32</sup> I norsk rett gjelder et *presumpsjonsprinsipp* som innebærer at norsk rett, så langt det er mulig, skal tolkes i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser, herunder CRPD.<sup>33</sup>

CRPD forplikter statene til å iverksette tiltak så langt det er mulig med de ressursene de har til rådighet for å sikre økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.<sup>34</sup> Det betyr at de må foreta

### **CRPD-KOMITEEN**

- Komiteen er ansvarlig for å overvåke gjennomføringen av CRPD.
- Komiteen avgir generelle tolkningsuttalelser om konvensjonsrettighetene gjennom generelle kommentarer og retningslinjer, og den avgir konkluderende merknader til statenes rapporter om hvordan de etterlever konvensjonen.
- I tillegg avgjør komiteen enkeltsaker fra stater som har sluttet seg til tilleggsprotokollen som gir adgang til å bringe inn individklager for CRPD-komiteen. Norge har ikke sluttet seg til ordningen med individklager.
- Komiteens uttalelser, merknader og avgjørelser er ikke rettslig bindende, men har likevel rettskildemessig betydning. F.eks. har Høyesterett uttalt at uttalelser fra FNs menneskerettighetskomité og FNs barnekomité må tillegges betydelig vekt.
- Høyesterett har ikke eksplisitt tatt stilling til den rettskildemessige vekten av uttalelser fra CRPD-komiteen.

en gradvis realisering av denne typen rettigheter. Konvensjonen inneholder ikke en tilsvarende bestemmelse knyttet til sivile og politiske rettigheter,<sup>35</sup> som yringsfriheten. Spørsmålet om innholdet i statens forpliktelser knyttet til realiseringen av yringsfriheten til funksjonshemmede må vurderes ut fra en tolkning av konvensjonens bestemmelser i tråd med folkerettslige regler om traktatolking.<sup>36</sup>

<sup>29</sup> CRPD art. 4 nr. 1.

<sup>30</sup> Se Prop. 106 S (2011–2012) kap. 5.

<sup>31</sup> Se Ot.prp. nr. 110 (2008–2009).

<sup>32</sup> I forbindelse med ratifikasjonen avga Norge tolkningserklæringer om tre enkeltbestemmelser i CRPD, nærmere bestemt art. 12, 14 og 25. Tolkningserklæringene ble avgitt med sikte på å understreke at Norge forstår konvensjonen slik at norsk lov er i samsvar med konvensjonsforpliktelsene. Erklæringene er med andre ord ikke reservasjoner, som nettopp tar sikte på å ta forbehold om deler av konvensjonen som ikke er i samsvar med nasjonal rett. Tolkningserklæringene er tilgjengelige [her](#).

<sup>33</sup> Se til illustrasjon HR-2016-2591-A avsn. 48 og mindretallsvotumet i HR-2020-1167-A avsn. 88.

<sup>34</sup> CRPD art. 4 nr. 2.

<sup>35</sup> Etter CRPD henger de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene og de sivile og politiske rettighetene tett sammen både gjennom CRPDs struktur og innenfor enkelte artikler. Det er derfor neppe mulig i et hvert tilfelle å trekke noe klart skille mellom økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, og sivile og politiske, se Ilias Bantekas m.fl. *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities – A Commentary*, (Oxford: Oxford University Press, 2018) s. 131 flg.

<sup>36</sup> Reglene om traktatstolking kommer til uttrykk gjennom Wienkonvensjonen om traktatretten, art. 31–32.

Den sentrale bestemmelsen om funksjonshemmedes ytringsfrihet, artikkel 21, inneholder en rekke pålegg for statene om å treffe konkrete tiltak for å sikre at funksjonshemmede har reell ytrings- og informasjonsfrihet. Artikkel 21 er mer detaljert i angivelsen av statens plikter til å tilrettelegge for ytringsfrihet enn bestemmelsene som følger av de øvrige konvensjonene, ettersom den bygger på et fundament om at funksjonshemmede møter andre barrierer når de skal utøve sin ytringsfrihet enn andre. Bokstav a forplikter myndighetene til å blant annet sørge for at informasjon som er beregnet på allmennheten gis til mennesker med nedsatt funksjonsevne i tilgjengelige formater og ved hjelp av teknologi tilpasset ulike former for nedsatt funksjonsevne, i rett tid og uten ekstra kostnader. Bokstav b peker særlig på at statene skal tilrettelegge for og akseptere at brukere skal bruke tegnspråk, punktskrift og så videre, mens bokstav c pålegger statene å oppfordre private virksomheter til å yte tjenester på en måte som er tilgjengelig for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Bokstav d knytter seg til hvordan statene bør oppfordre mediene til å gjøre tjenester tilgjengelig for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Bestemmelsen omtales gjerne som en hybrid mellom sivil og politisk rettigheter og økonomisk, sosial og kulturell rettighet, og det er dermed også mer rettslig uavklart i hvilken grad forpliktelsen kan gjennomføres gradvis, som forutsatt i artikkel 4(2) eller som de øvrige sivile og politiske rettighetene som skal gjennomføres umiddelbart.<sup>37</sup> Bestemmelsen uttrykker statens positive forpliktelser til å sikre ytringsfriheten, som infrastrukturkravet i Grunnloven også er et eksempel på. Bestemmelsen regulerer både forutsetninger for funksjonshemmedes rett til å motta informasjon og for retten til å ytre seg (informasjons- og meddelelsesretten).

Videre følger det av CRPD artikkel 4 at rettighetene nedfelt i konvensjonen skal sikres uten noen form for diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse. Av CRPD artikkel 5 nr. 1 følger det videre at alle er like for loven, og at ingen skal diskrimineres. Etter artikkel 5 nr. 2 skal statene forby enhver form for diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse, og sikre at personer med funksjonsnedsettelse har lik og effektiv rettslig beskyttelse mot diskriminering, uansett grunn.

CRPD artikkel 2 definerer diskriminering. Etter artikkelen er forskjellsbehandling, utelukkelse eller innskrenkning av rettigheter på grunn av funksjonsnedsettelse, som har som formål eller virkning å begrense eller oppheve realiseringen av menneskerettigheter, på alle samfunnsområder, å regne som diskriminering. Både direkte og indirekte diskriminering er omfattet. Det å ikke få en rimelig tilrettelegging er også definert som en form for diskriminering.

Artikkel 2 definerer også hva som er å regne som *rimelig tilrettelegging* i konvensjonens forstand:

Nødvendig og hensiktsmessig endring og justering som ikke innebærer en uforholdsmessig eller utilbørlig byrde, når det i et bestemt tilfelle er behov for det, for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne kan nyte eller utøve alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter på lik linje med andre.

Forpliktelsen avgrenses med andre ord mot tilrettelegging som innebærer en uforholdsmessig eller utilbørlig byrde. Denne ordlyden utgjør et vilkår om en proporsjonalitetsvurdering, hvor alle relevante omstendigheter tas i betraktning.<sup>38</sup> Forbeholdet

---

<sup>37</sup>Eliza Varney i *Bantekas m.fl., The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities – A Commentary*, s. 593.

<sup>38</sup> Anna Nilsson, i *Bantekas m.fl., The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities – A Commentary*, s. 81. Se også *H.M. mot Sverige* (CRPD/C/7/D/3/2011), avsn. 8.8.

gjelder først og fremst vurderinger på individnivå.<sup>39</sup>

CRPD-komiteen har pekt på at personer med funksjonsnedsettelse må gis «lik og effektiv rettslig beskyttelse mot diskriminering» og at partene skal treffe «hensiktsmessige tiltak» for å avskaffe diskriminering.<sup>40</sup> Artikkel 5 nr. 3 forplikter staten til å treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre rimelig tilrettelegging, med sikte på å fremme likhet og ikke-diskriminering.

CRPD-komiteen har uttalt seg nærmere om rekkevidden av diskrimineringsvernet, og karakteriserer forpliktelsen som statene har til å gi personer med funksjonsnedsettelse lik og effektiv beskyttelse under loven som

vidtrekkende.<sup>41</sup> Komiteen fremhever at forpliktelsen til å forby all form for diskriminering inkluderer alle diskrimineringsformer. Den viser til fire former for diskriminering: Direkte og indirekte diskriminering, trakassering, og manglende rimelig tilrettelegging.

---

<sup>39</sup> I *H.M. mot Sverige* fant komiteen at det forelå brudd på en rekke bestemmelser (bl.a. diskrimineringsforbudet og retten til helse) fordi statens handlingsalternativ ikke utgjorde en «utilbørlig byrde». Se avgjørelsens avsn. 8.4–8.5 og 8.8.

<sup>40</sup> CRPD-komiteens generelle kommentar nr. 6 om likhet og ikke-diskriminering (CRPD/C/GC/6).

<sup>41</sup> *Ibid.*, pkt. 17.

# Del 2: Åtte utfordringer for funksjonshemmedes ytringsfrihet

For å få et bedre innblikk i hvordan ytringsfriheten erfares og oppleves, har NIM utført 20 dybdeintervjuer med personer med ulike funksjonshemninger. Formålet med intervjuene var å få svar på spørsmålet: «Hvordan oppleves ytringsrommet for funksjonshemmede i Norge, og hvilke utfordringer hindrer reell tilgang til ytringsfriheten for denne gruppen?»

I tillegg ønsket NIM å få kunnskap om hvilke utfordringer gruppen møter når de ønsker å tilegne seg informasjon og å ytre seg.<sup>42</sup> NIM har valgt å presentere funnene fra undersøkelsen, tidligere forskning og det menneskerettslige rammeverket i form av åtte utfordringer for funksjonshemmedes ytringsfrihet. I det følgende brukes utdrag av intervjuene til å illustrere ulike problemstillinger. Informantene omtales med nummer, fra 1 til 20.

## 1. Manglende tilgang på informasjon

En forutsetning for, og viktig del av, ytringsfriheten er reell tilgang til å motta informasjon. Staten er forpliktet til å sikre dette for funksjonshemmede. NIMs informanter rapporterer om store utfordringer med å få tilgang på informasjonen de har behov for.

### *Juridisk rammeverk*

#### **Menneskerettslige normer**

Ifølge CRPD artikkel 21 skal staten sikre at funksjonshemmede har reell mulighet til å kunne utøve sin ytrings- og informasjonsfrihet. Myndighetene skal treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre at funksjonshemmede kan utøve retten til ytringsfrihet og meningsfrihet, herunder frihet til å søke, motta og meddele opplysninger og tanker av alle slag, på lik linje

med andre, og ved alle former for kommunikasjon etter eget valg.<sup>43</sup> Som et ledd i dette skal staten sørge for at informasjon som er beregnet på allmennheten, gis til funksjonshemmede i tilgjengelige formater og ved hjelp av teknologi tilpasset ulike former for funksjonsnedsettelse i rett tid og uten ekstra kostnader. Staten også skal oppmuntre mediene, herunder leverandører av informasjon via Internett, til å gjøre sine tjenester tilgjengelige for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

CRPD artikkel 9 forplikter staten til å sikre at funksjonshemmede har tilgang til det fysiske miljøet, transport, informasjon og kommunikasjon, herunder informasjons- og kommunikasjonsteknologi, og andre tilbud og tjenester som er åpne for eller tilbys allmennheten, både i byene og i distriktene. Bestemmelsen viser eksempler på tiltak, men listen er ikke uttømmende. Tilgjengelig informasjon er en forutsetning for realisering av andre rettigheter i konvensjonen, ikke minst ytringsfriheten.<sup>44</sup>

For at funksjonshemmede skal få likeverdig tilgang på informasjon, er det særlig to ting som er viktig: universell utforming og individuell tilrettelegging. Universell utforming handler om

<sup>42</sup> En nærmere redegjørelse for fremgangsmåten i undersøkelsen finnes som vedlegg til denne rapporten.

<sup>43</sup> CRPD art. 2 definerer «kommunikasjon» som bl.a. språk, teksting, punktskrift, taktil kommunikasjon, storskrift, tilgjengelige multimedia, så vel som skrift, lyd, lettest språk, opplesning, alternative og supplerende kommunikasjonsformer, -midler og -formater, herunder tilgjengelig informasjons- og kommunikasjonsteknologi. «Språk» omfatter i konvensjonens forstand talespråk og tegnspråk og andre former for ikke-verbal kommunikasjon.

<sup>44</sup> Slik som forutsatt i CRPD-komiteens generelle kommentar nr. 2 om tilgjengelighet (CRPD/C/GC/2) pkt. 12 og 38.

å gjøre en løsning tilgjengelig for så mange som mulig, mens individuell tilrettelegging er tilleggstiltak tilpasset den enkelte, der universell utforming ikke er tilstrekkelig. CRPD definerer universell utforming som «utforming av produkter, omgivelser, programmer og tjenester på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpasning og en spesiell utforming».<sup>45</sup> Rimelig tilrettelegging defineres i CRPD artikkel 2 (4) som «nødvendig og hensiktsmessig endring og justering som ikke innebærer en uforholdsmessig eller utilbørlig byrde [...]». Dette forbeholdet gjelder vurderinger på individnivå av gjennomføringen rettighetene i konvensjonen.<sup>46</sup> Samtidig krever artikkel 4 (2) at statene skal treffe tiltak «så langt det er mulig med de ressurser som er til rådighet, slik at de økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter gradvis blir gjennomført fullt ut» (vår utheving).

CRPD-komiteen har uttalt at det er særlig viktig at informasjon om støttetjenester og sosialtjenester er tilgjengelig og tilrettelagt, for å gjøre funksjonshemmede i stand til å fatte informerte avgjørelser og valg om hvor, med hvem og hvordan de ønsker å leve, og hvilke tjenester som egner seg best for dem.<sup>47</sup> Videre uttalte komiteen at det er særlig viktig at det finnes mekanismer for tilbakemelding, og at klagemekanismer er tilrettelagte og tilgjengelige.

### Nasjonalt rammeverk

Norsk rett har flere bestemmelser om likeverdig tilgang til informasjon. Likestillings- og diskrimineringsloven pålegger virksomheter som retter seg mot allmennheten en plikt til

universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjoner.<sup>48</sup>

Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene slik at virksomhetens alminnelige funksjoner kan benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnedsettelse, jf. § 17 andre ledd. På samme måte som i CRPD, gjelder, i henhold til § 17 tredje ledd, plikten likevel ikke utforming eller tilrettelegging som innebærer en *uforholdsmessig byrde* for virksomheten. Ved vurderingen skal det blant annet tas hensyn til effekten av tilrettelegging, om virksomheten er offentlig, kostnadene, virksomhetens ressurser, samt sikkerhets- og vernehensyn.<sup>49</sup> Listen er ikke uttømmende. I forarbeidene til bestemmelsen heter det:

De faktiske kostnadene ved tiltaket og virksomhetens økonomiske situasjon står sentralt i uforholdsmessighetsvurderingen. Loven pålegger som utgangspunkt ikke en så vidtgående plikt til kostbare tilrettelegginger at pliktsubjektet må legge ned sin virksomhet. Terskelen ligger imidlertid ikke så lavt at rimelig tilrettelegging til nytte for en stor gruppe mennesker faller utenfor under henvisning til rene fortjenestehensyn.<sup>50</sup>

Universell utforming av IKT er regulert i lovens § 18. Offentlige og private virksomheter har plikt til universell utforming av hovedløsninger for IKT rettet mot eller stilt til rådighet for bruker, slik at virksomhetens alminnelige funksjoner kan benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnedsettelse.<sup>51</sup> Også § 18 har en unntaksregel for uforholdsmessig byrde. Etter bestemmelsens tredje ledd gjelder

---

<sup>45</sup> CRPD art. 2, siste strekpunkt første setning. Inger Marie Lid nyanserer begrepet i boken *Universell utforming: verdigrunnlag, kunnskap og praksis* (Oslo: Cappelen Damm Akademisk, 2013), s. 18.

<sup>46</sup> I en individklagesak mot Sverige fra 2011 fant komiteen at det forelå brudd på en rekke bestemmelser (bl.a. diskrimineringsforbudet og retten til helse) fordi statens handlingsalternativ ikke utgjorde en «utilbørlig byrde». Se *H.M. mot Sverige* (CRPD/C/7/D/3/2011), avsn. 8.4–8.5 og 8.8.

<sup>47</sup> CRPD-komiteens generelle kommentar nr. 5 om å leve selvstendig og å bli inkludert i samfunnet (CRPD/C/GC/5).

<sup>48</sup> Likestillings- og diskrimineringsloven (Idl.) § 17.

<sup>49</sup> *Ibid.*, tredje ledd.

<sup>50</sup> Prop.81 L (2016-2017) s. 325.

<sup>51</sup> IKT-løsninger skal være universelt utformet fra 01.01.2021, jf. Idl. § 19 jf. 41.



plikten ikke dersom den medfører en uforholdsmessig stor byrde for virksomheten. Også her skal man ved vurderingen legge særlig legges vekt på effekten av å fjerne barrierer for personer med funksjonsnedsettelse, samt virksomhetens karakter, kostnadene ved tilretteleggingen, virksomhetens størrelse og ressurser. Listen er ikke uttømmende, og unntaksregelen er ment å være snever.<sup>52</sup>

Det følger også av § 19 at virksomheter som er rettet mot allmennheten har plikt til å arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming innenfor virksomheten. Virksomheter har også en aktivitets- og redegjøringsplikt for universell utforming for IKT.<sup>53</sup>

Likestillings- og diskrimineringsloven har også bestemmelser som gir personer med funksjonsnedsettelse rett til individuell tilrettelegging av kommunale tjenester, skole og utdanning og i arbeidslivet, for å sikre at de har samme muligheter på disse samfunnsområdene som andre.<sup>54</sup> Disse bestemmelsene har også sider til funksjonshemmedes tilgang til informasjon, for eksempel ved at personer med sansetap får tilgang til tolketjenester i arbeidslivet og i forelesninger, eller i møte med det offentlige.

Det finnes også ulike forskrifter og krav til offentlige og private virksomheter, designere og utviklere for hvordan tilgjengelighet bør sikres slik at alle skal kunne tilegne seg informasjon på lik linje. Særlig viktig er forskrift om universell utforming av IKT-løsninger,<sup>55</sup> som blant annet stiller krav til universell utforming på nettløsninger.

I henhold til kringkastingsloven § 2-19, skal både NRK og riksdekkende kommersielle fjernsynskanaler med en andel på mer enn fem prosent av de samlede seertallene for fjernsyn, tilrettelegge programmer for funksjonshemmede gjennom teksting, tegnspråktolking, synstolking, lydtekst eller andre teknikker.<sup>56</sup> Denne plikten utdypes og avgrenses av kringkastingsforskriften §§ 2-5 og 2-6.<sup>57</sup>

### *Funn fra NIMs undersøkelse*

Mange av informantene opplever at de har god tilgang på informasjon gjennom kanaler som aviser, nettaviser, internett, TV, radio, apper, podkaster og sosiale medier, og på samfunnsområder som politikk, kultur, og arbeidsliv. Dette gjelder likevel ikke personer med synsnedsettelse, hørselsnedsettelse og dysleksi i like stor grad. Disse gruppene opplever at manglende tilgjengelighet, universell utforming, og individuell tilrettelegging gir et informasjonstap.<sup>58</sup>

### **Digitale barrierer hindrer tilgang til informasjon**

Informantene med synsnedsettelse, hørselsnedsettelse og dysleksi løfter fram manglende universell utforming på nett som en barriere mot å tilegne seg informasjon. En av informantene (4), som jobber i mediebransjen og har kombinert hørsels- og synsnedsettelse, forteller om utfordringer med å lese aviser:

Papiraviser er noe jeg i stor grad ikke leser, de er vanskelig å lese fordi kontrasten mellom papiret og fonten er lavere. Det blir et problem når en har synsutfordringer. [...] Nettaviser har mye informasjon på skjerm på en gang, og det kan være utfordrende [for personer med] ulike former for synsnedsettelse. Det er rotete, og mye som

---

<sup>52</sup> Prop. 141 LS (2020–2021) s. 79.

<sup>53</sup> Ldl. § 19 a.

<sup>54</sup> Ldl. §§ 20, 21 og 22.

<sup>55</sup> Forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger.

<sup>56</sup> Kringkastingsloven § 2-19.

<sup>57</sup> Det står mer om dette under «NIMs vurderinger» i dette kapittelet.

<sup>58</sup> Det er verdt å nevne at det kun var én person med en kognitiv funksjonsnedsettelse som deltok i studien. Det er sannsynlig at å tilegne seg informasjon kan være en ytringsfrihetsutfordring også for denne gruppen, selv om det ikke kommer frem i NIMs undersøkelse.

er på et sted. Det er ikke bra for mennesker med synsnedsettelse, kognitive utfordringer og eldre rett og slett.<sup>59</sup>

Andre informanter med synsnedsettelse og dysleksi forteller om nettsider hvor muligheten for å benytte skjermlesere er svært varierende, og at det fortsatt er mye informasjon som ikke er tilgjengelig.<sup>60</sup> En av informantene uttrykte at hun gjerne kunne tenke seg å lese mer om politikk, men at skriften i sosiale medier er så liten og tettpakket at det blir vanskelig. En annen informant (5), med dysleksi, forteller at høytopplesningsfunksjonene ikke alltid fungerer fordi de er kodet feil:

I perioder har det gått så langt at jeg har bedt kolleger om å lese høyt for meg, for jeg får det ikke med meg. Det er et problem rett og slett. Jeg har pratet en del med blinde kollegaer på jobb, og de har også hatt problemer med høytopplesning.

Fonter og kontraster på nettsider kan også være en utfordring, i tillegg til mangel på synstolkning av bilder og illustrasjoner.<sup>61</sup> En informant peker på hjemmesidene til politiske partier, hvor det kan være utfordrende for blinde å navigere og å skaffe seg relevant informasjon. To andre nevner utfordringer med å finne informasjon og å kunne navigere på Stortingets nettsider. En av dem (1) setter ord på det slik:

Hvis jeg ikke hadde jobbet med hvilke saker de ulike partiene fremmer gjennom jobben min, hadde jeg ikke fått informasjon om dette. Jeg synes også det er vanskelig å navigere på de ulike partiene sine nettsider for å finne partiprogram. [...] Hvis jeg selv ikke hadde vært aktiv i organisasjonslivet, hadde jeg ikke visst hvor jeg kunne finne informasjon om dette.

For flere av informantene med en syns- eller hørselsnedsettelse har digitaliseringen under covid-19 skapt utfordringer. Informantene som er blinde påpeker at det er vanskelig å få med seg informasjon på digitale møteplattformer som Teams og Zoom, siden de ikke blir synstolket. Det skaper utfordringer ved bruk av presentasjoner, grafer og tabeller. En (17) beskriver denne utfordringen slik:

Alle møter er fulle av PowerPoint. De sier «trekker det bare opp her, som dere ser her og her[...]». Nei, jeg ser ingenting av alt dette. Jeg kan ikke få synstolkning hele tiden heller. [...] Det går ut over hva jeg får med meg av det visuelle, det faktuelle og det sosiale.

Dårlig IKT-utstyr eller dårlig internettforbindelse kan også gjøre det vanskelig å høre hva som blir sagt i nettmøter og på seminarer. Flere opplever utfordringer som dårlig bilde-, lyd- og lyskvalitet ved strømming av arrangementer. En informant som er bortimot døv, forklarer at digitaliseringen har hatt store konsekvenser for henne, fordi det ikke er krav om teksting av digitale møter og forelesninger. For at hun skal kunne delta må det tilrettelegges for bruk av tolk. Informanten (7) forteller:

Det er også en kjempestor utfordring at jeg ikke får skrive tolken min inn i nettmøtet. Jeg sitter nå inne på to videokonferanser samtidig, men dere kan ikke se det. Dette krever relativt stor digital kompetanse og utstyr. Jeg har kjøpt gaming-pc, men du får ikke «Jorunn på 68» til å gjøre dette.

En annen barriere ved bruk av Teams og Zoom er at bildet av deltakerne er små. Dette gjør at man ikke får samme mulighet til å lese på munnen til de som snakker. Enkelte velger også å ikke ta i bruk kameraet. Tre av informantene (16, 4, 7) med hørselsnedsettelse forteller at det er viktig med kamera, for å lettere forstå hva

<sup>59</sup> Tallene det vises til i presentasjon av funnene, henviser til de ulike informantene i undersøkelsen.

<sup>60</sup> En skjermleser er et dataprogram som brukes av blinde og svaksynte for å få tilgang til informasjonen som vises på dataskjermen.

<sup>61</sup> Synstolkning er bildebeskrivelser av det som skjer på en scene, et lerret eller TV.

som blir sagt. To av dem er helt avhengig av å lese på munnen til andre. Usikkerheten knyttet til hvor mye informasjon man har fått med seg av presentasjoner eller debatter blir også nevnt av en av informantene (18):

Det er ikke sikkert jeg går glipp av så mye informasjon, men mange av flatene er veldig visuelle. Derfor er jeg ofte usikker på om det er sentrale poenger som fremkommer i et bilde, graf, illustrasjon, video osv. som jeg ikke får med meg. Det er vel det jeg kjenner på. Jeg tror jeg er godt informert, men kjenner på en usikkerhet fordi jeg vet at det er ting jeg ikke får med meg.

En av informantene (17) forklarer at det å ta ordet kan være utfordrende for personer med syns- eller hørselsnedsettelse hvis nettplattformen ikke er universelt utformet:

Jeg kan ta et eksempel fra digitale og vanlige møter. Jeg kan ikke oppfatte når folk tegner seg for å snakke. Alle de andre vet at den og den har rullet opp hånden, eller ser det i chatten. Jeg kan ikke ha to lydkilder [både lyd fra møtet og skjermleser] samtidig, dersom jeg skal følge med. Det er for mye støy, det klarer jeg ikke. [...] I møter opplever jeg en av to ting: jeg fremstår enten som passiv fordi jeg ikke får med meg hvordan møtet fungerer, eller så fremstår jeg som uhøflig aktiv fordi jeg ikke vet hvem som har ordet og jeg avbryter andre.

Samtidig har økende digitalisering medført en radikal forbedring for mange. Det gjelder særlig informanter med en bevegelsesnedsettelse. «Jeg opplever at alt har kommet nærmere», fortalte en av informantene (11) som bruker rullestol. Informantene forteller hvordan de under pandemien kan delta på mange flere møter, seminarer og konferanser, fordi de slipper å bruke mye tid på å planlegge og å reise til og fra stedene de holdes. Det er dermed færre barrierer for å delta, og mange opplever en større frihet ved dette. En av informantene (5) med en fysisk og psykososial funksjonsnedsettelse nevner også at det har vært lettere å delta på internasjonale

arrangementer. «For meg har digitaliseringen hatt en bedre betydning, jeg har aldri følt meg mer inkludert i hele mitt liv», fortalte en annen informant (2) som bruker rullestol. Også to av informantene med hørselsnedsettelse løfter fram at digitaliseringen har hatt positive sider.

### **Mangelfull universell utforming og mangelfull tilrettelegging av TV-programmer og kulturtilbud**

Flere av informantene forteller om informasjonsbarrierer som hindrer dem fra å få med seg TV-programmer og kulturtilbud. Et eksempel på dette er at flere sliter med å følge med på partidebatter på TV. Flere debatter mangler tegnspråktolkning og teksting, noe som gjør at mange hørselshemmede ikke kan få med seg innholdet. Flere opplever at debattene er preget av høyt tempo. I tillegg er debattene ofte preget av en kultur for å avbryte hverandre og lite moderering. En av informantene (4), med en kombinert hørsels- og synsnedsettelse, forteller at dette gjør at det blir vanskelig for personer med hørselsnedsettelse, eller en kognitiv nedsettelse, å følge med.

En av informantene (15) som er blind nevner andre utfordringer som for eksempel når nyhetene på TV eller radio henviser til nettsidene for mer informasjon. Mange nettsider mangler skjermoppleser, noe som for blinde kan føre til underskudd på informasjon. Informanter med hørselsnedsettelse peker på mangel på tegnspråktolk eller teksting av blant annet direktesendte TV-sendinger, filmer, serier og andre programmer. En av informantene (16) forklarer at det er betraktelig mer informasjon i dag som er skriftlig tilgjengelig enn for noen tiår tilbake, men at det fortsatt er mye som ikke tekstes.

Flere nevner NRK som eksempel på en kanal hvor det tekstes mye. De kommersielle aktørene bruker derimot i langt mindre grad teksting og synstolkning. Ifølge en informant er dette fordi de kommersielle aktørene ikke har de samme føringene og pliktene til universell utforming som NRK har. Når det gjelder synstolkning har NRK derimot en vei å gå, mener en av de blinde informantene (17). Det er

ifølge informanten særlig de utenlandske programmene og seriene som ikke er synstolket, dette til tross for at de ofte er synstolket på originalspråket.

En informant (7) med hørselsnedsettelse nevner at hun har opplevd å ikke få tilgang på informasjon under nasjonale kriser, for eksempel under covid-19-pandemien, fordi direktesendinger ofte ikke var teksten eller tegnspråktolket. Andre informanter trekker fram mangelen på teksting og synstolking under 17. mai-sendingen på TV. De peker også på mangelfull tolkning ved for eksempel 8. mars-demonstrasjoner og på offentlige steder som teatre eller på kinoer. Dette gjør at det er mange demonstrasjoner, forestillinger og kulturtilbud man som funksjonshemmet risikerer å bli utestengt fra. Mangelfull tilrettelegging og universell utforming innebærer at funksjonshemmede risikerer å miste tilgang til arenaer hvor samfunnskritikk tas opp og ytres. Ikke minst bidrar informasjonstap eller det å ikke kunne benytte seg av kulturtilbud til utenforskap. En av informantene (17) uttrykker mangelen på synstolkede forestillinger på teater slik:

Man får en følelse av at dersom du er blind, så har du selvsagt ikke rett på slike opplevelser. Det må man forstå, ellers er man kravstor. Vi ber ikke om å kjøre bil og ting som er fysisk umulig. Vi ber om å få delta i det offentlige rom på lik linje med andre. [...] I England får man ørepropper og live-tolkning og plutselig er jeg der som alle andre. Jeg kan diskutere og ta del. [...] Når ting er offentlig finansiert, forstår jeg ikke hvorfor dette ikke er et minstekrav.

### **Manglende universell utforming og tilrettelegging på arbeidsplassen**

De fleste av informantene studerer eller er i jobb. Flere av informantene med et sansetap forteller om utfordringer knyttet til å få tilgang på informasjon når arbeidsplassen og samfunnet generelt ikke er universelt utformet

og tilrettelagt. En av informantene (16), som er journalist, forteller at det har hendt flere ganger at han ikke har kunnet utføre et oppdrag på grunn av mangel på teleslynge i lokalet hvor oppdraget er.

En av de blinde informantene (17), som jobber innen høyere utdanning, beskriver utfordringer med å få tilgang til faglitteratur, særlig i jobbsammenheng. Informanten forteller at hun i dag får tilgang på tilrettelagt faglitteratur, men at hun er unntaket og måtte gjennom en lang kamp først:

Når jeg har laget et pensum, så kan synshemmede studenter gi det til NLB<sup>62</sup> og få det ut på lyd. Jeg har ikke rett på det. Du har ikke rett på det når du er i jobb. Det er ikke rett til faglitteratur i Norge i 2021. Man blir holdt unna jobbene som er mest attraktive, kunnskapsbaserte jobber, de blir man holdt borte fra. Jeg har kjempet, hylt og skreket for dette. De ga seg, «vi får gjøre et unntak», men det er en utrolig stor smerte for meg å være unntaket. Jeg føler jeg forråder de andre. [...] Jeg skal ikke være den som jobber der, bare student. [...] Jeg har så sterk kjærlighet til jobben og å være en aktiv samfunnsborger. Det kan jeg ikke slutte å være, da mister jeg meg selv. Uføretrygd er ikke et alternativ, jeg har jo den samme hjernen nå.

En annen informant (7) gjengir en hendelse fra en jobbtur, hun beskriver opplevelsene slik:

Jeg har rett på skrive-tolk, men jeg får det ikke. Jeg skulle på et seminar i forbindelse med jobb, der jeg endte opp med å dra på seminaret i tre dager uten tolk. Arbeidsgiver kunne ikke gjøre noe.

### **Utilgjengelig informasjon fører til «informasjonstrøtthet»**

To informanter (14, 4) understreker at muligheten til å kunne tilegne seg informasjon ikke bare handler om å kunne oppfatte, men

<sup>62</sup> Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek.

også om energimengde og overskudd. Det er mye utilgjengelig informasjon som skal konsumeres, noe som kan være slitsomt og føre til at man må velge bort en del. Dette er trolig ekstra utfordrende hvis man for eksempel har et sansetap eller dysleksi, og understreker nødvendigheten av universell utforming.

### **Manglende tilgjengelighet gjør det vanskeligere å være kildekritisk**

Evnen til kildekritikk er en stadig viktigere del av ytringsfriheten og demokratiet. En av informantene (7) med hørselsnedsettelse nevner debatten om falske nyheter, og hvor vanskelig det er for henne å være kritisk. Å kunne ta i bruk flere kilder er essensielt for å kunne være kildekritisk, men viktige kilder til informasjon som radio og podkast har man ikke mulighet til å benytte seg av dersom man er døv. Det samme gjelder nyheter på TV som ikke er tekstat:

Utfordringen er ikke bare at jeg ikke hører, men at jeg sitter med et informasjonstap. Har man erfart det mange nok ganger at man har misforstått, det kommer jo for en dag, så får man en form for utrygghet. Hele tiden er jeg sånn «jeg har lært noe om dette, men kan jeg stole på det?» Det har vært interessant med debatten om «fake news». Man skal være kritisk, men jeg blir fratatt muligheten til å være det. Jeg blir veldig prisgitt andre.

### *Hva sier forskningen om funksjonshemmedes tilgang på informasjon?*

På lik linje med tilbakemeldingene fra informantene i NIMs undersøkelse, dreier mye av forskningen på funksjonshemmedes tilgang

til informasjon seg om universell utforming og individuell tilrettelegging.

### **Variierende grad av universell utforming på nett**

Flere rapporter har undersøkt universell utforming på nett og i ulike IKT-løsninger. Ifølge Tilsynet for universell utforming av ikt (UU-tilsynet) er én av ti funksjonshemmede sjelden eller aldri på internett. Selv om gruppen i stor grad er aktive på nett, har rundt 17 prosent av funksjonshemmede lite erfaring med bruk av internett. 24 prosent oppgir at de er misfornøyde med mulighetene de har til selv å utføre oppgaver og benytte seg av internett. Funksjonshemmede har lavere digital deltakelse og møter langt flere barrierer på internett enn den øvrige befolkningen.<sup>63</sup>

I en rapport fra 2016 undersøkte UU-tilsynet tilgjengeligheten ved stortingspartienes nettsider. Rundt en tredjedel av testresultatene samsvarte ikke med minstekravene.<sup>64</sup> I 2018 gjennomgikk tilsynet også status for universell utforming av 278 norske nettsider i privat og offentlig sektor. I rapporten ble særlig nettsider som er viktig for samfunnsdeltakelse undersøkt. Resultatene viser at det er rundt 60 prosent samsvar med krav til universell utforming av IKT. Tilsynet påpeker blant annet at det ikke er likeverdig selvbetjening på nett, at flere innholdstyper er lite tilgjengelige, at navigasjon på en rekke nettsider og digitale skjemaer er utfordrende, og mangler synstolking.<sup>65</sup> I en rapport fra 2020 finner tilsynet at 70 prosent av funksjonshemmede møter begrensninger ved bruk av IKT.<sup>66</sup> Både skattemeldingen, nettbanker, Nav sine nettsider, samt systemer som brukes i arbeidslivet pekes på som utfordrende.<sup>67</sup>

<sup>63</sup> UU-tilsynet, statistikk: Funksjonsnedsettning og digital deltaking, se: [Funksjonsnedsettning og digital deltaking I Tilsynet for universell utforming av ikt \(uutilsynet.no\)](#) (sist besøkt 11.02.2022).

<sup>64</sup> UU-tilsynet. Er nettsidene til partiene på Stortinget tilgjengelige for alle? (2017).

<sup>65</sup> UU-tilsynet. Digitale barrierer på norske nettsteder 2018. Status for universell utforming. 2019:2 (2019) s.1.

<sup>66</sup> UU-tilsynet. Erfaringer med bruk av ikt-løsninger blant personer med funksjonsnedsettelse (2020).

<sup>67</sup> I 2021 ble det utført tilsyn med Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning med fokus på Søkeportalen (Samordna opptak). Rapporten gir ikke en fullstendig tilstandsvurdering, men det ble avdekket brudd på syv av elleve krav som ble testet. Se UU-tilsynet, *Tilsynsrapport Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning*, 2021:3 (2021).

I 2019 utførte Proba samfunnsanalyse en undersøkelse om universell utforming av digitale læringsressurser. Undersøkelsen var rettet mot universitets- og høyskolesektoren, men funnene har noe overføringsverdi til grunnskolen. Funnene viser at sektoren i liten grad var forberedt på å oppfylle kravene og at det var manglende kunnskap om hva kravene innebar for universiteter og høyskoler. Statusen for universell utforming av digitale læremidler per 2019 oppsummeres slik:

Bortsett fra læremidler som er tilrettelagt av NLB, finnes det ganske få universelt utformede læremidler for UH-sektoren. Men tilgjengeligheten vil trolig bli vesentlig styrket gjennom den satsing på e-bøker som de største norske fagbokforlagene startet i 2018. Bøkene vil legges inn i en database og formidles via en applikasjon til studenter og ansatte som kan kjøpe eller låne titler. Minstekravene til teknisk format for e-bøkene som skal lagres i databasen bygger på krav til universell utforming, men minstekravene oppfyller ikke denne normen fullt ut. For mange vil også bøker som bare oppfyller minstekravene fungere langt bedre enn papirbøker.<sup>68</sup>

På oppdrag fra Bufdir leverte Oslo Economics rapporten *Universell utforming av digitale læremidler – en analyse av status og relevante tiltak i 2022*, med fokus på grunnskolen. Utredningen viser at det fortsatt finnes betydelige utfordringer med å sikre universell utforming av digitale læremidler i grunnskolen.<sup>69</sup>

Det finnes per i dag lite forskning på hvordan digitaliseringen under covid-19-pandemien påvirket funksjonshemmede. Den eneste

rapporten NIM har kjennskap til er en rapport fra Oslo Economics, som blant annet undersøkte i hvilken grad digitale møteplattformer var universelt utformet for elever som mottok hjemmeundervisning. Utredningen viser at det var avvik fra kravene til universell utforming ved samtlige av verktøyene som ble undersøkt. Gjennomgangen viser også at det var særlig utfordrende for hørselshemmede og blinde å ta i bruk digitale møteplattformer, og at hjemmeundervisningen under pandemien for disse gruppene har fungert dårlig.<sup>70</sup>

### **Tilgjengelighet og universell utforming i TV og kulturtilbud**

Å kunne benytte seg av kulturtilbud er viktig for å kunne tilegne seg informasjon og ha tilgang til arenaer hvor dagsaktuelle samfunnsspørsmål tas opp. Det finnes lite forskning på dette, men tall fra Bufdir viser at den kulturelle deltakelsen blant funksjonshemmede er lavere sammenlignet med befolkningen for øvrig. Dette skyldes i stor grad manglende tilrettelegging.<sup>71</sup>

### **NIMs vurdering**

Digitaliseringen av samfunnet har i vesentlig grad både økt tilgangen til informasjon og styrket muligheten til å delta, ettersom dette har utvidet yringsrommet i betydelig grad og gitt helt nye måter å delta på. «Alt har kommet nærmere», som en av informantene formulerte denne utviklingen. Dette er et helt sentralt utgangspunkt. Samtidig har ikke digitaliseringen bare hatt positive konsekvenser.

Vår gjennomgang viser at det er menneskerettslige utfordringer knyttet til mangelfull universell utforming av nett- og

---

<sup>68</sup> Proba samfunnsanalyse 2019. *Universell utforming av IKT med vekt på læremidler i UH-sektoren*, Rapport 2019 – 02 (Oslo, 2019) Sitatet er hentet fra s. 2.

<sup>69</sup> Oslo Economics, *Universell utforming av digitale læremidler – en analyse av status og relevante tiltak, 2021-69* (Oslo, 2022).

<sup>70</sup> Oslo Economics, *Kunnskapsstatus – konsekvenser av fjernundervisning og universell utforming av digitale møteplattformer, 2021– 68* (Oslo, 2022) s. 4.

<sup>71</sup> Tall fra 2019 viser at rundt 78 % av funksjonshemmede oppga at de deltok på kulturelle arrangementer, sammenlignet med 86 % av befolkningen generelt. Videre viser statistikk fra Bufdir at 7 % funksjonshemmede oppga et ønske om å delta på kulturelle aktiviteter det siste året, men på grunn av manglende tilrettelegging eller grunnet helse fikk de ikke mulighet til å delta. Se Bufdir: [https://bufdir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/nedsatt\\_funksjonsevne/Deltakelse\\_og\\_fritid/#heading121563](https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/nedsatt_funksjonsevne/Deltakelse_og_fritid/#heading121563)

andre IKT-løsninger. Dette skyldes både svakheter i lovverket og manglende etterlevelse av det. Plikten til å sikre universell utforming krever at statene treffer tiltak med sikte på å realisere CRPDs rettigheter. Plikten gjelder likevel, i utgangspunktet, ikke utforming eller tilrettelegging som innebærer en *uforholdsmessig byrde* jf. CRPD artikkel 2 (4) og likestillings- og diskrimineringsloven § 17 tredje ledd. For universell utforming av IKT er unntaket formulert som *uforholdsmessig stor byrde*, jf. § 18 tredje ledd. På den annen side krever artikkel 4 (2) at statene «forplikter seg til å treffe tiltak så langt det er mulig med de ressurser som er til rådighet, slik at de økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter gradvis blir gjennomført fullt ut [...]».<sup>72</sup>

I praksis skaper henvisning til den uforholdsmessige byrden en risiko for at den i mange tilfeller praktiseres som en hovedregel i stedet for et unntak.<sup>73</sup> Kostnandshensyn kan for eksempel få større vekt enn det som er forutsatt, både i CRPD og i forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven.<sup>74</sup>

Norge har fått anbefalinger fra to av FNs overvåkningsorganer som gjelder universell utforming. CRPD-komiteen har flere ganger anbefalt Norge å fjerne alle barrierer og styrke universell utforming av varer og tjenester, IKT-løsninger og tilgjengeligheten på nett.<sup>75</sup> Komiteen har også påpekt at likestillings- og diskrimineringslovens bestemmelser om universell utforming er begrenset til fysiske forhold (inkludert IKT), og ikke stiller et generelt krav til universell utforming av informasjon og kommunikasjon som sådan. Som nevnt stiller CRPD artikkel 9 krav om universell utforming på

alle samfunnsområder, både det fysiske miljøet og informasjon og kommunikasjon.

Både CRPD-komiteen og FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter har også pekt på at plikten til universell utforming som følger av likestillings- og diskrimineringsloven i dag ikke omfatter arbeidsliv og arbeidsplasser, herunder IKT-løsninger, og har anbefalt at dette endres.<sup>76</sup> En annen svakhet er at det har tatt lang tid å få på plass et regelverk som gjelder universell utforming på nett og av IKT-løsninger. I skrivende stund finnes ikke noe krav om synstolkning for offentlig sektor, slik EUs webdirektiv forutsetter.<sup>77</sup> Det vil først gjelde fra 2023. I Norge fører Digitaliseringsdirektoratet tilsyn med gjennomføring av regelverket om universell utforming av IKT gjennom kontroller, informasjon og veiledning. Diskrimineringsnemnda, som behandler individklager, mottok i 2021 33 individklager om manglende universell utforming av IKT-løsninger. Dette er langt flere klager på manglende universell utforming som omhandler IKT enn tidligere år.<sup>78</sup>

Digitaliseringsdirektoratets tilsyn og videreføring av det viktige arbeidet med å gjennomføre undersøkelser og statusrapporter om tilgjengelighet og universell utforming av IKT-løsninger styrker, etter NIMs syn, den menneskerettslige etterlevelsen. NIM peker imidlertid på at myndighetene har et ansvar for å sikre at det utvikles plattformer som er universelt utformet hvor det er teksting, god hørbarhet, synstolkning og som gir mulighet for skrive- eller tegnspråk.

---

<sup>72</sup> Se nærmere om art. 4 (2) i Andrea Broderick, i Bantekas m.fl., *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities – A Commentary*, s. 132–134.

<sup>73</sup> Dette er en tilbakemelding NIM bl.a. har fått fra sivilt samfunn.

<sup>74</sup> Se drøftelse i denne rapporten under kap. 1 om manglende tilgang på informasjon.

<sup>75</sup> CRPD-komiteens avsluttende merknader til Norges første rapport (CRPD/C/NOR/CO/1), pkt. 16 bokstav c, d, og e.

<sup>76</sup> FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheters avsluttende merknader til Norges sjette rapport (E/C.12/NOR/CO/6) pkt. 19 og CRPD-komiteens avsluttende merknader til Norges første rapport pkt. 42 bokstav b.

<sup>77</sup> Se [Digitaliseringsdirektoratets veiledning om EUs webdirektiv](#).

<sup>78</sup> Den kraftige økningen skyldes trolig at flere har fått kjennskap til Diskrimineringsnemnda og at flere personer er bevisst sine rettigheter og at de kan klage på dette diskrimineringsgrunnlaget. Se Diskrimineringsnemnda, «Ti ganger flere klager på universell utforming av IKT», Diskrimineringsnemnda. Hentet 05.05.2022 fra <https://www.diskrimineringsnemnda.no/artikkel/3553>

Som offentlig finansiert allmenkringkaster har NRK et særlig ansvar for å sikre at medieinnhold som vises på NRK er tilgjengelig for hele befolkningen. I januar 2020 trådte nye og mer omfattende regler i kraft for å sikre tilrettelegging av innholdstilbudet for funksjonshemmede. Etter kringkastingsforskriften § 2-5, stilles det en rekke krav til NRK om blant annet teksting, tegnspråk- og tegnspråktolking, synstolking samt lydtekst. Ifølge NRK økte antall sendetimer på norsk med teksting og synstolking i 2020.<sup>79</sup> NIM mener at det styrker den menneskerettslige etterlevelsen at antall sendetimer med teksting og synstolking øker og at dette arbeidet bør videreføres.

De kommersielle kanalene har på sin side langt færre krav til universell utforming og tilgjengeliggjøring.<sup>80</sup> Disse kanalene har også kun plikt til å tekste sine programmer mellom klokken 18.00 og 23.00.<sup>81</sup> CRPD-komiteen har anbefalt norske myndigheter å styrke tilgjengeligheten av massemedier, spesielt ved direktesendinger. Komiteen anbefaler også myndighetene å styrke bestemmelsene i kringkastingsloven for å sikre at alle kringkastere leverer teksting til enhver tid.<sup>82</sup> NIM støtter en styrking av ytrings- og informasjonsfriheten for funksjonshemmede. Teksting og synstolking av programmer fra særlig allmenkringkastere, inklusive programmer som er direktesendt, vil styrke etterlevelsen av CRPDs bestemmelser.

For at funksjonshemmede skal kunne ta i bruk sin ytringsfrihet og benytte seg av de samme kulturarenaene som andre, mener NIM at universell utforming av kulturtilbud i Norge bør styrkes. Full gjennomføring av funksjonshemmedes rettigheter til informasjon forutsetter blant annet strategier om teksting av kinofilmer, audioguide og synstolking ved kunstutstillinger samt tilrettelegging for

synstolking og teksting av teaterforestillinger. Videre er det viktig at arrangører generelt gir informasjon om lokalet i forkant av arrangementet og muligheten for å kontakte arrangørene hvis man trenger veiledning.

Foreliggende forskning og statistikk, anbefalinger fra FN, individklager til FNs overvåkningsorganer, samt NIMs undersøkelse viser at massemediene og kulturscenene i Norge har et stykke igjen når det gjelder å sikre universell utforming og andre former for tilgjengeliggjøring.<sup>83</sup> Ytringsfrihet omfatter både retten til å gi og motta informasjon. Når tilgjengeligheten og muligheten til å tilegne seg informasjon er svekket og man går glipp av informasjon, får man også mindre grunnlag for å ytre seg. Digital tilstedeværelse og å kunne ha tilgang til kulturtilbud, som igjen er en viktig arena for samfunnskritikk, kan også være en forutsetning for å delta i det offentlige ordskiftet. Barrierer knyttet til manglende tilgjengelighet, utestengelse fra kulturlivet samt usikkerheten og følelsen av å sitte igjen med et informasjonstap påvirker informasjons- og ytringsfriheten til mange funksjonshemmede i Norge negativt.

## 2. Mangelfull fysisk tilgang til ytringsarenaer

**Å kunne ta i bruk ytringsfriheten fordrer tilgang til steder hvor debatter, forelesninger og diskusjoner finner sted. Majoriteten av NIMs informanter rapporterer å ha opplevd å ikke kunne delta på arrangementer, konferanser eller lignende på grunn av mangelfull universell utforming og tilrettelegging av kollektivtransport og lokaler. Dette kan ha en indirekte påvirkning på funksjonshemmedes ytringsfrihet.**

<sup>79</sup> Medietilsynet, NRKs bidrag til mediemangfoldet. Rapport fra Medietilsynet til Kulturdepartementet (Medietilsynet, 2021). s. 96 og 97.

<sup>80</sup> Medietilsynet, NRKs bidrag til mediemangfoldet (2021). s. 95. Se også kringkastingsforskriften §§ 2-5 og 2-6.

<sup>81</sup> Kringkastingsforskriften § 2-6.

<sup>82</sup> CRPD-komiteens avsluttende merknader til Norges første rapport, pkt. 34 bokstav b og c.

<sup>83</sup> NIM har også gjennomført noen stikkprøver hos utvalgte kulturinstitusjoner for å kartlegge universell utforming hos disse.



## *Juridisk rammeverk*

### **Menneskerettslige normer**

CRPD artikkel 9 pålegger stater «å treffe hensiktsmessige tiltak for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne på lik linje med andre får tilgang til det fysiske miljøet». Ifølge CRPD artikkel 21 skal statlige myndigheter treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre at denne gruppen kan bruke sin ytrings- og informasjonsfrihet. Det følger videre av CRPD artikkel 19 om retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet at funksjonshemmede har rett på tilgang til ulike støttetjenester i eget hjem og i særskilte boformer, i tillegg til annen samfunnservice. Dette inkluderer personlig bistand som er nødvendig for å kunne bo og være inkludert i samfunnet og for å hindre isolasjon eller segregering.

### **Nasjonalt rammeverk**

Norsk lovgivning inneholder en rekke bestemmelser som regulerer fysisk tilgang til bygg, transport og det offentlige rom. Som tidligere nevnt, har offentlige og private virksomheter rettet mot allmennheten plikt til universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjoner. Også plan- og bygningsloven og tilhørende forskrifter inneholder bestemmelser om universell utforming. I tillegg eksisterer det en rekke forskrifter som stiller krav til universell utforming av ulike former for persontransport.

Som nevnt over, gir også likestillings- og diskrimineringsloven personer med funksjonsnedsettelse rett til individuell tilrettelegging av kommunale tjenester, skole og utdanning og i arbeidslivet.<sup>84</sup> Disse bestemmelsene har også sider til funksjonshemmedes fysiske tilgang til ytringsrommet, for eksempel ved at det blir satt opp en rampe for en rullestolbruker som skal holde eller få med seg et foredrag.

Ifølge Straffeloven § 186 er det straffbart i ervervsmessig eller liknende virksomhet å

nekte en person varer eller tjenester på grunn av nedsatt funksjonsevne. Det stilles etter ordlyden krav til årsakssammenheng mellom funksjonsnedsettelsen og nektelsen. Nektelsen av andre grunner, for eksempel på grunn av manglende fysisk tilrettelegging, vil med andre ord ikke være straffbart selv om det skulle være en sivilrettslig plikt til å sørge for dette. Ulike former for utestedsdiskriminering vil imidlertid kunne rammes, for eksempel ved at en dørvakt uten saklig grunn avviser en synshemmet person.

Det er også straffbart etter bestemmelsen å nekte en person adgang til en offentlig forestilling, oppvisning eller annen sammenkomst på grunn av nedsatt funksjonsevne, såfremt nektelsen ikke skyldes manglende tilrettelegging. Sammenkomsten er offentlig hvis det er adgang for allmennheten mot eller uten betaling. Det er også straffbart å stille strengere krav enn det som stilles til andre, for funksjonshemmede, med hensyn til deltakelse på en slik offentlig forestilling, oppvisning eller annen sammenkomst. Dette gjelder ikke hvis de strengere kravene skyldes manglende tilrettelegging.

Bestemmelsen gir et viktig strafferettslig diskrimineringsvern, og kan bidra til å sikre at funksjonshemmede ikke møter diskriminerende barrierer for sin deltakelse.

## *Funn fra NIMs undersøkelse*

### Utilgjengelig kollektivtransport

Informantene forteller om en rekke utfordringer med kollektivtransporten i Norge. Utfordringene som nevnes knytter seg til holdeplasser, plattformer, avstander, mellomrom, fortauskanter, mangel på ledelinjer, mangel på ramper, billettautomater eller mangel på informasjon som gis over høyttalere. Særlig blir buss trukket fram av informantene som et transportmiddel som det er vanskelig å benytte seg av, men også tog og enkelte T-banelinjer nevnes. En (12) sier eksempelvis: «Jeg skulle

---

<sup>84</sup> Ldl. §§ 20, 21 og 22.

gjærne ha hevet stemmen min om kollektivtransport og hvordan jeg ikke kan dra dit jeg ønsker [...]» En annen informant (6) forklarer at man er prisgitt bussjåfører og at vedkommende utfører jobben sin skikkelig:

Skal man ta bussen vet man aldri hvilke sjåfører man sitter på med. På bussen er man avhengig av at sjåføren er velvillig og gjør jobben sin, og det er det ikke alltid de gjør. Enten vil de ikke ta ned rampa eller så bare kjører de forbi. Alt er så veldig vanskelig.

En annen informant (17) som er blind, forteller at bussruten hun tar daglig til jobb nå er endret, og ikke lenger universelt utformet. Som resultat av dette har hun begynt å se etter et nytt sted å bo:

Jeg har bodd der jeg bor i 20 år, og jeg elsker stedet hvor jeg bor. Men nå har det blitt så vanskelig at jeg har begynt å se etter en annen plass å bo. [...] De lager et nytt tilbud som stenger folk med rullestol, barnevogner og synshemmede ute. Det blir for krevende, jeg ser ikke hvilken buss som kommer. Det er ikke opprop av hvilken buss det er. Det kunne vært ordnet sånn!

Mange av informantene forteller om vanskelige opplevelser ved bruk av kollektivtransport i Norge. Gjentatte ubehagelige opplevelser kan til slutt føre til at man velger å ikke benytte seg av denne muligheten. En informant (11) nevner en hendelse som har ført til at hun nå kvier seg for å ta i bruk kollektivtransport i byen, og prøver å unngå dette:

Jeg synes det er skummelt å bruke det. En gang jeg skulle ta bussen, visste ikke bussjåføren hvordan man brukte rampen, og da jeg ba han om å ta den i bruk ble sjåføren sur. Det var en stressende situasjon, og det

endte opp med at jeg skled, datt og folk tråkket på meg mens jeg lå nede.

En annen utfordring som blir løftet fram av en informant (17) er økonomi. Når kollektivtransport ikke er universelt utformet blir man avhengig av drosje, som igjen fordrer en god økonomi. For dem som ikke har råd til å jevnlig benytte drosje, kan det være vanskelig å komme seg rundt.

Det er kjempevanskelig å komme seg rundt på en økonomisk forsvarlig måte. Jeg har TT-ordning, som er veldig bra.<sup>85</sup> Jeg får penger til drosje, det gjør at jeg klarer meg, men dette betyr 200 reiser i året, eller 200 teoretiske reiser, det er ikke alltid 200. Jeg har en ordna økonomi, og jeg betaler en del selv, fordi jeg kan. Dette er utgifter jeg har for å leve et aktivt liv. Uføretrygda vil ikke kunne gjøre det. Økonomi er en utfordring for yringsfriheten til svaksynte.

Andre barrierer som nevnes ved bruk av kollektivtransport er brudd med normalen. Eksempelvis blir buss for tog nevnt, endring av ruter, forsinkelser og ulykker. En informant (2) løfter også fram mangelen på realitetsforståelse blant noen politikere og store svakheter i lovverket. Dette kommer blant annet til uttrykk i sitatet under:

Politikeren anbefalte alle å bruke toget, men så sier jeg «hva rettferdiggjør at du kan bruke alle togstasjoner, mens jeg bare kan bruke åtte prosent?». Paradoxet finner vi i likestillingsparagrafen om at det ikke er lov å diskriminere personer med funksjonsnedsettelse med mindre det blir for dyrt. Vi snakker om offentlig publikumstransport, som om vi ikke er en del av det offentlige.

### **Mangelfull tilgang til yringsarenaer**

Under intervjuene blir det tydelig at manglende tilgang til yringsarenaer er en utfordring. Nesten samtlige av informantene forteller om

---

<sup>85</sup> Tilrettelagt transport.

barrierer knyttet til mangelfull universell utforming og mangelfull tilrettelegging av lokaler og møter. Informantene oppgir at de gjentatte ganger ikke har kunnet delta på konferanser eller seminarer, på grunn av manglende universell utforming, enda det er et lovfestet krav om at offentlige bygg skal være universelt utformet. Noen forteller også om erfaringer med diskriminering, hvor de blir direkte avvist fra ytringsarenaen. Flere av informantene nevner ubehagelige opplevelser som for eksempel å måtte snu i døra og reise hjem ettersom de ikke kommer inn i lokalet. En av de blinde informantene (17) forteller om en gang hun ble nektet adgang til en utstilling i et offentlig bygg på grunn av at hun brukte førerhund: «Vi kunne ikke komme inn med hunden, den måtte bli igjen utenfor. [...] Det ble en lang diskusjon og vi kom ikke inn.» Som et resultat måtte informantene snu i døren og gå hjem i stedet for å få muligheten til å benytte seg av et kulturtilbud, som andre innbyggere har tilgang til. En annen informant (16) med hørselsnedsettelse og som er journalist, beskriver det slik:

Både som privatperson og som journalist har jeg opplevd å komme til møter jeg skal dekke eller få med meg noe fra, så har jeg bare måttet dra fordi det er umulig. [...] Det er jo ikke spesielt dyrt eller vanskelig å installere [teleslynge], men det er jo en liten terskel økonomisk og praktisk for å iverksette tiltaket. Der er det en stor likegyldighet – mangel på interesse og vilje. Selv om jeg er en etablert person, og klager på at det ikke er teleslynge får jeg høre at de vil gjøre noe, men så skjer det ikke.

Mangel på ramper, heis, teleslynge, ledelinjer, tegnspråktolk, punktskrift, dårlig akustikk, utilgjengelige toaletter og mangel på lengre pauser eller hvilerom er barrierer som nevnes. En av informantene (18) som er blind forteller at hver gang han skal i et møte eller på en konferanse tenker han på følgende:

Spørsmål som dukker opp er: Hvor lett er det å få hjelp? Finner jeg maten, kaffen og så videre? Og hvis jeg skal si noe, finner jeg frem? Får jeg hjelp til å finne ut hvor jeg skal

stå? Det opplevdes skremmende i begynnelsen. Nesten på grensen til traumatisk, men jeg har blitt vant til det. Jeg var veldig bestemt på at dette skal jeg beherske.

En informant med kombinert hørsel- og synsnedsettelse og en informant med en sjelden sykdom og som bruker rullestol (4, 14) beskriver sine erfaringer slik:

Jeg har vært med mest i interesseorganisasjoner, men også på politiske arrangementer og sånt. De siste årene har synet mitt blitt så dårlig at det er slitsomt, så det er noe som jeg unngår. [...] Lokalene er vanskelig å være i, for de er ikke universelt utformet. Et eksempel er noe så banalt som en trapp. Når trappa har teppe, blir det lite kontrast og utfordrende å bevege seg. En løsning er en ledsager eller følger, men det er fremdeles mange snublesteiner. Det blir en salig affære å dra på forelesning eller debatt i Oslo.

Jeg må ringe for å kunne delta på en debatt for å finne ut om de har rampe, hvor langt det er til doen, har de pauser? Finnes det teleslynge? [...] Det er ekstremt krevende, men også givende. Hvis jeg kan fremme mine saker blir jeg veldig glad. Det føles godt, men jeg ligger ofte helt utslitt i flere dager etterpå fordi møtene ikke er tilrettelagt.

En annen informant (2) med bevegelsesnedsettelse gir et eksempel fra et muntlig innlegg han som politiker skulle holde, men hvor det ikke var mulig da lokalet manglet rampe til talerstolen:

I en jobb jeg hadde så sa de at de kunne løfte meg, og da sa jeg at dette er greit dersom du også løfter alle andre. [...] Jeg sa videre at det er dere som trenger at jeg skal bli løftet, jeg trenger ikke det. Man tenker at det er jeg som har et problem, men problemet er jo at arbeidsplassen min ikke var tilrettelagt. Noen peker på at dersom det hadde det vært et skilt om at kvinner,

homofile eller etniske minoriteter var nektet adgang til bygg, hadde man ikke gått inn, men at man ikke tenker på denne diskrimineringen når det gjelder personer med funksjonsnedsettelse.

Flere informanter sier at det kan være utfordrende å få tak i informasjon om tilgjengelighet på arrangementer. Noen forteller at det hender de oppfattes som brysomme når de etterspør universelt utformede lokaler. Flere av informantene forklarer også at arrangører har endret lokalet etter at de selv har sagt ifra om at de ikke kan delta hvis ikke bygget er universelt utformet, men det krever som regel at informantene forhører seg på forhånd og ber om dette. En av informantene (10) som bruker rullestol setter ord på det slik:

Det begynner å bli en vanesak å måtte si ifra, men det spørs jo om man er en ny samfunnsengasjert person. Da vil det kunne oppleves negativt og føles som en byrde og det kan gjøre at man ikke orker å delta. Det handler også om at man har motet og tør å si ifra om at det ikke egentlig passer for deg. I tillegg til følelsen av byrde. [...] Hvis det skjer gjentakende ganger, kan det lett bare bli at man ikke orker det. [...] Så ja, det er utfordringer med å kunne delta fysisk, åpenbart. Det kan man ikke stille spørsmål om en gang.

For mange av informantene er det vanskelig å spontant kunne delta på fysiske arrangementer. Deltagelse må som regel planlegges, som igjen innebærer at man får informasjon om lokalet og arrangementet i god tid. Er man avhengig av assistent må det også planlegges, slik at assistenten kan delta. En informant (7) med hørselstap beskriver det slik:

Det er sånn evig diskusjonstema om det finnes teleslynge. Det er et lovkrav, men det er ikke oppdatert, gitt at kravet er universell utforming. [...] Ofte er det teleslynge i et annet rom, og det kreves at jeg må bestille i

forkant. Det koster penger, og da blir jeg jo populær (informant ler), og ofte ender det opp med at jeg ikke går. [...] Du må si at du kommer, du må planlegge. Jeg kan ikke bare komme inn på Litteraturhuset, jeg må spørre om tolk og teleslynge.

En informant nevner også at det ikke nødvendigvis er slik at interesseorganisasjonene selv er så mye bedre, og peker på at for eksempel hørselsorganisasjoner ikke alltid er like flinke til å tenke på personer som bruker rullestol og motsatt. Informanten mener at det ofte handler om ressurser, noe mindre organisasjoner ikke nødvendigvis har mye av, og da blir det lett at man tar den enkleste og billigste løsningen.

En av informantene som bruker assistent har også opplevd at assistenten ikke har fått adgang til en konferanse eller konsert, og at hun som et resultat er nødt til å snu, da hun ikke kan delta uten assistent.

### *Hva sier forskningen om fysisk tilgang til ytringsarenaer?*

#### **Generelt om universell utforming**

I en rapport fra 2019 peker Bufdir på at det er vanskelig å gi en fullstendig oversikt over graden av universell utforming i Norge. Det skyldes både at det i begrenset grad er gjort systematiske målinger av tilgjengelighet og universell utforming, men også at fagfeltet universell utforming er svært bredt og omfatter en rekke fagområder som IKT, transport, planlegging, bygg, anlegg, uteområder, produkter og tjenester.<sup>86</sup> Rapporten inneholder en oppsummering og gjør en vurdering av statusen for universell utforming på de nevnte områdene. Evalueringen og eksisterende kartlegginger som er gjort de siste årene, viser at det går fremover på enkelte områder når det gjelder graden av tilgjengelighet og universell utforming. Dette gjelder blant annet IKT og noen deler av transportsektoren. Likevel er det fortsatt utfordringer. På flere områder, for eksempel eksisterende bygg og transport,

---

<sup>86</sup> Bufdir, Universell utforming tilstandsanalyse og kunnskapsstatus (2019) s. 6.

gjennstår det mye arbeid for å lykkes med universell utforming. Rapporten peker også på behov for kompetanse om virkemidler for å oppnå universell utforming på ulike nivåer i forvaltningen. Bufdir trekker fram at offentlige aktører har et særskilt ansvar, slik som for eksempel Statsbygg, og skriver at bygningsmassen de forvalter i økende grad har blitt universelt utformet. Et av de viktigste funnene i rapporten er likevel at det mangler systematisk måling av utvikling av universell utforming. Det forutsetter bedre og flere registreringer, slik at det blir mulig å få innsikt i – og deretter kunne gjøre vurderinger av – hvor langt vi har kommet i å gjøre samfunnet universelt utformet.<sup>87</sup>

### **Mangelfull universell utforming av bygg**

Ifølge Bufdir er bare syv prosent av inngangspartiene i offentlige bygninger tilgjengelige for personer som bruker manuell rullestol. 25 prosent er tilgjengelig for brukere av elektrisk rullestol. En undersøkelse utført av Norges Handikapforbund i 2014 viser at nærmere 80 prosent av landets grunnskoler ikke er tilgjengelige for personer med bevegelsesnedsettelse. Ifølge Statsbygg er målet at alle offentlige bygg de forvalter skal være universelt utformet i løpet av 2025. For å nå dette målet må rundt 60 prosent av byggene som Statsbygg har ansvar for tilpasses kravene for universell utforming.<sup>88</sup>

### **Mangelfull universell utforming av transport**

Det finnes flere undersøkelser som har kartlagt utfordringer knyttet til universell utforming i kollektivtransporten. I en rapport fra NOVA (2009), som undersøker omfang av og årsaker

til utfordringer med å reise kollektivt finner forskerne blant annet at 27 prosent av deltakerne med en funksjonshemming har vansker med å reise kollektivt.<sup>89</sup> I en undersøkelse utført av Sintef i 2015, oppga 46 prosent av respondensene med funksjonshemming at transport er en utfordring i hverdagslivet.<sup>90</sup> I en annen rapport, utført av Sentio Research Norge for Bufdir fra 2017, kartlegges bruk og ikke-bruk av kollektivtransport blant funksjonshemmede og befolkningen for øvrig.<sup>91</sup> Ifølge rapporten utgjør transport en større utfordring i hverdagen for betydelig flere i denne gruppen enn for majoritetsbefolkningen. Til tross for utfordringer knyttet til kollektivtransport, reiser funksjonshemmede mer med kollektivtransport enn befolkningen ellers. Dette er i større grad en følge av mangel på andre transportmåter, fremfor at de betrakter det som en enkel reisemåte. Faktorer som kan bidra til å gjøre det lettere å ta i bruk kollektivtransport er forutsigbarhet på reisen, fysisk tilgjengelighet og tilgjengelig informasjon. De fleste studier som omhandler kollektivtransport og funksjonshemmede har ikke undersøkt barrierer for personer med psykiske funksjonsnedsettelse. I en studie utført av Fleten Nielsen og Langeland (2018) finner forskerne at folkemengder, trengsel, mangel på informasjon, manglende tilgang til offentlig transport i rurale strøk samt økonomiske utgifter utgjør barrierer som gjør det vanskeligere for denne gruppen å benytte seg av kollektiv transport.<sup>92</sup>

---

<sup>87</sup> I 2021 kom Proba samfunnsanalyse med en rapport om norske kommuners arbeid med universell utforming. Rapporten viser at kommuners arbeid på dette feltet er fragmentert og usystematisk. Rapporten inneholder flere forslag til tiltak. Se Proba samfunnsanalyse, *Tilstandsrapporter om universell utforming og personer med nedsatt funksjonsevne*, 2021:1 (2021).

<sup>88</sup> Se for dette avsnittet hhv., med videre henvisninger, Bufdir, [Levekårsstatus for personer med nedsatt funksjonsevne \(bufdir.no\)](#) og Bufdir, [Universell utforming i offentlige bygninger \(bufdir.no\)](#).

<sup>89</sup> Kristin Ystmark Bjerkan, *Funksjonshemmende kollektivtransport? Transportbruk og transportvansker blant personer med nedsatt funksjonsevne*, (Oslo: Oslo Metropolitan University - OsloMet: NOVA, 2009).

<sup>90</sup> Kristin Ystmark Bjerkan m.fl., *Transportordninger og arbeidsdeltakelse. Transport og arbeid blant personer med nedsatt funksjonsevne*. (Trondheim: Sintef, 2015).

<sup>91</sup> Sentio Research Norge, *Bruk av kollektivtransport i befolkningen og blant personer med nedsatt funksjonsevne*, (Bufdir, 2017), s. 2.

<sup>92</sup> Anja Fleten Nielsen og Kåre Langeland, *Universell utforming av transportsystemer for grupper med nedsatt psykisk funksjonsevne* (Bufdir, 2018).

## NIMs vurderinger

Det følger av CRPD at statene må treffe tiltak for å oppnå målet om at all offentlig transport og offentlige bygg som for eksempel rådhus, kommunehus, konferanselokaler, kulturhus, kunstmuseer, teatre, skoler og universiteter skal være universelt utformet, slik at funksjonshemmede har tilgang til, og kan delta og benytte seg av ytringsarenaer, på lik linje med alle andre. CRPD-komiteen har også, som nevnt tidligere, fremmet anbefalinger til norske myndigheter om å styrke universell utforming.<sup>93</sup>

Alle statlige myndigheter, inklusive kommuner, er forpliktet etter menneskerettighetene, inklusive CRPD.<sup>94</sup> Det er viktig å styrke ivaretagelsen av universell utforming lokalt. En måte å sikre strukturelt arbeid med dette, er gjennom kommuneplanen, som er et sentralt styringsdokument for kommunene. Kommuneplanen skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunen som helhet. Tydeliggjøring av arbeidet med å styrke den universelle utformingen lokalt gjennom kommuneplanen vil kunne bidra til bedre gjennomføring.<sup>95</sup> Informasjon og kunnskap er også viktig. Et tiltak med sikte på å sikre fysisk tilgjengelighet til ytringsarenaer vil kunne være å utføre tilstandsrapporter i landets kommuner vedrørende status for universell utforming.<sup>96</sup>

## 3. Hets, trakassering og hatefulle ytringer

**Hets, trakassering og hatefulle ytringer påvirker ytringsfriheten negativt. Sosiale medier har utvidet mulighetene vi har til å ytre oss og gjør at flere deltar i den offentlige samtalen. Samtidig gjør bruk av internett og sosiale medier at ytringer kan spres raskere og**

**nå flere enn tidligere. Mange av NIMs informanter rapporterer om at de har opplevd hatprat, hets og krenkende kommentarer når de ytrer seg og tar del i samfunnsdebatten.**

Både i den offentlige debatten og i forskning brukes begrepet «hatefulle ytringer» oftere i en bredere forstand enn det som brukes i straffeloven. Videre benyttes begreper som «hatefulle ytringer», «hatytringer», «hatprat» og «hets» i dagligtale om samme fenomen. Her reserveres begrepet «hatefulle ytringer» til ytringer som er straffbare. En hateful ytring er en ytring som truer, forhåner, fremmer hat, forfølgelse eller ringeakt overfor en person eller gruppe personer på grunn av et av bestemmelsens nevnte diskrimineringsgrunnlag, deriblant nedsatt funksjonsevne. Andre ytringer betegnes i denne rapporten som «hets» og «hatprat». Selv om ikke disse ytringene er straffbare kan de likevel ha betydning for den enkeltes og for grupperes ytringsfrihet.

### Juridisk rammeverk

#### Menneskerettslige normer

Hets, hatprat, og hatefulle ytringer utgjør en menneskerettslig utfordring. EMK artikkel 8 beskytter privatlivet, og dette vernet omfatter også æren. EMD har i flere avgjørelser lagt til grunn at myndighetene etter omstendighetene kan ha en positiv forpliktelse til å beskytte ulike grupper mot hatefulle ytringer.<sup>97</sup>

I tillegg inneholder CRPD artikkel 22 en særlig beskyttelse for personer med funksjonsnedsettelse. Ifølge denne bestemmelsen skal ingen utsettes for «ulovlige angrep på ære eller omdømme».

<sup>93</sup> CRPD-komiteens avsluttende merknader til Norges første rapport, pkt. 16.

<sup>94</sup> Se GrL. § 92.

<sup>95</sup> Proba samfunnsanalyse, Tilstandsrapporter om universell utforming og personer med nedsatt funksjonsevne, Rapport 2021:1 (2021).

<sup>96</sup> Dette ble også fremmet av Proba samfunnsanalyse.

<sup>97</sup> Se bl.a. *Beizaras og Levickas mot Litauen* (41288/15), fra 14.05.2020 som gjaldt spørsmålet om litauiske myndigheter hadde oppfylt sine forpliktelser til å beskytte to homofile unge menn mot hatefulle ytringer. Merk at EMD har kommunisert en sak mot Frankrike som gjelder funksjonshemmedes ytringsfrihet: *De Pracomtal og Fondation Jérôme Lejeunev mot Frankrike* (34701/17 og 35133/17).

### Nasjonalt rammeverk

En rekke lover inneholder bestemmelser om hets, hatprat og hatefulle ytringer. Straffeloven § 185 verner flere grupper mennesker, og gjør det straffbart å fremsette hatefulle ytringer som knytter seg til bestemte diskrimineringsgrunnlag. I 2008 ble det vedtatt at straffeloven § 185 skulle inneholde «nedsatt funksjonsevne» som et diskrimineringsgrunnlag.<sup>98</sup> Hatefulle ytringer mot personer med funksjonsnedsettelse på grunn av deres funksjonsnedsettelse er altså straffbart.<sup>99</sup>

Det straffbare er å fremsette en hateful ytring offentlig eller i andres nærvær. For å avgjøre om ytringen gjør dette, må ytringen først tolkes for å fastlegge dens meningsinnhold.<sup>100</sup> Videre må straffeloven § 185 på den ene siden forstås i lys av de internasjonale forpliktelser Norge har til å beskytte mot slike diskriminerende ytringer, og på den annen side avveies mot hensynet til ytringsfriheten i Grunnloven og i internasjonale konvensjoner.<sup>101</sup> Terskelen for hva som er straffbart, er høyere enn hva man kan få inntrykk av etter å ha lest ordlyden i § 185. Høyesterett har uttalt at det gjelder en relativt rommelig margin for smakløse ytringer, også utenfor ytringsfrihetens kjerneområde.<sup>102</sup> For at en ytring skal være straffbar, kreves det at ytringen er kvalifisert krenkende. Høyesterett har utdypet at typetilfeller av dette er ytringer som innebærer en grov nedvurdering av noens menneskeverd eller som gir sin tilslutning til eller oppfordrer til vold mot noen på grunn av

diskrimineringsgrunnlaget, for eksempel funksjonsnedsettelse.

Når det skal vurderes om ytringer er straffbare, må det også tas hensyn til at det foreligger ytringsfrihet etter EMK artikkel 10 og Grunnloven § 100. De to menneskerettighetene må veies mot hverandre. Etter rettspraksis er det likevel klart at kvalifisert persontrakterende ytringer kun har et beskjedent ytringsvern, om enn noe vern overhodet.<sup>103</sup>

I forhold til den som straffebudet retter seg mot, ytreren, er det tale om et inngrep i ytringsfriheten som er beskyttet av EMK artikkel 10 og Grunnloven. Et slikt inngrep som er godt begrunnet i hensynet til andre kan være et inngrep som er «nødvendig i et demokratisk samfunn» og derfor forholdsmessig.

Det finnes så vidt NIM er kjent med kun én dom fra norske domstoler om hatefulle ytringer rettet mot funksjonshemmede.<sup>104</sup> Saken gjaldt en mann tiltalt for flere straffbare forhold, herunder fremsettelse av hatefulle ytringer. Bakgrunnen for anmeldelsen var at tiltalte hadde kalt en kvinne han kjente for en «mongofitte». Da hun omtrent en uke senere var sammen med sin sønn med Downs syndrom og autisme, konfronterte hun tiltalte med dette. Tiltalte hadde da sett på kvinnes sønn og uttalt at «såne som han har ikke livets rett». Videre uttalte han at sønnen var en belastning for samfunnet. Under

---

<sup>98</sup> Ot.prp.nr.8 (2007–2008) til § 185 og til § 186, Innst. O. nr. 29 (2007–2008) kap. 10.1.7, 10.1.8 og 10.2. Dette gjelder også straffelovens øvrige bestemmelser om diskriminering.

<sup>99</sup> Ved utformingen av denne bestemmelsen var også FNs konvensjon av 21.10.1965 om avskaffelse av alle former for rasediskriminering sentral. Denne stiller i art. 4 og 6 krav til statens vern og rettsmidler mot rasistiske ytringer, og det foreligger en plikt til å kriminalisere ytringer som gir uttrykk for ideer om rasehat og oppfordring til vold. De forskjellige konvensjonene ledet til en felles bestemmelse om hatefulle ytringer, med like kriterier for de som faller inn under vernet.

<sup>100</sup> HR-2020-2133-A avsn. 25–27 med videre henvisninger.

<sup>101</sup> Jf. Grl. § 100, se f.eks. HR-2020-2133-A avsn. 28. Se også EMK art. 10 og SP art. 19.

<sup>102</sup> HR-2020-2133-A avsn. 33 med videre henvisninger.

<sup>103</sup> EMD har i en rekke saker erklært klager fra personer som er ilagt sanksjoner for «hate speech» som «inadmissible», enten fordi slike utsagn anses for å undergrave andre konvensjonsrettigheter (art. 17), eller fordi det er adgang til å forby slike utsagn etter art. 10 annet ledd. Et eksempel på det første er *M'Bala M'Bala mot Frankrike*, og et eksempel på det andre *Pastörs mot Tyskland* (55225/14).

<sup>104</sup> Denne konklusjonen trekkes på bakgrunn av søk i Lovdata og Rettsdata. Dommen som omtales i det videre er fra Salten tingrett, saksnr: 17-028823MED-SALT, avsagt 19.04. 2017 og omtales i Olav Østrem, *Hatefulle ytringer – lov og rett i krenkelsens tid* (Oslo: Cappelen Damm Akademisk, 2021), s. 84.

hovedforhandlingen forklarte tiltalte at «sånne som han har ikke livets rett» var en oppsummering av hans syn på sønnen. Retten fant at ytringene innebar en grov nedvurdering av guttens menneskeverd, og at uttalelsen ble rammet av straffeloven § 185.

Det finnes også andre straffebestemmelser som kan ramme ytringer rettet mot funksjonshemmede. Eksempler på det er straffeloven § 263 (trusler) § 266 (hensynsløs adferd), § 267 (om krenkelse av privatlivets fred) og § 266a (alvorlig personforfølgelse). Dersom vilkårene for å straffe er til stede, skal det i skjerpende retning ved straffeutmålingen tas i betraktning om lovbruddet har sin bakgrunn blant annet i andres funksjonsevne, jf. straffeloven § 77 bokstav (i).

Også andre lover har bestemmelser som kan ramme negative og krenkende ytringer rettet mot funksjonshemmede. Etter likestillings- og diskrimineringsloven § 13 er trakassering på grunn av funksjonsnedsettelse forbudt. Trakassering er definert som handlinger, unnlatelser eller ytringer som har som formål eller virkning å være krenkende, skremmende, fiendtlige, nedverdiggende eller ydmykende, jf. § 13 andre ledd.

Terskelen for hva som er å regne som trakassering etter likestillings- og diskrimineringsloven er lavere enn terskelen for hatefulle ytringer etter straffeloven.<sup>105</sup> I likestillings- og diskrimineringslovens forarbeider står det at man ved vurderingen av om et forhold er å regne som trakassering, må gjøre en helhetlig vurdering.<sup>106</sup> Vurderingen skal ta utgangspunkt i opplevelsen til den som mener seg utsatt for trakassering. Den enkeltes subjektive vurdering må likevel suppleres av en

mer objektiv vurdering av hvor alvorlig forholdet er. I denne vurderingen er det relevant å legge vekt på forholdets grovhet, omstendighetene rundt handlingen, og hvorvidt forholdet har vedvart over tid eller om det er snakk om en enkelthendelse.

Forarbeidene sier at selv om én enkelt handling, ytring eller unnlivelse ikke skulle tilfredsstillende kriteriene for å falle inn under trakasseringensbegrepet, vil flere handlinger, ytringer eller unnlitelser sett i sammenheng kunne være nok til å oppfylle kriteriene. Man kan også legge vekt på om personen som hevder seg utsatt for trakassering har gitt uttrykk for at atferden er uønsket, og om den som har utøvd atferden selv innså eller burde ha innsett at handlemåten kunne være krenkende, skremmende, fiendtlig, nedverdiggende eller ydmykende.

Så vidt NIM er kjent med finnes det ikke rettspraksis fra norske domstoler som gjelder trakassering av personer med funksjonsnedsettelse. I tillegg til i domstolene, håndheves likestillings- og diskrimineringsloven av Diskrimineringsnemnda, som behandler enkeltklagesaker om diskriminering og trakassering.<sup>107</sup> Per i dag har nemnda ikke kommet til at det har vært brudd på regelverket i noen av klagesakene om trakassering på grunn av funksjonsnedsettelse.<sup>108</sup>

### *Funn fra NIMs undersøkelse*

De fleste informantene har vært eller er aktive i det offentlige ordskiftet. De ytrer seg ved å delta i debatter eller i media ved å skrive kronikker, leserinnlegg og ved å kommentere og ta del i diskusjoner på sosiale medieplattformer. De deltar i debattene av ulike grunner. Noen gjør det som en del av jobben,

---

<sup>105</sup> Merk at etter IdL § 39 første ledd bokstav b kan den som i fellesskap med minst to andre personer som grovt overtrer forbudet om å trakassere på grunn av etnisitet, religion eller livssyn straffes med bøter eller fengsel inntil tre år. Også gjentatte overtredelser av straffebestemmelsen kan rammes av straff, selv om den nye overtredelsen ikke er grov. Bestemmelsen viderefører gjeldende rett og erstatter diskrimineringsloven om etnisitet § 26, jf. Prop. 81 L (2016-2017) s. 337–338.

<sup>106</sup> Prop.81 L (2016–2017) s. 320.

<sup>107</sup> Diskrimineringsombudsloven § 7.

<sup>108</sup> Nemnda har behandlet saker der klager gjorde brudd på forbudet mot trakassering på grunn av funksjonsnedsettelse gjeldende, men de førte ikke frem. De aktuelle sakene er unntatt offentlighet på grunn av personvern hensyn.



men de fleste fordi de ønsker å skrive om et tema for å belyse, opplyse og skape debatt om en sak de er opptatt av. Her beskriver vi informantenes negative opplevelser med å debattere og hvordan den harde ytringskulturen særlig preger de yngre informantene.

### **Mange opplever hets når de ytrer seg**

Mange opplever hatprat, hets og krenkende kommentarer når de ytrer seg og tar del i samfunnsdebatten. Informantene opplever mest hets i sosiale medier, men også i kommentarfelt i nettaviser og på andre plattformer.

Under intervjuene forteller alle de yngre informantene, utenom to, at de mottar hets og krenkende kommentarer som typisk går på utseende, funksjonsnedsettelse, kjønn, etnisk tilhørighet og/eller seksuell legning.<sup>109</sup> En informant (6) forklarer: «Om jeg bruker et profilbilde som viser at jeg har en fysisk funksjonsvariasjon kommer det oftere slike kommentarer enn om jeg bare viser fjeset mitt på bildet.» De yngre informantene forteller at kommentarer som: «gå og dø», «jævla hemmis», «krøpling», «mongo», «hvordan har du sex?», «naver» eller «vi betaler så mye i skatt for at du skal slippe å jobbe» er typiske kommentarer som ofte går igjen når de ytrer seg. En informant (3) uttrykker det slik:

Ja, det oppstår som en blanding av at jeg er skeiv og bruker rullestol. Da får jeg høre kommentarer som «jævla krøpling» og «traktorlesbe». På meldinger får jeg beskjed om at «sånne som deg ikke skulle vært født» og at jeg burde vært abortert bort. Da det var (anonymisert) debatt, fikk jeg av mange høre

at «det hadde vært bedre for moren din om du ikke var født».

Denne informanten snakker også om mikroagresjoner hun opplever i det fysiske rommet, og ikke over internett, men som er like skadelige.<sup>110</sup> Det blir tydelig under intervjuene at de eldre og mannlige informantene ikke opplever hets i like stor grad når de ytrer seg.<sup>111</sup> To av de eldre informantene forteller at de har opplevd kommentarer knyttet til deres politiske standpunkt, men ikke til dem som person. To av de eldre kvinnelige informantene snakker om at de opplever ytringskulturen innad i interesseorganisasjoner som en større utfordring enn ytringskulturen i samfunnet generelt. De opplever det som vanskelig å være kritisk eller å stille kritiske spørsmål internt i organisasjonene.

### **Den harde ytringskulturen preger de fleste av de yngre informantene**

Ytringskulturen og hetsen informantene har opplevd etter å ha ytret seg i det offentlige rom preger de fleste av de yngre informantene. To av dem (14, 4) beskriver den avskrekkende effekten slik:

Det er helt klart, dette har jeg opplevd masse, mest digitalt, men også skjedd ellers i livet. Mest fra kjønn, utseende, at jeg er «Nav-snylter», hva folk mener sånne som meg skal gjøre. Det gjør at man ikke har lyst å fortsette. Det må mye til for å gjøre opp for dette. Det er en kjempebelastning.

Jeg har fulgt med på hvordan det går med andre, og derfor er jeg forsiktig med å uttale meg selv. Det kommer sjeldent noe positivt ut av det, og det kommer ofte svartsvidd

<sup>109</sup> Det som menes med yngre i denne konteksten er informanter under 35 år.

<sup>110</sup> En definisjon på mikroagresjon er: holdning, handling eller episode som oppfattes som en indirekte, ikke tilsiktet diskriminering av gruppe, f.eks. etnisk gruppe.

<sup>111</sup> Det kan være flere forklaringer på dette: En forklaring kan være at yngre er mer aktive på sosiale medier hvor mye av hetsen og krenkelsene foregår. En annen forklaring kan være kjønn, da de aller fleste av de yngre informantene i utvalget også er kvinner. F.eks. i en undersøkelse fra LDO om hatefulle ytringer på nett, konkluderer undersøkelsen med at kvinner mottar betydelig mer hets på grunnlag av kjønn enn menn. Den harde ytringskulturen på Facebook fører til at kvinner og yngre vegrer seg mer for å delta i debatten enn menn og eldre, ifølge forskerne. En annen forklaring kan også være at mange av de yngre informantene er aktivister og derav godt informert om sine rettigheter. Se Beate Sletvold Øistad og Amna Veledar, *Hatefulle ytringer på nett* (LDO, 2021).

tekst ut på skjermen. Det er blitt så risikabelt å ytre seg uansett i dagens debattklima. Da er det ekstra vanskelig for folk som stikker ut. Det er vanskelig nok å være hvit og blåøyd nordmann. Skiller du deg ut og snakker om temaer som folk har negative holdninger til, så ber du om trøbbel.

Den harde tonen resulterer i at noen unnlater å debattere eller at de «går stille i dørene» eller ønsker å «gjøre seg så usynlig som mulig», som to informanter uttrykker. En av dem (1) sier:

Jeg har fått slengt kommentarer som «jævla hemmis». [...] Jeg kjenner to stykker som har blitt spyttet på og en person som har hørt at «en som deg burde ikke leve». Det skal jo ikke noen få oppleve. Når man opplever slike ting på grunn av sin funksjonsnedsettelse – jeg vet ikke om det alltid er så bevisst, men da blir jeg også redd for å ta min plass. Man blir jo redd for hatefulle ytringer og kommentarer.

### **Tilhørighet til flere minoritetsgrupper**

Mange av informantene tilhører flere minoritetsgrupper, og betydningen av det interseksjonelle perspektivet kommer fram i datamaterialet. Begrepet interseksjonalitet viser til hvordan sosiale kategorier som blant annet kjønn, etnisitet, religion, seksuell orientering og funksjonsevne kan samvirke og påvirke personers leve- og livsvilkår. Samtalene med disse informantene kan tyde på at de opplever en form for «sammensatt hets» både på bakgrunn av sin funksjonsnedsettelse, og for eksempel sin seksuelle orientering eller etnisitet. En av informantene (10) som har opplevd en form for sammensatt hets, beskriver det slik:

[...] men har fått rasistiske kommentarer osv. [...] Jeg har vært veldig åpen, siden (anonymisert), har jeg ikke lagt skjul på at jeg er skeiv heller. Så jeg har opplevd motgang, har også hatt et stort problem

med drapstrusler. Adressen min lå ute på Gule sider i en liten periode, og det var veldig irriterende, men de ville ikke ta det bort. Jeg har fått mange hatytrende brev i posten.

Flere av informantene peker på betydningen av å forstå at man kan tilhøre flere minoritetsgrupper på en gang og at man, i lys av dette, kan utsettes for ytterligere diskriminering eller hets og hatprat. Et sentralt poeng i interseksjonalitetsperspektivet, er at sammenblandingen av forskjellige statuser betyr mer enn det summen av de enkelte faktorene skulle tilsi.<sup>112</sup> Er man for eksempel skeiv, tilhører en etnisk minoritet og har en funksjonsnedsettelse, kan virkningen av diskriminering bli både tyngre og annerledes enn det man finner hos noen av enkeltgruppene.

En av informantene (5) påpeker at det finnes få handlingsplaner eller stortingsmeldinger som tar tak i det interseksjonelle perspektivet. En annen informant (2) er opptatt av fellesskapet og den felles kampen mot utenforskap, som minoriteter står i, enten det omhandler etnisk diskriminering, kjønnsdiskriminering eller diskriminering av funksjonshemmede.

### **Strategier for å håndtere hets**

Noen av informantene forteller om strategier de tar i bruk for å håndtere hets og hatprat. Blant annet imøtegår informantene kommentarer med kommentarfeltaksjoner og folkeopplysning, men gir uttrykk for at dette også kan være belastende og utmattende. En informant (5) peker på en såkalt «aktivistutmattelse». Flere av de yngre informantene forklarer at det er krevende å måtte stå i stormen og motta så mange krenkende kommentarer regelmessig. Til tross for dette, er det flere som trosser hetsen og fortsetter å ytre seg om saker de er opptatt av. En av informantene (5) forklarer at hun i perioder slutter å være aktiv i sosiale medier på grunn av hetsen, og at det hender hun må trekke seg unna. Engasjementet og gleden av å

<sup>112</sup> Silje Bringsrud Fekjær, «Klasse og innvandrerbakgrunn: to sider av samme sak?», i *Klassebilder. Ulikhet og sosial mobilitet i Norge*, Kenneth Dahlgren og Jørn Ljunggren, red., (Oslo: Universitetsforlaget, 2010), s. 84–97 med videre henvisninger.

være aktivist er likevel så sterk at hun ikke slutter å ytre seg helt:

I perioder, men i andre perioder har jeg tenkt mer «fuck it, dere får ikke ødelegge min glede over å være aktivist.»

I samtalene uttrykker noen at de også føler på et slags samfunnsansvar. Et ansvar for å drive rettighetskamp og folkeopplysning også på vegne av andre funksjonshemmede, som ikke har samme mulighet til å ytre seg. En av de yngre informantene (3) sier for eksempel:

Jeg tenker at jeg er så privilegert, og da må jeg stå i den offentlige debatten for alle dem som ikke klarer å stå i den. Jeg har jo verktøyet til å håndtere det, i tillegg til et nettverk som gir meg støtte i etterkant.

De eldre informantene (18, 2) som sjeldnere opplever hets, tenker slik om dette: «Jeg må bare ta det sånn: «de mente det sikkert humoristisk» eller «det kom sikkert feil ut eller liknende», for ikke å henge meg opp i det selv.» Mens en annen påpeker: «[...] for meg som person trigger disse kommentarene meg til å ville ta del i den offentlige debatten.»

### Opplevelser av trusler

Noen av de yngre informantene (19, 5) oppgir å ha mottatt personlige henvendelser og trusler etter at de har ytret seg om en sak offentlig. Truslene preger informantene. En forteller at han fikk panikk. En annen ble redd for hvem avsenderne var, og hva de kunne gjøre. Under beskriver informantene noen av disse opplevelsene:

Etter deltakelse på (anonymisert) fikk jeg 10–15 konkrete drapstrusler. Jeg fikk panikk og slettet alt sammen i stedet for å politianmelde. Jeg har noen haters som går igjen.

Noen ganger må jeg skjerme meg selv. Jeg tilhører flere minoritetsgrupper, og ved å gå ut i media om å være skeiv og funksjonsvarierte kan man få mye hat. Jeg

har blant annet fått kommentarer fra (anonymisert) da jeg snakket om skeivhet i (anonymisert) by. Da fikk jeg kommentarer og mail som gikk på alt fra raserenhet til eugenikk. Da tenkte jeg at jeg må være forsiktig. [...] Da fikk jeg til svar at «såanne lesber som deg bør tvangssteriliseres. Spesielt for deg, fordi du har dårlige gener, som er dårlige for den ariske rasen», og så videre.

En av informantene (10) uttrykker nærmest en form for apati når hun beskriver hendelsen, da dette er noe hun har opplevd en rekke ganger:

Jeg har også mottatt drapstrusler flere ganger. Jeg er litt dårlig på å reagere når det skjer mot meg, men om det var overfor noen andre hadde jeg syntes det hadde vært veldig trist. Avsender som sender disse brevene er jo såpass fylt med hat mot mennesker som meg, at jeg blir lei meg på deres vegne, fordi de går glipp av så mye.

To av informantene (10, 14) mener at alder har betydning for hvordan man håndterer å motta trusler. De sier at dersom de hadde mottatt truslene da de var enda yngre, ville de nok ikke ha ytret seg igjen.

### «Det nytter ikke å anmelde»

Det er en utbredt oppfatning blant informantene som har mottatt trusler at det ikke nytter å anmelde, og at sakene høyst sannsynlig vil henlegges. Flere informanter mener at prosessen med å anmelde en sak er for krevende og utmattende. To av informantene (3, 10) beskriver det slik:

Jeg snakker med venner, bekjente og andre aktivister. Jeg har ikke meldt det til politiet, for da vet jeg at det uansett blir henlagt. Slike ting er noe som det ikke går an å bevise. [...] Selv om jeg er privilegert, så er det en belastning å stå ord mot ord mot politiet. Det er veldig slitsomt, men jeg oppfordrer de som klarer til å anmelde.

Jeg har ikke anmeldt noen av brevene i det hele tatt. Orker ikke å gi dem den

oppmerksomheten. Jeg har også opplevd tidligere at politiet henlegger mange saker, og vil ikke bli en del av statistikken. Jeg har ikke orket det. [...] Det er en større belastning å gå til politiet, enn om jeg ikke gjør det.

En annen informant (2) mener at for personer med kommunikasjonsutfordringer kan det være ekstra vanskelig å kommunisere med politiet på grunn av frykt for å ikke bli tatt på alvor. To av informantene (5, 17) har også tidligere anmeldt saker til politiet, men erfart at anmeldelsen ble henlagt.

### *Hva sier forskningen om hets, hatprat og hatefulle ytringer?*

I Norge er det så vidt NIM er kjent med ikke tidligere utført forskning som eksplisitt undersøker hvordan hets og hatprat mot funksjonshemmede kan ha innvirkning på ytringsfriheten.

Det foreligger likevel noe forskning som viser at denne gruppen i større grad utsettes for hatprat og hets i sin hverdag enn majoritetsbefolkningen. En undersøkelse gjennomført av Nordlandsforskning belyser konsekvenser av hets for funksjonshemmede, og i hvilken grad hets og hatprat opptre i kombinasjon med andre diskrimineringsgrunnlag.<sup>113</sup> Rapporten viser at 38 prosent av respondentene har opplevd krenkende ytringer, mens 32 prosent rapporterte om en eller flere former for hatprat. Undersøkelsen viser videre at respondentene har flere andre erfaringer som innebærer fordommer, negative holdninger og diskriminering.

LDO har kartlagt omfanget og karakteren av hets og hatprat i kommentarfeltene på NRK Nyheter og TV 2 Nyhetenes Facebook-sider gjennom to perioder i 2017.<sup>114</sup> Over halvparten av respondentene i LDOs undersøkelse rapporterte at de avsto fra å debattere på Facebook på grunn av den harde tonen i debatten. Analysen viste videre at det er lav forekomst av hatprat rettet mot funksjonshemmede. Det samme gjelder kvinner og LHBT-personer. Det totale omfanget og fordelingen av hets og hatprat på nett rettet mot funksjonshemmede er likevel usikkert, siden undersøkelsen baserte seg på en redigert debatt hvor mediene hadde tid til å fjerne kommentarer som var i strid med deres retningslinjer. LDO skrev også i 2021 en rapport om hets på nettet. Ifølge undersøkelsen var seks prosent helt enig og 17 prosent delvis enig i at politisk aktive funksjonshemmede trakasseres oftere enn andre når de ytrer seg offentlig.<sup>115</sup>

Organisasjonen Unge funksjonshemmede kartla i 2019 hva slags mobbing og hatprat funksjonshemmede utsettes for i skolen, og hvilke konsekvenser dette kan ha.<sup>116</sup> Undersøkelsen viser blant annet at en tredel av respondentene hadde opplevd hets. Nesten halvparten oppgir å ha holdt meninger for seg selv på grunn av slike forhold, og om lag en fjerdedel har unngått å gå på skolen på grunn av dette.

Forskningen har tradisjonelt satt søkelys på hets og hatprat som et generelt fenomen eller tatt utgangspunkt i spesifikke marginaliserte grupper.<sup>117</sup> Det finnes i liten grad kunnskap om hvordan tilhørighet til flere marginaliserte

---

<sup>113</sup> Terje Olsen m.fl., *Hatytringer - resultater fra en studie av funksjonshemmedes erfaringer*, (Bodø: Nordlandsforskning, 2016), særlig kap. 3.10, 3.17, og 4.4.

<sup>114</sup> LDO, *Hatefulle ytringer i offentlig debatt på nett* (LDO, 2018), s. 3.

<sup>115</sup> Beate Sletvold Øistad og Amna Veledar, *Hatefulle ytringer på nett*, s. 27. 9 % av respondentene har også svart at den siste gangen de opplevde å få hatefulle kommentarer rettet mot seg på Facebook var kommentaren knyttet til funksjonsnedsettelsen deres.

<sup>116</sup> Maren Hagen Fuglesang, *Stå opp mot hatprat! – Om mobbing og hatprat i skolen mot personer med funksjonsnedsettelse og kronisk sykdom* (Unge funksjonshemmede, 2019) s. 5, 9 og 23.

<sup>117</sup> Line Melbøe og Hege Gjertsen «Hate speech targeting Sami people with disabilities» i *Disability Hate Speech: Social, Cultural and Political Contexts*, Mark Sherry m.fl., red., (Oxfordshire/New York: Routledge, 2021) på s. 131.

grupper kan ha innvirkning på erfaringer med hets og hatprat.<sup>118</sup>

En studie viser at samer med en funksjonsnedsettelse opplever betydelig grad av mobbing og trakassering. Det skyldtes både opplevd trakassering på grunn av deres samiske bakgrunn og på grunn av deres funksjonsnedsettelse, men også som resultat av en kombinasjon av tilhørigheten til begge disse minoritetene. Studien viste at gruppen erfarte en distinkt form for hets som følge av at de hadde dobbel minoritetstilhørighet. Det forstås som noe annet enn den samlede summen av hatprat knyttet til det enkelte diskrimineringsgrunnlaget. Denne formen for trakassering hadde egne og unike trekk.

En rapport skrevet av Ungdommens yringsfrihetsråd viser at det er viktig å se på hvordan hets og hatefulle ytringer rammer personer som har ulike identiteter og kjønn.<sup>119</sup> Et interseksjonelt perspektiv kan få betydning for hvordan yringsrommet oppleves og hvilke tiltak som anses nødvendig.

### **Hatkriminalitet**

I februar 2022 publiserte Velferdsforskningsinstituttet NOVA en nasjonal trygghetsundersøkelse. Kartleggingen viser at i overkant av dobbelt så mange respondenter som har funksjonsnedsettelse oppgir å ha opplevd hatkriminalitet (7%), sammenlignet med respondenter uten funksjonsnedsettelse (3%). Forskerne finner en langt høyere prosentandel som har opplevd hatkriminalitet

enn hva anmeldt hatkriminalitet i offentlige registre viser. De konkluderer med at mørketallene trolig er svært høye.<sup>120</sup>

I Oslo politidistrikts rapport om anmeldt hatkriminalitet i 2020, ble åtte forhold anmeldt og registrert som hatkriminalitet mot funksjonshemmede. Selv om det er grunn til å anta store mørketall oppgir politidistriktet at dette er det høyeste antallet av anmeldelser målt i denne kategorien i Oslo.<sup>121</sup> Langt ifra alle sakene som anmeldes blir oppklart. I Oslo politidistrikts rapport om anmeldt hatkriminalitet i 2021 var det tre anmeldte og registrerte tilfeller av hatkriminalitet mot funksjonshemmede.<sup>122</sup> I 2021 ble det anmeldt 815 tilfeller av hatkriminalitet i Norge, hvorav 2 % av disse var hatkriminalitet mot funksjonshemmede.<sup>123</sup>

I 2020 var oppklaringsprosenten for voldslovbrudd<sup>124</sup> generelt i Norge på 54 prosent, som er en nedgang i forhold til 2019 og 2016.<sup>125</sup> Ifølge SSB henlegges stadig flere anmeldelser som uoppklart med begrunnelse i manglende saksbehandlingskapasitet. Oppklaringsprosenten varierer mellom de forskjellige lovbruddsgruppene. Å avslutte behandlingen av anmeldelser med begrunnelse i manglende saksbehandlingskapasitet varierer også fra politidistrikt til politidistrikt, og er noe mer vanlig i de syv sørligste politidistriktene.<sup>126</sup> Også LDO angir at antallet straffesaker som

---

<sup>118</sup> Helga Eggebø og Elisabeth Stubberud, *Hatefulle ytringer Delrapport 2: Forskning på hat og diskriminering* (Institutt for samfunnsforskning, 2016) s. 18–19.

<sup>119</sup> Ungdommens yringsfrihetsråd, *Hvordan står det til med yringsfriheten til ungdom og unge voksne i Norge?* (Norsk PEN og Fritt Ord, 2021).

<sup>120</sup> Mette Løvgren, Asle Høgestøl, og Andreas Kotsadam. *Nasjonal trygghetsundersøkelse 2020*. NOVA-rapport 2/22 (Oslo: Oslo Metropolitan University – OsloMet, NOVA, 2020) s. 50.

<sup>121</sup> Oslo politidistrikt, *Hatkriminalitet. Anmeldt hatkriminalitet i 2020* (Oslo politidistrikt, 2021), s. 16.

<sup>122</sup> Oslo politidistrikt, *Hatkriminalitet. Anmeldt hatkriminalitet i 2021* (Oslo politidistrikt, 2022), s. 18.

<sup>123</sup> Politidirektoratet, *STRASAK-rapporten 2021. Anmeldt kriminalitet og politiets straffesaksbehandling 2021* (2022), s. 39.

<sup>124</sup> Eksempler på voldsbrudd er vold i nære relasjoner, kroppskrenkelsener og mishandling. Andre lovbrudd som vinning, trafikklovbrudd, narkotika, økonomi, skadeverk, miljø, arbeidsmiljø eller seksuallovbrudd faller utenfor rapportens definisjon av voldsbrudd.

<sup>125</sup> Politidirektoratet, *STRASAK-rapporten 2020. Anmeldt kriminalitet og politiets straffesaksbehandling 2020* (2021), s. 23.

<sup>126</sup> Statistisk sentralbyrå (SSB): <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/kriminalitet-og-rechtsvesen/statistikk/etterforskede-lovbrudd/artikler/nesten-300-000-lovbrudd-avgjort-i-2020>

gjelder diskriminering og som henlegges har økt de siste årene.<sup>127</sup>

### **NIMs vurdering**

Hets, hatprat og hatefulle ytringer kan ha alvorlige konsekvenser for dem som blir utsatt for det. Det samme gjelder trusler og trakassering. Foreliggende rapporter og NIMs egen undersøkelse viser at hets, hatprat og hatefulle ytringer kan ha en «nedkjølende effekt», og flere oppgir at de ikke lenger tar del i den offentlige debatten som et direkte resultat av den harde ytringskulturen. Dette fører til at samfunnet mister viktige stemmer og perspektiver, og at funksjonshemmede blir underrepresentert i samfunnsdebatten. Dette vil igjen ha negative konsekvenser for verdiene som ytringsfriheten skal beskytte, som individets frie meningsdannelse, demokratiet og sannhetssøken.

Informantene i undersøkelsen ga gjennomgående uttrykk for det ikke nyttet å anmelde saker som omhandlet hets og hatefulle ytringer til politiet. Norge har fått flere anbefalinger fra FNs overvåkningsorganer om å styrke arbeidet med å forebygge, etterforske og straffeforfølge hatefulle ytringer, deriblant fra CRPD-komiteen. Komiteen anbefaler Norge å treffe alle nødvendige tiltak for å hindre at funksjonshemmede blir utsatt for mobbing, hatefulle ytringer og hatkriminalitet, og sikre at politiet, påtalemyndigheten og rettssystemet identifiserer, etterforsker og idømmer sanksjoner for hatkriminalitet begått mot funksjonshemmede.<sup>128</sup> Det er også viktig at politiet og påtalemyndigheten har tilstrekkelig kunnskap og kompetanse om hatkriminalitet begått mot funksjonshemmede. Samtidig er det en utfordring at politiet selv har såpass få registrerte tilfeller, og det er vanskelig å vurdere hvorfor det vurderes som vanskelig å anmelde saker.

Det er viktig at det bevilges tilstrekkelige ressurser til etterforskning av trusler, hatefulle

ytringer og hatkriminalitet i Norge. Videre er det viktig at det nasjonale kompetansemiljøet for å forebygge hets, hatefulle ytringer og hatkriminalitet, som skal være til støtte og rådgivning på fagfeltet for alle politidistrikter, er blitt opprettet, og at dette arbeidet videreføres. Dette bør også vektlegges i nye handlingsplaner mot hatkriminalitet og hatefulle ytringer.

Mange av NIMs unge informanter fortalte at de ikke var forberedt på det harde debattklimaet i sosiale medier. Politiske partier, ungdomspartier og sivilsamfunnsorganisasjoner bør i større grad forberede sine unge aktive medlemmer på å møte og håndtere debattklimaet i sosiale medier og kommentarfelt og gjennom kurs/opplæring.

Videre er det grunn til å tro at det er store mørketall når det gjelder anmeldte hatefulle ytringer og hatkriminalitet rettet mot funksjonshemmede. Et tiltak for å forebygge mørketall er å informere om at hatefulle ytringer på grunn av funksjonsnedsettelse er straffbart og at trakassering er ulovlig, og iverksette opplysningsarbeid om hvilke tiltak man kan gjøre.

## **4. Selvsensur og frykt for represalier**

Et viktig aspekt ved ytringsfriheten er å kunne si ifra om urett, uten å risikere represalier. Hvor enkelt er det å klage på en behandling i helsetjenesten, eller et vedtak om brukerstyrt personlig assistanse? Hvor høy er terskelen for å kunne klage på mangelfull tilretteleggelse på studiet eller på arbeidsplassen? Hva gjør man når man vil klage, men samtidig er i et avhengighetsforhold til dem man retter klagen mot? For mange funksjonshemmede er terskelen for å si ifra høy, og NIMs informanter rapporterer om at de i mange sammenhenger vegrer seg for å si ifra.

<sup>127</sup> Kjetil Kolsrud, «Diskrimineringsaker henlegges oftere enn før», *Rettt24*. Hentet 11.03.22 fra <https://rett24.no/articles/diskrimineringsaker-henlegges-oftere-enn-for>

<sup>128</sup> CRPD-komiteens avsluttende merknader til Norges første rapport, pkt. 28 bokstav c.

## *Juridisk rammeverk*

Selvsensur er et fenomen som innebærer at den enkelte velger å tie av frykt for omgivelsenes reaksjoner. Det finnes ikke regelverk som direkte regulerer selvsensur. Alle kan selvsagt velge å tie hvis man ønsker det.

Derimot kan det som utløser slik frykt være forbudt. I noen tilfeller kan det være straffbart i seg selv, for eksempel hvis noen truer med vold eller andre ulovligheter. Selv utenfor slike klare tilfeller, kan handlinger som medfører en «nedkjølende effekt» på viljen til å ytre seg være lovstridige. Et eksempel er pålegg om utlevering av informasjon for å avdekke mediens kilder. Det foreligger mange rettsavgjørelser hvor politiet er nektet tilgang til avisers kilder, fordi det ville avskrekke fremtidige kilder fra å gi informasjon. Domstolene har lagt til grunn at det ville være i strid med vernet av ytringsfriheten etter EMK artikkel 10. Et annet eksempel er det vernet som varslere har etter arbeidsmiljøloven § 2 A-4. Dette forbudet er begrunnet på en liknende måte: Dersom varslere ikke var vernet mot gjengjeldelse ville mange «sensurere» seg selv fra å varsle.

Det er likevel klart at mange tilfeller av selvsensur ikke faller inn under noen konkret rettslig regulering. Staten har likevel en plikt kartlegge og motvirke slike effekter etter det såkalte «infrastrukturkravet» i Grunnlovens ytringsfrihetsbestemmelse. I § 100 siste ledd står det at «det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale». Det betyr nettopp at staten skal arbeide for å fjerne hindre for reell utøvelse av ytringsfrihet. Dersom funksjonshemmede utsettes for særlige utfordringer, forsterkes denne plikten av alminnelige likestillingsprinsipper.

## *Funn fra NIMs undersøkelse*

En rekke informanter forteller at de vegrer seg for å si ifra i saker hvor de mener de ble forskjellsbehandlet eller diskriminert. For

mange gjelder dette særlig saker som omhandler helsetjenester, BPA og arbeidslivet.<sup>129</sup> Avhengighetsforholdet disse informantene har til eksempelvis det lokale legekantoret, jobben eller kommunen gjør at de stilles i en enda vanskeligere situasjon ved å si ifra, enn personer uten en funksjonsnedsettelse. Flere forteller om et ubehag ved å si ifra, og at når man ytrer kritikk tar man plass, blir mer synlig og kan fort oppfattes som noen som bare klager. En informant (1) sier: «Da jeg begynte å studere fikk jeg for eksempel ikke assistansen jeg trengte, og da hadde jeg høy terskel for å gå ut i media. Jeg er redd for at andre tenker at jeg klager og ikke tar til takke med det jeg får.» En annen (18) forteller:

[...] kanskje, i en jobbsituasjon. Ikke at jeg opplevde noen stor forskjellsbehandling, og jeg hadde ikke frykt for gjengjeldelse, men det var litt mer den frykten for å skille meg ut, frykten for å være den ansatte som var funksjonshemma og at det skulle virke inn på arbeidsmiljøet. [...] Jeg fant heller måter å løse det på selv, i stedet for å melde ifra og lage en sak om det.

To av informantene (4, 7) mener at det er lettere å rette en klage til et sykehus enn mot arbeidsgiver: «Jeg har tidligere jobbet i en kommersiell virksomhet med dårlig stillingsvern, og der var det uaktuelt å klage. [...] Det sitter langt inne å hevde sine rettigheter om universell utforming på arbeidsplassen.»

Man begynner å tvile på seg selv. Det å oppføre seg som en likestilt person når man ikke er det, er en risiko. Man kan si at det helt klart påvirker ytringsfriheten min, og i alle fall det å ytre seg i det offentlige. Der mange kvinner snakker om glasstaket har vi som funksjonshemmede glassvegger for vi kan ikke bytte jobb. Så har vi glassgulvet som er frykten for uføretrygd. Du er ikke like

<sup>129</sup> Flere av informantene i utvalget oppga at de er avhengige av BPA for å kunne leve aktive og selvstendige liv.

mye verd, og du er de facto en annenrangs borger.

I frykt for å miste tjenester man allerede har fått innvilget, eller «å komme på kant med legekantoret» velger flere informanter å ikke klage på et vedtak eller behandling, til tross for at de mener de har blitt forskjellsbehandlet.

### **Opplevelser av gjengjeldelse**

Flere av informantene forteller om frykt for gjengjeldelse, eksempelvis ved å miste BPA-timer. Deres mulighet og rett til å heve stemmen og klage påvirkes av denne frykten. To informanter (3, 5) beskriver det slik:

De gangene jeg har nevnt at jeg har lyst til å gå til media, får jeg beskjed om at om jeg gjør dette, vil jeg i alle fall ikke få tjenesten. [...] Man er redd for å søke om ting fordi man frykter konsekvensene, og at du heller kan miste de [tjenestene] som du har. Frykt er en større psykisk belastning for meg, mye mer enn funksjonsvariasjonen i seg selv.

Jeg har turt å løfte saker om skole, utdanning, men når det handler om mine egne helse- og omsorgstjenester går jeg ofte flere runder. Om jeg ytrer meg er jeg redd for at de skal kutte eller at de ser på meg som en for ressurssterk person med funksjonsvariasjoner til å få helsetjenester. [...] Jeg er redd for å staffes. De er så inn i den medisinske forståelsen om at det er noe feil med meg.

To andre informanter forteller om opplevelser av gjengjeldelse etter at de har sagt ifra om en hendelse eller mangelfull tilretteleggelse på jobb og under studiet. En av dem (7) setter ord på det slik:

Jeg har forsøkt å si ifra og skjønner at du ikke blir forstått. Da ender du opp med å trekke deg, for om jeg kaller det diskriminering blir jeg trua. Da mister jeg posisjon og privilegier, først og fremst i arbeidslivet. Det er der jeg har opplevd det mest, gjentatte ganger. [...] Jeg ble plassert på sidelinja og måtte skifte jobb. Jeg blir en

sånn upopulær ansatt som sier ifra. Det har skjedd på flere arbeidsplasser. Mange arbeidsgivere skjønner ikke at det å varsle også kan omfatte diskriminering. [...] Ofte defineres det som en konflikt mellom to ansatte, når det egentlig er en ren diskrimineringssak. Det har jeg opplevd flere og gjentatte ganger.

### **Krevende å klage og mangel på gode varslingsmuligheter**

Noen informanter påpeker også at det kan være krevende å klage, både fordi man ofte må innhente dokumentasjon og at det kan være tidskrevende og utmattende. En forklarer for eksempel at man alltid gjør en avveining når man opplever ting som er diskutabelt med tanke på om man orker å følge saken. En annen peker på at opplevelser av diskriminering eller utestengelse er så vanlig at faren blir at det normaliseres, og da blir det enda vanskeligere å si ifra eller å klage.

Å vite hvor man kan sende inn en klage, eller hvem man kan henvende seg til når man opplever kritikkverdige forhold kan også være utfordrende. En av informantene (10) forteller at hun ikke visste hvordan hun kunne rapportere etter at hun opplevde å bli ydmyket foran klassen:

En gang hadde vi besøk av (anonymisert), og da spurte hun dama meg åpenlyst om hvordan jeg hadde sex foran klassen. Jeg visste ikke hvor man skulle sende inn en klage. Mye kan beklages bort, og det er mange som kan beklage, men det hjelper jo ikke. Det kan fortsatt skje mot en annen elev senere.

### ***Hva sier forskningen om selvsensur og frykt for represalier?***

At det er utfordrende å varsle når man opplever urett er det en rekke studier som påpeker. Det finnes undersøkelser som gransker varsling i arbeidslivet. I en undersøkelse utført av Fafo undersøkes varsling i norsk arbeidsliv.

Forskerne finner at 16 prosent har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen som burde ha vært stoppet.



Bare fem av ti respondenter varslet om dette. Hovedgrunnen til å la være å varsle var frykt for konsekvensene. Rundt 20 prosent hadde opplevd negative konsekvenser ved å varsle.<sup>130</sup> En annen undersøkelse fra Nederland viser den psykiske belastningen som kan følge av å varsle. Nesten alle informantene som deltok i den nederlandske studien led av angst, depresjoner, søvnevansker og sosial isolasjon, som følge av å ha varslet.<sup>131</sup>

En av få artikler som tar utgangspunkt i funksjonshemmedes mulighet for å varsle er artikkelen *Voldsutsatte med funksjonsnedsettelse – individuelle og strukturelle barrierer mot å søke hjelp*. Her undersøker Gundersen og Vislie mulighetene til å søke hjelp for personer som opplever vold og som har en funksjonsnedsettelse. Forfatterne argumenterer for at det å stå i en avhengighetsrelasjon til noen bidrar til å gjøre det vanskeligere å varsle eller søke hjelp, da man kan være ekstra sårbar i en slik situasjon og maktbalansen er ujevn.<sup>132</sup> Forfatterne argumenterer for at det kan være både individuelle og strukturelle barrierer som hindrer denne gruppen i å oppsøke hjelp. Strukturelle barrierer som mangel på kunnskap blant hjelpeapparatet, fordommer og manglende fokus på tematikken er årsaker som gjør det vanskelig å oppsøke hjelp eller si ifra.

### *NIMs vurdering*

NIMs undersøkelse viser at frykten for å si ifra og opplevelser av å bli truet med å miste tjenester, påvirker informantenes opplevelse av yringsfrihet. Det mangler imidlertid bredere kunnskap og forskning om omfanget av selvsensur hos funksjonshemmede. NIM anbefaler at det forskes mer på dette.

Selv om det ikke finnes mye forskning som undersøker utfordringer med å si ifra blant funksjonshemmede, er det godt dokumentert i studier med utgangspunkt i den generelle befolkningen at mange vegrer seg for å varsle om kritikkverdige forhold, blant annet i arbeidslivet. For funksjonshemmede kan det trolig være enda vanskeligere å varsle eller klage på et vedtak, da man som funksjonshemmet kan være i et enda sterkere avhengighetsforhold. Tematikken ble også løftet fram som en bekymring da interesseorganisasjonene som jobber med å fremme funksjonshemmedes rettigheter deltok på innspillsmøtet med Ytringsfrihetskommisjonen.<sup>133</sup> Det er viktig både for samfunnet og den enkelte, at det finnes gode rutiner som sikrer at funksjonshemmede tør å varsle og si ifra ved opplevelser av forskjellsbehandling eller diskriminering, uten å frykte represalier.

CRPD-komiteens siste rapport til Norge fremmer flere anbefalinger til norske myndigheter om å styrke kunnskapen om hvordan man skal varsle.<sup>134</sup> NIM mener det er viktig å styrke kunnskapen blant funksjonshemmede om hvilke rettigheter de har samt hvor, hvordan og på hvilke områder (helse, skole, arbeidsforhold osv.) man kan fremme en klage hvis man mener man har opplevd urett. Det bør også settes inn tiltak for å sikre gode og anonyme varslingsmuligheter og varslingsrutiner på arbeidsplassen, legekantoret, i boliger for personer med funksjonsnedsettelse, i grunnskolen, på universiteter og ved andre virksomheter. Videre er det viktig med tydelige og tilgjengelige retningslinjer for prosessen og hva som skjer når man har varslet. Ikke minst må arbeidet

---

<sup>130</sup> Sissel C. Trygstad og Anne Mette Ødegård, *Varsling i norsk arbeidsliv*, 2019:14. (Fafo, 2019).

<sup>131</sup> Se skildring av funnene i undersøkelsen i Jøri Gytre Horverak, «Hvem tar vare på varslere?», *Juristen*. 9. Hentet 04.05.2022 fra <https://juristen.no/ditt-arbeidsliv/2019/04/%C2%ABhvem-tar-vare-p%C3%A5-varslerne%C2%BB>

<sup>132</sup> Tonje Gundersen og Camilla Vislie, «Voldsutsatte med funksjonsnedsettelse – individuelle og strukturelle barrierer mot å søke hjelp» i *Vold i nære relasjoner. Forståelser, konsekvenser og tiltak* i Kristin Skjærten m.fl., red., (Oslo: Universitetsforlaget, 2019), s. 166.

<sup>133</sup> Ytringsfrihetskommisjonens innspillsmøte om yringsfrihet og nedsatt funksjonsevne.

<sup>134</sup> CRPD-komiteens avsluttende merknader til Norges første rapport, pkt. 26, 28 og 38.

med å styrke kunnskapen om CRPD blant saksbehandlere i forvaltningen videreføres.<sup>135</sup>

## 5. Barrierer mot deltakelse i det politiske og offentlige liv

En sentral del av ytringsfriheten og organisasjons- og forsamlingsfriheten, er muligheten til å delta aktivt i det politiske og offentlige liv, og å få stemme ved valg. Flere av NIMs informanter forteller om utfordringer knyttet til politisk deltakelse.

### *Juridisk rammeverk*

CRPD artikkel 29 forplikter staten til å sikre at personer med funksjonsnedsettelse kan delta fullt ut og på en effektiv måte i det politiske og offentlige liv. Det innebærer at funksjonshemmede både skal sikres muligheten til å delta direkte eller gjennom valgte representanter, og de skal ha rett og mulighet til å avgi stemme og bli valgt. Staten skal oppfylle sin plikt gjennom blant annet å sørge for at framgangsmåter, lokaler, utstyr og annet materiell som benyttes i forbindelse med valg er hensiktsmessig, tilgjengelig og lett å forstå og bruke. Også EMK og SP har bestemmelser som skal sikre deltakelse i det offentlige og politiske liv.<sup>136</sup>

Videre forplikter bestemmelsen staten til å sikre at funksjonshemmede uten trusler kan avgi sin stemme i hemmelige valg og folkeavstemninger, at de kan stille til valg, og på en effektiv måte utøve offentlige verv og utføre offentlige oppgaver på alle nivåer i forvaltningen. Staten skal også garantere at funksjonshemmede fritt får gi uttrykk for sin vilje som velger, og i tilfeller der det er

nødvendig og de ber om det, tillater at en person de selv velger, hjelper dem med å stemme. Dessuten forplikter bestemmelsen staten til å arbeide aktivt for å fremme et miljø der funksjonshemmede kan delta i det offentlige liv for eksempel gjennom deltakelse i frivillige organisasjoner og sammenslutninger, herunder politiske partier. CRPD-komiteen har uttalt at statene må avstå fra handlinger som diskriminerer personer med funksjonsnedsettelse, og at statene særlig skal modifisere eller oppheve lover, forskrifter, praksis og lignende som bidrar til slik diskriminering. Det inkluderer blant annet lover som fratrukk funksjonshemmede stemmeretten.<sup>137</sup>

Det følger også av CRPD artikkel 4 (3) at myndighetene i arbeid med å utvikle og gjennomføre lovgivning og politikk som tar sikte på å gjennomføre CRPD, og i andre beslutningsprosesser som

gjelder funksjonshemmede, aktivt skal trekke inn og rådføre seg med funksjonshemmede, gjennom organisasjonene som representerer dem.

### *Funn fra NIMs undersøkelse*

#### **Tilrettelegging ved valg**

Utfordringer ved å stemme ved valg blir løftet fram av flere informanter. Selv om noen er fornøyde og mener det har blitt bedre, eksempelvis ved at det er mulig å stemme med egen assistent, er det likevel en rekke informanter som peker på ulike utfordringer. Blant annet nevnes tilgjengelighetsutfordringer, trange valgbase, lite informasjon om

<sup>135</sup> Bufdir har de siste årene arbeidet med å styrke kunnskapen om CRPD i kommuner. NIM har gitt innspill i dette arbeidet.

<sup>136</sup> Bl.a. EMK art. 10 og første tilleggsprotokoll art. 3, og SP art. 19 og 25.

<sup>137</sup> CRPD-komiteens generelle kommentar nr. 6 pkt. 30. Komiteen viser også til sin egen avgjørelsen i *Zsolt Bujdosó m.fl. mot Ungarn* (CRPD/C/10/D/4/2011) som gjaldt funksjonshemmede som mistet stemmeretten fordi de var underlagt vergemål. I avsn. 9.4 i avgjørelsen uttalte komiteen bl.a. «The Committee recalls that article 29 of the Convention requires States parties to ensure that persons with disabilities can effectively and fully participate in political and public life on an equal basis with others, including by guaranteeing their right to vote. Article 29 does not provide for any reasonable restriction or exception for any group of persons with disabilities. Therefore, an exclusion of the right to vote on the basis of a perceived or actual psychosocial or intellectual disability, including a restriction pursuant to an individualized assessment, constitutes discrimination on the basis of disability, within the meaning of article 2 of the Convention. [...]». Komiteen fant i den aktuelle saken at det forelå brudd på CRPD art. 29 alene, og lest i sammenheng med art. 12 jf. avsn. 9.5. Norge har som nevnt ikke sluttet seg til individklageordningen etter CRPD.

stemmegivning hjemmefra, varierende grad av punktskrift på stemmesedler, og mangel på ledelinjer. En informant (2) som bruker rullestol, mener at manglende universell utforming fører til at færre stemmer:

Det tror jeg gjør at mange ikke stemmer, fordi det innebærer å sette seg i en ubehagelig situasjon. Men enda mer ubehagelig er det når man tenker over hva disse lokalene vanligvis brukes til. Det er jo skoler, biblioteker, samfunnshus og så videre.

### **Representasjon og utenforskap i beslutningsprosesser**

Flere av informantene peker på mangelfull inkludering i beslutningsprosesser. En av dem (6) fortalte at «folk må se på det som normalt at funksiser tar plass i samfunnsdebatten og ved bordet, og det må være like naturlig å spørre oss». Informanten, som selv er politisk aktiv i et parti, forklarte konsekvensene av manglende representasjon i politikken slik:

Det er generelt sånn i samfunnet at det er lite funksiser i politiske verv. Sånn er det innen de fleste arenaer, at vi enten ikke har fått plass eller tatt plass. Da blir det til at beslutninger blir tatt av personer som ikke har erfaring med dette i det hele tatt. [...] Når det ikke er politikere med funksjonsnedsettelse representert, blir det et problem når politikken utformes.

En rekke informanter kritiserte eksempelvis valget av å etablere en ny ytringsfrihetskommisjon uten en representant for funksjonshemmede, til tross for at en rekke andre minoriteter er representert i kommisjonen.<sup>138</sup> En informant (16), som også er journalist, sier:

Jeg synes det var ganske illustrerende at Ytringsfrihetskommisjonen ble nedsatt uten en representant for personer med funksjonsnedsettelse. De er opptatt av å

putte inn andre minoriteter, men ikke personer med en funksjonsnedsettelse. Våre problemer med ytringsfriheten er helt konkrete, mye mer enn andre grupper.

En annen informant mener at dette er nok et eksempel på at funksjonshemmede ikke blir omfattet av mangfoldsbegrepet. Han forklarer at man oppfatter begrepet mangfold, som kun å omhandle etnisk, kulturelt eller språklig mangfold, men ikke funksjonshemmede. Noen mener det oppleves som om disse i mindre grad inkluderes i debatter enn andre minoriteter. En annen informant (2) forteller at eksperter eller andre med fagbakgrunn ofte taler på deres vegne. Hvordan man selv opplever sin egen situasjon blir ikke vektlagt, men definert av andre. Han uttrykker det slik:

[...] men det er mer alvorlig at offentlige myndigheter ikke inviterer disse gruppene inn i utvalg og så videre. Når funksjonshemmede er temaet, så snakker man ofte ikke med oss, men om oss. Da er det legene, terapeutene, spesialpedagogene, psykologene som snakker for oss. Vi betraktes som syke, som kostnadskrevene omsorgspersoner, og det er en del av kulturen at vi skal bli tatt mer hånd om. Når noen er syke tenker man på omsorg, og ikke likestilling. Fordi man ser på funksjonshemmede som syke, blir grove menneskerettighetsbrudd oversett. Det er en systematisk og strukturell diskriminering, selv om mange ikke vil anerkjenne dette.

To påpeker at funksjonshemmede ekskluderes i debatter. En av dem (5) sier blant annet at «Solvang ville aldri hatt en diskusjon om skeives rettigheter uten å invitere lederen for FRI eller Salam, men for oss er det vanlig å heller invitere leger enn oss det gjelder». Mange opplever at gruppens egne erfaringer verken etterspørres eller gjenspeiles i offentlige utredninger som legger føringer for politikken. Informanten, som er sitert over, forteller videre om gjentatte opplevelser av å bli tildelt

<sup>138</sup> En representant ble på ett senere tidspunkt (rundt ett år senere) oppnevnt til kommisjonen.

brukerstemmen, dette til tross for at vedkomne har høyere utdanning og er fagperson på feltet. Informanten beskriver det slik:

Et annet problem når jeg selv deltar i paneler eller debatter er at jeg ofte blir redusert til en brukerstemme. Selv om jeg har en bachelorgrad og sitter som faglig representant for organisasjonen blir jeg redusert til en brukerstemme. [...] Jeg er en fagperson og ikke en bruker. Jeg sitter der og har kompetanse og kan lovverket, men det blir likevel stilt helt andre forventninger til meg. Det skjedde også da jeg skulle prate for (et direktorat) om universell utforming, da ble jeg redusert til en brukerstemme. Det er noe vi veldig ofte møter.

En annen (17) sier:

Intervju meg fordi jeg er [fagperson], ikke fordi jeg er blind. [...] Alle disse stengslene må bort. Da er vi [funksjonshemmede] journalister, programledere, skuespillere og dyktige musikere. Funksjonshemmede må få lov til å være de vi er, og vises igjen i media i større grad enn det vi gjør.

Dette er nært knyttet til et problem flere informanter fremhever, nemlig at samfunnet mangler kunnskap om funksjonshemmede og det faktum at man umyndiggjøres og ikke tas seriøst. Som et resultat opplever flere av informantene at funksjonsnedsettelsen deres gjerne overskygger andre roller som de har. Dette kommer blant annet til uttrykk i sitatet under (informant 6):

Når man er funksjonshemma, er dette det eneste man er, spesielt hos majoritetsbefolkningen. For dem kommer det som et sjokk at man kan være flere ting på en gang. Man blir ikke sett på som hele mennesker, man blir bare sett på som den funksjonsvariasjonen man har.

En manglende anerkjennelse og forståelse av hvor heterogen gruppen funksjonshemmede er, tas også opp. Noen av informantene med et sansetap forklarer at de føler det ofte er

personer med bevegelsesnedsettelse som blir prioritert til å representere gruppen i ulike utvalg og komiteer, og argumenterer for nødvendigheten av å inkludere flere funksjonshemmede for å sikre god representasjon. En av informantene nevner også at man som funksjonshemmet ofte blir representanter for alle funksjonshemmede når man ytrer seg.

### **Medvirkningsorganer**

Et annet tema som blir belyst er medvirkningsorganer og kommunale råd, som rådet for personer med funksjonsnedsettelse. Informantene som snakker om dette er positive til at slike råd er opprettet, men flere peker likevel på at det er store lokale forskjeller i hvilken reell betydning rådene har. En informant mener det er for lite opplæring, og to andre påpeker at rådene inkluderes for sent i prosessene, eller at rådene selv ikke får bestemme hvilke saker de skal behandle. To andre informanter føler at både ungdomsrådene og eldrerådene har mer innflytelse enn hva rådene for personer med funksjonsnedsettelse har. En informant (6) som selv sitter i rådet for personer med funksjonsnedsettelse i sin hjemby beskriver utfordringene slik:

Vi blir ikke invitert og de inkluderer oss veldig lite. Vi føler vi blir et uendelig mas om å få innpass. Jeg føler jo ikke at jeg gjør noe annet enn å mase på (anonymisert). De tar oss liksom ikke helt seriøst, og det som er dumt er at vi ikke kan bestemme hva slags saker vi får inn i rådet, for det det blir bestemt på forhånd i arbeidsutvalget. Vi har ingen kontroll på hva som går inn og ut. Det er et problem når det ikke er noen funksjoner som er i arbeidsutvalget.

### **Manglende universell utforming svekker politisk deltakelse**

Flere av informantene oppgir at de er eller har vært politisk aktive, og forteller at de opplever dette som svært givende og interessant. Samtidig påpeker noen av informantene at det finnes utfordringer knyttet til å være politisk aktiv når man er funksjonshemmet:

- En av informantene trekker fram Arendalsuka som et viktig politisk arrangement, men som ikke har vært universelt utformet.<sup>139</sup>
- En av informantene som bruker rullestol informerer om at hun har sluttet å være like aktiv i miljø- og partipolitikk fordi hun møtte så mange barrierer når hun skulle delta fysisk.
- En annen forteller at når hun skal delta på store arrangementer er det viktig med pauser mellom møtene og å kunne få muligheten til å hvile. På grunn av dette behovet, får hun ikke mulighet til å være delegat, da det kreves at delegater kan stille på alle møter og få med seg alt som skjer under hele det politiske arrangementet.
- To andre informanter peker på utfordringer ved å være politisk aktiv i partier hvis man hele tiden må kjempe for å bytte møtelokaler, sikre mikrofoner, ordstyreropplæring og lignende og at denne type tilrettelegging ikke alltid er noe partiene ser på som viktig.

En informant (14) sier:

Det er ikke noe krav om at partier skal være universelt utformet, bare et stort ønske, men det betyr ikke at de er universelt utformet i praksis. Den saken man kjemper for i et parti er like mye å delta i partiet som funksjonshemmet, som saken.

Informanten som er sitert over forteller videre at hun opplever det som positivt at partier også er lærevillige og lærer av feilene de gjør. Hvor mye det tilrettelegges for at funksjonshemmede skal kunne få være politisk

aktive, vil trolig variere fra parti til parti og fra sted til sted.

En informant (7) forteller om sin opplevelse med en muntlig høring i Stortinget:

Jeg har også opplevd å sitte i Stortinget på høringer, og ikke fått tekst. I min jobb er det relevant å høre hva andre sier, så du må få det tolket. Debatten legges ut skriftlig, men ikke med en gang, så om jeg skal snakke i en høring får jeg ikke sjekket om det stemmer i forhold til hva som tidligere ble sagt. Det er som å hoppe i fallskjerm, for det er ganske høy risiko for å drite seg ut. Man blir utrygg og nervøs, så man velger tilbaketrekning.

Barrierene informantene forteller om omhandler i stor grad manglende universell utforming og manglende tilrettelegging, men også holdninger og fordommer man kan møte som politiker med funksjonshemming.

### *Hva sier forskningen om barrierer mot deltakelse i det politiske og offentlige liv for funksjonshemmede?*

Det er få rapporter som tar for seg funksjonshemmedes deltakelse i det politiske og offentlige liv, men en av dem er rapporten *Politisk medborgerskap for alle? Lokalpolitisk deltakelse blant funksjonshemmede* fra 2010.<sup>140</sup> Rapporten viser blant annet at tilretteleggingen for funksjonshemmede som ønsker å delta aktivt i politikken er mangelfull. Kun rundt én av tre representanter med funksjonsnedsettelse oppga at tilretteleggingsbehov, som for eksempel tilgjengelighet til grupperom, tilstrekkelig antall pauser, transport ved møter og tilgjengelighet til talerstol, hensyntas. En studie fra 2011 undersøker også politisk deltakelse blant funksjonshemmede. I studien kommer det fram at gruppen er underrepresentert i lokalpolitikken. Forskerne

<sup>139</sup> Se Diskrimineringsnemndas sak 19/204 og 18/273.

<sup>140</sup> Ingrid Guldvik, Vegard Johansen og Ole Petter Askheim, «Politisk medborgerskap for alle? Lokalpolitisk deltakelse blant funksjonshemmede», Nr. 01-2010, *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* (2010).

argumenterer for at politiske partier ikke tenker på funksjonshemmede som en sosial gruppe i sammenheng med politisk representasjon og derfor heller ikke har utviklet strategier for å rekruttere fra denne gruppen. Videre peker undersøkelsen på at det er flere barrierer for folkevalgte, blant annet knyttet til organisering av møter og fysisk tilgjengelighet. Det vises også til eksempler på fordommer mot folkevalgte med funksjonshemming. Studien konkluderer med at både kommuner og politiske partier har en jobb å gjøre for å styrke tilretteleggingen slik at alle kan utøve sitt politiske medborgerskap.<sup>141</sup>

Videre ble det publisert en artikkel i 2017, som undersøker medborgerskap i lys av kjønn og funksjonsnedsettelse.<sup>142</sup> Det er også gjort en undersøkelse i 2017 som ser på hva som bestemmer det politiske engasjementet hos personer som befinner seg i en dobbel minoritetssituasjon som same og funksjonshemmet.<sup>143</sup>

Statistikk fra Bufdir viser at det i 2019 var flere funksjonshemmede (30 %) som oppga å ha gjort noe aktivt for å påvirke avgjørelser i Stortinget eller i kommunens styringsorganer (foruten om valgdeltakelse) sammenlignet med den øvrige befolkningen (27 %).<sup>144</sup> Tallene viser at funksjonshemmede er like og til dels mer politisk aktive enn majoritetsbefolkningen. Når det gjelder representasjon i folkevalgte organer er minoriteten likevel underrepresentert.<sup>145</sup>

### Tilrettelegging ved valg

I 2019 gjennomførte Kantar, på vegne av Valgdirektoratet, en spørreundersøkelse om

tilgjengelighet ved kommune- og fylkestingsvalget i 2019. 850 bevegelseshemmede og 165 synshemmede ble spurt om hvordan de opplevde tilgjengeligheten ved valget i 2019. Det ble også gjennomført observasjoner ved 290 valglokaler. Funnene viser at de fleste respondentene var fornøyde med tilretteleggingen av valglokaler samt kvaliteten på bistand de fikk fra valgmedarbeidere. Dette reflekterer også observasjonene fra valglokalene. Respondentene ble også spurt om muligheten for å avgi en hemmelig stemme, over 90 prosent mente at dette var mulig. Syv prosent av de svaksynte som deltok i undersøkelsen oppga at dette hadde vært problematisk.<sup>146</sup> I en ny rapport fra Institutt for samfunnsforskning (2022) undersøkes tilgjengelighet og tilrettelegging for funksjonshemmede ved stortingsvalget 2021. I rapporten redegjøres det for kommuners arbeid med og tilrettelegging av valglokaler. Videre undersøkes graden av etterlevelse av kravene til tilgjengelighet og tilrettelegging i og rundt valglokalene. Undersøkelsen viser at kun et mindretall av kommunene involverer velgere med funksjonsnedsettelse som representanter ved planlegging av valget, som utforming av informasjonsmateriell og valg av valglokaler. Videre oppgir 90 prosent av kommunene at funksjonshemmede vil kunne avgi stemme i alle valglokalene i kommunen. Forskernes egne observasjoner i valglokalene viser likevel behov for forbedring, dette gjelder særlig framkommelighet, merking og skilting.<sup>147</sup>

### Medvirkningsorganer

<sup>141</sup> Ingrid Guldvik og Jon Helge Lesjø. Lutter velvilje, men mye gjenstår. Politisk deltakelse blant mennesker med funksjonsnedsettelse. ØF-rapport nr. 06/2011 (Østlandsforskning, 2011).

<sup>142</sup> Inger Marie Lid, «Forestillinger om medborgerskap i lys av kjønn og funksjonsevne», *Tidsskrift for kjønnsforskning* (2017) s. 187–202.

<sup>143</sup> Gunn Elin Fedreheim, Line Melbøe, Kari-Anne Opsal, «Demokratisk deltakelse blant mennesker i en dobbel minoritetssituasjon som same og funksjonshemmet», *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* (2017).

<sup>144</sup> Se Bufdir: Politisk påvirkning:

[https://bufdir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/nedsatt\\_funksjonsevne/Deltakelse\\_og\\_fritid/#heading121563](https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/nedsatt_funksjonsevne/Deltakelse_og_fritid/#heading121563)

<sup>145</sup> Se Bufdir: Medvirkning, organisasjonsliv og politisk deltakelse:

[https://bufdir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/nedsatt\\_funksjonsevne/Deltakelse\\_og\\_fritid/#heading121563](https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/nedsatt_funksjonsevne/Deltakelse_og_fritid/#heading121563)

<sup>146</sup> Kantar, Tilgjengelighet ved valg for syns- og bevegelseshemmede, lokalvalget i 2019, (Kantar, Oslo 2019).

<sup>147</sup> Jo Saglie, Dag Arne Christensen, Rune Ervik, Stine Hesstvedt og Signe Bock Seggaard (2022). *Tilgjengelighet og tilrettelegging for funksjonshemmede ved stortingsvalget 2021*, 2022:2 (Institutt for samfunnsforskning, 2022).

Etter kommuneloven er det pålagt at kommuner oppretter egne råd for ungdom, eldre og funksjonshemmede.<sup>148</sup> Formålet for opprettelsen av slike råd er å sikre en bred og god medvirkning i saker som angår disse gruppene. Det finnes flere artikler og rapporter som undersøker betydningen av kommunale råd. I NIMs spørreundersøkelse fra 2021 spurte vi ordførere om hvilken påvirkning rådene hadde.<sup>149</sup> Rundt syv av ti ordførere mener selv at rådene har stor påvirkningskraft. Selv om mange ordførere i landet mener at de ulike rådene har stor innflytelse på politiske saker som angår rådenes interessefelt er det ikke nødvendigvis slik at rådene selv ser seg enig i dette. I en spørreundersøkelse utført av Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) i 2019, svarte 23 prosent av rådene at de blir rådspurt om universell utforming og tilgjengelighet i bygg, men sjeldent eller aldri om tjenestene og tjenesteinnholdet i kommunene. I undersøkelsen fremkommer det at det er stor variasjon i hvordan rådene involveres.<sup>150</sup>

### *NIMs vurdering*

Det er et gode at noen tall tyder på at funksjonshemmede er like, og til dels mer, politisk aktive enn majoritetsbefolkningen, men gruppen er likevel underrepresentert i folkevalgte organer.<sup>151</sup> Det bør være et grunnleggende demokratisk mål at de folkevalgte skal være representative for befolkningen. NIM mener derfor at politiske partier bør utvikle strategier for rekruttering, og styrke den universelle utformingen og tilretteleggingen slik at det blir lettere å engasjere seg og være politisk aktiv uavhengig av funksjonsnedsettelse. Også CRPD-komiteen har anbefalt Norge å fremme deltakelsen til funksjonshemmede i det politiske liv og

offentlige beslutningsprosesser med målbare mål og indikatorer.<sup>152</sup>

Informantene pekte på at utestengelse fra komiteer og utvalg fører til at perspektiver og fortellinger om hvordan funksjonshemmede selv definerer sin situasjon, blir mangelfulle. Mangel på deltakelse fra funksjonshemmede kan føre til at politikktutforming overfor denne gruppen blir utviklet på feil premisser og at virkemidlene som utvikles ikke fungerer. NIM mener at representasjon av funksjonshemmede i komiteer, utvalg og styrer bør styrkes.

NIM mener at innbyggerdeltakelse og opprettelsen av kommunale råd for personer med funksjonsnedsettelse er viktig, og det er sentralt å sikre at de gis reell innflytelse. For å lykkes med dette, er det viktig at landets kommuner har gode rutiner for involvering av rådene i alle relevante saker. Videre bør man sikre bedre opplæring av rådene og ikke minst utvide områdene rådene involveres i. I dag blir rådene godt inkludert i saker som omhandler universell utforming og tilgjengelighet, men det er en rekke andre områder rådene med fordel kan, og bør, få mulighet til å behandle.<sup>153</sup>

## **6. Utilstrekkelig personlig assistanse**

**Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) gir noen funksjonshemmede større mulighet til å leve aktive og selvstendige liv. BPA-ordningen er viktig for blant annet å kunne engasjere seg og ta del i politikken. For flere av NIMs informanter fører mangel på BPA-timer til redusert mulighet for å delta i politikken og organisasjonslivet.**

<sup>148</sup> Kommuneloven § 5-2 e.

<sup>149</sup> Spørreundersøkelsen er omtalt i NIMs rapport *Kommuner og menneskerettigheter*.

<sup>150</sup> Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO), *Bruken av kommunale råd for funksjonshemmede* (FFO, 2019). Se: <https://www.ffe.no/aktuelt2/2019/de-kommunale-radene-bli-ikke-hort/>

<sup>151</sup> Se Bufdir: Medvirkning, organisasjonsliv og politisk deltakelse [https://bufdir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/nedsatt\\_funksjonsevne/Deltakelse\\_og\\_fritid/#heading121563](https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/nedsatt_funksjonsevne/Deltakelse_og_fritid/#heading121563)

<sup>152</sup> CRPD-komiteens avsluttende merknader til Norges første rapport, pkt. 46 bokstav b.

<sup>153</sup> Dette påpekes også i FFOs undersøkelse fra 2019.

## *Juridisk rammeverk*

### **Menneskerettslige normer**

Det følger av CRPD artikkel 19 om retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet at funksjonshemmede har rett på tilgang til ulike støttetjenester i eget hjem og i særskilte boformer, samt annen samfunnsservice, herunder personlig bistand som er nødvendig for å kunne bo og være inkludert i samfunnet og for å hindre isolasjon eller segregering. Tilgang til personlig assistanse er for mange en forutsetning for å kunne bevege seg fritt og ta del i lokalsamfunnet, herunder å oppsøke steder der det offentlige ordskiftet finner sted. For mange vil dette være av stor betydning for reell ytringsfrihet.

### **Nasjonalt rammeverk**

Retten til BPA følger i hovedsak av helse- og omsorgstjenesteloven og pasient- og brukertjenesteloven. Det følger av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd at kommunen skal tilby personlig assistanse. Det følger videre av pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 bokstav d at personer under 67 år med langvarig og stort behov for personlig assistanse har rett til å få slike tjenester organisert som BPA. Rettigheten omfatter likevel ikke tjenester som krever flere enn én tjenesteyter til stede, eller nattjenester, med mindre brukeren kontinuerlig har behov for slike tjenester. Langvarig behov er i bestemmelsen definert som behov ut over to år, mens stort behov er definert som et tjenestebehov på minst 32 timer per uke.

Også likestillings- og diskrimineringsloven inneholder bestemmelser som er relevante for personlig assistanse. Funksjonshemmede har rett på egnet individuell tilrettelegging av kommunale tjenestetilbud etter helse- og omsorgstjenesteloven, herunder BPA.<sup>154</sup> Bestemmelsen i likestillings- og diskrimineringsloven gir ingen nye rettigheter utover de som allerede følger av helse- og

omsorgstjenesteloven og pasient- og brukertjenesteloven. De legger likevel noen føringer for hvordan tjenestene skal gis.

Retten til individuell tilrettelegging av kommunale tjenestetilbud gjelder ikke dersom det er tale om tilrettelegging som innebærer en uforholdsmessig byrde.<sup>155</sup> I denne vurderingen skal det særlig legges vekt på tilretteleggingens effekt for å fjerne barrierer for personer med funksjonsnedsettelse, kostnadene ved tilretteleggingen og virksomhetens ressurser. Begrensingen i rettigheten til tilrettelegging skal ses som en sikkerhetsventil og må ikke tolkes for vidt, og listen over relevante hensyn er ikke uttømmende. Det skal ikke foretas en tradisjonell «kostnad-nytte-vurdering», og man må i utgangspunktet akseptere at individuell tilrettelegging medfører økte kostnader.<sup>156</sup>

## *Funn fra NIMs undersøkelse*

### **Mangel på BPA-timer – en barriere mot deltakelse**

En rekke informanter peker på utfordringer knyttet til å engasjere seg i politikken eller på annet vis være aktive samfunnsborgere ettersom kommunen de bor i ikke bevilger dem nok BPA-timer. Flere av informantene NIM snakker med er avhengige av BPA eller assistent for å leve selvstendige og aktive liv. En informant (1) forteller at mangelen på BPA-timer har gjort at hun ikke kan være politisk aktiv, og at dette påvirker hennes opplevelse av ytringsfrihet:

Det er også viktig at kommuner som innvilger BPA-timer tenker at vi også er politisk aktive. Jeg har bare noen få timer som er satt av til fritidsaktiviteter, men det er ikke nok for at jeg skal kunne bruke min stemme slik jeg ønsker. Det er viktig at kommunen forstår BPA som et likestillingsverktøy og ikke som en omsorgstjeneste. For jeg trenger ikke

<sup>154</sup> LId. § 20 andre ledd

<sup>155</sup> *Ibid.*, tredje ledd

<sup>156</sup> Prop.81 L (2016-2017) s. 326-327.



omsorg, men jeg trenger å være likestilt i samfunnet på linje som alle andre.

En annen informant, som bruker rullestol, forklarer at hun stadig får avslag på BPA-timer. Det gjør at hun ikke får nok BPA-timer til både å ta utdanning og samtidig være politisk aktiv. Informanten valgte å prioritere det politiske arbeidet fremfor utdanning, selv om hun også ønsket å studere. En tredje informant (17), som er blind, setter ord på utfordringene med BPA-ordningen slik:

Jeg fikk avslag på BPA. Det er en trussel mot ytringsfriheten. Det er avslag til alle som ikke har rett, og rett betyr behov for mer enn 25 timer. Vi trenger ikke 25 timer, vi har derfor ikke rett [på BPA]. Det gjør at jeg ikke kan reise. [...] Dersom jeg har verv andre steder i landet og trenger assistanse til å dra utenbys, så kan jeg ikke det. Jeg kan ikke være med på det. [...] BPA er et frigjøringsverktøy, det er egentlig noe vi skal bruke for å fungere i samfunnet, på lik linje med andre. Per i dag er ordningen mer som helsehjelp – ikke frigjøringsverktøy.

En annen informant (5) mener at en av grunnene til at BPA-ordningen ikke fungerer slik den skal er mangelen på kunnskap om hva BPA-ordningen er ment å være og om funksjonshemmedes rettigheter etter CRPD. Hun sier at hun stadig må drive med voksenopplæring:

De som jobber med søknader har lite kompetanse, og ser på BPA som en omsorgstjeneste. De har også lite kunnskap om CRPD. I tillegg så bunner disse tingene i at BPA ikke ses på som et likestillingsverktøy, men som en

omsorgstjeneste. Nå har jeg vært så frekk at jeg har printet ut artikkel 19 om retten til å leve sitt eget liv. Det kan de værsgod å lese før de behandler søknaden min. Jeg driver voksenopplæring hver gang jeg søker BPA.

En informant som har fått avslag på BPA, peker på kjønnsdiskriminering og mener at funksjonshemmede kvinner får færre BPA-timer enn menn. En av informantene som bruker rullestol gir uttrykk for at utestengelsen fra politikk, verv og fra å kunne delta aktivt i samfunnet, som mange funksjonshemmede opplever ved å ikke få bevilget nok BPA-timer, kan sammenlignes med en form for negativ sosial kontroll.<sup>157</sup> Slik BPA-ordningen praktiseres i dag, er begrepet enda mer passende å bruke overfor funksjonshemmede ifølge informanten.

### *Hva sier forskningen om utilstrekkelig personlig assistanse?*

Forskning viser at funksjonshemmede barn og ungdommer har langt mindre samvær med jevnaldrende, sammenliknet med barn og ungdommer blant majoritetsbefolkningen. Tilfredshet med livet er også mye lavere blant ungdommer med såkalte «sammensatte behov» sammenliknet med den øvrige befolkningen, viser en ny undersøkelse fra Helsedirektoratet.<sup>158</sup> I en tilstandsrapport utført av Uloba (2021) undersøkes forholdene til personer som har assistansebehov. Over 40 prosent av de som deltok i undersøkelsen oppgir at de ikke får nok BPA-timer. Dette er en økning sammenliknet med en tilsvarende undersøkelse som ble gjennomført i 2020. 91 prosent av deltakerne i undersøkelsen som er i arbeid og/eller som deltar på fritidsaktiviteter mener at BPA er en forutsetning for at de kan delta i arbeidslivet og leve selvstendige og

---

<sup>157</sup> Negativ sosial kontroll kan forstås som «press, oppsyn, trusler eller tvang som systematisk begrenser noen i sin livsutfoldelse eller gjentatte ganger hindrer dem i å treffe selv-stendige valg om eget liv og egen fremtid. Dette gjelder for eksempel den enkeltes selvbestemmelse over egen identitet, kropp, seksualitet, frihet til å velge venner, fritidsaktiviteter, religion, påkledning, utdanning, jobb, kjæreste og ektefelle, og til å be om helsehjelp. I vurderingen av om et handlingsmønster utgjør negativ sosial kontroll, skal det tas hensyn til den kontrollerte partens alder og utvikling, samt til prinsippet om barnets beste». Se f.eks. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet: <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/kunnskapsoversikt/negativ-sosial-kontroll-og-tvangsekteskap/>

<sup>158</sup> Se Helsedirektoratet: <https://www.helsedirektoratet.no/nyheter/ungdommer-med-sammensatte-behov-opplever-nedsatt-livskvalitet>

aktive liv.<sup>159</sup> I NOU: 2021 *Selvstyrt er velstyrt, Forslag til forbedringer i ordningen med brukerstyrt personlig assistanse* identifiserte utvalget en rekke utfordringer ved BPA-ordningen. En av utfordringene som ble identifisert er at ordningen ikke fungerer godt nok som et likestillingsverktøy. Et likestillingsverktøy defineres av utvalget som en ordning som medfører at den enkelte kan leve et mest mulig selvvalgt og selvstendig liv med mulighet for stor grad av deltakelse i samfunnet. Utvalget skriver følgende:

Etter utvalgets syn er det åpenbart at det i dag er et gap mellom intensjonen om BPA som et slikt likestillingsverktøy og reguleringen og praktiseringen av BPA-ordningen. Dette gapet har dessuten blitt forsterket over tid, blant annet som følge av utviklingen i synet på forholdet mellom individ og samfunn og styrkingen av funksjonshemmedes menneskerettigheter. Utvalget har identifisert en rekke forhold som bidrar til at dagens BPA-ordning ikke fungerer godt nok som et likestillingsverktøy.<sup>160</sup>

En annen utfordring utvalget peker på ved ordningen, er at antall timer som blir tildelt ikke alltid er tilstrekkelig. Samtidig er det et problem at retten til BPA kan føre til uheldig forskjellsbehandling mellom funksjonshemmede. Dette gjelder blant annet mellom de som oppfyller timegrensene og de som ikke gjør det, eller mellom de som har langvarig behov og de som ikke har det.

### **NIMs vurdering**

BPA-ordningen er sentral for realiseringen av funksjonshemmedes ytringsfrihet. Avslag på BPA eller mangel på BPA-timer kan derfor gå ut over samfunnsdeltakelsen.

CRPD-komiteen har fremmet en anbefaling til Norge om å øke tilgjengeligheten til BPA.<sup>161</sup> En styrking av BPA-ordningen vil kunne bidra til å realisere funksjonshemmedes ytringsfrihet.<sup>162</sup> NIM anbefaler at ikke bare den enkeltes rett til å leve selvstendig, men også realiseringen av den enkeltes ytringsfrihet, innarbeides i vurderingene som knytter seg til vedtak om BPA.

## **7. Usynliggjøring og stigmatiserende medierepresentasjon**

**Medias fremstilling av funksjonshemmede har betydning for å fremme likestilling, og kan bidra til at funksjonshemmede slipper til med sine stemmer og synspunkter i det offentlige ordskiftet. NIMs informanter opplever både usynliggjøring av funksjonshemmede i media, og at saker om funksjonshemmede har et offer-perspektiv.**

### **Juridisk rammeverk**

Det finnes ingen bestemmelser i CRPD som direkte gjelder synlighet i media. Det følger derimot av CRPD artikkel 8 at myndighetene er forpliktet til å treffe tiltak for å øke bevisstgjøringen i samfunnet om personer med funksjonsnedsettelse, og å fremme respekt for rettighetene og verdigheten deres. Myndighetene skal også treffe tiltak for å bekjempe stereotyper, fordommer og skadelig praksis knyttet til personer med funksjonsnedsettelse, på alle livets områder. Myndighetene skal dessuten treffe tiltak for å øke bevisstheten om hva personer med funksjonsnedsettelse kan gjøre og hva de kan bidra med.

### **Funn fra NIMs undersøkelse**

#### **Fremstilling og usynliggjøring i media**

Under intervjuene var det flere informanter som snakket om en usynliggjøring av funksjonshemmede i media. Noen informanter

<sup>159</sup> Uloba, *Tilstandskartleggingen 2021. Status for BPA 2021* (Uloba, 2021), s. 7.

<sup>160</sup> NOU 2021: 11, s. 19.

<sup>161</sup> CRPD-komiteens avsluttende merknader til Norges første rapport, pkt. 32 bokstav b.

<sup>162</sup> NOU 2021: 11 er i skrivende stund på høring. NIM vil avgi høringssvar.

kjenner på at det er vanskelig å få saker på trykk, og mener det skyldes at sakene deres oppfattes som lite interessante både av media og av majoriteten ellers. Andre informanter kjenner ikke på denne utfordringen og mener at uavhengig av funksjonshemming eller ikke, kan andre trolig også føle at det er vanskelig å få saker på trykk.

Funksjonshemmedes synlighet i media er viktig for å vise at man lever i et inkluderende og mangfoldig samfunn, og det kan bidra til å skape et ønske om å delta i samfunnsdebatten hos andre i tilsvarende situasjon. Synlighet kan også være viktig for å skape rollemodeller, særlig for de yngre. En av de yngre informantene (1) forteller eksempelvis at «når personer med funksjonsnedsettelse deltar i debatten, blir de noen å se opp til». Når informantene blir spurt om hvordan de oppfatter at funksjonshemmede fremstilles i media svarer en informant (16), som også er journalist, følgende:

Det vet jeg ikke, for det skjer så sjeldent. Jeg er veldig på vakt mot det å fremstille funksjonshemmede som en tragedie. Det er ingen personlig tragedie å ha et handikap. Det er et strukturelt problem og spørsmål om tilrettelegging.

Andre informanter forteller at de opplever å bli avskrevet som enkeltskjebner, mer enn at barrierene de forteller om forstås som samfunnsskapte barrierer. Flere av informantene fremhever, i tråd med forskningslitteraturen, at funksjonshemmede ofte tildeles rollen som helt eller offer, når de først fremstilles i media. Å vinne en medalje eller beskrivelser av å gjøre helt vanlige ting, som å ha jobb eller familie, fremstilles som heltmodig. Det gis uttrykk for at det er utfordrende å få media til å flytte fokuset fra enkeltindivider og enkeltskjebner opp til et prinsipielt nivå, og til å fremstille problemet som strukturelt og som diskriminering. En informant (18) forklarer det slik:

Det blir lett fokus på enkeltskjebner og enkeltsaker, men det er mer vanskelig å få

samfunnsperspektivet. Hva er det vi som samfunn gjør feil eller må gjøre annerledes? Løsningen blir jo gjerne at bussen må stoppe for den blinde personen, eller trappa må fjernes for den ene rullestolbrukeren, men man har ikke da endret samfunnet.

Informanten som er gjengitt over peker på at problemene er større enn håndtering av enkelthendelser. Å sette opp en rampe i et enkelttilfelle hjelper ett individ, men vil ikke styrke inkluderingen av funksjonshemmede nasjonalt. Informanten mener man må endre måten man tenker om funksjonshemmede i samfunnet, og at problemet ikke ligger hos enkeltindividet. På spørsmål om hvorfor informanten mener media sjeldent setter søkelys på de samfunnsskapte barrierene, beskriver vedkomne det slik:

Det er kanskje fordi det er litt vanskeligere å fortelle. Det er sjeldent media er der. Det kan også tenkes at vi ikke er flinke nok til å beskrive det heller. Når du begynner å fortelle den historien, og tar konsekvenser av historien, så er det noe vi alle må gjøre noe med og ta et ansvar for. Og det gjelder da også media selv. Kanskje det er mer ubehagelig å ta den strukturelle diskrimineringen på alvor. Da griper man inn i maktrelasjoner som mange synes er behagelig at blir liggende som de er.

En annen informant mener at mangelen på representasjon i media også skyldes at funksjonshemmede ikke er et tilstrekkelig interessant tema. Politikerne er mer eller mindre enige, og det er trolig ingen politikere som argumenterer for at funksjonshemmede ikke skal ha rett til å jobbe, slik som vi ser i debatter om asylsøkere og flyktninger, forklarer informanten. Dermed er det lite konflikt eller debatt rundt tematikken og mediene blir mindre interessert.

Selv om enkelte påpeker at det har vært en positiv utvikling de siste årene, opplever de aller fleste av informantene at media er lite bevisst på fraværet av mangfold og representativitet.

En informant (16) som også er journalist, forklarer det slik:

Jeg kan ikke huske en eneste av mine kollegaer som jeg har jobbet med som har hatt en funksjonsnedsettelse, bortsett fra briller. Jeg kan ikke huske det, ikke noen synlige [funksjonsnedsettelse] i hvert fall. Ikke en gang rullestolbrukere. Jeg kan komme på én i et annet mediehus som jeg vet om, men det er alt.

En annen informant som studerer medievitenskap, forteller at det ikke er noe i pensumet hans som omhandler representasjon av funksjonshemmede i media, samtidig som det er fokus på andre minoriteter.

På spørsmål om hvilken rolle mediehusene og redaksjonene i aviser har for å sikre mangfold, svarte en av informantene (16) følgende:

Selvfølgelig har redaktører et ansvar for å rekruttere ansatte. Kriterium nr. 1 er kvalifikasjoner. Men det er et økt fokus på mangfold, som gjør at de siste årene har vært økt fokus på rekruttering med etnisk bakgrunn. [...] Det har vært økende oppmerksomhet de siste årene som er fint. Men jeg kan ikke huske at det har vært noe fokus på personer med en funksjonsnedsettelse.

### **Utenforskap og fremstilling på TV og i film**

Flere informanter snakker om manglende representasjon av funksjonshemmede i TV-serier og filmer. En informant uttrykker at fraværet av synlighet har betydning for henne og at hun ofte har stilt seg selv spørsmålet om det finnes andre som henne i Norge. En annen (14) sier:

Første gang jeg så en som lignet på meg på TV, så gråt jeg. Jeg visste ikke hva jeg skulle gjøre. Skuespilleren som lignet på meg i filmen var morderen. Morderen var lik meg, bare fordi vi hadde samme sykdom. Jeg gråt fordi jeg aldri hadde sett noen som meg på TV før.

Gjennom samtaler med informantene kommer det frem at flere kjenner på en følelse av utenforskap og en usynliggjøring av dem på TV og i filmer. En informant nevner den populære ungdomsserien *Skam*, som handler om å styrke bevisstheten, skape gode rollemodeller og å inkludere minoritetsperspektivet. Dette var en stor mulighet for NRK til å styrke representasjon av funksjonshemmede forklarer informanten, men man valgte også i denne serien å ikke gjøre det.

Flere informanter peker på at det er svært få filmer og serier som har skuespillere med en funksjonshemming. En av de yngre informantene forklarer at dette kan bidra til å gjøre det vanskeligere å delta og ta plass, da man føler man ikke skal være synlig. Slik kan også usynliggjøring og manglende representasjon i massemedier ha innvirkning på eget selvbilde. Videre sier to informanter at de få gangene funksjonshemmede er med i en film, er det ofte personer uten en funksjonsnedsettelse som spiller en funksjonshemmet. Dette til tross for at det finnes mange skuespillere med en funksjonsnedsettelse. En av dem (14) setter ord på det slik:

De spiller rollen som person med funksjonsnedsettelse, selv om de ikke selv har det. Vi får nok en ny «blackface»-debatt om dette, bare om personer med funksjonsnedsettelse. Kan man bare kalle noen autist, når de selv ikke er det? Er det da greit at de kan late som de er det? Dette vekker mye følelser.

### *Hva sier forskningen om usynliggjøring og stigmatiserende medierepresentasjon?*

Det meste av den norske forskningen om funksjonshemmedes synlighet og fremstilling i media er utført av Elisabeth Eide, Jan Grue og Tonje Vold. Forskerne har blant annet undersøkt mediedekningen av funksjonshemmede i boken *Ut av medieskyggen. Representasjon av*

*funksjonshemmede i media* fra 2014.<sup>163</sup> De finner for eksempel en tydelig nedgang over tid i antall saker som omhandler funksjonshemmede, særlig i fire aviser fra Oslo. Når det gjelder innholdet i mediedekningen er det en tendens at det settes søkelys på lovfestede rettigheter, for eksempel saker om mangel på omsorgsbolig, universell utforming og individuell tilrettelegging, eller BPA. Disse sakene var likevel for det meste individfokuserte, og omhandlet enkeltpersoner som under ulike omstendigheter møtte utfordringer. Saker som omhandlet diskriminering eller vold mot funksjonshemmede fikk derimot sjelden plass i mediene. Et annet aspekt er at det ofte er den medisinske tilstanden og den enkeltes tragedie som står i fokus. Historiene som ble fortalt om rettigheter var individorienterte, i stedet for at en så på den samfunnskapte ekskluderingen. I boken ble det konkludert med at funksjonshemmede enten må fremstilles som offer eller helt for å bli inkludert i medieoppdrag.

Den mangelfulle mediedekningen av funksjonshemmede har flere årsaker, ifølge Phillip-André Baarøy og Markus Weisser.<sup>164</sup> En grunn er at det er færre enkeltjournalister som viser interesse for denne gruppen i dag enn hva som kan ha vært tilfelle før. Usikker fremtid i journalistyrket, nedbemanning, tidspress og mindre rom for spesialisering kan være andre grunner. Det har også blitt pekt på at den kanskje viktigste grunnen er mangel på journalister i de store mediene som selv har en eller annen form for funksjonsnedsettelse. Ifølge Baarøy viser funnene at det er lite fokus på rekruttering av funksjonshemmede i journalistutdanningen.<sup>165</sup> Hvordan

funksjonshemmede fremstilles i norske lærebøker har også blitt undersøkt.<sup>166</sup>

I NOU 2017: 7 *Det norske mediemangfoldet. En styrket mediepolitikk for borgerne*<sup>167</sup> viser utvalget til at «mediemangfold ikke er et mål i seg selv, men en nødvendig forutsetning for borgernes reelle informasjons- og ytringsfrihet». Utvalget redegjør for innholdsmangfold samt virkemidler for å sikre bedre tilgjengelighet av innhold. Videre viser utvalget at det er få funksjonshemmede som søker seg til journaliststudiet.

### Objektivisering i mediebildet

En annen utfordring ved mediedekningen er at funksjonshemmede ofte objektiviseres. Det skjer gjennom fremstillinger basert på at det å ha en funksjonsnedsettelse kan være en ressurs, så lenge en jobber hardt nok for å overkomme sin kroppslige variasjon som avviker fra samfunnsnormen. Ikke bare underbygger slike fremstillinger en uvitenhet om realiteten, det underliggende budskapet er at den som er annerledes bare er henvisning til å prøve hardere, og at det er andre regler som gjelder for funksjonshemmede. Et ofte brukt begrep for dette fenomenet er *inspirasjonsporno*, som blir beskrevet som «et bilde av en person med en synlig funksjonsnedsettelse som utfører en fysisk aktivitet, helst med tegn til fysiske ferdigheter. Bildet akkompagneres gjerne av en tekst eller overskrift som får den som ser på til å bli inspirert».<sup>168</sup>

I artikkelen *The problem with inspiration porn: a tentative definition and a provisional critique*<sup>169</sup>, skriver Jan Grue om slik inspirasjonsporno. Han forklarer at målgruppen for

---

<sup>163</sup> Elisabeth Eide, Jan Grue og Tonje Vold (red.): *Ut av medieskyggen. Representasjon av funksjonshemmede i media*, (Oslo: Fagbokforlaget, 2014).

<sup>164</sup> *Ibid.*, kap. 9 der Phillip-André Baarøy og Markus Weisser skriver om journalister med funksjonsnedsettelse i redaksjonene.

<sup>165</sup> Elisabeth Eide og Jan Grue, «Overser mediene funksjonshemmede?» *NRK Ytring*. Hentet 04.05.2022 fra <https://www.nrk.no/ytring/overser-mediene-funksjonshemmede.-1.11487680>

<sup>166</sup> Marte Herrebrøden, Magne Skibsted Jensen og Rune Andreassen, «Framstillinger av personer med funksjonsnedsettelse i norske lærebøker: Bidrag til en inkluderende skole?» *Norsk pedagogisk tidsskrift* (2021), s. 312–324.

<sup>167</sup> NOU 2017: 7.

<sup>168</sup> Jan Grue, «The problem with inspiration porn: a tentative definition and a provisional critique» *Disability & Society*, 31:6 (2016) s. 844, med videre henvisninger. NIM har oversatt definisjonen.

<sup>169</sup> Jan Grue, «The problem with inspiration porn: a tentative definition and a provisional critique».

inspirasjonspornoen er antatt ikke å ha funksjonsnedsettelse, og den gir liten grad av identifisering mellom mottakerne av inspirasjonspornoen og dem som fremstilles. Inspirasjonsporno er også problematisk fordi det bidrar til å devaluere funksjonshemmede. Inspirasjonsporno bidrar også til individualisering og mystifisering. Det svekker synet på at funksjonshemming skapes i skjæringspunktet mellom den enkeltes funksjonsnedsettelse og omgivelsenes utforming, både fysisk, kulturelt og sosialt.

### **Medieaktørenes egne erfaringer**

Medierepresentasjon handler også om hvordan personer som ytrer seg, opplever at de selv blir fremstilt. I studien *Offer, hemmet, aktiv, borger? – Medieerfaringer blant individer med nedsatt funksjonsevne* undersøker Elisabeth Eide ulike erfaringer som en gruppe medieaktører med funksjonsnedsettelse har hatt i media.<sup>170</sup> Undersøkelsen er basert på dybdeintervjuer med elleve personer som i stor grad har vært dekket i mediene de siste ti årene. Studien fremhevet at funksjonshemmede ofte omtales som ofre i mediene. Vedvarende formuleringer som å være «lenket til rullestolen» er et eksempel på dette. Informantene selv erfarer at rullestolen gir frihet og økt mulighet til å bevege seg rundt. Det var flere som understreket at journalistene er for opptatt av personlige skjebner. Individualisering av utfordringer som funksjonshemmede møter, bidrar til å ta bort fokuset fra hvordan stereotyper, fordommer og diskriminering kan være like hemmende som den konkrete funksjonsnedsettelsen. Informantene opplevde å bli usynliggjort, samtidig som de opplevde å være svært synlige og bli møtt med forventninger om å være en «en raritet», på linje med hvordan en tidligere pleide å stille ut funksjonshemmede på tivoli og sirkus.

### ***NIMs vurdering***

Medias representasjon av minoriteter har betydning for deres likestilling fordi mediene kan bidra til å synliggjøre utfordringer og bryte

ned fordommer og holdninger. Hvordan funksjonshemmede inkluderes og fremstilles i mediene, på film og i serier, får også betydning for hvordan funksjonshemmede oppfattes i befolkningen.

Flere av informantene påpekte at når en gruppe i samfunnet i liten grad er representert på TV, i filmer, serier og annet innhold bidrar dette til å opprettholde et utenforskap. Det ble fortalt om en utbredt følelse av usynlighet. NIMs intervjuer viser at funksjonshemmede opplever å havne i medieskyggen. Funnene i NIMs undersøkelse reflekterer funnene i forskningen.

Vær Varsom-plakaten – Pressens faglige utvalgs etiske normer for pressen – inneholder i punkt 4.3 om publisering en regel om at man ved publisering skal vise respekt for menneskers egenart og identitet, privatliv, etnisitet, nasjonalitet og livssyn. Videre skal man være varsom ved bruk av begreper som kan virke stigmatiserende, og ikke fremheve personlige og private forhold når dette er saken uvedkommende. Det ville vært en fordel om mediene også kunne bidra til å senke graden av stigmatiserende medierepresentasjon av funksjonshemmede.

I henhold til CRPD artikkel 8 skal partene treffe tiltak for å øke bevisstgjøringen i hele samfunnet om personer med funksjonsnedsettelse, og å bekjempe stereotyper og fordommer. Det er derfor viktig at det iverksettes tiltak for å motvirke utenforskap og usynliggjøring i norske medier av mennesker med funksjonsnedsettelse, og at representasjonen av funksjonshemmede i media styrkes. NIM mener at norske medier bør vurdere hvordan de kan styrke innsatsen for å rekruttere funksjonshemmede til journaliststudiet og til redaksjonene. Hvem som sitter i redaksjonene, har betydning for mediebildet og dagsordenen. Videre vil det være viktig å sikre at emner i pensum for

---

<sup>170</sup> Elisabeth Eide, «Offer, hemmet, aktiv, borger? – Medieerfaringer blant individer med nedsatt funksjonsevne», *Norsk medietidsskrift*, 19 nr. 1 (2012).

medievitenskap og journalistisk også omhandler funksjonshemmede.

## 8. Negative holdninger mot funksjonshemmede

**Funksjonshemmede opplever å møte en rekke fordommer, stereotyper og nedsettende holdninger i samfunnet. Marginaliserte grupper har gjennom historien kjempet for å definere sin egen situasjon og å motarbeide fordommer, stereotyper, uvitenhet og misforståtte holdninger hos majoritetsbefolkningen. Flere informanter forteller om fordommer og negative holdninger som de møter ulike steder i samfunnet, også blant politikere, og hvordan dette påvirker ytringsfriheten og samfunnsdeltagelsen deres negativt.**

### *Juridisk rammeverk*

#### **Menneskerettslige normer**

Det følger av CRPD artikkel 8 at myndighetene er forpliktet til å treffe tiltak for å øke bevisstgjøringen i samfunnet om, samt å fremme respekt for rettighetene og verdigheten til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Videre skal myndighetene treffe tiltak for å bekjempe stereotyper, fordommer og skadelig praksis knyttet til denne gruppen på alle livets områder.

Bestemmelsen inneholder en ikke-uttømmende liste over tiltak for å oppfylle denne forpliktelsen. Blant dem er å iverksette og opprettholde effektive offentlige bevisstgjøringsskampanjer som tar sikte på å skape forståelse for rettighetene til funksjonshemmede, samt fremme positive holdninger til og større samfunnsmessig bevissthet om dem. Videre nevnes tiltak for å fremme respektfull holdning til mennesker med nedsatt funksjonsevne og deres rettigheter, på alle nivåer i utdanningssystemet, herunder barn. Plikten inkluderer iverksettelsen av tiltak for å fremme opplæringsprogrammer for bevisstgjøring om denne gruppen og deres rettigheter.

### *Funn fra NIMs undersøkelse*

Flere informanter forteller om nedsettende holdninger, fordommer og umyndiggjøring. De nedlatende holdningene utspiller seg blant annet på skolen, på universitetet, i arbeidslivet, på butikken, i sosiale settinger, i møte med førstelinjetjenesten, i medier og på arrangementer og seminarer. En informant sier at det ikke er slik at de nedlatende kommentarene og holdningene alltid er tilsiktet, men de er fortsatt krenkende for dem som opplever det.

En av informantene (12) forteller: «Enten brukes man som inspirasjonsporno, man får skryt av å gå på jobb, ta bussen osv. eller så er det at man ikke er verdt noe eller ikke får vært med på noe». Flere informanter forteller om fordommer og negative holdninger som de møter når de har deltatt på konferanser, eksempelvis ved at konferansedeltakere er sinte fordi rullestolen tar for stor plass eller at man blir dyttet og dratt rundt i lokaler mot sin vilje. En informant (15) sier: «Jeg har opplevd å bli fortalt at noen er imponert over meg fordi jeg ikke datt ned fra scenen en eneste gang. Det er synd det skal være sånn. Det blir mye funksjonshemming». En annen informant (1) forteller: «Jeg har også opplevd noen klapper meg på hodet og er sånn «så flink du er», og det oppleves som nedverdiggende.» Videre forteller en informant at han har opplevd at arrangører har spurt om de kan skjule rullestolen hans på TV. Samme informant forteller at han har fått krenkende kommentarer som nedgraderer han som menneske, dette har han ofte opplevd i sosiale settinger.

Fordommer og nedlatende holdninger finnes også blant politikere. Et eksempel på dette er når funksjonshemmede omtales som «kostnadskrevenende brukere» i offentlige sammenhenger. En informant (2) setter ord på det slik:

Vi så det for eksempel under korona, der man la skylden på de gruppene som man mente kostet samfunnet ekstra, og det har vokst hat og hatefulle ytringer på grunn av dette. Likevel er dette lite på agendaen i

samfunnet, og det synes jeg er ganske skremmende. Så jeg tror holdninger om funksjonshemmede i stor grad påvirker ytringer om oss og vår deltagelse i ytringsrommet.

#### «Folk tør ikke å si hei»

Flere informanter forteller om en følelse av utenforskap. For eksempel snakker en informant om hvordan hun, etter at hun ble blind, opplever at folk trekker seg unna og ikke lenger vet hvordan de skal føre en samtale med henne. Hun (17) sier:

På butikken henvender alle seg til assistenten min. [...] Folk tør ikke å si hei, de vet ikke hvordan de skal håndtere at jeg ikke ser. [...] Man blir kategorisert annerledes som menneske. Fra å være vanlig til å bli en stigmatisert gruppe.

Å bli «snakket over hodet på» er det flere av informantene som opplever når de bruker assistent eller når de er sammen med andre. En av informantene (2) som bruker rullestol forteller om en slik opplevelse:

Det å bli snakket over hodet på skjer stadig. Det skjer hver dag. Jeg var på kino her om dagen, og da spurte personen som jobbet der min kone: «Kan han sitte i et vanlig sete?». Da så jeg på han og sa «ja, nå er jeg veldig spent på svaret». Det er vanlig at andre henvender seg til kona mi i stedet for meg.

#### Noen opplever å bli tatt mindre seriøst

Noen informanter forteller at de opplever å bli tatt mindre seriøst. En informant (8) med en kognitiv nedsettelse sier: «Jeg blir ofte avbrutt. Når jeg først får ordet så snakker jeg så mye, at da avbryter folk meg. Når jeg blir veldig redd og engstelig så snakker jeg mye.» Tre andre informanter forteller om opplevelser av å bli tatt mindre seriøst etter at de snakket ut om sin funksjonsnedsettelse offentlig eller fikk en funksjonsnedsettelse i voksen alder. En av dem ble blind i voksen alder og forteller om sjokket over å gå fra å ha en tydelig posisjon i samfunnet, til å miste synet og dermed også

sin posisjon og stemme som var blitt lyttet til. Informanten (17) beskriver det slik:

Jeg hadde aldri trodd at det var mulig for en høyt utdannet aktiv kvinne å plutselig oppleve å ikke ha en posisjon å snakke fra. Den posisjonen [som informanten nå har som blind] farger alt jeg sier. Den forminsker ordene mine. Det er så spesielt å oppleve det. [...] Selv om jeg har jobbet med dette i mange, mange år, hadde jeg ikke forestilt meg hvor massivt det er – hvor tung totaliteten av det er.

En annen informant (19), som er politisk aktiv, sier at han har opplevd en forskjell i hvordan andre tar han seriøst, i alle fall blant noen, etter at han var åpen om sin funksjonshemming. Informanten har blant annet blitt møtt med utsagn som: «Hvordan klarer du å engasjere deg når du har en funksjonsnedsettelse?» og «Han skal man ikke høre på, han har jo (anonymisert sykdom)».

Flere informanter føler også at de ofte oppfattes som sinte når de sier ifra og gjør krav på sine rettigheter. En informant (3), som bruker rullestol, forklarer det slik:

Jeg blir ofte oppfatta som sint og for å være utakknemlig. Jeg tror det er fordi man sier ifra om noe som pirker borti et ømt punkt. «Vi har jo gitt deg pleie og omsorg, også kommer du her og krever rettigheter». Ingen vil noe vondt, men man har adoptert en medisinsk modell. [...] Men mange av holdningene handler grunnleggende om at man ikke blir sett på som like mye menneske og er like mye verdt fordi man først og fremst er funksjonsvarierte. Man blir jo fortere også sint, for man sier fra med innestemme så mange ganger, og til slutt så blir man jo sint etter hvert – når man hver gang må si fra. [...] Jeg føler det har med at man ikke blir like mye tatt på alvor som funksjonsvarierte, og da må du snakke høyt for å bli hørt.

Flere av informantene peker også på usynliggjøringen av funksjonshemmede i



samfunnet generelt og hvordan dette forsterker fordommer. En av informantene (6) sier:

Vi er ikke i bybildet og derfor glemmer folk at vi er her ute og lever et vanlig liv. Vi blir til stereotyper. Når vi ikke er synlige, blir det vanskelig for majoritetssamfunnet og ta innover seg våre utfordringer.

Nesten samtlige av informantene NIM snakket med ga uttrykk for at det ikke er funksjonshemmingen deres som er mest utfordrende, men heller de samfunnsskapt barrierene, ekskluderingen og umyndiggjøringen som de daglig opplever. Det er dette som oppleves som problematisk.

### *Hva sier forskningen om fordommer og holdninger til funksjonshemmede?*

Det finnes flere forskningsbidrag som undersøker holdninger i virksomheter og på arbeidsmarkedet og som omhandler funksjonshemmede. I en nylig feltundersøkelse utført av Bjørnshagen og Larsen Østerud viser forskerne, gjennom et felteksperiment, at funksjonshemmede blir diskriminert av arbeidsgivere og at diskrimineringen er mer hyppig i mindre virksomheter. Bekymring for produktivitet og at vedkommende ikke ville passe inn sosialt var blant forklaringene.<sup>171</sup>

I en rapport fra Fafo undersøkes resultatene fra en studie av den norske befolkningens holdninger til diskriminering, likestilling og hatprat, i tillegg til virkemidlene i likestillingspolitikken.<sup>172</sup> Respondentene oppga på den ene siden mer støtte til forebyggingstiltak for å motvirke diskriminering. Viljen til å sanksjonere ved diskriminering var dessuten betydelig høyere når det gjaldt denne gruppen sammenlignet med andre grupper. På den andre siden, var funksjonshemmede også den gruppen som færrest mente ble utsatt for hatprat eller diskriminering. Eksempelvis var det flere som

ga uttrykk for at menn og hvite nordmenn oftere ble utsatt for mer omfattende hatprat enn hørselshemmede, rullestolbrukere og synshemmede. Forfatteren av rapporten mener det tyder på at det er lite kunnskap i befolkningen om omfanget av diskriminering og hets som funksjonshemmede opplever.

### *NIMs vurdering*

CRPD artikkel 8 forplikter myndighetene til å jobbe for å endre negative holdninger, umyndiggjøring og fordommer mot funksjonshemmede gjennom bevisstgjøring som kan bryte ned underliggende negative holdninger, fordommer og stereotyper mot personer med funksjonsnedsettelse. Dette er et generelt perspektiv, men har også sider til retten til deltakelse og ytringsfrihet.

Flere av informantene var opptatt av at man må slutte å se på annerledeshet som noe negativt, men heller omfavne dette, som er en forutsetning for å realisere det paradigmeskiftet som CRPD krever. Dette nødvendiggjør en overgang fra et medisinsk til et sosialt perspektiv med vekt på menneskerettigheter, hvor man ikke lenger ser på funksjonshemmede som svake og syke, men erkjenner nødvendigheten av å anerkjenne at deres selvstendige stemmer og perspektiver er en forutsetning i et likestilt og inkluderende samfunn.

NIM mener det bør igangsettes flere tiltak for å skape en systematisk holdningsendring i samfunnet, i tråd med paradigmeskiftet som CRPD målbærer. Gjennom intervjuene var det flere som påpekte hvordan mange politikere omtaler funksjonshemmede som en «samfunnsøkonomisk byrde». Det er behov for holdningskampanjer rettet mot offentlig og privat sektor, Nav, helseforetak, grunnskolen, utdanningsinstitusjoner og politikere, i tråd med CRPD artikkel 8. Også CRPD-komiteen har anbefalt Norge å gjennomføre bevisstgjørings- og utdanningsprogrammer for blant annet

<sup>171</sup> Vegar Bjørnshagen og Kaja Larsen Østerud, «Diskriminering av funksjonshemmede i arbeidslivet – funn fra et felteksperiment og oppfølgingsintervjuer», *Søkelys på arbeidslivet*, 38 nr. 3–4 (2021), s. 210–225.

<sup>172</sup> Guri Tyldum, Holdninger til diskriminering, likestilling og hatprat i Norge. 2. utg. Fafo-rapport 2019:26 (Fafo, 2019).

media, offentlige tjenestemenn, dommere og advokater, politiet, sosialarbeidere og allmennheten, med sikte på å øke bevisstheten om og fremme menneskerettighetsmodellen for funksjonsnedsettelse, og bekjempe negative stereotyper og fordommer mot funksjonshemmede.<sup>173</sup>

For å bryte ned fordommer og stereotyper er det behov for kunnskap. NIM understreker behovet for forskning som viser funksjonshemmedes egne opplevelser og erfaringer fra viktige arenaer som skole og utdanning, arbeidsliv og organisasjoner. Holdningsskapende arbeid er viktig for å forebygge og bryte ned stereotyper og fordommer på alle samfunnsnivåer.

---

<sup>173</sup> CRPD-komiteens avsluttende merknader til Norges første rapport, pkt. 14.

## Del 3: NIMs anbefalinger

Denne rapporten viser at det finnes utfordringer og barrierer for funksjonshemmedes yringsfrihet. Disse blir større når man ser dem i sammenheng. Funnene i NIMs undersøkelse reflekterer også kritikk som funksjonshemmedes organisasjoner har fremmet over tid. De viser også at manglende etterlevelse av andre rettigheter enn yringsfriheten – særlig i CRPD – påvirker funksjonshemmedes yringsfrihet negativt.

NIM mener derfor det bør iverksettes tiltak for å forbedre og styrke vilkårene for funksjonshemmedes yringsfrihet.

NIMs mandat er å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven og de menneskerettighetskonvensjonene som Norge er bundet av. Dette legger rammer for hvilke typer anbefalinger NIM normalt fremmer.

Noen ganger forutsetter menneskerettighetsforpliktelsene konkrete tiltak fra statene. Ofte etablerer forpliktelsene mer overordnede målsetninger basert på sammensatte helhetsvurderinger, som ikke kan utledes som spesifikke tiltak eller bestemte politiske løsninger. Grunnen er at menneskerettighetskonvensjonene forplikter mange ulike stater som har innrettet sine nasjonale systemer på ulike måter. Der menneskerettighetene ikke krever en bestemt løsning, er NIM derfor normalt tilbakeholden med å komme med anbefalinger om konkrete tiltak.

Det overordnede målet om å sikre reell yringsfrihet for alle følger både av Grunnlovens infrastrukturkrav og av CRPD. NIMs kunnskapsgjennomgang viser at det bør iverksettes tiltak som dels er utslag av menneskerettslige forpliktelser, og som dels ikke er direkte hjemlet i rettslige forpliktelser, men som likevel vil kunne bidra til en styrket realisering av yringsfriheten til personer med nedsatt funksjonsevne. Menneskerettigheter forplikter i utgangspunktet stater. På dette området er det imidlertid en rekke andre aktører som også har sentrale roller i å bidra til å sikre reell ivaretagelse av funksjonshemmedes yrings- og informasjonsfrihet. I tråd med det overordnede målet, fremmer NIM derfor anbefalinger til både myndighetsaktører, politiske partier, media og kulturinstitusjoner.

## Anbefalinger til myndighetene

- **Hets, trakassering og hatefulle ytringer:** Opprettelsen av egne hatkriminalitetsgrupper i alle politidistrikter bør følges av tiltak for å sikre at disse har tilstrekkelig kunnskap og kompetanse om hatkriminalitet rettet mot funksjonshemmede. Myndighetene bør fortsette arbeidet for å sikre at hatefulle ytringer og hatkriminalitet registreres etter klare og like retningslinjer nasjonalt.<sup>1</sup> Videre bør nye handlingsplaner mot hatefulle ytringer og hatkriminalitet inneholde egne tiltak om hatefulle ytringer og hatkriminalitet rettet mot funksjonshemmede, blant annet sikre at det spres kunnskap om at hatefulle ytringer på grunn av funksjonsnedsettelse er straffbart, og at trakassering er ulovlig.
- **Selvsensur og frykt for represalier:** Myndighetene bør iverksette tiltak for å styrke kunnskapen blant funksjonshemmede om deres rettigheter, og at klagemuligheter er reelt tilgjengelige. Gode og anonyme varslingsmuligheter og varslingsrutiner på arbeidsplassen, legekantoret, i boliger for funksjonshemmede, i grunnskolen, på universiteter og ved andre virksomheter må sikres. NIM anbefaler også at det forskes mer på omfanget av selvsensur hos funksjonshemmede.
- **Barrierer mot deltakelse i det politiske og offentlige liv:** Rollen og påvirkningsmuligheten til de kommunale rådene for funksjonshemmede bør styrkes slik at det sikres at de gis reell innflytelse i alle relevante saker. Representasjon av funksjonshemmede i komiteer, utvalg og styrever bør styrkes. Relevante myndigheter bør etablere tydelige retningslinjer for hvordan kulturinstitusjonene kan bli mer tilgjengelige. Myndighetenes planer og strategier for deltakelse i idrett, kultur og på fritidsarenaer bør fokusere på inkludering av funksjonshemmede for å ivareta deres rett til informasjon og deltakelse.
- **Utilstrekkelig personlig assistanse:** BPA-ordningen er sentral for realiseringen av funksjonshemmedes ytringsfrihet. NIM anbefaler derfor at ikke bare den enkeltes rett til å leve selvstendig, men også realiseringen av den enkeltes ytringsfrihet, innarbeides i vurderingene som knytter seg til BPA.
- **Negative holdninger mot funksjonshemmede:** For å motvirke stigmatisering og nedsettende holdninger mot funksjonshemmede bør myndighetene bidra til en systematisk holdningsendring i samfunnet, i tråd med paradigmeskiftet som CRPD målbærer. Dette kan blant annet gjøres ved holdningskampanjer rettet mot offentlig og privat sektor, Nav, helseforetak, grunnskolen, utdanningsinstitusjoner og politikere. Myndighetenes pågående arbeid med å øke kunnskapen i kommunene om CRPD og funksjonshemmedes rettigheter bør videreføres.

### **Anbefalinger til politiske partier og sivilt samfunn**

- Politiske partier, inkludert ungdomspartier, og sivilsamfunnsorganisasjoner bør i større grad forberede sine unge aktive medlemmer på å møte og håndtere debattklimaet i sosiale medier og kommentarfelt, gjennom for eksempel kurs, opplæring og oppfølging.
- Politiske partier bør utvikle strategier for rekruttering av funksjonshemmede, og iverksette tiltak for å sikre at det blir lettere å engasjere seg og være politisk aktiv uavhengig av funksjonsnedsettelse.

### **Anbefalinger til medier (og tilhørende organisasjoner)**

- Norske medier bør styrke innsatsen for å rekruttere funksjonshemmede til redaksjonene.
- Norske medier bør etterstrebe at medieinnhold publiseres i flere tilgjengelige formater.
- Vær varsom-plakaten inneholder et punkt om respekt for menneskers egenart og identitet, privatliv, etnisitet, nasjonalitet og livssyn, og anbefaler forsiktighet ved bruk av begreper som kan virke stigmatiserende. Det ville vært en fordel om mediene også kunne bidra til å senke graden av stigmatiserende medierepresentasjon av funksjonshemmede.

### **Anbefalinger til kulturinstitusjoner**

- Ved planlegging av kultur- og idrettsarrangementer, bør man ha rutiner for å sikre ivaretagelse av ytrings- og informasjonsfriheten til funksjonshemmede, for eksempel ved å prioritere teksting, tegnspråktolking og tilrettelegging av lyd.

# Litteraturliste

## Lover og forskrifter

Lov om kommuner og fylkeskommuner av 22. juni 2018 nr. 83 (kommuneloven).

Lov om likestilling og forbud mot diskriminering av 16. juni 2017 nr. 51 (likestillings- og diskrimineringsloven).

Lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda av 16. juni 2017 nr. 50 (diskrimineringsombudsloven).

Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 nr. 71 (plan- og bygningsloven).

Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. av 17. juni 2005 nr. 62 (arbeidsmiljøloven).

Lov om straff av 20. mai 2005 nr. 28 (straffeloven).

Lov om pasient- og brukerrettigheter av 2. juli 1999 nr. 63 (pasient- og brukerrettighetsloven).

Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m av 24. juni nr. 30 (helse- og omsorgstjenesteloven).

Lov om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester 04. desember 1992 nr. 127 (kringkastingsloven).

Kongeriket Norges Grunnlov av 17. mai 1814 (Grunnloven).

Forskrift om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester av 28. februar 1997 nr. 153 (Kringkastingsforskriften).

Forskrift om universell utforming av informasjons og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger av 21. juni 2013 nr. 732

(Forskrift om universell utforming av IKT-løsninger).

## Avgjørelser fra Høyesterett

HR-2020-2133-A.

HR-2020-1167-A.

HR-2018-456-P.

HR-2016-2591-A.

HR-2016-2554-P (Holship).

Rt. 2007 s. 404.

## Underinstansavgjørelser

17-028823MED-SALT.

## Avgjørelser fra andre norske statlige organer

Diskrimineringsnemndas sak 19/204.

Diskrimineringsnemndas sak 18/273.

## Forarbeider til lover, offentlige utredninger og stortingsdokumenter

NOU 2021: 11 *Selvstyrt er velstyrt. Forslag til forbedringer i ordningen med brukerstyrt personlig assistanse.*

NOU 1999: 27 «Ytringsfrihed bør finde Sted» – *Forslag til ny Grunnlov § 100.*

NOU 2017: 7 *Det norske mediemangfoldet – En styrket mediepolitikk for borgerne.*

Prop. 141 LS (2020–2021) *Endringer i likestillings- og diskrimineringsloven mv. (universell utforming av IKT-løsninger) og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens*

*beslutning nr. 59 av 5. februar 2021 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv (EU) 2016/2102 om tilgjengeligheten av offentlige organers nettsteder og mobilapplikasjoner.*

Prop. 81 L (2016-2017) *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering.*

Prop. 106 S (2011–2012) *Samtykke til ratifikasjon av FN-konvensjonen av 13. desember 2006 om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.*

Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) *Om lov om vergemål (vergemålsloven).*

Ot.prp.nr.8 (2007–2008) *Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet).*

Innst. O. nr. 29 (2007-2008) *Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet).*

Innst. 185 S (2013-2014) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Trine Skei Grande, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Hallgeir H. Langeland, Anders Anundsen og Ulf Erik Knudsen om endringer i Grunnloven § 100 (om ytringsfrihet og religion) (Dokument 12:15 (2011–2012)).*

Innst. S. nr. 270 (2003-2004) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om endring av Grunnloven § 100, forslag fra Gunnar Skaug, Carl I. Hagen, Einar Steensnæs, Jan Petersen, Kristin Halvorsen og Lars Sponheim om endring av Grunnloven § 100. (Ytringsfrihet) og forslag fra Gunnar Kvasheim og Lars Sponheim om ny § 100 a i Grunnloven. (Offentlighetsprinsippet).*

St.meld. nr. 26 (2003-2004) *Om endring av Grunnloven § 100.*

Dok. 12:15 (2011–2012) *Grunnlovsforslag fra Trine Skei Grande, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Hallgeir H. Langeland, Anders Anundsen og Ulf Erik Knudsen om endringer i Grunnloven § 100 (om ytringsfrihet og religion).*

## **Internasjonale konvensjoner**

Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (Den europeiske menneskerettskonvensjon, EMK) av 4. november 1950.

Tilleggsprotokoll nr. 1 av 23. mai 1952 til Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (Den europeiske menneskerettskonvensjon, EMK).

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) av 16. desember 1966.

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) av 16. desember 1966.

Wienkonvensjonen om traktatretten av 23. mai 1969.

FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (CERD) av 21. desember 1965.

FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) av 13. desember 2006.

## **Avgjørelser fra den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD)**

*Appleby m.fl. mot Storbritannia (44306/98).*

*Handyside mot Storbritannia (5493/72).*

*Lingens mot Østerrike (9815/82).*

Beizaras og Levickas mot Litauen (41288/15).

M'bala M'bala mot Frankrike (25239/13).

Cengiz m.fl. mot Tyrkia (48226/10 og 14027/11).

Mikkelsen og Christensen mot Danmark (22918/08).

De Pracomtal og Fondation Jérôme Lejeunev mot Frankrike (34701/17 og 35133/17).

Pastörs mot Tyskland (55225/14).

## Uttalelser fra FNs menneskerettighetskomité

Generell kommentar nr. 34 om ytrings- og meningsfrihet (CCPR/C/GC/34).

## Uttalelser fra FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK-komiteen)

Avsluttende merknader til Norges sjette rapport (E/C.12/NOR/CO/6).

## Uttalelser fra FNs komité for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD-komiteen)

Generell kommentar nr. 2 om tilgjengelighet (CRPD/C/GC/2).

Generell kommentar nr. 5 om å leve selvstendig og å bli inkludert i samfunnet (CRPD/C/GC/5).

Generell kommentar nr. 6 om likhet og ikke-diskriminering (CRPD/C/GC/6).

Avsluttende merknader til Norges første rapport (CRPD/C/NOR/CO/1).

Zsolt Bujdosó m.fl. mot Ungarn (CRPD/C/10/D/4/2011).

H.M. mot Sverige (CRPD/C/7/D/3/2011).

## Bøker

Bantekas, Ilias; Stein, Michael Ashley; Anastasiou, Dimitris, red. *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities – A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

Dahlgren, Kenneth og Ljunggren, Kenneth, red. *Klassebilder. Ulikhet og sosial mobilitet i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget, 2010.

Eggen, Kyrre. *Ytringsfrihet*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, 2002.

Eide, Elisabeth, Grue, Jan, og Vold, Tonje, red. *Ut av medieskyggen. Representasjon av funksjonshemmede i media*. Oslo: Fagbokforlaget, 2014.

Lid, Inger Marie. *Universell utforming: verdigrunnlag, kunnskap og praksis*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Sherry, Mark; Olsen, Terje; Vedeler, Janikke Solstad; Eriksen, John., red. *Disability Hate Speech: Social, Cultural and Political Contexts*. Oxfordshire/New York: Routledge, 2021.

Skjørten, Kristin; Bakketeig, Elisiv; Bjørnholt, Margunn; Mossige, Svein, red. *Vold i nære relasjoner. Forståelser, konsekvenser og tiltak*. 1. utg. Oslo: Universitetsforlaget, 2019.

Østrem, Olav. *Hatefulle ytringer – lov og rett i krenkelsens tid 1*. Utg. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, 2021.

## Tidsskriftartikler

Bjørnshagen, Vegar og Østerud, Kaja Larsen. «Diskriminering av funksjonshemmede i arbeidslivet – funn fra et felteksperiment og oppfølgingsintervjuer» *Søkelys på arbeidslivet*, 38 nr. 3-4 (2021).



Eide, Elisabeth. «Offer, hemmet, aktiv, borger? – Medieerfaringer blant individer med nedsatt funksjonsevne», *Norsk medietidsskrift*, 19 nr. 1 (2012).

Fedreheim, Gunn Elin; Melbøe, Line; Opsdal, Kari-Anne. «Demokratisk deltakelse blant mennesker i en dobbel minoritetssituasjon som same og funksjonshemmet», *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* (2017).

Grue, Jan. «The problem with inspiration porn: a tentative definition and a provisional critique» *Disability & Society*, 31:6 (2016) s. 838-849.

Guldvik, Ingrid; Johansen, Vegard; Askheim, Ole Petter. «Politisk medborgerskap for alle? Lokalpolitisk deltakelse blant funksjonshemmede», Nr. 01-2010, *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* (2010).

Herrebrøden, Marte; Skibsted, Magne; Andreassen, Rune. «Framstillinger av personer med funksjonsnedsettelse i norske lærebøker: Bidrag til en inkluderende skole?» *Norsk pedagogisk tidsskrift* (2021).

Lid, Inger Marie. «Forestillinger om medborgerskap i lys av kjønn og funksjonsevne», *Tidsskrift for kjønnsforskning* (2017) s. 187-202.

Nylund, Marit Fjellhaug. «Funksjonshemmet?» *Tidsskrift for Den norske legeförening* 129, nr. 15 (2009).

## Rapporter

Bjerkan, Kristin Ystmark. *Funksjonshemmende kollektivtransport? Transportbruk og transportvansker blant personer med nedsatt funksjonsevne*. Oslo: Oslo Metropolitan University – OsloMet: NOVA, 2009.

Guldvik, Ingrid og Lesjø, Jon Helge. *Lutter velvilje, men mye gjenstår. Politisk deltakelse blant mennesker med funksjonsnedsettelse*. ØF-rapport nr. 06/2011. Lillehammer: Østlandsforskning, 2011.

Bjerkan, Kristin Ystmark; Øvstedal, Liv R., Nordtømme, Marianne Elvsaas; Kummeneje, An-Magritt; Solvoll, Gisle. *Transportordninger og arbeidsdeltakelse. Transport og arbeid blant personer med nedsatt funksjonsevne*. Trondheim: SINTEF, 2015.

Eggebø, Helga og Stubberud, Elisabeth. *Hatefulle ytringer Delrapport 2: Forskning på hat og diskriminering*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, 2016.

Olsen, Terje; Vedeler, Jannike Solstad; Eriksen, John; Elvegård, Kurt. *Hatytringer - resultater fra en studie av funksjonshemmedes erfaringer*. Bodø: Nordlandsforskning, 2016.

Sentio Research Norge. *Bruk av kollektivtransport i befolkningen og blant personer med nedsatt funksjonsevne*. Trondheim: Sentio Research Norge og Oslo: Bufdir, 2017.

Tilsynet for universell utforming av IKT. *Er nettsidene til partiene på Stortinget tilgjengelige for alle?* Tilsynet for universell utforming av IKT, 2017.

Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Hatefulle ytringer i offentlig debatt på nett*. Oslo: LDO, 2018.

Nielsen, Anja Fleten og Langeland, Kåre. *Universell utforming av transportsystemer for grupper med nedsatt psykisk funksjonsevne*. Oslo: Bufdir, 2018.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. *Universell utforming tilstandsanalyse og kunnskapsstatus*. Oslo: Bufdir, 2019.

Fuglesang, Maren Hagen. *Stå opp mot hatprat! - Om mobbing og hatprat i skolen mot personer med funksjonsnedsettelse og kronisk sykdom*. Oslo: Unge funksjonshemmede, 2019.

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon. *Bruken av kommunale råd for funksjonshemmede*. Oslo: FFO, 2019.

Kantar. *Tilgjengelighet ved valg for syns- og bevegelsehemmede, lokalvalget i 2019*. Oslo: Kantar, 2019.

Proba samfunnsanalyse. *Universell utforming av IKT med vekt på læremidler i UH-sektoren*. Rapport 2019 – 02. Oslo: Proba samfunnsanalyse, 2019.

The Civil Society Coalition Norway 2019. *Alternativ rapport til FN-komiteen for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne*. The Civil Society Coalition 2019, 2019.

Tilsynet for universell utforming av IKT. *Digitale barrierer på norske nettsteder 2018. Status for universell utforming*. 2019:2. Tilsynet for universell utforming av IKT, 2019.

Trygstad, Sissel C. og Ødegård, Anne Mette. *Varsling i norsk arbeidsliv 2018*. Fafo-rapport 2019:14. Oslo: Fafo, 2019.

Tyldum, Guri. *Holdninger til diskriminering, likestilling og hatprat i Norge. 2. utg.* Fafo-rapport 2019:26. Oslo: Fafo, 2019.

Løvgren, Mette; Høgestøl, Asle; Kotsadam, Andreas. *Nasjonal trygghetsundersøkelse 2020*. NOVA-rapport 2/22. Oslo: Oslo Metropolitan University – OsloMet, NOVA, 2020.

Tilsynet for universell utforming av IKT. *Erfaringer med bruk av ikt-løsninger blant personer med funksjonsnedsettelse*. Tilsynet for universell utforming av IKT, 2020.

Medietilsynet. *NRKs bidrag til mediemangfoldet. Rapport fra Medietilsynet til Kulturdepartementet*. Fredrikstad: Medietilsynet, 2021.

Oslo politidistrikt. *Hatkriminalitet. Anmeldt hatkriminalitet i 2020*. Oslo: Oslo politidistrikt, 2021.

Politidirektoratet. *STRASAK-rapporten 2020. Anmeldt kriminalitet og politiets*

*straffesaksbehandling 2020*. Oslo: Politidirektoratet, 2021.

Proba samfunnsanalyse. *Tilstandsrapporter om universell utforming og personer med nedsatt funksjonsevne, 2021:1*. Oslo: Proba samfunnsanalyse, 2021.

Tilsynet for universell utforming av IKT. *Tilsynsrapport Unit - Direktoratet For Ikt og Fellestjenester i Høyere Utdanning og Forskning, 2021:3*. Tilsynet for universell utforming av IKT, 2021.

Uloba. *Tilstandskartleggingen 2021. Status for BPA 2021*. Oslo: Uloba, 2021.

Ungdommens yringsfrihetsråd. *Hvordan står det til med yringsfriheten til ungdom og unge voksne i Norge?* Oslo: Norsk PEN og Fritt Ord, 2021.

Øistad, Beate Sletvold og Veledar, Amna. *Hatefulle ytringer på nett*. Oslo: LDO, 2021.

Oslo Economics. *Kunnskapsstatus – konsekvenser av fjernundervisning og universell utforming av digitale møteplattformer, 2021- 68*. Oslo: Oslo Economics, 2022.

Oslo Economics. *Universell utforming av digitale læremidler – en analyse av status og relevante tiltak, 2021-69*. Oslo: Oslo Economics 2022.

Oslo politidistrikt. *Hatkriminalitet. Anmeldt hatkriminalitet i 2021*. Oslo: Oslo politidistrikt, 2022.

Politidirektoratet. *STRASAK-rapporten 2021. Anmeldt kriminalitet og politiets straffesaksbehandling 2020*. Oslo: Politidirektoratet, 2022.

Saglie, Jo; Christensen, Dag Arne; Ervik, Rune; Hesstvedt, Stine; Seegard, Signe Bock. *Tilgjengelighet og tilrettelegging for funksjonshemmede ved stortingsvalget 2021*.

2022:2. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, 2022.

## NIM-rapporter

Norges institusjon for menneskerettigheter. *Inkorporering av CRPD i norsk rett. Særlig om CRPD artikkel 12 og 14.* 2021.

Norges institusjon for menneskerettigheter. *Kommuner og menneskerettigheter.* 2021.

Norges institusjon for menneskerettigheter. *Menneskerettighetene i Norge 2018. NIMs årsmelding.* 2019.

## Medie- og nettartikler

Diskrimineringsnemnda. «Ti ganger flere klager på universell utforming av IKT», *Diskrimineringsnemnda.* Hentet 05.05.2022 fra <https://www.diskrimineringsnemnda.no/artikkel/3553>

Eide, Elisabeth og Grue, Jan. «Overser mediene funksjonshemmede?», *NRK Ytring.* Hentet 04.05.2022 fra <https://www.nrk.no/ytring/overser-mediene-funksjonshemmede-1.11487680>

Horverak, Jøri Gytre. «Hvem tar vare på varslere?», *Juristen*, 9.04.2019. Hentet 04.05.2022 fra <https://juristen.no/ditt-arbeidsliv/2019/04/%C2%ABhvem-tar-vare-p%C3%A5-varslerne%C2%BB>

Kolsrud, Kjetil. «Diskrimineringsaker henlegges oftere enn før», *Rettt24.* Hentet 11.03.22 fra <https://rett24.no/articles/diskrimineringsaker-henlegges-oftere-enn-for>

## Nettsteder

Bufdir. [Antall med nedsatt funksjonsevne.](#) Hentet. 04.05.2022.

Bufdir. [https://bufdir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/nedsatt\\_funksjonsevne/Deltakelse\\_og\\_fritid/#heading121563](https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/nedsatt_funksjonsevne/Deltakelse_og_fritid/#heading121563). Hentet 05.05.2022.

Bufdir. [Levekårsstatus for personer med nedsatt funksjonsevne \(bufdir.no\).](#) Hentet 04.05.2022.

Bufdir. Universell utforming i offentlige bygninger: [Universell utforming i offentlige bygninger \(bufdir.no\).](#) Hentet 04.05.2022.

Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/kriminalitet-og-rettsvesen/statistikk/etterforskede-lovbrudd/artikler/nesten-300-000-lovbrudd-avgjort-i-2020>. Hentet 04.05.2022.

Bufdir. Politisk påvirkning: [https://bufdir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/nedsatt\\_funksjonsevne/Deltakelse\\_og\\_fritid/#heading121563](https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/nedsatt_funksjonsevne/Deltakelse_og_fritid/#heading121563). Hentet 04.05.2022.

Bufdir. Medvirkning, organisasjonsliv og politisk deltakelse: [https://bufdir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/nedsatt\\_funksjonsevne/Deltakelse\\_og\\_fritid/#heading121563](https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/nedsatt_funksjonsevne/Deltakelse_og_fritid/#heading121563). Hentet 04.05.2022.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Negativ sosial kontroll og tvangsekteskap: <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/kunnskapsoversikt/negativ-sosial-kontroll-og-tvangsekteskap/>. Hentet 04.05.2022.

Digitaliseringsdirektoratet. [Digitaliseringsdirektoratets veiledning om EUs webdirektiv](#). Hentet 05.05.2022.

Helsedirektoratet. <https://www.helsedirektoratet.no/nyheter/ungdommer-med-sammensatte-behov-opplever-nedsatt-livskvalitet>. Hentet 04.05.2022

Ytringsfrihetskommisjonen. [Ytringsfrihetskommisjonens innspillsmøte om ytringsfrihet og nedsatt funksjonsevne](#). Hentet 05.05.2022.

# Vedlegg

## Metodebruk for undersøkelsen

I arbeidet med rapporten er det tatt i bruk ulike metoder. Først ble det gjennomført en litteraturgjennomgang, for å undersøke hva som allerede foreligger av forskning og statistikk på feltet. Når det gjelder drøftelser av rettskilder og rettslige spørsmål, er alminnelig juridisk metode brukt. Den tredje formen for metode er innsamling av førstehåndsdata ved bruk av kvalitative intervjuer.

## Litteraturgjennomgang

I arbeidet med innhenting av foreliggende forskning og litteratur ble tre databaser tatt i bruk.<sup>174</sup> De tre databasene er de mest relevante databasene for denne kunnskapssammenstillingen. Flere avgrensninger er gjort. I all hovedsak ble det sett på litteratur som har blitt publisert i tidsrommet mellom 2010 og 2022, med fokus på norske publikasjoner.<sup>175</sup> Det må understrekes at kunnskapsgrunnlaget ikke er ment å være fullstendig, men har som formål å vise til enkelte rapporter og undersøkelser som kan danne et bilde av dagens situasjon. Litteratur og forskning ble innhentet ved bruk av systematiske søk gjennom anvendelsen av sentrale søkeord i de tre ulike databasene.

## NIMs kvalitative undersøkelse

For å få et bedre innblikk i hvordan yringsfriheten erfares og oppleves, utførte NIM 20 dybdeintervjuer med personer med ulike funksjonsnedsettelse.

Den overordnede problemstillingen for disse intervjuene var: Hvordan oppleves yringsrommet for funksjonshemmede i dagens samfunn, og hvilke utfordringer hindrer reell tilgang til yringsfriheten for denne gruppen? Vi var videre opptatt av å lære om hvilke muligheter og barrierer gruppen opplever når de ønsker å tilegne seg informasjon og å ytre seg. Vi valgte å bruke kvalitative intervjuer i denne studien fordi målet var å forstå informantenes egne opplevelser.<sup>176</sup> Målsettingen med denne studien er å gi eksempler på enkeltpersoners erfaringer og opplevelser av yringsfriheten. Med den valgte metoden sikter vi ikke mot å beskrive omfanget eller mønstre i opplevelsene til alle funksjonshemmede i Norge. De kvalitative intervjuene gir et innblikk i den enkeltes situasjon, og vi fikk høre informantenes egne refleksjoner rundt hvordan det er å tilegne seg informasjon og ytre seg for funksjonshemmede i dagens samfunn.

NIM møtte flere organisasjoner og eksperter i forbindelse med planleggingen av undersøkelsen.<sup>177</sup> Disse bidro blant annet med innspill som ble brukt i utarbeidelsen av intervjuguiden. NIM opprettet også en referansegruppe bestående av seks ulike institusjoner og enkeltpersoner.<sup>178</sup> Medlemmene av referansegruppen kom også med innspill til intervjuguiden. I forkant av datainnsamlingen ble prosjektet og

---

<sup>174</sup> Oria, Idunn og Google Scholar. Oria er en plattform for studenter og forskere som gir tilgang til alt av materialet som finnes ved norske fag- og forskningsbibliotek, herunder elektronisk materiale fra åpne kilder. Idunn er en database for nordiske fagtidsskrifter og Google Scholar er en database for akademisk litteratur innen en rekke områder.

<sup>175</sup> Masteroppgaver er f.eks. ikke tatt med i kunnskapsgrunnlaget.

<sup>176</sup> Spørsmålsguiden som ble brukt under intervjuene var veiledende. Det vil si at vi kunne tilpasse samtalen til den enkeltes situasjon. Samtidig passet vi på at vi var innom alle de viktigste temaene i samtlige intervjuer. Det gjorde det mulig å trekke noen tråder gjennom de forskjellige situasjonene og opplevelsene som informantene beskrev for oss.

<sup>177</sup> Disse var: FFO, Unge Funksjonshemmede, LDO, Stopp Diskrimineringen, og Kjersti Skarstad.

<sup>178</sup> Medlemmer av referansegruppen: LDO, Jan Grue (Universitetet i Oslo), FFO, Blindeforbundet, Bufdir og Unge funksjonshemmede.

fremgangsmåten meldt inn og godkjent av Norsk senter for forskningsdata (NSD).<sup>179</sup>

I arbeidet med å rekruttere informanter kontaktet NIM 15 interesseorganisasjoner. Interesseorganisasjonene videreformidlet invitasjonen til å delta i den kvalitative undersøkelsen til sine medlemmer ved bruk av sosiale medier og e-post. De som ønsket å delta tok selv direkte kontakt med NIM.<sup>180</sup>

### *Datainnsamling*

Intervjuene ble gjennomført i perioden juli-november 2021. Hvert intervju varte i én og en halv til to timer. På grunn av covid-19-pandemien ble alle intervjuene utført over Teams. To ansatte i NIM deltok på hvert intervju. En intervjuet og en noterte fortløpende det som ble sagt. Det ble ikke brukt lydopptak under intervjuene av personvern hensyn.<sup>181</sup> Personopplysninger ble anonymisert fortløpende under intervjuet. Datamaterialet ble oppbevart i henhold til lov om behandling av personopplysninger og deretter slettet ved prosjektslutt.

Like etter at intervjuet var ferdig ble notatene fra intervjuet renskrevet. Deretter ble intervjuene lest igjennom én gang for å danne et førsteinntrykk. Neste del av prosessen innebar koding av det innsamlede datamaterialet.<sup>182</sup> Koding og analysen ble gjort ved å ta utgangspunkt i utfordringer med særlig menneskerettslig relevans. Alle intervjuene ble utført, kodet og analysert av samme person.

### *Utvalg*

Utvalget av informanter er bestemt ut fra ønsket om å vise variasjonen i slike opplevelser og gi en mer inngående beskrivelse av innholdet i opplevelsene. Ved å kontakte interesseorganisasjonene, og la dem videreformidle kontakt, var målet vårt å få informanter som aktivt ønsket å formidle sine erfaringer og som er motiverte til å delta.

Funksjonshemmede er en mangfoldig gruppe og møter på både like og ulike barrierer når de ønsker å ta i bruk ytringsfriheten. I prosjektet var det ønskelig å undersøke flere ulike perspektiver og opplevelser av ytringsfriheten og dermed viktig med et bredt utvalg. Utvalget består av 20 informanter<sup>183</sup> med ulike former for funksjonsnedsettelse, noen informanter hadde også en kombinasjon av disse:

- 8 informanter med en bevegelsesnedsettelse, hvorav de fleste bruker rullestol.<sup>184</sup>
- 5 informanter med synsnedsettelse, hvorav tre er blinde.
- 3 informanter med hørselsnedsettelse, hvorav to nesten er døve.
- 3 informanter med sjeldne sykdommer.
- 2 informanter med psykososiale funksjonsnedsettelser.

---

<sup>179</sup> NSD er et nasjonalt senter og arkiv for forskningsdata. Les mer om NSD her: <https://www.nsd.no/om-nsd-norsk-senter-for-forskningsdata/>

<sup>180</sup> I forkant av intervjuene ble et samtykkeskjema med informasjon om prosjektet og informantens rettigheter som deltakere i undersøkelsen sendt ut. Samtlige av informantene samtykket til å delta i undersøkelsen. Alle som tok kontakt før fristen gikk ut ble intervjuet, og det var ingen som trakk seg i løpet av intervjuet eller i etterkant.

<sup>181</sup> Under intervjuene ble det brukt en semistrukturert intervjuguide som var inndelt i ulike temaer som omhandler ytringsfrihet. Alle informantene ble spurt om de overordnede temaene, men intervjuene ble også tilpasset hver enkelt informant.

<sup>182</sup> Når man koder går man igjennom hele datamaterialet og understreker blant annet ord, begreper og synspunkter som informantene selv påpeker som viktige samt temaer som går igjen i datamaterialet.

<sup>183</sup> Det er noen styrker og noen svakheter i datamaterialet. Styrken er at informantene har ulike former for funksjonsnedsettelser og at vi i lys av dette kan se på like og ulike utfordringer som informantene møter. Svakheten er at det er flere grupper som ikke er representert i studien og at disse perspektivene dermed utelukkes, f.eks. er det få personer med en kognitiv nedsettelse og ingen personer som er satt under vergemål som er representert i utvalget.

<sup>184</sup> Her var det store variasjoner, hvorav noen av informantene hadde muskelsykdommer som rammet hele kroppen.

- 1 informant med kognitiv funksjonsnedsettelse.
- 1 informant med dysleksi.

Utvalget består av åtte menn, elleve kvinner og en ikke-binær person.<sup>185</sup> Alle informantene var over 18 år og i alderskategorien 20–65 år. Noen av informantene er født med funksjonsnedsettelsen, andre har fått det i løpet av livet. Seks av informantene oppgav å ha tilhørighet til flere minoritetsgrupper.

Et gjennomgående trekk ved utvalget er at det i stor grad består av ressurssterke personer. Flere har høyere utdanning, jobber eller har jobbet i en interesseorganisasjon for funksjonshemmede, deltar aktivt i politikken eller har andre verv. Resultatet fra intervjuene presenteres i ni hovedfunn.

---

<sup>185</sup> Begrepet *ikke-binær person* brukes ofte om personer som verken anser seg som kvinne eller mann.

*Publisert 12. mai 2022*



Norges institusjon for  
menneskerettigheter

**Postadresse**  
Postboks 299 Sentrum  
0103 Oslo

**Besøksadresse**  
Akersgata 8  
0158 Oslo

Tel: 23 31 69 70  
E-post: [info@nhri.no](mailto:info@nhri.no)  
[www.nhri.no](http://www.nhri.no)