



Til:
Kultur- og likestillingsminister Abid Raja
Justis- og beredskapsminister Monica Mæland

Dato: 02/03/2020

Kopi:
Helse- og omsorgsdepartementet
Utenriksdepartementet

Stortingets justiskomité
Stortingets arbeids- og sosialkomité
Stortingets helse- og omsorgskomité

Inkorporering av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)

Innledning

Mange personer med funksjonsnedsettelse, deres pårørende og interesseorganisasjoner har over lengre tid tatt til orde for at manglende inkorporering av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) innebærer ekstra diskriminering, ettersom andre sentrale menneskerettskonvensjoner er inkorporerte i norsk rett.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) og Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) vil med dette oppfordre regjeringen til å inkorporere denne konvensjonen.

NIM har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og øvrig lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten før øvrig. NIM skal bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene, særlig ved å gi råd og fremme anbefalinger til Stortinget, regjeringen og andre offentlige aktører.¹ LDO har som mandat å fremme reell likestilling og hindre diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, etnisitet, religion, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og alder på alle samfunnsområder etter likestillings- og diskrimineringslovgivningen. LDO har som del av sitt mandat å føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis er i samsvar med CRPD.²

NIM og LDO kommer med denne oppfordringen med grunnlag i sine respektive mandater.

¹ Se NIM-loven § 3.

² Se diskrimineringsombudsloven § 5.

CRPDs status i norsk rett

CRPD har som formål å fremme, verne om og sikre de grunnleggende menneskerettighetene til personer med funksjonsnedsettelse, og fremme respekten for deres iboende verdighet.³ Mange mennesker med funksjonsnedsettelse opplever barrierer som hindrer full deltakelse i samfunn- og arbeidsliv, og mange opplever fordommer, diskriminering, trakassering, hets og hatefulle ytringer på skolen eller på jobb, i helse- og omsorgssektoren og på andre samfunnsarenaer. Flere opplever også hindringer for egen deltakelse og involvering i beslutninger som angår dem selv og deres rettigheter.⁴

Konvensjonen, som Norge ratifiserte 3. juni 2013, forplikter statene til sikre at menneskerettighetene til personer med funksjonsnedsettelse oppfylles uten noen form for diskriminering.⁵ I forkant av ratifikasjonen ble det konstatert at norsk rett i hovedsak samsvarer med konvensjonen, men noen mindre lovendringer ble gjennomført i forbindelse med ratifikasjonen.⁶

Konvensjonen er ratifisert uten reservasjoner, og er derfor bindende overfor Norge i sin helhet. I forbindelse med ratifikasjonen avga Norge tolkningserklæringer om tre enkeltbestemmelser i CRPD, nærmere bestemt artikkel 12, artikkel 14 og artikkel 25. Tolkningserklæringene ble avgitt med sikte på å understreke at Norge forstår konvensjonen slik at norsk lov er i samsvar med konvensjonsforpliktelsene.⁷ Disse erklæringene er altså ikke reservasjoner, som nettopp tar sikte på å ta forbehold om deler av konvensjonen som ikke er i samsvar med nasjonal rett.⁸

CRPD-komiteen

Etterlevelse av konvensjonsforpliktelsene overvåkes av FNs komité for rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD-komiteen). Komiteen avgir generelle tolkningsuttalelser om konvensjonsrettighetene (General comments og Guidelines) og konkluderende merknader til statenes rapporter om hvordan de etterlever konvensjonen (Concluding observations).⁹ I tillegg avgjør komiteen enkeltklagesaker fra stater som har sluttet seg til tilleggsprotokollen som gir enkeltpersoner adgang til å bringe inn individklager for CRPD-komiteen. Norge har ikke ratifisert denne.

³ CRPD art. 1.

⁴ Se for eksempel The Civil Society Coalition Norway 2019, tilgjengelig i norsk versjon via [ffo.no, og Likestillings- og diskrimineringsombudets rapport «Tvang og makt» \(2019\)](#).

⁵ CRPD art. 4 (1).

⁶ Prop. 106 S (2011–2012).

⁷ Samtidig er det ikke tvilsomt at tolkningserklæringene peker på områder hvor det er en viss uoverensstemmelse mellom det norske synet på traktatforpliktelsene som følger av CRPD og synet til CRPD-komiteen, se nærmere om dette i blant annet CRPD-komiteens *Guidelines on Article 14 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, CRPD-komiteens General Comment om artikkel 12 (CRPD/C/11/4), Norges første statsrapport om etterlevelse av CRPD, tilgjengelig via [regjeringen.no](#), og CRPD-komiteens merknader til Norges første statsrapport (CRPD/C/NOR/CO/1.)

⁸ Høyesterett har i en sak om vergemål vist til de norske tolkningserklæringene om CRPD. Drøftelsen av CRPD i denne saken dreide seg om rekkevidden av presumsjonsprinsippet. Høyesteretts poeng synes å være at når de norske tolkningserklæringene er så pass klare, så var det ikke mulig å presumere at norsk intern rett var i samsvar med CRPD på det aktuelle punktet saken omhandlet. Høyesterett tok ikke stilling til hvilken vekt CRPD-komiteens oppfatning av hvordan artikkel 12 skal tolkes skulle tillegges (HR-2016-2591- A, avsnitt 58).

⁹ For en vurdering av CRPD-komiteens tolkningsstil se for eksempel Ketil M Larsen, *Konsekvenser ved eventuell norsk tilslutning til den valgfrie protokollen om individuell klagerett til FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne*, avgitt til Utenriksdepartementet 28 juli 2015. Tilgjengelig via [regjeringen.no](#).

Vi har merket oss at CRPD-komiteens uttalelser om hvordan CRPD skal forstås, har blitt oppfattet som et viktig hinder for inkorporering. Vi mener denne bekymringen er overdreven. Verken generelle tolkningsuttalelser, konkluderende merknader eller avgjørelser i individklagesaker fra FNs overvåkingsorganer, herunder CRPD-komiteen, er rettslig bindende for konvensjonsstatene. De er likevel ikke uten rettslig betydning. Hva slags vekt en uttalelse fra komiteen skal tillegges må blant annet vurderes ut fra om det er en generell tolkningsuttalelse, konkluderende merknader (anbefalinger) til en stat, eller en avgjørelse i en individklagesak. Sistnevnte er som sagt ikke aktuelt for Norge.

Høyesterett har uttalt at generelle tolkningsuttalelser fra FNs menneskerettighetskomité, som overvåker FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), kan ha betydelig vekt som rettskilde.¹⁰ Tilsvarende er lagt til grunn for uttalelser fra FNs barnekomité. I den forbindelse har Høyesterett uttalt at den nærmere vekten av slike uttalelser vil bero på hvorvidt den anses å gi uttrykk for overvåkingsorganenes forståelse av partenes forpliktelser etter konvensjonene. Særlig må man vurdere om uttalelsen må ses som en tolkningsuttalelse, eller mer som en tilråding om optimal praksis på konvensjonens område. Det må i den forbindelse vurderes hvor godt den kan forankres i konvensjonsteksten.¹¹ Hvilken overføringsverdi dette har til generelle tolkningsuttalelser fra andre komiteer, for eksempel CRPD-komiteen, er uavklart.¹² Men poenget er at utlegningen av innholdet i CRPD vil bero på en alminnelig folkerettslig fortolkning av konvensjonen. Her vil uttalelser fra CRPD-komiteen bare være en av flere relevante kilder, og den rettskildemessige vekten vil antakelig bero på de samme forutsetninger som Høyesterett har lagt til grunn for andre komitéuttalelser.

For ordens skyld bør det nevnes at generelle uttalelser eller anbefalinger, selv fra overvåkingskomiteene til konvensjoner som er inkorporert med forrang i norsk rett, ikke alltid blir fulgt opp i praksis.¹³ Dette kan bero på flere forhold, blant annet hvor nært anbefalingene ligger på en folkerettslig fortolkning av traktatforpliktelsene. Flere menneskerettighetskonvensjoner har vært inkorporert med forrang i norsk rett siden 1999. Slik sett vil det ikke være noen forskjell på virkningen av en inkorporering av CRPD sett i forhold til for eksempel FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK),¹⁴ eller FNs kvinnediskrimineringskonvensjon.¹⁵

Hvorfor CRPD bør inkorporeres i norsk rett

Norge har inkorporert FNs øvrige diskrimineringskonvensjoner. Kvinnediskrimineringskonvensjonen er inkorporert gjennom menneskerettsloven, og rasediskrimineringskonvensjonen¹⁶ er inkorporert gjennom likestillings- og diskrimineringsloven. Det er etter vår mening prinsipielt uheldig, og fremstår som noe tilfeldig, at konvensjonen som skal sikre menneskerettighetene til personer med funksjonsnedsettelse er den eneste av FNs diskrimineringskonvensjoner som ikke er innlemmet i norsk rett.

Uavhengig av om CRPD blir inkorporert er staten folkerettslig bundet av konvensjonen. Konvensjonen har derfor betydning for tolkningen av norsk rett gjennom *presumsjonsprinsippet* som innebærer at domstolene så langt det er mulig skal tolke norsk rett i samsvar med internasjonale

¹⁰ Se bl.a. Rt. 2008 s. 1763 avsnitt 81.

¹¹ Se bl.a. Rt. 2009 s. 1261, avsnitt 44, og HR-2019-2301-A avsnitt 78 om vekten av uttalelser fra FNs barnekomité.

¹² Se for eksempel HR-2016-2591-A avsnitt 57-58.

¹³ For en oversikt over FN-komiteers anbefalinger til Norge i perioden 2017-2020, se NIMs rapport *Compilations of Recommendations to Norway*, tilgjengelig på nhri.no.

¹⁴ FNs konvensjon av 16. desember 1966 om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

¹⁵ FNs konvensjon av 18. desember 1979 om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner.

¹⁶ FNs konvensjon av 21. desember 1965 om avskaffelse av alle former for rasediskriminering.

regler Norge er bundet av. Konsekvensen av at CRPD ikke er gjort til en del av norsk rett gjennom inkorporasjon vil først komme på spissen dersom en norsk domstol skulle komme til at det er motstrid mellom en norsk lovbestemmelse og en bestemmelse i CRPD. Norsk lov vil gå foran CRPD så lenge konvensjonen ikke er gjort til en del av norsk intern rett.¹⁷ Manglende inkorporering av konvensjonen vil dermed kunne føre til at norske domstoler i noen tilfeller vil måtte legge til grunn et resultat som er i strid med våre folkerettslige forpliktelser.

En viktig virkning av inkorporasjon er at det vil gjøre konvensjonen mer tilgjengelig enn den er i dag, både for de som har rettigheter og for myndighetene som har forpliktelser etter den. Inkorporasjon vil kunne tydeliggjøre overfor offentlige organer at de er forpliktet etter CRPD. Dette er viktig for at norske lovanvendere i domstolene, kommunene, statsforvalterne og andre offentlige organer skal bli mer bevisste de forpliktelsene som følger av konvensjonen. På denne måten kan inkorporering bidra til å styrke etterlevelsen av rettighetene for personer med funksjonsnedsettelse i praksis, noe det er behov for.¹⁸

Inkorporasjon av CRPD blir jevnlig pekt på som et sentralt tiltak av en rekke sivilsamfunnsorganisasjoner. I sivilsamfunnets skyggerapport i forbindelse med den første høringen av Norge i CRPD-komiteen mars 2019¹⁹ etterlyste et samlet sivilsamfunn inkorporering av CRPD. Dette sender et sterkt signal om hvordan manglende inkorporering av denne konvensjonen i seg selv virker diskriminerende overfor en gruppe som opplever diskriminering og barrierer mot deltakelse i samfunnet på lik linje med alle andre. Dette er et signal som bør tas på alvor.

Gradvis plikt til full realisering av økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter i CRPD

Det er verdt å merke seg at CRPD ikke forplikter staten til umiddelbart å sikre full realisering av alle rettighetene i konvensjonen. De sivile og politiske rettighetene, for eksempel ytringsfriheten, skal sikres umiddelbart, slik også SP²⁰ forplikter Norge til. CRPD legger opp til en gradvis realisering av de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene over tid, jf. CRPD art. 4 nr. 2. Dette er det samme som gjelder for rettighetene etter ØSK, som er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven § 2. En inkorporering av CRPD i norsk rett vil ikke som sådan skjerpe eller endre statens forpliktelser når det gjelder å ha en slik gradvis tilnærming til de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene, men vil øke gjennomslagskraften i norsk rett.

Veien videre

NIM og LDO mener at det er på tide å inkorporere CRPD i norsk lov, på lik linje med de øvrige diskrimineringskonvensjonene. Personer med funksjonsnedsettelse utgjør Norges største minoritet og en betydelig del av denne gruppen opplever diskriminering og trakassering, og møter barrierer som hindrer full deltagelse i samfunnet. Inkorporering av CRPD vil være et viktig tiltak og signal om at staten tar rettighetene til personer med funksjonsnedsettelse på alvor.

¹⁷ Se for eksempel HR-2016-2591-A avsnitt 63.

¹⁸ Se [Likestillings- og diskrimineringsombudets rapport «Tvang og makt» \(2019\)](#), [Sivilombudsmannens uttalelse 2020/292](#), Høyesteretts opphevelse av lagmannsrettens dom på grunn av manglende drøfting av CRPD (HR-2019-1637-U) illustrerer også behovet for klargjøring av CRPDs status i norsk rett.

¹⁹ The Civil Society Coalition Norway 2019, tilgjengelig i norsk versjon via [ffo.no](#). Rapporten ble skrevet av en koalisjon bestående av fire paraplyorganisasjoner (FFO med 85 medlemsorganisasjoner, SAFO med tre medlemsorganisasjoner, Unge funksjonshemmede med 37 medlemsorganisasjoner og Atlas-alliansen med 17 medlemsorganisasjoner) i tillegg til ytterligere ti organisasjoner fra sivil samfunn. Noen av organisasjonene er medlemmer av flere paraplyorganisasjoner.

²⁰ FNs konvensjon av 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter.

Selv om norske myndigheter legger til grunn at CRPD er i overensstemmelse med norsk lovgivning, antar NIM og LDO at en inkorporering trolig vil generere nye vurderinger på enkelte felt, for eksempel på vergemålsfeltet og innen tvangslovgivningen. Utfordringene på disse feltene skal likevel ikke overdrives. Norske myndigheter har i nyere tid tatt flere viktige steg for å utrede hvordan norsk rett ytterligere kan bringes i samsvar med konvensjonen på disse områdene, blant annet gjennom arbeid med vergemålsloven og regelverket for tvang i helse- og omsorgssektoren.²¹ Arbeidet med endringer på disse feltene pågår – og etter det vi er kjent med er det et vesentlig mål for regjeringen å styrke individets autonomi og vern mot diskriminering – i tråd med de generelle prinsippene i CRPD.

En inkorporering av CRPD kan etter vårt syn gjøres på to måter. Det ene alternativet er å inkorporere konvensjonen i menneskerettighetsloven, slik som er gjort med blant annet kvinnediskrimineringskonvensjonen. Det andre alternativet er inkorporasjon i likestillings- og diskrimineringsloven, på samme måte som rasediskrimineringskonvensjonen.

Vi stiller oss til disposisjon for videre dialog og diskusjon om inkorporering av CRPD dersom det er ønskelig.

Med vennlig hilsen

Adele Matheson Mestad
Direktør NIM

Hanne Bjurstrøm
Likestillings- og diskrimineringsombud

²¹ Se blant annet [NOU 2019: 14 Tvangsbegrensningsloven – Forslag til felles regler om tvang og inngrep uten samtykke i helse- og omsorgstjenesten](#) og flere endringer i vergemålsloven og vergemålsforskriften om blant annet [personer uten samtykkekompetanse særskilt forvaltning av midler, klage- og begjæringsrett i saker om vergen mv.](#) og om [godtgjøring til verger mv.](#), der det også foreslås endring i lovens terminologi. NIM og LDO har avgitt høringsuttalelser til både NOUen og endringene i vergemålslovgivningen. Disse er tilgjengelige gjennom de samme lenkene.