

Kultur- og likestillingsdepartementet

Deres referanse: 24/503

Vår referanse: 2024/99

Dato: 21.05.2024

Publikasjonsnr.: NIM-H-2024-022

HØRINGSUTTALELSE

Utredning om inkorporering av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i norsk lov

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til høringsbrev fra Kultur- og likestillingsdepartementet av 5. mars 2024 angående utredning om inkorporering av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i norsk lov.

I vårt hørings svar redegjør vi først for våre sentrale betraktninger om utredningen, før vi går inn på utvalgets vurderinger om signaleffekten av inkorporering. Videre kommenterer vi utvalgets vurderinger av de rettslige konsekvensene av inkorporering. Som del av dette, gjør vi en vurdering av mindretallets helhetlige dissens. Videre går vi inn på de fire områdene i høringsbrevet der departementet særlig ber om innspill, før vi kommenterer utvalgets vurderinger knyttet til økonomiske og administrative konsekvenser av inkorporering. Til slutt gir vi noen avsluttende merknader.

1. Innledning og sentrale betraktninger

Ekspertutvalget har levert en delt innstilling, hvor utvalgsleder Indreberg og utvalgsmedlem Mujezinovic Larsen utgjør flertallet og utvalgsmedlem Fagernæs utgjør mindretallet.

Utvalgets flertall konkluderer overordnet med at de rettslige konsekvensene av å inkorporere CRPD vil bli begrensede, også ved inkorporering med forrang i menneskerettsloven. Flertallet peker på at inkorporering i hovedsak ikke vil bety lovfesting av nye rettigheter eller plikter. I tillegg pekes det på at mange deler av konvensjonen ikke har selvkraft, og at konvensjonen allerede har gjennomslagskraft i norsk rett gjennom Grunnloven § 92 og presumsjonsprinsippet. Flertallet anbefaler derfor at konvensjonen inkorporeres i menneskerettsloven. Flertallets hovedbegrunnelse for inkorporering i menneskerettsloven er signalverdien dette vil gi om konvensjonens politiske og rettslige status og at det vil bidra til likebehandling av FNs kjernekonvensjoner i norsk rett.

Utvalgets mindretall er uenig i at inkorporering av CRPD vil få begrensede konsekvenser. Mindretallet mener at en inkorporering vil skape større rettslig usikkerhet om rekkevidden av rettigheter og statens plikter, og at gjennomslagskraften overfor motstridende rettskilder blir større hvis konvensjonen gjøres til en del av norsk lov. På bakgrunn av dette mener mindretallet at konvensjonen ikke bør inkorporeres, subsidiært at konvensjonen inkorporeres i likestillings- og diskrimineringsloven med en direkte henvisning til Norges tolkningserklæringer.

NIM deler flertallets overordnede vurderinger og hovedkonklusjon om at de rettslige konsekvensene av å inkorporere CRPD vil bli begrensede, blant annet fordi konvensjonen ikke tar sikte på å etablere nye rettigheter, men i stedet sørge for at allerede etablerte rettigheter virkeliggjøres.¹ NIM støtter derfor flertallets anbefaling om at CRPD bør inkorporeres i menneskerettsloven. På flere områder bygger utvalget på NIMs vurderinger og tidligere rapporter.²

Mindretallets innsigelser bidrar til at utredningen samlet sett gir et grundig og balansert bilde av de rettslige problemstillingene omkring inkorporering. Mindretallets motforestillinger har også vært fremmet ved diskusjoner om inkorporering av andre konvensjoner tidligere, og de har vært hyppig diskutert i forvaltningen, sivilsamfunn og academia. Disse innsigelsene er grundig vurdert av flertallet, som også har gjort en utførlig rettslig gjennomgang av problemstillingene som inkorporering av CRPD reiser. NIM er bekymret for at disse vurderingene ikke alltid blir imøtegått med rettslig argumentasjon når det fremmes motforestillinger mot inkorporering. Inkorporeringsspørsmålet bør ikke vurderes ut fra antakelser om mulige konsekvenser dette kan få, men konkrete rettslige analyser. Utvalgets utredning utgjør et slikt kunnskapsgrunnlag. Etter NIMs syn bør departementets behandling bygge på det rettslige grunnlaget som ekspertutvalget har lagt frem.

NIMs mest sentrale vurderinger kan oppsummeres til det følgende:

- Etter NIMs syn bygger flertallets gjennomgang samlet sett på grundige menneskerettslige vurderinger. NIM slutter seg til hovedkonklusjonen om at de rettslige konsekvensene av å inkorporere CRPD i menneskerettsloven vil bli begrensede, basert på den brede analysen som flertallet har gjort.
- Det er etter NIMs vurdering prinsipielt uheldig at CRPD er den eneste av FNs diskrimineringskonvensjoner som ikke er inkorporert i norsk rett. Utgangspunktet bør være, som flertallet fremhever, at det skal sterke grunner til

¹ Se under for nærmere begrunnelse for denne konklusjonen, særlig pkt. 3.

² Se blant annet NIMs rapporter «Inkorporering av CRPD i norsk rett: Særlig om CRPD artikkel 12 og 14» (2022), «Kommuner og menneskerettigheter» (2022) og «Funksjonshemmedes ytringsfrihet – åtte utfordringer» (2022).

for å forskjellsbehandle det konvensjonsvernet funksjonshemmede har i forhold til andre grupper. Slike grunner har utvalget ikke funnet å foreligge. NIM slutter seg til denne vurderingen.

- Flertallet legger til grunn at hovedargumentet for å inkorporere konvensjonen i menneskerettsloven er den signalverdien dette vil sende om konvensjonens politiske og rettslige status. NIM er enig i at det sentrale er at inkorporering kan bidra til å øke bevisstheten om konvensjonen i offentlige organer og dermed styrke dens gjennomføring i praksis, ved at konvensjonen i større grad hensyntas i både forvaltningspraksis og i framtidig lovgivningsarbeid.
- Mindretallets bekymringer for at inkorporering av konvensjonen kan bidra til rettsliggjøring,³ må slik flertallet legger til grunn, vurderes ut ifra konkrete empiriske og rettslige analyser. I den forbindelse vil NIM særlig fremheve at rettspraksis etter inkorporering av andre konvensjoner i menneskerettsloven har vist at dette ikke har ført til mange saker hvor domstolene «overprøver» politiske prioriteringer. Utredningen gir ikke grunnlag for å tro at situasjonen vil være annerledes for CRPD.
- Etter NIMs vurdering inneholder dissensen konklusjoner om tolkningen av konvensjonens ordlyd, betydningen av CRPD-komiteens tolkningsstil og konvensjonens handlingsplikter som ikke underbygges tilstrekkelig empirisk og rettslig.
- At CRPD-komiteens tolkninger tidvis går lengre enn det en alminnelig folkerettslig fortolkning tilsier, er etter NIMs syn ikke et avgjørende moment for å ikke inkorporere konvensjonen. Komiteens uttalelser er ikke rettslig bindende. Myndighetene har et rom til å tilkjenne sine rettslige syn på konvensjonens rekkevidde, også der de avviker fra komiteens syn. Videre vil domstolene også etter inkorporering i menneskerettsloven etter all sannsynlighet fortsette å legge stor vekt på lovgivers vilje der det foreligger vurderinger av forholdet til konvensjonen og hvordan den skal forstås. Det er liten grunn til å anta at domstolene etter inkorporering vil legge komiteens uttalelser ukritisk til grunn.
- NIM deler flertallets rettslige vurderinger om at behovet for lovendringer i forbindelse med en inkorporering er begrenset. Utvalgets gjennomgang viser at det eksisterer svært få tilfeller av motstrid mellom CRPD og norsk lov, og at de økonomiske konsekvensene av de nødvendige endringene er begrensede.
- NIM er enig med flertallet i at inkorporering av CRPD vil innebære begrensede rettslige konsekvenser også for kommunene.

³ Begrepet «rettsliggjøring» er definert som følger: «Rettsliggjøring innebærer at rettsorganene får økende betydning på bekostning av folkevalgt myndighet, og at skillet mellom lovgivning og lovanvendelse blir visket ut.» NOU 2003: 19, kap. 6.

- NIM deler videre flertallets vurdering av at forståelsen av CRPD som er uttrykt gjennom de norske tolkningserklæringene, bygger på en forsvarlig tolkning av konvensjonen. Erklæringene er et tydelig uttrykk for lovgivers vilje som det er all grunn til å tro at domstolene vil vektlegge også etter inkorporering.
- Etter NIMs syn er det verken nødvendig eller ønskelig med en direkte henvisning til tolkningserklæringene i inkorporeringsloven. En slik henvisning vil imidlertid bare binde domstolene til den tolkningen de allerede legger til grunn, og vil derfor uansett ikke ha stor praktisk eller rettslig betydning.

2. Signaleffekten av inkorporering

Flertallet trekker frem at den største betydningen av inkorporering av CRPD i menneskerettsloven, er signaleffekten dette vil sende om konvensjonens politiske og rettslige status. NIM er enig i denne vurderingen. Dette poenget har NIM fremmet overfor myndighetene over tid, blant annet i et brev datert 2. mars 2021 fra NIM og LDO til kultur- og likestillingsministeren og justis- og beredskapsministeren.⁴ I brevet fremheves det blant annet at inkorporering kan bidra å gjøre CRPD mer tilgjengelig enn den er i dag, og øke bevisstheten om konvensjonen i offentlige organer. På den måten er inkorporering egnet til å styrke konvensjonens gjennomføring i praksis, ved at CRPD i større grad hensyntas i både forvaltningspraksis og framtidig lovgivningsarbeid. Inkorporering er derfor i seg selv et virkemiddel for å styrke realiseringen av CRPD nasjonalt.

Dette er også langt på vei erfaringene etter inkorporering av andre konvensjoner. For eksempel har inkorporering av Barnekonvensjonen i menneskerettsloven bidratt til at konvensjonen har blitt mer kjent i forvaltningen, og at barnerettslige vurderinger i større grad trekkes inn i forvaltningspraksis og ved utforming av lovgivning som angår barn. Samlet sett har dette bidratt til styrket realisering av konvensjonen både på kommunalt og statlig nivå.⁵ Det er all grunn til å tro at tilsvarende vil være erfaringene ved inkorporering av CRPD.

NIM mener det er prinsipielt uheldig at CRPD er den eneste av FNs diskrimineringskonvensjoner som ikke er inkorporert i norsk rett. Utgangspunktet bør være at det skal sterke grunner til for å forskjellsbehandle det konvensjonsvernet funksjonshemmede har i forhold til andre grupper. Slike grunner har flertallet ikke funnet at foreligger. NIM slutter seg til denne vurderingen.

⁴ Brevet er tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2021/03/Felles-brev-fra-NIM-og-LDO-om-inkorporering-av-CRPD-mars-2021.pdf>

⁵ Vi viser for øvrig til Barneombudets høringssvar.

3. Rettslige konsekvenser av inkorporering

Som nevnt deler NIM flertallets konklusjon om at de rettslige konsekvensene av inkorporering vil bli begrensede, også ved inkorporering i menneskerettsloven. NIM mener det er viktig å skille mellom de rettslige konsekvensene av *inkorporering* og *ratifisering*. CRPD er ratifisert av Norge uten reservasjoner, og er derfor allerede i dag fullt ut folkerettslig bindende for norske myndigheter. Eksisterende rettslige regler og prinsipper gir allerede konvensjonen gjennomføringskraft i norsk rett. Etter Grunnloven § 92 er statens myndigheter forpliktet til å respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i Grunnloven og internasjonale traktater som er bindende for Norge. Videre innebærer det såkalte presumsjonsprinsippet at domstolene så langt det er mulig skal tolke norsk rett i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser. Disse reglene gjelder også for CRPD, uavhengig av en eventuell inkorporering av konvensjonen.

Forskjellen mellom inkorporering i menneskerettsloven og likestillings- og diskrimineringsloven, er at inkorporering i førstnevnte vil gi konvensjonen forrang ved motstrid med norsk lov, jf. menneskerettsloven § 3. I likhet med utvalgets flertall, mener NIM at konsekvensene av forrangsbestemmelsen må avdramatiseres. Utvalgets gjennomgang i den 300 sider lange del II viser at det eksisterer få tilfeller av direkte motstrid mellom CRPD og norsk lov. De fleste mulige motstridstilfeller vil kunne løses gjennom fortolkning og ved bruk av presumsjonsprinsippet.

Utvalget skriver grundig om konvensjonsbestemmelers «selvkraft» (på engelsk «self-executing»). Også for inkorporerte konvensjoner med forrang vil spørsmålet om den enkelte konvensjonsbestemmelse kan gi direkte virkning måtte vurderes konkret.

Det er grunn til å anta at «målsettingsforpliktelsene»⁶ i konvensjonen i stor grad mangler selvkraft, noe som innebærer at forrangsbestemmelsen ikke kommer til anvendelse. De konvensjonsbestemmelsene som har selvkraft, har i stor grad allerede forrang gjennom andre inkorporerte konvensjoner og Grunnloven. Videre vil domstolene også etter inkorporering i menneskerettsloven etter all sannsynlighet fortsette å legge stor vekt på lovgivers vilje der det foreligger vurderinger av forholdet til konvensjonen og hvordan konvensjonen skal forstås.

⁶ Se Menneskerettighetslovutvalget om «målsettingsbestemmelser» og selvkraft, NOU 1993: 18, pkt. 8.6.3.

3.1 Særlig om mindretallets oppfatning

Mindretallet uttrykker i sin dissens bekymring for at inkorporering av CRPD, særlig i menneskerettsloven, vil bidra til økt rettslig usikkerhet og økt gjennomslagskraft overfor motstridende rettskilder.

En gjennomgående bekymring i mindretallets dissens er at inkorporering av CRPD vil kunne bidra til at maktbalansen mellom folkevalgte myndigheter og domstolene forskyves ved at politiske spørsmål gjøres om til juss. Dette er en forståelig bekymring, all den tid det å ta en konvensjon inn i norsk lov med forrang styrker konvensjonens rettslige posisjon sett i forhold til ordinær lovgivning. Særlig bekymringsfullt er det dersom domstolene overtar demokratiske vurderinger som de politiske myndighetene er mer egnet til å ta, for eksempel knyttet til ressursfordeling, prioriteringer og valg av virkemidler.

Etter NIMs vurdering er dette en innsigelse som bør analyseres både empirisk og juridisk. Flertallet har gjort en svært grundig juridisk analyse, særlig i utredningens del II hvor det vurderes hvilke forpliktelser som ligger i konvensjonen og i hvilken grad de ivaretas i norsk rett. Det empiriske spørsmålet kan belyses ved å se på erfaringene i etterkant av inkorporering av andre konvensjoner i menneskerettsloven. Også i forkant av inkorporering av Barnekonvensjonen (BK), Kvinnediskrimineringskonvensjonen (KDK) og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), ble det uttrykt tilsvarende bekymringer om rettsliggjøring. Det er på denne bakgrunn relevant å analysere hvilke rettslige konsekvenser inkorporering i menneskerettsloven har hatt for disse konvensjonene.⁷

NIM har derfor gjort en gjennomgang av norsk rettspraksis i etterkant av inkorporeringen av disse konvensjonene, for å se i hvilken grad forrangsbestemmelsen har spilt inn i domstolenes vurderinger. Gjennomgangen viser at disse konvensjonene har blitt påberopt i begrenset grad, og har i liten grad fått gjennomslag i de tilfellene de har blitt påberopt. Der konvensjonene har blitt anvendt av domstolene er de i stor grad brukt som tolkningsmomenter heller enn selvstendige rettsgrunnlag. Vi har ikke kommet over saker om disse konvensjonene der spørsmålet om konvensjonenes status som norsk lov eller forrangsbestemmelsen har vært avgjørende for resultatet. Vi har også gjennomgått hvordan CRPD har blitt anvendt i domstolene frem til nå. Også her er konklusjonene de

⁷ Disse er utvalgt fordi de alle er konvensjoner med en rekke ulike målsettingsforpliktelser, som særlig mindretallets bekymringer knyttet til rettsliggjøring dreier seg om. Rettspraksis fra disse konvensjonene har derfor størst grad av overføringsverdi til CRPD.

samme. Det er ingen klare holdepunkter for at inkorporering av konvensjonen vil endre dette bildet.

NIMs gjennomgang viser at inkorporering med forrang av andre konvensjoner som inneholder det som kan kalles målsettingsforpliktelser, ikke har ført til mange saker hvor politiske prioriteringer «overprøves» av domstolene. Også ved inkorporering av CRPD med forrang er det grunn til å tro at domstolene vil vise tilbakeholdenhet med å fravike lovgivers menneskerettslige vurderinger eller sette til side norsk lovgivning. Dette legges også til grunn av utvalgsleder, som selv er dommer i Høyesterett. Dersom det foreligger tvil om forståelsen av konvensjonen, slik mindretallet er bekymret for på flere områder, vil domstolene kunne trekke inn verdiprioriteringer som ligger til grunn for norsk lovgivning og rettsoppfatning.⁸

Vi viser for øvrig til utredningens del I kap. 6, med gjennomgang av konvensjonens stilling i andre lands rett. Gjennomgangen viser at det ikke i noen av statene er identifisert tilfeller hvor nasjonal rett er blitt satt til side på grunn av motstrid med CRPD. Dette gjelder også for landene som er inkorporert med forrang.

Tilsvarende bekymringer knyttet til rettsliggjøring ble tilbakevist av departementet ved inkorporering av alle de tre overnevnte konvensjonene i menneskerettsloven.⁹ Gjennomgangen av rettspraksis viser at departementets daværende vurderinger var treffende. Det er ingen grunn til å anta at situasjonen vil være annerledes ved inkorporering av CRPD.

Mindretallets bekymring for at inkorporering av CRPD vil bidra til rettsliggjøring av områdene som dekkes av konvensjonen er etter NIMs vurdering i liten grad underbygget empirisk, men bygger langt på vei på et prinsipielt syn om at Norge allerede har gått for langt med å inkorporere menneskerettskonvensjoner med forrang.¹⁰ Dette er selvfølgelig et legitimt rettspolitisk standpunkt. Ettersom det ikke er første gang disse diskusjonene oppstår, bør de imidlertid ta utgangspunkt i erfaringene fra inkorporering av andre konvensjoner i menneskerettsloven. NIM kan ikke se at mindretallet har gjort en slik empirisk gjennomgang.

Mindretallets argumentasjon mot å inkorporere CRPD er tredelt. Vi går her inn på de respektive begrunnelsene som trekkes frem i dissensen.

⁸ Se utredningens del I, pkt. 7.2.

⁹ For en nærmere gjennomgang av bekymringene som ble fremsett i forbindelse med inkorporering av BK, KDK og ØSK og departementets vurderinger av dem, se NIMs rapport «Inkorporering av CRPD i norsk rett: Særlig om CRPD artikkel 12 og 14» (2022), kap. 7.

¹⁰ Dette uttrykkes bl.a. av mindretallet i utredningens del I, s. 168.

3.1.1 Konvensjonens ordlyd og karakter

En av mindretallets bekymringer er knyttet til konvensjonens ordlyd og karakter. I dissensen vises det blant annet til at mange av konvensjonens bestemmelser er formulert i absolutte vendinger, og at det dermed er uklart i hvilken grad konvensjonens rettigheter kan begrenses.

Det stemmer at begrensingsbestemmelser ikke er tatt inn i konvensjonens ordlyd, slik det for eksempel er gjort med flere rettigheter i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP). Dette må ses i lys av at CRPD er en *ikke-diskrimineringskonvensjon*, som skal sikre at funksjonshemmede på lik linje med alle andre har tilgang til menneskerettighetene nettopp slik de er nedfelt i andre menneskerettighetskonvensjoner.¹¹ Derfor må CRPD leses sammen med disse konvensjonene. For eksempel kan funksjonshemmedes ytringsfrihet begrenses på samme måte som alle andres, men forbudet mot diskriminering av funksjonshemmede i utøvelse av ytringsfriheten kan ikke begrenses. Det er dermed adgang til å gjøre begrensninger i flere av rettighetene som følger av konvensjonen, såfremt inngrepet har hjemmel i lov, ivaretar et legitimt formål og er forholdsmessig.¹² Etter NIMs vurdering er dette rettslig avklart.¹³

Mindretallet viser særlig til at flere av de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene i konvensjonen fremstår uten begrensninger, og at det dermed er rettslig usikkerhet om hvor langt bestemmelsene strekker seg. Dette er en innvending som ofte gis mot slike rettigheter, uten at dette er nærmere rettslig eller empirisk begrunnet. Som det også vises til i dissensen, innebærer CRPD artikkel 4 nr. 2 en forpliktelse til gradvis realisering av konvensjonens økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter «så langt det er mulig» og «med de ressurser som er til rådighet». Dette er det samme som gjelder for ØSK, som er inkorporert i menneskerettsloven med forrang. Statene gis en stor grad av skjønn i akkurat hvordan denne type rettigheter gjennomføres nasjonalt. Dette vil ikke endres av inkorporering.

Mindretallet mener det er uklart om et rikt land som Norge kan gis stor skjønnsmargin etter CRPD artikkel 4 nr. 2.¹⁴ Senere skriver mindretallet at det er grunn til å stille spørsmål ved om denne bestemmelsen i det hele tatt gjelder i et

¹¹ Dette fremgår av konvensjonens formålsbestemmelse (artikkel 1) og fortale.

¹² Tilsvarende gjelder også for FNs øvrige ikke-diskrimineringskonvensjoner (FNs kvinnekonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon), som begge mangler begrensingsbestemmelser i ordlyden. Se NIMs *Veileder for menneskerettslige utredninger* (2023), kap. 3.

¹³ Vi viser for øvrig til flertallets gjennomgang av dette i utredningens del I, pkt. 7.3.1.

¹⁴ Se utredningens del I, s. 160.

ressurssterkt land som Norge.¹⁵ NIM mener dette spørsmålet bygger på en feilaktig forståelse av konvensjonens rekkevidde. Artikkel 4 nr. 2 gjelder fullt ut for alle konvensjonsparter, også for rike land. Selv om skjønnsmarginen kan være mindre på enkelte punkter for ressurssterke land, gir bestemmelsen også disse landene et betydelig handlingsrom i hvilke tiltak som iverksettes. Denne typen rettigheter er først og fremst å forstå som rettigheter som skal ivaretas over et visst *minimumsnivå* som i all hovedsak ligger langt under situasjonen i en velferdsstat som Norge.¹⁶ Den konkrete gjennomføringen av bestemmelsene vil derfor i stor grad bero på politiske vurderinger og prioriteringer.

Mindretallet mener at det skaper rettslig usikkerhet at CRPD inneholder dels bestemmelser som gir rettigheter direkte til individene, men også dels bestemmelser som pålegger statene plikter til å «bekrefte, erkjenne, sikre eller anerkjenne at noen har en rett».¹⁷ Mindretallet sier at det ikke er klart hvordan konvensjonens bruk av slike ulike formuleringer påvirker innholdet i statens forpliktelser. Til dette sier flertallet at det må bero på en «konkret tolkning av den enkelte bestemmelse om den innebærer en plikt til umiddelbar eller gradvis oppfyllelse, og hva statens handleplikt nærmere innebærer.»¹⁸

NIM er enig i flertallets forståelse av at statens handleplikt må utledes konkret, og legger til at spørsmålet om hvorvidt en konvensjonsbestemmelse anses å ha *selvkraft* også får betydning for den praktiske rekkevidden av en forrangsbestemmelse. Forpliktelsene etter CRPD til å anerkjenne og erkjenne rettigheter gjelder naturligvis fullt ut for staten, men det betyr ikke nødvendigvis at bestemmelsen kan påberopes direkte som følge av en inkorporering med en forrangsbestemmelse.

3.1.2 CRPD-komiteens tolkning av konvensjonen

Mindretallet uttrykker også bekymring for CRPD-komiteens tolkningsstil og rettskildebruk, blant annet når det gjelder konvensjonens artikkel 12 og 14. NIM deler langt på vei mindretallets vurdering, som deles av flertallet, av at komiteen på mange områder har en vidtgående tolkning av konvensjonen som strekker seg lengre enn det konvensjonens ordlyd tilsier.¹⁹ Dette kan skape et inntrykk av det eksisterer rettslig uklarhet om rekkevidden av konvensjonens forpliktelser.

¹⁵ Se utredningens del I, s. 165.

¹⁶ Dette er blant annet påpekt ved inkorporering av ØSK i menneskerettsloven. Se Ot.prp.nr. 3 (1998-1999) Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), kapittel 12.

¹⁷ Se utredningens del I, s. 160.

¹⁸ Se utredningens del I, s. 64.

¹⁹ Se bl.a. NIMs rapport «Inkorporering av CRPD i norsk rett: Særlig om CRPD artikkel 12 og 14» (2022).

NIM deler imidlertid ikke mindretallets vurderinger knyttet til hvilken betydning komiteens tolkningsstil vil ha for norsk rett ved en eventuell inkorporering.²⁰ Verken generelle kommentarer, konkluderende merknader eller avgjørelser i individklagesaker fra FNs overvåkingsorganer er *folkerettslig* bindende for statspartene. De er ikke nevnt som folkerettslige kilder etter Wienkonvensjonen om traktatretten (art. 31-33) eller ICJ-statuttene (art. 38).

Høyesterett har i flere saker tatt stilling til betydningen *i norsk rett* av generelle kommentarer fra FNs overvåkingsorganer.²¹ Høyesterett har lagt til grunn at den rettskildemessige vekten av generelle kommentarer blant annet beror på om uttalelsen gir uttrykk for *tolkning av konvensjonens rettslige innhold* eller om den er ment som *anbefaling om optimal praksis* på konvensjonens område. Der det er snakk om sistnevnte, er rettskildeværdien mindre. Det må i den forbindelse vurderes hvor godt den aktuelle uttalelsen kan forankres i konvensjonsteksten.

Komiteenes konkluderende merknader til medlemsstatene i forbindelse med rapportering uttrykkes i form av *anbefalinger* og er delvis et uttrykk for hvilke tiltak som kan sikre mer optimal ivaretagelse av konvensjonen. Disse har derfor lavere vekt som rettskilde enn generelle kommentarer. Individklageprotokollen under CRPD er ikke ratifisert av norske myndigheter, og avgjørelser i individklagesaker vil dermed heller ikke ha stor betydning for Norge.

CRPD-komiteens tolkningsstil og metodebruk er ikke alltid forankret i folkerettens kilde- og metodelære. Komiteens generelle kommentarer vil derfor ha varierende vekt som rettskilde. Dette gjelder etter NIMs syn blant annet komiteens tolkning av innholdet i artikkel 12 og 14.²² Dette svekker etter vårt syn komiteens uttalelser om disse bestemmelsene.

Etter NIMs syn tillegges utvalgets mindretall betydningen av CRPD-komiteens uttalelser om tolkningen av konvensjonen mer vekt enn det er dekning for, samtidig som det øvrige rettskildet bildet vektlegges for lite. Innholdet i CRPD vil måtte fastlegges gjennom en alminnelig folkerettslig fortolkning av konvensjonen i henhold til reglene i Wienkonvensjonen om traktatrett. Artikkel 31 (1) foreskriver at en traktat skal tolkes i *god tro*, i samsvar med den *alminnelige betydningen* ordlyden har, sett i sin *sammenheng*, og i lys av traktatens *gjenstand og formål*. Andre tolkningsfaktorer som kan tas i betraktning er *påfølgende avtaler eller praksis*

²⁰ Vi viser til flertallets vurderinger i utredningens del I, pkt. 7.4.4.

²¹ Se flertallets gjennomgang av rettspraksis på dette området i del I, pkt. 7.4.4.

²² For mer om dette, se pkt. 4 under.

mellom partene til traktaten om tolkningen av den. Forarbeider er i utgangspunktet ikke avgjørende for tolkningen av en traktat.²³

Uttalelser fra overvåkningsorganer er ikke nevnt i Wienkonvensjonen, men kan inngå i konvensjonens *sammenheng*. Vekten av uttalelser fra et overvåkningsorgan om tolkning av en traktat, avhenger av hva traktaten selv bestemmer om dette.²⁴

Generelle kommentarer fra CRPD-komiteen vil med andre ord ikke være den viktigste tolkningsfaktoren ved tolkningen av konvensjonen. Norske domstoler skal gjøre en selvstendig tolkning av konvensjonen basert på folkerettslig metode. Dersom en helhetlig vurdering av rettskildene leder til et annet resultat enn det CRPD-komiteen kommer til, må domstolen bygge på dette. Det er derfor liten grunn til å anta at domstolene etter inkorporering vil legge komiteens uttalelser ukritisk til grunn.

3.1.3 Konvensjonens handlingsplikter

Mindretallet mener også at mange av bestemmelsene i CRPD i større grad enn andre inkorporerte konvensjoner pålegger langtrekkende positive forpliktelser som vil kunne ha stor betydning for de politiske myndighetenes handlingsrom i ressursfordelingsspørsmål. Mindretallet uttrykker særlig bekymring for konsekvensene inkorporering kan ha for kommunenes økonomi og myndighetenes muligheter for prioritering mellom ulike viktige politiske formål.

Heller ikke på dette området synes mindretallets bekymringer å være tilstrekkelig empirisk eller rettslig begrunnet. Mange av handlingspliktene mindretallet er bekymret for, er knyttet til økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Vi viser her til vår gjennomgang i pkt. 3.1.1 over. Som allerede nevnt, legger CRPD opp til en gradvis realisering av konvensjonens økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter over tid, jf. CRPD art. 4 nr. 2. Statenes skjønnsmargin i realiseringen av denne typen rettigheter er vid, og vil ikke skjerpes eller endres av inkorporering av CRPD i norsk rett. Som flertallet også viser til, mangler også en rekke av forpliktelsene etter konvensjonen selvkraft, og vil derfor ikke kunne anvendes direkte som selvstendige rettsgrunnlag av domstolene og forvaltningsorganer. Dette vil begrense de rettslige konsekvensene av å inkorporere disse konvensjonsbestemmelsene.

Som nevnt over finnes det mange konvensjonsbestemmelser som kan kalles vage eller bygger på verdiprioriteringer (målsettingsforpliktelser), som allerede i dag er

²³ Wienkonvensjonen om traktatretten art. 32.

²⁴ FNs folkerettskomisjon (ILC) har avgitt en uttalelse (ILC, Draft conclusions on subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties, 2018) hvor det heter at: "The relevance of a pronouncement of an expert treaty body for the interpretation of a treaty is subject to the applicable rules of the treaty".

inkorporert i norsk rett med forrang. Blant annet inneholder ØSK en rekke handlingsplikter som det kan være vanskelig å stadfeste akkurat hvor langt strekker seg. Dette har ikke budt på nevneverdige problemer i praksis i domstolene. Det er ingen klare holdepunkter for at dette skulle være annerledes for CRPD.²⁵

Mindretallet uttrykker særlig bekymring knyttet til inkorporering av to konvensjonsbestemmelser: Artikkel 19 om selvstendig liv og artikkel 9 om tilgjengelighet. Det overnevnte generelle poenget om myndighetenes handlingsrom må legges til grunn også for disse bestemmelsene. Store deler av mindretallets bekymringer vedrørende de aktuelle bestemmelsene knyttes til CRPD-komiteens tolkning av konvensjonen. Som nevnt i pkt. 3.1.2 over, inngår komiteens uttalelser imidlertid ikke som en tung rettskilde i en folkerettslig tolkning av konvensjonen. Etter norsk rett vil den rettskildemessige vekten av komiteens syn avhenge blant annet av om uttalelsen gir uttrykk for tolkning av konvensjonen eller om den er ment som anbefaling om optimal praksis. De av komiteens uttalelser som mindretallet henviser til, faller etter NIMs vurdering i sistnevnte kategori.

Når det gjelder artikkel 19, uttrykker mindretallet skepsis til at konvensjonens forpliktelser til å gi støttetjenester er forpliktelser som kan gjennomføres progressivt og hvor staten har en viss skjønnsmargin. Denne skepsisen fremstår etter NIMs vurdering ikke tilstrekkelig begrunnet. Det fremstår som klart fra bestemmelsens karakter og ordlyd («recognize» og «take effective and appropriate measures») at artikkel 19 i hovedsak inneholder økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter som kan realiseres progressivt og at statene har et handlingsrom i akkurat hvilke tiltak som iverksettes. Ressurshensyn vil være et relevant moment i dette, jf. artikkel 4 nr. 2. Etter NIMs syn er også dagens regelverk knyttet til brukerstyrt personlig assistanse (BPA) innenfor det handlingsrommet artikkel 19 åpner for.²⁶ NIM viser for øvrig til flertallets gjennomgang i del I pkt. 12.6.7 og del II pkt. 19.6 og 19.7.

Hva angår artikkel 9 uttrykker mindretallet tvil ved flertallets konklusjon om at plikten til universell utforming og tilrettelegging kan begrenses ut fra konkrete forholdsmessighetsvurderinger. Mindretallet antar derfor at konvensjonen gir et betydelig mer begrenset handlingsrom for myndighetene enn det som følger av norsk lov. NIM viser her til flertallets gjennomgang i del I pkt. 12.6.2 og del II pkt. 9.6.3. I likhet med flertallets konklusjon, er det etter NIMs vurdering anledning til å gjøre forholdsmessighetsvurderinger i gjennomføringen av artikkel 9. Igjen tilsier

²⁵ For mer om dette, se pkt. 3.1 over.

²⁶ Se for øvrig NIMs høringssvar til NOU 2021:11 «Selvstyrt er velstyrt», som blant annet inneholder en gjennomgang av det menneskerettslige rammeverket knyttet til personlig assistanse: <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2022/07/NIM-H-2022-018.pdf>.

bestemmelsens karakter og ordlyd («take appropriate measures») at forpliktelsene kan realiseres progressivt og at statene har en skjønnsmargin i realiseringen. Artikkel 9 er heller ikke formulert som en absolutt rettighet, slik det er gjort i for eksempel i torturforbudet i artikkel 15 nr. 1. NIM er enig med flertallet i at norske lovbestemmelser knyttet til tilgjengelighet og tilrettelegging tilfredsstillende de kravene som stilles i CRPD.

4. Norges tolkningserklæringer til CRPD

I høringsbrevet bes det om innspill til utvalgets drøfting i del I pkt. 7.5 knyttet til hvordan inkorporering av CRPD vil kunne påvirke rettskildebildet innenfor områdene som dekkes av de to norske tolkningserklæringene om konvensjonens artikkel 12, samt om artikkel 14 og 25.

Tolkingserklæringene ble avgitt i forbindelse med at Norge ratifiserte CRPD, og spesifiserer det norske synet på hvordan de nevnte bestemmelsene skal forstås.

Tolkingserklæringene er *ikke* reservasjoner eller forbehold til konvensjonen. En reservasjon er i henhold til Wienkonvensjonens artikkel 2 (1) (d) en erklæring avgitt i forbindelse med ratifisering som tar sikte på å *unnta* eller *modifisere* den rettslige virkningen av visse bestemmelser i konvensjonen for vedkommende stat. De norske tolkingserklæringene er avgitt med sikte på å understreke at Norge forstår konvensjonen slik at norsk lov er i *samsvar* med konvensjonen. Dette fremkommer også i Prop. 106 S (2011-2012) om samtykke til ratifikasjon av CRPD.²⁷

Tolkingserklæringene har altså ingen virkning for Norges *folkerettslige* forpliktelser etter CRPD.²⁸ Menneskerettslovens § 2 sier at de inkorporerte konvensjonene «skal gjelde som norsk lov i den utstrekning de er bindende for Norge.» Denne ordlyden henspeiler på *reservasjoner*, som begrenser konvensjonens virkeområde for vedkommende stat.²⁹ Tolkingserklæringene har først og fremst betydning for hvordan konvensjonen anvendes i *norsk rett*.

NIM deler utvalgets vurdering av at forståelsen av CRPD som er uttrykt gjennom de norske tolkingserklæringene bygger på en forsvarlig tolkning av konvensjonen. Vi viser her til vår rapport «Inkorporering av CRPD i norsk rett» fra 2022. Rapporten drøfter spørsmålet om mulig motstrid mellom CRPD og norsk rett med utgangspunkt i en folkerettslig tolkning av bestemmelsene som erklæringene

²⁷ Se Prop. 106 S (2011–2012), s. 15 og 17.

²⁸ Erklæringene, sett sammen med lignende erklæringer fra andre stater, kan likevel ha en viss betydning for den folkerettslige tolkningen av bestemmelsene i den forstand at de er uttrykk for statspraksis.

²⁹ For eksempel har Norge tatt flere reservasjoner til SP. Dette betyr at SP bare er omfattet av menneskerettsloven i den grad det ikke er tatt reservasjoner. Tolkingserklæringer vil ikke ha tilsvarende virkning.

gjelder. Basert på tolkningsreglene i Wienkonvensjonen, er NIMs konklusjon at CRPD *ikke* inneholder absolutte forbud mot hverken tvungen helsehjelp eller begrensninger i rettslig handleevne. Etter NIMs vurdering foreligger det dermed ikke motstrid mellom reglene om rettslig handleevne i artikkel 12 og norsk rett. Det samme er etter NIMs syn tilfellet når det gjelder artikkel 14 om frihet og sikkerhet. Begrensninger på begge områdene må imidlertid være underlagt strenge vilkår og rettsikkerhetsmekanismer, noe som også reflekteres i forståelsen som fremkommer i tolkningserklæringene.

Betydningen av tolkningserklæringene for norsk rett vil etter NIMs vurdering ikke endres av inkorporering av CRPD. Norske domstoler skal ved behandling av saker som angår CRPDs bestemmelser, gjøre en selvstendig tolkning av konvensjonen. Dette gjelder uavhengig av inkorporeringsstatus. NIM er enig med flertallet i at det er grunn til å tro at domstolene også etter en inkorporering av CRPD vil vise tilbakeholdenhet med å sette til side norske lovbestemmelser som gir en begrenset adgang til fratakelse av rettslig handleevne og tvungen helsehjelp. I saker hvor dette har kommet opp for domstolene, har norske domstoler lagt vekt på lovgivers vilje.³⁰ Domstolene vil dermed etter all sannsynlighet vektlegge tolkningserklæringene ved tolking av konvensjonen, også etter inkorporering av konvensjonen.

Det vil alltid være en viss usikkerhet forbundet med enhver rettslig tolkning. På grunn det ovennevnte, er det likevel vår vurdering at inkorporering av CRPD i menneskerettsloven neppe vil føre til stor rettsusikkerhet på disse områdene. Dette handler også om forholdet til de øvrige konvensjoner som Norge har ratifisert, som heller ikke etablerer noe absolutt forbud mot bruk av tvang og fratakelse av rettslig handleevne, men forutsetter at det skjer innenfor strenger rammer.

4.1 Særlig om mulig henvisning til tolkningserklæringene i inkorporeringsloven

Utvalget vurderer også om det er behov for å presisere i inkorporeringsloven at konvensjonen skal forstås slik det fremgår av tolkningserklæringene. Formålet med en slik eventuell presisering vil ifølge utvalget være å avklare at myndighetene fortsatt legger til grunn forståelsen som følger av tolkningserklæringene og for å unngå usikkerhet om rettstilstanden. Utvalgets flertall anbefaler ikke en slik presisering. Mindretallet foreslår som subsidiær løsning at hvis CRPD inkorporeres, skal det medfølge en henvisning i lovteksten til at konvensjonen gjelder som norsk lov *i den utstrekning den er i samsvar med tolkningserklæringene*.³¹

³⁰ Se f.eks. HR-2016-2591-A avsn. 52 og 58-63 og HR-2016-1286-A avsn. 29-31.

³¹ Utredningen del I, s. 169.

NIM mener det vil være unødvendig å omtale tolkningserklæringene direkte i inkorporeringsloven. Som nevnt over bygger erklæringene etter NIMs vurdering på en forsvarlig tolkning av konvensjonen. Tolkningserklæringene i sin nåværende form er en tydelig uttrykkelse av lovgivers vilje, som det er all grunn til å tro at domstolene vil vektlegge også etter inkorporering. En henvisning til tolkningserklæringene vil bare binde domstolene til den tolkningen de allerede legger til grunn. Domstolenes tolkning av CRPD vil derfor ikke påvirkes av hvorvidt tolkningserklæringene tas inn i lovteksten eller ikke. Etter NIMs syn er det dermed heller ikke behov for å ta inn en henvisning til erklæringene i inkorporeringsloven.

Om man likevel velger en slik løsning, er det viktig at man vurderer i hvilken grad det kan bidra til å undergrave den nåværende betydningen av tolkningserklæringene. Tolkningserklæringene er nettopp et uttrykk for hvordan norske myndigheter tolker konvensjonen, og har vært det siden ratifisering. Ved å ta et slikt forbehold inn i loven, uttrykkes implisitt tvil om norske myndigheter hittil har lagt tolkningserklæringene til grunn.

Det finnes ingen tidligere eksempler fra innarbeiding av andre konvensjoner hvor det er gjort tilsvarende grep i lovgivningen. Norge har tidligere avgitt tolkningserklæringer i tilknytning til tilslutning til andre konvensjoner og deres gjennomføring i norsk rett. Eksempler er FNs konvensjon om ufrivillige forsvinninger og Europarådets utleveringskonvensjon med tilleggsprotokoller. NIM noterer at det ikke ble foreslått å henvise til tolkningserklæringene i de nye lovbestemmelsene som ble innført i tilknytning til ratifikasjonen av disse instrumentene.³² Hvis det vedtas en henvisning til tolkningserklæringene om CRPD i gjennomføringslovgivningen, bør det også vurderes om dette får betydning for tidligere tolkningserklæringer.

NIM mener forståelsen av konvensjonen som uttrykkes gjennom tolkningserklæringene, bør legges til grunn også etter inkorporering av CRPD. Dette bør med fordel presiseres av lovgiver i forbindelse med lovgivningsarbeidet. Dersom det fra lovgivers side er ønskelig å fortsatt presisere at konvensjonen skal tolkes i tråd med tolkningserklæringene, mener NIM det er mest hensiktsmessig at dette uttrykkes i lovens forarbeider. På denne måten vil lovgivers vilje og fortolkning av konvensjonen uttrykkelig understrekes overfor domstolene.

³² Prop. 42 LS (2018-2019), og NOU 2022: 15 Utleverings- og arrestordreloven.

5. Behovet for eventuelle lovendringer

I høringsbrevet bes det også om innspill til helse- og velferdslovgivning som bør avklares i forkant av en eventuell inkorporering av CRPD, jf. utredningens del I kap. 8, 10 og 14.

NIM deler flertallets vurderinger om at behovet for lovendringer i forbindelse med en inkorporering er begrenset. Som flertallets konklusjon tilsier, vil de fleste mulige tilfeller av motstrid kunne løses gjennom fortolkning og anvendelse av eksisterende lovverk i samsvar med konvensjonen. Dette gjelder blant annet innenfor tvungen helsehjelp og vergemål, hvor det har vært knyttet særlig usikkerhet om konsekvensene av inkorporering på norsk lovgivning.³³

NIM mener det i denne sammenhengen må skilles mellom hvilke lovendringer som *må* gjennomføres som følge av at det foreligger tilfeller av motstrid, og hvilke lover som *bør* vurderes for å sikre en enda mer optimal ivaretagelse av konvensjonen. Førstnevnte er viktig at gjennomføres i forkant av en inkorporering, mens sistnevnte kan gjennomføres uavhengig av dette. Dette skillet er etter NIMs vurdering viktig å opprettholde, ettersom det kun er tilfellene av direkte motstrid mellom norsk rett og konvensjonen som nødvendiggjør lovendringer i forkant av en inkorporering. NIM oppfatter at mesteparten av LDOs gjennomgang fra 2023 av norsk rett og praksis i lys av CRPD dreier seg om anbefalinger til lovendringer som kan bidra til mer optimal ivaretagelse av konvensjonen, og derfor kan vurderes også etter inkorporering.³⁴

Siden ratifiseringen har norske myndigheter på flere områder tatt flere viktige steg for å ytterligere bringe norsk rett i samsvar med konvensjonen, for eksempel i vergemålsloven, valgloven og tvangslovgivningen. Utvalgets gjennomgang viser til pågående lovarbeid som vil kunne bidra til det samme.

NIM kjenner ikke til flere tilfeller av direkte motstrid mellom CRPD og norsk lov enn de som utvalget har identifisert. NIM støtter derfor flertallets forslag om at det foretas endringer i passloven og ID-kortloven, og at andre slike bestemmelser vurderes.

Utover dette har NIMs ikke identifisert behov for øvrige lovendringer før inkorporering av konvensjonen.

For ordens skyld nevner vi at utvalget drøfter adgangen til bruk av elektrokonvulsiv terapi (ECT) uten samtykke. Utvalget mener at slik behandling bør lovfestes med vilkår og prosessuelle rettigheter, dersom det forutsettes brukt. Dette løftes

³³ For mer om dette, se pkt. 4 over.

³⁴ Se Likestillings- og diskrimineringsombudet, «Inkorporering av CRPD» (2023).

imidlertid ikke fram av utvalget som en lovendring som er nødvendig før inkorporering. NIM er enig i dette, blant annet fordi tvangslovutvalgets forslag har vært ute på høring og ligger nå til behandling i regjeringen. NIM har tidligere pekt på at det mangler oppdatert kunnskap om effektene av ECT-behandling. Samtidig er denne behandlingsmetoden omstridt og svært inngripende for den enkelte. Med bakgrunn i dette har vi stilt spørsmål ved om ECT uten fritt og informert samtykke er i tråd med menneskerettighetene, inkludert menneskerettigheter i SP og EMK. Dette er altså et perspektiv som rekker lenger enn det som isolert følger av CRPD.³⁵

6. Konsekvenser av inkorporering for kommunesektoren

Videre bes det i høringsbrevet om innspill mulige konsekvenser av inkorporering for kommunesektoren, jf. utredningens del I kap. 9 og 14.

Flertallet konkluderer med at de rettslige konsekvensene av inkorporering av CRPD vil være begrensede også for kommunene, og at inkorporering ikke vil innebære nye rettslige begrensninger i kommunenes skjønnsutøvelse. NIM er enig i denne konklusjonen. Kommunene har etter Grunnloven § 92 allerede i dag et selvstendig ansvar til å respektere og sikre menneskerettighetene. Dette ble presisert av Høyesterett i Tolga-saken i 2022.³⁶

Kommunene utøver i hovedsak dette ansvaret ved gjennomføring av nasjonal lovgivning. Ved ratifikasjon av CRPD ble det foretatt noen lovendringer og for øvrig konstatert at norsk rett ivaretar konvensjonens krav, altså gjennomføring av konvensjonen i norsk rett gjennom *transformasjon*.³⁷ Presumsjonsprinsippet gjelder også for kommunene. Som flertallet også finner, innebærer dette at det kommunale selvstyret allerede i dag begrenses av CRPD, ved at kommunene er forpliktet til å trekke inn CRPD som en rettskilde i fortolkningen av nasjonal rett og anvende presumsjonsprinsippet i relevant forvaltningspraksis. Dette vil ikke endres av inkorporering av konvensjonen.

Flertallet viser til at begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov,³⁸ og at inkorporering av CRPD vil kunne utgjøre en slik hjemmel. NIM vil understreke at dette først kommer på spissen ved eventuell motstrid mellom konvensjonen og norsk lov som ikke kan løses ved bruk av presumsjonsprinsippet.

³⁵ Se NIMs høringsuttalelse om oppfølging av tvangslovutvalgets forslag fra 2021, hvor det fremgår at NIM mener at det i utgangspunktet bør gjelde et forbud mot ECT uten samtykke, inntil et eventuelt kunnskapsgrunnlag er på plass: <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2021/11/Hoyringsfrasegn-NIM-Oppfolging-av-forslaga-fra-Tvangslovutvalet-08.11.2021.pdf>

³⁶ HR-2022-401 avsn. 46.

³⁷ Prop. 106 S (2011-2012) kapittel 5.

³⁸ Jf. kommuneloven § 2-1 tredje ledd.

Som utredningens del II viser, eksisterer det svært få slike motstridstilfeller i norsk rett. Utover i slike svært begrensede tilfeller er de rettslige konsekvensene for kommunenes selvstyre ikke større ved inkorporering i menneskerettsloven enn i annen lovgivning. Det klare utgangspunktet er som nevnt over at kommuner er bundet av menneskerettighetene, inklusive CRPD.³⁹ Utvalgets flertall understreker at menneskerettighetenes begrensninger av det kommunale selvstyret gjelder uavhengig av om konvensjonen er inkorporert eller ikke.⁴⁰

En bekymring som tidvis fremmes mot inkorporering, er at rettslig usikkerhet om hvordan konvensjonen skal tolkes er særlig krevende å forholde seg til for kommunene, som har begrensede ressurser og en rekke ulike lovpålagte oppgaver. Som det fremkommer av pkt. 3 og 4 over, mener NIM den rettslige usikkerheten om konvensjonens innhold er overdrevet. Det er videre viktig at statlige myndigheter tar tydelig stilling til hvordan konvensjonen skal forstås og aktivt formidler informasjon om konvensjonens innhold til kommunene.⁴¹

Vi viser for øvrig til vår gjennomgang i høringssvarets pkt. 3.1.3, som blant annet omhandler kommunenes politiske handlingsrom i ressursfordelingsspørsmål i etterkant av en eventuell inkorporering.

Angående flertallets gjennomgang i utredningens del I pkt. 9.5 av betydningen av inkorporering av CRPD artikkel 19 for kommunene, viser vi også til høringssvarets pkt. 3.1.3 ovenfor. Inkorporering av CRPD artikkel 19 vil etter NIMs vurdering ikke gi utvidede forpliktelser til kommunene utover dem de allerede har i dag. De rettslige konsekvensene av inkorporering vil derfor være begrensede også på dette området.

7. Konsekvenser av CRPDs anvendelse på Svalbard

Departementet ber i høringsbrevet også om innspill til hvilke konsekvenser inkorporering vil få for konvensjonens anvendelse på Svalbard, jf. utredningen del I kap. 11 og 14.

Utvalget viser til at selv om menneskerettsloven og Grunnloven gjelder på Svalbard, er det en rekke nasjonale lover, særlig innenfor den alminnelige helselovgivningen, som ikke gjelder der. Det forutsettes at de som har behov for offentlige tjenester utover det som er tilgjengelig på Svalbard, må henvende seg til sin hjemkommune på fastlandet. Det lave skattenivået reflekterer denne ordningen. Ifølge regjeringen

³⁹ Vi viser for øvrig til vår rapport «Kommuner og menneskerettigheter» fra 2022 samt vårt hørings svar til NOU 2021:11 «Selvstyrt er velstyrt», hvor disse spørsmålene går opp nærmere.

⁴⁰ Se utredningens del I, s 100.

⁴¹ Sistnevnte er allerede i gang gjennom det pågående prosjektet for økt kunnskap om CRPD i kommunene, i regi av statsforvalterne og Bufdir.

ville en generell innføring av moderne rettighetslovgivning være vanskelig å forene med mangelen på innreisebegrensninger til øygruppen.⁴²

Utvalget legger til grunn at de negative forpliktelsene for staten (i de inkorporerte konvensjonene) uten videre gjelder for Svalbard og at dette også vil gjelde tilsvarende forpliktelser i CRPD. Videre at dette også må antas å gjelde positive forpliktelser med selvkraft. Utvalget drøfter så om slike positive plikter i CRPD vil kunne kreves oppfylt på Svalbard. Utvalget viser til at man i tolkningen av disse pliktene ikke krever tiltak som er *uforholdsmessige*. Utvalget mener at de særlige forholdene på Svalbard senker terskelen for når et krav om tilrettelegging eller en tjeneste må anses som uforholdsmessig.

NIM er enig med utvalgets flertall i at CRPD ved en inkorporering i menneskerettsloven må tolkes på vanlig måte på Svalbard, med den begrensingsadgangen som ligger i artikkel 4 nr. 2, og de alminnelige kravene til forholdsmessighet. NIM mener at ettersom Svalbard ikke er geografisk unntatt fra menneskerettighetens virkeområde må rettighetsspørsmålene løses på samme måte som for andre steder med en særegen geografisk plassering eller andre særlige logistiske utfordringer.

8. Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget har også vurdert de økonomiske og administrative konsekvensene ved inkorporering av CRPD i menneskerettsloven. Vi viser til vurderingene fra utvalgets flertall, som konkluderer med at inkorporering ikke vil gi økte kostnader av betydning for stat eller kommuner. Flertallet bygger sin konklusjon på at inkorporering i hovedsak ikke vil medføre lovfesting av nye rettigheter som kan håndheves ved søksmål for domstolene, og at forrangsregelen i menneskerettsloven i praksis vil få begrenset rettslig betydning. Videre vises det til forarbeidende til gjeldende inkorporeringslover, hvor det samme ble lagt til grunn. Utvalgets mindretall mener på sin side at kostnadene kan bli svært betydelige, avhengig av hvordan domstolene vil tolke konvensjonen etter inkorporering.

NIM har ikke forutsetninger for å vurdere de økonomiske og administrative konsekvensene av inkorporering av CRPD, men mener flertallets konklusjon fremstår som velbegrunnet. I tillegg til det overnevnte, vil vi igjen vise til at konvensjonens økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter er gjenstand for gradvis realisering «så langt det er mulig» og «med de ressurser som er til rådighet», jf. CRPD artikkel 4 nr. 2. Dette innebærer en stor grad av skjønn i virkemiddel- og ressursbruk.

⁴² Kgl. Res. 17. juni 2022, saksnr. 22/3099.

Vi viser også til NIMs gjennomgang av rettspraksis etter inkorporering av ØSK, BK og KDK, som viser at de rettslige konsekvensene av inkorporering av disse konvensjonene ikke har ført til mange saker hvor domstolene «overprøver» politiske prioriteringer. Det er grunn til å anta at det samme vil være tilfelle med CRPD.

9. Avsluttende merknader

Oppsummert mener NIM at CRPD bør inkorporeres i menneskerettsloven. Etter NIMs syn bygger flertallets vurderinger på grundige rettslige analyser. Vi slutter oss til flertallets syn om at inkorporering av konvensjonen i menneskerettsloven vil sende et viktig signal om at staten tar funksjonshemmedes menneskerettigheter på alvor på lik linje med rettighetene til andre utsatte grupper, som kvinner og barn. Den største utfordringen på dette feltet er det implementeringsgapet man allerede har, fordi nasjonal lovgivning som sikrer funksjonshemmedes rettigheter ikke alltid gjennomføres i praksis. Inkorporering med forrang gjør ikke dette problemet større.

Inkorporering vil være egnet til å øke bevisstheten og oppmerksomheten om konvensjonen i offentlige organer, og på den måten bidra til å styrke gjennomføringen av CRPD i praksis. NIM mener kraften av dette perspektivet ikke bør undervurderes.

NIM er tilgjengelig for ytterligere dialog med departementet om saken dersom det er ønskelig.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad

Direktør

Eivind Digranes

Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.