

REGJERINGSADVOKATEN

Ugradert

Utenriksdepartementet
Postboks 8114 Dep
0032 OSLO

UTENRIKSDEPARTEMENTET	
15/1307 17 SEPT 2015	MR MEM
Arkivkode 334	

Deres ref
15/1307

Vår ref
2015-0693 CR/MEM

Dato
14.09.2015

RETTIGHETENE TIL MENNESKER MED NEDSATT FUNKSJONSEVNE - HØRINGSUTTALELSE

Det vises til departementets brev 3. august 2015 med frist til 14. september 2015 for uttalelse til Kjetil Mujezinovic Larsens utredning «Konsekvenser ved eventuell norsk tilslutning til den valgfrie protokollen om individuell klagerett til FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne».

Spørsmålet om Norge skal slutte seg til protokollen må ses i sammenheng med spørsmålet om hvilken internrettslig betydning FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne er tiltenkt. En eventuell tilslutning til den valgfrie protokollen vil etter Regjeringsadvokatens syn kunne medføre at CPRD-komiteens uttalelser blir tillagt betydelig rettslig vekt når FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne skal fortolkes. Med den metoden komiteen anvender, som kommenteres nedenfor, er dette etter vårt syn ikke en rettslig forsvarlig utvikling.

Utredningen identifiserer klare svakheter ved CRPD-komiteens tolkingsstil vurdert opp mot de krav som folkeretten oppstiller ved tolking av traktater (se utredningen side 32 flg.). Dette kan til dels forklares ved komiteens sammensetning. Som utrederen også nevner (side 15), har komiteen en lavere andel jurister enn hva som normalt er tilfellet for FNs menneskerettighetskomiteer. Dette fremstår imidlertid ikke å være den sentrale forklaringen. Komiteens medlemmer synes generelt å tillegge konvensjonen et rettslig innhold som fjerner seg fra traktatens ordlyd, slik at det innfortolkes folkerettslige forpliktelser uten tilstrekkelig dekning i teksten som konvensjonspartene (statene) fremforhandlet. Konvensjonen inneholder både sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Videre sier konvensjonen at noen rettigheter skal sikres umiddelbart og fullt ut, mens andre skal sikres progressivt og så langt det er rimelig. I rapporten understrekes at komiteen så langt i sin praksis mangler en mer uttalt bevissthet om rettighetenes forskjellige karakter og at den ikke har utviklet noen klar lære om proporsjonalitet. Som påpekt av utrederen, finnes det svært få absolutte menneskerettigheter; det kan gjøres begrensninger i de aller fleste menneskerettighetene hvis staten oppfyller et lovskrav, et formålsskrav og et forholdsmessighetskrav. CRPD-komiteen på sin side går tidvis nokså langt i å antyde at konvensjonens rettigheter ikke kan begrenses. Det er påfallende og svært avvikende i et folkerettslig institusjonelt perspektiv at en traktatopprettet komité med overvåkingsfunksjoner så vidt markant avviker fra de felles utgangspunkter i internasjonal rett. Komiteen fremstår som institusjonelt umoden. Komiteens uttalelser er uegnet som verktøy ved

REGJERINGSADVOKATEN

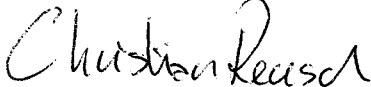
tolkingen av CRPD. Regjeringsadvokaten mener disse perspektivene i for liten grad betones i rapporten, herunder i kapittel 7 om sammenfatning av antatte konsekvenser.

Utredningens komparative gjennomgang (kapittel 6) viser at en rekke stater oppfatter komiteens uttalelser som formelt sett irrelevante som rettslige kilder, og at komiteens arbeid kun tillegges politisk/rådgivende betydning. Regjeringsadvokaten mener øvrige staters oppfatning av hvilken betydning komiteens uttalelser har, godt samsvarer med så vel ordlyd som intensjoner i konvensjonen og den valgfrie protokollen. Norsk rett har hittil avveket fra en slik oppfatning for så vidt gjelder uttalelsene fra FNs øvrige menneskerettighetskomiteer, ved at forarbeidene til inkorporeringslovene tillegger uttalelser fra de øvrige menneskerettighetskomiteene stor vekt som rettslige tolkingsfaktorer. Rapporten tar ikke hensyn til det faktum at dette norske lovgiverstandpunktet vesentlig skiller seg fra en rekke andre staters praksis. Tvert om slutter utredningen seg i kapittel 5 (se særlig kapittel 5.2) til et teoretisk synspunkt om den folkerettslige betydningen av komiteenes uttalelser som ikke samsvarer med folkerettslig konsensus. Den praktiske betydningen av dette rettsteoretiske standpunktet – som rapporten selv inntar (side 66) – underspilles i rapportens vurdering av nasjonale implikasjoner (kapittel 5) og antatte konsekvenser (kapittel 7). Slik sett gir rapporten begrenset informasjon om hvilke reelle konsekvenser en tilslutning til den valgfrie protokollen vil ha.

Regjeringsadvokaten mener for øvrig at spørsmålet om tilslutning til den valgfrie protokollen må ses i lys av den pågående evaluerings- og reformprosess som FN selv har igangsatt når det gjelder FNs menneskerettighetskomiteer. Reformprosessen har foreløpig resultert i resolusjon 68/268 *Strengthening and enhancing the effective functioning of the human rights treaty body system*, vedtatt av FNs generalforsamling 21. april 2014. Av resolusjonen fremkommer det at evalueringsprosessen skal være ferdig innen 2020. Gode grunner kan tale for å avvente vurdering av eventuell tiltredelse til protokollen til dette evalueringsarbeidet er avsluttet.

Med hilsen

REGJERINGSADVOKATEN



Christian Reusch
advokat



Marius Emberland
advokat