

Kultur- og likestillingsdepartementet

Sendt elektronisk

DERES REF.: 24/503

VÅR REF.: 335154

DATO: 5. juni 2024

Høring – Inkorporering av CRPD i norsk lov

1 Innledning

Advokatforeningens tillitsvalgte advokater utfører et omfattende frivillig og ulønnet arbeid for å ivareta rettsstaten, rettsikkerheten og menneskerettighetene. En del av dette arbeidet består i å utarbeide høringsuttalelser.

Advokatforeningens høringsarbeid er organisert i 27 lovutvalg og 13 faste utvalg, oppdelt etter særskilte rettsområder og rettslige interesseområder. Om lag hundre høringsuttalelser utarbeides av Advokatforeningens tillitsvalgte advokater hvert år.

Alle våre høringsuttalelser er forfattet av advokater med ekspertise innenfor det rettsområdet som lovforslaget gjelder. En ekspertise som ikke er hentet kun fra juridisk teori, men fra advokatenes praktiske erfaring med å bistå sine klienter – i den norske rettsstatens hverdag. Denne høringsuttalelsen er skrevet ut fra Advokatforeningens ønske om å bidra til gode lovgivningsprosesser, og gode lover.

2 Sakens bakgrunn

Advokatforeningen viser til høringen til Kultur- og likestillingsdepartementet publisert 5. mars 2024, med høringsfrist 5. juni 2024

Høringen gjelder utredning om inkorporering av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i norsk lov. Utredningen er avgitt av et ekspertutvalg, som i innstillingen har delt seg i et flertall og et mindretall. Flertallet foreslår å inkorporere konvensjonen i menneskerettsloven, mens mindretallet foreslår at konvensjonen ikke inkorporeres, subsidiært at den inkorporeres i likestillings- og diskrimineringsloven. Utredningen gir en grundig gjennomgang av artiklene 1–30 i konvensjonen og hvilke konsekvenser det vil ha dersom konvensjonen inkorporeres med eller uten forrang i norsk rett, inkludert en vurdering av hvordan rettighetene og statens forpliktelser er gjennomført i norsk lov.

Denne høringsuttalelsen er utarbeidet av Advokatforeningens menneskerettighetsutvalg, med innspill fra lovutvalget for velferds- og trygderett. Menneskerettighetsutvalget består av Maria Hessen Jacobsen (leder), Karsten Alexander Anfinsen, Morten Engesbak, Ellen-Karine Hektoen, Constance Jessen Holm, Erlend Andreas

3 Advokatforeningens kommentarer

3.1 Innledning

Advokatforeningen er svært positiv til det grundige arbeidet som utvalget har gjort, og til departementets initiativ til å foreta en inngående rettslig vurdering av hvordan CRPD kan inkorporeres i norsk rett. Advokatforeningen mener det er på høy tid at konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne inkorporeres i norsk lov, og har i en rekke tidligere høringsuttalelser pekt på det samme, jf. blant annet høringsuttalelse av 17. januar 2024 til NOU 2023: 13 På høy tid – Realisering av funksjonshindredes rettigheter:

«Advokatforeningen tiltrer anbefalingen om å innlemme CRPD i norsk lov. Dette for å sikre konvensjonens gjennomslagskraft i norsk rett, og skape bevissthet omkring konvensjonen som en rettskilde i norsk rett. Advokatforeningen påpekte også dette i sin høringsuttalelse om Ytringsfrihetskommisjonens rapport NOU 2022:9, datert 13. januar 2023, til Kultur- og likestillingsdepartementet og i høringsuttalelsen om CRPD-konvensjonen, datert 20. april 2015, til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. (...)

Inkorporasjon av CRPD i norsk lov vil bidra til at grunnleggende menneskerettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne ivaretas. Inkorporering vil sikre konvensjonen gjennomslagskraft i norsk rett, og skape bevissthet omkring konvensjonen som rettskilde i norsk rett. Advokatforeningen ser frem til å sette seg inn i anbefalingene fra CRPD-utvalget om hvordan slik inkorporering bør skje. Advokatforeningen gir videre sin tilslutning til utvalgets standpunkt om at tilleggsprotokollen til CRPD bør ratifiseres. Ratifisering av tilleggsprotokollen vil blant annet gi enkeltpersoner individuell klageadgang til FN-komiteen, hvis de mener at deres rettigheter er krenket. En slik klageadgang vil fungere som en ekstern kontroll av at rettighetene til personer med funksjonsnedsettelse overholdes, og vil kunne gi god veiledning for praktiseringen av CRPD i det norske rettssystemet.»

I denne høringsuttalelsen vil Advokatforeningen begrense seg til å kommentere spørsmålet om inkorporering, betydningen av Norges tolkningserklæringer og gi enkelte innspill til helse- og velferdslovgivningen. Advokatforeningen har ingen kommentarer til mulige konsekvenser for kommunene eller konsekvenser av konvensjonens anvendelse på Svalbard.

3.2 Inkorporering av konvensjonen

Advokatforeningen støtter flertallets forslag om å inkorporere FNs konvensjon om mennesker med nedsatt funksjonsevne i menneskerettsloven, slik at konvensjonen gis forrang ved motstrid med andre lover, jf. menneskerettsloven § 3.

Utvalgets flertall begrunner forslaget om å inkorporere konvensjonen i menneskerettsloven spesielt i den signalverdien det vil ha, både politisk og rettslig, og at det vil medføre større bevissthet rundt og kunnskap om konvensjonens eksistens. Dette er synspunkter Advokatforeningen deler fullt ut.

Advokatforeningen er enig i at det har en betydelig signaleffekt å inkorporere CRPD i menneskerettsloven. Å inkorporere CRPD uten at konvensjonen samtidig gis forrang på lik linje med FNs øvrige

menneskerettskonvensjoner, vil kunne gi inntrykk av at lovgiver ikke finner CRPD like betydningsfull som andre FN konvensjoner. Advokatforeningen slutter seg til flertallets vurderinger og anbefaling om å inkorporere konvensjonen i menneskerettsloven, slik at konvensjonen gis forrang ved eventuell motstrid med andre lover.

3.3 Til pkt. 7.5 Betydningen av Norges tolkningserklæringer

Departementet ber i høringsbrevet særlig om innspill til utredningens del I kapittel 7.5 om drøftelsen av betydningen av Norges to tolkningserklæringer for forståelsen av innholdet i konvensjonen.

Tolkingserklæringene er gitt til artikkel 12, som gjelder lik rettslig anerkjennelse, og til artiklene 14 og 25 som gjelder rett til frihet og personlig sikkerhet og helse.

Advokatforeningen er enig i utvalgets syn om at tolkningserklæringene bygger på en forsvarlig tolkning av konvensjonen. For eksempel har komiteen i sin fortolkning av artikkel 12 ikke omtalt forholdet til andre menneskerettigheter, og spørsmålet om disse kan svekkes dersom myndighetene ikke har adgang til å begrense en persons rettslige handleevne. Det vises særlig til utvalgets vurderinger i del II kapittel 12.6.2. Advokatforeningen er enig i at det i noen tilfeller kan være nødvendig å begrense en persons rettslige handleevne, for å sikre ivaretagelse av andre grunnleggende menneskerettigheter, men at adgangen til slik fratakelse skal være snever slik den er i dag.

De samme hensyn – hensynet til å ivareta personens andre grunnleggende menneskerettigheter – synes også å begrunne den andre tolkningserklæringen avgitt til artiklene 14 og 25. I tolkningserklæringen er det lagt til grunn at konvensjonen tillater tvungen omsorg «når omstendighetene gjør slik behandling nødvendig som en siste utvei, og behandlingen er undergitt rettssikkerhetsgarantier.» Advokatforeningen viser til utvalgets drøftelse i del II kapittel 14.5.2, og er enig i at konvensjonen ikke oppstiller et absolutt forbud mot å la funksjonsnedsettelsen inngå som en del av begrunnelsen for frihetsberøvelse.

Advokatforeningen slutter seg til flertallets vurderinger av at det ikke er nødvendig at det fremgår av inkorporeringsloven at konvensjonen skal tolkes slik det fremgår av tolkningserklæringene, men at det bør fremgå tydelig av lovforarbeidene. NIM drøfter dette i sin høringsuttalelse av 21. mai 2024 punkt 4.1, og Advokatforeningen finner å kunne slutte seg til det NIM skriver på dette punktet.

3.4 Til pkt. 8.3 Tvang og frihetsberøvelse

Advokatforeningen er enig i utvalgets vurdering av Norges tolkningserklæring på dette punktet, jf. kommentarene over.

Etter Advokatforeningens vurdering er bruk av tvang nødvendig i noen situasjoner for å gi nødvendige helse og omsorgstjenester for å unngå alvorlig forverring av helsetilstanden, alvorlig helseskade eller død. Slik utvalget peker på, må art. 14 avveies mot andre rettigheter, herunder retten til høyest oppnåelig helsestandard og retten til liv. Slik utvalget peker på, er det viktig at bestemmelsene som tillater bruk av tvang tolkes og praktiseres strengt.

Det pågår prosesser for å vurdere endringer av regelverket for bruk av tvang i helse- og omsorgstjenesten etter forslag fra Rettighetsutvalget (NOU 2016: 17), Tvangslovutvalget (NOU 2019: 14) og Samtykkeutvalgets rapport fra 2023, blant annet for å sikre oppfyllelse av Norges konvensjonsforpliktelser.

3.5 Til pkt. 8.6 Selvstendig liv

Retten til valg av bosted og BPA er sentrale rettigheter for å kunne ha et selvstendig liv. Retten til å kunne bo hjemme er viktig for mange funksjonshemmede. Oppfyllelse av rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester er i denne sammenheng avgjørende.

Advokatforeningen mener at funksjonshemmedes rettigheter må styrkes for at Norge skal oppfylle sine forpliktelser etter konvensjonen. Statsforvalteren og andre klageorganer bør ha større adgang til å overprøve kommunen enn i dag. Dette er viktig for å ivareta funksjonshemmedes rettigheter og for å redusere de store forskjellene det er mellom kommunene i dag. For å kunne styrke disse rettighetene, er det en grunnleggende premiss at det bevilges nok midler til å gjennomføre de forpliktelsene staten påtar seg gjennom konvensjonen.

Advokatforeningen er enig i at bestemmelsen om BPA ikke nødvendigvis må flyttes fra helse- og omsorgstjenesteloven. Advokatforeningen mener at retten til BPA bør styrkes. Det fremstår som hensiktsmessig at BPA-utvalgets forslag, som skal styrke ordningen (NOU 2021: 11) følges opp i den prosessen.

Advokatforeningen mener at det er uheldig at det er stor forskjell mellom kommunene når det gjelder BPA-ordningen og andre tjenester i hjemmet. Etter Advokatforeningens syn bør det være mindre rom for ulik praksis mellom kommunene når det gjelder hva som er forpliktelser etter konvensjonen. Advokatforeningen er enig med utvalgets mindretall (del I kapittel 14) om at rommet for kommunalt skjønn som følger av norsk lovgivning er langt mer vidtfavnende enn det som følger av konvensjonen. Dette bør snevres inn gjennom klarere krav til innholdet i tjenestene og at klageinstansen i større grad kan overprøve kommunens vurdering.

3.6 10.3.2 Elektrokonvulsiv terapi (ECT)

Advokatforeningen er enig med utvalget i at det er viktig å lovregulere bruk av ECT slik det også foreslås av et flertall i Tvangslovutvalget. Det pågår en prosess med oppfølging av forslaget. Advokatforeningen vil kommentere dette nærmere når forslag til lovregulering av bruk av ECT sendes på høring.

3.7 Til 10.5 Steriliseringsloven og abortloven

Advokatforeningen er enig i utvalgets vurdering av at konvensjonen ikke krever endring av abortloven § 2 tredje ledd bokstav c.

3.8 Behovet for andre lovendringer

Advokatforeningen har ikke vurdert om inkorporasjon av konvensjonen gir behov for ytterligere lovendringer enn dem utvalget tar opp i utredningen.

Vennlig hilsen



Jon Wessel-Aas
leder



Merete Smith
generalsekretær