

FYLKESTINGSSAK

Saksnummer	Utvalg/komite	Dato
168/2024	Fylkesrådet	16.05.2024
089/2024	Fylkestinget	10.06.2024
	Komite for samfunn, kultur og miljø	10.06.2024

Høring - Inkorporering av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i norsk lov.

Sammendrag

Kultur- og likestillingsdepartementet har sendt på høring utredningen om inkorporering av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD), i norsk lov.

Nordland fylkesting støtter forslag til uttalelse fra Rådet for personer med funksjonsnedsettelse i Nordland, om at ikke ytterlig en stortingsperiode avsluttes uten at deres menneskerettigheter får sin rettmessige plass i menneskerettsloven. Norge må anerkjenne mennesker med nedsatt funksjonsevne sine rettigheter, på lik linje med andre menneskerettigheter. Rådet for personer med funksjonsnedsettelse behandler saken 23. mai. Deres vedtak blir lagt ved saken til fylkestinget i etterkant.

Flertallet i det juridiske ekspertutvalget som står bak utredningen mener at de rettslige konsekvensene av å inkorporere konvensjonen vil bli begrensede, og foreslår at konvensjonen inkorporeres i menneskerettsloven.

Flertallet fremhever at konvensjonen ikke har som mål å gi nye menneskerettigheter for funksjonshemmede, men å avklare innholdet i eksisterende rettigheter og særlig peke på hva statene må gjøre for at menneskerettighetene skal bli virkeliggjort for funksjonshemmede på lik linje med andre. Hovedargumentet for å inkorporere konvensjonen i menneskerettsloven er den signalverdien om politisk og rettslig status for konvensjonen som dette vil gi, samt at det vil bidra til likebehandling av FNs kjernekonvensjoner i norsk rett.

Bakgrunn

Konvensjonen, som på engelsk har tittelen *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* og forkortes CRPD, ble vedtatt av FN i 2006 og trådte i kraft i 2008. Den ble ratifisert av Norge i 2013. Totalt er det 177 stater som har ratifisert konvensjonen.

I norsk oversettelse er tittelen *FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne*. Oversettelsen er tatt inn i Prop. 106 S (2011–2012) om samtykke til

ratifikasjon av konvensjonen.

FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter) tar utgangspunkt i at menneskerettighetene gjelder fullt ut for alle, og stiller krav til hvordan statene skal legge til rette for at funksjonshemmede kan få oppfylt sine menneskerettigheter.

Konvensjonen ble vedtatt fordi funksjonshemmede møter barrierer når de vil delta i samfunnet på lik linje med andre, og fordi deres menneskerettigheter krenkes verden over. Den pålegger statene å arbeide på alle områder og med alle hensiktsmessige tiltak for at funksjonshemmede skal få sine rettigheter oppfylt. Staten skal treffe tiltak for at funksjonshemmede på lik linje med andre skal få tilgang til det fysiske miljøet, til transport, til informasjon og kommunikasjon, og til andre tilbud og tjenester som er åpne for eller tilbys allmennheten. Staten skal også sikre nødvendig praktisk bistand og økonomisk støtte til utgifter knyttet til funksjonsnedsettelse, og sørge for habilitering og rehabilitering.

Da konvensjonen ble ratifisert av Norge, ble det avgitt to tolkningserklæringer om forståelsen av innholdet i konvensjonen artikkel 12, 14 og 25. Det fremgår der at Norge mener at konvensjonen tillater fratakelse av rettslig handleevne og tvungen omsorg og behandling, der dette er nødvendig som en siste utvei og underlagt rettssikkerhetsgarantier. Utvalget mener at det er forsvarlig å legge til grunn den forståelsen av konvensjonen som de norske tolkningserklæringerne gir uttrykk for.

De mener også at det er lite sannsynlig at norske domstoler vil sette til side de norske lovreglene som gir en viss adgang til fratakelse av rettslig handleevne og til tvungen omsorg og behandling av mennesker når det er nødvendig som siste utvei og underlagt kontrollmekanismer. Dette gjelder også etter inkorporering av konvensjonen.

Da CRPD ble vedtatt og ratifisert av Norge, ble det ansett at det var nødvendig med endringer i vergemålslovgivningen og diskrimineringsombudsloven. Utover dette ble CRPD gjennomført med en konstatering av at norsk rett allerede var i overensstemmelse med konvensjonen. Presumsjonsprinsippet medfører at norsk lov allerede i dag så langt som mulig skal tolkes i tråd med CRPD. En Inkorporering vil imidlertid medføre at CRPD vil gjelde direkte som norsk lov.

Problemstilling

Regjeringen har i sin tiltredelsesplattform fra 2021 (Hurdalsplattformen) slått fast at den vil inkorporere konvensjonen i norsk lov. Regjeringen har derfor nedsatt et juridisk ekspertutvalg som har fått i oppdrag å utrede de rettslige konsekvensene av inkorporering, hvilken lov inkorporering bør skje i, og om det er nødvendig med lovendringer for å oppfylle konvensjonen.

Det juridiske ekspertutvalget som står bak utredningen, har ikke avgitt en enstemmig innstilling. Utvalgets flertall mener imidlertid at de rettslige konsekvensene av å inkorporere konvensjonen vil bli begrensede, og foreslår at konvensjonen inkorporeres i menneskerettsloven.

Drøfting

Vedtaket av konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter er et ledd i FNs arbeid for anerkjennelse og gjennomføring av menneskerettighetene. Både Verdenserklæringen om menneskerettighetene og FN-konvensjonene om henholdsvis sivile og politiske rettigheter (SP) og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), understreker at

menneskerettighetene gjelder for alle mennesker.

I praksis er imidlertid konvensjonene i mange land tolket og gjennomført på en slik måte at rettighetene er dårligere ivaretatt for deler av befolkningen enn for andre. Det er derfor vedtatt supplerende menneskerettskonvensjoner som avklarer hvordan menneskerettighetene skal forstås og gjennomføres for grupper som oftere opplever å få sine rettigheter tilsidesatt. Konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter er en slik konvensjon, på samme måte som rasediskrimineringskonvensjonen, kvinnediskrimineringskonvensjonen og barnekonvensjonen.

Mennesker med nedsatt funksjonsevne utgjør den største minoriteten vi har i Norge, hvor det anslås at mellom 15 og 20 prosent av befolkningen til enhver tid har en funksjonsnedsettelse.

Likevel er FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i dag den eneste av FNs kjernekonvensjoner som Norge har ratifisert, men ikke inkorporert i menneskerettsloven. Eksempelvis ble barnekonvensjonen inkorporert i menneskerettsloven i 2003, og FNs kvinnekonvensjon ble inkorporert i 2009.

Ekspertutvalget uttaler følgende i rapporten relatert til dette:

«Flertallet anser det som naturlig at FNs kjernekonvensjoner likebehandles i norsk rett hvis det ikke er gode grunner til ulik behandling. Det er vanskelig å begrunne manglende inkorporering av konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter i menneskerettsloven, i lys av de begrunnelsene som ble gitt for å inkorporere FNs barnekonvensjon og FNs kvinnediskrimineringskonvensjon.»

Flertallet beskriver også at inkorporeringen ikke vil gi store endringer i andre lovgivninger i Norge. Den viktigste effekten fra inkorporeringen av CRPD er likevel signalverdien, statusen og anerkjennelsen som vil bli gitt til menneskerettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne i dagliglivet.

Utvalgets mindretall mener at Norge allerede har gått for langt med å inkorporere konvensjoner med forrang. Mindretallet er uenig i at inkorporering av CRPD bare vil få begrensede konsekvenser. Mindretallet viser til at mange av konvensjonsbestemmelsene pålegger, i større grad enn andre innlemmede konvensjoner, langtrekkende handlingsplikter og at CRPD-komiteen tolker mange av rettighetene og statens plikter i konvensjonen svært langt. Dette vil ifølge mindretallet kunne ha stor betydning for kommunenes økonomi og mulighetene for prioritering mellom viktige formål. Mindretallet mener at konvensjonen ikke bør inkorporeres, alternativt at konvensjonen innlemmes i likestillings- og diskrimineringsloven.

Funksjonshemmedes menneskerettigheter skal vernes om og fremmes i all politikk og i alle programmer. Statene skal gjennomføre de sivile og politiske rettighetene umiddelbart. De økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene kan gjennomføres over tid, men statene skal da bruke sine tilgjengelige ressurser på gradvis å oppfylle rettighetene fullt ut.

Konvensjonen har hatt stor betydning for lovgivning og annen politikkutforming i Norge. Den har ført til større bevissthet, bedre kunnskaper og en mer velutviklet forståelse for funksjonshemmedes situasjon og rettigheter. Konvensjonen har vært sentral for flere lovreformer. Det er blitt gjort endringer i vergemålsloven, tvangshjemler og samtykkekrav i helse- og omsorgslovgivningen, nye lovfestede plikter knyttet til universell utforming og

rettighetsfesting av personlig brukerstyrt assistanse – for å nevne noen lovendringer som er motivert av konvensjonen.

Til tross for dette opplever funksjonshemmede fremdeles at de ikke får oppfylt sine menneskerettigheter. Å sikre og fremme funksjonshemmedes rettigheter krever et kontinuerlig arbeid gjennom lovreformer, støtteordninger, statistikk, forskning, opplæring og andre tiltak. Saken har vært behandlet av Stortinget tre ganger.

Medvirkning

Medvirkningsorganene ble invitert til å komme med innspill i e-post av 24.april 2024. Innspillet fra Rådet for personer med funksjonsnedsettelse i Nordland er innarbeidet i høringssvaret fra Nordland fylkesting.

Fylkesrådets vurdering

Nordland fylkesting mener at CRPD må inkorporeres i norsk lov, på like linje med *FNs barnekonvensjon* og *FNs kvinnediskrimineringskonvensjon*, som ble inkorporert henholdsvis i 2003 og 2009.

Norge er fullverdig medlem i FN og Nordland fylkesting mener at som hovedregel bør alle konvensjoner som er ment å inkorporeres i statenes lovverk også inkorporeres i norsk lovverk. Eventuelle dissenser mot dette bør skje av norske representanter i FN's organer før ratifisering av Norge, alternativt i forbindelse med ratifiseringen. I forbindelse med at Norge ratifiserte denne konvensjonen ble det avgitt to tolkningserklæringer knyttet til noen forhold i konvensjonen. Nordland fylkesting mener det er viktig at disse tolkningserklæringene er avgitt og har tiltro til at norske domstoler vil legge til grunn disse tolkninger ved eventuelle saker om temaene.

Det kan likevel være utfordringer knyttet til slik inkorporering. Norge har allerede gått langt med å inkorporere konvensjoner med forrang, og mange av konvensjonsbestemmelsene i CRPD pålegger langtreckende handlingsplikter. Dette kan få betydning for kommunenes økonomi og mulighetene for prioritering mellom viktige formål.

Når det gjelder konvensjonens konsekvenser for kommunene, viser Nordland fylkesting til det som flertallet i utvalget hevder, at de vil ha begrensede økonomiske konsekvenser for kommunene. Selv om flertallet i utvalget bemerker at det ikke kan utelukkes at konvensjonen i fremtiden vil bli fortolket slik at den gir mer omfattende forpliktelser enn det som legges til grunn i dag, mener likevel Nordland fylkesting at denne konvensjonen må likebehandles som barnekonvensjonen og kvinnekonvensjonen, som begge er inkorporert i menneskerettsloven.

Nordland fylkesting støtter uttalelsen fra Rådet for personer med funksjonsnedsettelse i Nordland, om at ikke nok en stortingsperiode avsluttes uten at deres menneskerettigheter får sin rettmessige plass i menneskerettsloven. Norge må anerkjenne mennesker med nedsatt funksjonsevne sine rettigheter, på lik linje med andre menneskerettigheter.

Nordland fylkesting mener at det er flere forhold som viser viktigheten av å inkorporere FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i norsk lov.

Det må slik som ekspertutvalget beskriver antas at inkorporering vil føre til at funksjonshemmedes interesser i større grad vil være på den offentlige agendaen og dermed trolig få større gjennomslag.

Inkorporering vil være et viktig signal om betydningen av funksjonshemmedes

menneskerettigheter. Konvensjonen får med inkorporering høyere status, og bli oppfattet som mer forpliktende om den inkorporeres. Dette signalet kan gi konvensjonen og argumenter utledet fra konvensjonen, større gjennomslagskraft både i politisk og juridisk argumentasjon.

Det er også grunn til å anta at konvensjonens bestemmelser på grunn av dette vil bli påberopt, anvendt og tillagt større vekt enn i dag i lovgivning, rettspraksis og forvaltningens skjønnsutøvelse.

Nordland fylkesting mener med bakgrunn i dette, at inkorporering av CRPD i norsk lov vil være et viktig skritt mot at mennesker med nedsatt funksjonsevne, sikres at deres menneskerettigheter får sin rettmessige plass i menneskerettsloven.

Konsekvenser for Nordland fylkeskommune

Saken har ingen økonomiske eller personellmessige konsekvenser.

Fylkesrådets innstilling til vedtak

Nordland fylkesting støtter flertallet i ekspertutvalgets innstilling om at CRPD må inkorporeres i menneskerettsloven.

1. Nordland fylkesting presiserer viktigheten av at Norge må anerkjenne rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, på lik linje med andre menneskerettigheter.
2. Nordland fylkesting viser til at det kan være utfordringer knyttet til en inkorporering av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i norsk lovgivning. Det må sikres at eventuelle utgifter som måtte påløpe som følge av lovendringene, kompenseres fullt ut for kommuner og fylkeskommuner.

Bodø den 16.05.2024
Svein Øien Eggesvik
fylkesrådsleder
sign

16.05.2024 Fylkesrådet

Votering i Fylkesrådet

Enstemmig

Innstilling fra Fylkesrådet

Fylkesrådets innstilling enstemmig vedtatt

10.06.2024 Fylkestinget

Samfunn, kultur og miljøkomiteens innstilling ble lagt fram av saksordfører Lillian Rasmussen, Senterpartiet:

Nordland fylkesting støtter flertallet i ekspertutvalgets innstilling om at CRPD må inkorporeres i menneskerettsloven.

1. Nordland fylkesting presiserer viktigheten av at Norge må anerkjenne rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, på lik linje med andre menneskerettigheter.
2. Nordland fylkesting viser til at det kan være utfordringer knyttet til en inkorporering av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i norsk lovgivning. Det må sikres at eventuelle utgifter som måtte påløpe som følge av lovendringene, kompenseres fullt ut for kommuner og fylkeskommuner.

Per Christian B. Jacobsen, Arbeiderpartiet la frem forslag fra Arbeiderpartiet og SV - Sosialistisk Venstreparti nytt pkt 2:

2. Nordland fylkesting forventer at eventuelle utgifter som måtte påløpe som følge av lovendringene, kompenseres fullt ut for kommuner og fylkeskommuner.

Votering i plenum

Samfunn, kultur og miljøkomiteens innstilling pkt.1 enstemmig vedtatt med 44 stemmer (11 Arbeiderpartiet, 11 Høyre, 6 Fremskrittspartiet, 5 Senterpartiet, 4 SV-Sosialistisk Venstreparti, 2 Rødt, 2 Industri- og Næringspartiet, 1 Venstre, 1 Miljøpartiet De Grønne, 1 Kristelig Folkeparti.)

Samfunn, kultur og miljøkomiteens innstilling pkt.2 vedtatt med 24 stemmer (11 Høyre, 6 Fremskrittspartiet, 5 Senterpartiet, 1 Venstre, 1 Kristelig Folkeparti.) mot forslag fra Arbeiderpartiet og SV - Sosialistisk Venstreparti nytt pkt 2: som fikk 20 stemmer (11 Arbeiderpartiet, 4 SV-Sosialistisk Venstreparti, 2 Rødt, 2 Industri- og Næringspartiet, 1 Miljøpartiet De Grønne) og falt.

Permisjoner

Paula Lorentzen, Rødt

FT 089/2024

Vedtak

Nordland fylkesting støtter flertallet i ekspertutvalgets innstilling om at CRPD må inkorporeres i menneskerettsloven.

1. Nordland fylkesting presiserer viktigheten av at Norge må anerkjenne rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, på lik linje med andre menneskerettigheter.

2. Nordland fylkesting viser til at det kan være utfordringer knyttet til en inkorporering av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i norsk lovgivning. Det må sikres at eventuelle utgifter som måtte påløpe som følge av lovendringene, kompenseres fullt ut for kommuner og fylkeskommuner.

Vedlegg

Tittel	DokID
Til høring - Inkorporering av CRPD i norsk lov - høringsfrist 05.06.2024	1217571
Høringsliste	1217572
Høringssvar fra RPF Nordland - Inkorporering av CRPD i norsk lov (1)	1221131
Forslag til høringssvar - Inkorporering av CRPD i norsk lov - fra Rådet for personer med funksjonsnedsettelse	1238421
Kort argumentasjonsliste for høringen om inkorporering CRPD - fra FFO	1238423
Innspill fra Nordland eldreråd	1241982