

Vår ref. (saksnr.):
24/1484 - 7

Byrådets sak nr.:
10/24

Vedtaksdato:
04.06.2024

Oslo kommunes høringsuttalelse til utredning om inkorporering av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i norsk lov

Saksfremstilling:

Kultur- og likestillingsdepartementet har sendt på høring utredning om inkorporering av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i norsk lov. Høringsfristen er 5. juni 2024. Uttalelsen vil bli sendt inn elektronisk på www.regjeringen.no. <http://www.regjeringen.no>

Det juridiske ekspertutvalget som står bak utredningen, ble oppnevnt 2. desember 2022. Utvalget har vært ledet av høyesterettsdommer Hilde Indreberg. Utvalget avga sin utredning 15. januar 2024. I tillegg til Indreberg, har utvalget bestått av Kjetil Mujezinović Larsen og Sven Ole Fagernæs.

Utvalget har i hovedsak konsentrert seg om tre forhold:

1. I hvilken lov konvensjonen bør tas inn
2. Rettslige virkninger av å gjøre dette
3. Behov for lovendringer i andre lover

Utredningen har to deler. Del I inneholder utvalgets vurderinger av spørsmål knyttet til inkorporering av konvensjonen og hvilke lovendringer som er nødvendige for å gjennomføre statens forpliktelser etter konvensjonen. Del II inneholder en gjennomgang av artiklene 1 til 30 i konvensjonen, der utvalget vurderer hvilke forpliktelser som ligger i konvensjonen og hvordan de er gjennomført i norsk rett. De to delene utgjør en helhet, der vurderinger og konklusjoner i del I er basert på artikkelgjennomgangen i del II.

Utvalget har ikke avgitt en enstemmig innstilling. Utvalgets flertall -to- antar 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.

Utvalgets mindretall er av den generelle oppfatning at Norge allerede har gått for langt med å inkorporere konvensjoner med forrang. Mindretallet er uenig i at inkorporering av konvensjonen bare vil få begrensede konsekvenser. Mindretallet viser til at mange av konvensjonsbestemmelsene pålegger, i større grad enn andre inkorporerte konvensjoner, langtrekkende handlingsplikter og at FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter 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.

Det bes særlig om innspill om mulige konsekvenser av inkorporasjon av konvensjonen for kommunesektoren, jf. særlig utredningen del 1 kapittel 9 og 14. Kapittel 9 i utredningen omhandler konvensjonens betydning for kommunene. Spørsmålet om grensene for det kommunale selvstyret kommer ifølge utvalget særlig på spissen når det gjelder funksjonshemmedes rett til å delta i samfunnet med de samme valgmulighetene som andre. Flertallet i utvalget vurderer at inkorporering ikke vil gi utvidede forpliktelser for kommunene som kan håndheves i domstolene, for eksempel knyttet til brukerstyrt personlig assistanse og andre tjenester, og begrensninger i mulighetene for å tilby omsorgsboliger eller andre større boenheter. Inkorporering vil imidlertid kunne føre til at konvensjonen får større gjennomslagskraft i de konkrete vurderingene av hva slags tjenester som tilbys, slik at funksjonshemmedes selvbestemmelse i praksis blir tillagt større vekt. Dette vil ifølge utvalget få konsekvenser for kommunenes skjønnsutøvelse.

Informasjon til Helse- og sosialutvalget

Helse- og sosialutvalget ble orientert i notat av 22.04.2024 om at helsebyråden vil avgi Oslo kommunes høringssvar på delegert fullmakt.

Vedtakskompetanse

Byrådet er gitt myndighet til å avgi høringsuttalelser på kommunens vegne ved bystyrets vedtak av 30.05. 2001, sak 218-Delegasjon av myndighet til å avgi høringsuttalelser på kommunens vegne. Myndigheten er videredelegert til de respektive fagbyråder i saker som ikke er av prinsipiell betydning ved byrådets vedtak av 03.07. 2001, sak 1360.

Innspill fra rådet for personer med funksjonsnedsettelse

Rådet er gjort kjent med at det skal avgis høringsuttalelse fra Oslo kommune, og at det kan sendes inn egen høringsuttalelse om ønskelig. Rådet har både sendt egen uttalelse direkte til departementet og til Oslo kommune.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Det å avgis høringsuttalelse har i seg selv ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for kommunen.

Vedtak

Innledning

Rapporten ble sendt på høring til alle bydeler og utvalgte etater, med én måneds svarfrist. Alle innspill er vurdert. Virksomhetene ble informert om muligheten for å gi innspill til helheten, og ble bedt særlig om å gi innspill om mulige konsekvenser av inkorporasjon av konvensjonen for kommunesektoren, jf. særlig utredningen del 1 kapittel 9 og 14. Kapittel 9 i utredningen omhandler konvensjonens betydning for kommunene.

Med bakgrunn i dette avgir jeg som byråd for helse på delegert fullmakt følgende høringsuttalelse fra Oslo kommune til utredning om inkorporering av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne i norsk lov:

Generell kommentar

Oslo kommune viser til at Norge er folkerettslig bundet til FN-konvensjonen om rettigheter for mennesker med nedsatt funksjonsevne (heretter omtalt som *konvensjonen*), og en stor del av arbeidet med å oppfylle disse forpliktelsene skjer ute i kommunene. Det pågår allerede et omfattende arbeid i kommunene med å øke kompetansen om kravene konvensjonen stiller, samt med å sikre at rettighetene oppfylles slik de er gjennomført i norsk rett. Dette arbeidet vil ha prioritet i Oslo kommune uavhengig av om konvensjonen inkorporeres eller ikke.

I vurderingen av konsekvensene av inkorporering har utvalget delt seg i et flertall og mindretall. Flertallet antar at de rettslige konsekvensene av inkorporering vil være begrensede, mens mindretallet blant annet peker på at flertallet undervurderer den rettslige tvilen som kan oppstå som følge av inkorporering. Oslo kommune mener inkorporering av konvensjonen ikke kan skje uten at de rettslige konsekvensene er bedre utredet. Det vises også til høringsuttalelsene fra KS - Kommunesektorens organisasjon og Bærum kommune.

Utvalgsflertallets hovedbegrunnelse for å inkorporere konvensjonen fremstår å være at det vil være et viktig signal om betydningen av funksjonshemmedes menneskerettigheter. Oslo kommune mener det bør vurderes om andre tiltak enn inkorporering, med den rettslige usikkerheten det medfører, kan være egnet til å oppnå målet om å styrke funksjonshemmedes stilling i samfunnet.

Kommentarer til kapittel 7 – tolkning av konvensjonen

Oslo kommune viser til at presumsjonsprinsippet allerede innebærer at norsk lov skal tolkes slik at den er i samsvar med konvensjonen og andre folkerettslige forpliktelser. Konvensjonen har derfor betydelig gjennomslagskraft i norsk rett allerede, noe som gjør behovet for inkorporering begrenset.

Oslo kommune peker på at det er opprettet en egen komité knyttet til konvensjonen, FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter. Komiteen har som oppgave å overvåke statenes etterlevelse av konvensjonsforpliktelsene, samt å avgi uttalelser om hvordan den mener at konvensjonen skal forstås og gjennomføres i statene. Oslo kommune peker på at gjennomganger som har blitt gjort av komiteens tolkningspraksis, har vist at den har lagt til grunn nokså vidtgående forståelser av konvensjonens bestemmelser og at den har strukket ordlyden i konvensjonsbestemmelsene langt. Det vises til Meld. St. 39 (2015–2016) kapittel 8.

Ved inkorporering vil konvensjonen kunne bli påberopt som selvstendig rettslig grunnlag i norske domstoler. Siden domstolene i tillegg til ordlyden i konvensjonsbestemmelsene må se hen til andre rettskilder, vil uttalelsene fra komiteen måtte tillegges stor betydning, jf. del 1 kapittel 7 side 74. Inkorporering vil dermed innebære at lovgiver overfører en betydelig del av kontrollen over innholdet i rettighetene som tas inn i norsk lov til en overnasjonal instans. Gitt komiteens tolkningspraksis, kan det bety at komiteen etter inkorporering tillegger bestemmelsene et innhold som ikke var kjent da Norge tilsluttet seg konvensjonen, og som lovgiver i Norge ikke har anledning til å overprøve uten å bryte konvensjonen. Det vil redusere det politiske handlingsrommet til både nasjonale myndigheter og kommunene, både i form av økt rettighetsfesting og innsnevring av det økonomiske handlingsrommet.

Kommentarer til kapittel 9 – konvensjonens betydning for kommunene

Oslo kommune mener inkorporering vil innebære at kommunene i større grad enn i dag må foreta egne juridiske vurderinger og avveininger knyttet til hvorvidt bestemmelsene i konvensjonen er oppfylt. Det er i seg selv ressurskrevende både økonomisk og personellmessig, særlig for mindre kommuner med begrenset tilgang til juridisk kompetanse. Siden flere av bestemmelsene i konvensjonen er skjønnsmessig utformet, vil det være krevende å bedømme rekkevidden av bestemmelsene. Det er derfor risiko for stort spenn i skjønnsutøvelsen, noe som kan medføre at rettighetsvernet blir praktisert og oppfylt ulikt avhengig av hvor i landet man bor. I tillegg vil inkorporering av konvensjonen sannsynligvis føre til flere rettssaker hvor bestemmelsene i konvensjonen påberopes som rettsgrunnlag, se utvalgets rapport del 1 kapittel 12.

Oslo kommune mener inkorporering vil innebære en begrensning av det kommunale selvstyret. Etter kommuneloven § 2-2 første avsnitt bør det «kommunale og fylkeskommunale selvstyret [...] ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål». Bestemmelsen er et uttrykk for at nasjonale myndigheter må ta hensyn til om tiltaket – i dette tilfellet eventuell inkorporering av konvensjonen – er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Det gjelder særlig i tilfeller hvor tiltaket vil pålegge kommunene plikter. Inkorporering av konvensjonen vil stille krav om at kommunene i større grad ikke bare må forholde seg til nasjonale regelverk som

gjennomfører konvensjonen i norsk rett, men også konvensjonsteksten og andre relevante rettskilder.

Oslo kommune mener at en inkorporering kan medføre at kommunene settes i en situasjon der det i større grad vil være uklart hvilke plikter kommunen har, samt hvilket handlingsrom kommunen har til å oppfylle forpliktelser og kostnader både økonomisk og personellmessig. Det er blant annet uklarheter knyttet til bruk av tvang, rettslig handlingsevne, universell utforming og til rekkevidden for helse- og omsorgstjenester.

Kommentarer knyttet til utvalgte tema

Oslo kommune mener et argument som taler mot inkorporering, er at Norge har en lovgivning som tillater fratagelse av rettslig handleevne og tvungen omsorg og behandling når det er nødvendig som siste utvei og underlagt strenge kontrollmekanismer. En inkorporering i menneskerettsloven kan komme i konflikt med andre lover, for eksempel tvangsbegrensingsloven og vergemålsloven. Komiteen mener blant annet at artikkel 12 innebærer at nedsatt funksjonsevne aldri kan gi grunnlag for fratakelse av rettslig handleevne eller tvungen helsehjelp. Norges syn har alltid vært at konvensjonen tillater fratagelse av rettslig handleevne.

Vergemålslovgivningen, strafferett og helse- og omsorgsretten er viktige elementer i norsk rett. Selv om bruk av tvang skal begrenses så mye som mulig, er det liten tvil om at hensynet til den enkelte tjenestemottager og samfunnsvern av og til gjør tvang nødvendig. Et viktig spørsmål er derfor om det er norske styresmakter som skal balansere disse interessene eller om det skal skje i FN-komiteen.

Å styrke muligheten for egen bolig til alle, er og bør være et viktig mål både nasjonalt og for den enkeltes kommunes boligarbeid. Det er et mål for Oslo kommune å strekke seg langt for å imøtekomme den enkeltes ønsker og behov. En utfordring ved gjennomføring av artikkel 19, og særlig plikten til å sikre at funksjonshemmede har anledning til å velge bosted på lik linje med andre, er knyttet til kommunens ressursituasjon og behovet for kostnadseffektive tjenester. Det kan ikke legges til grunn urealistiske krav som kommunene ikke har mulighet til å oppfylle, men det bør ses hen til at kommunene har begrensede ressurser. Særlig gjelder det på personellsiden. Dette er en utfordring allerede i dag, og en utfordring som forventes å bli større i årene fremover. Bydelene i Oslo kommune fatter egne selvstendige avgjørelser basert på den enkelte brukers behov og ser behovene i sammenheng med andres behov, ressurser, personell etc. Bydelene må legge vekt på kostnadseffektivitet og prioriteringer mellom ulike behov i henhold til den enkelte bydels befolkningssammensetning og utfordringer. Oslo kommune viser til mindretallets vurdering i del 1 kapittel 14.1.4.

Oppsummering

Oslo kommunes anbefaling er at gjeldende praksis opprettholdes og at konvensjonen ikke inkorporeres i verken menneskerettsloven eller likestillings- og diskrimineringsloven. Forutsatt at konvensjonen skal inkorporeres, anbefaler Oslo kommune at den inkorporeres i likestillings- og diskrimineringsloven. På vegne av Oslo kommune er min vurdering er at man bør begrense inkorporering til kun å bli brukt når

det handler om generelle og allmenne regler. Dette er regler som gjelder uavhengig av alder, kjønn, nasjonalitet, religion og funksjonsevne.

Saliba Andreas Korkunc

byråd

1.