

Stortingets justiskomité  
Stortingets arbeids- og sosialkomité  
Stortingets familie- og kulturkomité

**Deres referanse:**  
**Vår referanse:** 2024/152  
**Dato:** 16.08.2024  
**Publikasjonsnr.:** NIM-B-2024-021

BREV

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

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til Kultur- og likestillingsdepartementets høring om ekspertutredningen om inkorporering av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i norsk lov.<sup>1</sup> Fristen for å levere høringssvar var 5. juni 2024. NIM er blant aktørene som har sendt inn høringssvar i saken.<sup>2</sup> Ekspertutredningen er sammen med de innsendte høringssvarene nå til politisk behandling i regjeringen, som har varslet at den har til hensikt å legge frem et lovforslag for Stortinget om inkorporering.<sup>3</sup>

Saken om inkorporering av CRPD i norsk lovverk har vært gjenstand for politisk debatt på Stortinget over lengre tid. I den forbindelse har det vært fremmet bekymring for usikkerhet knyttet til hvilke rettslige konsekvenser inkorporering av konvensjonen kan få. Utvalget har også levert en innstilling delt i et flertall og et mindretall, noe som kan bidra til å forsterke denne usikkerheten.

Som del av NIMs mandat om å rådgi Stortinget i menneskerettslige spørsmål, ønsker vi derfor å orientere om våre mest sentrale rettslige vurderinger i saken.<sup>4</sup> Vi håper dette kan være nyttig for stortingsrepresentantene både i videre dialog med regjeringen og som faglig underlag i forberedelse til politisk behandling av et eventuelt lovforslag i Stortinget.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Ekspertutredningen og resultatene fra høringsrunden er tilgjengelig via [regjeringen.no](https://www.regjeringen.no).

<sup>2</sup> NIMs høringssvar er tilgjengelig via [nhri.no](https://www.nhri.no). NIMs vurderinger er også oppsummert i en kronikk i Dagbladet 29. juni 2024: <https://www.dagbladet.no/meninger/bekymringen-er-overdreven/81583133>.

<sup>3</sup> Dokument nr. 15:1158 (2023-2024) og Dokument nr. 15:1652 (2023-2024). Se også Hurdalsplattformen, s. 69.

<sup>4</sup> Jf. NIM-loven § 3.

<sup>5</sup> For en mer utførlig gjennomgang av NIMs vurderinger i saken, se vårt høringssvar. Vi viser for øvrig til brev datert 2. mars 2021 fra NIM og LDO til regjeringen og Stortinget om samme tematikk, tilgjengelig via [nhri.no](https://www.nhri.no).

## 1.1 Signaleffekten av inkorporering

Ifølge utvalgets flertall er den største betydningen av inkorporering av CRPD i menneskerettsloven signaleffekten dette vil sende om konvensjonens politiske og rettslige status. NIM er enig i denne vurderingen av to grunner:

For det første er CRPD i dag den eneste av FNs diskrimineringskonvensjoner som ikke er tatt inn i norsk lov. Det fremstår etter vår vurdering som prinsipielt uheldig. I likhet med flertallet, mener vi at det skal sterke grunner til for å forskjellsbehandle konvensjonsvernet funksjonshemmede har sammenlignet med andre grupper. Slike grunner har flertallet i utvalget ikke funnet. En innlemming av CRPD i lovverket vil derfor sende et signal fra staten om at funksjonshemmede skal ha de samme rettighetene som alle andre. Dette er også kjernen av konvensjonens formål.

For det andre er inkorporering egnet til å øke bevisstheten om CRPD i offentlige organer. Dette kan i seg selv styrke konvensjonens gjennomføring i praksis, blant annet ved at CRPD i større grad trekkes inn i forvaltningspraksis og fremtidig lovgivningsarbeid. På den måten kan inkorporering bidra til å redusere gapet som ofte fins mellom å ha rett på papiret og å få rett i praksis. Dette er også erfaringene etter inkorporering av andre konvensjoner, som FNs barnekonvensjon.

## 1.2 Rettslige konsekvenser

NIM deler flertallets overordnede vurderinger og hovedkonklusjon om at de rettslige konsekvensene av å inkorporere CRPD vil bli begrensede, også ved inkorporering i menneskerettsloven. Etter NIM syn bygger flertallets gjennomgang samlet sett på grundige menneskerettslige vurderinger.

Inkorporering vil i liten grad innebære lovfesting av nye rettigheter eller plikter utover det som allerede følger av norsk lov. CRPD er allerede ratifisert av Norge uten reservasjoner, og er derfor allerede i dag fullt ut folkerettslig bindende for myndighetene. Konvensjonen har allerede gjennomføringskraft gjennom eksisterende rettslige regler og prinsipper, som Grunnloven § 92<sup>6</sup> og presumsjonsprinsippet.<sup>7</sup> Dette vil ikke endres av inkorporering.

Forskjellen mellom inkorporering i menneskerettsloven og annen lovgivning er at førstnevnte vil gi konvensjonen forrang dersom det skulle oppstå motstrid med norsk lov.<sup>8</sup> I likhet med utvalgets flertall, mener NIM imidlertid at konsekvensene av forrangsbestemmelsen må avdramatiseres. Utvalgets gjennomgang viser at det

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Presumsjonsprinsippet innebærer at domstolene så langt som mulig skal tolke norsk rett i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser.

<sup>8</sup> Jf. menneskerettsloven § 3.

finnes svært få tilfeller av direkte motstrid mellom CRPD og norsk lov. Store deler av konvensjonsbestemmelsene mangler også selvkraft,<sup>9</sup> noe som innebærer at forrangsbestemmelsen ikke kommer til anvendelse.<sup>10</sup> Videre vil domstolene også etter en eventuell inkorporering i menneskerettsloven etter all sannsynlighet fortsette å legge stor vekt på lovgivers vilje der forholdet til konvensjonen er vurdert.

Som en følge av dette, er behovet for lovendringer i forbindelse med inkorporering av konvensjonen etter NIMs vurdering 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. Utover flertallets forslag om å foreta endringer i passloven og ID-kortloven, kjenner ikke NIM til områder hvor det er påkrevet med lovendringer i forbindelse med inkorporering.

Det overnevnte vil etter NIMs vurdering også gjelde for kommunene. I likhet med flertallet, mener NIM at inkorporering ikke vil innebære nye rettslige begrensninger i kommunenes skjønnsutøvelse utover det som allerede følger av norsk lov.

### **1.3 Rettsliggjøring**

Utvalgets mindretall uttrykker gjennom sin dissens skepsis til inkorporering av CRPD i norsk rett. En gjennomgående bekymring i mindretallets dissens er at inkorporering vil kunne bidra til rettsliggjøring, altså at maktbalansen forskyves fra folkevalgte myndigheter til domstolene ved at politiske spørsmål gjøres om til juss. Dette er et forståelig synspunkt, all den tid det er de folkevalgte organene, og ikke domstolene, som er best egnet til å foreta politiske prioriteringer.

Etter NIMs vurdering er dette imidlertid en innsigelse som bør analyseres rettslig og empirisk. Som nevnt konkluderer utvalgets flertall med at inkorporering av CRPD vil få begrensede rettslige følger. Konklusjonen baseres blant annet på en grundig gjennomgang av konvensjonsforpliktelsene og deres ivaretagelse i norsk rett.<sup>11</sup>

Tilsvarende bekymringer om rettsliggjøring ble fremmet også ved inkorporering av andre konvensjoner i menneskerettsloven, som FNs barnekonvensjon (BK), FNs kvinnekonvensjon (KDK) og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK). Erfaringene i etterkant av inkorporering av disse konvensjonene er derfor relevante i forbindelse med en eventuell inkorporering av CRPD.

---

<sup>9</sup> At en konvensjonsbestemmelse er selvkraftig, innebærer at den kan påberopes og anvendes direkte av domstoler og forvaltningsorganer som et selvstendig grunnlag for rettigheter og plikter. Selvkraft er en forutsetning for at inkorporering av konvensjonsbestemmelsene skal få rettslig betydning.

<sup>10</sup> De konvensjonsbestemmelsene som har selvkraft, har i hovedsak allerede forrang gjennom Grunnloven og andre inkorporerte konvensjoner.

<sup>11</sup> Se utredningens del II.

NIM har gjort en gjennomgang av norsk rettspraksis i etterkant av inkorporering av disse konvensjonene, for å se hvordan forrangsbestemmelsen har spilt inn i domstolenes vurderinger. Gjennomgangen viser at inkorporering ikke har ført til mange saker hvor politiske prioriteringer «overprøves» av domstolene. Utredningen gir ikke grunnlag for å tro at situasjonen vil være annerledes for CRPD. Også ved inkorporering av CRPD er det grunn til å anta at domstolene vil vise tilbakeholdenhet med å overta vurderinger knyttet til prioriteringss spørsmål, ressursfordeling og valg av virkemidler.<sup>12</sup>

På bakgrunn av dette er risikoen for rettsliggjøring etter NIMs vurdering betydelig mindre enn mindretallet legger til grunn.

#### **1.4 CRPD-komiteen**

En av mindretallets bekymringer er knyttet til tolkningsstilen og rettskildebruken til FN-komiteen som overvåker konvensjonen (CRPD-komiteen). NIM er enig i at komiteen på flere områder har en vidtgående forståelse av konvensjonens innhold som strekker seg utover det ordlyden tilsier. NIM deler imidlertid ikke mindretallets vurderinger knyttet til hvilken betydning dette vil ha for norsk rett ved inkorporering.

Komiteens uttalelser er ikke folkerettslig bindende, og komiteen har ingen virkemidler for å styre rettsutviklingen i Norge. I norsk rett avhenger rettskildevekten av uttalelser fra FNs traktatorganer blant annet av hvor godt de er forankret i konvensjonsteksten. I dette tilfellet er ikke komiteens uttalelser alltid forankret i folkerettens kilde- og metodelære, og vil derfor ha varierende vekt som rettskilde. Dette gjelder blant annet tolkningen av artikkel 12 om likhet for loven og artikkel 14 om frihet og personlig sikkerhet, hvor uenigheten mellom komiteen og norske myndigheter er størst. Etter NIMs syn inneholder ikke konvensjonen et absolutt forbud mot tvungen helsehjelp eller begrensninger i rettslig handleevne, noe utvalgets flertall også konkluderer med.<sup>13</sup> I likhet med utvalget, mener vi de norske tolkningserklæringene til disse bestemmelsene bygger på en forsvarlig tolkning av konvensjonen. Samme forståelse har så langt blitt lagt til grunn av domstolene.<sup>14</sup>

Det er liten grunn å anta at domstolene etter en eventuell inkorporering vil legge komiteens uttalelser ukritisk til grunn. Norske domstoler er forpliktet til å gjøre en

---

<sup>12</sup> Tilsvarende bekymringer knyttet til rettsliggjøring ble tilbakevist av departementet ved inkorporering av alle de tre overnevnte konvensjonene i menneskerettsloven. Gjennomgangen av rettspraksis viser at departementets daværende vurderinger var treffende, og vil ha overføringsverdi til CRPD. For en nærmere gjennomgang av bekymringene som ble fremsatt 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, tilgjengelig via [nhri.no](https://www.nhri.no).

<sup>13</sup> For mer om dette, se NIMs rapport «Inkorporering av CRPD i norsk rett: Særlig om CRPD artikkel 12 og 14» (2022).

<sup>14</sup> Se f.eks. HR-2016-2591-A avsn. 52 og 58-63 og HR-2016-1286-A avsn. 29-31.

selvstendig tolkning av konvensjonen, hvorav komiteens uttalelser ikke vil være den viktigste tolkningsfaktoren. Myndighetene har et rom til å tilkjenne sine rettslige syn på konvensjonens rekkevidde, også der de avviker fra komiteens syn. Myndighetenes syn er noe som normalt vil legges stor vekt på av domstolene.

### **1.5 Politiske prioriteringer og ressursfordeling**

En rød tråd i mindretallets dissens handler om økonomiske konsekvenser og mulighetene for prioritering mellom ulike politiske formål. Blant annet vises det til at mange av de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene i konvensjonen er formulert i absolutte vendinger, og at det er uklart hvor langt flere av konvensjonsbestemmelsene strekker seg. Videre mener mindretallet at konvensjonen pålegger myndighetene langtreckende positive forpliktelser som vil kunne begrense myndighetenes handlingsrom i ressursfordelings spørsmål.

Også her synes mindretallets bekymringer å være utilstrekkelig faglig begrunnet. I motsetning til sivile og politiske rettigheter (som skal innfris umiddelbart), skal konvensjonens økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter realiseres gradvis med de ressurser som er til rådighet, jf. CRPD artikkel 4 nr. 2. Statene har større grad av handlingsrom i realiseringen av denne type rettigheter, som i stor grad er utformet som målsetningsforpliktelser.<sup>15</sup> 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. Den konkrete gjennomføringen av slike bestemmelser vil i stor grad bero på politiske prioriteringer. Inkorporering vil ikke skjerpe statens forpliktelser på dette området.

Allerede i dag finnes det mange konvensjonsbestemmelser som kan kalles vage eller bygger verdiprioriteringer, som er inkorporert i menneskerettsloven med forrang.<sup>16</sup> Dette har ikke bydd på nevneverdige problemer i praksis. Som allerede nevnt, viser en gjennomgang av rettspraksis at domstolene er tilbakeholdne med å overprøve politiske prioriteringer i enkeltsaker. Dette gjelder særlig i saker hvor menneskerettighetene ikke krever en konkret løsning, som ofte er tilfelle for den typen forpliktelser mindretallet er bekymret for. NIMs vurdering er derfor at inkorporering i begrenset grad vil begrense myndighetenes handlingsrom i ressursfordelings spørsmål. Dette er også konklusjonen til utvalgets flertall.

---

<sup>15</sup> Dette innebærer at statene forplikter seg til å gjøre så godt de kan ut fra egne økonomiske forutsetninger. Målsetningsforpliktelser settes gjerne i kontrast til resultatforpliktelser, som forplikter statene til en konkret løsning.

<sup>16</sup> For eksempel gjelder dette flere bestemmelser i ØSK og barnekonvensjonen.

## 1.6 Avsluttende merknader

På grunn av det ovenstående, mener NIM at CRPD bør inkorporeres i menneskerettsloven. Dette vil sende et viktig signal om at staten tar funksjonshemmedes menneskerettigheter på alvor, på lik linje med andre grupper. Utredningen viser samtidig at de rettslige konsekvensene vil være begrensede.

Mindretallets bekymringer for at inkorporering vil skape økt rettslig usikkerhet om rekkevidden av rettigheter og statens plikter etter konvensjonen, underbygges etter NIMs vurdering ikke tilstrekkelig empirisk og rettslig i utredningen. Videre har myndighetene rom til å tilkjenne sine rettslige syn på konvensjonens innhold og rettighetenes rekkevidde, noe NIM også oppfordrer regjeringen og Stortinget til å gjøre i forbindelse med politisk behandling av en eventuell lovproposisjon for inkorporering. Inkorporering er en gyllen anledning til å uttrykke lovgivers vilje i relasjon til konvensjonen. Dette er noe som vil legges stor vekt på av domstolene.

Hvordan myndighetene velger å gjennomføre internasjonale konvensjoner i norsk rett, er et politisk valg. Det er derfor naturlig at det fremmes motforestillinger mot inkorporering av CRPD, og at spørsmålet er gjenstand for politisk debatt. Flere av de kjente innvendingene er også godt belyst av utvalgets mindretall. Vi er imidlertid bekymret for at innsigelsene som fremmes ikke alltid bygger på konkrete rettslige analyser av konvensjonens innhold, forholdet mellom konvensjonen og norsk rett og domstolenes tilnærming til folkerettslige forpliktelser. Utvalgets utredning utgjør et grundig kunnskapsgrunnlag, som vi håper legges til grunn i den videre politiske behandlingen av inkorporeringsspørsmålet.

Vi stiller oss til disposisjon for videre dialog om saken dersom det er ønskelig. Eventuelle henvendelser kan sendes til NIMs rådgiver Eivind Digranes på [eivind.digranes@nhri.no](mailto:eivind.digranes@nhri.no).

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad

Direktør

Eivind Digranes

Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.