

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

### Ombudets mandat og oppsummering av våre innspill

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) har som lovfestet mandat å føre tilsyn med FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med funksjonsnedsettelse (CRPD) i henhold til CRPD artikkel 33, jf. Likestillings og diskrimineringsombudsloven § 5 3. ledd.

Våre innspill og svar på de spørsmålene som stilles i høringsbrevet er oppsummert:

- CRPD bør inkorporeres i menneskerettsloven med forrang i tråd med Ekspertutvalgets flertallsforslag.<sup>1</sup> En inkorporering med forrang vil kunne bidra til at CRPD blir mer synlig og får styrket status, tillegges større vekt og får større gjennomslag. Slik kan inkorporering med forrang bidra til en reell styrking av funksjonshemmedes menneskerettigheter i praksis.
- Norges tolkningserklæringer oppfyller ikke folkerettens krav til gyldige inngåtte reservasjoner, og var heller ikke ment fra lovgivers side som reservasjoner<sup>2</sup>, men som presisering av Norges forståelse av konvensjonen.
- Tolkningserklæringene bør ikke lovfestes. En lovfesting ville være prinsipielt uheldig samt uhensiktsmessig. Norges forpliktelser etter CRPD gjelder innholdet i konvensjonen til enhver tid. Signalet fra lovgiver ved inkorporering av CRPD bør være entydig om at forpliktelsene i CRPD, slik de til enhver tid fastlegges i henhold til folkerettslig metode for traktattolking, skal gi føring videre retts- og praksisutvikling.
- Vi anbefaler å trekke tolkningserklæringene ved inkorporering av CRPD. Erklæringene kan oppfattes som signal om at det ikke er nødvendig for lovgiver å gi prioritet til videreføring av de endringsprosessene med vergemålsloven og tvangslovgivningen som allerede er i gang, og som det er viktig at lovgiver fullfører i tråd med prinsippene i CRPD. Dersom lovgiver mener at tolkningserklæringene ikke gir uttrykk for en innskrenkende tolkning av CRPD eller en tolking det hefter tvil ved, er det heller ikke behov for disse tolkningserklæringene.<sup>3</sup>
- Inkorporering i norsk lov vil kunne føre til at konvensjonen får noe større betydning i kommunal praksis. Norsk lov skal allerede tolkes i lys av konvensjonen, men konvensjonen kan antas å få større gjennomslagskraft ved skjønnsmessige konkrete vurderinger som kommuner i henhold til norsk lov skal foreta.<sup>4</sup> Etter inkorporering er det grunn til å anta at både forvaltningsorganer og domstoler vil legge større vekt på konvensjonens formål og prinsipper.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Ombudet har også i vår egen rapport Inkorporering av CRPD anbefalinger om norsk rett og praksis anbefalt inkorporering i menneskerettsloven med forrang.

<sup>2</sup> Utvalget Del 1 kapittel 7 på side 75 jf. NIM 2022 kapittel 5.

<sup>3</sup> På disse områdene er det svakheter i gjeldende norsk rett og praksis.

<sup>4</sup> For eksempel knyttet til bolig og tjenester som tilbys i henhold til skjønnspregede regler i norsk rett. CRPD gir føringer om at funksjonshemmedes mulighet til å ta egne valg, leve selvstendig og bli inkludert på lik linje med andre skal tillegges stor vekt.

<sup>5</sup> Se også Ekspertutvalget del 1 punkt 12.6.1

- Bekymring for hvilke konsekvenser inkorporering av CRPD skal få for norske kommuner bør ikke overdrives: Norske kommuner er allerede forpliktet av CRPD<sup>6</sup>, og det vil også etter inkorporering være norske rettsansvendere, og i siste instans Høyesterett, som vil ha myndighet til å tolke CRPD bindende overfor norske myndigheter. Hvor stor betydning CRPD vil få i kommunal praksis, avgjøres derfor av norske rettsanvendere, i siste instans Høyesterett, også dersom CRPD tas inn i menneskerettsloven eller alminnelig norsk lov.
- Lovgiver bør i forbindelse med inkorporering gi signal om styrket satsning på arbeidet med forebygging av tvang i helse- omsorgssektoren, herunder styrke kommunale tilbud, tilgang til beslutningsstøtte, og rett til frivillig behandling.<sup>7</sup>
- Videre bør lovgiver signalisere at arbeidet med reform av vergemålsloven og tvangslovgivingen i helse- og omsorgssektoren vil bli prioritert, med sikte på at hjemlene for bruk av tvang og begrensninger i rettslig handleevne skal frakoples fra diagnoser eller diagnose-nære vilkår, slik som «psykisk utviklingshemming» eller «alvorlig sinnslidelse» og erstattes med diagnosenøytral og ikke-diskriminerende lovgivning.<sup>8</sup> Rettssikkerhetsmekanismene ved tvang må også styrkes.<sup>9</sup>
- Lovgiver bør også gi signal om at abort- og steriliseringsloven vil bli gjennomgått med sikte på nødvendige lovendringer for å sikre respekt for rettslig handleevne og rett til tilgang til beslutningsstøtte.

### **Kort om praksis fra CRPD-komiteen**

CRPD-komiteens dynamiske tolkningsstil trekkes frem av mindretallet og ellers i debatten som argument mot inkorporering av CRPD i norsk menneskerettslov. Vi har derfor innledningsvis noen korte merknader om dette. Det er en kjensgjerning at CRPD-komiteens tolkninger ikke er rettslig bindende. Det vil være norske rettsanvendere, i siste instans Høyesterett, som i tråd med de tolkningsprinsipper Høyesterett har utviklet avgjør hvilken vekt en uttalelse fra CRPD blir tillagt i Norge. Inkorporering i menneskerettsloven vil altså ikke være til hinder for at norsk lovgivning og rettsoppfatning blir vektlagt når det er tvil om forståelsen av en konvensjonsbestemmelse. Videre vil det være den rettslige kvaliteten av CRPD-komiteens uttalelser, slik Høyesterett vurderer kvaliteten i bred forstand, som blir avgjørende for hvilken vekt Høyesterett gir CRPD-komiteens uttalelser. Dette omtaler vi nærmere nedenfor.

### **Kort om perspektivene i LDOs rapport Inkorporering av CRPD – anbefalinger om norsk rett og praksis**

---

<sup>6</sup> I henhold til Grunnloven § 92.

<sup>7</sup> Dette er anbefalt blant annet i NOU 2019: 14 Tvangsbegrensningsloven. Rett til beslutningsstøtte i helse- og omsorgstjenesten er anbefalt også av Ekspertutvalget om samtykkekompetanse, i Bedre beslutninger bedre behandling, rapport juni 2023.

<sup>8</sup> Tilsvarende foreslår Ekspertutvalget om samtykkekompetanse, Bedre beslutninger, bedre behandling oppheving av sykdomsvilkåret i pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3 annet ledd, se punkt 13.2.6

<sup>9</sup> Se vår rapport inkorporering av CRPD anbefalinger til Norsk rett og praksis side 33-80, se punkt 3.6.2.2 Rettighetsutvalget er samlet i oppfatning om at diagnoser som inngangsvilkår for tvang ikke er saklig begrunnet og derfor diskriminerende, se NOU 2016:17 pkt. 12.7.1. Se også tvangsbegrensningslovutvalget NOU 2019: 14 pkt 1.1.

I rapporten *Inkorporering av CRPD – anbefalinger om norsk rett og praksis*, har LDO en rekke anbefalinger til endringer i norsk rett, politikk og praksis som vi mener vil være egnet til å styrke funksjonshemmedes menneskerettigheter i Norge i tråd med CRPD. Vi har i vår rapport hatt et bredere perspektiv enn ekspertutvalget, i den forstand at våre anbefalinger ikke er begrenset til å gjelde hvilke lovendringer som er *nødvendige* for at norsk rett skal samsvare med CRPD. Våre anbefalinger omfatter også en rekke endringer vi mener *bør* foretas for at norsk lovgivning skal være utformet på en måte som er bedre *egnet* til å sikre en *praksis* i tråd med CRPD. Vi mener ikke at de anbefalingene vi har til endring av norsk rett må skje før inkorporering av CRPD i norsk lov. Tvert imot er det slik at det er viktig å få på plass inkorporering av CRPD så raskt som mulig. Dette vil gi et tydelig signal til både pågående og fremtidige lovprosesser om at disse skal hensynta funksjonshemmedes rettigheter etter CRPD.

Blant de lover hvor vi mener det er behov for endringer for at norsk lov skal samsvare med CRPD er særlovgivningen om tvang overfor personer med bestemte diagnoser eller basert på diagnosenære vilkår, slik som tvangshjemler overfor personer med «psykisk utviklingshemming»<sup>10</sup> eller «alvorlig sinnslidelse». På disse områdene pågår det lovarbeid allerede<sup>11</sup> og inkorporering av CRPD i norsk lov vil da påvirke og gi føringer for ferdigstillingen av disse prosessene på en måte som er egnet til å styrke disse gruppens menneskerettigheter.

Å sikre og fremme rettighetene etter CRPD vil kreve en kontinuerlig innsats fremover, ikke bare gjennom nasjonale lovreformer, men også gjennom prioriteringer i budsjetter, politiske planer, utdanning og kompetanseheving, statistikkutforming for å nevne noen sentrale tiltak. Vi ser i den sammenhengen grunn til å fremheve at flere av de rettighetene som CRPD fastslår er rettigheter av økonomisk eller sosial karakter og er gjenstand for gradvis realisering.

## **Del 1: Hvorfor bør CRPD inkorporeres i menneskerettsloven med forrang?**

Regjeringen har i sin tiltredelsesplattform fra 2021 (Hurdalsplattformen) slått fast at den vil inkorporere CRPD i norsk lov. LDO mener på samme måte som ekspertutvalgets flertall at konvensjonen bør inkorporeres i menneskerettsloven med forrang gjennom endring av menneskerettsloven § 3. Det er flere grunner for det, her vil vi trekke frem noen av dem:

### **Diskriminering av funksjonshemmede er et stort problem for mange enkeltindivider og for samfunnet.**

Norsk lov bør gi klart signal om at funksjonshemmede menneskerettigheter *har samme rettslig status som menneskerettighetene til barn og kvinner*.

Personer med funksjonsnedsettelse utgjør en stor og mangfoldig minoritet i Norge. Et samlet sivilsamfunn av personer med funksjonsnedsettelse, pårørende og

---

<sup>10</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9, psykisk helsevernloven § 3-3, pasient og brukerrettighetsloven §4-3 annet ledd

<sup>11</sup> Oppfølging av NOU 2019: 14 tvangsbegrensningsloven og Ekspert utvalget om samtykkekompetanse Bedre Behandling, bedre beslutninger, juni 2023.

interesseorganisasjoner har nå over lang tid tatt hatt inkorporering av CRPD i menneskerettsloven som sin kjernesak, fordi en stor del av del av disse opplever diskriminering og trakassering, og møter barrierer som hindrer full deltagelse i samfunnet. Mangel på inkorporering av CRPD i menneskerettsloven oppleves som en ekstra diskriminering i seg selv, ettersom andre sentrale menneskerettskonvensjoner er inkorporert med forrang. Som LDO har fremhevet også i vår egen rapport om inkorporering av CRPD, kan vi vanskelig se at det finnes vektige nok grunner som tilsier at CRPD bør behandles annerledes og ha svakere vern i norsk rett enn FNs kvinnekonvensjon og FNs barnekonvensjon.<sup>12</sup> Vi viser også her til det flertallet i ekspertutvalget sier om at det er vanskelig å begrunne manglende inkorporering av konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter i menneskerettsloven i lys av de begrunnelsene som blir gitt for å inkorporere FNs barnekonvensjonen og FNs kvinnekonvensjon.<sup>13</sup> Grunnloven § 98 klargjør at alle er like for loven og gir grunnlovsrang for det rettslige forbudet mot usaklig eller uforholdsmessige forskjellsbehandling. Det vil samsvare godt med det styrkede menneskerettslige vernet i Grunnloven å ta inn CRPD i den norske menneskerettsloven med forrang.

### **Inkorporering i menneskerettsloven gir sterkest signal om at lovgiver ønsker at paradigmeskifte skal gjennomføres på alle nivåer.**

Da Norge ratifiserte CRPD i 2013, ble alle statens myndigheter, herunder kommunene, folkerettslig bundet av konvensjonen. Ratifiseringen ga håp om at norsk lov og praksis skulle endre seg slik at funksjonshemmede skulle få oppfylt sine menneskerettigheter på lik linje med andre. Men, det paradigmeskifte som CRPD foreskriver, er på sentrale områder i norsk politikk, rett og praksis ikke tilstrekkelig gjennomført.<sup>14</sup> Inkorporering i menneskerettsloven vil bidra til å CRPD mer synlig, både for norske lovgivere og for norske rettsanvendere. Dette må igjen forventes å bidra til at CRPD vil bli tillagt større vekt og at den derfor får større gjennomslag i både politiske og rettslige prosesser på alle nivå, sentralt og lokalt. Som ekspertutvalgets flertall uttrykker det: «En inkorporering av CRPD i menneskerettsloven vil være viktig for å bidra til at et slikt rettighetsparadigme gjennomføres på alle forvaltningsnivå og alle sektorer.»<sup>15</sup>

### **Inkorporering med forrang kan gi funksjonshemmedes menneskerettigheter etter CRPD større rettslig gjennomslagskraft, uten at det er grunn til bekymring for vidtgående konsekvenser for politisk handlingsrom og nasjonal kontroll.**

Konvensjonen får ved inkorporering og eventuelt forrang i menneskerettsloven større rettslig gjennomslagskraft. Først og fremst ved at det må forventes at inkorporering gjør at CRPD anerkjennes som rettslig forpliktende i større grad enn i dag, og derfor vil bli både påropt og

---

<sup>12</sup> LDOs rapport inkorporering av CRPD side 22.

<sup>13</sup> Ekspertutvalget del 1 side 22.

<sup>14</sup> Våre vurderinger av hvilke systematiske utfordringer når det etterlevelse av CRPD i norsk rett og praksis omtaler vi nærmere i vår rapport Inkorporering av CRPD - anbefalinger til norsk rett og praksis.

<sup>15</sup> Se også <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-13/id2974659/?q=fakta%20om%20funksjonshemmedes%20stilling&ch=6#kap4> På høy tid side

anvendt oftere. Det er grunn til å tro at inkorporering, særlig i menneskerettsloven med forrang, vil gjøre at CRPD vil bli tillagt større vekt enn i dag både i lovgivning, rettspraksis og forvaltningens skjønnsutøvelse. En særlig aktuell konsekvens av større gjennomslagskraft er at forvaltningsorganer i skjønsmessige konkrete vurderinger vil legge noe større vekt på konvensjonens formål og prinsipper.

### **De rent rettslige konsekvensene er likevel opptil norske rettsanvendere å avgjøre.**

Alle statens myndigheter er allerede folkerettslig forpliktet av CRPD. Ved tolkning av norsk rett skal allerede i dag presumsjonsprinsippet legges til grunn, det vil si at norsk rett allerede i dag så vidt mulig skal tolkes slik at motstrid med CRPD unngås. Spørsmålet om motstrid kommer kun på spissen dersom det etter en tolkning anses å være en direkte motstrid mellom CRPD og norsk rett. Høyesteretts tolkningsprinsipper tilsier at det er grunn til å tro at direkte motstrid kun sjelden vil anses å foreligge. Også etter inkorporering i norsk rett er det grunn til å tro at tolkningsspørsmål, heller enn spørsmål om konflikt mellom CRPD og annen norsk rett, vil bli det mest sentrale

Dersom norske domstoler kommer til at det foreligger en uoverensstemmelse mellom norsk rett og CRPD som ikke kan løses ved at motstrid unngås gjennom tolkning, vil inkorporering i menneskerettsloven med forrang bety at CRPD går foran de norske lovreglene.

Dersom CRPD tas inn i alminnelig norsk lov uten forrang, må det foretas en nærmere vurdering av om det er motstridende norsk lov eller CRPD som skal anvendes. Nyere lov skal som utgangspunkt gå foran eldre lov (lex posterior-prinsippet). Dette prinsippet taler for at dersom CRPD nå tas inn i vanlig lov, vil CRPD kunne gå foran en allerede eksisterende og dermed eldre lov. Men lex posterior-prinsippet er ikke alene avgjørende. Prinsippet om at mer spesiell lov skal gå foran generelle lov (lex specialis) er også relevant. Hvordan prinsippet om at mer spesiell lov går foran generell lov vil slå ut når det gjelder CRPD, som både har veldig spesifikke bestemmelser, men også veldig generelle bestemmelser sammenlignet med norsk rett, vil måtte vurderes konkret, og fremstår mer usikkert. Videre kommer at både prinsippet om nyere lov går foran eldre lov og prinsippet om at mer spesiell lov går foran generell lov gjelder kun «etter omstendighetene».<sup>16</sup> Slik vi vurderer det vil derfor inkorporering av CRPD i menneskerettsloven med forrang skape en mer avklart rettslig situasjon og styrke den rettslige gjennomslagskraft til CRPD. Dette vil få betydning i de antatt få tilfeller hvor norske rettsanvendere kommer til at det foreligger motstrid mellom norsk rett og CRPD.

Samtidig er det liten reell risiko eller grunn til bekymring for at CRPD skal få for sterkt gjennomslag i norsk rett, eller for at det skal oppstå en uvanlig stor grad av rettslig usikkerhet. Vi viser til Høyesteretts prinsipielle uttalelser i Bøhler-dommene, og det ekspertutvalgets flertall sier om tolkningen av konvensjonen i norske domstoler under henvisning til uttalelser i denne dommen<sup>17</sup>:

«Større betydning har uttalelsen i Bøhlerdommen om at norske domstoler ved tolkningstvill må kunne ta i betraktning de verdiprioriteringer som ligger til grunn for

<sup>16</sup> LDOs rapport inkorporering av CRPD med henvisning til Ot. prp nr 3. (1998-99) punkt 8.4 side 40 og 41.

<sup>17</sup> Se Inkorporering i menneskerettsloven, ekspertutvalget del 1 pkt 7.2. s 61.

norsk lovgivning og rettsoppfatning når det er tvil om forståelsen av konvensjonen. Det er grunn til å tro at prinsippet fra Bøhler-dommene vil være av vel så stor betydning ved tolkning av FN-konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter som for EMK, fordi praksis knyttet til FN-konvensjonen er *mindre omfattende* og komiteens uttalelser *ikke er rettslig bindende* og også *av andre grunner kan ha mindre vekt enn EMD dommer* (vår utheving).»

Vi viser samtidig også til det ekspertutvalgets flertall sier lenger ned på side 61: «Når det er tvil om tolkningen av konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter vil det kunne være av betydning om det for å imøtekomme FN-komiteens anbefaling vil være nødvendig å tilsidesette en lovregel som er utslag av en klar verdiprioritering fra lovgiver. Det skal mindre til å følge anbefalingen hvis de bare innebærer å tilsidesette norsk lov som er basert på mindre viktige hensyn eller der anbefalingen er i samsvar med hensynene som ligger bak det norske lovregelen.

Samlet sett tilsier Høyesteretts tilnærming til tolkning av andre menneskerettskonvensjoner med forrang, og det faktum at CRPD-komiteens uttalelser ikke er rettslig bindende, at det er lite sannsynlig at en forrangsregel vil være til hinder for at norske domstoler ved tolkning av CRPD legger stor vekt på norsk lovgivervilje og tolkning av konvensjonen. Dette vil gjøre at motstrid spørsmålet blir mindre vesentlig og mer sjelden kommer på spissen. Den rent rettslige betydningen av en regel om forrang kan altså reelt sett forventes å bli begrenset. Og vi fremhever igjen at dette har sammenheng med at det er norske rettsanvendere, i siste instans Høyesterett, ikke CRPD-komiteen, som er gitt myndighet til å tolke og anvende CRPD på bindende måte overfor norske myndigheter.<sup>18</sup>

### **Plikt etter CRPD til å sikre full gjennomføring og CRPD-komiteens anbefaling om inkorporering.**

Staten har etter CRPD artikkel 4 a plikt til å sikre og fremme full gjennomføring av konvensjonen gjennom alle lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak som er hensiktsmessige for å virkeliggjøre de rettighetene som er nedfelt i konvensjonen. CRPD-komiteen har i sine avsluttende kommentarer til Norge etter eksaminasjonen i 2019, anbefalt at Norge inkorporerer konvensjonen i norsk rett og reviderer lovverket i tråd med konvensjonen. Inkorporering i menneskerettsloven vil innebære at Norge etterlever anbefalingen fra CRPD-komiteen på en måte som viser at staten tar sine forpliktelser etter CRPD like alvorlig som forpliktelsene til bla FNs kvinnekonvensjon og FNs barnekonvensjon som allerede er gitt forrang gjennom inkorporering i menneskerettsloven.

Vi viser ellers til vår rapport *Inkorporering av CRPD - likestillings- og diskrimineringsombudets anbefalinger om norsk rett og praksis* som vi lanserte i desember 2023. Her har vi utdypet og konkretisert problemområder som viser at det er viktig å inkorporere CRPD i menneskerettsloven.

---

<sup>18</sup> Det er mulig tolkningsspørsmål kan forelegges ICJ (International Court of Justice), men det fremstår mer som en teoretisk mulighet. Uansett vil heller ikke ICJ være bundet av CRPD-komiteens tolkning se bla

## **Del 2: Merknader til mindretallets motargumenter mot inkorporering av CRPD<sup>19</sup>**

Et gjennomgående tema i mindretallet argumenter mot inkorporering av CRPD, er motstand mot rettsliggjøring, det vil si at politiske spørsmål gjøres om til juss. Vi leser derfor mindretallets argumenter mot inkorporering av CRPD som del av en mer generell bekymring for at styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett vil bety økt rettsliggjøring. Vi viser blant annet til at mindretallet bl.a. skriver at hans «uenighet med flertallet [hviler] på et mer generelt og grunnleggende rettslig hovedhensyn [...] Mitt generelle syn er at vi i Norge har gått for langt med å inkorporere konvensjoner med forrang».<sup>20</sup> Før vi går inn på enkeltargumentene fra mindretallet, har vi derfor noen prinsipielle merknader knyttet til sammenhengen mellom demokrati og beskyttelse av minoriteters menneskerettigheter.

Grunnlovens paragraf fastslår 2 at statsformen bygger på demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene. Videre følger det av grunnlovens paragraf 92 at alle Statens myndigheter plikter å sikre menneskerettighetene. Grunnloven anerkjenner altså at demokrati og menneskerettigheter er gjensidig avhengige, og at demokratiet krever at noen grunnleggende verdier og forpliktelser må respekteres av politiske myndigheter uavhengig av politiske prosesser og flertallsbeslutninger. Et sterkt rettslig vern for menneskerettighetene skal sikre disse rettighetene og pliktene, om nødvendig ved bruk av rettsstaten. Et folkestyre uten en sterk rettslig til beskyttelse av minoriteters rettigheter medfører risiko for at folkeflertallet overkjører minoritetsrettighetene. Dette er en del av bakteppet for at blant annet FNs barnekonvensjon og FNs kvinnediskriminering konvensjon har fått en særskilt status i menneskerettsloven slik at disse går foran annen norsk lov ved motstrid, og at FNs rasediskrimineringskonvensjon er inkorporert i alminnelig lov.

Det bygger også på solid etisk begrunnelse at vi anser det som et gode å verne om et felleskap preget av forskjell. Diskriminering av funksjonshemmede bygger i stor grad på fordommer og negative holdninger til det som anses som svakt, uforutsigbart, lite attraktivt og annerledes – samt et overdrevent helseperspektiv som skygger for rettighetsperspektivet. Det er liten investeringsvilje i et universelt utformet samfunn. Mange funksjonshemmede har ikke tilgang til varer, tjenester, teknologi og stenges ute fra arbeidsliv og fritidsarenaer. Offentlige tjenester er ofte organisert fragmentarisk og lite koordinert med til dels store variasjoner innen og mellom kommuner og fylkeskommuner.

Noen fakta som underbygger at et sterkt rettslig vern er nødvendig for å sikre at funksjonshemmede i praksis ikke kommer dårligere ut i politiske prosesser som avgjøres av folkevalgte flertall:

- Utdanning og utenforskap: I barnehagene er ni av ti barn med funksjonsnedsettelse en del av barnefellesskapet. På barneskolen har andelen sunket til sju av ti barn. På

---

<sup>19</sup> Utredningen del 1 side 160 flg.

<sup>20</sup> Se side 168

ungdomsskolen får rundt halvparten av barna undervisning i klassen sin. I videregående er bare tre av ti sammen med sine jevnaldrende klassekamerater.<sup>21</sup>

- **Arbeid:** Ifølge Statistisk sentralbyrås (SSB) arbeidskraftundersøkelse fra 2022, er 37,5 prosent av funksjonshemmede sysselsatt.<sup>22</sup>
- **Bolig:** Færre funksjonshemmede eier egen bolig i forhold til befolkningen for øvrig. <sup>23</sup> Av utviklingshemmede er det kun 10 % som eier egen bolig. LDO erfarer en tendens til at mindre kommunale bofellesskap legges ned og at utviklingshemmede må flytte til store institusjonslignende samlokaliserte boliger.
- **Tilgjengelighet:** Per mai 2023 er 45 av 336 jernbanestasjoner i Norge universelt utformet.<sup>24</sup>
- **Frihet og personlig sikkerhet:** I 2022 ble 6700 pasienter tvangsinnlagt til sammen 9400 ganger. Fare for andre ble i 2020 rapportert for 650 pasienter. Dette utgjør kun 10% av de pasientene som løpet av dette året hadde vært tvangsinnlagt en eller flere ganger. Det er fortsatt store og vedvarende geografiske forskjeller i bruk av tvang i psykisk helsevern og dette indikerer praksisforskjeller og ulik terskel for tvangsbruk.<sup>25</sup>

### **Merknader til mindretallets grunner mot inkorporering**

*Mindretallets argument mot inkorporering på grunn av konvensjonens ordlyd og karakter - CRPD inneholder rettsregler det er vanskelig å bedømme rekkevidden av*

Det er ikke uvanlig at menneskerettskonvensjoner inneholder bestemmelser som har en ordlyd som det er vanskelig å bedømme rekkevidden av. Menneskerettskonvensjoner har typisk bestemmelser som er skjønnsmessige og gir rom for avveininger. Dette har ikke tidligere vært til hinder for inkorporering av slike konvensjoner i menneskerettsloven, og konsekvensene for norsk rett og praksis er begrenset. Eksempel er FNs konvensjon om økonomiske sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) som gir en rett til høyest oppnåelig helsestandard jf. ØSK artikkel 12, og rett til arbeid i ØSK artikkel 6. Annet eksempel er FNs kvinnekonvensjon artikkel 5 om staten skal treffe alle egnede tiltak til å for å endre menns og kvinners sosiale og kulturelle atferdsmønstre med sikte på å avskaffe fordommer.

Det vil i tillegg være slik at norsk lovgiver har stor mulighet til å unngå usikkerhet om hvordan norske domstoler og forvaltningsorganer vil tolke og anvende CRPD etter inkorporering. Norske domstoler ser hen til lovgiverviljen slik den uttrykkes i lovforarbeider med videre. At lovgiver i forarbeidene til nye lover går mer grundig inn på hvilke krav CRPD stiller og hvordan disse kravene får betydning for norsk rett er en ønsket utvikling. Konsekvens av ny

---

<sup>21</sup> Christian Wendelborg og Jan Tøssebro: Oppvekst med funksjonshemming - Familie, livsløp og overganger, Gyldendal, ISBN/ISSN: 978-82-05-45898-7

<sup>22</sup> På Høy tid pkt 11.2

<sup>23</sup> NOU på høy tid pkt 12. 4

<sup>24</sup> Ban Nor [Reise og trafikk | Bane NOR](#)

<sup>25</sup> Ekspertutvalget om samtykkekompetanse: bedre beslutninger, bedre behandling rapport 2023, side 84 flg.



lovgivning for Norges menneskerettsforpliktelser, herunder CRPD er en del av det som skal utredes,<sup>26</sup> men hvor lovgiver i dag ikke sjelden gjør for overfladiske vurderinger.

Vi viser også til det ekspertutvalgets flertall også drøfter og omtaler i rapporten «om at i de tilfeller lovgiver uttrykkelig har vurdert forholdene til konvensjonen og lagt en bestemt fortolkning av den til grunn, vil domstolene antagelig fortsatt være tilbakeholdne med å fravike lovgivers vilje og fortolkning også etter inkorporering».<sup>27</sup>

#### *Særlig om gradvis realisering av økonomiske rettigheter*

Videre er mindretallet bekymret for at det er uklart hvor langt CRPD artikkel 4.2 om gradvis realisering av økonomiske sosiale og kulturelle rettigheter rekker og hvor stor skjønsmessig myndighet denne bestemmelsen gir et land som Norge. Lignende formulering av gradvis realiseringsplikt følger av ØSK artikkel 2.1 hvor det heter at, hver konvensjonspart plikter «å sette alt inn på at de rettigheter som anerkjennes i denne konvensjon, gradvis blir gjennomført fullt ut ved alle egnede midler, og da særlig ved lovgivningstiltak.»

Bestemmelsen om gradvis realisering av rettigheter og plikter som krever økonomiske ressurser gjelder enhver stat som har påtatt seg plikter etter konvensjonen. Det foreligger ingen rettslige grunner til å si at konvensjonens uttrykkelige bestemmelse om dette ikke skulle gjelde Norge. At Norge tar inn konvensjonen i norsk rett endrer ikke rekkevidden av dette prinsippet og denne bestemmelsen. Grunn til bekymring på dette punktet underbygges heller ikke av empiri: Vi viser i den sammenheng at da Sverige ble eksaminert av CRPD-komiteen i april 2024, uttrykte CRPD-komiteen bekymring for at de svenske budsjettene for å sikre gradvis realisering av rettighetene har blitt svekket over flere år. Deretter anbefalte komiteen at Sverige nettopp skulle gjennomføre skritt for gradvis realisering av de økonomiske sosiale og kulturelle rettighetene i konvensjonen, se konkluderende merknader til Sverige 22. mars 2024, para 8 a, CRPD/C/SWE/CO/2-3.<sup>28</sup>

#### *Mindretallets argument mot inkorporering på grunn av at CRPD-komiteen har en dynamisk tolkningsstil*

En annen innvending mot inkorporering i menneskerettsloven som mindretallet fremmer, er FNs-komiteen for funksjonshemmedes rettigheters (CRPD-komiteens) dynamiske tolkningsstil.<sup>29</sup> Dette motargument fra mindretallet svekkes i vesentlig grad av at CRPD-komiteens tolkninger ikke er rettslig bindende. At komitepraksis ikke er rettslig bindende,

<sup>26</sup> Etter det vi er kjent med skal utredningsinstruksen endres for at det skal komme tydeligere frem at konsekvenser av nye lover for Norges menneskerettslige forpliktelser skal utredes ved ny lovgivning.

<sup>27</sup> Del 1, Side 128

<sup>28</sup> [tinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FSWE%2FCO%2F2-3&Lang=en](https://tinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FSWE%2FCO%2F2-3&Lang=en)

<sup>29</sup> Etterlevelse av konvensjonsforpliktelsene overvåkes av FNs komité for rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD-komiteen). Komiteen avgir generelle tolkningsuttalelser om konvensjonsrettighetene (General comments og Guidelines), konkluderende merknader til statenes rapporter om hvordan de etterlever konvensjonen (Concluding observations).<sup>29</sup> I tillegg avgjør komiteen enkeltklagesaker fra stater som har sluttet seg til tilleggsprotokollen som gir enkeltpersoner adgang til å bringe inn individklager for CRPD-komiteen. Norge har ikke ratifisert denne.

gjelder både generelle tolkningsuttalelser og konkluderende merknader til Norge. Norge har ikke tiltrådt individklagemekanismen til CRPD, men uttalelser i slike klagesaker ville uansett ikke vært rettslig bindende.

Som omtalt ovenfor har Høyesterett lagt til grunn en nyansert tilnærming når det gjelder hvilken vekt de legger praksis fra FN-komiteer. En uttalelse fra CRPD-komiteen vil bare være en av flere relevante kilder. Vi antar at den rettskildemessige vekten vil bero på de samme forutsetningene som Høyesterett har lagt til grunn for andre komitéuttalelser<sup>30</sup>: hvor *klar* uttalelsen om tolkning er, om tolkningen har *forankring* i konvensjonen, hvor grundig komiteen har *begrunnet* sitt syn, *passer* uttalelsen på det aktuelle faktumet og rettsområdet, er det samsvar mellom uttalelser fra komiteen og *andre internasjonale organer*.

«Oppsummert er det avgjørende den rettslige kvaliteten av utdannelsen i bred forstand og ikke noen formell lignende anvisning av vekt».<sup>31</sup>

Også praksis fra ICJ om hvilken betydning uttalelsene fra FNs overvåkingskomiteer skal tillegges, viser at dette ikke kan besvare på et generelt grunnlag, men må avgjøres etter en konkret vurdering. I Qatar saken 2021, uttalte for eksempel ICJ at den på ingen måte var forpliktet til å legge til grunn samme tolkningsresultat som rasediskrimineringskomiteen (CERD).<sup>32</sup> Heller ikke generelle uttalelser eller anbefalinger fra overvåkingskomiteene til konvensjoner som er inkorporert med forrang i norsk rett, blir alltid fulgt opp i praksis. Både norsk Høyesterett og ICJ legger til grunn at det primært FNs menneskerettskomites *tolkningsuttalelser* som skal tillegges betydelig vekt som rettskilde.

Dynamisk tolkning er ikke noe særtrekk ved CRPD-komiteens tolkning. Som ekspertutvalgets flertall sier på side 60, er det typisk for menneskerettskonvensjoner at det er rom for å tolke konvensjons rettighetene slik at innholdet endrer seg over tid. En dynamisk tolkning vil etter omstendighetene være nødvendig for å sikre at konvensjonen kan yte effektivt vern i tråd med samfunnsutviklingen.

Vidtrekkende avsluttende merknader til Norge etter eksaminering er heller ikke særtrekk ved CRPD-komiteen. Også FNs-kvinnekomite kommer undertiden med avsluttende merknader til den norske stat som dersom de ble tatt på ordet ville få langtrekkende virkninger<sup>33</sup>.

Tilsvarende gjelder FN-komiteen som overvåker FNs konvensjon om økonomiske sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK). Slik sett vil det ikke være noen forskjell på virkningen av en inkorporering av CRPD i menneskerettsloven sett i forhold til for eksempel FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), eller FNs kvinnekonskrimineringskonvensjon.

---

<sup>30</sup> Hverken Wienkonvensjonen om traktattolkning eller statuttene til den internasjonale domstolen (ICJ) omtaler praksis fra FNs overvåkings komiteer som relevante rettskilder.

<sup>31</sup> se del 1 flertallet side 72-73 med videre henvisninger.

<sup>32</sup> [Summary of the Judgment of 4 February 2021 \(icj-cij.org\)](#) ("national origin" in Article 1, paragraph 1, of CERD, in accordance with its ordinary meaning, read in its context and in the light of the object and purpose of the Convention, does not encompass current nationality.)

<sup>33</sup> Se for eksempel anbefalingen fra 22. november 2017 hvor Norge anbefales å utrede hvordan utvinning av olje og gass utenfor Norges grenser medfører klimaendringer som har en disproportjonal effekt på kvinner. [n1739414.pdf \(un.org\)](#) para 16.

Selv om CRPD-komiteens anbefalinger, på samme måte som anbefalinger fra FNs andre overvåkingsskomiteer ikke er rettslig bindende, er de rettslig relevante. Og selv om CRPD-komiteens avsluttende merknader til Norge er ikke er bindende, kan de likevel være verdifulle som et innspill til hvilke politikktutvikling som kan være egnet til å sikre funksjonshemmedes rettigheter på lik linje med andre: Et eksempel her er for eksempel anbefaling fra CRPD-komiteen til Norge i 2019 om at Norge «Vurderer systematiske regelendringer slik at vergemål og alle andre former for beslutningstaking på andres vegne erstattes av ordninger som støtter den enkeltes vilje for alle personer med funksjonsnedsettelse uavhengig av personens behov for støtte».<sup>34</sup> Denne anbefalingen har i samvirke med andre norske utviklingstrekk, bidratt til at Justisdepartementet nå foretar en helhetlig gjennomgang av vergemålsloven i nært samarbeid med sivilsamfunn. Anbefalingen har også hatt betydning ved at Ekspertutvalget om samtykkekompetanse i sin rapport *Bedre beslutninger, bedre behandling* juni 2023, anbefaler at beslutningsstøttesystem utvikles for å unngå unødvendig bruk av tvang og for å styrke den enkeltes rett til selvbestemmelse i møte med helsetjenesten. Utvikling av slike systemer i norsk helsevesen er nå gitt som et oppdrag til Helsedirektoratet.

*Mindretallets argument mot inkorporering fordi CRPD pålegger langtrekkende handlingsplikter som vil kunne ha betydning for kommunens økonomi og mulighet til prioritering mellom viktige formål, det vil si at ressursfordeling overføres fra politiske myndigheter til rettsorganer.*

Mindretallet uttrykker at rommet for kommunalt skjønn som følger av norsk lov er langt mer vidtfavnende enn det som følger av konvensjonen. Videre uttaler mindretallet at selv om de norske reglene er basert på en mulig tolkning, er han bekymret for om det er den riktige tolkningen og at inkorporasjon vil forsterke CRPDs gjennomslagskraft overfor norsk lovgivning og i større grad bør være formende for tolkningen.

Det er særlig artikkel 19 som gir handlingsplikter som kan kreve ressurser og innsats fra helse- og omsorgspersonell. Det følger av artikkel 19s ordlyd at konvensjonspartenes handlingsplikter gjelder «effektive og hensiktsmessige tiltak». <sup>35</sup> En naturlig tolkning av ordlyden «effektive og hensiktsmessige» tiltak er at staten kan velge ulike måter å realisere rettigheten på. Videre følger det av ordlyden i innledningen til artikkel 19 at oppregningen av aktuelle tiltak i bokstav a til c ikke er uttømmende jf. ordlyden «blant annet».

Som nevnt ovenfor, følger det også uttrykkelig i CRPD artikkel 4.2 at det er gradvis realiseringsplikt av økonomiske sosiale og kulturelle rettigheter. Det gir staten et handlingsrom. Heller ikke CRPD-komiteen som har en formålsorientert tolkningsstil har tatt til orde for at gradvis realisering ikke gjelder ressurssterke stater. Det finnes ikke holdepunkter for at denne artikkelen i CRPD ikke skal gjelde for et land som Norge selv om Norge i global kontekst er ressurssterkt land.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> [CRPD/C/NOR/CO/1 \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no) se para 20 (a)

<sup>35</sup> Utgangspunktet for konvensjonstolkning, i henhold til folkerettens regler om traktattolkning, er en naturlig forståelse av konvensjonens ordlyd.

<sup>36</sup> se for eksempel siste anbefalinger til Sverige om art 9.

Statens plikt etter CRPD artikkel 19 er altså å treffe «effektive og hensiktsmessige tiltak for gradvis å realisere retten til å bo og leve selvstendig. En inkorporering av CRPD låser ikke kommunen til en bestemt form for tjenesteyting. Dette kombinert med at retten til støttetjenester som omtales i artikkel 19 b) er en økonomisk og sosial rettighet som er gjenstand for gradvis realisering, tilsier at mindretallets bekymring for at det politiske handlingsrommet til å prioritere ressurser til ulike formål skal innskrenkes i for stor grad dersom CRPD tas inn i norsk lov med forrang, synes overdrevne.

Denne plikten etter artikkel 19 har dessuten kommunene uansett allerede i dag, siden CRPD er ratifisert og kommunen som en av statens myndigheter allerede er forpliktet til å tolke og anvende norsk rett slik at den så vidt mulig samsvarer med konvensjonen.

Vi viser også til det mindretallet selv skriver<sup>37</sup> om at en kommune innenfor rammen av nødvendige helse- og omsorgstjenester kan fatte vedtak om helsetjenester i hjemmet fremfor tildeling av plass i institusjon. Det vil si at pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 a annet ledd om at borgerne har rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester fra kommunen, kan praktiseres i tråd med CRPD artikkel 19.

### **Del 3: Innspill konkret ber om i høringsbrevet:**

#### **Betydningen av Norges tolkningserklæringer**

Departementet ber om innspill til kapittel 7.5 når det gjelder betydningen av Norges tolkningserklæringer for forståelsen av innholdet i konvensjonen. Departementet ber også om innspill til drøftelsen om det er hensiktsmessig med en presisering av at konvensjonen skal forstås slik det fremgår av tolkningserklæringene jf. utredningen side 76 og 77.

*Hva er betydningen av Norges tolkningserklæringer for forståelsen av innholdet i konvensjonen?*

Som det fremgår av ekspertutredningen punkt 7.5.1 er tolkningserklæringene ikke folkerettslig gyldige reservasjoner, og var heller ikke ment som reservasjoner, men ble avgitt for å klargjøre den norske statens forståelsen av innholdet i de artiklene som erklæringene gjelder: artikkel 12 om likhet for loven/rechtslig handleevne, artikkel 14 om frihet og personlig sikkerhet og artikkel 25 om helse/helsetjenester. Som utvalget omtaler har stater ensidige tolkningserklæringer en uklar *folkerettslig* status.<sup>38</sup> Etterfølgende statspraksis kan imidlertid etter folkeretten være relevant tolkningsfaktor jf. Wienkonvensjonen om traktatolking artikkel 31 tredje ledd bokstav b<sup>39</sup>. Etter ordlyden er det et vilkår for at praksis skal vektlegges etter denne bestemmelsen at statspraksisen «establishes the agreement of the parties regarding its interpretation».<sup>40</sup> Vi viser til det vi har skrevet om etterfølgende

<sup>37</sup> Del 1 på side 167.

<sup>38</sup> Utvalget del I på side 75, Se også [Draft conclusions on subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties, 2018 \(un.org\)](#)

<sup>39</sup> Vienna Convention on the Law of Treaties para 31 3 b)

statspraksis som rettskilde for tolkning i vår rapport Inkorporering av CRPD på side 42. Vår vurdering er at det er vanskelig å se at det foreligger en statspraksis som kan sies å etablere en enighet mellom partene om tolkningen av CRPD artiklene 12,14 og 25, selv om enkelte stater har lignende tolkningserklæringer som Norge. Vi fremhever at det bør vektlegges at CRPD er relativt ny konvensjon og artiklene 12 og 14 utfordrer systemer som har eksistert i generasjoner. Det er derfor rimelig at det tar noe tid å utmeisle og iverksette reformprosesser av nasjonal lovgivning basert på de føringene artikkel 12 og 14 gir.

Vi nevner samtidig at det i enkelte land som er forpliktet av CRPD foregår lovprosesser hvor konkrete vurderinger av persons beslutningskompetanse, ikke diagnose, vil være bestemmende for en rettslig handleevne kan begrenses, og for å utvikle systemer for beslutningsstøtte som er skreddersydd til den enkelte persons behov for støtte, jf. bla Irland Assisted Decision Making Act, som trådte i kraft 26. april 2023. Etter det vi er kjent med er forpliktelsene etter CRPD en sentral del av bakteppe for disse reformprosessene.

Som ekspertutvalget også omtaler, er det praktisk mest sentrale spørsmålet hvilken rettskildemessig betydning disse erklæringene vil bli tillagt når konvensjonen anvendes som en del av norsk rett. Dette vil bli vurdert av norske rettsanvendere. Ut fra hvordan norsk rettspraksis har tilnærmet seg tolkningen til CRPD så langt,<sup>41</sup> er det grunn til å tro at tolkningserklæringene, med mindre de trekkes, vil få stor betydning i tolkningsprosessen av CRPD ved at de anses som uttrykk for lovgiverviljen og som uttrykk for norsk lovgivers verdiprioriteringer.

Det er en kjensgjerning at Norge fikk kritikk fra CRPD-komiteen for tolkningserklæringene og komiteen oppfordret Norge til å trekke dem. I etterkant av denne kritikken har norsk lovgiver bla videreutviklet vergemålsloven, og tydeliggjort prinsippet om selvbestemmelse i større grad for frivillige vergemål. Diagnoser eller diagnosenærevilkår for å begrense rettslig handleevne stilles fortsatt, men det pågår fortsatt lovreformarbeid på dette området.

*Er det hensiktsmessig å ta inn en presisering om at konvensjonen skal forstås i tråd med tolkningserklæringene i selve inkorporeringsloven?*

LDO mener en slik presisering i inkorporering lov vil være både prinsipielt uheldig og lite hensiktsmessig. Et poeng med inkorporering av en menneskerettskonvensjoner i norsk rett, i dette tilfellet CRPD, er at konvensjonen skal gjelde som norsk rett i samme utstrekning som den er folkerettslig forpliktende for Norge. De norske tolkningserklæringene er som nevnt ovenfor, ikke gyldige folkerettslige reservasjoner og innskrenker derfor ikke Norges folkerettslige forpliktelse til å etterleve CRPD.

Menneskerettighetskonvensjoner tolkes i lys av samfunnsutviklingen. Det samsvarer dårlig med menneskerettighetenes dynamiske karakter å lovfeste en bestemt nasjonal tolkning av enkelte av rettighetene i konvensjonen. Selv om lovgiver ved inkorporering av CRPD på samme måte som ekspertutvalget legger til grunn at tolkningserklæringen bygger på en forsvarlig tolkning av CRPD, kan utviklingen av det folkerettslige rettskildebildet utvikle seg over tid. Ekspertutvalget er inne på at det i fremtiden kan tenkes å oppstå en motstridsituasjon ved at det ikke lenger vil anses forsvarlig å tolke CRPD på den måten

---

<sup>41</sup> HR 2016-2591- A

tolkningserklæringen gir uttrykk for. Dersom disse erklæringene lovfestes i inkorporeringsloven vil det bety at rekkevidden av den folkerettslige plikten Norge har til å etterleve CRPD, vil kunne ha et annet rettslig innhold, enn den internrettslige plikten til å etterleve CRPD. Dette vil kunne skape en uoversiktlig rettslig situasjon. Dersom CRPD tas inn i menneskerettsloven med forrang vil det være CRPD som går foran motstridende norsk rett. Siden CRPD artikkel 12. 2 og artikkel 14 skal da norske rettsanvendere legge disse artiklene til grunn, basert på en selvstendig tolkning i henhold til folkerettens metode, ved vurderingen av om rettslig handleevne kan begrenses/fratas eller tvang anvendes i et konkret tilfelle?

Dersom CRPD inkorporeres i alminnelig lov vil, vil det i en slik situasjon være åpent hvilke prinsipper for håndtering av motstrid som blir førende. Prinsippet om at nyere lov går foran eldre lov og prinsippet om at mer spesiell lov går foran generell lov er kun utgangspunkt for håndteringen av motstrid. Det vil bero på en konkret vurdering av omstendighetene om det er norsk lov eller CRPD som skal gå foran og anvendes.

Vår vurdering er derfor at det vil være lite prinsipielt og heller ikke bidra til avklaring dersom tolkningserklæringene lovfestes. Dersom lovgiver mener at tolkningserklæringene ikke gir uttrykk for en innskrenkende tolking, eller tolkning det hefter tvil ved, er det heller ikke behov for disse tolkningserklæringene.

Vi fremhever ellers det som også ekspertutvalgets omtaler: I norsk rett pågår allerede reformarbeid både av vergemålslovgivningen og tvangslovgivningen i helse- og omsorgssektoren. De aktuelle prosessene har potensiale til å bli viktige skritt i riktig retning av det paradigmeskiftet som CRPD foreskriver. Spesielt på disse områdene er det behov for at CRPD tas inn i norsk rett, og ved inkorporeringen bør lovgiver gi signal om at CRPD krever at pågående reformprosesser skal videreføres med sikte på ikke-diskriminerende lovgivning, forebygging av tvang, beslutningsstøtte mm.<sup>42</sup> Det ville være noe paradoksalt om en inkorporeringslov skulle gi signal som kan tolkes som at lovreformer for å sikre at personer med funksjonsnedsettelse på lik linje med andre skal være rett til å ta egne valg, ikke er nødvendig.

Vi gjentar og slutter oss derfor til det ekspertutvalgets flertall skriver om faren for at det «kan virke dempende på anstrengelsene for å innføre virkemidler som reduserer behovet for slike tiltak som erklæringene gjelder» (det vil si fratakelse av rettslig handleevne og bruk av tvang i helse og omsorgstjenestene), dersom lovgiver tar inn i inkorporeringsloven at konvensjonen skal forstås slik som det fremgår av tolkningserklæringene.

Vi understreker også at å ta de norske tolkningserklæringene inn i norsk lov vil gi et negativt signal og vil kunne oppleves diskriminerende for de gruppene som særlig har behov for styrket vern av sin rettslige handleevne og sin rett til frihet og personlig sikkerhet, herunder valg når det gjelder helsetjenester. Tolkningserklæringene gjelder rettigheter som primært angår personer med intellektuelle eller mentale/psykososiale funksjonsnedsettelser. Dette er grupper som har store utfordringer med å få oppfylt rett til selvbestemmelse når det gjelder eget liv, og som også utsettes for alvorlige inngrep i sin autonomi uten tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier eller frivillige alternativer. Dersom tolkningserklæringene tas inn i

---

<sup>42</sup> Vi viser til våre anbefalinger i LDO rapporten Inkorporering av CRPD – anbefalinger om norsk rett og praksis side 33-80.

den norske inkorporeringsloven stilles de gruppene av funksjonshemmede som særlig er utsatt for blant annet tvang i helse og omsorgstjenestene i en negativ særstilling ved at de som de eneste grupper av funksjonshemmede i Norge ikke skal få nyte fullt ut den styrkingen av deres menneskerettigheter som CRPD utgjør. Se også nedenfor om våre innspill til helse- og omsorgslovgivningen.

### **Konsekvenser av inkorporasjon for kommunesektoren**

Departementet har i sitt høringsbrev bedt om innspill når det gjelder konsekvenser av inkorporasjon for kommunesektoren, og særlig spørsmålet om grensene for det kommunale selvstyret når det gjelder funksjonshemmedes rett til å delta i samfunnet med de samme valgmulighetene som andre. Spørsmålet om betydningen for kommunene av at konvensjonen inkorporeres er behandlet bredt i ekspertutvalgets utredning. Etter ombudets vurdering bygger flertallets behandling på en grundig menneskerettslig vurdering av spørsmålet. Ombudet er i hovedsak enig i flertallets vurdering av at inkorporering ikke vil

«føre til nye rettslige begrensninger i kommunenes skjønnsutøvelse. Utvalget viser til at kommunen allerede har vidtrekkende lovfestede plikter, som innenfor lovens ordlyd i lys av presumsjonsprinsippet kan og skal anvendes i samsvar med konvensjonen.»<sup>43</sup>

Videre er vi enig i at inkorporering av konvensjoner først og fremst vil innebære at:

«lovgiver gir et tydelig signal om betydningen av konvensjonen. I den grad det er i tvil om en løsning, vil det være helt tydelig at lovgiver har ment at konvensjonen skal forplikte kommunene. En praktisk, men like viktig, konsekvens blir da at konvensjonen blir mer synlig, og dermed kanskje bli mer påberopt overfor og anvendt av kommunene.»<sup>44</sup>

I norsk rett er gjennomføringen av statens forpliktelser etter artikkel 19 til dels overlatt til kommunene. Dette er gjort gjennom nasjonal lovgivning som gir kommunene et handlingsrom til å vurdere hvordan rettigheten best lar seg realisere lokalt. Etter vårt syn vil kommunene ikke få plikter som følge av inkorporering av CRPD som det er riktig å karakterisere som nye plikter.

Allerede etter gjeldende rett har kommunen plikt til å yte ulike former for tjenester som skal bidra til «likeverd og likestilling», «sikre at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre», sikre et «likeverdig tjenestetilbud» og at tjenestene «tilrettelegges med respekt for den enkeltes integritet og verdighet», jf. formålsbestemmelsen i helse- og omsorgstjenesteloven § 1-1. Likestillings- og diskrimineringsloven § 20 gir også en rett til individuell tilrettelegging av kommunale tjenester. Kommunene har også utstrakte lovpålagte plikter overfor vanskeligstilte på boligmarkedet etter den boligsosiale lovgivningen. Ved anvendelse av dette lovverket gjelder presumsjonsprinsippet. Det innebærer at kommunene allerede i dag må anvende CRPD som

---

<sup>43</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/74e5437a1f474c35944bd87aa47f8cf5/no/pdfs/rapport-crpd-del1.pdf> side 100

<sup>44</sup> Ibid.

en rettskilde i fortolkningen av nasjonal rett. Dette vil ikke endres ved en inkorporering av konvensjonen.

I denne forbindelse viser vi også til vår vurdering ovenfor om konvensjonens handlingsplikter som vil kunne ha betydning for kommunens økonomi og mulighet til prioritering mellom viktige formål, og da særlig hvilke handlingsplikter som følger av artikkel 19. Vi gjentar i den forbindelse at det følger av artikkel 19s ordlyd at konvensjonspartenes handlingsplikter gjelder «effektive og hensiktsmessige tiltak», og at en naturlig tolkning av dette er at staten kan velge ulike måter å realisere rettigheten på. Vi viser også til at det uttrykkelig kommer frem av CRPD artikkel 4.2 at økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter er underlagt en gradvis realiseringsplikt.

Vi vil samtidig understreke at i den grad kommunen har begrensede ressurser, må ikke innfrielse av funksjonshemmedes rett til å leve selvstendig og delta i samfunnet rammes uforholdsmessig av innsparingstiltak.<sup>45</sup> For å sikre at kommunens prioriteringer bygger på en forsvarlig balansering av interesser kreves det derfor at kommunen gjør en vurdering som tilfredsstillende grunnleggende krav til en utredning av problemstillinger som har sider til menneskerettighetene.<sup>46</sup> Dette innebærer blant annet å fastlegge hvilke rettigheter som står på spill i den aktuelle saken, hva som er effektive og hensiktsmessige tiltak og hvordan rettighetene skal avveies mot andre rettigheter.

Ombudet mener på denne bakgrunn at bekymringen for hvilke konsekvenser inkorporering av CRPD skal få norske kommuner ikke bør overdrives. Norske kommuner er allerede forpliktet av CRPD gjennom grunnloven § 92. Også etter inkorporering vil det være norske rettsansvendere, og i siste instans Høyesterett, som vil ha myndighet til å tolke CRPD bindende overfor norske myndigheter.

### **Innspill til helse- og velferdslovgivning som bør avklares før en eventuell inkorporasjon**

I høringsbrevet ber departementet også særskilt om innspill til helse- og velferdslovgivning som bør avklares før en eventuell inkorporasjon, jf. utredningens del 1 kapittel 8, 10 og 14. Disse delene av utredningen omhandler blant annet sentrale tema som krav til ikke-diskriminering, respekt for rettslig handleevne, og frihet og personlig sikkerhet. Dette er primært regulert i CRPD artikkel 5.2 (ikke diskriminering) 12.1 og 12.2 (rettslig handleevne på lik linje) og artikkel 14 (frihet og personlig sikkerhet). Dette er sivile rettigheter som har umiddelbar virkning og har såkalt selvkraft.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Se for eksempel EMDs avgjørelse i sak 59751/15 G. L mot Italia. Nærmere om dommen i [Ombudets gjennomgang av rettsutvikling på likestillings- og diskrimineringsfeltet 2020](#) side 53 flg.

<sup>46</sup> Norsk institusjon for menneskerettigheter (NIM) har laget en egen veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger, som er ment som et oppslagsverk for alle som i ulike sammenhenger har behov for å utrede lov- og forskriftsendringer som har sider til menneskerettighetene: [Veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger – Kilder, tolkning, metode - Norges institusjon for menneskerettigheter \(nhri.no\)](#).

<sup>47</sup> Bestemmelser som primært gir handlingsplikter for stat og kommune på helse og omsorgsetatens område, slik som CRPD artikkel 19.b, er det mer usikkert om har selvkraft og kan påberopes direkte for domstolene av



Vi omtaler nedenfor konsekvens av inkorporering av disse sivile rettighetene som kan påberopes direkte for domstolene. Når det gjelder bestemmelser som er relevant for helse- og omsorgssektoren og som primært gir handlingsplikter for stat og kommune, slik som artikkel 19.b, viser vi til det vi har skrevet ovenfor. Pasient og brukerrettighetsloven § 2-1 om at en person har rettskrav på nødvendige helse og omsorgstjenester gir anvisning på en rettslig standard («nødvendige helse og- omsorgstjenester») som gir rom for å praktisere bestemmelsen i tråd med CRPD artikkel 19. Dette tilsier at det ikke vil være nødvendig i snever forstand å endre disse bestemmelsene for at norsk rett skal samsvare med CRPD.

LDO har skrevet omfattende om hvile rettigheter som følger av CRPD artiklene 12, 14 tolket i lys av artikkel 5 i vår rapport *Inkorporering av CRPD – anbefalinger om norsk rett og praksis* med videre henvisninger til bla NOU 2019: 14 Tvangsbegrensningslovutvalget. I denne rapporten har vi vurdert gjeldende norsk rett og praksis når det gjelder bruk av tvang i psykisk helsevern og overfor utviklingshemmede opp mot de aktuelle rettighetene som følger av CRPD. Det vil føre for langt her å gjenta det vi har skrevet der, og for en samlet fremstilling av LDOs vurderinger av disse spørsmålene viser vi til del 3 i rapporten side 33-80.

Nedenfor har vi kun enkelte merknader til det ekspertutvalget har skrevet om disse spørsmålene samt innspill til det departementet spør om. Disse merknadene må forstås i lys av det vi har skrevet i vår egen rapport.

Vi fremhever først hvilke grupper disse artiklene særlig har betydning for og hvilke spørsmål som står på spill: Artiklene 12 og 14 tolket i lys av artikkel 5 gir rettigheter som kan få særlig betydning for personer med intellektuelle eller psykososiale/mentale funksjonsnedsettelse. Dette er grupper som i dag utsettes for alvorlige inngrep i sin autonomi uten tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier eller frivillige alternativer. Norsk rett inneholder særhjemler for tvang overfor personer med «psykisk utviklingshemming» og personer som anses å ha «alvorlig sinnslidelse», uten at norsk lov stiller klare krav om at det må finnes tilgjengelige, frivillige tilbud som først er forsøkt, og uten tilstrekkelige rettssikkerhetsmekanismer.<sup>48</sup> Nettopp disse gruppene trenger et styrket menneskerettsvern, og lovgiver trenger et klart insentiv for å videreføre reformprosessene av vergemålsloven og tvangslovgivningen i tråd med bla CRPDs prinsipper om ikke-diskriminering og selvbestemmelse.

CRPD er i sin essens en ikke-diskrimineringskonvensjon. At personer med funksjonsnedsettelse ikke skal utsettes for forskjellsbehandling i strid med forbudet mot diskriminering er det ingen uenighet om. Norge har heller ingen tolkningserklæring til CRPD artikkel 5 (diskrimineringsforbudet). Som omtalt nærmere i vår rapport *Inkorporering av CRPD* på side 55 følgende, kan bruk av tvang i helse og omsorgstjenester ha en rekke negative effekter. Vi viser blant annet til at personer som har erfart tvungen medisinerings,

---

enkeltindivider. Når det gjelder disse viser vi til det vi har skrevet ovenfor om betydningen av inkorporering for kommunene.

<sup>48</sup> Se LDOs rapport *Inkorporering av CRPD – anbefalinger om norsk rett og praksis* side 46-80.

Vilkår om frivillige skal være forsøkt etter psykisk helsevernloven § 3-3 gjelder ikke hvis «det er åpenbart formålsløst å forsøke». Etter det vi har fått opplyst anses vilkåret oppfylt også dersom det på det tidspunkt tvang vurderes ikke foreligger tilgjengelige frivillige tilbud som har plass eller anses tilpasset personens behov, se mer om dette LDOs

bruk av belter og tvunget elektrosjokk, opplever dette som særlig traumatiserende: Denne tvangen kan føre til at personer med omfattende psykiske helseproblemer unnlater eller utsetter å ta kontakt med helsevesenet: Dette kan øke risikoen for at det oppstår livstruende situasjoner og krisesituasjoner som igjen leder til mer tvang.

Vår bekymring knytter seg blant annet til at omfattende hjemler for tvang overfor personer med mentale/psykososiale funksjonsnedsettelse helseproblemer eller intellektuelle funksjonsnedsettelse videreføres, uten at den negative forskjellsbehandlingen kan forsvares ut ifra de alminnelig aksepterte vilkårene for forskjellsbehandling; saklighet, nødvendighet og forholdsmessighet. Hjemler for tvungen medisinerings med nevroleptika og bruk av belter åpner også opp for praksis som medfører risiko for brudd på forbud mot umenneskelig og nedverdiggende behandling. Det gjør også rom for og bruk av elektrosjokk uten fritt og informert samtykke. Se vår rapport Inkorporering av CRPD – anbefalinger om norsk rett og praksis pkt 3.6.5.2 side 68 om erfaringer med tvangsmedisinerings og omstridt kunnskapsgrunnlag og pkt. 3.6.6 om bruk av belter i psykisk helsevern. Vi fremhever her at vi ikke kan se at det foreligger empirisk kunnskap som kan forsvare videreføring av hjemler for tvungen medisinerings med nevroleptika, overfor personer med mentale/psykososiale funksjonsnedsettelse som ikke er ansett å være til fare for andre, eller hjemler for bruk av belter i psykisk helsevern overfor pasienter som ikke er ansett å være til fare for seg selv eller andre. Heller ikke bruk av elektrosjokk uten samtykke foreligger det et kunnskapsgrunnlag for som tilsier at dette er inngrep som kan forsvares vurdert opp mot bla CRPD. <sup>49</sup>

#### *Særlig om diagnoser og diagnosenære som vilkår for begrensninger i rettslig handleevne og inngrep i frihet og personlig sikkerhet*

En av våre konklusjoner i rapporten Inkorporering av CRPD-anbefalinger om norsk rett og praksis, er at diagnoser og diagnosenære vilkår for inngrep i rettslig handleevne og tvang ikke er forenlig med CRPD artikkel 12, 14 og 25 tolket i lys av diskrimineringsforbudet i CRPD artikkel 5. Begrunnelse er at diagnoser eller diagnosenære vilkår ikke er egnet til å skille ut når tvang kan være saklig, nødvendig og forholdsmessig i nødretts- eller nødvergelignende situasjoner. Vår vurdering er derfor at norsk lovgivning som oppstiller særhjemler for bruk av tvang, helt eller delvis basert på en persons diagnoser eller diagnoselignende forhold, ikke er forenlig med CRPD. Som det fremgår i vår rapport med videre henvisninger, er spørsmålet mer åpent når det gjelder om vilkår som bygger på konkrete individuelle vurderinger av beslutningskompetanse for å begrense en persons rett til å ta egne valg, kan være forenlig med CRPD. Minimumsvilkår vil være at personen har fått beslutningsstøtte<sup>50</sup> eller annen form

---

<sup>49</sup> Uten en klargjøring av kunnskapsgrunnlaget er det i praksis ikke mulig å vurdere om disse inngrepene i personlig frihet og sikkerhet som personer med bestemte former for funksjonsnedsettelse i dag risikerer i tråd med norsk lov, står i et rimelig forhold til den traumatiserende effekt de utvilsomt har.

<sup>50</sup> I rapporten *Bedre beslutninger, bedre behandling* avgitt av ekspertutvalget om samtykkekompetanse i juni 2023, anbefalte utvalget at Helsedirektoratet får i oppdrag å utrede hvordan beslutningsstøtte kan tilpasses personer med psykososiale funksjonsnedsettelse og helse og omsorgsetatenes område. Etter det vi er kjent med har et slikt oppdrag blitt gitt Helsedirektoratet. Vi forventer at dette arbeidet gis prioritet og at personer

for rimelig tilrettelegging som gjør at personen får utnyttet sitt potensial for selvbestemmelse i størst mulig grad. Videre må beslutningen som tas bygge tolkning av persons vilje og preferanse og det må foreligge effektive kontrollmekanismer.

Slik vi leser utvalget har utvalget *ikke endelig konkludert* med hvorvidt diagnoser eller diagnosenære vilkår som oppstilles i gjeldende norsk rett, for eksempel psykisk helsevernloven § 3-3 og helse og omsorgstjenesteloven kapittel 9, er forenlig med CRPD artikkel 5, 12 og 14. I pkt. 10.4 uttrykker utvalget at det kan stilles spørsmål ved om vilkårene i bestemmelser som gjør det mulig å begrense noen funksjonshemmedes selvbestemmelse og som har vilkår som direkte eller indirekte sammenheng med funksjonsnedsettelsen, kan være diskriminerende i strid med CRPD artikkel 5<sup>51</sup>.

Utvalget sier også at det «har ellers ikke tatt stilling til om diagnosenære vilkår bør fjernes eller hva som vil være konsekvensene av det. Det viser i stedet til oppfølgingen av forslagene fra Samtykkeutvalget (2023) Tvangslovutvalget (2019:14) og Rettighetsutvalget (NOU 2016:17).

Utvalget skriver videre blant annet at det bør vurderes fortløpende om medisinske begreper slik som blant «psykisk utviklingshemming» eller begreper som benyttes uten at det er klart om det er medisinsk diagnose eller funksjonsnedsettelse som er søkt omfattes, slik som ved «alvorlig sinnslidelse», er en god betegnelse i lovgivning, men utvalget foreslår ikke selv noen lovendringer angående disse vilkårene. Samtidig uttrykker utvalget at det for utvalget har vært avgjørende at konvensjonen ikke synes å kreve endring av de norske tvangslovhjemlene.<sup>52</sup> Utvalget mener at Norges tolkningserklæringer bygger på en forsvarlig tolkning av CRPD.

I den sammenheng ser vi grunn å nevne at slik vi leser tolkningserklæringene, sier ikke erklæringene at norsk tolkning av CRPD artikkel 12, 14 og 25 er at begrensninger i rettslig handleevne eller tvungen omsorg og behandling kan knytte seg til diagnoser eller diagnosenære vilkår. Vi viser til at det i tolkningserklæringen til artikkel 12 heter at «[...] Norge erklærer videre dets forståelse av at konvensjonen tillater fratakelse av rettslig handleevne eller bistand til å utøve rettslig handleevne og/eller tvungent vergemål *der slike tiltak er nødvendige, som en siste utvei og underlagt kontrollmekanismer.*» (vår utheving)

Og til artikkel 14 og 25 «[...] Norge erklærer videre som sin forståelse at konvensjonen tillater tvungen omsorg og behandling av mennesker, herunder tiltak iverksatt for å behandle psykiske lidelser, *når omstendighetene gjør slik behandling nødvendig som en siste utvei, og behandlingen er undergitt rettssikkerhetsgarantier.*» (vår utheving)

Vi mener som nevnt ovenfor at tolkningserklæringene er uheldige fordi de kan leses som et signal om at pågående endringsprosesser når det gjelder vergemålslovgivningen og tvangslovgivningen ikke er nødvendig. Vår vurdering er likevel at den åpningen for begrensninger i rettslig handleevne og bruk av tvang som Norges tolkningserklæringer

---

med erfaringskompetanse og menneskeretts kompetanse blir aktivt involvert og får innflytelse i arbeidet med å få på plass systemer for beslutningsstøtte i helse og omsorgstjenesten.

<sup>51</sup>Ekspertutvalget Del 1 side 87.

<sup>52</sup> Del II side 163.

forutsetter at er i tråd med CRPD, er snevrere enn gjeldende norsk rett, og ikke minst snevrere enn tvangspraksis. Videre knytter ikke erklæringene adgangen til tvang til diagnoser eller diagnosenære forhold. Sammenlignet med vilkårene for begrensinger i rettslig handleevne og bruk av tvang i gjeldende vergemålslov og tvangslovgivning på helse- og omsorgsfeltet tilsier altså CRPD, også om tolkningserklæringene legges til grunn for forståelsen, en innstramning og endring av gjeldende rett og praksis.<sup>53</sup>

Vår anbefaling er at lovgiver i forbindelse med inkorporering av CRPD, som et minimum, gir klare signaler om at de prosessene som er påbegynt med å endre vergemålsloven og tvangslovgivningen på helse- og omsorgsfeltet, skal videreføres og prioriteres. Lovgiver bør i den forbindelse gi signal om at tvangshjemler som bygges på diagnoser eller diagnosenærevilkår innen rimelig tid vil bli erstattet med ikke-diskriminerende lovgivning. Vi mener at også at lovgiver innen rimelig tid bør legges frem lovforslag med sikte på å styrke tilgangen på beslutningsstøtte og rett til frivillige helsetjenester.

Vi nevner samtidig at norsk lovgivning som hjemler bruk av tvang i helse og omsorgstjenestene overfor personer med «alvorlig sinnslidelse», jf. psykisk helsevernloven § 3-3, og «psykisk utviklingshemning», jf. helse og omsorgstjenesteloven kapittel 9 er «*kan-regler*», som gir myndighetene kompetanse til å bruke tvang. Disse bestemmelsene gir ikke myndighetene *plikt* til bruk av tvang. Det er slik sett, i hvert fall teoretisk, rom for å praktisere reglene på en måte som ikke vektlegger diagnose eller diagnosenære vilkår. I stedet kan reglene praktiseres slik at spørsmålet om tvang avgjøres basert på en konkret individuell vurdering av hva en person etter å ha fått beslutningsstøtte, kan forstå, hva som er personens dypere vilje og preferanse. I tillegg kan tvangen avgrenses til å avverge fare i nødretts eller nødverge lignende situasjoner. Slik vil retten til ikke diskriminering og prinsippet om selvbestemmelse kunne respekteres i større grad i tråd med CRPD også i henhold til gjeldende norsk rett.

## Konvensjonens anvendelse på Svalbard

Departementet ber i høringsbrevet om innspill til hvilke konsekvenser inkorporering av CRPD vil få for konvensjonens anvendelse på Svalbard, jf. utredningen del I kap. 11 og 14.

Statens plikter gjelder innenfor norsk jurisdiksjon og Svalbard er ikke unntatt fra menneskerettighetens virkeområde. LDO er derfor enig med flertallet i utvalget om at CRPD ved en inkorporering i menneskerettsloven vil gjelde som norsk lov også på Svalbard. Dette betyr ikke at rekkevidden av statens plikter må forstås uten at det tas hensyn til de særegne forholdene som gjelder der. CRPD har bestemmelser som ville kunne medføre omfattende økonomiske plikter for staten dersom bestemmelsene ikke ga rom for hensiktsmessighetsvurderinger. imidlertid gir CRPD rom for hensiktsmessighetsvurdering

---

<sup>53</sup> De norske tolkningserklæringene gir en indikasjon på vilkår for bruk av tvang som i større grad samsvarer med forbudet mot diskriminering slik dette følger av CRPD artikkel 5, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 26 og den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 14,1 enn gjeldende norsk rett og praksis.

hva angår økonomiske rettigheter. Vi viser til at for eksempel artikkel 9 om tilgjengelighet, og artikkel 19 om retten til å bo og leve selvstendig er at statens plikt gjelder det som er «hensiktsmessige tiltak»<sup>54</sup> artikkel 9, og «hensiktsmessige og effektive tiltak» (artikkel 19). Ordlyden i disse bestemmelsene tilsier derfor at forpliktelsenes innhold ikke fastlegges uten hensyn til kostnader og praktiske forhold. Å gjøre forholdsmessighetsvurderinger av kostnad vurdert opp mot nytte, kan inngå i dette. Det tilsier at når rekkevidden av statens plikter fastlegges, skjer dette basert på en vurdering av hva som er hensiktsmessig og effektivt på Svalbard. På samme måte som NIM mener vi at rettighetsspørsmålene på Svalbard skal løses på samme måte som for andre steder med en særegen geografisk plassering eller andre særlige logistiske utfordringer.

## **Økonomiske og administrative kostnader**

Ombudet har ikke kompetanse eller kapasitet til å utrede økonomiske og administrative kostnader. Vi vil imidlertid advare mot en snever og kortsiktig tilnærming til spørsmålet om hva det vil koste å realisere funksjonshemmedes rettigheter. Å etterleve og styrke funksjonshemmedes menneskerettigheter vil fremme deltagelse, inkludering, trivsel og vil dermed også kunne gi helsegevinster og sparte helse- og omsorgsutgifter. I sum tror vi at innsats for å oppfylle funksjonshemmedes menneskerettigheter kan gi en samfunnsøkonomisk gevinst.

En inkorporering av CRPD i menneskerettsloven vil virke bevisstgjørende og holdningsskapende. Norge ligger et langt stykke unna det paradigmeskifte som CRPD både krever og forutsetter, før funksjonshemmede forstås som en naturlig del av mangfoldsvariasjoner med de samme rettigheter som alle andre. Stat, kommune og uavhengige institusjoner som LDO må påregne en større innsats med opplæring av CRPD, i både forvaltning og befolkningen generelt. Som nevnt tidligere vil en forbedret utredningsinstruks være egnet til å sikre en grundigere vurdering av menneskerettslige konsekvenser av alle politiske forslag – enten de er av administrative, juridiske, eller økonomisk art.

Et mer inkluderende samfunn, med respekt for mangfold vil være et smartere samfunn. En omorganisering av samfunnet fra en til dels segregerende kostnadskrevende praksis til et mer inkluderende samfunn, kan gi gevinster i form av sparte administrative kostnader, effektivitet og høyere deltagelse på en rekke arenaer. I vår rapport Inkorporering av CRPD foreslår LDO en rekke justeringer i rett, politikk og praksis for å realisere funksjonshemmedes rettigheter. Dette inkluderer styrket selvbestemmelse og satsing på frivillige tilbud for å fremme psykisk helse, og redusert tvangsbruk i psykiatrien, styrking av utviklingshemmedes bosituasjon og rettssikkerhet, tilrettelegging i utdanning og arbeidsliv, tilgjengelighet og universell utforming, og soningsforhold for funksjonshemmede.<sup>55</sup>

En realisering av funksjonshemmedes menneskerettigheter vil også forutsette et mer tilgjengelig samfunn. LDO etterlyser en større investerings-innsats for et universelt utformet

---

<sup>54</sup> Autentisk engelsk ordlyd i CRPD artikkel 9 er «take appropriate measures»

<sup>55</sup> [LDO - Les vår CRPD-rapport her](#)

samfunn. Staten bør styrke innsatsen for å fremme et universelt utformet samfunn med forpliktende tidsfrister og tilstrekkelig forutsigbar finansiering. Et universelt utformet samfunn vil kunne gi store samfunnsøkonomiske gevinster, ikke minst i form av høyere arbeidsdeltagelse. Om norsk arbeidsliv over en 10-årsperiode sysselsetter 15 prosent flere av funksjonshemmede i arbeidsfør alder enn det som er tilfelle i dag, vil det anslagsvis gi en samfunnsøkonomisk gevinst på NOK 26,7 milliarder kroner. Ved en økning på 15 prosent i sysselsettingsgraden av funksjonshemmede vil den samlede samfunnsøkonomiske verdien kunne øke med ca. 1,3 milliarder NOK, til 28 milliarder i 2022-priser, over en tiårsperiode.<sup>56</sup>

## **Avsluttende merknader**

Regjeringen har i Hurdalsplattformen sagt at den vil inkorporere CRPD i norsk lov. Hvilke konsekvenser dette vil få er nå meget grundig utredet. Ekspertutvalgets flertall, et samlet sivilsamfunn, NIM og LDO anbefaler inkorporering i menneskerettsloven med forrang. Lovfesting av tolkningserklæringene fraråder vi. For at denne styrkingen av funksjonshemmedes rettigheter skal bli en realitet, er det vesentlig at lovforslag om inkorporering i menneskerettsloven blir fremmet i innværende stortingsperiode. Vi håper på og forventer nå en rask og smidig prosess i regjeringens videre håndtering av denne saken. Dette er en sak med høy prioritet for LDO og vi bidrar gjerne i det videre arbeidet.

Vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon  
likestillings- og diskrimineringsombud

Guri Hestflått Gabrielsen  
fagdirektør

---

<sup>56</sup> [Samfunnsøkonomisk analyse av økt sysselsetting av personer med funksjonsnedsettelse - OsloMet](#)