DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 162 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i menneskerettsloven mv. (inkorporering av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne)

DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 162 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i menneskerettsloven mv. (inkorporering av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne)

Innhold

1 Hovedinnholdet i proposisjonen 5

2 Bakgrunnen for forslaget 7
2.1 Utredning om inkorporering av CRPD 7
2.2 Høringen 8

3 Kort oversikt over konvensjonen 13
3.1 Innledning 13
3.2 Konvensjonens bestemmelser 13
3.3 Norges tolkningserklæringer 14
3.4 FNs komité for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne 15
3.4.1 Generelt om FNs komité for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne 15
3.4.2 Rapportering 15
3.4.3 Generelle kommentarer 15
3.4.4 Statspartsmøter 15
3.4.5 Individklager 15

4 Gjeldende rett 17
4.1 Forholdet mellom norsk rett og folkeretten 17
4.2 Menneskerettighetskonvensjoners stilling i norsk rett 17
4.3 Gjennomføring av CRPD i norsk rett 19
4.3.1 Generelt om gjennomføringen av CRPD i norsk rett 19
4.3.2 Nærmere om gjennomføringen av CRPD gjennom vergemålsloven av 2010 19

5 Gjennomføring av CRPD i andre nordiske land 21
5.1 Innledning 21
5.1.1 Danmark 21
5.1.2 Finland 21
5.1.3 Island 21
5.1.4 Sverige 21

6 Konsekvenser av inkorporering av CRPD 22
6.1 Generelle rettslige konsekvenser av inkorporering av CRPD 22
6.1.1 Utvalgets vurderinger 22
6.1.2 Høringsinstansenes syn 23
6.1.3 Departementets vurderinger 24
6.2 Betydningen av inkorporering for Norges tolkningserklæringer 25
6.2.1 Innledning 25
6.2.2 Utvalgets vurderinger 25
6.2.3 Høringsinstansenes syn 26
6.2.4 Departementets vurderinger 27
6.3 Individuelt håndhevbare rettigheter 27
6.3.1 Innledning 27
6.3.2 Utvalgets vurderinger 27
6.3.3 Høringsinstansenes syn 29
6.3.4 Departementets vurderinger 29
6.4 Betydningen av CRPD-komiteens uttalelser 32
6.4.1 Innledning 32
6.4.2 Utvalgets vurderinger 38
6.4.3 Høringsinstansenes syn 39
6.4.4 Departementets vurderinger 41
6.5 Særlig om betydningen av inkorporering av CRPD for kommunene 43
6.5.1 Utvalgets vurderinger 43
6.5.2 Høringsinstansenes syn 44
6.5.3 Departementets vurderinger 47
6.6 Særlig om betydningen av inkorporering av CRPD for Svalbard 49
6.6.1 Innledning 49
6.6.2 Utvalgets vurderinger 49
6.6.3 Høringsinstansenes syn 51
6.6.4 Departementets vurderinger 51

7 Gjennomføringen av CRPD i ulike deler av norsk rett 53
7.1 Innledning 53
7.1.1 Overordnet om konvensjonens innledende bestemmelser 53
7.1.2 Kort om enkelte konvensjonsbestemmelser og gjennomføringen av disse 54
7.2 Artikkel 5 Likhet og ikke-diskriminering 56
7.2.1 Innledning 56
7.2.2 Utvalgets vurderinger 57
7.2.3 Høringsinstansenes syn 58
7.2.4 Departementets vurderinger 59
7.3 Artikkel 9 Tilgjengelighet 63
7.3.1 Innledning 63
7.3.2 Utvalgets vurderinger 64
7.3.3 Høringsinstansenes syn 65
7.3.4 Departementets vurderinger 66

7.4 Artikkel 12 Lik rettslig anerkjennelse 72
7.4.1 Innledning 72
7.4.2 Utvalgets vurderinger 75
7.4.3 Høringsinstansenes syn 77
7.4.4 Departementets vurderinger 79
7.5 Artikkel 13 Tilgang til rettssystemet 89
7.5.1 Innledning 89
7.5.2 Utvalgets vurderinger 89
7.5.3 Høringsinstansenes syn 90
7.5.4 Departementets vurderinger 91
7.6 Artikkel 14 Rett til frihet og personlig sikkerhet 95
7.6.1 Innledning 95
7.6.2 Utvalgets vurderinger 96
7.6.3 Høringsinstansenes syn 96
7.6.4 Departementets vurderinger 97
7.7 Artikkel 19 Retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet 100
7.7.1 Innledning 100
7.7.2 Utvalgets vurderinger 101
7.7.3 Høringsinstansenes syn 102
7.7.4 Departementets vurderinger 102
7.8 Artikkel 23 Respekt for hjemmet og familien 105
7.8.1 Innledning 105
7.8.2 Utvalgets vurderinger 107
7.8.3 Høringsinstansenes syn 107
7.8.4 Departementets vurderinger 109
7.9 Artikkel 24 Utdanning 112
7.9.1 Innledning 112
7.9.2 Utvalgets vurderinger 113
7.9.3 Høringsinstansenes syn 113
7.9.4 Departementets vurderinger 114
7.10 Artikkel 25 Helse 120
7.10.1 Innledning 120
7.10.2 Utvalgets vurderinger 121
7.10.3 Høringsinstansenes syn 122
7.10.4 Departementets vurderinger 123
7.11 Artikkel 27 Arbeid og sysselsetting 127
7.11.1 Innledning 127
7.11.2 Utvalgets vurderinger 128
7.11.3 Høringsinstansenes syn 129
7.11.4 Departementets vurderinger 129

8 Bør konvensjonen inkorporeres i menneske-rettsloven? 132
8.1 Inkorporering sammenlignet med andre gjennomføringsmåter – fordeler og ulemper 132
8.2 Utvalgets vurderinger 134
8.3 Høringsinstansenes syn 135
8.4 Departementets vurdering 139

9 Forslag til endringer i passloven og ID-kortloven 142
9.1 Innledning 142
9.2 Kravene til samtykke fra verge for utstedelse av pass og ID-kort 142
9.2.1 Gjeldende rett 142
9.2.2 Utvalgets forslag 142
9.2.3 Høringsinstansenes syn 143
9.2.4 Departementets vurdering 143
9.3 Nektelse, tilbakekall og beslagleggelse av pass til personer som ikke kan ta vare på seg selv i utlandet 144
9.3.1 Gjeldende rett 144
9.3.2 Utvalgets forslag 145
9.3.3 Høringsinstansenes syn 145
9.3.4 Departementets vurdering 146

10 Økonomiske og administrative konsekvenser 149

11 Merknader til de enkelte bestemmelsene 150
11.1 Menneskerettsloven 150
11.2 Passloven 150
11.3 ID-kortloven 151

Forslag til lov om endringer i menneskerettsloven mv. (inkorporering av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne) 153

Vedlegg
1 Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne 154

DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 162 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i menneskerettsloven mv. (inkorporering av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne)

Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 29. august 2025, godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Departementet foreslår i proposisjonen at FN-konvensjonen 13. desember 2006 om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) inkorporeres i menneskerettsloven.

Inkorporering av CRPD i menneskerettsloven, som innebærer at konvensjonen gjelder som norsk lov og vil gå foran annen lovgivning ved eventuell motstrid, vil sende et tydelig signal både nasjonalt og internasjonalt om at menneskerettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne skal respekteres og sikres. Forslaget om å inkorporere konvensjonen i menneskerettsloven bygger på en helhetlig vurdering, se særlig punkt 8. Denne begrunnelsen må ses i sammenheng med de øvrige delene av proposisjonen, blant annet konsekvensene av inkorporering som omtales i punkt 6 og hvorvidt norsk rett i dag anses å oppfylle konvensjonens krav, se punkt 7.

Forslaget følger opp målet i Hurdalsplattformen 14. oktober 2021 om å inkorporere CRPD i norsk lov og punktet i Arbeiderparti-regjeringens politiske prioriteringer 6. februar 2025 om å utarbeide et lovforslag om inkorporering av CRPD i menneskerettsloven.

Videre foreslår departementet endringer i passloven og ID-kortloven for å sikre bedre samsvar mellom CRPD artikkel 18 om statsborgerskap og bevegelsesfrihet og norsk rett. Forslagene til endringer i passloven § 4 og ID-kortloven § 4 innebærer en tydeliggjøring av at utstedelse av pass og ID-kort med reiserett til personer som er fratatt rettslig handleevne, kun kan nektes hvor fratakelsen omfatter retten til å få utstedt slike dokumenter. Videre foreslås endringer i passloven § 5 tredje ledd bokstav d, som i dag gir hjemmel til å nekte å utstede pass, og som etter § 7 første ledd bokstav b også medfører at pass kan tilba-

kekalles, dersom «søkeren er alvorlig sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet og ikke vil være i stand til å ta vare på seg selv i utlandet». Forslaget til endring i passloven § 5 tredje ledd bokstav d innebærer at nektelse og tilbakekall av pass etter denne bestemmelsen ikke kan skje overfor personer med utviklingshemming, og at ordlyden moderniseres slik at «alvorlig sinnslidende» endres til et vilkår om at søkerens «psykiske helsetilstand er alvorlig svekket». Videre foreslås det å synliggjøre at bestemmelsen er en sikkerhetsventil ved å presisere at den alvorlig svekkede helsetilstanden må medføre «betydelig fare» for at søkeren ikke vil være i stand til å ta vare på seg selv i utlandet. Det foreslås også enkelte andre mindre justeringer i ID-kortloven § 4.

Konvensjonsteksten på engelsk og i norsk oversettelse er inntatt som vedlegg til proposisjonen. I forbindelse med arbeidet med denne proposisjonen er det foretatt enkelte mindre justeringer i den norske oversettelsen av CRPD.

2 Bakgrunnen for forslaget

2.1 Utredning om inkorporering av CRPD

Kultur- og likestillingsdepartementet nedsatte 2. desember 2022 et juridisk ekspertutvalg som skulle utrede inkorporering av CRPD i norsk lov. Utvalget fikk følgende sammensetning:

- Høyesterettsdommer Hilde Indreberg (leder)
- Professor i rettsvitenskap Kjetil Mujezinović Larsen
- Tidligere regjeringsadvokat Sven Ole Fagernæs

Utvalgets mandat var å utrede inkorporering av CRPD i norsk lov og gi en anbefaling om hvordan konvensjonen bør inkorporeres. Utvalget skulle beskrive de rettslige konsekvensene av inkorporering sammenlignet med andre gjennomføringsmåter og særskilt vurdere inkorporering i menneskerettsloven. Som et alternativ skulle utvalget vurdere inkorporering i likestillings- og diskrimineringsloven. Utvalget skulle gi en analyse av konsekvensene av de ulike alternativene og redegjøre for forskjellene. Utvalget skulle også vurdere hvordan inkorporering av konvensjonen vil kunne påvirke rettskildebildet i situasjoner hvor det kan bli reist spørsmål om Norges tolkningserklæringer er i overensstemmelse med konvensjonen, herunder hvordan spørsmål om potensiell motstrid vil kunne bli løst. Videre skulle utvalget vurdere i hvilken grad inkorporering av CRPD i menneskerettsloven er forenlig med kriteriene som tidligere er lagt til grunn for å ta konvensjoner inn i menneskerettsloven, og hvilke konsekvenser det eventuelt kan få for gjennomføringen av andre menneskerettighetsforpliktelser dersom CRPD tas inn i menneskerettsloven.

Det fremgikk også av mandatet at det ville være naturlig med en fornyet vurdering av om norsk rett er i overensstemmelse med konvensjonens krav, og om det foreligger mulig eller faktisk motstrid mellom norsk rett og CRPD. Utvalget skulle også vurdere behovet for eventuelle lovendringer for å sikre oppfyllelsen av CRPD. Analysen skulle baseres på en tolkning av CRPD ved hjelp av alminnelige folkerettslige tolkningsprinsipper, der det også skulle vurderes hvilken vekt CRPD-komiteens uttalelser har ved tolkningen av konvensjonen. Utvalget skulle videre vurdere betydningen av Norges tolkningserklæringer for tolkningen av konvensjonen og for vurderingen av om norsk rett er i overensstemmelse med CRPD.

Fristen for å ferdigstille utredningen var opprinnelig satt til 31. desember 2023, men ble i november 2023 forlenget til 15. januar 2024.

Utvalget innhentet innspill fra interesseorganisasjoner som arbeider for rettighetene til personer med funksjonsnedsettelser, KS og relevante kompetansemiljøer, som Likestillings- og diskrimineringsombudet og Norges institusjon for menneskerettigheter.

Utvalget leverte sin utredning 15. januar 2024. Utvalgets innstilling er ikke enstemmig. Utvalgets flertall (*Indreberg* og *Larsen*) anbefaler at CRPD inkorporeres i menneskerettsloven og antar at de rettslige konsekvensene av å inkorporere konvensjonen vil bli begrensede. Flertallet fremhever at konvensjonen ikke har som mål å gi funksjonshemmede nye menneskerettigheter. Utvalgsflertallet fremhever at CRPD avklarer innholdet i eksisterende rettigheter og viser hva statene må gjøre for at menneskerettighetene skal bli virkeliggjort for funksjonshemmede på lik linje med andre. Flertallets hovedargument for å inkorporere konvensjonen i menneskerettsloven er signalverdien om konvensjonens politiske og rettslige status, og at det vil bidra til likebehandling av FNs kjernekonvensjoner i norsk rett.

Utvalgets mindretall (*Fagernæs*) er uenig med utvalgsflertallet i at inkorporering av CRPD kun vil få begrensede rettslige konsekvenser. Mindretallet viser til at mange av konvensjonsbestemmelsene, i større grad enn andre inkorporerte konvensjoner, pålegger langtrekkende handlingsplikter, og at CRPD-komiteen strekker ordlyden i konvensjonen svært langt. Dette vil ifølge mindretallet kunne ha stor betydning for kommunenes økonomi og mulighetene for prioritering mellom viktige formål. Mindretallet mener at konvensjonen ikke bør inkorporeres, subsidiært at konvensjonen inkorporeres i likestillings- og diskrimineringsloven.

2.2 Høringen

Utvalgets utredning ble sendt på høring 5. mars 2024, med høringsfrist 5. juni 2024. I Kultur- og likestillingsdepartementets høringsbrev ble høringsinstansene særlig bedt om å vurdere utvalgets drøftelse av Norges to tolkningserklæringer, herunder hensiktsmessigheten av å presisere at konvensjonen skal forstås slik det fremgår av tolkningserklæringene. Kultur- og likestillingsdepartementet ba også om innspill om mulige konsekvenser av inkorporering av konvensjonen for kommunesektoren, til helse- og velferdslovgivning som bør avklares før en eventuell inkorporering og om konsekvenser av inkorporering for konvensjonens anvendelse på Svalbard.

Følgende instanser ble invitert til å komme med merknader til høringen:

Departementene
Statsministerens kontor

Arbeids- og velferdsetaten
Arbeidstilsynet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
Barneombudet
Digitaliseringsdirektoratet
Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse
Diskrimineringsnemnda
Domstoladministrasjonen
Forbrukerrådet
Forbrukertilsynet
Foreldreutvalget for barnehager
Foreldreutvalget for grunnopplæringen
Helsedirektoratet
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Kulturdirektoratet
Kulturtanken
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Norges forskningsråd
Pasient- og brukerombudene
Politidirektoratet
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Språkrådet
Statens arbeidsmiljøinstitutt
Statens helsetilsyn
Statens sivilrettsforvaltning
Statistisk sentralbyrå
Statped
Statsforvalterne
Sysselmesteren på Svalbard
Utdanningsdirektoratet

Nasjonalt kompetansemiljø om utviklingshemming ved NTNU
Nord universitetet
Norges miljø- og biovitenskaplige universitet
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Norsk senter for menneskerettigheter ved UiO
OsloMet – storbyuniversitetet
Senter for likestilling ved UiA
Senter for samiske studier ved UiT
Senter for tverrfaglig kjønnsforskning ved UiO
Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet

Høyesterett
Lagmannsrettene
Tingrettene

Den norske kirke ved Kirkerådet
Norges institusjon for menneskerettigheter
Sametinget
Sivilombudet

Fylkeskommunene
Kommunene

Helse Midt-Norge RHF
Helse Nord RHF
Helse Sør-Øst RHF
Helse Vest RHF

Nasjonalt kvalitets- og kompetansenettverk for barn og unge med funksjonsnedsettelser
Forskningsstiftelsen FAFO
Institutt for samfunnsforskning
Komité for kjønnsbalanse og mangfold i forskning
Nordlandsforskning
Norsk nettverk for forskning om funksjonshemming

Akademikerne
Arbeidsgiverforeningen Spekter
ASVL
Den Norske Advokatforening (Advokatforeningen)
Den norske Dommerforening (Juristforbundet – Dommerforeningen)
Den norske legeforening (Legeforeningen)
Elevorganisasjonen
Fagforbundet
Fellesorganisasjonen
Hovedorganisasjonen Virke

KS – Kommunesektorens Organisasjon (KS)
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
NITO – Norges ingeniør- og teknologorganisasjon
Norges Juristforbund
Norsk Psykologforening
Norsk Sykepleierforbund
Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
Pensjonistforbundet
Profesjonelle Vergers Interesseorganisasjon
Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
SMB Norge
Unio
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Abloom
ADHD Norge
Antirasistisk senter
Balansekunst
Borgerrettsstiftelsen Stopp Diskrimineringen
Den norske Helsingforskomité
Downs Syndrom Norge
Foreningen JAG
FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold
Frivillighet Norge
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
Hvite Ørn
Hørselhemmede barns organisasjon
Hørselshemmedes Landsforbund
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Jussbuss
Jussformidlingen i Bergen
Landsforeningen We Shall Overcome
Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner
Likestilling, Integrering, Mangfold
Likestillingssenteret KUN
Løvemammaene
Mental Helse
Mental Helse Ungdom
Norges Blindeforbund
Norges Døveforbund
Norges Handikapforbund
Norges Handikapforbunds Ungdom
Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité
Norsk Forbund for Utviklingshemmede
Norsk kulturskoleråd
Norsk organisasjon for asylsøkere
Norsk psykiatrisk forening
Organisasjonen mot offentlig diskriminering
Redd Barna
Rehabilitation International Norge
Rettspolitisk forening
Røde Kors
Rådet for psykisk helse
Samisk kirkeråd
Samarbeidsforumet av Funksjonshemmedes Organisasjoner
Stiftelsen Helt med
Stiftelsen Klar Tale
Stiftelsen SOR
Stiftelsen TV Bra
Uloba Independent Living Norge
Unge funksjonshemmede

Følgende instanser har avgitt merknader:

Utenriksdepartementet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
Barneombudet
Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse
Diskrimineringsnemnda
Foreldreutvalget for barnehager
Foreldreutvalget for grunnopplæringen
Helsedirektoratet
Kulturtanken
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Oslo politidistrikt
Pasient- og brukerombudet
Politidirektoratet
Regjeringsadvokaten
Språkrådet
Statens sivilrettsforvaltning
Statsforvalteren i Rogaland
Sysselmesteren på Svalbard
Øst politidistrikt

Nasjonalt kompetansemiljø om utviklingshemming ved NTNU

Den norske kirke ved Kirkerådet
Norges institusjon for menneskerettigheter
Sametinget

Akershus fylkeskommune
Arendal kommune
Asker kommune
Bergen kommune
Bærum kommune
Elverum kommune
Finnmark fylkeskommune
Fredrikstad kommune
Gildeskål kommune
Gjemnes kommune
Gjøvik kommune
Heim kommune
Hemnes kommune
Herøy kommune

Hå kommune
Kåfjord kommune
Larvik kommune
Leirfjord kommune
Lillestrøm kommune
Longyearbyen lokalstyres administrasjon
Longyearbyen lokalstyre
Midt-Telemark kommune
Molde kommune
Namsos kommune
Nannestad kommune
Oppdal kommune
Oslo kommune
Porsgrunn kommune
Rælingen kommune
Sande kommune
Sarpsborg kommune
Skien kommune
Stavanger kommune
Surnadal kommune
Sørfold kommune
Trondheim kommune
Trøndelag fylkeskommune
Ulstein kommune
Vestland fylkeskommune
Volda kommune
Øvre Eiker kommune

Eldrerådet i Lillestrøm kommune
Eldrerådet i Møre og Romsdal fylkeskommune
Fellesrådet for eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne i Hægebostad kommune
Fellesrådet i Eidfjord kommune
Funksjonshemmedes råd i Stavanger kommune
Innlandet fylkes råd for personer med funksjonsnedsettelse
Kommunalt råd for mennesker med funksjonsnedsettelse i Øksnes kommune
Kommunalt råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne i Ørland kommune
Kommunalt råd for personer med funksjonsnedsettelse i Bergen kommune
Kommunalt råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne i Porsanger kommune
Rådet for eldre og personer med funksjonsnedsettelse i Osen kommune
Rådet for eldre og personer med funksjonsnedsettelse i Selbu kommune
Rådet for eldre og personer med funksjonsnedsettelse i Tydal kommune
Rådet for likestilling av funksjonshemmede i Verdal kommune
Rådet for Likestilling og Personer med Funksjonsnedsettelse i Stor-Elvdal kommune
Rådet for menneske med nedsett funksjonsevne i Alver kommune
Rådet for menneske med nedsett funksjonsevne i Austrheim kommune
Rådet for menneske med nedsett funksjonsevne i Gloppen kommune
Rådet for menneske med nedsett funksjonsevne i Hareid kommune
Rådet for menneske med nedsett funksjonsevne i Høyanger kommune
Rådet for menneske med nedsett funksjonsevne i Osterøy kommune
Rådet for menneske med nedsett funksjonsevne i Sogndal kommune
Rådet for menneske med nedsett funksjonsevne i Stord kommune
Rådet for menneske med nedsett funksjonsevne i Sunnfjord kommune
Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne i Hustadvika kommune
Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne i Inderøy kommune
Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne i Kristiansund kommune
Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne i Molde kommune
Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne i Rauma kommune
Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne i Stjørdal kommune
Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne i Søndre Land kommune
Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne i Østre Toten kommune
Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne i Ålesund kommune
Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne i Åsnes kommune
Rådet for personar med funksjonsnedsetting i Luster kommune
Rådet for personar med funksjonsnedsetting i Sykkylven kommune
Rådet for personar med nedsett funksjonsevne i Møre og Romsdal fylkeskommune
Rådet for personer med funksjonsnedsettelse i Drammen kommune
Rådet for personer med funksjonsnedsettelse i Eigersund kommune
Rådet for personer med funksjonsnedsettelse i Holmestrand kommune
Rådet for personer med funksjonsnedsettelse i Horten kommune
Rådet for personer med funksjonsnedsettelse i Kvinesdal kommune

Rådet for personer med funksjonsnedsettelse i Lavangen kommune
Rådet for personer med funksjonsnedsettelse i Lillehammer kommune
Rådet for personer med funksjonsnedsettelse i Lyngdal kommune
Rådet for personer med funksjonsnedsettelse i Lørenskog kommune
Rådet for personer med funksjonsnedsettelse i Narvik kommune
Rådet for personer med funksjonsnedsettelse i Nittedal kommune
Rådet for personer med funksjonsnedsettelse i Nordland fylkeskommune
Rådet for personer med funksjonsnedsettelse i Ringsaker kommune
Rådet for personer med funksjonsnedsettelse i Røros kommune
Rådet for personer med funksjonsnedsettelse i Saltdal kommune
Rådet for personer med funksjonsnedsettelse i Sandefjord kommune
Rådet for personer med funksjonsnedsettelse i Sarpsborg kommune
Rådet for personer med funksjonsnedsettelse i Senja kommune
Rådet for personer med funksjonsnedsettelse i Sørfold kommune
Rådet for personer med funksjonsnedsettelse i Vågan kommune
Rådet for personer med funksjonsnedsettelse i Østfold fylkeskommune
Rådet for personer med funksjonsnedsettelser i Bamble kommune
Rådet for personer med funksjonsnedsettelser i Bardu kommune
Rådet for personer med funksjonsnedsettelser i Elverum kommune
Rådet for personer med funksjonsnedsettelser i Folldal kommune
Rådet for personer med funksjonsnedsettelser i Hemnes kommune
Rådet for personer med funksjonsnedsettelser i Meløy kommune
Rådet for personer med funksjonsnedsettelser i Oslo kommune
Rådet for personer med funksjonsvariasjoner i Trysil kommune
Rådet for personer med nedsatt funksjonsevne i Andøy kommune
Rådet for personer med nedsatt funksjonsevne i Enebakk kommune
Rådet for personer med nedsatt funksjonsevne i Færder kommune
Rådet for personer med nedsatt funksjonsevne i Lunner kommune
Rådet for personer med nedsatt funksjonsevne i Orkland kommune
Rådet for personer med nedsatt funksjonsevne i Stange kommune
Rådet for personer med nedsatt funksjonsevne i Ås kommune

Brukerutvalget ved Akershus universitetssykehus HF
Brukerutvalget ved Nordlandssykehuset HF
Regionalt brukerutval i Helse Vest RHF

Nasjonalt kvalitets- og kompetansenettverk for barn og unge med funksjonsnedsettelser

Den Norske Advokatforening (Advokatforeningen)
Den norske Dommerforening (Juristforbundet – Dommerforeningen)
Den norske legeforening (Legeforeningen)
Fellesorganisasjonen
Hovedorganisasjonen Virke
KS – Kommunesektorens Organisasjon (KS)
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Norsk Ergoterapeutforbund
Norsk Psykologforening
Norsk studentorganisasjon
Norsk Sykepleierforbund
Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
Profesjonelle Vergers Interesseorganisasjon
Utdanningsforbundet Longyearbyen

Abloom
Autismeforeningen i Norge
Borgerrettsstiftelsen Stopp Diskrimineringen
Cerebral Parese-foreningen
De regionale brukerstyrte sentrene
Downs Syndrom Norge
Dysleksi Ungdom
Foreningen for Funksjonshemmede Foreldre
Foreningen for hjertesyke barn
Foreningen for Marfan, Loyes-Dietz og lignende tilstander
Foreningen for muskelsyke
Foreningen JAG
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon i Oslo
Hjernesvulstforeningen
Hvite Ørn
Hørselshemmedes Landsforbund
ISAAC Norge
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Jussformidlingen i Bergen

Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende
Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende – Vestfold Fylkeslag
Landsforeningen for Pårørende innen Psykisk helse
Landsforeningen We Shall Overcome
Likestillingssenteret KUN
Løvemammaene
ME-foreldrene
Mental Helse
Mental Helse Sørfold
Mental Helse Ungdom
Nasjonalforeningen for folkehelsen
Norges Astma- og Allergiforbund
Norges Blindeforbund
Norges Døveforbund
Norges Fibromyalgi Forbund
Norges Handikapforbund
Norges Handikapforbund Nord-Norge
Norges Handikapforbunds Ungdom
Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité
Norges Kvinnelobby
Norges ME-forening
NORILCO
Norsk Forbund for Utviklingshemmede
Norsk Forbund for Utviklingshemmede – Bærum lokallag
Norsk Forbund for Utviklingshemmede – Kristiansund lokallag
Norsk Forbund for Utviklingshemmede – Molde og omegn lokallag
Norsk Forbund for Utviklingshemmede – Rauma og Vestnes lokallag
Norsk Forbund for Utviklingshemmede – Stange lokallag
Norsk Glaukomforening
Norsk Revmatikerforbund
Norsk organisasjon for asylsøkere
Norsk psykiatrisk forening
Norsk teater- og orkesterforening
Psoriasis- og eksemforbundet
Psoriasis- og eksemforbundet Ung
Redd Barna
Rettspolitisk forening
Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner
Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner Nord
Spiseforstyrrelsesforeningen
Stiftelsen SOR
Uloba Independent Living Norge
Unge funksjonshemmede
Voksne med medfødt hjertefeil

Grønt Funkisnettverk
Partiet Sentrum

I tillegg har ni enkeltpersoner avgitt merknader.

Følgende instanser har svart at de ikke har merknader til forslaget:

Justis- og beredskapsdepartementet
Klima- og miljødepartementet

Arbeids- og velferdsetaten
Domstoladministrasjonen
Statens arbeidsmiljøinstitutt
Statens helsetilsyn
Statistisk sentralbyrå

Norges Høyesterett

Askøy kommune

I forbindelse med høringen av utvalgets utredning avholdt Kultur- og likestillingsdepartementet et innspillsmøte for sivilt samfunn 21. mai 2024. Kultur- og likestillingsdepartementet inviterte i tillegg til et eget innspillsmøte med KS om mulige konsekvenser av inkorporering for kommunesektoren, som ble avholdt 7. juni 2024.

Spørsmålet om inkorporering av CRPD har også vært tema i andre møter mellom Kultur- og likestillingsdepartementet, organisasjonene, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Norges institusjon for menneskerettigheter de senere årene, blant annet som del av møterekken om oppfølging av anbefalinger fra FNs traktatorganer.

3 Kort oversikt over konvensjonen

3.1 Innledning

CRPD ble vedtatt av FNs generalforsamling 13. desember 2006 og trådte i kraft 3. mai 2008. Norge undertegnet konvensjonen 30. mars 2007 og ratifiserte den 3. juni 2013. CRPD anses som en av FNs kjernekonvensjoner om menneskerettigheter, som bygger på og utvikler innholdet i FNs verdenserklæring om menneskerettigheter fra 1948.

Konvensjonen fastslår at de alminnelige menneskerettighetene gjelder fullt ut for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Den skal sikre respekt for de gjeldende sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne og stiller krav til staten for at personer med nedsatt funksjonsevne kan få realisert disse rettighetene på lik linje med andre uten diskriminering.

Staten skal både respektere og sikre rettighetene i konvensjonen. Staten skal dermed ikke bare unnlate å gripe inn i rettighetene i konvensjonen, men også treffe positive tiltak for å ivareta rettighetene.

3.2 Konvensjonens bestemmelser

CRPD *artikkel 1 til 4* fastsetter konvensjonens formål, definisjoner, generelle prinsipper og generelle forpliktelser.

Artikkel 1 fastslår at konvensjonens formål er å fremme, verne om og sikre mennesker med nedsatt funksjonsevne full og likeverdig rett til å nyte alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter, og å fremme respekten for deres iboende verdighet. Artikkelen definerer også hvem som regnes som mennesker med nedsatt funksjonsevne i konvensjonen.

Artikkel 2 forklarer begreper som er sentrale for konvensjonen, blant annet «diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne», som ifølge konvensjonen skal forstås som enhver forskjellsbehandling, utelukkelse eller innskrenkning på grunn av nedsatt funksjonsevne som har som formål eller virkning å begrense eller oppheve anerkjennelsen, nytelsen eller utøvelsen, på lik linje med andre, av alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter. Det omfatter alle former for diskriminering, herunder å bli nektet en rimelig tilrettelegging.

Artikkel 3 fastslår prinsippene i konvensjonen, blant annet respekt for menneskers iboende verdighet, individuelle selvstendighet med rett til å treffe egne valg og uavhengighet, ikke-diskriminering og fullgod og effektiv deltakelse og inkludering i samfunnet.

Artikkel 4 fastsetter generelle forpliktelser for staten. Det følger av artikkel 4 nr. 1 at staten er forpliktet til å sikre og å fremme full gjennomføring av alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter for alle mennesker med nedsatt funksjonsevne uten diskriminering. Etter artikkel 4 nr. 2 skal staten treffe tiltak så langt det er mulig, slik at økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter gradvis blir gjennomført fullt ut. Artikkel 4 nr. 3 forplikter staten til å trekke inn og rådføre seg med organisasjonene som representerer personer med funksjonsnedsettelser. Artikkel 4 nr. 4 innebærer at ingen innskrenkninger i rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne skal begrunnes i konvensjonen.

Artikkel 5 til 30 inneholder de nærmere forpliktelsene som følger av konvensjonen. Artiklene gjelder likhet og ikke-diskriminering (artikkel 5), kvinner med nedsatt funksjonsevne (artikkel 6), barn med nedsatt funksjonsevne (artikkel 7), bevisstgjøring (artikkel 8), tilgjengelighet (artikkel 9), retten til liv (artikkel 10), risikosituasjoner og humanitære nødssituasjoner (artikkel 11), lik rettslig anerkjennelse (artikkel 12), tilgang til rettssystemet (artikkel 13), frihet og personlig sikkerhet (artikkel 14), frihet fra tortur eller grusom, umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff (artikkel 15), frihet fra utnytting, vold og misbruk (artikkel 16), vern om personlig integritet (artikkel 17), statsborgerskap og bevegelsesfrihet (artikkel 18), retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet (artikkel 19), personlig mobilitet (artikkel 20), ytringsfrihet og meningsfrihet, og tilgang til informasjon (artikkel 21), respekt for privatlivet (artikkel 22), respekt

for hjemmet og familien (artikkel 23), utdanning (artikkel 24), helse (artikkel 25), habilitering og rehabilitering (artikkel 26), arbeid og sysselsetting (artikkel 27), tilfredsstillende levestandard og sosial beskyttelse (artikkel 28), deltakelse i det politiske og offentlige liv (artikkel 29) og deltakelse i kulturliv, fritidsaktiviteter, fornøyelser og idrett (artikkel 30).

Oppfyllelsen av flere av disse artiklene er en grunnleggende forutsetning for oppfyllelse av andre rettigheter i konvensjonen. Dette gjelder særlig artikkel 5 om ikke-diskriminering, artikkel 9 om tilgjengelighet, artikkel 12 om lik rettslig anerkjennelse, artikkel 14 om frihet og personlig sikkerhet og artikkel 19 om selvstendig liv og inkludering i samfunnet.

Mens de sivile og politiske rettighetene i konvensjonen skal gjennomføres umiddelbart, kan de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene som utgangspunkt gjennomføres gradvis, se CRPD artikkel 4 nr. 2. Konvensjonen angir imidlertid ikke hvilke rettigheter som tilhører de to kategoriene, og flere av konvensjonens bestemmelser har elementer fra begge kategorier.

De bestemmelsene i konvensjonen som oppstiller positive forpliktelser eller omhandler økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, er gjennomgående formulert slik at statene («States Parties») pålegges å treffe hensiktsmessige tiltak («appropriate measures») for å realisere ulike målsetninger som støtter opp om reell likebehandling av personer med nedsatt funksjonsevne. Det ligger derfor i utgangspunktet til statene å vurdere nærmere hvordan disse forpliktelsene skal gjennomføres nasjonalt. Utformingen innebærer at disse bestemmelsene ikke gir uttrykk for individuelt håndhevbare rettigheter, se punkt 6.3.4.2 og 6.3.4.3. Det forhold at disse forpliktelsene er formulert som overordnede krav til det samlede systemet i konvensjonsstatene, innebærer videre at de er lite egnet som grunnlag for å fastlegge innholdet av og nivået på enkeltytelser eller -tjenester. Departementet kommer nærmere inn på dette ved omtalen av enkelte av konvensjonsbestemmelsene, se særlig punkt 7.7 og 7.10.

Det kan stilles spørsmål om også konvensjonens bestemmelser om positive forpliktelser eller økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter i visse tilfeller oppstiller minstekrav til hvilke tiltak statene må gjennomføre. Utvalget diskuterer dette i forbindelse med spørsmålet om de enkelte konvensjonsbestemmelsene har «selvkraft» og umiddelbar virkning, blant annet i utredningen del I punkt 12.6 og del II om artikkel 9 og 19. Ettersom norsk lov og praksis klart vil oppfylle eventuelle minstekrav i konvensjonen, går ikke departementet nærmere inn på dette.

Departementet redegjør nærmere for en del av konvensjonens rettighetsbestemmelser i punkt 7. Se også Prop. 106 S (2011–2012) *Samtykke til ratifikasjon av FN-konvensjonen av 13. desember 2006 om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne* punkt 2.2 og utvalgets utredning del II.

Konvensjonens *artikkel 31 til 50* gjelder blant annet statistikk og innhenting av data, overvåkningsmekanismer, forholdet mellom statene og forholdet til FN. Disse artiklene gir ikke individuelle rettigheter.

3.3 Norges tolkningserklæringer

I forbindelse med ratifikasjonen av CRPD i 2013 avga Norge to erklæringer om Norges forståelse av henholdsvis artikkel 12 og artikkel 14 og 25. Formålet med tolkningserklæringene var å tydeliggjøre Norges forståelse av forpliktelsene som følger av disse bestemmelsene. De er ikke ment å modifisere den rettslige virkningen av bestemmelsene i konvensjonen og er dermed ikke å anse som reservasjoner til konvensjonen.

Tolkningserklæringen til artikkel 12 ble avgitt for å klargjøre at Norge ville «oppfylle kravene i artikkel 12 ved bruk av en vergemålsordning med individtilpasset vergemål», se Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.4. Erklæringen lyder som følger:

> «Norway recognises that persons with disabilities enjoy legal capacity on an equal basis with others in all aspects of life. Norway also recognizes its obligations to take appropriate measures to provide access by persons with disabilities to the support they may require in exercising their legal capacity. Furthermore, Norway declares its understanding that the Convention allows for the withdrawal of legal capacity or support in exercising legal capacity, and/or compulsory guardianship, in cases where such measures are necessary, as a last resort and subject to safeguards.»

Tolkningserklæringen til CRPD artikkel 14 og 25 lyder som følger:

> «Norway recognises that all persons with disabilities enjoy the right to liberty and security of person, and a right to respect for physical and mental integrity on an equal basis with others. Furthermore, Norway declares its understan-

ding that the Convention allows for compulsory care or treatment of persons, including measures to treat mental illnesses, when circumstances render treatment of this kind necessary as a last resort, and the treatment is subject to legal safeguards.»

Det fremgår av Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.6 at norsk rett ble vurdert å være i overensstemmelse med CRPD artikkel 14 og 25, men at departementet, i lys av at FNs høykommissær for menneskerettigheter og FNs spesialrapportør mot tortur i enkelte uttalelser hadde gitt uttrykk for at tvangsinnleggelse og tvangsbehandling kunne være i strid med konvensjonen, fant grunn til å foreslå at det ble avgitt en slik tolkningserklæring ved ratifikasjonen.

3.4 FNs komité for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne

3.4.1 Generelt om FNs komité for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne

FNs komité for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD-komiteen) ble opprettet i forbindelse med ikrafttredelsen av konvensjonen i 2008. Komiteen består av 18 uavhengige eksperter som overvåker statenes gjennomføring av konvensjonen. Komiteens medlemmer velges av partene. Komiteens organisering, mandat og virkemåte er regulert i CRPD artikkel 34 til 39. Nærmere detaljer om komiteens saksbehandlingsregler og arbeidsmetoder fremgår av dokumenter komiteen selv har utarbeidet, se CRPD/C/1/Rev.2, CRPD/C/5/4 og CRPD/C/11/2.

Betydningen av CRPD-komiteens praksis ved tolkningen av konvensjonen er nærmere omtalt i punkt 6.4.

3.4.2 Rapportering

Innen to år etter ikrafttredelse skal partene avgi en rapport til komiteen om tiltakene staten har iverksatt som ledd i gjennomføringen av konvensjonen, se artikkel 35 nr. 1. Komiteen skal deretter gjennomgå rapportene og fremlegge forslag og anbefalinger til den berørte staten, se artikkel 36 nr. 1. Etter avgivelse av den første rapporten skal statene fremlegge nye rapporter hvert fjerde år og ellers så ofte komiteen ber om det, se artikkel 35 nr. 2.

Norges første rapport ble fremlagt for komiteen i 2015. Komiteen behandlet Norges første rapport 25. og 26. mars 2019 og vedtok avsluttende merknader til rapporten i sitt møte 4. april 2019. Komiteen fremhevet en rekke positive utviklingstrekk, men kom også med flere anbefalinger, blant annet om å inkorporere CRPD i norsk rett. Enkelte av komiteens anbefalinger knyttet til særskilte rettigheter blir presentert i de relevante punktene i proposisjonen.

3.4.3 Generelle kommentarer

CRPD-komiteen utarbeider også generelle kommentarer om tolkningen av ulike bestemmelser i konvensjonen, se regel 47 i komiteens prosedyrereglement (CRPD/C/1/Rev.2). Disse kommentarene har ifølge prosedyrereglementet til hensikt å sikre bedre gjennomføring av konvensjonens bestemmelser og være til støtte for statenes rapporteringsarbeid. CRPD-komiteens generelle kommentarer omtales nærmere i de relevante punktene i proposisjonen.

3.4.4 Statspartsmøter

Partene til konvensjonen skal jevnlig samles i såkalte statspartsmøter, se CRPD artikkel 40. Statspartsmøtene er en sentral møteplass for myndighetene, FN-organisasjonene og sivilt samfunn. Møtene avholdes ifølge konvensjonen så ofte statspartene selv bestemmer, men minst annethvert år, jf. artikkel 40 nr. 2. I praksis har statspartsmøtene blitt avholdt årlig. Konvensjonen artikkel 40 nr. 1 fastsetter at statene skal behandle enhver sak knyttet til gjennomføringen av konvensjonen. I tillegg diskuterer deltakerne generelle problemstillinger som gjelder rettighetene i konvensjonen, men uten å fatte vedtak. Det er statspartsmøtet som velger medlemmene i CRPD-komiteen, se artikkel 34 nr. 5.

3.4.5 Individklager

FNs generalforsamling vedtok 13. desember 2006 en tilleggsprotokoll til konvensjonen om CRPD-komiteens adgang til å behandle individklager. Tilslutning til tilleggsprotokollen er valgfri og innebærer anerkjennelse av komiteens kompetanse til å behandle henvendelser fra enkeltpersoner eller grupper av enkeltpersoner som mener at de har blitt utsatt for en krenkelse av rettigheter etter konvensjonen og som har uttømt nasjonale rettsmidler, se artikkel 1.

Norge har ikke ratifisert tilleggsprotokollen. Spørsmålet om ratifikasjon av tilleggsprotokollene til CRPD, FNs barnekonvensjon (barnekonvensjonen) og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) ble vurdert i Meld. St. 39 (2015–2016). Begrunnelsen for at regjeringen ikke ønsket å ratifisere tilleggsprotokollen til CRPD, var for det første prinsipielle betenkeligheter med å gi komiteen kompetanse til å behandle individklagesaker om positive forpliktelser som gir betydelig rom for skjønn. For det andre ble CRPD-komiteens sammensetning og arbeids- og tolkningsmetode ikke ansett å være egnet til å sikre en betryggende behandling av individklagesaker. Regjeringen ville derfor se an utviklingen av komiteens praksis og avvente en avklaring av forståelsen av sentrale konvensjonsbestemmelser, se Meld. St. 39 (2015–2016) punkt 8.9. Under stortingsbehandlingen av meldingen foreslo Venstre og Sosialistisk Venstreparti å be regjeringen om å fremme forslag om ratifikasjon av tilleggsprotokollen til CRPD. Forslaget fikk ikke flertall.

4 Gjeldende rett

4.1 Forholdet mellom norsk rett og folkeretten

Når en stat ratifiserer en konvensjon og den har trådt i kraft for den aktuelle staten, er staten folkerettslig forpliktet til å etterleve bestemmelsene i konvensjonen. Såfremt ikke konvensjonen selv inneholder bestemmelser om gjennomføringsform, er det opp til den enkelte staten å vurdere hvordan forpliktelsene skal gjennomføres internrettslig.

Det er vanlig å skille mellom *monistiske* og *dualistiske* rettssystemer. I stater som bygger på et monistisk system, blir folkerettslige regler regnet som en del av statens interne rett uten gjennomføringstiltak. Dette innebærer at i monistiske stater kan den enkelte gjøre rettigheter og plikter gjeldende direkte på grunnlag av en traktat staten har ratifisert, selv om traktaten ikke er gjennomført i intern rett gjennom en særskilt gjennomføringsakt.

I dualistiske stater blir folkeretten og det nasjonale rettssystemet regnet som to adskilte systemer. Staten har en folkerettslig plikt til å respektere folkerettslig sedvanerett og traktater staten har sluttet seg til, men for at det skal oppstå internrettslige rettigheter eller plikter, må traktaten gjennomføres i nasjonal rett gjennom en særskilt gjennomføringsakt, i praksis som oftest et lovvedtak. Norsk rett bygger på det dualistiske prinsippet.

Folkeretten og nasjonal rett er imidlertid ikke nødvendigvis helt adskilt i dualistiske stater, da folkerettslige kilder ofte vil utgjøre relevante rettskildefaktorer ved tolkningen av intern rett. I det norske rettssystemet innebærer presumsjonsprinsippet at man går ut fra, altså presumerer, at norsk rett er i samsvar med folkeretten, og at norsk rett så langt mulig skal tolkes i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser. Forskjellen mellom det monistiske og dualistiske rettssystemet kommer først og fremst til syne hvis det oppstår motstrid mellom intern rett og folkeretten som ikke lar seg tolke bort. I et dualistisk system, som det norske, vil den interne retten i slike rene motstridstilfeller gå foran folkeretten.

Videre nyanseres skillet mellom monisme og dualisme ved at det på flere områder av norsk rett er innført såkalt sektormonisme. For eksempel bestemmer straffeloven § 2, straffeprosessloven § 4 og tvisteloven § 1-2 at disse lovene gjelder med de begrensningene som følger av folkeretten.

Folkerettslige avtaler kan gjennomføres i norsk rett ved bruk av tre ulike metoder: konstatering av rettsharmoni, aktiv transformasjon og inkorporering. Ved konstatering av rettsharmoni, ofte omtalt som passiv transformasjon, anses konvensjonens krav oppfylt gjennom eksisterende nasjonale regler. Det blir da ikke fattet noe lov- eller forskriftsvedtak i forbindelse med ratifikasjonen.

Aktiv transformasjon innebærer at det blir vedtatt norske lov- eller forskriftsbestemmelser med et innhold som oppfyller forpliktelsene etter konvensjonen.

Hvis konvensjoner gjennomføres ved inkorporering, blir det vedtatt en norsk lov- eller forskriftsbestemmelse som fastsetter at konvensjonen «skal gjelde som norsk lov» eller tilsvarende formuleringer. Eksempler på slike bestemmelser finner vi blant annet i EØS-loven § 1 og menneskerettsloven § 2, se nærmere omtale av menneskerettsloven i punkt 4.2. Inkorporering medfører ikke i seg selv at konvensjonen går foran annen nasjonal lovgivning ved motstrid, og eventuell motstrid må i utgangspunktet løses basert på alminnelige tolkningsprinsipper. Begge de nevnte inkorporeringslovene har imidlertid bestemmelser som innebærer at den folkerettslige regelen går foran dersom det foreligger motstrid med annen norsk lov.

4.2 Menneskerettighetskonvensjoners stilling i norsk rett

Som nevnt innebærer det dualistiske prinsippet at det kreves en særskilt gjennomføringsakt for at folkerettslige forpliktelser, herunder menneskerettighetskonvensjoner, skal bli en del av norsk rett. Før vedtakelsen av menneskerettsloven ble menneskerettighetskonvensjoner gjennomgående

gjennomført ved konstatering av at norsk lovgivning allerede oppfylte forpliktelsene i konvensjonen (konstatering av rettsharmoni eller passiv transformasjon), supplert i enkelte tilfeller med nødvendige endringer i sektorlovgivningen (aktiv transformasjon). I samsvar med presumsjonsprinsippet har man også lagt til grunn at norsk rett så langt som mulig skal tolkes slik at den samsvarer med forpliktelsene som følger av menneskerettighetskonvensjonene Norge er bundet av. I Grunnloven § 92 heter det at statens myndigheter skal «respektere og sikre menneskerettighetene» slik de er nedfelt i Grunnloven og i traktater om menneskerettigheter som er bindende for Norge. Høyesterett presiserte i HR-2016-2554-P (Holship) at bestemmelsen ikke kan forstås som en inkorporeringsbestemmelse som gir alle internasjonale menneskerettsbestemmelser som Norge var bundet av ved vedtakelsen av grunnlovsbestemmelsen 13. mai 2014, grunnlovs rang. Bestemmelsen må derimot forstås som et pålegg til domstolene og andre myndigheter om å «håndheve menneskerettighetene på det nivå de er gjennomført i norsk rett», se avsnitt 70.

Menneskerettsloven § 2 gjennomfører fem sentrale menneskerettighetskonvensjoner i norsk rett ved inkorporering: den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), ØSK, FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP), barnekonvensjonen og FN-konvensjonen om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner (kvinnediskrimineringskonvensjonen). ØSK, SP, barnekonvensjonen og kvinnediskrimineringskonvensjonen inngår blant FNs såkalte kjernekonvensjoner om menneskerettigheter.

Menneskerettsloven § 3 innebærer at bestemmelsene i konvensjonene og protokollene loven inkorporerer, ved motstrid skal gå foran bestemmelser i annen lovgivning. I utgangspunktet skal det mye til for at det foreligger motstrid, idet annen norsk rett så langt mulig tolkes i tråd med de inkorporerte konvensjonene. Motstridsspørsmål kommer derfor sjelden på spissen.

Spørsmålet om hvilke internasjonale menneskerettighetskonvensjoner som bør inkorporeres i menneskerettsloven, ble vurdert i Ot.prp. nr. 3 (1998–99) *Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)*. I punkt 7.1 viste departementet til at det kan trekkes et skille mellom konvensjoner som «inneholder rettigheter om en rekke forhold som gjelder for alle mennesker uansett alder, kjønn, etnisk tilknytning o l», og konvensjoner som enten kan «gjelde for spesielle grupper av personer» eller «for spesielt avgrensede rettigheter». I punkt 7.3.3 i proposisjonen foreslo departementet at inkorporering «i denne omgang» ble begrenset til den første kategorien av konvensjoner, det vil si EMK, SP og ØSK. Departementet la spesielt vekt på de avgrensningsspørsmålene som kunne oppstå hvis det ble åpnet for inkorporering av flere konvensjoner enn disse. Departementet uttalte blant annet:

> «Det finnes en rekke forskjellige særkonvensjoner. Fra de konvensjonene som må anses som svært sentrale og viktige på sine områder (som f.eks FNs barne- og kvinnekonvensjoner og ILOs urbefolkningskonvensjon), er det en glidende overgang til konvensjoner som gjelder et svært begrenset område, eller hvor menneskerettsaspektet er mindre sentralt. (I NOU 1993:18 side 29-33 er det gitt en oversikt over konvensjoner som kan anses som menneskerettskonvensjoner.) Det er derfor ikke mulig å trekke en skarp grense mellom særkonvensjoner som er sentrale menneskerettskonvensjoner og særkonvensjoner som ikke kan anses å være sentrale menneskerettskonvensjoner.»

Samtidig uttalte departementet i punkt 7.3.3 at barnekonvensjonen «kommer i en særlig stilling», og at man ville komme tilbake til spørsmålet om innarbeiding av konvensjonen. Under behandlingen av proposisjonen i Stortinget uttalte justiskomiteen i Innst. O. nr. 51 (1998–99) *Innstilling frå justiskomiteen om lov om styrking av menneskerettane si stilling i norsk rett (menneskerettsloven)* punkt 7 at den «ser at det ikkje er aktuelt å føreslå inkorporasjon av alle menneskerettskonvensjonar no». Flertallet i justiskomiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Høyre, uttalte imidlertid om konvensjonene som ikke var foreslått inkorporert, at «det er nokon som skiller seg spesielt ut som t.d. FNs barne- og kvinnediskrimineringskonvensjonar», og ba regjeringen komme tilbake med forslag om inkorporering av disse.

Barnekonvensjonen og kvinnediskrimineringskonvensjonen ble tatt inn i menneskerettsloven i henholdsvis 2003 og 2009. I Ot.prp. nr. 93 (2008–2009) *Om lov om endringar i menneskerettsloven mv. (inkorporering av kvinnediskrimineringskonvensjonen)* punkt 6.2.3 la departementet til grunn, blant annet på bakgrunn av St.meld. nr. 17 (2004–2005) *Makt og demokrati*, at inkorporering med forrang burde reserveres for «heilt spesielle tilfelle», og uttalte videre:

> «Dersom ein skulle opne for fleire konvensjonar, ville det lett oppstått spørsmål om kor grensa skulle gå, blant anna fordi det kan

> danne seg ei oppfatning om at konvensjonar som blir inkorporerte i norsk lov utan forrang blir vurderte som mindre viktige eller 'annenrangs'. Departementet ønskjer derfor ikkje ei utvikling kor stadig nye særkonvensjonar blir tekne inn i menneskerettsloven med forrang.»

De øvrige av FNs kjernekonvensjoner om menneskerettigheter som Norge er tilsluttet, er gjennomført på andre måter: FNs rasediskrimineringskonvensjon er inkorporert i norsk rett gjennom likestillings- og diskrimineringsloven, som ikke har en tilsvarende forrangsbestemmelse som menneskerettsloven. FN-konvensjonen mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff, FN-konvensjonen om beskyttelse mot tvungen forsvinning og CRPD er alle gjennomført ved at det ble gjort endringer i norsk lovgivning, blant annet i straffeloven og vergemålsloven, for å oppfylle konvensjonenes krav (transformasjon), se nærmere om gjennomføringen av CRPD i punkt 4.3 nedenfor.

Andre menneskerettighetskonvensjoner som Norge er tilsluttet, for eksempel ILOs kjernekonvensjoner om ulike arbeidstakerrettigheter, ILO-konvensjon nr. 169 om urfolks rettigheter, FNs flyktningkonvensjon og Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, er gjennomgående gjennomført i norsk rett ved transformasjon.

4.3 Gjennomføring av CRPD i norsk rett

4.3.1 Generelt om gjennomføringen av CRPD i norsk rett

I forbindelse med ratifiseringen av CRPD ble det vurdert om norsk rett var i overensstemmelse med konvensjonen. I Prop. 106 S (2011–2012) *Samtykke til ratifikasjon av FN-konvensjonen av 13. desember 2006 om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne* ble dagjeldende vergemålslovgivning (lov 28. november 1898 om Umyndiggjørelse og lov 22. april 1927 nr. 3 om vergemål for umyndige) ansett for å være i strid med konvensjonens artikkel 12, i hovedsak fordi «vergemålet ikke [var] tilstrekkelig individuelt tilpasset» og «det ikke [forelå] gode nok rettssikkerhetsmekanismer knyttet til dagens vergemål», se proposisjonen punkt 4.2.4. Det ble derfor lagt til grunn at den nye vergemålsloven måtte tre i kraft før konvensjonen kunne tre i kraft for Norge.

I tillegg ble det ansett nødvendig med endringer i diskrimineringsombudsloven, slik at ombudets tilsynsansvar ble utvidet til å omfatte etterlevelse av også denne konvensjonen, se Prop. 105 L (2011–2012) *Endringer i diskrimineringsombudsloven (tilsyn med gjennomføring av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne)*.

Med unntak av de nevnte endringene i vergemålslovgivningen og diskrimineringsombudsloven ble norsk rett vurdert å være i samsvar med konvensjonen, se Prop. 106 S (2011–2012) punkt 5.

4.3.2 Nærmere om gjennomføringen av CRPD gjennom vergemålsloven av 2010

Før CRPD trådte i kraft for Norge i 2013, ble den nye vergemålsloven (lov 26. mars 2010 nr. 9) vedtatt. Loven trådte i kraft 1. juli 2013 og innebar en overgang til et helt nytt system for individtilpassede vergemål, til erstatning for de tidligere ordningene med henholdsvis umyndiggjøring og hjelpevergemål. I Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) *Om lov om vergemål (vergemålsloven)* ble det vist til at dette innebar en grunnleggende omlegging av gjeldende rett, og en modernisering av vergemålsordningen som blant annet ville bidra til at Norge oppfylte forpliktelsene som fulgte av CRPD.

Ved vedtakelsen av loven ble det tidligere umyndiggjørelsesinstituttet avskaffet og erstattet av reglene om fratakelse av rettslig handleevne. Fratakelse av rettslig handleevne kan graderes. Om dette uttalte departementet i Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) punkt 4.2.5 at «[v]ed å kunne kombinere opprettelsen av ordinært vergemål med delvis fratakelse av handleevnen der det er behov for det, vil man med det nye regelverket kunne fange opp tilfeller som det tidligere ikke forelå noen hensiktsmessig regulering for».

Adgangen til å frata en person den rettslige handleevnen ved dom ble avgrenset og tydeliggjort. Etter gjeldende vergemålslov kan handleevnen bare fratas i den utstrekning det er nødvendig, i tråd med det minste middels prinsipp. Utgangspunktet er altså ikke, i motsetning til ved det tidligere umyndiggjøringsinstituttet, at en dom om fratakelse av rettslig handleevne totalt begrenser en persons handleevne. Om dette uttalte departementet følgende i samme punkt i proposisjonen:

> «Som Vergemålsutvalget går departementet inn for en videreføring og tydeliggjøring av det minste middels prinsipp som bærebjelke innen vergemålslovgivningen. Utgangspunktet på dette området bør være at ethvert individ skal

> ha rett – i tråd med sine egne evner og forutsetninger – til å forme livet sitt etter egne ønsker og ideer. Det at enkelte mennesker har et større hjelpebehov enn andre, bør i utgangspunktet gi grunnlag for støtte og bistand til å forme eget liv, og ikke til fratakelse av handleevnen. Det minste middels prinsipp innebærer at det ikke skal gripes inn i den enkeltes selvbestemmelsesrett i større utstrekning enn det som i det enkelte tilfellet er nødvendig. Prinsippet skal legges til grunn både ved vurderingen av om det skal opprettes vergemål, om vergemålet skal omfatte økonomiske og/eller personlige forhold, og om vergemålet eventuelt skal suppleres med en hel eller delvis fratakelse av handleevnen.»

Uttrykkene «verge» og «vergemål» ble videreført i den nye loven, men med et nytt meningsinnhold. Etter ny lov ble hovedregelen at støtte gis i form av individtilpasset vergemål i alle tilfeller der en person trenger bistand fra en verge. Vergemålet skal så langt som mulig være frivillig og utformet i tråd med personens egne ønsker og preferanser, også i de sjeldne tilfellene der det er nødvendig å begrense rettslig handleevne. Om dette uttalte departementet i Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) punkt 4.2.5:

> «Som utvalget går departementet inn for en ordning med enhetlige betegnelser for alle typer vergemål. Dette innebærer konkret at både den som fratas den rettslige handleevnen, og den som har denne kompetansen i behold, vil omtales som å være 'under vergemål', jf. lovforslaget § 2 første ledd. Dette vil etter departementets syn utgjøre en forenkling i forhold til dagens system, og terminologisk vil det dessuten virke mindre stigmatiserende enn en 'umyndiggjøring' etter dagens regelverk.»

Det at terminologien ble beholdt, har vist seg å medføre utfordringer når innholdet av gjeldende rett skal formidles internasjonalt, blant annet fordi det engelske «guardianship» ofte benyttes om det som kalles et «full guardianship», som i en del stater synes å være ensbetydende med at den personen som får støtte, fullt ut er fratatt sin rettslige handleevne. Etter norsk rett innebærer vergemål i seg selv ingen restriksjoner i personens rettslige handleevne. Alminnelig vergemål er et frivillig støttetiltak, som er utformet for å oppfylle statens forpliktelse til å tilby ordninger for beslutningsstøtte. Vergemålsregelverket behandles nærmere i proposisjonen punkt 7.4.

I tillegg til den omleggingen av vergemålsordningen som ny lov innebar, ble det innført regler om fremtidsfullmakter, som er et privatrettslig alternativ til vergemål. Disse reglene legger til rette for at alle som kan forstå betydningen av å avgi en fullmakt, selv kan bestemme hvem som skal representere dem – og rammene for denne representasjonen – dersom fullmaktsgiveren kommer i en tilstand hvor det er vanskelig eller umulig å ivareta sine egne interesser. Vergemålsloven § 94 gir videre nære pårørende en begrenset adgang til å representere en person som ikke lenger kan ivareta sine økonomiske interesser (legalfullmakt). Vergemålsloven § 85 forplikter fremtidsfullmektiger og legalfullmektiger til å høre personen selv og handle i overensstemmelse med personens interesser og rettigheter. Denne bestemmelsen må også tolkes i lys av CRPD.

Etter departementets vurdering utgjør individtilpasset vergemål en beslutningsstøtteordning som er i tråd med kravene som følger av CRPD. Riktig gjennomføring av konvensjonsforpliktelsene etter CRPD er like fullt betinget av at reglene også praktiseres riktig. Se nærmere nedenfor i punkt 7.4 om det arbeidet som er gjort og som pågår for å styrke vergemålsordningen som beslutningsstøtteordning.

5 Gjennomføring av CRPD i andre nordiske land

5.1 Innledning

Hvilken stilling menneskerettighetskonvensjoner har i ulike rettssystemer, varierer. Hvorvidt en konvensjon er inkorporert eller ikke, er ikke nødvendigvis avgjørende for hvilken betydning konvensjonen har i det nasjonale rettssystemet. Ulike stater har ulike mekanismer og tradisjoner for hvordan folkerettslige instrumenter får virkning etter nasjonal rett. Det er derfor krevende å sammenligne hvilken stilling CRPD har på tvers av rettssystemer og stater.

Utvalget innhentet opplysninger om gjennomføring av konvensjonen i Danmark, Finland, Island, Sverige, Canada, Frankrike, Irland, Italia, Nederland, Spania, Storbritannia og Tyskland. Utvalget oppsummerer at «[e]t fellestrekk er at stater som normalt anvender inkorporering som metode for gjennomføring av menneskerettskonvensjoner, også har inkorporert konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter (Finland, Italia, Tyskland, Spania, Nederland og Frankrike)». De øvrige statene har ifølge utvalgets gjennomgang gjennomført konvensjonen enten ved å vedta lovendringer eller ved å konstatere at nasjonal rett er i overensstemmelse med konvensjonen, se utvalgets utredning del I punkt 6.13.

I det følgende vil departementet kort omtale hvordan konvensjonen er gjennomført i andre nordiske land, da disse landenes rettssystemer er mest sammenlignbare med det norske. Ingen av de nordiske landene har i dag gjennomført CRPD med forrang foran annen lovgivning.

5.1.1 Danmark

Danmark ratifiserte CRPD i 2009 og har gjennomført konvensjonen i dansk rett gjennom konstatering av rettsharmoni. Dette er den vanligste gjennomføringsmåten i Danmark. Av menneskerettighetskonvensjonene har Danmark kun inkorporert EMK. I 2014 avga et utvalg en betenkning om inkorporering av enkelte eller alle FNs kjernekonvensjoner i dansk rett, herunder CRPD (Betænkning nr. 1546 (2014)). Resultatet ble at ingen av konvensjonene ble inkorporert. Det har senere blitt fremmet forslag om inkorporering av CRPD, som et flertall i Folketinget stemte mot i 2021.

5.1.2 Finland

Finland ratifiserte CRPD i 2016 og har inkorporert konvensjonen. Konvensjonen har samme rang som annen nasjonal lovgivning. Som de øvrige nordiske landene bygger finsk rett på et dualistisk system. Finland gjennomfører som hovedregel konvensjoner ved inkorporering.

5.1.3 Island

Island ratifiserte CRPD i 2016. Islandsk rett ble i all hovedsak ansett å være i tråd med konvensjonen, men det ble gjort enkelte tilpasninger i nasjonal lovgivning. Island har inkorporert EMK og barnekonvensjonen. For øvrig er utgangspunktet at Island gjennomfører konvensjoner ved tilpasning av nasjonal lovgivning og konstatering av rettsharmoni.

En lovproposisjon om inkorporering av CRPD i nasjonal lovgivning har blitt fremmet for Alltinget (Alþingi) av sosial- og boligministeren, og er for tiden til behandling. Lovforslaget forventes ferdigbehandlet høsten 2025.

5.1.4 Sverige

Sverige ratifiserte CRPD i 2008, og konvensjonen er gjennomført i det nasjonale rettssystemet dels gjennom konstatering av rettsharmoni og dels ved aktiv transformasjon. Konstatering av rettsharmoni og transformasjon er den vanligste måten å gjennomføre konvensjoner på i Sverige, og det er kun EMK og barnekonvensjonen som er inkorporert i svensk rett. Den svenske regjeringen har uttalt at den ønsker å høste erfaringer med inkorporering av barnekonvensjonen, som ble inkorporert i 2020, før den vurderer inkorporering av flere konvensjoner.

6 Konsekvenser av inkorporering av CRPD

6.1 Generelle rettslige konsekvenser av inkorporering av CRPD

6.1.1 Utvalgets vurderinger

6.1.1.1 Rettslige konsekvenser av inkorporering

Flertallet i utvalget (*Indreberg* og *Larsen*) gir i utredningen del I punkt 12.4 uttrykk for at de rettslige konsekvensene av inkorporering antas å bli begrensede. Utvalgsflertallet oppsummerer sitt syn slik:

> «Flertallets (Indreberg og Larsen) vurdering er at de rettslige konsekvensene av å inkorporere konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter må antas å bli begrensede. Konvensjonen har ikke 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. På de fleste områder vil inkorporering ikke bety lovfesting av nye plikter.»

Utvalgets flertall peker blant annet på at Grunnloven § 92 og det alminnelige presumsjonsprinsippet allerede sikrer konvensjonen stor gjennomslagskraft, og at norske lovbestemmelser så langt mulig skal tolkes slik at de er i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser. Utvalget gir uttrykk for at dette gjelder uavhengig av om konvensjonen er inkorporert eller ikke, og at det må legges til grunn at domstolene også etter inkorporering «fortsatt vil fortolke norsk lov i samsvar med konvensjonen så langt det er mulig innenfor forsvarlig rettskildebruk». Utvalgsflertallet uttaler videre at hvis «lovgiver uttrykkelig har vurdert forholdet til konvensjonen og lagt en bestemt fortolkning av den til grunn, vil domstolene antakelig fortsatt være tilbakeholdne med å fravike lovgivers vilje og fortolkning, også etter inkorporering».

Utvalgsflertallet mener at «[e]n forutsetning for at inkorporering av konvensjonen skal få rettslig betydning utover dette, er at den har bestemmelser som anses som selvkraftige i norsk rett». Det vises til utvalgets vurdering av spørsmål om selvkraft i utredningen del I punkt 12.5.

Utvalgets flertall fremhever videre at for at inkorporering skal ha rettslige konsekvenser, må bestemmelsen gi andre eller mer vidtrekkende rettigheter enn det som kan utledes av norsk lov, og viser til sin vurdering av at «konvensjonen i begrenset grad gir videre rettigheter enn det som allerede følger av norsk lov». Deretter uttaler utvalgsflertallet følgende:

> «Ut fra dette vil inkorporeringen måtte antas å få størst betydning i de tilfeller der forholdet til konvensjonen ikke er vurdert av lovgiver, og eventuelt der det heller ikke er fastsatt relevant lovgivning som gjennomfører den aktuelle bestemmelsen. Dette vil i tilfelle skyldes at lovgiver har oversett konvensjonens relevans, eventuelt at det har skjedd en etterfølgende rettsutvikling knyttet til fortolkning av konvensjonen som lovgiver ikke har tatt høyde for eller kunnet forutse. Slike 'lakuner' kan tenkes, men vil etter flertallets vurdering være mindre sannsynlig.»

Flertallet bemerker imidlertid at «konklusjonene er beheftet med usikkerhet» og utdyper dette slik:

> «En usikkerhet er at det er en del uklarheter om fortolkningen av konvensjonen i dag. Disse uklarhetene vil ikke løses gjennom inkorporering. Det kan heller ikke utelukkes at konvensjonen i fremtiden vil bli fortolket slik at den gir sterkere rettigheter med påfølgende mer omfattende forpliktelser enn det som legges til grunn i dag. Men det bør nevnes at i dagens rettspraksis er domstolene som regel tilbakeholdne med å fravike lovgivers vurderinger av lovers konvensjonsmessighet og å legge avgjørende vekt på økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter i menneskerettskonvensjoner.»

Utvalgets mindretall (*Fagernæs*) mener derimot at det «ikke [er] riktig at inkorporering bare vil få begrenset virkning, slik flertallet legger til grunn». Mindretallet oppsummerer sitt syn på

konsekvensene av inkorporering slik i utredningen del I punkt 14.1:

> «Gjennomslagskraften overfor motstridende rettskilder blir større både faktisk og rettslig hvis konvensjonen gjøres til en del av norsk lov gjennom en inkorporering, og den vil få større virkning for kommunene. Særlig vil dette gjelde dersom den inkorporeres med forrang. Men under enhver omstendighet skaper en inkorporering større rettslig usikkerhet om rekkevidden av rettigheter og statens plikter.
>
> Det er min oppfatning at flertallet undervurderer den rettslige tvilen som vil oppstå ved en inkorporasjon.»

6.1.1.2 Rettslige konsekvenser av inkorporering i menneskerettsloven

Dersom CRPD inkorporeres i menneskerettsloven, vurderer flertallet i utvalget (*Indreberg* og *Larsen*) at forrangsbestemmelsen i menneskerettsloven § 3 vil få begrenset rettslig betydning. I utredningen del I punkt 13.2.3 slutter flertallet seg til de generelle betraktningene om forrangsbestemmmelsens betydning som kommer til uttrykk i Ot.prp. nr. 3 (1998–99) *Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)* punkt 8.4, hvor det særlig fremheves at norsk lovgivning vanligvis vil være i samsvar med de folkerettslige forpliktelsene, at domstolene og andre rettsanvendere så langt mulig vil tolke norsk rett slik at det ikke oppstår motstrid, og at alminnelige prinsipper for å løse tilfeller av kollisjon mellom lover vil kunne medføre at inkorporerte konvensjoner går foran motstridende lovgivning, også uten en forrangsbestemmelse.

Når det gjelder CRPD, fremhever utvalgsflertallet at forrangsregelen bare kommer til anvendelse dersom den aktuelle konvensjonsbestemmelsen har selvkraft, og at dette særlig vil gjelde konvensjonens grunnleggende sivile og politiske rettigheter og de negative konvensjonsforpliktelsene. Flertallet viser til at slike rettigheter i hovedsak allerede har forrang gjennom inkorporeringen av EMK og SP og Grunnlovens menneskerettighetskatalog. Flertallet gir uttrykk for at spørsmålet om selvkraft er mer usikkert når det gjelder konvensjonens positive forpliktelser, men at de mest vidtrekkende av disse forpliktelsene antakelig ikke har selvkraft. Videre mener flertallet, under henvisning til sin vurdering av at norsk rett i all hovedsak er i tråd med konvensjonen, at de fleste potensielle motstridstilfeller kan løses gjennom tolkning. Utvalgsflertallet antar også at domstolene fortsatt vil legge stor vekt på om lovgiver har vurdert forholdet til konvensjonen og gitt uttrykk for hvordan den aktuelle konvensjonsbestemmelsen forstås. Flertallet nevner at inkorporering med forrang vil medføre at konvensjonen går foran også der lovgivningen utilsiktet er i strid med CRPD.

Utvalgets mindretall (*Fagernæs*) mener at det er vanskelig å forutsi hva som over tid vil bli konsekvensene av inkorporering med forrang. I utredningen del I punkt 14.2 uttaler mindretallet blant annet:

> «Norsk lovgivning er et resultat av utvalgsarbeid, høringer og politisk debatt hvor rekkevidde, virkemidler, ressursbruk og prioriteringer er vurdert i lovgivningsprosessen. Gis konvensjonen forrang, vil domstolenes tolkninger av konvensjonen, hvor særpreg ved den enkelte sak lett blir dominerende, kunne sette til side den rettstilstand som følger av den ganske omfattende norske lovgivningsprosessen. Ved en inkorporering uten forrang vil det være et større rom for å avveie de norske reglene mot det som antas å følge av konvensjonen.»

6.1.2 Høringsinstansenes syn

Få høringsinstanser uttaler seg uttrykkelig om de generelle rettslige konsekvensene av inkorporering av CRPD. *Norges institusjon for menneskerettigheter, Barneombudet, Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse* og *Likestillingssenteret KUN* gir uttrykk for å dele utvalgsflertallets syn på at de rettslige konsekvensene av inkorporering vil bli begrensede. Norges institusjon for menneskerettigheter uttaler:

> «Som nevnt deler NIM flertallets konklusjon om at de rettslige konsekvensene av inkorporering vil bli begrensede, også ved inkorporering i menneskerettsloven. NIM mener det er viktig å skille mellom de rettslige konsekvensene av *inkorporering* og *ratifisering*. CRPD er ratifisert av Norge uten reservasjoner, og er derfor allerede i dag fullt ut folkerettslig bindende for norske myndigheter. Eksisterende rettslige regler og prinsipper gir allerede konvensjonen gjennomføringskraft i norsk rett. 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. Videre innebærer det såkalte presumsjonsprinsippet

> at domstolene så langt det er mulig skal tolke norsk rett i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser. Disse reglene gjelder også for CRPD, uavhengig av en eventuell inkorporering av konvensjonen.»

Barneombudet uttaler at det «antar inkorporering kan bidra til bedre etterlevelse av de rettighetene barn allerede har, men at de rettslige virkningene utover dette trolig vil være begrensede». *Likestillingssenteret KUN* uttaler at det «deler flertallets overordnede vurderinger og hovedkonklusjon om at de rettslige konsekvensene av å inkorporere CRPD vil bli begrensede, blant annet fordi konvensjonen ikke tar sikte på å etablere nye rettigheter, men i stedet sørge for at allerede etablerte rettigheter virkeliggjøres».

Regjeringsadvokaten, *KS* og *Legeforeningen* mener at det er større tvil om konsekvensene av inkorporering av CRPD enn det utvalgets flertall har lagt til grunn. Regjeringsadvokaten uttaler:

> «Ettersom konvensjonens innhold er vanskelig å fastlegge, vil en inkorporasjon kunne innebære utilsiktede endringer av norsk rett.
>
> Den rettslige situasjonen i dag er at rettssubjekter i Norge ikke utleder rettigheter av CRPD direkte. Man må i stedet lene seg på den norske lovgivningen, samtidig som norske rettsanvendere er forpliktet til å tolke denne lovgivningen i harmoni med CRPD (så langt det lar seg gjøre). Dersom CRPD inkorporeres, endres den rettslige situasjonen grunnleggende.
>
> For det første vil rettssubjekter i Norge kunne utlede rettigheter direkte fra konvensjonen (så langt bestemmelsene er selvkraftige). I samme utstrekning som det er rettslig uklart hvilke konkrete rettigheter CRPD gir den enkelte, vil det bli rettslig uklart hvilke rettigheter man vil ha etter konvensjonen i Norge.»

KS uttaler:

> «Utvalget viser i sin gjennomgang av bestemmelsene i CRPD at det er uklart hvor langt mange av disse rekker. Det er også uklart hvordan forståelsen av konvensjonen vil utvikle seg framover, særlig fordi CRPD-komiteen etter vår vurdering har ført en aktivistisk tolkningspraksis.»

De høringsinstansene som uttaler seg uttrykkelig om rettslige konsekvenser av å inkorporere CRPD i menneskerettsloven, mener at også disse konsekvensene vil være begrensede. *Norges institusjon for menneskerettigheter* uttaler:

> «I likhet med utvalgets flertall, mener NIM at konsekvensene av forrangsbestemmelsen må avdramatiseres. Utvalgets gjennomgang i den 300 sider lange del II viser at det eksisterer få tilfeller av direkte motstrid mellom CRPD og norsk lov. De fleste mulige motstridstilfeller vil kunne løses gjennom fortolkning og ved bruk av presumsjonsprinsippet.»

Videre mener *Norges institusjon for menneskerettigheter* at manglende selvkraft for en del konvensjonsbestemmelser også vil begrense forrangsbestemmelsens betydning:

> «Det er grunn til å anta at 'målsettingsforpliktelsene' i konvensjonen i stor grad mangler selvkraft, noe som innebærer at forrangsbestemmelsen ikke kommer til anvendelse. De konvensjonsbestemmelsene som har selvkraft, har i stor grad allerede forrang gjennom andre inkorporerte konvensjoner og Grunnloven.»

Likestillings- og diskrimineringsombudet mener at det er grunn til å tro at direkte motstrid sjelden vil anses å foreligge:

> «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»

Både *Norges institusjon for menneskerettigheter* og *Likestillings- og diskrimineringsombudet* antar at domstolene også etter inkorporering av CRPD i menneskerettsloven vil legge stor vekt på lovgivers vilje.

6.1.3 Departementets vurderinger

Departementet er enig i utvalgsflertallets vurdering av at inkorporering av CRPD må antas å få begrensede rettslige konsekvenser.

CRPD inneholder i stor grad rettigheter som allerede følger av Grunnloven og av konvensjoner som gjelder som norsk lov etter menneskerettsloven § 2. I den utstrekning rettighetene etter

CRPD allerede gjelder som norsk lov, innebærer ikke inkorporering av CRPD i seg selv noen endring i rettstilstanden.

Både utvalgets gjennomgang i utredningen del II og departementets gjennomgang i punkt 7 nedenfor viser at norsk lovgivning i all hovedsak er i overensstemmelse med CRPD. Dette ble også lagt til grunn da konvensjonen ble ratifisert, se Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4. Det foreslås mindre endringer i passloven og ID-kortloven, se punkt 9 nedenfor. Departementet legger til grunn at norsk rett etter disse endringene oppfyller kravene som følger av CRPD, og at det dermed etter inkorporering sjelden vil være behov for å anvende CRPD direkte som grunnlag for konkrete rettigheter. Det er videre en forutsetning for å anvende konvensjonsbestemmelsene direkte som norsk lov at de gir uttrykk for individuelt håndhevbare rettigheter, i form av rettigheter som etter inkorporeringen uten videre kan påberopes og legges til grunn som selvstendig grunnlag for rettskrav fra den enkelte overfor offentlige myndigheter. Som det fremgår av punkt 6.3.4, er det etter departementets syn bare et fåtall av konvensjonens rettigheter som kan anses som individuelt håndhevbare.

Inkorporering av CRPD vil imidlertid medføre at rettighetene etter konvensjonen, i den grad konvensjonsbestemmelsene gir individuelt håndhevbare rettigheter, ivaretas selv hvis lovgiver skulle trå feil ved gjennomføringen av CRPD i særlovgivningen.

Videre innebærer presumsjonsprinsippet at norsk rett allerede i dag så langt mulig skal tolkes i tråd med CRPD. Departementet forutsetter at utgangspunktet for norske rettsanvendere også etter inkorporering av CRPD vil være den norske sektorlovgivningen som gjennomfører konvensjonsforpliktelsene, og at eventuelle spenningsforhold mellom CRPD og annen lovgivning normalt vil bli løst gjennom å tolke norsk rett i overensstemmelse med konvensjonen.

Etter departementets syn vil heller ikke inkorporering av CRPD i menneskerettsloven ha rettslige konsekvenser av betydning. Det er samtidig, som både flertallet og mindretallet i utvalget er inne på, en viss usikkerhet ved de rettslige konsekvensene av inkorporeringen, herunder ved inkorporering i menneskerettsloven. Momentene departementet har redegjort for ovenfor, tilsier likevel at det sjelden vil oppstå motstrid mellom CRPD og annen norsk lovgivning, slik at spørsmål om å anvende forrangsbestemmelsen i menneskerettsloven § 3 sjelden vil komme på spissen.

6.2 Betydningen av inkorporering for Norges tolkningserklæringer

6.2.1 Innledning

Det vises til redegjørelsen for Norges tolkningserklæringer til CRPD artikkel 12, 14 og 25 i punkt 3.3, 7.4, 7.6 og 7.10. Det er naturlig å vurdere om inkorporering av CRPD får betydning for om Norges tolkningserklæringer skal opprettholdes og hvilken betydning tolkningserklæringene vil ha for forståelsen av konvensjonen etter inkorporering. CRPD-komiteen har i sine avsluttende merknader i 2019 til Norges statsrapport anbefalt at erklæringene trekkes tilbake.

I Høyesteretts dom HR-2016-2591-A, som blant annet gjaldt spørsmål om fratakelse av rettslig handleevne etter vergemålsloven § 22 andre ledd var i strid med CRPD, ble tolkningserklæringen til artikkel 12 tillagt vekt som et uttrykk for lovgiverviljen. Førstvoterende, som representant for Høyesteretts flertall, uttalte i avsnitt 63 at det er «ingen tvil om hva som har vært lovgivers forutsetninger ved vedtakelsen av vergemålsloven», og at «[d]isse forutsetningene har vært gjentatt ved ratifikasjonen av konvensjonen». Høyesterett tok ikke stilling til om vergemålsloven var i strid med CRPD, men fant at «domstolene da må legge lovens løsning til grunn selv om den skulle være folkerettsstridig».

Spørsmålet om Norges tolkningserklæringer gir uttrykk for en forsvarlig tolkning av konvensjonen, behandles i punkt 7.4, 7.6 og 7.10, mens spørsmålet om en inkorporeringsbestemmelse bør inneholde en form for henvisning til Norges tolkningserklæringer, behandles i punkt 8.4.

6.2.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget var i mandatet bedt om å gjøre en «vurdering av hvordan inkorporering av CRPD vil kunne påvirke rettskildebildet i situasjoner hvor det kan bli reist spørsmål om Norges tolkningserklæringer er i overensstemmelse med konvensjonen, herunder hvordan spørsmål om potensiell motstrid vil kunne bli løst sammenlignet med den løsningen Høyesterett la til grunn i HR-2016-2591-A». Videre skulle utvalget «vurdere betydningen av Norges tolkningserklæringer for tolkningen av konvensjonen og for vurderingen av om norsk rett er i overensstemmelse med CRPD».

Utvalget legger til grunn at staters ensidige tolkningserklæringer har en uklar folkerettslig betydning ved tolkningen av en konvensjon, men finner ikke grunn til å gå nærmere inn på dette,

siden det mener at det relevante spørsmålet for utvalget er hvilken rettskildemessig betydning erklæringene skal tillegges når konvensjonen anvendes som en del av norsk rett. Deretter uttaler utvalget følgende i utredningen del I punkt 7.5.2:

> «Utvalget mener at det også etter inkorporering er lite sannsynlig at norske domstoler vil sette til side de norske lovreglene som gir en viss adgang til fratakelse av rettslig handleevne og til tvungen omsorg og behandling av mennesker når det er nødvendig som siste utvei og underlagt kontrollmekanismer.
>
> Når norske domstoler får forelagt saker som berører konvensjonsforpliktelsene, skal de foreta en selvstendig tolkning av konvensjonen. Nasjonale domstoler kan vektlegge tolkningserklæringene som uttrykk for norske verdiprioriteringer dersom det er tvil om tolkningen av konvensjonen. Selv om komiteen har kritisert Norges tolkningserklæringer, er komiteens tolkning omstridt og andre sammenlignbare stater deler Norges forståelse. Utvalget mener at det er forsvarlig å legge til grunn den forståelsen av konvensjonen som de norske tolkningserklæringene gir uttrykk for (se del II punkt 12.6.2 og punkt 14.5.6).»

6.2.3 Høringsinstansenes syn

Enkelte høringsinstanser gir uttrykk for at Norges tolkningserklæringer bygger på en forsvarlig tolkning av konvensjonen eller uttaler seg på andre måter positivt om Norges tolkningserklæringer, herunder *Norges institusjon for menneskerettigheter*, *Advokatforeningen*, *Helsedirektoratet*, *Leirfjord kommune*, *Mental Helse Ungdom* og *Statsforvalteren i Rogaland*.

Flere høringsinstanser mener at tolkningserklæringene bør trekkes, enten fordi de anses å bygge på en uriktig forståelse av konvensjonen, fordi de anses unødvendige eller uten nærmere begrunnelse. Dette gjelder blant annet *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Borgerrettsstiftelsen Stopp Diskrimineringen, Cerebral Pareseforeningen, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, Grønt Funkisnettverk, Hvite Ørn, Landsforeningen for Pårørende innen Psykisk helse, Løvemammaene, Norges Blindeforbund, Norsk Revmatikerforbund, Partiet Sentrum, Uloba Independent Living Norge, Landsforeningen We Shall Overcome, Rådet for personer med nedsatt funksjonsevne i Lunner kommune, Rådet for personer med funksjonsnedsettelse i Sørfold kommune* og *Øvre Eiker kommune*.

Likestillings- og diskrimineringsombudet oppsummerer sitt syn på tolkningserklæringene slik:

> «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.»

Få høringsinstanser uttaler seg uttrykkelig om hvilken betydning Norges tolkningserklæringer vil få dersom konvensjonen inkorporeres. *Norges institusjon for menneskerettigheter* uttaler:

> «Betydningen av tolkningserklæringene for norsk rett vil etter NIMs vurdering ikke endres av inkorporering av CRPD. Norske domstoler skal ved behandling av saker som angår CRPDs bestemmelser, gjøre en selvstendig tolkning av konvensjonen. Dette gjelder uavhengig av inkorporeringsstatus. NIM er enig med flertallet i at det er grunn til å tro at domstolene også etter en inkorporering av CRPD vil vise tilbakeholdenhet med å sette til side norske lovbestemmelser som gir en begrenset adgang til fratakelse av rettslig handleevne og tvungen helsehjelp. I saker hvor dette har kommet opp for domstolene, har norske domstoler lagt vekt på lovgivers vilje. Domstolene vil dermed etter all sannsynlighet vektlegge tolkningserklæringene ved tolking av konvensjonen, også etter inkorporering av konvensjonen.»

Likestillings- og diskrimineringsombudet uttaler:

> «Ut fra hvordan norsk rettspraksis har tilnærmet seg tolkningen til CRPD så langt, [jf. HR-2016-2591-A] 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.»

Leirfjord kommune uttaler at den «har tiltro til at norske domstoler vil legge til grunn disse tolkninger ved eventuelle saker om temaene».

6.2.4 Departementets vurderinger

Departementet legger til grunn at Norges tolkningserklæringer bygger på en riktig forståelse av CRPD og viser til vurderingene som fremkommer i punkt 7.4, 7.6 og 7.10. Departementet er ikke i tvil om den forståelsen som tolkningserklæringene bygger på, men mener at det i lys av den tolkningen av CRPD artikkel 12, 14 og 25 som CRPD-komiteen har gitt uttrykk for (se punkt 7.4, 7.6 og 7.10), er ønskelig med et tydelig uttrykk for hvordan Norge forstår konvensjonen på disse punktene. Det bemerkes at andre stater har avgitt lignende tolkningserklæringer som Norge, og at ingen av disse har trukket sine tolkningserklæringer. Departementet legger derfor til grunn at tolkningserklæringene bør opprettholdes ved inkorporering av konvensjonen.

Departementet har merket seg at utvalget og flere høringsinstanser gir uttrykk for at det er grunn til å tro at tolkningserklæringene etter inkorporering av CRPD fortsatt vil bli tillagt betydning som uttrykk for lovgiverviljen og lovgivers verdiprioriteringer.

Etter inkorporering av CRPD kan imidlertid rettsanvenderne i større grad måtte ta stilling til den konvensjonsforståelsen som tolkningserklæringene gir uttrykk for. I HR-2016-2591-A ble en klar lovgivervilje, blant annet uttrykt i tolkningserklæringen til CRPD artikkel 12, avgjørende for flertallets syn om å «legge lovens løsning til grunn selv om den skulle være folkerettsstridig», slik at det for Høyesterett ikke var nødvendig å ta direkte stilling til tolkningen av CRPD, se avsnitt 63. Dersom CRPD skal gjelde som norsk lov, og eventuelt gå foran annen lovgivning ved motstrid, vil ikke tilsvarende situasjoner kunne løses uten å ta stilling til om forståelsen tolkningserklæringen gir uttrykk for, er i tråd med en korrekt forståelse av konvensjonen.

6.3 Individuelt håndhevbare rettigheter

6.3.1 Innledning

Den rettslige effekten av inkorporering av CRPD i norsk rett vil langt på vei avhenge av hvorvidt konvensjonsbestemmelsene etter inkorporeringen kan danne selvstendig rettslig grunnlag for avgjørelser av rettskrav i domstolene i sivile søksmål mellom individer og offentlige myndigheter og for forvaltningens tildeling av blant annet tjenester og ytelser. Det kan for eksempel være tilfellet der domstolene slår fast at et forvaltningsvedtak er ugyldig fordi det er i strid med en rettighet i CRPD, pålegger offentlige myndigheter å utføre eller avstå fra handlinger direkte begrunnet med at en bestemmelse i CRPD krever det, eller konstaterer ved såkalt fastsettelsesdom at myndighetene har opptrådt i strid med CRPD.

Dersom en bestemmelse i CRPD ikke utgjør et selvstendig rettslig grunnlag, vil bestemmelsen likevel kunne ha andre og mer indirekte eller uformelle rettslige effekter, for eksempel som ett av flere mulige tolkningsmidler ved fastleggelsen av innholdet i bestemmelser i norsk lovgivning eller som retningslinje ved forvaltningens skjønnsutøvelse.

6.3.2 Utvalgets vurderinger

Utredningen omtaler tematikken i del I punkt 12.4 og 12.5 som et spørsmål om hvorvidt konvensjonens bestemmelser har «selvkraft» eller er «selvkraftige». Dette sidestilles med betegnelser som at en bestemmelse er «direkte anvendelig» eller «anvendelig i seg selv». Utvalget tolker mandatets anvisning om å foreta en vurdering av «rettslige konsekvenser» ved inkorporering som et spørsmål om slik gjennomføring «vil gi rettigheter og plikter som kan håndheves ved søksmål for domstolene», utover øvrige rettslige mekanismer i norsk rett som skal sikre konvensjonen gjennomslagskraft, som Grunnloven § 92, presumsjonsprinsippet og anvendelsen av konvensjonens bestemmelser som ett av flere argumenter når norske lovbestemmelser skal fortolkes. Utvalget legger til grunn at gjennomslagskraft for konvensjonen utover disse mekanismene forutsetter at den har bestemmelser som anses «selvkraftige» i norsk rett, ved at bestemmelsene vil kunne påberopes og anvendes av forvaltningsorganer og domstoler som grunnlag for rettigheter og plikter uten annen støtte eller forankring i norsk lov enn konvensjonens egne bestemmelser.

Vurderingen til utvalgsflertallet (*Indreberg* og *Larsen*) er at karakteristikken «selvkraftig» særlig gjør seg gjeldende for CRPDs bestemmelser om grunnleggende sivile og politiske rettigheter og negative forpliktelser som ikke-diskriminering og frihet fra tvang, men flertallet fremhever at slike rettigheter allerede følger av andre menneskerettighetskonvensjoner som er inkorporert i norsk lov. Flertallet mener spørsmålet om selvkraft er mer usikkert når det gjelder de positive forpliktelsene som følger av konvensjonen, og at de mest vidtrekkende av disse forpliktelsene antakelig ikke vil være selvkraftige. Utvalgets flertall viser også til at konvensjonen på de fleste områder er

godt dekket i mer presise nasjonale regler, og at det er disse reglene som i praksis vil bli anvendt av domstolene. Utvalgets mindretall (*Fagernæs*) mener det er større tvil enn det flertallet legger til grunn om hvilke konvensjonsbestemmelser som har selvkraft.

Et samlet utvalg fremhever at tolkning av den enkelte rettighetsbestemmelse er styrende for hvilke bestemmelser i CRPD som er selvkraftige. Utgangspunktet for vurderingen er bestemmelsens ordlyd, men komitéuttalelser og andre folkerettslige kilder vil også være relevante. Spørsmålet om selvkraft anses likevel som et internrettslig spørsmål, der andre norske rettskilder også skal trekkes inn og tillegges stor vekt. Særlig gjelder dette der lovgiver har vurdert spørsmålet.

Utvalget fremhever noen momenter som særlig sentrale i vurderingen av om den enkelte rettighetsbestemmelsen har selvkraft. Der rettigheten gir uttrykk for at statens plikter kan gjennomføres gradvis, kan det tale mot selvkraft. Dette er likevel bare et utgangspunkt, for alle rettigheter krever uansett et visst minimum av oppfyllelse og gjennomføring uten diskriminering. Både minstenivået og kravet om ikke-diskriminering er umiddelbart forpliktende, og må antas å ha selvkraft. Utvalget fremhever videre om bestemmelsen ut fra sin ordlyd har en forpliktende karakter, ved å fastsette en konkret forpliktelse som er presist utformet, i motsetning til bestemmelser som har mer karakter av målsettinger som kan åpne for skjønnsmessige avveininger og vurderinger av hvilke tiltak som må iverksettes for å nå målene. Har en bestemmelse karakter av forpliktelser som innebærer prioritering mellom ulike samfunnsoppgaver, taler det mot selvkraft. Utvalget peker som et tredje moment på at en bestemmelse ikke er selvkraftig dersom supplerende nasjonal lovgivning er nødvendig for å utlede individuelle rettigheter av den. Endelig viser utvalget til at bestemmelser som gir uttrykk for såkalte negative forpliktelser, vil være selvkraftige. Det vil bero på en nærmere vurdering i hvilken grad bestemmelser som gir uttrykk for positive forpliktelser, har selvkraft.

I punkt 12.6 omtaler utvalget enkelte bestemmelser i CRPD som særlig kan tenkes å få rettslige konsekvenser ved inkorporering (artikkel 5 om likhet og ikke-diskriminering, artikkel 9 om tilgjengelighet, artikkel 12 om lik rettslig anerkjennelse, artikkel 14 om frihet og personlig sikkerhet, artikkel 17 om vern om personlig integritet, artikkel 18 om statsborgerskap og bevegelsesfrihet og artikkel 19 om retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet).

Utvalget legger i punkt 12.6.1 til grunn at artikkel 5 nr. 1, hvor statene erkjenner at alle er like for og etter loven, har selvkraft, at artikkel 5 nr. 2 om plikt for staten til å ha lovgivning mot diskriminering og sikre effektiv beskyttelse mot diskriminering neppe er selvkraftig «i seg selv», og at det er mer uklart i hvor stor grad artikkel 5 nr. 3 om plikt for staten til å treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre rimelig tilrettelegging, har selvkraft. Utvalgets flertall mener likevel at inkorporering av artikkel 5 uansett vil få begrenset praktisk betydning.

Utvalget legger i punkt 12.6.2 til grunn at artikkel 9 om tilgjengelighet antakelig har selvkraft i den grad manglende tilgjengelighet er diskriminerende og dermed i strid med artikkel 5, men at den ellers antakelig ikke er selvkraftig. Utvalget er likevel delt i spørsmålet om hvor stor rettslig betydning inkorporering av artikkel 9 vil få.

Punkt 12.6.3 gir utvalgets vurdering av artikkel 12 om at funksjonshemmede har rett til å anerkjennes som personer i rettslig henseende, og at de har rettslig handleevne på lik linje med andre. Utvalget legger til grunn at artikkel 12 nr. 1 og nr. 2 har selvkraft. Utvalget mener at artikkel 12 nr. 3 «ikke [er] tilstrekkelig klar og detaljert til å kunne anvendes direkte i domstolene i den forstand at de kan gi dom for krav om en bestemt type beslutningsstøtte alene i medhold av konvensjonen», men at «det kan tenkes at domstolene vil anse et forvaltningsvedtak eller annen beslutning for å lide av en saksbehandlingsfeil som kan lede til ugyldighet dersom en part ikke har hatt beslutningsstøtte i en situasjon hvor det finnes å være påkrevd». Utvalget synes å være av den oppfatning at artikkel 12 nr. 4 om statens plikt til å sikre at alle tiltak som gjelder utøvelsen av rettslig handleevne, har bestemmelser om hensiktsmessige og effektive beskyttelsesmekanismer, antakelig har selvkraft. Også artikkel 12 nr. 5 om statens plikt til å treffe alle hensiktsmessige og effektive tiltak for å sikre like rettigheter til blant annet arv, er ifølge utvalget selvkraftig. I den grad kravene gjelder forholdet mellom private, har bestemmelsen ikke selvkraft.

I punkt 12.6.4, 12.6.5 og 12.6.6 legger utvalget til grunn at artikkel 14 (om frihet og personlig sikkerhet), artikkel 17 (om vern om personlig integritet) og artikkel 18 (om statsborgerskap og bevegelsesfrihet) har selvkraft.

I punkt 12.6.7 redegjør utvalget for artikkel 19, som fastsetter at staten erkjenner at alle mennesker med nedsatt funksjonsevne har samme rett som andre til å leve i samfunnet, med de samme valgmuligheter, og at staten skal treffe effektive

og hensiktsmessige tiltak for å realisere denne retten fullt ut. Slik utvalget ser det, har de negative forpliktelsene i artikkel 19 selvkraft, det vil si kravet om ikke-diskriminering og rettighetene knyttet til rettslig handleevne og frihet fra tvang. Også kravet om at det ytes tjenester over et visst minimumsnivå, vurderes å ha selvkraft. Utover dette antar utvalgets flertall at forpliktelsene i artikkel 19 ikke har selvkraft.

6.3.3 Høringsinstansenes syn

KS viser til at utvalgets vurdering av i hvilken grad CRPD har selvkraft, er avansert rettsanvendelse som krever inngående kjennskap til juridisk metode i både nasjonal rett og folkerett. Regelverket knyttet til hvilke rettigheter funksjonshemmede har, skal forvaltes av ikke-jurister, og tilgangen på forståelsen av regelverket bør være så enkel som mulig. Å forvente at den jevne kommunale tjenesteyter skal være i stand til å foreta selvkraft-tolkninger av CRPD, er å forvente for mye.

Likestillings- og diskrimineringsombudet gir uttrykk for at artikkel 5 nr. 2, artikkel 12 nr. 1, artikkel 12 nr. 2 og artikkel 14 er sivile rettigheter som har såkalt selvkraft.

Norges institusjon for menneskerettigheter viser til utvalgets grundige vurdering av konvensjonsbestemmelsenes selvkraft og følger flertallets vurderinger. Det er grunn til å anta at konvensjonens målsettingsforpliktelser i stor grad ikke er selvkraftige. Bestemmelser som har selvkraft, har i stor grad allerede forrang gjennom andre inkorporerte konvensjoner og Grunnloven.

Rettspolitisk forening gir i sitt høringssvar uttrykk for oppfatninger av selvkraft for enkelte bestemmelser som går noe lenger enn hva utvalgsflertallet har lagt til grunn.

Regjeringsadvokaten gir uttrykk for at lovgiver, for å redusere den rettslige usikkerheten ved inkorporering og unngå utilsiktede endringer av norsk rett, bør tilkjennegi så presist og konkret som mulig hva som er riktig forståelse av konvensjonen på sentrale punkter. Det bør også eksplisitt tas standpunkt til hvilke bestemmelser som skal anses for å være selvkraftige.

6.3.4 Departementets vurderinger

6.3.4.1 Begrepsbruk

Utvalget forstår spørsmålet om «selvkraft» som ensbetydende med i hvilken grad konvensjonsbestemmelsene ved inkorporering «vil gi rettigheter og plikter som kan håndheves ved søksmål for domstolene». Utredningen likestiller videre selvkraft med andre betegnelser, som «direkte anvendelighet» og bestemmelser som «er anvendelige i seg selv». Departementet er i all hovedsak enig med utvalget i hva det innebærer at en traktatbestemmelse har selvkraft, men mener at spørsmålet om selvkraft primært beror på en tolkning av konvensjonsbestemmelsene i lys av folkerettslig metode.

Betegnelsen «selvkraftig» er en omskriving av det engelske uttrykket «self-executing». Betegnelsen brukes i monistiske stater – i første rekke i USA – for å beskrive egenskaper ved traktatfestede rettsregler som innebærer at de kan anvendes direkte i nasjonal rett, typisk i søksmål for domstolene, men også i møte med for eksempel forvaltningen. For å være «self-executing» må bestemmelsen rette seg mot nasjonale (og ikke folkerettslige) rettssubjekter og ha et tilstrekkelig presist innhold til selv å kunne danne grunnlag for rettslige posisjoner mellom rettssubjektene.

Transformasjonskomiteen introduserte oversettelsen «selvkraft» i NOU 1972: 16 *Gjennomføring av lovkonvensjoner i norsk rett.* Komiteen omtaler selvkraft som den egenskapen ved en traktat eller en traktatbestemmelse som gjør at den «lar seg anvende umiddelbart, dvs. uten omskriving» i nasjonal rett, slik at gjennomføring kunne skje ved inkorporering i stedet for transformasjon, se punkt 11.2.1.

Komiteen legger til grunn at to vilkår må være til stede for at en traktat kan anses som «umiddelbart anvendelig og dermed egnet til inkorporasjon». For det første må traktatbestemmelsen «være utformet slik at de enkelte individer eller andre rettssubjekter i de kontraherende stater framtrer som dem som forpliktes eller berettiges ved reglene». Reglene må enten være utformet slik at de direkte tar sikte på de internrettslige rettssubjektene, eller de må etter sin formulering la seg anvende på dem, se punkt 11.2.2. For det andre må bestemmelsen være «så fullstendig og uttømmende at den uten videre lar seg anvende», slik at det «ikke [må] være nødvendig for at den skal kunne anvendes at det blir utferdiget supplerende nasjonale regler eller at traktaten muliggjør et valg mellom flere forskjellige ordninger ved den interne gjennomføring», se punkt 11.2.3.

Menneskerettighetslovutvalgets utredning NOU 1993: 18 *Lovgivning om menneskerettigheter* viderefører Transformasjonskomiteens betegnelse «selvkraft» i sin vurdering av hvilke internasjonale menneskerettighetskonvensjoner som var egnet for gjennomføring i norsk rett ved inkorporering, og uttalte i punkt 8.6.1:

> «Med 'self-executing' menes det forhold at traktaten eller en bestemt del av den er utformet slik at teksten som sådan er egnet til å bli umiddelbart anvendt av nasjonale myndigheter. Rettsanvendere skal være i stand til å konkretisere de plikter og rettigheter traktatene skaper. Videre forutsettes det at lovgivning ikke er nødvendig før individuelle rettigheter kan utledes av traktatteksten.»

Det ble videre lagt til grunn at det i monistiske stater vil være «den rettsanvendende myndighet – i siste instans domstolene – som i det enkelte tilfelle avgjør om en traktatbestemmelse er self-executing eller ikke». Utvalgets tilnærming synes lagt til grunn i det videre lovarbeidet med menneskerettsloven og i forarbeidene til inkorporeringen av kvinnediskrimineringskonvensjonen og barnekonvensjonen, se Ot.prp. nr. 3 (1998–99) punkt 8.4, Ot.prp. nr. 93 (2008–2009) punkt 4.2 og Ot.prp. nr. 45 (2002–2003) punkt 4.1.3.5 og 4.2.1. Uttrykket «selvkraft» ble av Høyesteretts mindretall i Rt. 2012 s. 2039 (lengeværende barn II) avsnitt 120 og 124 likestilt med spørsmålet om prinsippbestemmelsen om barnets beste i barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 inneholdt «muligheten til rettslig håndheving av [statens forpliktelser overfor det enkelte barn] ved domstolene i Norge». Mindretallet bruker imidlertid også karakteristikken «håndhevbar» («justiciable») om samme egenskap (avsnitt 116). Som utvalget peker på i sin utredning, har Høyesterett i Rt. 2001 s. 1006 (KRL) omtalt samme egenskap ved rettigheter i ØSK som et spørsmål om den aktuelle bestemmelsen «tar sikte på å gi den enkelte rettigheter, eller om den uttrykker et formål eller pålegger medlemsstatene å nå et bestemt mål eller en minimumsstandard», hvor «[d]irekte anvendelse forutsetter at bestemmelsen er utformet slik at den er egnet til å bli umiddelbart anvendt av de nasjonale myndigheter», og at «[k]onvensjonens bestemmelser må kunne konkretiseres til rettigheter og plikter» (side 1015).

I vurderingen av de rettslige konsekvensene av inkorporering av CRPD i norsk rett tar departementet utgangspunkt i samme forståelse av «selvkraft» som Transformasjonskomiteen. I tråd med gjennomgangen over anser departementet at uttrykket i norsk rett primært er knyttet til vurderinger av om traktatbestemmelser er egnet for inkorporering, og til vurderinger av om den enkelte bestemmelse – eller deler av den – gir uttrykk for individuelle rettigheter for den enkelte rettighetshaver som korresponderer med umiddelbare forpliktelser for statens myndigheter, og som kan håndheves ved søksmål for domstolene. Utvalgets omtale av begrepet synes å forutsette at vurderinger av traktatbestemmelsenes selvkraft kan påvirkes av nasjonale myndigheter, hvilket også synes å være tilfellet for vurderinger av om traktatbestemmelser anses som «self-executing» i monistiske rettstradisjoner. Etter departementets syn står en slik påvirkning i et spenningsforhold til inkorporering som gjennomføringsmetode, hvor traktatbestemmelsenes folkerettslige regelinnhold uten videre legges til grunn som uttrykk for gjeldende norsk rett. Det beror etter departementets syn på tolkning i tråd med folkerettens regler om traktattolkning om de enkelte bestemmelsene i CRPD har egenskapene som kreves for å ha selvkraft. Departementet anser det som mer treffende å karakterisere dette som et spørsmål om konvensjonsbestemmelsene gir uttrykk for «individuelt håndhevbare rettigheter», og vil i hovedsak benytte denne termen i det følgende.

6.3.4.2 Bestemmelser i CRPD som ikke gir uttrykk for individuelt håndhevbare rettigheter

En gjennomføring av CRPD ved inkorporering innebærer at konvensjonen med det folkerettslige innhold den har, blir en del av norsk rett. CRPD består av et bredt spekter av bestemmelser med ulike rettslige funksjoner.

Departementet viser til at flere av konvensjonens bestemmelser etter sin art kun retter seg mot statene som folkerettssubjekter. Artikkel 37 slår eksempelvis fast plikten til samarbeid mellom konvensjonsstatene og CRPD-komiteen, og artikkel 32 vektlegger betydningen av at statene samarbeider i internasjonale fora. Artikkel 40 pålegger konvensjonsstatene å møtes jevnlig i statspartmøter for å behandle saker om gjennomføring av konvensjonen. En gjennomføring av slike bestemmelser i norsk rett ved inkorporering vil ikke endre deres rettslige karakter. De vil i praksis være uten rettslige virkninger i norsk rett.

Konvensjonen inneholder også bestemmelser som gir veiledning til tolkningen av rettighets- og pliktbestemmelser. Dette gjelder for eksempel artikkel 1, som angir konvensjonens formål, artikkel 3 om generelle prinsipper og fortalens ulike setninger. Andre bestemmelser ligger nærmere det som ofte kalles kvalifikasjonsregler, for eksempel definisjonsbestemmelsen i artikkel 2 og avgrensningsbestemmelsen i artikkel 5 nr. 4. Konvensjonen har også bestemmelser som primært gir uttrykk for kompetansenormer, som artikkel 33 om nasjonale mekanismer for gjennomføring

og overvåkning. Departementet legger til grunn at inkorporeringsakten heller ikke får nevneverdig betydning for CRPDs virkninger i norsk rett når det gjelder bestemmelser som typisk anses som blant annet retningslinjer, kvalifikasjonsregler eller kompetansenormer.

Utvalgets diskusjon om «selvkraft» konsentrerer seg om traktatens rettighetsbestemmelser. Disse gir uttrykk for plikt- og rettighetsaspekter med ulik grad av individuell håndhevbarhet som beskrevet i forrige punkt. Departementet viser til at utvalget i vurderingen av rettslige konsekvenser av inkorporering knytter særskilte kommentarer til et begrenset antall bestemmelser i CRPD. Utvalget tar som utgangspunkt at det er «noen artikler i konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter som særlig kan tenkes å få rettslige konsekvenser ved inkorporering», i betydningen at de kan karakteriseres som individuelt håndhevbare rettigheter. Departementet oppfatter utvalget slik at de aller fleste av konvensjonens bestemmelser motsetningsvis ikke har denne egenskapen. Høringsinstansene synes å dele utvalgets vurderinger på dette punktet, og departementet slutter seg til samme oppfatning.

Etter sin ordlyd mangler de fleste rettighetsbestemmelsene i CRPD de nødvendige forutsetningene for umiddelbart og direkte å kunne danne grunnlag for individuelle krav mot offentlige myndigheter som kan håndheves ved søksmål for domstolene. Eventuelle oppfatninger i annen retning fra CRPD-komiteen kan etter departementets syn vanskelig tillegges særlig betydning når konvensjonen tolkes i samsvar med reglene i Wien-konvensjonen om traktatretten artikkel 31 og 32, se også punkt 6.4 om den rettskildemessige betydningen av uttalelser fra FNs konvensjonsorganer. En rekke bestemmelser pålegger myndighetene å treffe alle hensiktsmessige tiltak («all appropriate measures») eller lignende for å virkeliggjøre konvensjonens rettigheter. Slike formuleringer gir ikke uttrykk for konkrete rettigheter for enkeltpersoner, og forutsetter ytterligere myndighetstiltak enn inkorporeringsakten selv, for eksempel lovgivning. Videre gir flere konvensjonsbestemmelser uttrykk for forpliktelser som er for lite konkretiserte til at de i seg selv kan danne grunnlag for individuelt håndhevbare rettigheter, for eksempel formulerer de mål om oppfyllelse over tid eller overlater betydelig rom for skjønnsmessig implementering til nasjonale myndigheter.

Departementet mener at dette gjelder for artikkel 4 (generelle forpliktelser), artikkel 6 (kvinner med nedsatt funksjonsevne), artikkel 7 (barn med nedsatt funksjonsevne), artikkel 8 (bevisstgjøring), deler av artikkel 10 (retten til liv – de positive forpliktelsene til tiltak som sikrer utøvelse av rettigheten), artikkel 11 (risikosituasjoner og humanitære nødssituasjoner), artikkel 13 (tilgang til rettssystemet), artikkel 15 nr. 2 (plikt til å treffe tiltak for å gjennomføre frihet fra tortur eller grusom, umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff), artikkel 16 (frihet fra utnytting, vold og misbruk), artikkel 20 (personlig mobilitet), artikkel 21 (ytringsfrihet og meningsfrihet, og tilgang til informasjon), artikkel 22 nr. 2 (beskyttelse av personopplysninger), artikkel 23 (respekt for hjemmet og familien), artikkel 24 (utdanning), artikkel 25 (helse), artikkel 26 (habilitering og rehabilitering), artikkel 27 (arbeid og sysselsetting), artikkel 28 (tilfredsstillende levestandard og sosial beskyttelse), artikkel 29 bokstav b (deltakelse i det politiske og offentlige liv), artikkel 30 (deltakelse i kulturliv, fritidsaktiviteter, fornøyelser og idrett) og artikkel 31 (statistikk og innhenting av data). Denne konklusjonen synes å stemme overens med utvalgets generelle betraktninger om hva som skal til for at en konvensjonsbestemmelse har «selvkraft», selv om utvalget ikke uttaler seg uttrykkelig om alle disse bestemmelsene.

6.3.4.3 Merknader til utvalgets vurderinger av artikkel 5, 9, 12, 14, 17, 18 og 19

Utvalget omtaler særskilt et mindre antall bestemmelser som etter utvalgets oppfatning gir uttrykk for individuelt håndhevbare rettigheter. Departementet deler langt på vei utvalgets oppfatning, men har en annen vurdering enn utvalget når det gjelder enkelte av bestemmelsene.

Artikkel 5 (likhet og ikke-diskriminering): I likhet med utvalget mener departementet at bestemmelsen i artikkel 5 nr. 1 om at alle har rett til samme beskyttelse og samme fordel av loven, uten noen form for diskriminering, etter sin ordlyd har slike egenskaper at den kan danne grunnlag for individuelt håndhevbare krav. Imidlertid vil artikkel 5 nr. 1 neppe ha selvstendig betydning som rettsregel i norsk rett, da de samme kravene allerede følger av andre inkorporerte menneskerettighetskonvensjoner, Grunnloven og likestillings- og diskrimineringsloven.

Slik departementet ser det, gir ingen øvrige deler av artikkel 5 uttrykk for individuelt håndhevbare rettigheter. Artikkel 5 nr. 2 om at partene «skal forby» enhver form for diskriminering og «sikre […] lik og effektiv rettslig beskyttelse mot diskriminering», synes etter sin ordlyd å forutsette lovgivningsmessige eller andre tiltak for å gjen-

nomføre den folkerettslige forpliktelsen. Departementet er enig i utvalgets vurdering av denne bestemmelsen. I motsetning til utvalget mener imidlertid departementet at det etter ordlyden er klart at artikkel 5 nr. 3 *ikke* har «selvkraft». Bestemmelsen pålegger staten å treffe «all appropriate steps to ensure that reasonable accommodation is provided», og forutsetter som artikkel 5 nr. 2 ytterligere myndighetstiltak for å danne grunnlag for selvstendige rettslige krav. Det følger av artikkel 2 at diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne omfatter nektelse av rimelig tilrettelegging, men da med forankring i den individuelt håndhevbare rettigheten i artikkel 5 nr. 1, og ikke med grunnlag i artikkel 5 nr. 3.

Artikkel 9 (tilgjengelighet): Utvalgets vurdering er at bestemmelsen har «selvkraft» i den grad manglende tilgjengelighet er diskriminerende i strid med artikkel 5. Departementet kan ikke se at bestemmelsens ordlyd, tolket i samsvar med Wien-konvensjonen om traktatretten artikkel 31, gir dekning for en slik oppfatning. Bestemmelsen er som de fleste av traktatens artikler formulert som en plikt til å treffe «appropriate measures» på ulike livsområder. Som nevnt anses nektelse av rimelig tilrettelegging som diskriminering, men da forankret i artikkel 5 nr. 1, som er individuelt håndhevbar.

Artikkel 12 (lik rettslig anerkjennelse): Departementet deler utvalgets vurdering av at artikkel 12 nr. 1 (rett til å anerkjennes som personer i rettslig henseende) og artikkel 12 nr. 2 (rett til rettslig handleevne på lik linje med andre) i sin utforming virker å gi uttrykk for rettsregler som er individuelt håndhevbare. Departementet mener derimot at artikkel 12 nr. 3, nr. 4 og nr. 5 ikke har de egenskaper som forutsettes for å utgjøre individuelt håndhevbare rettigheter. Ordlyden omfatter i alle tre ledd en plikt til å treffe hensiktsmessige tiltak eller lignende formuleringer.

Artikkel 14 (frihet og personlig sikkerhet), artikkel 17 (vern om personlig integritet) og artikkel 18 (statsborgerskap og bevegelsesfrihet): Departementet deler utvalgets vurdering av at disse bestemmelsene gir uttrykk for individuelt håndhevbare rettigheter, men vil bemerke at de neppe vil ha selvstendig betydning som rettsregler i norsk rett, siden de samme kravene allerede følger av andre inkorporerte menneskerettighetskonvensjoner, Grunnloven og lovgivningen for øvrig.

Artikkel 19 (retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet): Departementet deler ikke utvalgets vurdering av at bestemmelsen gir uttrykk for individuelt håndhevbare rettigheter. Det vises til at ordlyden innledningsvis understreker konvensjonspartenes plikt til å treffe effektive og hensiktsmessige tiltak for å legge til rette for at rettighetshaverne skal kunne gjøre full bruk av rettigheten. Slik departementet ser det, har bestemmelsen etter sin ordlyd tilsvarende egenskaper som storparten av konvensjonens bestemmelser, som ikke kan sies å gi uttrykk for individuelt håndhevbare rettigheter.

6.3.4.4 Andre bestemmelser i CRPD som gir uttrykk for individuelt håndhevbare rettigheter

Departementet viser til at enkelte bestemmelser eller deler av bestemmelser som ikke er særskilt omtalt i utvalgets utredning, synes å ha de kjennetegnene som karakteriserer individuelt håndhevbare rettigheter. Dette gjelder deler av artikkel 10 (rett til liv – statenes negative forpliktelser etter bestemmelsen), artikkel 15 nr. 1 (forbudet mot tortur eller grusom, umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff), artikkel 22 nr. 1 (respekt for privatlivet) og artikkel 27 nr. 2 (forbudet mot slaveri, trelldom og tvangsarbeid). Det samme kan oppfattes å være tilfelle for deler av artikkel 29 bokstav a om deltakelse i det politiske og offentlige liv. Departementet kan likevel ikke se at inkorporering av disse bestemmelsene vil medføre ytterligere vern om slike rettigheter enn det som allerede følger av norsk rett.

6.4 Betydningen av CRPD-komiteens uttalelser

6.4.1 Innledning

6.4.1.1 Bakgrunn

Som nevnt i redegjørelsen for CRPD-komiteens arbeidsmåte i punkt 3.4 ovenfor avgir komiteen ulike former for uttalelser som ledd i sin overvåkning av statenes etterlevelse av konvensjonen. Enkelte av innvendingene til inkorporering av CRPD gjelder hvilken betydning CRPD-komiteens uttalelser vil bli tillagt ved tolkningen av konvensjonen, og om komiteens synspunkter på konvensjonens rettslige innhold vil kunne få større innflytelse i en situasjon hvor konvensjonen gjelder som norsk lov. Disse innvendingene har sammenheng med at komiteen på flere punkter har gitt uttrykk for en vidtgående forståelse av konvensjonsforpliktelsene, som ikke er i tråd med norske myndigheters forståelse. Betydningen av CRPD-komiteens uttalelser omtales av den grunn nærmere i det følgende.

6.4.1.2 FN-komiteenes uttalelser i norske forarbeider og rettspraksis – oversikt

I forarbeidene til menneskerettsloven er det lagt til grunn at uttalelser fra FNs håndhevingsorganer skal tillegges «betydelig vekt», se for eksempel NOU 1993: 18 *Lovgivning om menneskerettigheter* punkt 6.4:

> «Som det fremgår, lar det seg ikke gjøre å slå fast noen allmenngyldig setning om den folkerettslige plikt til å følge konvensjonsorganenes tolkninger av en konvensjon. Det står imidlertid fast at organenes avgjørelser eller uttalelser normalt vil være rettskildefaktorer av betydelig vekt ved tolkningen av konvensjonene, også når tolkningen foretas av nasjonale myndigheter.»

Disse uttalelsene ble senere fulgt opp i Ot.prp. nr. 3 (1998–99) *Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)*, hvor det ble uttalt at generelle kommentarer utarbeidet av FN-komiteene under SP og ØSK «antakelig [må] tillegges betydelig vekt i en rent folkerettslig sammenheng», se særmerknaden til § 3 i punkt 12. Tilsvarende ble det antatt at uttalelser som besvarer norske statsrapporter, må tillegges «betydelig vekt». Det gis uttrykk for en viss usikkerhet, og antakelsen om «betydelig vekt» er ikke forklart nærmere verken i proposisjonen eller i utvalgets rapport. Det er imidlertid en nødvendig konsekvens av inkorporering som gjennomføringsmetode at lovgiver ikke kan legge føringer for tolkningen av gjennomførte konvensjoner som skiller seg fra folkerettens ufravikelige regler om traktattolkning. Uttalelser i norske forarbeider om betydningen av FNs menneskerettighetskomiteers praksis kan følgelig heller ikke være avgjørende for den rettskildemessige betydningen av slik praksis.

Både NOU 1993: 18 og Ot.prp. nr. 3 (1998–99) inneholder samtidig nyanseringer av uttalelsene om at komitéuttalelser skal tillegges betydelig vekt. I NOU 1993: 18 heter det i punkt 6.4:

> «Det kan ikke være slik at de nasjonale myndigheter må anse enhver tolkning som et hvilket som helst internasjonalt organ har fastslått, som bindende for seg (se Opsahl (1991) s 13). Antagelig må det sees hen til sammensetningen av det aktuelle organ (er medlemmene uavhengige og faglig godt kvalifisert?), om dets tolkning er uttrykk for en festnet oppfatning som med sannsynlighet vil bli lagt til grunn også i fremtiden, og om denne har fått bred aksept.»

I Ot.prp. nr. 3 (1998–99) uttalte departementet følgende i særmerknaden til § 3 i punkt 12:

> «Departementet er enig med utvalget i at ved vurderingen av hvilken vekt som skal tillegges konvensjonsorganenes uttalelser, må man se hen til i hvilken sammenhengen uttalelsen er kommet, hvor klar den er, og om uttalelsen er rettet mot Norge, mot et annet land eller om det er en generell uttalelse.»

I Ot.prp. nr. 93 (2008–2009) *Om lov om endringar i menneskerettsloven mv. (inkorporering av kvinnediskrimineringskonvensjonen)* uttalte departementet i punkt 6.4 :

> «Tradisjonelt har det i menneskerettssamanheng vore vanleg å peike på at sjølv om konvensjonsorgana i FN ikkje på same måte som EMD gjer rettsleg bindande vedtak, skal det leggjast stor vekt på fråsegnene deira. Når statane godkjenner at desse organa har kompetanse til å handsame rapportar og klagesaker, må det innebere at fråsegnene deira skal respekterast.
>
> I vurderinga av kor stor vekt som skal leggjast på fråsegnene i ei konkret sak, må ein sjå på kva samanheng fråsegna er gitt i, kor klar ho er, og om ho er retta mot Noreg eller mot eit anna land, eller om det er ei generell fråsegn.»

Videre skilte departementet mellom ulike former for uttalelser:

> «Når det gjeld dei generelle tilrådingane som kvinnediskrimineringskomitéen kjem med, og som gir uttrykk for komitéens syn på korleis føresegnene i konvensjonen skal tolkast, må det truleg leggjast stor vekt på desse i ein reint folkerettsleg samanheng. Kva innverknad dei har i ei konkret norsk sak, vil kunne variere alt etter kor klar fråsegna er, og i kva grad den konkrete saka er identisk med dei situasjonane komitéen truleg har hatt for auge under utarbeidinga.»

I forkant av ratifikasjonen av den valgfrie protokollen til kvinnediskrimineringskonvensjonen om individklagebehandling ble følgende uttalt i St.prp. nr. 31 (2001–2002) *Om samtykke til ratifikasjon av valfri protokoll av 6. oktober 1999 til FN-konvensjonen om å avskaffe alle former for diskriminering av kvinner av 18. desember 1979* punkt 6:

> «Kvinnekomiteen sine synspunkt og tilrådingar i individklagesaker vil ikkje vere folkeretts-

> leg bindande, men dei vil ha monaleg politisk og moralsk kraft. Ein kan vente at manglande vilje til å følgje synspunkta til komiteen vil verte lagde merke til internasjonalt.»

Også Ot.prp. nr. 93 (2008–2009) inneholder uttalelser som nyanserer tilnærmingen til vekten av kvinnediskrimineringskomiteens uttalelser i individklagesaker noe, se punkt 6.4.

De nevnte lovforarbeidenes uttalelser om at komitépraksis skal tillegges «betydelig vekt» eller «stor vekt», har blitt fulgt opp i flere høyesterettsavgjørelser, se for eksempel Rt. 2008 s. 513 avsnitt 58 (om anmodning om midlertidig beskyttelse fra FNs torturkomité i en individklagesak) og Rt. 2008 s. 1764 (restauratør) avsnitt 81 og HR-2021-1975-S (Fosen) avsnitt 102 (begge om uttalelser fra FNs menneskerettskomité).

I Rt. 2009 s. 1261 (Sri Lanka) viser førstvoterende til uttalelsene i Rt. 2008 s. 1764 og forarbeidene om at menneskerettskomiteens konvensjonstolkning måtte ha «betydelig vekt som rettskilde», uten å ta uttrykkelig stilling til om dette utgangspunktet også gjelder for barnekomiteens uttalelser. Til omtalen av at det bør legges «relativ stor vekt» på uttalelser fra FNs barnekomité i Ot.prp. nr. 104 (2008–2009) *Om lov om endringer i barnelova mv. (flytting, delt bosted, samvær, vold mv.)* bemerker førstvoterende i avsnitt 44:

> «Man kan etter mitt syn ikke legge mer i dette enn at det formelle grunnlaget for at uttalelsen er avgitt, har en viss betydning for den vekt den skal tillegges. Det avgjørende vil likevel være hvor klart den må anses å gi uttrykk for overvåkingsorganenes forståelse av partenes forpliktelser etter konvensjonene. Særlig må man vurdere om uttalelsen må ses som en tolkingsuttalelse, eller mer som en tilråding om optimal praksis på konvensjonens område. Dernest må man vurdere om uttalelsen passer på det aktuelle faktum og rettsområde. Dette siste er av særlig betydning ved generelle uttalelser som ikke er knyttet til enkeltsaker eller landrapporter, og som derfor ikke har vært gjenstand for dialog mellom komitéen og den berørte staten.»

Disse utgangspunktene for den rettskildemessige betydningen av barnekomiteens uttalelser blir fulgt opp av Høyesterett i plenum i Rt. 2012 s. 1985 avsnitt 136 og i Rt. 2015 s. 1388 avsnitt 150 til 154.

Etterfølgende uttalelser i rettspraksis kan gi inntrykk av at hvor klart en komitéuttalelse gir uttrykk for forståelsen av konvensjonen, bare er ett av flere momenter, se Rt. 2015 s. 193 (Oslo By Steinerskole) avsnitt 42 og 43 og Rt. 2015 s. 1388 (lengeværende barn II) avsnitt 154.

I HR-2016-2591-A finner Høyesterett det ikke nødvendig å gå nærmere inn på vekten av CRPD-komiteens uttalelser, men førstvoterende knytter enkelte generelle bemerkninger til komitéuttalelser i avsnitt 57:

> «Det er på det rene at komitéuttalelser generelt ikke er folkerettslig bindende, jf. Rt-2009-1261 avsnitt 41 (Sri Lanka). Synspunktet er senest lagt til grunn i Rt-2015-1388 avsnitt 151 (lengeværende barn II). Samtidig er det klart at slike uttalelser kan ha betydelig vekt som rettskilde, jf. Rt-2008-1764 avsnitt 81 om konvensjonstolking foretatt av FNs menneskerettskomité, eventuelt vekt etter en mer sammensatt og konkret vurdering, jf. Rt-2015-1388 avsnitt 151 flg. med ytterligere henvisninger.»

I HR-2018-2096-A uttaler førstvoterende følgende om barnekomiteens generelle kommentarer i avsnitt 14:

> «Hvilken vekt som skal legges på uttalelsene, beror blant annet på hvor godt de er forankret i konvensjonsteksten. Et annet sentralt moment er om det dreier seg om tolkningsuttalelser, eller om uttalelsen mer må sees som en tilråding om optimal praksis på konvensjonens område. Jeg viser til plenumsdommen i Rt-2015-1388 avsnitt 151 følgende med videre henvisning til Rt-2009-1261 avsnitt 44.»

Førstvoterende uttaler at det «fremgår etter mitt syn klart av disse avsnittene at komiteen her gir sine anbefalinger om hvordan praksis bør være, og ikke om sitt syn på det folkerettslige innholdet» av konvensjonsbestemmelsen, se avsnitt 20. Videre uttaler førstvoterende i avsnitt 22:

> «Jeg kan for øvrig ikke se at ordlyden i artikkel 40 (2) gir holdepunkter for at konvensjonen innebærer krav med det innholdet som er angitt General Comment avsnitt 66. Konvensjonens ordlyd gir dermed etter mitt syn ikke forankring for å oppstille slike krav.»

Førstvoterende synes her å stille som et inngangsvilkår for å tillegge komitéuttalelsen rettskildemessig vekt at den er ment å gi uttrykk for en tolkning av konvensjonen, mens manglende forankring i konvensjonens ordlyd nevnes som et tilleggsmoment.

6.4.1.3 Grunnleggende utgangspunkter om traktattolkning

Inkorporering kjennetegnes ved at folkerettslige regler – her bestemmelsene i CRPD – innføres som de er, gjennom en henvisning i lov til at regelsettet heretter også skal utgjøre en del av norsk rett. I motsetning til transformasjon innebærer dette at det er CRPD *som sådan* som gir rettigheter og pålegger plikter i det norske rettssystemet. En nødvendig konsekvens av inkorporering som gjennomføringsmetode er følgelig at tolkning av CRPD forstått som norsk lov, må ta utgangspunkt i konvensjonens autentiske språkversjoner og ikke eventuelle norske oversettelser. Videre vil folkerettens regler om traktattolkning avgjøre innholdet i CRPD som norsk rett.

Wien-konvensjonen om traktatretten av 1969 (Wien-konvensjonen) artikkel 31, 32 og 33 har bestemmelser om hvordan traktater skal tolkes. Norge er ikke tilsluttet Wien-konvensjonen, men de sentrale bestemmelsene i artikkel 31 og 32 anses å gi uttrykk for folkerettslig sedvanerett. Dette har Den internasjonale domstol slått fast ved flere anledninger, og Høyesterett har i sin praksis gjennomgående gitt uttrykk for det samme. Det er derfor alminnelig praksis i norsk rett å tolke inkorporerte konvensjoner med utgangspunkt i tolkningsreglene i Wien-konvensjonen artikkel 31 og 32. Dette gjelder også for menneskerettighetskonvensjoner. Folkerettens regler om tolkning av traktater er også ufravikelige. Statene og andre rettsanvendere på det folkerettslige planet kan dermed ikke operere med avvikende tolkningsprinsipper.

Den generelle regelen for traktattolkning fremgår av Wien-konvensjonen artikkel 31, hvor nr. 1 slår fast følgende:

> «A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose».

Ordlyden i traktaten er altså utgangspunkt og ramme for tolkningen, noe også Den internasjonale domstol blant annet har gitt uttrykk for i sin dom 4. februar 2021 i saken *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates)* avsnitt 81. Konvensjonen skal tolkes i god tro i samsvar med ordenes vanlige betydning («the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty»), i den sammenheng de inngår i («in their context», jf. også definisjonen av «context» i nr. 2) og i lys av hva traktaten gjelder og hva formålet med den er («in the light of its object and purpose»). Etterfølgende avtaler mellom partene, etterfølgende praksis knyttet til anvendelsen av traktaten som etablerer enighet mellom partene om tolkningen av traktaten, og andre relevante folkerettslige regler som gjelder mellom partene, skal i likhet med konteksten også tas i betraktning, se artikkel 31 nr. 3. Alle elementene i den generelle regelen i artikkel 31 gir uttrykk for at det styrende for tolkningen er partenes – statenes – omforente forståelse av hva de ved folkerettslige disposisjoner har akseptert å være bindende for dem.

Wien-konvensjonen artikkel 32 gir anvisning om betydningen av tilleggsfaktorer, som på visse vilkår kan supplere regelsettet i artikkel 31:

> «Article 32 Supplementary means of interpretation
>
> Recourse may be had to supplementary means of interpretation, including the preparatory work of the treaty and the circumstances of its conclusion, in order to confirm the meaning resulting from the application of article 31, or to determine the meaning when the interpretation according to article 31:
>
> (a) leaves the meaning ambiguous or obscure; or
>
> (b) leads to a result which is manifestly absurd or unreasonable.»

Ordlyden «[r]ecourse may be had» i artikkel 32 gir uttrykk for en sedvanerettslig regel om at det ikke er obligatorisk å gjøre bruk av slike virkemidler, og betegnelsen «supplementary means» gir også uttrykk for at faktorene omtalt i bestemmelsen er underordnet regelsettet i artikkel 31.

Etter ordlyden kan tolkningsfaktorene i artikkel 32 kun benyttes til å *bekrefte* («confirm») et tolkningsresultat som følger av en tolkning etter prinsippene i artikkel 31, eller til å fastlegge innholdet i en konvensjonsbestemmelse dersom en tolkning basert på de primære tolkningsfaktorene i artikkel 31 gir et resultat som er flertydig («ambiguous»), uklart («obscure») eller åpenbart meningsløst eller urimelig («manifestly absurd or unreasonable»). Selv om artikkel 32 uttrykkelig angir traktatens forarbeider («preparatory work of the treaty») og omstendighetene rundt avtaleslutningen («the circumstances of its conclusion») som supplerende tolkningsfaktorer, tilsier ordlyden «including» at bestemmelsens oppregning av tolkningsfaktorer ikke er uttømmende.

6.4.1.4 Betydningen av FN-komiteenes uttalelser etter folkerettslige regler om traktattolkning

Praksis fra FNs menneskerettighetskomiteer er ikke blant tolkningsfaktorene som nevnes i Wien-konvensjonen artikkel 31. CRPD-komiteens traktatfestede funksjoner i hovedkonvensjonen artikkel 36 til 39 og i tilleggsprotokollen om individklager gir ingen indikasjoner på at komiteens uttalelser er en integrert del av traktatens rettslige innhold. I konvensjonsteksten omtales uttalelsene som anbefalinger og forslag («recommendations» i artikkel 36 og «recommendations and suggestions» i artikkel 39 og i tilleggsprotokollen artikkel 5). Komiteens praksis er dermed ikke folkerettslig bindende som sådan, i motsetning til konvensjonens bestemmelser om rettigheter og plikter. Slik er situasjonen også for FNs andre menneskerettighetskonvensjoner. Dette utelukker likevel ikke at slik praksis kan være virkemidler for tolkningen.

Det kan på prinsipielt grunnlag ikke utelukkes at komitéuttalelser kan *reflektere* eller *lede til* en etterfølgende avtale eller etterfølgende praksis partene imellom som etablerer enighet om tolkningen av traktaten, jf. Wien-konvensjon artikkel 31 nr. 3 bokstav a eller b.

Siden oppregningen av supplerende tolkningsfaktorer i artikkel 32 ikke er uttømmende, synes bestemmelsen videre å åpne for å ta komitéuttalelser mer generelt i betraktning, men da innenfor de rammene som artikkel 32 oppstiller. Det kan få betydning for hvilken vekt som skal legges på komitéuttalelser, ettersom de supplerende virkemidlene omtalt i artikkel 32 bare kan trekkes inn hvis resultatet av en tolkning i tråd med artikkel 31 er flertydig, uklart eller åpenbart meningsløst eller urimelig.

Den internasjonale domstol har ikke uttrykkelig uttalt hvor i Wien-konvensjonens system den plasserer uttalelser fra FN-konvensjonenes overvåknings- og håndhevingsorganer. Imidlertid finnes det praksis som bidrar til å kaste lys over den rettskildemessige betydningen som domstolen tillegger slik praksis. I medhold av FN-pakten er Den internasjonale domstol FNs fremste juridiske organ, og den er dessuten den eneste internasjonale domstolen med generell domsmyndighet i folkerettslige tvister. Domstolen står dermed i en særstilling som tilsier at norske rettsanvendere bygger på samme rettslige metode som domstolen ved tolkningen av FN-konvensjoner. Høyesterett har lagt til grunn at Den internasjonale domstol tillegger sine egne prejudikater «stor vekt», se HR-2023-491-P (Snøkrabbe II) avsnitt 108.

Den internasjonale domstols dom 30. november 2010 i saken *Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)* gjaldt blant annet forståelsen av SP artikkel 13. I avsnitt 65 redegjør domstolen for sin forståelse av de relevante konvensjonsbestemmelsene, før den uttaler følgende i avsnitt 66:

> «The interpretation above is fully corroborated by the jurisprudence of the Human Rights Committee established by the Covenant to ensure compliance with that instrument by the States parties […]. Since it was created, the Human Rights Committee has built up a considerable body of interpretative case law, in particular through its findings in response to the individual communications which may be submitted to it in respect of States parties to the first Optional Protocol, and in the form of its 'General Comments'.
>
> Although the Court is in no way obliged, in the exercise of its judicial functions, to model its own interpretation of the Covenant on that of the Committee, it believes that it should ascribe great weight to the interpretation adopted by this independent body that was established specifically to supervise the application of that treaty. The point here is to achieve the necessary clarity and the essential consistency of international law, as well as legal security, to which both the individuals with guaranteed rights and the States obliged to comply with treaty obligations are entitled.»

Domstolen understreker at den på ingen måte er forpliktet til å følge FNs menneskerettskomités tolkning. Samtidig uttaler domstolen at denne komiteens praksis bør tillegges stor vekt. Domstolen understreker også betydningen av folkerettslig forutsigbarhet, konsistens og rettssikkerhet. Det er ikke opplagt hva domstolen med dette mener å gi uttrykk for.

Uttalelsene i avsnitt 66 om at domstolens egen tolkning «is fully corroborated by the jurisprudence of the Human Rights Committee» og henvisningen til tolkningen som fremgår av avsnitt 65, kan imidlertid oppfattes å være i tråd med Wien-konvensjonen artikkel 32, som gir adgang til å benytte supplerende virkemidler blant annet for å bekrefte en tolkning som følger ved anvendelse av tolkningsregelen i artikkel 31.

Den internasjonale domstols dom 4. februar 2021 i saken *Application of the International Con-*

vention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates) bidrar til en viss klargjøring av domstolens syn på FNs menneskerettighetskomiteers uttalelser. Saken gjaldt tolkning av FNs rasediskrimineringskonvensjon. Domstolen oppstiller først utgangspunktene for tolkningen:

> «75. In order to determine its jurisdiction ratione materiae in this case, the Court will interpret CERD and specifically the term 'national origin' in Article 1, paragraph 1, thereof by applying the rules on treaty interpretation enshrined in Articles 31 and 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties (hereinafter the 'Vienna Convention'). Although that Convention is not in force between the Parties and is not, in any event, applicable to treaties concluded before it entered into force, such as CERD, it is well established that Articles 31 and 32 of the Vienna Convention reflect rules of customary international law […].
>
> 76. The Court will interpret the term 'national origin' by reference, first, to the elements set out in Article 31 of the Vienna Convention, which states the general rule of treaty interpretation. Only then will the Court turn to the supplementary means of interpretation provided for in Article 32 in order to confirm the meaning resulting from that process, or to remove ambiguity or obscurity, or to avoid a manifestly absurd or unreasonable result […].
>
> 77. The Court will also examine the practice of the CERD Committee and of regional human rights courts. In their pleadings, the Parties expressed different opinions on that practice in relation to the interpretation of the term 'national origin' in Article 1, paragraph 1, of the Convention. The Court recalls that, in its jurisprudence, it has taken into account the practice of committees established under human rights conventions, as well as the practice of regional human rights courts, in so far as this was relevant for the purposes of interpretation […].»

Deretter uttaler domstolen seg om vekten av komitéuttalelser generelt, før den vurderer betydningen av FNs rasediskrimineringskomités uttalelse for tolkningen av rasediskrimineringskonvensjonen i denne saken:

> «101. The Court recalls that, in its Judgment on the merits in the Diallo case, to which reference is made in paragraph 77 above, it indicated that it should 'ascribe great weight' to the interpretation of the International Covenant on Civil and Political Rights — which it was called upon to apply in that case — adopted by the Human Rights Committee (Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 2010 (II), p. 664, para. 66). In this regard, it also affirmed, however, that it was 'in no way obliged, in the exercise of its judicial functions, to model its own interpretation of the Covenant on that of the Committee' (ibid.). In the present case concerning the interpretation of CERD, the Court has carefully considered the position taken by the CERD Committee, which is specified in paragraph 100 above, on the issue of discrimination based on nationality. By applying, as it is required to do (see paragraph 75 above), the relevant customary rules on treaty interpretation, it came to the conclusion indicated in paragraph 88 above, on the basis of the reasons set out above.»

Et flertall på 11 av 17 dommere konkluderer med et annet tolkningsresultat enn det uttalelser fra FNs rasediskrimineringskomité gir uttrykk for. Flertallet uttaler seg ikke uttrykkelig om hvor i det folkerettslige rettskildebildet det plasserer uttalelser fra FNs konvensjonsorganer. Måten flertallet omtaler Wien-konvensjonen artikkel 31 og 32 i avsnitt 75 og 76, for deretter i avsnitt 77 å uttale at domstolen *også* («also») vil vurdere praksis blant annet fra FNs rasediskrimineringskomité, gir holdepunkter for at domstolen mener komitéuttalelsene vurderes å ligge utenfor rammene av faktorene omtalt i Wien-konvensjonen. Flertallets resonnement synes på den annen side å stemme overens med at slike uttalelser behandles som supplerende virkemidler etter Wien-konvensjonen artikkel 32, ved at flertallet ikke synes å legge særlig vekt på komitéuttalelsene i en situasjon hvor en tolkning basert på prinsippene i Wien-konvensjonen artikkel 31 allerede gir et tilstrekkelig klart resultat. Domstolen fremhever også at den nøye har forholdt seg til FNs rasediskrimineringskomités tolkning («the Court has carefully considered the position taken by the CERD committee»). Dette kan oppfattes som et uttrykk for at domstolen utviser god tro overfor traktatens eget ekspertorgan, ved aktivt å forholde seg til dens tolkninger, i tråd med kravet om «good faith» i artikkel 31 nr. 1.

I sin rapport til Folkerettskommisjonen (International Law Commission) legger spesialrapportør Georg Nolte til grunn at ekspertkomitéuttalelser utgjør en supplerende tolkningsfaktor

etter artikkel 32, se Georg Nolte, *Fourth report on subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties*, 7. mars 2016, avsnitt 62. Nolte fremhever at praksis fra internasjonale og nasjonale domstoler viser at uttalelser fra menneskerettighetskomiteer «in the vast majority of cases, are mostly not taken into account by those courts by obligation but rather as supplementary», se avsnitt 53 med videre henvisninger til en rekke avgjørelser i internasjonal og nasjonal rettspraksis. I disse avgjørelsene blir komitépraksis, ifølge Nolte, benyttet «in the way in which article 32 describes supplementary means of interpretation».

6.4.2 Utvalgets vurderinger

Utvalgets grunnleggende forutsetning er at medlemsstatene ikke er folkerettslig forpliktet til å følge CRPD-komiteens uttalelser. Uttalelsene anses av utvalget likevel å være av betydning fordi komiteen «er et ekspertorgan som er gitt i oppgave å overvåke statenes etterlevelse av konvensjonen», se utredningen del I punkt 7.4.

I utredningen fremhever utvalget en rekke forhold som har betydning for å vurdere komitéuttalelsenes kvalitet, blant annet komiteens mandat og sammensetning, se punkt 7.4.1. Utvalget nevner at CRPD-komiteen med en tredjedel jurister (i 2023) har en lavere juristandel enn gjennomsnittet blant de av FNs overvåkningsorganer som behandler individklager, og at ingen av juristene i komiteen har dommererfaring. Utvalget påpeker at de komiteene som er opprettet under de tematiske konvensjonene, «først og fremst skal fremme de hensynene konvensjonen skal ivareta», og at dette kan prege avveiningene mot andre hensyn.

Utvalget påpeker videre at komiteens ulike arbeidsformer (se omtalen i proposisjonen punkt 3.4) ivaretar ulike funksjoner, noe som igjen får betydning for uttalelsenes innhold og hvor egnet de er til å anvendes som rettskilde ved tolkning av konvensjonen, se utredningen punkt 7.4.2. Ved gjennomgangen av *statsrapporter* har komiteen en utpreget pådriver- og tilsynsrolle, og gir typisk uttrykk for bekymringer knyttet til forhold i konvensjonsstaten. Utvalget poengterer at det er «grunn til å være forsiktig med å legge til grunn at komiteens anbefalinger gir uttrykk for tolkning av konvensjonsforpliktelsene». Videre fremhever utvalget at anbefalinger til andre stater i liten grad gir generell veiledning, og at de «forutsetter kunnskaper om det aktuelle landets rettsregler og praksis». I *individklagebehandlingen* er uttalelsene preget av å være «relativt korte» og «statuerende uten at de aktuelle argumenter drøftes utførlig», slik at det kan være «vanskelig å få tak på rettskildebruken». Utvalget viser imidlertid til en utvikling med mer omfattende begrunnelser og flere rettskildehenvisninger, men poengterer at «[d]en klart vanligste rettskilden er komiteenes egne uttalelser». Utvalget påpeker at komiteen også når den avgir *generelle kommentarer* om tolkning av konvensjonen, ivaretar sin rolle som tilsyns- og pådriverorgan, og at det fører til at det er vanskelig å skille mellom hva som er tolkning av materielle bestemmelser, anbefalinger om god praksis og prosessuelle forhold. Utvalget fremhever også at det ofte ikke klargjøres hva som er grunnlaget for komiteens standpunkt, og at den, som i individklagesakene, i liten grad viser til andre rettskilder enn sine egne uttalelser og har en form som i stor grad er konstaterende.

Når det gjelder komiteens metode og tolkningsstil, påpeker utvalget at komiteen «gjennomgående strekker ordlyden nokså langt», se punkt 7.4.3. Utvalget gir uttrykk for at en dynamisk fortolkning av konvensjonen ikke er ukontroversielt, «særlig i de tilfeller hvor konvensjonen ikke bare tolkes i lys av endrede samfunnsforhold, men med formål om å utvide konvensjonsvernet». Videre bemerker utvalget at komiteen «ikke synes å ha hatt en uttalt bevissthet om rettighetenes forskjellige karakter», og at den «i stor grad [er] statuerende istedenfor argumenterende i stilen, og gir ofte ikke særlige begrunnelser for sine konklusjoner». Utvalget påpeker også at komiteen har en «snever rettskildebruk», hvor den som regel kun viser til kilder fra FN-systemet, «og da hovedsakelig kilder som er utarbeidet av komiteen selv». Oppsummeringsvis uttaler utvalget at «[s]ærtrekkene ved komiteens metode og tolkningsstil må det tas høyde for ved bruk av dens uttalelser som rettskilde».

Deretter behandler utvalget hvilken vekt som er lagt på uttalelser fra FNs håndhevingsorganer i norsk rettspraksis, se punkt 7.4.4. Utvalget trekker frem momenter som har blitt fremhevet i høyesterettspraksis, blant annet hvor klar uttalelsen er, i hvilken grad den er forankret i konvensjonsteksten, hvor grundig den er begrunnet og hvorvidt uttalelsen er ment å gi uttrykk for tolkning av konvensjonen eller en tilråding om optimal praksis. Selv om Høyesterett ikke tok uttrykkelig stilling til vekten av CRPD-komiteens uttalelser i HR-2016-1286-A, fremhever utvalget at det ble lagt liten vekt på uttalelsene fra komiteen. Utvalget trekker frem at førstvoterende omtaler rettskildematerialet som «fragmentarisk, flertydig og i noen grad også motstridende». Utvalget mener at momentene Høyesterett har trukket frem, må tas

i betraktning i en helhetlig vurdering av hvilken betydning den aktuelle uttalelsen skal tillegges, men finner, under henvisning til Thom Arne Hellerslia, «Uttalelser fra FN-komiteene – en strukturell analyse», *Jussens Venner*, 2018 side 71–111, at «det avgjørende likevel [er] '[d]en rettslige kvaliteten av uttalelsen i bred forstand, og ikke noen formellignende anvisning av vekten'».

Utvalget viser til at det i forarbeider blant annet til menneskerettsloven er lagt til grunn et utgangspunkt om at uttalelser fra FN-komiteer er rettskilder av stor betydning, men nevner også eksempler på at dette utgangspunktet må nyanseres, blant annet forarbeidsuttalelser til endringer i vergemålsloven hvor det fremheves at «en del av CRPD-komiteens uttalelser er svært vidtgående, at komiteens sammensetning og arbeidsmåte skiller den fra andre FN-komiteer, og at disse forholdene kan få betydning for vekten av komiteens uttalelser» (se Prop. 141 L (2021–2022) punkt 3.2.2.2 med videre henvisninger).

Utvalget oppsummerer sitt syn på betydningen av komitéuttalelser slik:

> «Det er etter dette på det rene at rettsanvendere skal vurdere grundig uttalelsene fra komiteen når de skal klarlegge innholdet i konvensjonsbestemmelsene, på grunn av komiteens rolle som overvåkingsorgan. Videre er det mest i samsvar med uttalelser i norske lovforarbeider og rettsavgjørelser om andre komiteer dersom uttalelsene som et utgangspunkt tillegges stor betydning, Likevel kan det øvrige rettskildematerialet lede til en annen konklusjon. Dette er godt i samsvar med ICJs uttalelser. Det er også enkelte særtrekk ved komiteens tolkningsstil og rettskildebruk som tilsier at nasjonale domstoler bør være varsomme med å legge komiteens tolkningsuttalelser ukritisk til grunn. Vekten av disse vil altså variere.»

Mindretallet (*Fagernæs*) viser til de nevnte trekkene ved komiteens tolkningsstil og til utvalgets vurdering av vekten av komitéuttalelser, se punkt 14.1.3. Imidlertid fremhever mindretallet at «på bakgrunn av at det er få andre kilder enn konvensjonens ordlyd og komiteuttalelser, vil det som følge av komiteens offensive og dynamiske tolkningsstil, bli vanskelig å forutsi hva vi innfører som norsk lov ved inkorporering».

6.4.3 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser påpeker trekk ved CRPD-komiteens tolkningspraksis som kan tilsi forsiktighet med å vektlegge uttalelser fra komiteen.

Både *Norges institusjon for menneskerettigheter* og *Likestillings- og diskrimineringsombudet* fremhever momenter som nyanserer utgangspunktet om at komitéuttalelser skal tillegges stor betydning. Norges institusjon for menneskerettigheter påpeker blant annet at komiteens uttalelser ikke er folkerettslig bindende, og at Høyesterett skiller mellom uttalelser som gir uttrykk for tolkning av konvensjonens rettslige innhold og uttalelser som er ment som anbefalinger om optimal praksis. Dessuten viser både Norges institusjon for menneskerettigheter og Likestillings- og diskrimineringsombudet til CRPD-komiteens tolkningsstil og metodebruk. Norges institusjon for menneskerettigheter uttaler blant annet at det svekker komiteens uttalelser at dens tolkningsstil og metode «ikke alltid [er] forankret i folkerettens kilde- og metodelære».

Norges institusjon for menneskerettigheter deler utvalgets syn på at komiteen har en vidtgående tolkning av konvensjonen. Institusjonen er ikke enig i utvalgsmindretallets syn på i hvilken grad komiteens uttalelser vil påvirke tolkningen av konvensjonen dersom den inkorporeres, og fremhever blant annet at innholdet i CRPD må fastlegges gjennom en tolkning basert på folkerettslig metode:

> «Etter NIMs syn tillegger utvalgets mindretall betydningen av CRPD-komiteens uttalelser om tolkningen av konvensjonen mer vekt enn det er dekning for, samtidig som det øvrige rettskildebildet vektlegges for lite. Innholdet i CRPD vil måtte fastlegges gjennom en alminnelig folkerettslig fortolkning av konvensjonen i henhold til reglene i Wienkonvensjonen om traktatrett.
>
> […]
>
> Uttalelser fra overvåkningsorganer er ikke nevnt i Wienkonvensjonen, men kan inngå i konvensjonens sammenheng. Vekten av uttalelser fra et overvåkningsorgan om tolkning av en traktat, avhenger av hva traktaten selv bestemmer om dette.
>
> Generelle kommentarer fra CRPD-komiteen vil med andre ord ikke være den viktigste tolkningsfaktoren ved tolkningen av konvensjonen. Norske domstoler skal gjøre en selvstendig tolkning av konvensjonen basert på folkerettslig metode. Dersom en helhetlig vurdering av rettskildene leder til et annet resultat

> enn det CRPD-komiteen kommer til, må domstolen bygge på dette. Det er derfor liten grunn til å anta at domstolene etter inkorporering vil legge komiteens uttalelser ukritisk til grunn.»

Likestillings- og diskrimineringsombudet uttaler:

> «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.»

Mental Helse Ungdom uttaler at komiteen er «rigid og urealistisk» i sin tolkning av CRPD artikkel 14 når den mener at diagnosenære kriterier som grunnlag for bruk av tvang i psykisk helsevern er i strid med denne bestemmelsen.

Regjeringsadvokaten bemerker at det synes å være enighet om at CRPD-komiteen har en «vidtgående tolkning av konvensjonen», og beskriver komiteens praksis som «uforutsigbar, sprikende og tidvis uten rettslig forankring». Regjeringsadvokaten fremhever at dette kan by på særlige utfordringer for Norges del, fordi man etter omstendighetene i praksis har tillagt komitéuttalelser fra FN-organer en annen betydning ved konvensjonstolkningen enn det som er vanlig for andre stater:

> «Praksis fra FN-komiteer har ingen plass som rettskilde i tradisjonell folkerettslig metodelære. I norsk rett har lovgiver lagt til grunn at komitepraksis er rettskilder som etter omstendighetene kan tillegges stor vekt ved tolkningen, og dette er fulgt opp av domstolene.»

Selv om det øvrige rettskildematerialet kan lede til en annen konklusjon enn komitéuttalelsene, peker *Regjeringsadvokaten*, i likhet med utvalgets mindretall, på at man «ikke [befinner seg] på et område med et stort kildetilfang». Til illustrasjon nevner Regjeringsadvokaten ekspertutvalgets egen rettskildebruk, og at det «gjennomgående [er] konvensjonens ordlyd og komiteens tolkning ekspertutvalget viser til». Videre uttales det:

> «Etter Regjeringsadvokatens syn bør man imidlertid ikke undervurdere hvilken betydning komiteens uttalelser vil kunne få, i lys av den særnorske tilnærmingen til dem.»

Oslo kommune viser blant annet til Meld. St. 39 (2015–2016) *Individklageordningene til FNs konvensjoner om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, barnets rettigheter og rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne*, og uttaler at komiteen «har lagt til grunn nokså vidtgående forståelser av konvensjonens bestemmelser og at den har strukket ordlyden i konvensjonsbestemmelsene langt». Oslo kommune legger til grunn at uttalelsene «vil […] måtte tillegges stor betydning», og at «[g]itt komiteens tolkningspraksis, kan det bety at komiteen etter inkorporering tillegger bestemmelsene et innhold som ikke var kjent da Norge tilsluttet seg konvensjonen».

I likhet med utvalgets mindretall knytter *KS*, *Asker kommune*, *Bærum kommune* og *NHO* betydningen av komiteens uttalelser til bekymring for at inkorporering av konvensjonen vil kunne skape rettslig uklarhet. KS uttaler:

> «Utvalget viser i sin gjennomgang av bestemmelsene i CRPD at det er uklart hvor langt mange av disse rekker. Det er også uklart hvordan forståelsen av konvensjonen vil utvikle seg framover, særlig fordi CRPD-komiteen etter vår vurdering har ført en aktivistisk tolkningspraksis.»

Asker kommune uttaler:

> «Selv om komiteens uttalelser ikke er bindende for medlemsstatene og komiteen ikke er gitt myndighet til å avgjøre hvordan konvensjonen tolkes, skal komiteuttalelser i utgangspunktet tillegges stor vekt ved tolkning av en folkerettslig bestemmelse. Med få andre kilder enn konvensjonens ordlyd og komiteens tolkning, kan det være vanskelig å forutsi hva vi innfører som norsk lov dersom konvensjonen blir inkorporert.»

Bærum kommune viser til utvalgets omtale av komitépraksis i utredingen del I punkt 7.4 og uttaler blant annet at det er «en mulighet for at komiteens uttalelser har større betydning enn man forutsetter før inkorporasjon».

NHO legger til grunn at komiteen trekker mange av rettighetene langt og fremhever komiteens dynamiske tolkningsstil:

> «Det er imidlertid vanskelig å vurdere og forutsi eventuelle konsekvenser for næringslivet, ettersom CRPD-komitéen gjerne foretar dynamiske fortolkninger av konvensjonen. Dermed kan det bli en uforutsigbar situasjon også for næringslivet, ved at det er vanskelig å vite innholdet i de reglene som faktisk gis forrang gjennom menneskerettsloven.»

6.4.4 Departementets vurderinger

6.4.4.1 Betydningen av FN-komiteenes uttalelser etter folkerettslige regler om traktattolkning

På bakgrunn av gjennomgangen av rettskildene i punkt 6.4.1.3 og 6.4.1.4 er det etter departementets vurdering mest nærliggende å betrakte FN-komiteenes uttalelser på linje med de supplerende virkemidlene som omtales i Wien-konvensjonen artikkel 32. En slik forståelse har etter departementets syn støtte i Wien-konvensjonens ordlyd og i praksis fra Den internasjonale domstol. Dette innebærer at norske rettsanvendere ikke er forpliktet til å vektlegge uttalelsene, men at de vil kunne supplere de primære tolkningsfaktorene etter Wien-konvensjonen artikkel 31, dersom vilkårene i artikkel 32 for å kunne ta dem i betraktning er oppfylt. Av respekt for komiteenes rolle som ekspertorgan som er satt til å overvåke gjennomføringen av konvensjonene, bør rettsanvenderne – i likhet med Den internasjonale domstol – i god tro vurdere komiteenes synspunkter grundig og begrunne hvorfor komiteenes syn eventuelt ikke kan legges til grunn. Det avgjørende for om rettsanvenderne konkluderer i tråd med komiteenes synspunkter, kan etter departementets syn imidlertid ikke være en generell rettesnor om at slike uttalelser skal tillegges en bestemt vekt, men en vurdering av uttalelsenes rettslige kvalitet, basert på Wien-konvensjonens tolkningsprinsipper. Leder en tolkning av konvensjonen i tråd med tolkningsprinsippene i Wien-konvensjonen til et annet resultat enn det en FN-komité har kommet til, må rettsanvenderne bygge på det tolkningsresultatet som er forankret i folkerettens regler for tolkning av traktater.

6.4.4.2 Betydningen av FN-komiteenes uttalelser i norske forarbeider og rettspraksis

Etter departementets syn er det ikke alltid lett å se hvilke momenter som er mest fremtredende når Høyesterett vurderer hvor stor vekt den skal legge på komitéuttalelser, og om Høyesteretts bruk av komitéuttalelser fullt ut er i tråd med folkerettslig metode, se redegjørelsen i punkt 6.4.1.2 ovenfor. Dette henger blant annet sammen med at Høyesterett i liten grad har begrunnet sin bruk av komitéuttalelser, og at de konkrete vurderingene av hvilken vekt som legges på uttalelsene, til en viss grad har vært implisitte. For eksempel synes Høyesterett i HR-2021-1975-S (Fosen) å legge en rekke uttalelser fra FNs menneskerettskomité til grunn for sin tolkning av SP artikkel 27, uten at det uttrykkelig fremgår hvordan Høyesterett vurderer de ulike uttalelsene. Uttalelsene i menneskerettslovens forarbeider og høyesterettsavgjørelser om at komitéuttalelser tillegges «betydelig vekt» og lignende formuleringer, samsvarer isolert sett tilsynelatende med at Den internasjonale domstol i 2010 har gitt uttrykk for at det bør legges stor vekt («great weight») på slike uttalelser. Det er likevel grunn til å anta at den vekten som i norsk rett er lagt på komitéuttalelser, ikke i alle saker har vært fullt ut i samsvar med folkerettens regler om tolkning av traktater.

Høyesterett viser i flere avgjørelser direkte eller indirekte til hvor godt komitéuttalelsene er forankret i konvensjonsteksten. Det er likevel ofte ikke tydelig om dette momentet vurderes som likestilt med andre momenter i en helhetsvurdering, eller om det – i tråd med folkerettslig metode – vurderes som det mest fremtredende momentet.

I enkelte tilfeller har Høyesterett tilsynelatende gitt uttrykk for at det avgjørende er hvor klart uttalelsen må anses å gi uttrykk for overvåkningsorganenes forståelse av partenes forpliktelser etter konvensjonene, og særlig om uttalelsen må ses som en tolkningsuttalelse eller som en tilråding om optimal praksis.

Å la det være *avgjørende* for vekten om komiteen selv har ment å gi uttrykk for en tolkning eller å gi en anbefaling, med den eventuelle konsekvensen at en uttalelse tillegges særlig vekt alene fordi komiteen selv har ment den som en tolkningsuttalelse, ville etter departementets syn ikke være i samsvar med folkerettens regler om tolkning av traktater. Måten Høyesterett har anvendt dette momentet i praksis, indikerer da også at uttalelsene om at dette er et avgjørende moment, ikke nødvendigvis kan forstås på denne måten. I tilfeller hvor Høyesterett har fremhevet hvorvidt

komiteens uttalelse må anses som en anbefaling eller en tolkningsuttalelse, har Høyesterett ofte samtidig uttalt seg om hvorvidt komiteens uttalelse har forankring i konvensjonens ordlyd. Det kan derfor synes som om kategoriseringen som anbefaling eller tolkningsuttalelse ikke i seg selv har vært utslagsgivende i disse sakene.

I enkelte tilfeller synes Høyesterett å stille som et *inngangsvilkår* for å legge vekt på en komitéuttalelse at den er ment som en tolkningsuttalelse, heller enn å betrakte dette som et avgjørende eller spesielt tungtveiende moment i en helhetsvurdering. En slik bruk av dette momentet synes å være forenlig med folkerettslig metode, idet det må være klart at uttalelser som kun er ment som en anbefaling om optimal praksis, ikke kan tillegges rettskildemessig vekt.

Når en konvensjon gjennomføres ved inkorporering, er det konvensjonens folkerettslige innhold som fastslått ved folkerettens regler om traktattolkning, som gjøres til norsk rett. Uttalelser i forarbeidene til tidligere lovvedtak om inkorporering av FNs menneskerettighetskonvensjoner i norsk rett, og Høyesteretts utlegning av disse, kan ikke i seg selv være førende for den eventuelle rettskildemessige betydningen som CRPD-komiteens praksis vil kunne ha når norske rettsanvendere skal tolke CRPDs rettighetsbestemmelser.

6.4.4.3 Særskilt om uttalelser fra CRPD-komiteen

Departementet legger til grunn at tolkningen av CRPD og vurderinger av hvilken vekt som i den forbindelse skal legges på CRPD-komiteens uttalelser, må bygge på reglene om traktattolkning som er beskrevet ovenfor. Uttalelser fra CRPD-komiteen som ikke samsvarer med et tolkningsresultat basert på reglene for traktattolkning i Wien-konvensjonen artikkel 31, kan etter departementets syn ikke vektlegges. Departementet deler videre utvalgets syn på at enkelte trekk ved CRPD-komiteen og dens metode får betydning for hvilken vekt som kan tillegges uttalelsene den utarbeider og innebærer at CRPD-komiteens uttalelser må vurderes særlig kritisk.

Departementet er enig med utvalget og flere av høringsinstansene i at komiteen strekker konvensjonens ordlyd langt. Det samme er lagt til grunn i Meld. St. 39 (2015–2016) *Individklageordningene til FNs konvensjoner om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, barnets rettigheter og rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne* punkt 8.9. Flere eksempler på at komiteen etter departementets syn legger til grunn en konvensjonsforståelse som ikke har dekning i konvensjonens ordlyd, behandles i proposisjonen punkt 7. Et annet metodisk særtrekk er at komiteen i liten grad tolker konvensjonens rettigheter kontekstuelt i lys av øvrige rettigheter i konvensjonen, se for eksempel omtalen i punkt 7 av artikkel 12, 14, 19 og 25. Videre har komiteen i flere generelle kommentarer, uten forankring i ordlyden, tilsynelatende innfortolket forbud mot ulike former for særskilt tilrettelagte tilbud til personer med nedsatt funksjonsevne, herunder institusjoner (artikkel 19), spesialskoler (artikkel 23) og tilrettelagte arbeidsplasser (artikkel 27).

Departementet slutter seg i det vesentlige til utvalgets vurdering av hvilke konsekvenser komiteens sammensetning, rettskildebruk, rolleforståelse og tolkningsstil får for uttalelsenes rettskildemessige verdi. Departementet ser grunn til å presisere at de nevnte særtrekkene ved CRPD-komiteens sammensetning og tolkningsstil etter omstendighetene kan være avgjørende for hvordan kvaliteten av uttalelsene vurderes.

Når det gjelder komiteens rettskildebruk, vil departementet fremheve betydningen av at komitéuttalelser som er ment å gi uttrykk for en tolkning av konvensjonen, bygger på et faglig forsvarlig grunnlag og er utformet på en slik måte at holdbarheten av rettslige vurderinger kan etterprøves. Den omstendighet at komiteen i liten grad viser til andre rettskilder utover sin egen praksis og har en til dels konstaterende stil, svekker etter departementets syn uttalelsenes legitimitet og kvalitet.

Departementet er enig med utvalget i at det er grunn til å tro at komiteens rettskildebruk påvirkes av dens faglige sammensetning. Sammenlignet med FNs menneskerettskomité er andelen jurister blant CRPD-komiteens medlemmer svært lav (en tredjedel da utvalget avga sin utredning), og den er også lavere enn andelen jurister i FNs øvrige menneskerettighetskomiteer. En bred og variert faglig og yrkesmessig bakgrunn blant komitémedlemmene kan være verdifullt og tilføre bredde i arbeidet med å fremme konvensjonsrettighetene. Etter departementets syn er imidlertid tilstrekkelig juridisk tyngde i komiteen en forutsetning for å sikre at uttalelsene er forankret i juridisk metode og holder tilstrekkelig kvalitet. Den begrensede juridiske kompetansen i CRPD-komiteen bidrar etter departementets vurdering til å svekke den rettslige kvaliteten av komiteens uttalelser om konvensjonsforståelsen, og dermed også den eventuelle betydningen komiteens praksis kan tillegges etter mønster av Wien-konvensjonen artikkel 32.

Departementet ser etter dette ikke grunn til at inkorporering av CRPD vil endre komitéuttalelsenes innflytelse på tolkningen av konvensjonen. CRPD skal tolkes ved bruk av folkerettens regler om traktattolkning, uavhengig av hvordan konvensjonen er gjennomført i norsk rett. Inkorporering vil ikke endre komitéuttalelsenes plass i det folkerettslige rettskildebildet.

Imidlertid kan det tenkes at rettsanvenderne etter inkorporering av CRPD i større grad vil måtte ta stilling til om de deler CRPD-komiteens syn på konvensjonsforståelsen. I HR-2016-2591-A unnlot Høyesterett å ta stilling til om CRPD-komiteen ga uttrykk for en korrekt forståelse av CRPD, idet rettens flertall ikke var i tvil om hva som hadde vært lovgivers forutsetninger ved vedtakelsen av vergemålsloven, og disse forutsetningene hadde vært gjentatt ved ratifikasjonen av konvensjonen. Dermed måtte domstolene etter flertallets syn «legge lovens løsning til grunn selv om den skulle være folkerettsstridig», se avsnitt 63. Dersom CRPD skal gjelde som norsk lov, og eventuelt gå foran annen lovgivning ved motstrid, vil ikke tilsvarende situasjoner som i HR-2016-2591-A kunne løses uten at rettsanvenderen tar stilling til om norsk rett er i tråd med CRPD, herunder om CRPD-komiteens konvensjonsforståelse vurderes som riktig.

6.5 Særlig om betydningen av inkorporering av CRPD for kommunene

6.5.1 Utvalgets vurderinger

Innledningsvis i utredningen del I punkt 9.1 fremhever utvalget at kommunenes virksomhet står sentralt i gjennomføringen av Norges samlede forpliktelser etter CRPD, gjennom ulike tjenester kommunene tilbyr sine innbyggere, og oppgaver kommunene er tillagt etter blant annet helse- og omsorgstjenesteloven, barnehageloven, opplæringsloven og plan- og bygningsloven.

I punkt 9.2 og 9.3 behandler utvalget kommunenes ansvar for gjennomføring av menneskerettighetsforpliktelser etter Grunnloven § 92 i lys av prinsippet om kommunalt selvstyre og at begrensninger i det kommunale selvstyret krever hjemmel i lov, jf. Grunnloven § 49 andre ledd og kommuneloven § 2-1 tredje ledd. Utvalget legger blant annet til grunn at kommunenes plikt til å respektere og sikre menneskerettighetene etter Grunnloven § 92 medfører at det kommunale selvstyret må utøves i samsvar også med ikke-inkorporerte menneskerettighetskonvensjoner, så lenge det ikke er motstrid mellom en konvensjon og en norsk lov. Videre presiserer utvalget at presumsjonsprinsippet også gjelder for kommuner:

> «Der staten ved ratifikasjon har lagt til grunn at norsk lovgivning ivaretar konvensjonens krav, og dette er lovgivning kommunene forvalter, må kommunene så vidt mulig sørge for at loven tolkes og anvendes i tråd med konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter. Presumsjonsprinsippet, som går ut på at norsk lov så vidt mulig skal tolkes og anvendes slik at folkerettsstrid unngås, gjelder for kommunene.»

Disse begrensningene i det kommunale selvstyret gjelder etter utvalgets syn uavhengig av om konvensjonen er inkorporert eller ikke. At kommunene allerede i dag etter presumsjonsprinsippet så vidt mulig skal sørge for at lover tolkes og anvendes i tråd med konvensjonen, begrenser ifølge utvalget hvilken betydning inkorporering av CRPD vil få for kommunene, se punkt 9.4.

Utvalget fremhever videre i punkt 9.4 at en viktig konsekvens av inkorporering er at lovgiver gir et «tydelig signal om betydningen av konvensjonen». Utvalget mener dette vil gjøre det «helt tydelig at lovgiver har ment at konvensjonen skal forplikte kommunene». At konvensjonen blir mer synlig og dermed kanskje oftere vil bli påberopt overfor og anvendt av kommunene, vil ifølge utvalget også kunne føre til flere søksmål rettet mot kommunene.

Utvalget uttaler at en forutsetning for at inkorporering skal medføre nye plikter for kommunene, vil være «at den aktuelle rettigheten ikke er gjennomført, eller er utilstrekkelig gjennomført, i lovgivningen».

Utvalgets flertall (*Indreberg* og *Larsen*) konkluderer som følger i punkt 9.4:

> «Flertallets (Indreberg og Larsen) generelle vurdering er at de rettslige konsekvensene av å inkorporere konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter – i form av utvidede rettigheter for funksjonshemmede og plikter for myndighetene – må antas å bli begrensede. Heller ikke vil inkorporering 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. I tillegg mangler de mest vidtrekkende positive forpliktelsene etter konvensjonen selvkraft.»

Utvalget fremhever at spørsmålet om grensene for det kommunale selvstyret særlig kommer på spissen når det gjelder forpliktelsene etter CRPD artikkel 19 om selvstendig liv og samfunnsdeltakelse. Bestemmelsen gjelder retten til å delta i samfunnet med samme valgmuligheter som andre, herunder anledningen til å velge bosted. Utfordringer i møte med kommunenes ressurssituasjon og behovet for kostnadseffektive tjenester innebærer ifølge utvalget at det ikke kan legges til grunn «urealistiske krav som kommunene ikke har mulighet til å oppfylle», og at det må ses hen til kommunenes begrensede ressurser, se utredningen del I punkt 9.5. Utvalget oppsummerer sitt syn på konsekvenser for kommunene av inkorporering av CRPD artikkel 19 slik:

> «Utvalgets vurdering er at inkorporering av artikkel 19 ikke vil gi utvidede forpliktelser for kommunene knyttet til brukerstyrt personlig assistanse eller andre tjenester, som kan håndheves i domstolene. Inkorporering vil imidlertid kunne føre til at konvensjonen får større gjennomslagskraft i de konkrete vurderingene av hva slags tjenester som tilbys, slik at de funksjonshemmedes selvbestemmelse i praksis blir tillagt større vekt. Dette vil få konsekvenser for kommunenes skjønnsutøvelse og det kommunale selvstyret.»

Videre uttaler utvalget i punkt 9.6 at forskjeller i tjenestetilbudene mellom kommuner ikke utgjør ulovlig forskjellsbehandling etter konvensjonen eller diskrimineringsretten for øvrig, da det er kommunetilhørigheten, og ikke funksjonsnedsettelsen, som utgjør grunnlaget for forskjellsbehandlingen. Utvalget vurderer kommunale forskjeller som en «uunngåelig konsekvens av det kommunale selvstyret». Etter utvalgets vurdering er slike kommunale forskjeller «ikke i strid med konvensjonen så lenge konvensjonens krav oppfylles i den enkelte kommune».

Utvalgets mindretall (*Fagernæs*) er på enkelte punkter i tvil om det kommunale handlingsrommet etter norsk lovgivning samsvarer med konvensjonen, herunder artikkel 19 om selvstendig liv og inkludering. Mindretallet fremhever at konvensjonen i større grad enn de andre konvensjonene som er inkorporert med forrang, inneholder «konkrete handlingsplikter som etter komiteens uttalelser til flere av artiklene skal være uavhengige av hvilke ressurser de vil kreve å gjennomføre», se utredningen del I punkt 14.1.4. I tilknytning til artikkel 19 uttaler mindretallet at «[d]et er […] min oppfatning at det rommet for kommunalt skjønn som følger av norsk lovgivning – er langt mer vidtfavnende enn det som følger av konvensjonen».

6.5.2 Høringsinstansenes syn

6.5.2.1 Konsekvenser for kommunesektoren generelt

Likestillings- og diskrimineringsombudet, Norges institusjon for menneskerettigheter, Akershus fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, Sarpsborg kommune, Rådet for personer med nedsatt funksjonsevne i Lunner kommune, Norges Blindeforbund, Norsk Forbund for Utviklingshemmede, Pasient- og brukerombudet og *Samarbeidsforumet av Funksjonshemmedes Organisasjoner* er enige i utvalgsflertallets utgangspunkt om at inkorporering antakelig vil få begrensede rettslige konsekvenser for kommunene i form av utvidede rettigheter og plikter. Likestillings- og diskrimineringsombudet uttaler:

> «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.»

Enkelte andre høringsinstanser slutter seg til mindretallets konklusjon om at konsekvensene av inkorporering av CRPD for kommunenes forpliktelser overfor innbyggerne, er usikre. *Asker kommune* knytter usikkerheten til CRPD-komiteens tolkningsstil:

> «Sett i lys av FN-komiteens offensive tolkning av konvensjonen mener Asker kommune at det fremstår usikkert om og i hvilken grad inkorporering vil gi utvidede forpliktelser for kommunene.»

Mange av høringsinstansene fremhever at inkorporering av konvensjonen vil kunne medføre begrensninger i det kommunale selvstyret og den kommunale skjønnsutøvelsen. *Akershus fylkeskommune, Oslo kommune* og *Helsedirektoratet* synes å gi uttrykk for at inkorporering av konvensjonen vil kunne medføre en innsnevring av kommunenes handlingsrom. *Samarbeidsforumet av Funksjonshemmedes Organisasjoner* gir derimot

uttrykk for at kommunalt selvstyre ofte blir brukt som «begrunnelse for minimumsforpliktelser som bidrar til lovbrudd og mangelfull oppfølging» av rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Tilsvarende *Hovedorganisasjonen Virke*, som i likhet med utvalgsflertallet knytter begrensningene i det kommunale selvstyret til økt synlighet av forpliktelsene i konvensjonen:

> «Ofte blir det kommunale selvstyre og prioriteringer innenfor en rekke oppgaver og behov anført som årsak fra kommunens side for at tilstrekkelig tjenester ikke gis. Ved inkorporering av CRPD i menneskerettighetsloven vil kommunens forpliktelser bli mer synlige og ikke så lett forbigått.»

I likhet med mindretallet i utvalget legger *Advokatforeningen* til grunn at rommet for kommunalt skjønn etter norsk lovgivning favner videre enn etter konvensjonen. Advokatforeningen tar imidlertid til orde for at rommet for kommunalt skjønn bør «snevres inn gjennom klarere krav til innholdet i tjenestene og at klageinstansen i større grad kan overprøve kommunens vurdering».

Bergen kommune, Bærum kommune, Oslo kommune, *Sarpsborg kommune* og *LO* uttaler at det er vanskelig å forutsi hvilke konsekvenser inkorporeringen i praksis vil få for kommunenes selvstyre og skjønnsutøvelse. *Stavanger kommune* fremhever betydningen av å sikre kommunenes mulighet for skjønnsutøvelse, og uttaler at det «med bakgrunn i det kommunale selvstyret [må] være rom for politiske prioriteringer ut fra lokale forhold, behov og ressurser».

Asker kommune, Bærum kommune, *Rådet for eldre og personer med funksjonsnedsettelse i Selbu kommune* og *Helsedirektoratet* tar til orde for en nærmere utredning av hvilke konsekvenser inkorporeringen av de enkelte bestemmelsene i konvensjonen vil få for kommunene. Bærum kommune uttaler at en slik utredning bør omfatte «hvilke tjenester som i større grad vil bli innvilget eller utvidet, hva det vil koste, og hvilke andre kommunale tjenester det vil gå på bekostning av».

En rekke høringsinstanser uttrykker bekymring for at inkorporering av konvensjonen vil føre til økte kostnader og økt trykk på allerede pressede ressurser, deriblant *KS, Akershus fylkeskommune, Bærum kommune, Hå kommune, Lillestrøm kommune, Molde kommune, Rælingen kommune, Trondheim kommune* og *Helsedirektoratet*.

Flere av høringsinstansene stiller seg bak utvalgets vurdering av at det ikke kan stilles urealistiske krav til kommunenes oppfyllelse, og at det må ses hen til at kommunene har begrensede ressurser, særlig på personellsiden. *Norges institusjon for menneskerettigheter* fremhever for øvrig at ressurshensyn vil være et relevant moment i vurderingen av forpliktelsene etter konvensjonen artikkel 19. *Rælingen kommune* fremhever særlig at ressurssituasjonen knyttet til kvalifisert helsepersonell allerede er presset, og uttrykker bekymring for at retten til valg av bosted vil føre til et fragmentert botilbud og dermed samtidig et fragmentert fremtidig tjenestetilbud. Kommunen uttaler at behovet for effektiv bruk av tilgjengelig personell vil øke i lys av fremtidig ressursknapphet.

Leirfjord kommune, Statsforvalteren i Rogaland og *Stiftelsen SOR* gir uttrykk for at inkorporering ikke nødvendigvis vil medføre økte kostnader for kommunene. Statsforvalteren i Rogaland fremhever imidlertid at bekymringen kommunene formidler om økte kostnader «må tas på alvor», men at gjennomføring av CRPD i praksis ofte vil kunne gi bedre tjenester og mer kostnadseffektive løsninger.

Flere høringsinstanser tar til orde for at nasjonale myndigheter må sikre kommunene tilstrekkelige ressurser til å sikre oppfyllelse av konvensjonen, og at eventuelle økte kostnader for kommunene må kompenseres med statlige midler, deriblant *Arendal kommune, Lillestrøm kommune, Sarpsborg kommune, Kåfjord kommune, Trøndelag fylkeskommune, Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne i Molde kommune, Råd for personer med funksjonsnedsettelse i Ringsaker kommune, Rådet for menneske med nedsett funksjonsevne i Osterøy kommune*, *Advokatforeningen, Grønt Funkisnettverk, Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende, Redd Barna, Pasient- og brukerombudet, Foreldreutvalget for barnehager* og *Foreldreutvalget for grunnopplæringen.*

Videre uttrykker *Norges institusjon for menneskerettigheter, Foreldreutvalget for grunnopplæringen, Foreldreutvalget for barnehager, Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende, Pasient- og brukerombudet* og *Sarpsborg kommune* et behov for at nasjonale myndigheter sørger for tilstrekkelig informasjon og veiledning overfor kommunene for å sikre riktig gjennomføring av konvensjonen i praksis. *Oslo kommune* uttrykker bekymring for manglende juridisk kompetanse i kommunene.

Flere høringsinstanser fremhever at økt deltakelse i skolen, arbeidslivet og samfunnet ellers vil gi en samfunnsøkonomisk gevinst, blant annet *Redd Barna, Statsforvalteren i Rogaland, Trøndelag fylkeskommune* og *Unge funksjonshemmede*.

Bufdir, Nasjonalt kvalitets- og kompetansenettverk for barn og unge med funksjonsnedsettelser,

Redd Barna, Samarbeidsforumet av Funksjonshemmedes Organisasjoner, Hovedorganisasjonen Virke, Bergen kommune, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, Fylkesrådet for personer med funksjonsnedsettelser i Finnmark, Pasient- og brukerombudet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Unge funksjonshemmede og *Cerebral Parese-foreningen* antar at inkorporering av konvensjonen vil føre til økt synlighet og bevissthet om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Bufdir fremhever sammenhengen mellom manglende bevissthet om konvensjonen og varierende oppfatninger og praksis mellom kommunene:

> «Som beskrevet over tyder CRPD-prosjektet og dialog med statsforvalterembetene på at kommunene er usikre på i hvilken grad og på hvilken måte de er bundet av CRPD. Dette er egnet til å bidra til forskjellig praktisering av konvensjonens rettigheter som følge av ulike tolkninger av deres rekkevidde.»

I likhet med utvalget er det flere høringsinstanser som trekker frem mulige følger av økt oppmerksomhet rundt konvensjonen. *Bergen kommune, Oslo kommune, KS* og *Pasient- og brukerombudet* legger til grunn at inkorporering kan virke prosessdrivende. *Nasjonalt kvalitets- og kompetansenettverk for barn og unge med funksjonsnedsettelser* antar at en økt oppmerksomhet om hvilke tjenester som tilbys, vil kunne medføre en økt etterspørsel etter tjenestene.

6.5.2.2 Kommunale forskjeller i tjenestetilbudet

Mange høringsinstanser fremhever at det er store kommunale forskjeller i tjenestetilbudets omfang og nivå, herunder *Advokatforeningen, Autismeforeningen, Brukerutvalget ved Akershus universitetssykehus HF, Bufdir, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, Løvemammaene, Nasjonalt kompetansemiljø om utviklingshemming, Norges Døveforbund, Regionale Brukerstyrte Senter* og *Hovedorganisasjonen Virke*. Funksjonshemmedes fellesorganisasjon uttaler:

> «I dag er det tydelig at det er stor variasjon fra kommune til kommune når det gjelder tjenester og støtte til funksjonshemmede. Det å ha rett, tilsvarer ikke nødvendigvis å få rett. Dette er uheldig, da bostedstedsadressen ikke bør være avgjørende for hvorvidt funksjonshemmede får realisert sine rettigheter eller ikke. Vi i FFO har erfart at flere funksjonshemmede føler seg 'presset' til å flytte til andre kommuner, som kan yte bedre tjenester. Samtidig erfarer vi også at mange føler seg begrenset, og nøler med å flytte av frykt for å ikke bli tilbudt de samme nødvendige tjenestene i ny kommune. Ved å inkorporere CRPD i menneskerettsloven vil variasjonene mellom kommunene kunne reduseres.»

En rekke kommunale råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne slutter seg til Funksjonshemmedes fellesorganisasjons høringssvar på dette punktet. Disse høringsinstansene synes å legge til grunn at inkorporering vil kunne bidra til å redusere forskjellene mellom kommunene ved å sikre en mer helhetlig praksis og en felles forståelse av kommunenes forpliktelser.

Advokatforeningen antar at økt adgang for statsforvalteren og andre klageorganer til å overprøve forskjellene mellom kommunene vil være nødvendig for å sikre rettighetene og redusere graden av variasjon i tjenestetilbudet.

Trøndelag fylkeskommune slutter seg til utvalgsflertallets standpunkt om at kommunale variasjoner er en «konsekvens av det lokale selvstyret som er vanskelig å unngå helt».

Oslo kommune uttaler at inkorporering vil innebære en risiko for at spennet i skjønnsutøvelsen blir større, fordi det vil være krevende å bedømme rekkevidden av bestemmelsene, og dermed at «rettighetsvernet blir praktisert og oppfylt ulikt avhengig av hvor i landet man bor».

6.5.2.3 Særskilt om konsekvenser for kommunene av inkorporering av CRPD artikkel 19

KS, Asker kommune, Bærum kommune og *Rælingen kommune* trekker frem retten til valg av bosted etter CRPD artikkel 19 som spesielt utfordrende for kommunesektoren, både på grunn av ressurssituasjonen i kommunene og betydningen inkorporering vil få for det kommunale selvstyret. Asker kommune uttaler:

> «[D]ersom handlingsrommet når det gjelder organiseringen av tilbud og tjenester til innbyggerne begrenses, vil det uten tvil få stor betydning for kommunenes økonomi- og ressurssituasjon. […] Dersom alle innbyggere med krav på helse- og omsorgstjenester i ytterste konsekvens kan kreve å få tjenestene hjemme i egen bolig vil dette legge svært store bånd på kommuneøkonomien, og muligheten kommunen har til å fordele sine ressurser innenfor ulike formål.»

KS anser det som «problematisk hvis retten for personer med nedsatt funksjonsevne til å kunne velge hvor og hvordan de bor oppfattes som absolutt». Dersom retten til å velge bolig eller tjenesteorganisering uavhengig av økonomiske og personellmessige hensyn eller arbeidsgiverhensyn forsterkes, innebærer det ifølge KS en vesentlig utfordring for fordelingen av helse- og omsorgstjenester i fremtiden.

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, Norges ME-forening og *Rådet for personer med funksjonsnedsettelse i Hemnes kommune* gir uttrykk for at kommunene ikke i tilstrekkelig grad vektlegger konvensjonen artikkel 19 i konkrete vurderinger av botilbudet til personer med nedsatt funksjonsevne.

Likestillings- og diskrimineringsombudet og *Pasient- og brukerombudet* presiserer at kommunenes forpliktelser etter artikkel 19 eksisterer allerede i dag, og at staten har et skjønnsrom med hensyn til hvordan rettigheten realiseres i praksis. Videre fremhever Likestillings- og diskrimineringsombudet at artikkel 19 innbefatter økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, som kan oppfylles gradvis. Utvalgsmindretallets bekymring for at det politiske handlingsrommet til å prioritere ressurser til ulike formål vil innskrenkes i for stor grad dersom CRPD tas inn i norsk lov med forrang, synes ifølge ombudet overdreven.

6.5.3 Departementets vurderinger

Det er staten som er folkerettslig forpliktet etter CRPD. Det er imidlertid et internrettslig anliggende hvordan ansvaret for å oppfylle rettighetene etter CRPD fordeles mellom sentrale og lokale myndigheter, og kommunene kan dermed tillegges et ansvar etter intern norsk rett for å oppfylle rettigheter etter konvensjonen. Etter Grunnloven § 92 har også kommunene et internrettslig ansvar for å gjennomføre menneskerettsforpliktelser, se også Dokument 16 (2011–2012) *Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven* punkt 9.4 og HR-2022-401-A avsnitt 46, med videre henvisninger. Som nevnt i punkt 4.2 har Høyesterett klargjort at Grunnloven § 92 innebærer et pålegg til myndighetene om å håndheve menneskerettighetene på det nivået de er gjennomført i norsk rett, se HR-2016-2554-P avsnitt 70.

Departementet er enig med utvalget i at når staten ved ratifikasjonen av CRPD har lagt til grunn at norsk lovgivning som kommunene forvalter, ivaretar konvensjonens krav, må kommunene allerede, i tråd med presumsjonsprinsippet, så langt mulig tolke og anvende lovgivningen i tråd med Norge forpliktelser etter CRPD. Dette innebærer en begrensning i det lokale selvstyret etter kommuneloven § 2-1 tredje ledd.

Også etter inkorporering av CRPD vil utgangspunktet for hvilke tjenester og ytelser kommunene må tilby og omfanget av disse være norsk sektorlovgivning. Inkorporering av CRPD ville bare ha medført ytterligere begrensninger i det kommunale selvstyret sammenlignet med i dag, dersom konvensjonen inneholder rettigheter som ikke er gjennomført eller som er utilstrekkelig gjennomført i norsk rett. Det er etter departementets syn ikke tilfellet. Da konvensjonen ble ratifisert i 2013, gjorde departementet en grundig vurdering av norsk rett opp mot konvensjonens krav, se punkt 4.3.1. Foruten enkelte bestemmelser som ble foreslått endret, var vurderingen at norsk rett var i samsvar med CRPD. Departementet vurderer at det heller ikke nå er nødvendig å gjøre endringer i norsk lovgivning, med unntak av de endringene som foreslås i passloven og ID-kortloven, se punkt 9. Det vises til punkt 7, hvor departementet gjennomgår en rekke spørsmål knyttet til konvensjonsforpliktelsene og gjennomføringen av dem i norsk rett.

Konvensjonsrettigheter som er relevante for kommunale tjenester og ytelser, er i stor grad vagt og generelt utformet, og gir statene stor frihet i den konkrete utformingen av det nasjonale tjenestetilbudet, se punkt 3.2. Dette kommer blant annet til uttrykk ved at mange av konvensjonsbestemmelsene er formulert som en plikt for myndighetene til å iverksette hensiktsmessige tiltak («appropriate measures») for å nå et mål, og er utformet på en slik måte at det er statenes samlede tilbud av tjenester og ytelser som skal holdes opp mot den aktuelle konvensjonsforpliktelsen.

Det er særlig konvensjonens økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter som har betydning for hva slags tjenester og ytelser kommunene må tilby og i hvilket omfang. Slike rettigheter er etter CRPD artikkel 4 nr. 2 gjenstand for gradvis gjennomføring, innenfor et maksimum av tilgjengelige ressurser. Dette gir et handlingsrom ved gjennomføringen av disse forpliktelsene, blant annet til å foreta prioriteringer ved tildeling av kommunale tjenester og ytelser.

At rettighetene skal realiseres gradvis, innebærer videre at konvensjonens krav må tilpasses ressursene som er tilgjengelige, både i form av økonomiske ressurser og personellressurser. Slike ressurser kan både øke og minske over tid, og staten er ikke konvensjonsforpliktet til å vide-

reføre en type tjeneste, innretningen på denne eller et gitt nivå på tjenestetilbudet så lenge konvensjonens krav overholdes. I det at staten skal handle «with a view to achieving progressively the full realization of these rights», ligger det en målsetning om at konvensjonsrettighetene fullt ut skal realiseres på sikt, men ikke et forbud mot at tjenester også kan reduseres eller avvikles dersom ressurssituasjonen nødvendiggjør det, se også punkt 7.1.1. Departementet er av det syn at inkorporering derfor ikke vil være til hinder for eventuelle nødvendige omstillinger av helse- og omsorgstjenesten fremover. Blant annet har Helsepersonellkommisjonen i NOU 2023: 4 *Tid for handling – Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste* vist at Norge står overfor store utfordringer med tilgang på personell fremover, og at bemanningsutviklingen i tjenesten ikke er bærekraftig. CRPD skal ikke forstås slik at den gir krav på et gitt bemanningsnivå eller særlig bemanningskrevende tjenester, så lenge konvensjonens krav kan oppfylles på annet vis.

Videre er det bare i den grad bestemmelsene i CRPD gir individuelt håndhevbare rettigheter, at de kan benyttes direkte som grunnlag for å utlede konkrete rettigheter og håndheves for domstolene. Flere av de bestemmelsene i CRPD som er særlig relevante for kommunale tjenester og ytelser, mangler helt eller delvis de særtrekkene individuelt håndhevbare rettigheter har, se punkt 6.3.4.

På denne bakgrunnen mener departementet at inkorporering av CRPD ikke vil medføre ytterligere rettslige begrensninger av det kommunale selvstyret sammenlignet med dagens rettstilstand.

Inkorporering vil trolig medføre at konvensjonen og rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne får større oppmerksomhet, noe som vil kunne føre til økt etterspørsel etter og større forventninger til ulike kommunale tjenester. Dersom inkorporering av CRPD medfører at personer med nedsatt funksjonsevne i større grad blir oppmerksomme på sine rettigheter eller får oppfylt rettigheter de formelt sett allerede har, er det en ønsket konsekvens. Departementet kan ikke se at det skulle være et statlig ansvar å kompensere kommunene økonomisk for tildeling av tjenester og ytelser som personer med nedsatt funksjonsevne allerede måtte ha krav på etter gjeldende lovgivning.

Departementet er enig med utvalget i at variasjoner i tjenestetilbudet mellom kommunene langt på vei er en uunngåelig konsekvens av det kommunale selvstyret, og at slike kommunale forskjeller ikke er i strid med CRPD så lenge konvensjonens krav oppfylles i den enkelte kommune. CRPD-komiteen har i individklagesaken *J.M. mot Spania* (CRPD/C/23/D/37/2016) kommet med uttalelser som kan forstås dithen at komiteen mener at lokale variasjoner i regelverk som berører rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne, i seg selv er diskriminerende og dermed i strid med konvensjonen, se særlig avsnitt 9.12. Departementet deler ikke en eventuell slik forståelse av konvensjonen.

Når det gjelder utvalgsmindretallets og enkelte høringsinstansers bekymring for at CRPD-komiteens tolkning av konvensjonen kan medføre mer omfattende forpliktelser for kommunene, vises det til punkt 6.4 om betydningen av slike uttalelser ved fastleggingen av konvensjonens innhold.

Departementet registrerer bekymringen for flere søksmål mot kommunene som følge av inkorporering av konvensjonen, men antar at en eventuell slik økning vil være relativt beskjeden og håndterlig innenfor kommunenes gjeldende rammer. Som påpekt i punkt 7 er departementets vurdering at norsk lovgivning, med enkelte begrensede unntak hvor det foreslås lovendringer, oppfyller konvensjonens krav. At en rekke bestemmelser i CRPD ikke gir uttrykk for individuelt håndhevbare rettigheter, som nevnt ovenfor og i punkt 6.3.4, begrenser også risikoen for søksmål.

Tilstrekkelig kunnskap om CRPD blant kommunalt ansatte er en forutsetning for en riktig gjennomføring av konvensjonen i praksis. Samtidig vil departementet understreke betydningen av at konvensjonsbestemmelsene ikke tolkes som å gi mer vidtgående rettigheter enn det er rettslig grunnlag for. Bufdir har utarbeidet *Veiledning til FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)* (2021), med kommunene som hovedmålgruppe.

Enkelte høringsinstanser har etterlyst en nærmere utredning av konsekvensene av inkorporering av CRPD for kommunene. I lys av departementets vurderinger i punkt 7 om at norsk rett på områder som er relevante for kommunene, er i tråd med konvensjonen, og vurderingen av at inkorporering vil få begrensede konsekvenser for kommunene sammenlignet med dagens rettstilstand, ser ikke departementet behov for å utrede disse spørsmålene ytterligere.

Når det gjelder bekymringer enkelte høringsinstanser tar opp om konsekvenser for kommunene av inkorporering av CRPD artikkel 19, viser departementet til punkt 7.7.4. Som det

fremgår der, mener departementet at det ikke kan utledes noen rett til bestemte enkeltytelser av artikkel 19, men at bestemmelsen stiller krav til det samlede tilbudet i konvensjonsstaten. Det kan heller ikke utledes individuelt håndhevbare rettigheter av artikkel 19, se punkt 6.3.4.3.

Etter departementets syn vil dermed inkorporering av CRPD ikke få særlige rettslige konsekvenser for kommunene.

6.6 Særlig om betydningen av inkorporering av CRPD for Svalbard

6.6.1 Innledning

Grunnlovens menneskerettighetsbestemmelser og menneskerettsloven gjelder for Svalbard. På grunn av de særegne forholdene og rammebetingelsene som gjelder for opphold på øygruppen, er det flere lover som ellers er sentrale for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, som ikke gjelder på Svalbard. Dette medfører at det må vurderes særskilt hvilke konsekvenser inkorporering av CRPD eventuelt kan få for Svalbard.

Utlendingsloven gjelder ikke for Svalbard, jf. utlendingsloven § 6 fjerde ledd. Dette har sammenheng med Svalbardtraktaten og bestemmelsen om at borgere av traktatland har lik rett til adgang til Svalbard. Forskrift 3. februar 1995 nr. 96 om bortvisning og utvisning fra Svalbard har bestemmelser om at Sysselmesteren blant annet kan bortvise personer som ikke er i stand til å ta vare på seg selv eller ikke har tilstrekkelige midler til opphold.

Svalbardskatteloven har egne skatteregler for Svalbard. Lønn og pensjon blir skattlagt etter en sats på 8 prosent opp til 12 G, og med 22 prosent for inntekt over 12 G. Annen inntekt, for eksempel kapital- og næringsinntekt, blir som utgangspunkt skattlagt med 16 prosent. Regjeringen vil videreføre de lave skattesatsene for Svalbard. Det er viktig at skattesystemet på Svalbard er tilpasset forholdene på øygruppen og at det bygger på løsninger som sikrer konkurransedyktige rammevilkår.

I Meld. St. 26 (2023–2024) *Svalbard* understreker regjeringen, som i flere tidligere meldinger om Svalbard, konsekvensene av de særegne rammebetingelsene for tjenestetilbudet på Svalbard, se punkt 4.3.3:

> «Regjeringen vil igjen understreke at det lave skattenivået og det faktum at utlendingslovgivningen ikke gjelder for Svalbard, gjør rammebetingelsene for lokalsamfunnet i Longyearbyen spesielle. Longyearbyen skal ikke være et livsløpssamfunn, og de nevnte rammebetingelsene er dimensjonerende for hvilke tilbud som skal gis, og dermed også for hvilke forventninger innbyggerne kan ha, bl.a. om tilrettelagte tilbud for barn og unge. Det ligger i dette at Longyearbyen lokalstyre heller ikke skal gi ytelser som har en klar sosial profil.»

Personer som har behov for tjenester utover det som tilbys på Svalbard, forutsettes å henvende seg til sin hjemkommune på fastlandet eller sin hjemstat. Det er i dag et tilbud om offentlige helsetjenester innen allmenn- og akuttmedisin i Longyearbyen, og det er lagt til rette for de mest sentrale tjenester som en yrkesaktiv befolkning har behov for, blant annet skole, barnehage, tannlegetjenester, jordmortjenester og helsesykepleier. I Meld. St. 26 (2023–2024) punkt 4.3.2 beskrives helse- og velferdstjenestene på Svalbard nærmere.

Det følger av Svalbardloven § 2 første ledd at norsk privatrett og strafferett og den norske lovgivningen om rettspleien gjelder for Svalbard når ikke annet er fastsatt. Andre lover gjelder bare for Svalbard dersom det er «særskilt fastsatt», jf. Svalbardloven § 2 andre ledd.

For eksempel gjelder ikke sentrale rettighetslover om ulike former for helse- og velferdsytelser på Svalbard. Dette gjelder blant annet helse- og omsorgstjenesteloven, pasient- og brukerrettighetsloven og sosialtjenesteloven. Likestillings- og diskrimineringslovens regler om universell utforming og individuell tilrettelegging gjelder etter § 3 andre ledd ikke for Svalbard. Etter forskrift 21. juni 2024 nr. 1103 om grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring i Longyearbyen er det blant annet en begrenset rett til individuell tilrettelegging i grunnskoleopplæringen i Longyearbyen. Tilsvarende begrensning er det etter forskrift 17. juni 2022 nr. 1219 om barnehagevirksomhet i Longyearbyen. Universitets- og høyskoleloven gjelder for Svalbard, men har en tilpasning i § 10-5 om individuell tilrettelegging for studenter. I fjerde ledd presiseres det at plikten til å tilrettelegge for studenter som deltar i studier på Svalbard, gjelder så langt det er mulig og rimelig.

6.6.2 Utvalgets vurderinger

I utredningen del I kapittel 11 vurderer utvalget hvilken betydning inkorporering av CRPD vil få for funksjonshemmede som bor eller oppholder seg på Svalbard. I punkt 11.3 og 11.4 slår utvalget

fast at både Grunnloven og menneskerettsloven gjelder for Svalbard. Videre konstaterer utvalget i punkt 11.6 at plikten til å overholde internasjonale avtaler også omfatter Svalbard, hvis det ikke er tatt forbehold ved ratifikasjonen. Utvalget viser til at Norge ikke tok noe forbehold om territoriell begrensning av konvensjonens anvendelsesområde da CRPD ble ratifisert, og at konvensjonens ordlyd ikke gir grunnlag for å innfortolke en adgang til geografisk begrensning i rettighetene.

Utvalget fremhever at en konvensjonsbestemmelse må ha selvkraft for å kunne anvendes i domstolene som selvstendig grunnlag for en rettsavgjørelse og viser til utredningen del I punkt 12.5 om selvkraft.

Utvalget mener at inkorporering av CRPD ikke vil få rettslig betydning for Svalbard når det gjelder konvensjonens negative forpliktelser, og begrunner det som følger:

> «Rettigheter i konvensjonen som innebærer negative forpliktelser for staten (dvs. at staten skal unnlate å gripe inn i en rettighet) og som har umiddelbar virkning, må etter utvalgets vurdering gjelde på Svalbard på lik linje som på fastlandet. For eksempel må ikke-diskriminering etter artikkel 5 nr. 1 og 2, tilgang til rettssystemet etter artikkel 13 og frihet og personlig sikkerhet (frihet fra tvang mm) etter artikkel 14, gjelde på Svalbard som på fastlandet. Slike rettigheter vil i utgangspunktet ha selvkraft. De samme rettighetene følger imidlertid allerede av norsk lov, eventuelt også av Grunnloven eller av konvensjoner inntatt i menneskerettsloven. Her vil altså inkorporering av konvensjonen ikke få rettslig betydning for Svalbard.»

Derimot mener utvalget at det ikke kan utelukkes at inkorporering kan få betydning for Svalbard når det gjelder statens positive forpliktelser etter CRPD:

> «Når det gjelder statens positive forpliktelser (dvs. plikt til å iverksette tiltak), kan inkorporering derimot potensielt få betydning. Vi har som nevnt flere lover om tjenester og rettigheter som er særlig viktige for funksjonshemmede og som ikke gjelder på Svalbard. Slike tjenester kan være avgjørende for å realisere flere av rettighetene i konvensjonen, slik som retten til et selvstendig liv, til helse, til utdanning og til arbeid. Tjenestene er en del av statens gjennomføring av konvensjonsforpliktelsene. Det kan også tenkes at det blir fremmet krav om personlig brukerstyrt assistanse (BPA) eller andre støttetjenester knyttet til bolig, utdanning, kulturtilbud osv. Krav om universell utforming eller individuell tilrettelegging kan også tenkes.
>
> Slike krav kunne tenkes å baseres direkte på blant annet artikkel 5 nr. 3 om rimelig tilrettelegging, artikkel 9 om tilgjengelighet og/eller artikkel 19 om selvstendig liv. Disse forpliktelsene er gjenstand for progressiv gjennomføring og har bare selvkraft dersom staten ikke yter tjenester over et visst minstenivå (bestemmelsenes kjerneforpliktelser). Så langt det ikke er lovfestet noen særlig tilretteleggingsplikt som et krav vil kunne baseres på, og kravet ikke kan baseres på tilretteleggelsesplikten etter likestillings- og diskrimineringslovens vern mot indirekte diskriminering, kan det derfor ikke utelukkes at inkorporering vil få betydning.»

Avslutningsvis i punkt 11.6 vurderer utvalget om de særegne forholdene og rammebetingelsene på Svalbard i konkrete tilfeller kan begrense statens forpliktelser ut fra forholdsmessighetsvurderinger. Utvalget nevner som eksempel at diskrimineringsvernet etter artikkel 5 ikke gjelder forskjellsbehandling som er saklig begrunnet, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig, og at artikkel 19 om selvstendig liv tillater at myndighetene legger vekt på personellsituasjonen, prioriteringer og andre ressurshensyn. Utvalget oppsummerer sitt syn på betydningen av de særlige forholdene på Svalbard i forholdsmessighetsvurderinger etter CRPD slik, blant annet under henvisning til vurderingene som kommer til uttrykk i kgl.res. 17. juni 2022, som ligger til grunn for (daværende) forskrift om barnehage- og opplæringstilbudet på Svalbard:

> «Det er ingen tvil om at dagens situasjon med manglende lovgivning innebærer forskjellsbehandling av funksjonshemmede som ikke har samme mulighet til å oppholde seg og bo på Svalbard som andre. Dette gjelder enten man selv er funksjonshemmet, eller man har partner eller barn som er funksjonshemmet.
>
> Utvalget mener likevel at de særlige forholdene på Svalbard som departementet nevner i sitatet i resolusjonen ovenfor, senker terskelen for når et krav om tilrettelegging eller en tjeneste må anses som uforholdsmessig for myndighetene.»

Utvalgets mindretall (*Fagernæs*) gir i utredningen del I punkt 14.1.4 uttrykk for å være enig «som et

utgangspunkt» i at de særlige forholdene på Svalbard senker terskelen for når et krav om tilrettelegging eller en tjeneste må anses som uforholdsmessig for myndighetene, men mener at det «ved en inkorporasjon blir […] krevende å fastlegge hvor langt en slik begrensning strekker seg».

6.6.3 Høringsinstansenes syn

Ti høringsinstanser har avgitt realitetsmerknader om konvensjonens anvendelse på Svalbard. *Sysselmesteren på Svalbard* og *Longyearbyen lokalstyres administrasjon* støtter mindretallets syn om at konvensjonen ikke bør inkorporeres. Begge påpeker at mye har endret seg på Svalbard siden menneskerettsloven ble vedtatt i 1999, blant annet opprettelsen av Longyearbyen lokalstyre, og at innholdet i konvensjonen ikke kan forventes oppfylt fullt ut i Longyearbyen. Sysselmesteren viser til de særegne forholdene på Svalbard som er beskrevet i utredningen kapittel 11 og i flere stortingsmeldinger om Svalbard, og at «dette innebærer at ikke alle rettigheter kan kreves oppfylt på Svalbard sammenlignet med fastlandet». Forskjellsbehandling med bakgrunn i de særegne forholdene mener Sysselmesteren vil være saklig og forholdsmessig og ikke i strid med ulike menneskerettslige diskrimineringsforbud. Det folkevalgte organet i Longyearbyen, *Longyearbyen lokalstyre*, gir sin tilslutning til at konvensjonen inkorporeres i menneskerettsloven, men mener at forskjellsbehandling ofte vil være saklig begrunnet på Svalbard.

Utenriksdepartementet bemerker at folkerettslige avtaler gjelder for alle delene av en stats territorium så sant ikke noe annet fremgår av traktaten eller på annen måte, men «[s]elv om en menneskerettighetskonvensjon gjelder for hele Norge, betyr det ikke nødvendigvis at alle rettigheter som følger av den må realiseres på enhver del av territoriet». Utenriksdepartementet presiserer også at Svalbard er en alminnelig del av norsk territorium, og at øygruppen i motsetning til det utvalget gir uttrykk for i utredningen punkt 11.1, ikke har en særegen folkerettslig posisjon. *Likestillings- og diskrimineringsombudet* uttaler at det at CRPD ved inkorporering i menneskerettsloven vil gjelde som norsk lov også på Svalbard, «ikke [betyr] at rekkevidden av statens plikter må forstås uten at det tas hensyn til de særegne forholdene som gjelder der». Ombudet viser til at statens plikt etter artikkel 9 om tilgjengelighet og artikkel 19 om retten til å bo og leve selvstendig gjelder henholdsvis «hensiktsmessige tiltak» og «hensiktsmessige og effektive tiltak», og uttaler deretter:

> «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.»

Norges institusjon for menneskerettigheter er enig med utvalgets flertall i at CRPD ved inkorporering i menneskerettsloven «må tolkes på vanlig måte på Svalbard, med den begrensningsadgangen som ligger i artikkel 4 nr. 2, og de alminnelige kravene til forholdsmessighet». Norges institusjon for menneskerettigheter mener at ettersom Svalbard ikke er geografisk unntatt fra menneskerettighetenes virkeområde, må rettighetsspørsmålene løses på samme måte som for andre steder med en særegen geografisk plassering eller andre særlige logistiske utfordringer. I lys av at helse- og velferdslovgivningen ikke gjelder fullt ut på Svalbard, legger *Helsedirektoratet* til grunn at det kan oppstå situasjoner der rettigheter som lovgiver til nå ikke har ønsket å innføre for Svalbard, likevel kan utledes av konvensjonen. Direktoratet antar at spørsmålet om hvordan man skal løse slike tilfeller, blir videre utredet i forbindelse med inkorporeringen.

6.6.4 Departementets vurderinger

Det ble ikke gjort unntak for Svalbard ved ratifiseringen av CRPD i 2013, og departementet legger til grunn at konvensjonen i prinsippet gjelder også for Svalbard. Departementet deler imidlertid *Utenriksdepartementets* syn om at det ikke betyr at alle rettigheter som følger av konvensjonen, må realiseres på enhver del av territoriet.

Som ledd i regjeringens svalbardpolitikk er ikke helse- og velferdslovgivningen innført fullt ut på Svalbard, og det legges heller ikke opp til at tjenestetilbudet der skal utvides utover dagens nivå. Lovgivning om rett til for eksempel universell utforming, full rett til individuell tilrettelegging i grunnskolen og mange typer helsetjenester, herunder brukerstyrt personlig assistanse, gjelder ikke for Svalbard. Dette er lovgivning som ellers bidrar til dagens gjennomføring av rettighetene i konvensjonen.

Departementet merker seg utvalgets syn om at den manglende lovgivningen innebærer forskjellsbehandling av personer med nedsatt funksjonsevne på Svalbard. Departementet kan derimot ikke se at

det forhold at visse lover og forskrifter ikke gjelder på Svalbard, i seg selv utgjør en diskrimineringsrettslig relevant forskjellsbehandling av personer med nedsatt funksjonsevne. Imidlertid kan det tenkes at det faktum at lovgivning som på fastlandet gir rett til ulike former for tilrettelegging eller til helse- og velferdstjenester, ikke gjelder på Svalbard, i enkelte tilfeller medfører at personer med funksjonsnedsettelser på Svalbard stilles dårligere enn den øvrige befolkningen der. I den forbindelse er det etter departementets syn sentralt at CRPDs diskrimineringsforbud ikke gjelder forskjellsbehandling som er saklig, har et legitimt formål og er forholdsmessig, se nærmere om CRPD artikkel 5 i punkt 7.2. Departementet er enig med utvalget i at de særlige forholdene på Svalbard kan senke terskelen for når et krav om tilrettelegging eller en tjeneste må anses som uforholdsmessig for myndighetene. Departementet merker seg også at flere høringsinstanser, som *Norges institusjon for menneskerettigheter* og *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, anerkjenner at de særlige rammebetingelsene på Svalbard kan påvirke hvilke krav som stilles til oppfyllelsen av rettigheter etter CRPD der.

Departementet vil også fremheve at lovgivning som bidrar til å oppfylle rettigheter etter CRPD, men som ikke er gitt anvendelse på Svalbard eller som fastsetter et mer begrenset tilbud der, gjelder konvensjonsrettigheter som åpner for skjønn og forholdsmessighetsbegrensninger fra myndighetenes side. For eksempel gjelder CRPD artikkel 19 om selvstendig liv en plikt til å treffe *effektive og hensiktsmessige* tiltak («effective and appropriate measures») for å legge til rette for at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal kunne gjøre full bruk av denne rettigheten, noe som medfører at det er tillatt for myndighetene å legge vekt på personellsituasjonen, prioriteringer og andre ressurshensyn, se nærmere omtale av artikkel 19 i punkt 7.7. I lys av de spesielle rammebetingelsene på Svalbard har norske myndigheter etter departementets syn stor frihet til å avgjøre om tjenester som per i dag bidrar til å oppfylle rettighetene til artikkel 19, skal gis *på* Svalbard. Departementet kan for eksempel ikke se at det kan være i strid med CRPD artikkel 19 ikke å tilby brukerstyrt personlig assistanse på Svalbard.

Departementet mener at det gjennomgående er svært gode og saklige grunner til at ikke all helse- og velferdslovgivning, lovgivning om universell utforming og lovgivning som gir rett til ulike former for tilrettelegging, kan gjelde på Svalbard, og at de begrensningene som gjelder, er forholdsmessige. Svalbard skal ikke være et livsløpssamfunn, og de spesielle rammebetingelsene, som det lave skattenivået og at utlendingsloven ikke gjelder for øygruppen, er dimensjonerende for hvilke tilbud som skal gis, og dermed også for hvilke forventninger innbyggerne kan ha til tilbudet. Hver enkelt tjeneste eller ytelse kan heller ikke vurderes isolert. Siden det samlede tjenestenivået i Longyearbyen er begrenset, bør det ikke gis ytelser eller tjenester på ett livsområde, for eksempel tilrettelegging i skolen, til personer som har såpass omfattende behov at de også trenger tjenester på andre livsområder, hvor det ikke finnes et tilbud i Longyearbyen, for eksempel et større spekter av sykehustjenester eller medisinske tjenester. Begrensningene i helse- og velferdslovgivningen på Svalbard har vært gjeldende politikk over lang tid, og det er ikke aktuelt å endre på dette. Stortinget har sluttet seg til denne politikken gjennom behandlingen av svalbardmeldingene, sist Meld. St. 26 (2023–2024).

Departementet vil understreke at det samme prinsippet gjelder for personer med funksjonsnedsettelser som for andre som har behov for ulike offentlige ytelser og tjenester: Personer som har behov som ikke kan dekkes gjennom tilbudet som finnes på Svalbard, forutsettes å henvende seg til sin hjemkommune på fastlandet eller sin hjemstat. Gitt de spesielle rammebetingelsene som gjelder for Svalbard, er det etter departementets syn ikke i strid med CRPD at helse- og velferdsytelser utover enkelte helt grunnleggende tjenester ikke ytes på Svalbard, men forutsettes oppfylt i den enkeltes hjemkommune eller hjemstat.

Departementet ser ikke bort fra at enkelte personer som oppholder seg på Svalbard, etter inkorporering av CRPD vil fremme krav om tjenester eller ytelser under henvisning til at konvensjonsrettighetene gjelder som norsk lov. Departementet vurderer imidlertid at rettstilstanden på Svalbard er i samsvar med Norges forpliktelser etter CRPD. Dette innebærer etter departementets syn også at CRPD etter inkorporering ikke kan danne grunnlag for tildeling av konkrete tjenester og ytelser eller krav på tilrettelegging som det gjennom lovgivningen for øvrig allerede er tatt stilling til at ikke skal gis på Svalbard eller som gis i en mer begrenset form der.

Avslutningsvis vil departementet bemerke at flere av de bestemmelsene i CRPD som er relevante for nivået av ytelser og tjenester til personer med nedsatt funksjonsevne på Svalbard, helt eller delvis mangler karakter av å være individuelt håndhevbare rettigheter, og dermed uansett ikke kan danne grunnlag for rettskrav på konkrete tjenester og ytelser, se punkt 6.3.4.

7 Gjennomføringen av CRPD i ulike deler av norsk rett

7.1 Innledning

7.1.1 Overordnet om konvensjonens innledende bestemmelser

Ved ratifikasjonen av CRPD ble det, som nevnt i punkt 4.3, lagt til grunn at norsk rett i all hovedsak var i tråd med konvensjonen. I forbindelse med inkorporeringen av konvensjonen har departementet foretatt en fornyet vurdering av om det er behov for lovendringer for å oppfylle konvensjonens krav. Enkelte av konvensjonsrettighetene og eksempler på norsk lovgivning som bidrar til å oppfylle disse bestemmelsene, gjennomgås kort i punkt 7.1.2 nedenfor. Departementet er enig med utvalget i at det ikke er behov for lovendringer for å oppfylle disse konvensjonsbestemmelsene, se også utvalgets vurderinger i utredningen del II. I punkt 7.2 til 7.11 gjennomgås bestemmelser i CRPD og relevant norsk lovgivning som departementet finner hensiktsmessig å omtale noe mer utførlig.

Som nevnt i punkt 3.2 ovenfor fastsetter de innledende bestemmelsene i CRPD konvensjonens formål (artikkel 1), definisjoner (artikkel 2), generelle prinsipper (artikkel 3) og generelle forpliktelser (artikkel 4). Bestemmelsene inneholder ikke selvstendige plikter og rettigheter, og inkorporering av disse artiklene vil derfor ikke i seg selv få noen rettslig betydning. Bestemmelsene kan imidlertid bidra til å kaste lys over hva som er konvensjonens formål og hvilken sammenheng de øvrige konvensjonsbestemmelsene inngår i, og de vil i tråd med Wien-konvensjonen om traktatretten artikkel 31 kunne trekkes inn når innholdet og rekkevidden av rettighetsbestemmelsene i artikkel 5 til 30 skal fastlegges.

Når det gjelder bestemmelsen om generelle forpliktelser, viser departementet særlig til at *artikkel 4 nr. 2* innebærer at konvensjonens økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter er gjenstand for såkalt gradvis, eller progressiv, gjennomføring. Staten skal treffe tiltak så langt det er mulig med de ressurser som er til rådighet, slik at de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene gradvis blir gjennomført fullt ut, om nødvendig innenfor rammen av internasjonalt samarbeid, uten at dette berører forpliktelsene i konvensjonen som i henhold til folkeretten har umiddelbar virkning. Denne bestemmelsen må blant annet forstås i lys av ØSK artikkel 2 nr. 1, som gir anvisning på gradvis gjennomføring av rettighetene som følger av ØSK. Hvilke rettigheter i CRPD som anses som økonomiske, sosiale og kulturelle, og hvilke som anses som sivile og politiske, beror på en tolkning av den enkelte konvensjonsbestemmelse.

Plikten til gradvis gjennomføring av økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter omfatter ifølge CRPD-komiteen en presumsjon for at gjennomføringen av rettighetene ikke skal reverseres, se for eksempel generell kommentar nr. 5 (2017) om retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet avsnitt 44 og generell kommentar nr. 8 (2022) om personer med nedsatt funksjonsevnes rett til arbeid og sysselsetting avsnitt 56. Reversering av gjennomføringen av konvensjonens rettigheter forutsetter ifølge komiteen at staten kan påvise at alle alternativer er nøye overveid, at nedskaleringen er velbegrunnet i lys av oppfyllelsen av rettighetene etter konvensjonen som helhet («by reference to the totality of the rights provided for in the Convention»), og at justeringen ikke uforholdsmessig påvirker personer med nedsatt funksjonsevne. Departementet bemerker at uttalelser i komiteenes generelle kommentarer ikke i seg selv er rettslig bindende, se punkt 6.4 om betydningen av FN-komiteenes uttalelser. Videre presiserer departementet at det må være en viss adgang til å justere innretningen og nivået på den enkelte tjeneste eller avvikle tjenester uten at det utgjør reversering («deliberately retrogressive measure») som må rettferdiggjøres på den måten komiteen skisserer. Etter departementets syn må det avgjørende være at tjenestenivået og -tilbudet samlet sett oppfyller plikten til gradvis gjennomføring av de aktuelle rettighetene.

Videre innebærer *artikkel 4 nr. 3* at staten, i utviklingen og gjennomføringen av lovgivning og politikk som gjelder spørsmål knyttet til personer med nedsatt funksjonsevne, skal involvere og råd-

føre seg med organisasjoner som representerer dem. Et eksempel på en slik medvirkningsordning er kommunale råd for personer med nedsatt funksjonsevne, se kommuneloven § 5-12.

7.1.2 Kort om enkelte konvensjonsbestemmelser og gjennomføringen av disse

Artikkel 6 gjelder rettigheter til kvinner med funksjonsnedsettelse. Bestemmelsen gir uttrykk for erkjennelse av at kvinner og jenter med nedsatt funksjonsevne er utsatt for sammensatt diskriminering («multiple discrimination»), altså diskriminering på flere grunnlag. Statene skal iverksette rimelige tiltak for å sikre kvinners rettighetsvern etter konvensjonen. Forpliktelsene er gjennomført i norsk rett blant annet gjennom likestillings- og diskrimineringsloven og diskrimineringsombudsloven. FNs kvinnediskrimineringskonvensjon, som er inkorporert i menneskerettsloven, inneholder også flere sentrale bestemmelser for å sikre kvinners og jenters rettigheter.

Artikkel 7 gjelder barn med funksjonsnedsettelse. At barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle avgjørelser som angår barn, og at barn har en rett til å bli hørt, følger blant annet av Grunnloven § 104 og av barnekonvensjonen, som gjelder som norsk lov etter menneskerettsloven. Barnekonvensjonen artikkel 23 gjelder dessuten rettighetene til barn med nedsatt funksjonsevne. Ulike særlige rettigheter for barn med funksjonsnedsettelser er også ivaretatt i et bredt spekter av sektorlovgivning, som opplæringslova og pasient- og brukerrettighetsloven.

Artikkel 8 forplikter statene til å treffe øyeblikkelige, effektive og hensiktsmessige tiltak for å øke bevisstheten om mennesker med nedsatt funksjonsevne, fremme respekt for deres rettigheter og verdighet og bekjempe stereotypier, fordommer og skadelige praksiser. Bestemmelsen pålegger ikke statene å treffe lovgivningstiltak. I norsk rett er forpliktelsene blant annet gjennomført i likestillings- og diskrimineringsloven §§ 24 og 26, som pålegger henholdsvis offentlige myndigheter og arbeidsgivere å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse. Departementet viser også til at Likestillings- og diskrimineringsombudet etter diskrimineringsombudsloven § 5 første ledd har som mandat å arbeide for å fremme reell likestilling og hindre diskriminering på grunn av blant annet funksjonsnedsettelse på alle samfunnsområder. Ombudet skal blant annet bidra til bevisstgjøring om likestilling og likebehandling og være en pådriver for endring i holdninger og adferd, se Prop. 80 L (2016–2017) punkt 6.5.2.1. Det er også iverksatt tiltak som spesifikt retter seg mot å øke bevisstheten om menneskerettighetene til mennesker med funksjonsnedsettelse gjennom Bufdirs CRPD-prosjekt. CRPD-prosjektet ble startet i 2019, med mål om å øke kompetansen og gjennomføringen av CRPD i kommunene. Fra 2025 er prosjektet landsdekkende.

Retten til liv er konvensjonsfestet i *artikkel 10*. Denne rettigheten har allerede et sterkt vern i norsk rett, blant annet etter Grunnloven § 93 første ledd første punktum og EMK artikkel 2 og SP artikkel 6, som begge gjelder som norsk lov etter menneskerettsloven.

Artikkel 11 innebærer en plikt for statene til å treffe alle nødvendige tiltak for å sikre personer med nedsatt funksjonsevne beskyttelse og sikkerhet i risikosituasjoner, inkludert væpnede konflikter, humanitære nødssituasjoner og naturkatastrofer. Bestemmelsen gjelder både beredskapsplanlegging i forkant av en krise og tiltak for å sikre beskyttelse og sikkerhet i risikosituasjoner. Bestemmelsen angir ikke nærmere hva slags tiltak som må treffes, og departementet deler utvalgets vurdering av at det ikke er behov for lovendringer for å oppfylle artikkel 11.

Etter *artikkel 15* må ingen utsettes for tortur eller grusom, umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff. Statene skal iverksette alle effektive tiltak for å hindre at personer med nedsatt funksjonsevne, på lik linje med andre, utsettes for slik behandling eller straff. Bestemmelsen oppstiller også et forbud mot å utsette personer for medisinske eller vitenskapelige eksperimenter uten fritt samtykke. Forbudet mot tortur og umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff er inntatt i Grunnloven § 93 andre ledd og i en rekke andre konvensjoner Norge er tilsluttet, herunder EMK artikkel 3, SP artikkel 7 og FNs torturkonvensjon. I tilknytning til artikkel 15 anbefalte CRPD-komiteen i sine avsluttende merknader til Norge i 2019 blant annet at det innføres et forbud mot tvungen bruk av inngripende og irreversible behandlingsmåter, slik som elektrokonvulsiv behandling. Departementet finner det imidlertid mest naturlig å behandle elektrokonvulsiv behandling i punkt 7.10 om artikkel 25.

Artikkel 16 forplikter statene til å treffe egnede tiltak for å beskytte personer med nedsatt funksjonsevne mot alle former for utnytting, vold og misbruk. Straffeloven inneholder flere bestemmelser som bidrar til å oppfylle Norges forpliktelser etter artikkel 16, for eksempel straffeloven § 295

første ledd bokstav b om misbruk av overmaktsforhold og lignende omstendigheter. Etter denne bestemmelsen straffes den som skaffer seg eller en annen seksuell omgang eller får noen til å ha seksuell omgang med en annen eller utføre handlinger som svarer til seksuell omgang med seg selv ved å utnytte noens psykiske lidelse eller psykiske utviklingshemming, med fengsel i inntil seks år. Dersom den psykiske lidelsen eller utviklingshemmingen gjør at fornærmede var ute av stand til å gi et reelt samtykke, vil straffeloven § 291 om voldtekt gjelde fremfor § 295. Etter departementets vurdering rammer straffeloven former for seksuelt misbruk og utnyttelse som artikkel 16 pålegger konvensjonsstatene å forby, uten at bestemmelsene favner så bredt at de kommer i strid med retten til selvbestemmelse etter artikkel 12 i konvensjonen. Det finnes også flere bestemmelser i straffeloven som gjør fornærmedes nedsatte fysiske, psykiske eller kognitive funksjonsevne til et relevant moment i vurderingen av om et lovbrudd er grovt eller ikke. Videre slår straffeloven § 77 bokstav i fast at det ved straffutmålingen vil være et skjerpende moment dersom en straffbar handling har sin bakgrunn i andres funksjonsevne.

Etter *artikkel 17* har ethvert menneske med nedsatt funksjonsevne rett til respekt for sin fysiske og psykiske integritet på lik linje med andre. Statens plikt til å sikre vernet om den enkeltes personlige integritet fremgår av Grunnloven § 102 andre ledd. Barns særlige rett til vern om sin personlige integritet følger av Grunnloven § 104 tredje ledd. Vernet av individets fysiske og psykiske integritet er også innfortolket i EMK artikkel 8. I lys av innretningen av CRPD-komiteens anbefalinger til Norge, har utvalget behandlet spørsmål om abort og sterilisering i tilknytning til artikkel 17. Departementet behandler lovgivningen om abort og sterilisering i punkt 7.8, da artikkel 23 mer direkte omtaler familieplanlegging.

Artikkel 18 innebærer en plikt for statene til å anerkjenne at personer med nedsatt funksjonsevne har bevegelsesfrihet og rett til å velge bosted og til et statsborgerskap på lik linje med andre. Bestemmelsen henger sammen med prinsippene i artikkel 3, diskrimineringsvernet i artikkel 5 og retten til lik rettslig anerkjennelse etter artikkel 12. Den har også en side til artikkel 9 om tilgjengelighet, som får praktiske utslag for bevegelsesfriheten, til frihetsberøvelse etter artikkel 14 og til artikkel 19, som omfatter valg av bosted. Departementet viser til omtalen av forslaget til endringer i passloven og id-kortloven i punkt 9. Utover dette anses forpliktelsene etter artikkel 18 oppfylt i norsk rett.

Artikkel 20 forplikter statene til å treffe effektive tiltak for å sikre personer med nedsatt funksjonsevne personlig mobilitet som gir størst mulig grad av uavhengighet. Blant annet skal statene lette tilgangen til tekniske hjelpemidler og assistanse fra andre mennesker eller dyr, til en overkommelig («affordable») pris. Bestemmelsen har nær sammenheng med artikkel 9 om tilgjengelighet, se punkt 7.3 nedenfor. Forpliktelsene kan gjennomføres gradvis, og departementet er av den oppfatning at bestemmelsen ikke krever lovendringer.

Artikkel 21 gjelder ytringsfrihet, meningsfrihet og tilgang til informasjon for personer med nedsatt funksjonsevne. Statene er etter ordlyden forpliktet til å treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne kan utøve ytrings- og meningsfrihet, herunder frihet til å søke, motta og meddele informasjon og ideer på samme måte som andre og gjennom valgfrie kommunikasjonsformer. Ytringsfriheten har allerede et sterkt vern i norsk rett, inkludert for personer med funksjonsnedsettelser, blant annet gjennom Grunnloven § 100 samt EMK artikkel 10 og SP artikkel 19, som begge er inkorporert i menneskerettsloven. Det rettslige vernet av ytringsfriheten oppfyller etter departementets syn kravene som følger av CRPD artikkel 21.

Retten til respekt for privatlivet for personer med nedsatt funksjonsevne er konvensjonsfestet i *artikkel 22*. Forpliktelsen til å sikre beskyttelse fra ulovlige inngrep i privatlivet er nedfelt i blant annet Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og SP artikkel 17. I tillegg er personopplysningsloven, som gjennomfører EUs personvernforordning, særlig relevant. Det gjelder også særlige personvernregler i blant annet helseregisterloven og pasientjournalloven, i tillegg til reglene om taushetsplikt for blant annet helsepersonell og ansatte i forvaltningen.

Artikkel 26 gjelder forpliktelser knyttet til habilitering og rehabilitering med sikte på at personer med nedsatt funksjonsevne kan oppnå og beholde størst mulig selvstendighet, inkludering og deltakelse. Forpliktelsene er gjennomført i blant annet helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 5, som pålegger kommunene å tilby sosial, psykososial og medisinsk habilitering og rehabilitering, og forskrift 16. desember 2011 nr. 1256 om habilitering, rehabilitering og koordinator, som regulerer kommunenes og spesialisthelsetjenestens ansvar for å sørge for habiliterings- og rehabiliteringstjenester.

Artikkel 28 anerkjenner retten for personer med nedsatt funksjonsevne til en tilfredsstillende

levestandard for seg selv og sin familie og retten til sosial beskyttelse. Forpliktelsene er gjennomført i norsk rett blant annet gjennom sosialtjenesteloven og folketrygdloven.

Forpliktelsene etter *artikkel 29* innebærer at statene skal sikre personer med nedsatt funksjonsevne politiske rettigheter og mulighet til å nyte slike rettigheter på lik linje med andre, herunder deltakelse i det politiske og offentlige liv. Stemmeretten i kommunestyre- og fylkestingsvalg og stortingsvalg gjelder for personer med nedsatt funksjonsevne på samme måte som for andre. Stemmeretten ved stortingsvalg er grunnlovsfestet i Grunnloven § 50. I 2022 ble § 50 tredje ledd, som innebar at det kunne vedtas særskilte lovregler «for ellers stemmeberettigede personer som på valgdagen åpenbart lider av alvorlig sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet», opphevet. Ny lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyrer trådte i kraft 1. mai 2024, og forholdet til CRPD artikkel 29 er vurdert i Prop. 45 L (2022–2023) punkt 21. For øvrig inneholder den nye valgloven flere endringer som blant annet innebærer strengere krav til valglokalers tilgjengelighet, som behandles i punkt 7.3 om artikkel 9.

Etter *artikkel 30* er statene forpliktet til å treffe hensiktsmessige tiltak for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne har tilgang til kulturtilbud, fritidsaktiviteter, reiselivstjenester og idrett på lik linje med andre, at mennesker med nedsatt funksjonsevne har mulighet til å utvikle og utnytte sitt kreative, kunstneriske og intellektuelle potensial, og at lovverk som beskytter åndsverk, ikke diskriminerer mennesker med nedsatt funksjonsevne. Mennesker med nedsatt funksjonsevne har etter artikkelen rett til anerkjennelse av og støtte til sin kulturelle og språklige identitet. Forpliktelsene er gjennomført i norsk rett blant annet i forskrift 26. august 2021 nr. 2608 til åndsverkloven §§ 13 til 17, kringkastingsloven § 2-19 og språkloven § 7, i tillegg til de generelle bestemmelsene om ikke-diskriminering og universell utforming i likestillings- og diskrimineringsloven. Etter departementets syn er det ikke nødvendig med lovendringer for å oppfylle artikkel 30. Ordlyden i bestemmelsen tilsier at statene har handlefrihet med hensyn til hvilke tiltak som skal gjennomføres. At den statlige politikken på kultur- og idrettsfeltet i større grad er basert på insentivordninger enn på lovgivning, er derfor forenlig med konvensjonen.

Departementet viser til vurderingen av hvilke bestemmelser som gir uttrykk for individuelt håndhevbare rettigheter i punkt 6.3.4 ovenfor.

7.2 Artikkel 5 Likhet og ikke-diskriminering

7.2.1 Innledning

CRPD artikkel 5 lyder:

> «1. States Parties recognize that all persons are equal before and under the law and are entitled without any discrimination to the equal protection and equal benefit of the law.
> 2. States Parties shall prohibit all discrimination on the basis of disability and guarantee to persons with disabilities equal and effective legal protection against discrimination on all grounds.
> 3. In order to promote equality and eliminate discrimination, States Parties shall take all appropriate steps to ensure that reasonable accommodation is provided.
> 4. Specific measures which are necessary to accelerate or achieve de facto equality of persons with disabilities shall not be considered discrimination under the terms of the present Convention.»

Artikkel 5 er konvensjonens generelle bestemmelse om likhet og ikke-diskriminering. Ikke-diskriminering er etter artikkel 3 bokstav b et av de generelle prinsippene i konvensjonen. Etter artikkel 5 nr. 1 skal partene erkjenne at alle er like for og etter loven («equal before and under the law»), og at alle har rett til den samme beskyttelsen og den samme fordelen av loven, uten noen form for diskriminering. Bestemmelsen må ses i sammenheng med konvensjonen artikkel 4 nr. 1 bokstav b om partenes plikt til å oppheve eller endre diskriminerende lover. Artikkel 5 nr. 2 fastsetter at partene skal forby enhver form for diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne, og sikre mennesker med nedsatt funksjonsevne lik og effektiv rettslig beskyttelse mot diskriminering, uansett grunn.

Diskriminering defineres i artikkel 2 som:

> «any distinction, exclusion or restriction on the basis of disability which has the purpose or effect of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise, on an equal basis with others, of all human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field. It includes all forms of discrimination, including denial of reasonable accommodation».

Etter artikkel 5 nr. 3 skal partene, med sikte på å fremme likhet og avskaffe diskriminering, treffe alle hensiktsmessige tiltak («take all appropriate steps») for å sikre rimelig tilrettelegging. Rimelig tilrettelegging er i artikkel 2 definert som:

> «necessary and appropriate modification and adjustments not imposing a disproportionate or undue burden, where needed in a particular case, to ensure to persons with disabilities the enjoyment or exercise on an equal basis with others of all human rights and fundamental freedoms».

At tilretteleggingen er rimelig («reasonable»), innebærer for det første at tiltakene må være nødvendige og hensiktsmessige («necessary and appropriate»). Med dette menes at tilretteleggingen er egnet til å bygge ned barrierer som hindrer likestilling, og at den er mulig å gjennomføre. Artikkel 5 nr. 3 krever videre kun tilrettelegging som ikke innebærer en uforholdsmessig eller utilbørlig byrde («disproportionate or undue burden»). I denne vurderingen må det gjøres en avveining mellom betydningen av tilrettelegging for personen og kostnadene ved tilretteleggingen. Plikten til å treffe tiltak for å sikre rimelig tilrettelegging etter artikkel 5 nr. 3 gjelder på alle samfunnsområder. Plikten er også gjentatt i flere artikler i konvensjonen som gjelder spesifikke områder, som artikkel 14 om frihet og personlig sikkerhet, artikkel 24 om utdanning og artikkel 27 om arbeid, se henholdsvis punkt 7.6, 7.9 og 7.11.

Artikkel 5 nr. 4 angir at særlige tiltak som er nødvendige for å fremskynde eller oppnå faktisk likhet for mennesker med nedsatt funksjonsevne, ikke skal anses som diskriminering. Ordlyden uttrykker med dette ingen plikt til positiv særbehandling.

Departementet viser til punkt 6.3.4.2 og 6.3.4.3, hvor det legger til grunn at artikkel 5 nr. 1 kan danne grunnlag for individuelt håndhevbare rettigheter, i motsetning til artikkel 5 nr. 2, nr. 3 og nr. 4.

7.2.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget uttaler i utredningen del II punkt 5.4 at det ikke kan se at likestillings- og diskrimineringsloven må endres som følge av inkorporering av CRPD. Etter utvalgets syn er det ikke diskrimineringslovgivningen som er utfordringen ved gjennomføringen av artikkel 5, men at personer med nedsatt funksjonsevne opplever diskriminering i strid med loven. Utvalget viser til at det i norsk rett allerede er lovfestet et diskrimineringsforbud i likestillings- og diskrimineringsloven § 6, og uttaler at forbudet er innenfor ordlyden av artikkel 5 og er utformet langs de samme linjene som trekkes opp av CRPD-komiteen. Utvalget viser også til at det er nedfelt diskrimineringsforbud både i Grunnloven § 98 og i menneskerettskonvensjonene som allerede er inkorporert i menneskerettsloven.

Utvalget legger i sin tolkning av artikkel 5 til grunn at det må avgrenses mot forskjellsbehandling som er saklig begrunnet, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig. I del II punkt 5.1.2 uttaler utvalget:

> «Det menneskerettslige diskrimineringsbegrepet gjelder kun forskjellsbehandling som mangler saklig grunn, ikke er nødvendig og ikke er forholdsmessig. Det er først når forskjellsbehandlingen ikke kan forsvares, ikke har en tilstrekkelig tungtveiende legitim begrunnelse, at det er tale om diskriminering. Dette må legges til grunn selv om verken konvensjonens ordlyd eller komiteens generelle kommentar til artikkel 5 nevner et slikt forbehold.»

Utvalget uttaler at plikten til rimelig tilrettelegging i artikkel 5 nr. 3 reiser noen spørsmål. Utvalget viser til at det i norsk lov ikke eksisterer en uttrykkelig rett til individuell tilrettelegging på alle områder, men at kravet til tilrettelegging i likestillings- og diskrimineringsloven §§ 20 til 22 og i sektorlovgivningen er begrenset til spesifikke områder. Utvalget legger imidlertid til grunn at det innfortolkes en viss plikt til individuell tilrettelegging i forbudet mot indirekte diskriminering i likestillings- og diskrimineringsloven § 6, jf. § 8, som må fortolkes i lys av artikkel 5 nr. 3. Med henvisning til likestillings- og diskrimineringslovens forarbeider uttaler utvalget at «[d]ette følger av at diskrimineringsvernet innebærer en generell plikt til å ta individuelle hensyn, og en viss plikt til å iverksette aktive tiltak og tilrettelegge for å sikre reell likebehandling», se utredningen del II punkt 5.3.

Utvalget viser også til at «[l]ovgiver har ved flere anledninger vurdert forholdet til konvensjonen og kommet til at lovgivningen er tilstrekkelig, inkludert begrensningene i virkeområde og forholdsmessighetsbegrensningen i den lovfestede plikten til universell utforming og individuell tilrettelegging», se utredningen del II punkt 5.4.

Utvalgets flertall (*Indreberg* og *Larsen*) konkluderer med at plikten til rimelig tilrettelegging kan begrenses ut fra konkrete forholdsmessighets-

betraktninger, se utredningen del I punkt 8.5. Mindretallet (*Fagernæs*) uttrykker i sin omtale av artikkel 9 om tilgjengelighet i punkt 14.1.4 tvil om dette er en holdbar konklusjon. Etter mindretallets oppfatning står konklusjonen i en viss motstrid både til ordlyden og CRPD-komiteens uttalelse om at manglende gjennomføring av plikten til å legge til rette for tilgjengelighet ikke kan begrunnes i at plikten er byrdefull. Mindretallet uttaler på denne bakgrunnen at konvensjonen må «antas å gi et langt mer begrenset handlingsrom for myndighetene enn det som følger av de norske reglene».

Mindretallet gir utover dette ingen uttrykkelig vurdering av forholdet mellom norsk diskrimineringslovgivning og artikkel 5. I sin dissens nevner mindretallet likevel at vilkår i enkelte lover, som for eksempel diagnosekrav og funksjonstester, kan være diskriminerende i strid med blant annet artikkel 5, se punkt 14.1.3.

Når det gjelder håndheving av diskrimineringsvernet, viser utvalget til at CRPD-komiteen i sin generelle kommentar nr. 6 til artikkel 5 uttaler at staten skal sørge for effektiv håndheving og reelle muligheter for de som mener seg diskriminert, til å bringe klager om brudd på diskrimineringsvernet frem for domstoler eller andre egnede organer («legal remedies and sanctions»). Utvalget omtaler også at CRPD-komiteen i gjennomgangen av Norges statsrapport om gjennomføringen av artikkel 5, anbefaler mer effektiv håndheving av diskrimineringsvernet ved at Diskrimineringsnemnda burde få utvidet myndighet til å sanksjonere brudd på loven. Utvalget uttaler imidlertid at det ikke finner grunnlag for å hevde at det er nødvendig å gi nemnda utvidet myndighet for å oppfylle forpliktelsene etter konvensjonen. Etter utvalgets vurdering må CRPD-komiteens uttalelse leses som en anbefaling og ikke en uttalelse om at lovendring er nødvendig.

Utvalget uttaler at plikten til å forby diskriminering og sørge for lik og effektiv rettslig beskyttelse mot diskriminering har umiddelbar virkning. Når det gjelder plikten til rimelig tilrettelegging, omtaler utvalget at komiteen legger til grunn i sine generelle kommentarer at også artikkel 5 nr. 3 har umiddelbar virkning, men at det har blitt stilt spørsmål i juridisk teori om plikten i stedet kan gjennomføres gradvis. Utvalget antar imidlertid at plikten til tilrettelegging har umiddelbar virkning. Utvalget uttaler i del II punkt 5.1.3:

> «Utvalget viser til at ikke-diskrimineringsprinsippet generelt har umiddelbar virkning. Samtidig skal manglende tilrettelegging i strid med artikkel 5 nr. 3 anses som diskriminering, jf. artikkel 2. Og videre at tilretteleggingen er subsidiær og skal reparere eller kompensere for manglende tilgjengelighet etter artikkel 9, som derimot kan gjennomføres progressivt. Ressurshensyn må i stedet vektlegges i vurderingen av om tilrettelegging innebærer en uforholdsmessig eller utilbørlig byrde.»

Etter utvalgets beskrivelse av rimelig tilrettelegging i artikkel 5 nr. 3 i samme punkt må den påberopes av den som har behov for det. Plikten er reaktiv, i den forstand at den oppstår i situasjonen, eventuelt etter at den er påberopt av den som trenger tilrettelegging. Dette i motsetning til plikten til å treffe hensiktsmessig tiltak for å sikre tilgjengelighet på lik linje med andre etter artikkel 9, se punkt 7.3 i proposisjonen.

7.2.3 Høringsinstansenes syn

Det er få høringsinstanser som har gitt innspill til utvalgets tolkning av CRPD artikkel 5 og dets konklusjon om at det ikke er behov for endringer i diskrimineringslovgivningen som følge av inkorporering av bestemmelsen.

Rettspolitisk forening uttaler at CRPD artikkel 5 gir et videre diskrimineringsvern enn likestillings- og diskrimineringsloven som følge av at Diskrimineringsnemndas håndhevingskompetanse ikke omfatter virksomheten til Stortinget og domstolene, og at Grunnlovens diskrimineringsvern gir «et 'sovende' diskrimineringsvern». Rettspolitisk forening viser til at begrensningen i Diskrimineringsnemndas kompetanse innebærer at nemnda ikke har kompetanse til verken å fatte vedtak eller avgi ikke-bindende uttalelser om at en lov er i strid med diskrimineringslovgivningen, og at «funksjonshindrede ikke kan klage inn saker som gjelder diskriminerende lovgivning og forvaltningspraksis». Foreningen uttaler at manglende rettspraksis om Grunnloven § 98 «peker klart i retning av at bestemmelsen ikke anvendes i samme grad som de forhold som faller inn under likestillings- og diskrimineringsloven sitt anvendelsesområde». På denne bakgrunnen uttaler Rettspolitisk forening at foreningen ikke er enig med utvalgets flertall når det konkluderer med at inkorporering av CRPD vil ha begrenset betydning som følge av forbudet mot diskriminering i Grunnloven § 98.

Flere høringsinstanser har uttalt seg om annen lovgivning de mener er problematisk i lys av artikkel 5. For eksempel har *Likestillings- og diskrimineringsombudet* uttalt at diagnosenære vilkår for inngrep i rettslig handleevne og tvang ikke er forenlig med artikkel 12, 14 og 25, tolket i lys av artikkel 5.

Dette og lignende høringsinnspill omtales i punktene om de respektive artiklene i konvensjonen.

7.2.4 Departementets vurderinger

7.2.4.1 Diskrimineringsforbud

Ved ratifikasjonen av konvensjonen ble artikkel 5 nr. 2 ansett som oppfylt i norsk rett. I Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.1 vises det til diskrimineringsforbudet og bestemmelsene om generell og individuell tilrettelegging i den dagjeldende diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, og til reglene om generell og individuell tilrettelegging og bistand i sektorlovene. Det generelle diskrimineringsforbudet følger i dag av likestillings- og diskrimineringsloven § 6, jf. § 9. Departementet fastholder at norsk rett er i tråd med artikkel 5, og deler utvalgets syn om at det er ikke er nødvendig å endre likestillings- og diskrimineringsloven eller diskrimineringsombudsloven for å oppfylle kravene i konvensjonen.

Grunnloven § 98 første ledd gir, i likhet med CRPD artikkel 5 nr. 1, uttrykk for et likhetsprinsipp («Alle er like for loven»), mens Grunnloven § 98 andre ledd oppstiller et diskrimineringsforbud («Intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling»). Diskrimineringsforbudet i andre ledd lister ikke opp diskrimineringsgrunnlag, men det er klart at nedsatt funksjonsevne er et relevant diskrimineringsgrunnlag etter Grunnloven § 98 andre ledd. Utvalget som utredet revisjonen av Grunnlovens menneskerettighetskapittel, forutsatte at spørsmål om diskriminering også etter vedtakelsen av Grunnloven § 98 primært skulle vurderes etter den alminnelige lovgivningen, se Dok.nr. 16 (2011–2012) punkt 26.6.2.3:

> «Den nærmere grenseoppgangen for hva som er å anse som diskriminering, må imidlertid først og fremst trekkes av de politiske myndigheter. Det er derfor av avgjørende betydning at de politiske myndigheter sørger for et omfattende regelverk på området med det siktemål å søke å beskytte individene mot diskriminering. Det vil være dette regelverket domstolene må forholde seg til og tolke i vanskelige saker. […] Dersom øvrig regelverk mot formodning skulle mangle, vil grunnlovsbestemmelsen måtte prøves direkte av domstolene.»

Etter departementets syn er det derfor naturlig å ta utgangspunkt i likestillings- og diskrimineringsloven § 6 i den videre vurderingen av diskrimineringsvernet i norsk rett for personer med nedsatt funksjonsevne.

Departementet fremhever at likestillings- og diskrimineringsloven § 6 forbyr diskriminering på grunn av blant annet funksjonsnedsettelse. Bestemmelsen gjelder på alle samfunnsområder etter § 2 første ledd. I likhet med CRPD artikkel 5, jf. artikkel 2, bygger likestillings- og diskrimineringsloven § 6 på et bredt diskrimineringsbegrep. Det følger uttrykkelig av § 6 første ledd at diskriminering som skyldes en kombinasjon av funksjonsnedsettelse og andre diskrimineringsgrunnlag som er nevnt i loven (sammensatt diskriminering), er forbudt. Videre følger det av § 6 andre ledd at diskrimineringsforbudet omfatter diskriminering på grunn av både eksisterende, antatt, tidligere eller fremtidig funksjonsnedsettelse. Av tredje ledd fremgår det at forbudet også gjelder hvis en person blir diskriminert på grunn av sin tilknytning til en annen person (tilknytningsdiskriminering). Loven rammer både direkte og indirekte diskriminering, se § 6 fjerde ledd, jf. §§ 7 og 8. Diskrimineringsforbudet omfatter både handlinger og unnlatelser, se § 8 og Prop. 81 L (2016–2017) *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)* punkt 12.2.2.3. Det følger av § 12 første ledd at brudd på lovens bestemmelser om universell utforming og individuell tilrettelegging i §§ 17 og 18 og §§ 20 til 23 regnes som diskriminering.

Likestillings- og diskrimineringsloven § 6 fjerde ledd definerer diskriminering som direkte eller indirekte forskjellsbehandling etter §§ 7 og 8 «som ikke er lovlig etter §§ 9, 10 eller 11». Av likestillings- og diskrimineringsloven § 9 første ledd følger det at forskjellsbehandling ikke er i strid med forbudet i § 6 når den har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles.

Departementet bemerker at det verken fremgår av ordlyden i artikkel 5 eller av definisjonen av diskriminering i artikkel 2 at konvensjonens diskrimineringsbegrep avgrenser mot forskjellsbehandling som har en saklig begrunnelse og er forholdsmessig. CRPD-komiteen har ikke uttalt seg uttrykkelig om hvorvidt den mener at det kan innfortolkes en slik begrensning i konvensjonen, men er i enkelte sammenhenger uklar på dette punktet, for eksempel når den i generell kommentar nr. 1 (2014) om lik rettslig anerkjennelse i avsnitt 15 gir uttrykk for at alle tilnærminger for fratakelse av rettslig handleevne som bygger på en vurdering av en persons funksjonsevne eller evne til å ta beslutninger, er diskriminerende.

CRPD-komiteens praksis i individklagesaker er heller ikke entydig på dette punktet.

Departementet mener likevel at det ikke er tvilsomt at kun forskjellsbehandling som er usaklig eller uforholdsmessig, utgjør diskriminering etter artikkel 5, noe som også ble lagt til grunn da konvensjonen ble ratifisert, se Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.1. Konvensjonsbestemmelsens kontekst støtter opp om en slik forståelse, da diskrimineringsbegrepet ifølge artikkel 2 omfatter nektelse av rimelig tilrettelegging, samtidig som artikkel 2 avgrenser mot tilrettelegging «imposing a disproportionate or undue burden». Videre viser konvensjonens fortale til FNs øvrige kjernekonvensjoner, blant annet ØSK og SP, og det følger også av Wien-konvensjonen om traktatretten artikkel 31 at andre folkerettslige regler som gjelder mellom partene, skal tas i betraktning ved tolkningen av en konvensjon. Dette støtter opp under at diskrimineringsbegrepet skal forstås på samme måte som etter disse konvensjonene. FNs menneskerettskomité, som overvåker SP, har i generell kommentar nr. 18 (1989) om ikke-diskriminering avsnitt 13 uttalt at «not every differentiation of treatment will constitute discrimination, if the criteria for such differentiation are reasonable and objective and if the aim is to achieve a purpose which is legitimate under the Covenant». Tilsvarende er uttalt av FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter i generell kommentar nr. 20 (2009) om ikke-diskriminering i økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter avsnitt 13. Disse generelle kommentarene gir etter departementets syn uttrykk for en allment anerkjent forståelse av diskrimineringsbegrepet etter ulike menneskerettighetskonvensjoner.

7.2.4.2 Rimelig tilrettelegging

Departementet viser til at plikten til å sikre rimelig tilrettelegging etter artikkel 5 nr. 3 er gjennomført i norsk rett gjennom bestemmelser i likestillings- og diskrimineringsloven og sektorlovgivningen, for eksempel opplæringslova, universitets- og høyskoleloven og arbeidsmiljøloven, se også omtale av relevant lovgivning om ulike former for tilrettelegging i punkt 7.9 om artikkel 24 og punkt 7.11 om artikkel 27. Etter departementets vurdering er det ikke nødvendig med lovendringer for å gjennomføre forpliktelsene under artikkel 5 nr. 3.

Departementet fremhever at likestillings- og diskrimineringsloven §§ 20 til 22 gir personer med funksjonsnedsettelse rett til egnet individuell tilrettelegging på nærmere angitte områder. Disse bestemmelsene er ment å tydeliggjøre og hindre en form for diskriminering som personer med funksjonsnedsettelse er særlig utsatt for, og sikre at enkeltpersoner har reelle og effektive muligheter til å klage over diskriminering i form av manglende individuell tilrettelegging, jf. Prop. 81 L (2016–2017) punkt 23.9.2.

Det følger av § 20 at barn har rett til egnet individuell tilrettelegging av kommunale barnehagetilbud, og at personer med funksjonsnedsettelse har rett til egnet individuell tilrettelegging av kommunale tjenestetilbud etter helse- og omsorgstjenesteloven av varig karakter for den enkelte. Paragraf 21 gir elever og studenter med funksjonsnedsettelse ved skole- og utdanningsinstitusjoner rett til egnet individuell tilrettelegging av lærested, undervisning, læremidler og eksamen. Retten til egnet individuell tilrettelegging for arbeidssøkere og arbeidstakere med funksjonsnedsettelse følger av § 22. Retten til egnet individuell tilrettelegging etter §§ 20 til 22 gjelder tilrettelegging som ikke innebærer en «uforholdsmessig byrde». Likestillings- og diskrimineringsloven §§ 20 til 22 overlapper i en viss utstrekning med bestemmelser om tilrettelegging i sektorlovgivningen. Bestemmelsene i likestillings- og diskrimineringsloven legger føringer på hvordan tilrettelegging skal skje på de nærmere angitte områdene, men gir ikke materielle rettigheter utover det som følger av bestemmelser om tilrettelegging i sektorlovgivningen, se særmerknaden til § 20 i Prop. 81 L (2016–2017) punkt 30.

CRPD artikkel 5 nr. 3 gjelder «reasonable accommodation». Etter likestillings- og diskrimineringsloven §§ 20 til 22 har den enkelte rett på «egnet individuell tilrettelegging». Departementet vurderer at vilkårene har samme innhold. I sin generelle kommentar nr. 6 (2018) om likhet og ikke-diskriminering uttaler CRPD-komiteen følgende i avsnitt 25 bokstav a om forståelsen av ordet «reasonable» i denne sammenhengen, som departementet tilslutter seg:

> «'Reasonable accommodation' is a single term, and 'reasonable' should not be misunderstood as an exception clause; the concept of 'reasonableness' should not act as a distinct qualifier or modifier to the duty. It is not a means by which the costs of accommodation or the availability of resources can be assessed – this occurs at a later stage, when the 'disproportionate or undue burden' assessment is undertaken. Rather, the reasonableness of an accommodation is a reference to its relevance, appropriateness and effectiveness for the person with a disability. An accommodation is rea-

> sonable, therefore, if it achieves the purpose (or purposes) for which it is being made, and is tailored to meet the requirements of the person with a disability.»

Etter likestillings- og diskrimineringsloven §§ 20 til 22 er vurderingen av om tilretteleggingen er egnet og individuell og spørsmålet om tilretteleggingen innebærer en uforholdsmessig byrde, separate vilkår. I særmerknaden til § 20 i Prop. 81 L (2016–2017) punkt 30 har departementet gjort rede for at kravet om at tilretteleggingen skal være «individuell», innebærer at det skal tas utgangspunkt i individet, og at tilretteleggingen så langt som mulig skal tilpasses individets behov. I kravet om at tilretteleggingen skal være «egnet», ligger at de konkrete tilretteleggingstiltakene skal være hensiktsmessige for å imøtekomme behovet til personen som har behov for tilrettelegging.

I forarbeidene har departementet uttalt at en hensiktsmessig individuell tilrettelegging forutsetter et nært samarbeid mellom den som tilrettelegger og den det tilrettelegges for, se Ot.prp. nr. 44 (2007–2008) punkt 10.6.4.2. om de tilsvarende bestemmelsene i den tidligere diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. I Prop. 81 L (2016–2017) punkt 23.2.1 om gjeldende rett har departementet, med henvisning til nemndspraksis, også lagt til grunn at den som har ansvar for tilrettelegging, har plikt til å utvise aktivitet knyttet til tilretteleggingen, og at vedkommende bør sette seg inn i hvilke tilretteleggingsbehov som kan følge av den aktuelle diagnosen eller funksjonsnedsettelsen.

Videre har departementet uttalt at dersom det er flere måter å foreta en individuell tilrettelegging på, kan den ansvarlige i utgangspunktet velge blant ulike effektive tiltak som dekker tilretteleggingsbehovet. I Ot.prp. nr. 44 (2007–2008) punkt 10.6.4.1, om de tilsvarende bestemmelsene i den tidligere diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, presiserer departementet at forutsetningen er at dette skjer i samråd med den som skal nyttiggjøre seg tiltaket, og at vedkommendes synspunkt blir hørt. Den som tilrettelegger, har imidlertid adgang til å velge det minst kostbare eller byrdefulle tiltaket, så lenge tiltaket faktisk dekker tilretteleggingsbehovet, se samme sted. Etter departementets syn er en slik forståelse av tilretteleggingsplikten i likestillings- og diskrimineringsloven i samsvar med konvensjonen.

På samme måte som i likestillings- og diskrimineringsloven §§ 20 til 22 er plikten etter artikkel 5 nr. 3 begrenset ved at rimelig tilrettelegging, sammenholdt med definisjonen i artikkel 2, kun omfatter «modification and adjustments not imposing a disproportionate or undue burden». Det skal altså gjøres en avveining mellom hvor byrdefull tilretteleggingen er og det som oppnås ved tilretteleggingen. Konvensjonen gir rett til tilrettelegging som ikke medfører en uforholdsmessig eller urimelig byrde.

Departementet vurderer at forholdsmessighetsbegrensningen etter konvensjonen i alle fall ikke er snevrere enn den som følger av likestillings- og diskrimineringsloven og tilsvarende bestemmelser i sektorlovgivningen, for eksempel universitets- og høyskoleloven § 10-5. I Prop. 81 L (2016–2017) punkt 30 uttales det i særmerknaden til likestillings- og diskrimineringsloven § 20 at det i vurderingen av om tilrettelegging innebærer en uforholdsmessig byrde, blant annet skal legges vekt på «tilretteleggingens effekt for å fjerne barrierer for personer med funksjonsnedsettelse, kostnadene ved tilretteleggingen og virksomhetens ressurser». Forholdsmessighetsbegrensningen omtales som en «sikkerhetsventil og må ikke tolkes for vidt».

CRPD-komiteen har i generell kommentar nr. 6 (2018) om likhet og ikke-diskriminering avsnitt 26 listet opp elementer som etter komiteens syn skal være førende for gjennomføringen av plikten til å tilby rimelig tilrettelegging, herunder «[a]ssessing whether an accomodation is feasible (legally or in practice) – an accomodation that is legally or materially impossible is unfeasible» (bokstav b). Det er uklart om komiteen mener at det kun er tilrettelegging som er ulovlig og praktisk umulig som kan begrense plikten til å sikre rimelig tilrettelegging, eller om dette punktet kun omhandler vurderingen av om et tilretteleggingstiltak er «appropriate», som inkluderer hvorvidt det er praktisk og rettslig mulig å gjennomføre det. Etter departementets syn har den førstnevnte forståelsen ikke støtte i konvensjonens ordlyd. Departementet viser til at konvensjonen artikkel 2 begrenser plikten til tilrettelegging som er «necessary and appropriate» og til tilrettelegging som ikke innebærer «a disproportionate or undue burden». For eksempel vil det å nekte tilrettelegging med begrunnelse om at tilrettelegging vil gå på bekostning av faglige krav, jf. universitets- og høyskoleloven § 10-5 tredje ledd, ikke være konvensjonsstridig selv om det rent praktisk ville latt seg gjennomføre at en student ikke nådde kvalifikasjonskravene, se punkt 7.9.

Videre i generell kommentar nr. 6 (2018) avsnitt 26 bokstav e fremhever CRPD-komiteen blant annet følgende:

> «Potential factors to be considered include financial costs, resources available (including

> public subsidies), the size of the accommodating party (in its entirety), the effect of the modification on the institution or the enterprise, third-party benefits, negative impacts on other persons and reasonable health and safety requirements. Regarding the State party as a whole and the private sector entities, overall assets rather than just the resources of a unit or department within an organizational structure must be considered.»

Disse uttalelsene kan forstås dithen at CRPD-komiteen mener at forholdsmessigheten av et krav om tilrettelegging skal vurderes ut fra helheten av statens tilgjengelige ressurser. En eventuell slik forståelse er etter departementets syn ikke forankret i konvensjonens ordlyd, som ikke presiserer hvilken enhets ressurser forholdsmessigheten skal vurderes ut fra. Når konvensjonen ikke inneholder noen slik presisering, må det etter departementets vurdering være et handlingsrom for statene til å avgrense hva som i nasjonal rett skal være den relevante enheten. I likestillings- og diskrimineringsloven §§ 20 til 22 om individuell tilrettelegging fremheves virksomhetens ressurser blant momentene som skal vektlegges i forholdsmessighetsvurderingen. Ordlyden begrenser med dette forholdsmessighetsvurderingen til den enkelte virksomhet, se også særmerknaden til § 17 i Prop. 81 L (2016–2017) punkt 30.

Hva som menes med «virksomhet» i likestillings- og diskrimineringsloven, fremgår ikke av lovens ordlyd og er heller ikke utdypet i forarbeidenes merknader til §§ 20 til 22. Hensynet til sammenheng i regelverket tilsier at virksomhetsbegrepet harmonerer med pliktsubjektet etter de tilsvarende bestemmelsene om tilrettelegging i sektorlovene, se omtale av forholdet mellom likestillings- og diskrimineringsloven og sektorlovene i blant annet Ot.prp. nr. 44 (2007–2008) punkt 10.6.4.5 og Prop. 81 L (2016–2017) punkt 23.2.3. Det er uansett klart at betegnelsen «virksomhet» i likestillings- og diskrimineringsloven må forstås langt snevrere enn det komiteen synes å forutsette i sin generelle kommentar. I høyere utdanning er det for eksempel utdanningsinstitusjonen som har plikt til å sørge for individuell tilrettelegging, jf. universitets- og høyskoleloven § 10-5. Det fremgår av bestemmelsens andre ledd at det ved forholdsmessighetsvurderingen særlig skal legges vekt på «institusjonens ressurser», jf. bokstav c. Dersom den siterte uttalelsen fra CRPD-komiteen skulle tas på ordet, ville statens totale ressurser være det relevante vurderingstemaet i det konkrete tilfellet, og ikke den aktuelle utdanningsinstitusjonens ressurser. Etter departementets vurdering er virksomhetsbegrepet som benyttes i de norske tilretteleggingsbestemmelsene, i tråd med en forsvarlig tolkning av konvensjonen.

Departementet mener videre, i likhet med utvalgsflertallet, at likestillings- og diskrimineringsloven oppfyller konvensjonen artikkel 5 nr. 3, selv om loven ikke gir en uttrykkelig plikt til å sikre individuell tilrettelegging på alle samfunnsområder. På de områdene som reguleres av likestillings- og diskrimineringsloven §§ 20 til 22, er retten til individuell tilrettelegging uttømmende regulert, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 12 andre ledd. På de områdene som ikke er omfattet av §§ 20 til 22, kan det imidlertid utledes visse krav til individuell tilrettelegging av det alminnelige forbudet mot indirekte diskriminering, se særmerknaden til § 12 i Prop. 81 L (2016–2017) punkt 30.

Det kan ikke utledes en plikt til en bestemt form for tilrettelegging av likestillings- og diskrimineringsloven § 6, og pliktsubjektet har derfor frihet til å velge hvilken form for tilrettelegging eller tilpasning som skal iverksettes for å unngå å opptre i strid med diskrimineringsforbudet, se Prop. 81 L (2016–2017) punkt 12.2.3.3. Etter departementets syn innebærer ordlyden «shall take all appropriate steps to ensure that reasonable accommodation is provided» at statene har et rom for skjønn i hvordan pliktene etter artikkel 5 nr. 3 gjennomføres. Likestillings- og diskrimineringsloven §§ 20 til 22 og sektorlovgivningen omfatter livsområder der tilrettelegging er særlig viktig for personer med nedsatt funksjonsevne, og der det er en varighet i relasjonen mellom personen med tilretteleggingsbehov og pliktsubjektet. Departementet står fast ved at lovgivningen er forenlig med konvensjonens krav.

7.2.4.3 Positiv særbehandling

CRPD artikkel 5 nr. 4 slår fast at særlige tiltak som er nødvendige for å fremskynde eller oppnå faktisk likhet for mennesker med nedsatt funksjonsevne, ikke skal anses som diskriminering etter konvensjonen. Tilsvarende er diskrimineringsforbudet i likestillings- og diskrimineringsloven § 6 avgrenset mot forskjellsbehandling som oppfyller lovens vilkår for positiv særbehandling, jf. fjerde ledd.

Likestillings- og diskrimineringsloven § 11 hjemler uttrykkelig en adgang til positiv særbehandling dersom særbehandlingen er egnet til å fremme lovens formål, det er et rimelig forhold

mellom formålet man ønsker å oppnå og hvor inngripende særbehandlingen er for den eller de som stilles dårligere, og særbehandlingen opphører når formålet med den er nådd. Bestemmelsen innebærer ikke en plikt til å iverksette positiv særbehandling. Utvalget har lagt til grunn at en plikt til dette heller ikke kan utledes av CRPD artikkel 5 nr. 4. Departementet er enig i utvalgets vurdering.

7.2.4.4 Diskrimineringsombudsloven

Departementet mener, i likhet med utvalget, at det ikke er behov for å gjøre endringer i diskrimineringsombudsloven for å sikre oppfyllelse av CRPD artikkel 5.

Gjennom diskrimineringsombudsloven § 1 andre ledd er Diskrimineringsnemnda gitt kompetanse til å håndheve likestillings- og diskrimineringsloven § 6 og §§ 20 til 22, sammen med de ordinære domstolene. Det følger av diskrimineringsombudsloven § 1 femte ledd at Diskrimineringsnemndas håndheving ikke omfatter virksomheten til blant annet Stortinget. I høringen uttrykker *Rettspolitisk forening* at denne begrensningen er en betydelig svakhet ved det norske diskrimineringsvernet, fordi den begrenser adgangen til å klage inn saker som gjelder diskriminerende lovgivning og forvaltningspraksis, samtidig som Grunnloven § 98 i beskjeden grad påberopes for og anvendes av domstolene.

Departementet mener det ikke kan utledes en plikt av artikkel 5 nr. 1 eller nr. 2 til å utvide nemndas kompetanse til å omfatte Stortingets virksomhet. De alminnelige domstolene har, som ledd i sin prøving av konkrete saker, kompetanse til å vurdere om lovgivning er i strid med likestillings- og diskrimineringsloven, Grunnloven § 98 eller diskrimineringsforbud i inkorporerte menneskerettskonvensjoner. Dette oppfyller konvensjonens krav til «equal and effective legal protection». At det i saker for domstolene normalt tas utgangspunkt i likestillings- og diskrimineringsloven § 6, og ikke Grunnloven § 98, er i tråd med forutsetningene i Grunnlovens forarbeider som departementet har redegjort for i punkt 7.2.4.1.

Departementet er videre enig med utvalget i at det ikke er nødvendig å gi Diskrimineringsnemnda utvidet myndighet til å sanksjonere brudd på loven for å oppfylle forpliktelsene etter konvensjonen. CRPD-komiteen har i sin tilbakemelding til Norges første statsrapport avsnitt 8 anbefalt lovendringer for å «expand the range of remedies available to complainants in disability-related discrimination cases before the Equality and Anti-Discrimination Tribunal». Dette må forstås som en anbefaling, og ikke en tolkning av konvensjonen. Departementet finner ikke grunn til å ta stilling til om, og i så fall hvor langt, en plikt til å gjøre erstatning og oppreisning tilgjengelig kan utledes av artikkel 5 nr. 1, men viser til at forpliktelsen i hvert fall ikke strekker seg lenger enn til å kreve at personer med nedsatt funksjonsevne likebehandles med andre («equal protection and equal benefit of the law»). Likestillings- og diskrimineringsloven § 38 oppstiller lempeligere vilkår for oppreisning enn det som i alminnelighet gjelder i norsk rett, jf. skadeserstatningsloven § 3-5.

Det kan etter departementets vurdering ikke utledes noe krav av konvensjonen om at erstatning eller oppreisning må kunne tilkjennes av Diskrimineringsnemnda. I saker der nemndas kompetanse er begrenset, vil oppreisning og erstatning kunne tilkjennes av domstolene. At Diskrimineringsnemnda i diskrimineringsombudsloven § 12 er gitt kompetanse til å ilegge oppreisning i arbeidsforhold og ved arbeidsgivers valg og behandling av selvstendig næringsdrivende og innleide arbeidstakere samt i enkle saksforhold, bidrar imidlertid til å styrke diskrimineringsvernet også for personer med nedsatt funksjonsevne.

7.3 Artikkel 9 Tilgjengelighet

7.3.1 Innledning

CRPD artikkel 9 lyder:

«1. To enable persons with disabilities to live independently and participate fully in all aspects of life, States Parties shall take appropriate measures to ensure to persons with disabilities access, on an equal basis with others, to the physical environment, to transportation, to information and communications, including information and communications technologies and systems, and to other facilities and services open or provided to the public, both in urban and in rural areas. These measures, which shall include the identification and elimination of obstacles and barriers to accessibility, shall apply to, inter alia:
   a. Buildings, roads, transportation and other indoor and outdoor facilities, including schools, housing, medical facilities and workplaces;
   b. Information, communications and other services, including electronic services and emergency services.

2. States Parties shall also take appropriate measures:
   a. To develop, promulgate and monitor the implementation of minimum standards and guidelines for the accessibility of facilities and services open or provided to the public;
   b. To ensure that private entities that offer facilities and services which are open or provided to the public take into account all aspects of accessibility for persons with disabilities;
   c. To provide training for stakeholders on accessibility issues facing persons with disabilities;
   d. To provide in buildings and other facilities open to the public signage in Braille and in easy to read and understand forms;
   e. To provide forms of live assistance and intermediaries, including guides, readers and professional sign language interpreters, to facilitate accessibility to buildings and other facilities open to the public;
   f. To promote other appropriate forms of assistance and support to persons with disabilities to ensure their access to information;
   g. To promote access for persons with disabilities to new information and communications technologies and systems, including the Internet;
   h. To promote the design, development, production and distribution of accessible information and communications technologies and systems at an early stage, so that these technologies and systems become accessible at minimum cost.»

Artikkel 9 er konvensjonens hovedbestemmelse om tilgjengelighet. Tilgjengelighet er nevnt som ett av konvensjonens generelle prinsipper i artikkel 3 bokstav f, og innebærer positive forpliktelser for staten.

Det følger av artikkel 9 nr. 1 første punktum at staten skal treffe hensiktsmessige tiltak for å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne får tilgang til det fysiske miljøet, transport, informasjon, kommunikasjon og andre tilbud og tjenester på lik linje med andre. Kravet om tilgjengelighet gjelder både i byer og i distrikter.

Etter artikkel 9 nr. 1 andre punktum skal tiltakene staten treffer blant annet omfatte bygninger, veier, transport, skoler, boliger og helsetjenestens lokaler, samt gjelde for informasjon og kommunikasjon, herunder elektroniske tjenester og nødtjenester. Kravene gjelder uttrykkelig både innendørs og utendørs. Slike tiltak omfatter det å identifisere og fjerne hindringer og andre forhold som vanskeliggjør tilgjengeligheten. Bestemmelsen avgrenses ikke til offentlige bygninger og tjenester. Statens plikt til å treffe tiltak gjelder også der private aktører tilbyr anlegg og tjenester for allmennheten.

Artikkel 9 nr. 2 bokstav a til h lister opp tiltak som staten også skal sørge for. Staten skal blant annet iverksette hensiktsmessige tiltak for å utvikle og overvåke gjennomføringen av minimumsstandarder og retningslinjer for tilgjengelighet i anlegg og tjenester som er åpne for eller tilbys allmennheten, og sørge for at involverte parter gis opplæring om tilgjengelighet. Utviklingen av minimumsstandarder kan skje gjennom lovgivning, men lovgivning er bare ett av flere virkemidler staten har for å oppfylle kravene. Universell utforming er én måte å sikre tilgjengelighet etter konvensjonen. I artikkel 2 defineres universell utforming som «utforming av produkter, omgivelser, programmer og tjenester på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpassing og en spesiell utforming».

Tilgjengelighet kan også sikres gjennom individuell tilrettelegging. Siden det følger en uttrykkelig plikt for statene av artikkel 5 nr. 3 til å iverksette tiltak som sikrer rimelig tilrettelegging, behandles dette temaet primært i punkt 7.2 om artikkel 5 og for øvrig i tilknytning til enkelte andre relevante konvensjonsbestemmelser. Departementet viser til punkt 6.3.4.3, hvor det legges til grunn at artikkel 9 ikke gir uttrykk for individuelt håndhevbare rettigheter.

7.3.2 Utvalgets vurderinger

Etter utvalgets syn har tilgjengelighet en nær sammenheng med, og er en forutsetning for, realisering av en rekke andre rettigheter under konvensjonen. Utvalget viser i utredningen del II punkt 9.2.3 til at CRPD-komiteen i generell kommentar nr. 6 (2018) har uttalt seg om sammenhengen mellom rimelig tilrettelegging etter artikkel 5 nr. 3, som kommentaren i hovedsak gjelder, og tilgjengelighet etter artikkel 9. Artikkel 5 nr. 3 omtales av komiteen som en reaktiv forpliktelse overfor det enkelte individet, som må kreves av personen med nedsatt funksjonsevne. I vurderingen av om retten til rimelig tilrettelegging er oppfylt, skal det gjøres en konkret vurdering av den aktuelle situasjonen. Dette til for-

skjell fra artikkel 9 om tilgjengelighet, som komiteen omtaler som en proaktiv forpliktelse. Med dette menes at forpliktelsen gjelder overfor grupper, og at tiltak som sikrer tilgjengelighet skal være på plass i forkant, altså før behovet oppstår, og uten at det må kreves av den enkelte. Utvalget vurderer ikke eksplisitt om det er enig med CRPD-komiteen i denne forståelsen, men påpeker i utredningen del II punkt 9.5.1 at skillet mellom proaktive og reaktive tiltak ikke fremgår av de norske reglene på området.

Utvalget fremhever viktigheten av at staten fortsetter å forbedre tilgjengeligheten på alle samfunnsområder. Staten har ifølge utvalget en umiddelbar og generell plikt til å ha planer og å arbeide aktivt for å oppnå universell utforming. Utvalgsflertallet mener imidlertid at det ikke er nødvendig med lovendringer for å oppfylle konvensjonens krav om tilgjengelighet etter artikkel 9, se utredningen del II punkt 9.6.

Flertallet i utvalget (*Indreberg* og *Larsen*) viser for det første til at gjennomføringen av artikkel 9 i norsk rett er basert på at bestemmelsen åpner for gradvis gjennomføring. Artikkel 9 fastsetter ifølge utvalget et visst minstekrav som i prinsippet har umiddelbar virkning og kan anvendes direkte, se utredningen del I punkt 12.6.2. Ifølge utvalget skal det imidlertid en del til for å kunne konkludere med at utforming og tilrettelegging er under dette minimumsnivået. Utvalget antar at de norske reglene ligger godt over dette nivået. Statens plikt til å sikre tilgjengelighet etter artikkel 9 kan etter utvalgets syn, som en subsidiær løsning, sikres gjennom rimelig tilrettelegging.

For det andre viser flertallet til at selv om norske lovregler om plikt til universell utforming og individuell tilrettelegging gjelder med visse begrensninger, er ikke slike begrensninger i seg selv i strid med artikkel 9, se utredningen del II punkt 9.6.2. Selv om universell utforming er det tiltaket som i størst grad oppfyller konvensjonens formål om integrering og lik deltakelse i samfunnet, kan en ikke slutte fra dette at staten har en generell plikt til å lovfeste universell utforming på alle områder. Flertallet trekker frem at statens syn om at dagens regler oppfyller kravene etter artikkel 9, er basert på en forsvarlig fortolkning av konvensjonen. I denne forbindelse viser flertallet til at konvensjonen ikke fastsetter hvordan tilgjengelighet skal sikres. Selv om konvensjonen ikke innebærer en plikt til å sørge for universell utforming på alle områder, skal dette, ut fra konvensjonens ordlyd og formål, anses som det mest hensiktsmessige tiltaket.

For det tredje viser flertallet til at de norske reglene som begrenser virksomhetenes plikt til universell utforming og individuell tilrettelegging ut fra konkrete forholdsmessighetsvurderinger, ikke er i strid med statens forpliktelser etter artikkel 9, se utredningen del II punkt 9.6.3. Flertallet viser til at staten har en generell plikt til å sikre tilgjengelighet. Utvalget gjør en vurdering av CRPD-komiteens generelle kommentar til artikkel 9, hvor komiteen har tolket konvensjonen slik at staten ikke har anledning til å unnlate å oppfylle plikten til å sikre tilgjengelighet med henvisning til kostnader. Det er etter flertallets syn statens generelle plikt til å sikre tilgjengelighet man ikke kan se bort fra med henvisning til kostnader. Forholdsmessighetsbegrensninger i nasjonalt regelverk i seg selv er ikke i strid med artikkel 9. Flertallet påpeker imidlertid at forholdsmessighetsbegrensningene i de norske lovbestemmelsene må fortolkes i lys av artikkel 9, noe som betyr at terskelen for hva som regnes som uforholdsmessig, ikke må legges for lavt i konkrete saker.

Utvalgets flertall legger til grunn at inkorporering av artikkel 9 vil få liten rettslig betydning i form av nye eller utvidede rettigheter som kan påberopes og anvendes for domstolene, se utredningen del I punkt 12.6.2.

Mindretallet (*Fagernæs*) mener på sin side at reglene i artikkel 9 reiser vanskelige grensespørsmål, se utredningen del I punkt 14.1.4. Mindretallet mener at CRPD-komiteens tolkning av konvensjonen tyder på at kravet om tilgjengelighet gjelder generelt, og at plikten til universell utforming og tilrettelegging derfor ikke kan begrenses ut fra konkrete forholdsmessighetsvurderinger. Mindretallet antar på denne bakgrunnen at konvensjonen gir et betydelig mer begrenset handlingsrom for myndighetene enn det som følger av norsk lov. Dette har også sammenheng med ulik oppfatning mellom flertallet og mindretallet av den rettslige betydningen av komiteens uttalelser, se nærmere i punkt 6.4 i proposisjonen.

7.3.3 Høringsinstansenes syn

Få høringsinstanser har uttrykkelig kommentert utvalgets vurdering av nødvendigheten av lovendringer for å gjennomføre forpliktelsene etter artikkel 9.

Norges institusjon for menneskerettigheter sier seg enig i flertallets vurdering av at det er anledning for statene til å gjøre forholdsmessighetsvurderinger i gjennomføringen av artikkel 9, og mener at «norske lovbestemmelser knyttet til tilgjengelighet og tilrettelegging tilfredsstiller de kravene som stilles i CRPD». Norges institusjon

for menneskerettigheter viser til bestemmelsens karakter og ordlyd («take appropriate measures»), og at dette tilsier at «forpliktelsene kan realiseres progressivt og at statene har en skjønnsmargin i realiseringen». Institusjonen viser videre til at artikkel 9, i motsetning til for eksempel torturforbudet i artikkel 15 nr. 1, ikke er formulert som en absolutt rettighet.

KS trekker frem universell utforming som ett av områdene der uklarhet om hvilke og hvor langtrekkende plikter kommunene har og om kommunenes handlingsrom, vil kunne gjøre seg gjeldende. *Asker kommune* og *Bærum kommune* mener at det kan gi «betydelige utfordringer» for kommunen dersom CRPD-komiteens syn på artikkel 9 og bestemmelsene om universell utforming og individuell tilrettelegging får gjennomslag. Kommunene viser til utvalgets mindretall, som mener at konvensjonen må antas å gi et langt mer begrenset handlingsrom for myndighetene enn det som følger av dagens lovgivning. *Oslo kommune* gir uttrykk for at inkorporering medfører uklarhet om hvilke plikter kommunen har til å oppfylle blant annet retten til universell utforming.

Bufdir opplyser i høringen at deres kunnskapsgrunnlag viser at det foreligger mangler knyttet til oppfyllelsen av kravet til universell utforming på flere områder. Bufdir trekker blant annet frem at «mange av stedene hvor sosiale aktiviteter foregår, er for dårlig fysisk tilrettelagt», og at «mye arbeid for å skape tilgjengelige grunnskoler fremdeles foregår ad hoc». Bufdir mener at «[e]t systematisk arbeid i fylkeskommuner og kommuner for å kartlegge status og inkludere hensynet til universell utforming i oppgradering og vedlikehold synes å være nødvendig, men krever bevissthet om hvorfor man må prioritere slikt arbeid. Inkorporering av CRPD vil være et tydelig signal om at det må arbeides med dette.»

7.3.4 Departementets vurderinger

7.3.4.1 Overordnet om tolkningen av artikkel 9 og gjennomføring i norsk rett

Departementet slutter seg til utvalgsflertallets tolkning av artikkel 9 og deler vurderingen om at det ikke er nødvendig med lovendringer for å oppfylle kravene om tilgjengelighet etter denne bestemmelsen. Norsk rett ble ansett å tilfredsstille kravene som følger av CRPD artikkel 9 da konvensjonen ble ratifisert, se Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.3.2. Departementet fastholder denne vurderingen.

Artikkel 9 nr. 1 pålegger statene å treffe tiltak («take appropriate measures»), for å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne har tilgang («access») på linje med andre («on an equal basis with others») til tilbud og tjenester som er åpne for eller tilbys allmennheten («to the physical environment to transportation, to information and communications, including information and communications technologies and systems, and to other facilities and services open or provided to the public»). I bokstav a og b er det gitt eksempler på tilbud og tjenester som omfattes, herunder bygninger, skoler, boliger og arbeidsplasser. Sammenhengen med første punktum og den nærmere spesifiseringen av plikten i artikkel 9 nr. 2 viser at det også etter artikkel 9 nr. 1 bokstav a og b er en forutsetning at disse er åpne for eller tilbys allmennheten («[t]hese measures»). Bestemmelsen må ses i lys av det generelle likebehandlingsprinsippet. Personer med nedsatt funksjonsevne har i utgangspunktet lik rett som andre på tilgang til områder der allmennheten ferdes. Artikkel 9 oppstiller med andre ord ikke et generelt krav om tilgang til områder som ikke er åpne for eller tilbys allmennheten, som private hjem eller arbeidsplasser som ikke er åpne for allmennheten.

Artikkel 9 nr. 1 er åpen med hensyn til hvordan forpliktelsen om lik tilgang skal oppfylles, og staten har et handlingsrom i valg av hensiktsmessige tiltak og utformingen av disse («appropriate measures»). Artikkel 9 pålegger ikke staten en forpliktelse til å sikre universell utforming. Departementet er imidlertid enig med utvalget når det med henvisning til ordlyden og konvensjonens formål, uttaler at universell utforming skal anses som det mest hensiktsmessige tiltaket. I norsk rett er artikkel 9 i hovedsak gjennomført gjennom bestemmelser om universell utforming. Likestillings- og diskrimineringsloven §§ 17 og 18 gir plikt til universell utforming av henholdsvis fysiske forhold og IKT, mens sektorspesifikke regler presiserer rekkevidden av den generelle plikten til universell utforming etter likestillings- og diskrimineringsloven. Særlig relevant regelverk som illustrerer hvordan artikkel 9 er gjennomført i bestemmelser om universell utforming i norsk rett, presenteres i punkt 7.3.4.2 til 7.3.4.8. Det er imidlertid også andre regler enn regler om universell utforming som bidrar til gjennomføringen av forpliktelsene etter artikkel 9. Dette gjelder særlig bestemmelsene om individuell tilrettelegging, men også det alminnelige diskrimineringsforbudet i likestillings- og diskrimineringsloven § 6, se blant annet punkt 7.2 om artikkel 5 for nærmere omtale av bestemmelser om individuell tilrettelegging.

7.3.4.2 Nærmere om krav til universell utforming i likestillings- og diskrimineringsloven

Det generelle diskrimineringsforbudet i likestillings- og diskrimineringsloven er presisert med særskilte tilretteleggingsplikter i samme lov, herunder plikt til universell utforming i §§ 17 og 18. Brudd på plikten til universell utforming skal etter likestillings- og diskrimineringsloven § 12 regnes som diskriminering. Likestillings- og diskrimineringsloven § 17 bygger på et sektoransvarsprinsipp. Ifølge Prop. 81 L (2016–2017) punkt 22.2.2.8 skal krav til universell utforming utvikles gjennom sektorspesifikke forskrifter og standarder som skal presisere rekkevidden av bestemmelsen, se nærmere om dette under omtalen av § 17 fjerde ledd under.

Etter likestillings- og diskrimineringsloven § 17 første ledd har virksomheter rettet mot allmennheten en plikt til universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjoner. Dersom et tilbud over tid tar imot en variasjon av personer som skal benytte tilbudet, må virksomheten anses å være rettet mot allmennheten. Dette gjelder selv om tilbudet retter seg mot en helt spesifikk gruppe, se Prop. 81 L (2016–2017) punkt 22.2.2.2.

Arbeidsplasser der publikum ikke har tilgang, anses ikke som rettet mot allmennheten og faller dermed utenfor plikten til universell utforming, se Prop. 81 L (2016–2017) punkt 22.2.2.3. Etter departementets syn er avgrensningen forenlig med konvensjonen. Som omtalt i punkt 7.3.4.1 er ikke myndighetene forpliktet til å sikre tilgjengelighet til arbeidsplasser gjennom universell utforming, med mindre arbeidsplassen er åpen for allmennheten. Departementet viser også til at både likestillings- og diskrimineringsloven og arbeidsmiljøloven har bestemmelser om individuell tilrettelegging som kan bidra til å sikre tilgjengelighet for arbeidstakere med funksjonsnedsettelser. Arbeidsmiljøloven har også en bestemmelse som fastsetter krav til det fysiske miljøet, se om arbeidsmiljøloven § 4-1 i punkt 7.3.4.6 og 7.11. Videre stiller Byggteknisk forskrift krav om universell utforming av blant annet nye bygninger, se punkt 7.3.4.4.

Borettslag, boligsameier og lignende omfattes ikke av plikten til universell utforming, da heller ikke denne typen bygninger kan sies å være publikumsrettet og dermed rettet mot allmennheten, se særmerknaden til § 17 i Prop. 81 L (2016–2017) punkt 30. Etter departementets syn er denne avgrensningen ikke problematisk opp mot konvensjonen, da departementet legger til grunn at private hjem ikke er omfattet av forpliktelsene etter artikkel 9, se punkt 7.3.4.1.

I § 17 andre ledd defineres universell utforming som «utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene, slik at virksomhetens alminnelige funksjoner kan benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnedsettelse». Vilkåret om at utformingen skal gjelde «hovedløsningen» i de fysiske forholdene innebærer at universell utforming ikke skal gjennomføres ved hjelp av særløsninger. For eksempel skal hovedinngangen i en bygning sikre tilgang for flest mulig, jf. Prop. 81 L (2016–2017) punkt 22.2.2.4.

Etter departementets syn er det ikke problematisk at plikten til universell utforming etter likestillings- og diskrimineringsloven § 17 er begrenset til å gjelde «hovedløsningen». Departementet viser til at staten etter artikkel 9 nr. 1 har et handlingsrom i valg av tiltak og utformingen av disse, se ovenfor. Når staten ikke er pålagt å sørge for universell utforming, må staten også kunne avgrense plikten til universell utforming på en annen måte enn definisjonen i artikkel 2.

Videre er likestillings- og diskrimineringsloven § 17 begrenset til å gjelde «fysiske forhold». Med fysiske forhold menes ifølge forarbeidene de menneskeskapte fysiske forholdene, slik som bygninger, anlegg, innretninger og visse uteområder der disse er bearbeidet og omformet av mennesker i særlig grad, for eksempel fortau, torg og parkanlegg, se særmerknaden til § 17 i Prop. 81 L (2016–2017) punkt 30. Produkter kan ifølge forarbeidene omfattes av plikten etter § 17 dersom de er en del av virksomhetens fysiske innretning. Varer som virksomheten selger, faller imidlertid utenfor. Tjenester som sådan anses som hovedregel heller ikke som fysiske forhold, se Ot.prp. nr. 44 (2007–2008) punkt 10.2.4.3 om den tilsvarende bestemmelsen i den tidligere diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Informasjon regnes i utgangspunktet heller ikke som fysiske forhold. På den annen side vil informasjon være omfattet dersom den deles via et fysisk forhold, for eksempel informasjon om stoppesteder under transport, manøvreringsknapper i heiser og skilting av nødutganger, se særmerknaden til § 17 i Prop. 81 L (2016–2017) punkt 30 og Ot.prp. nr. 44 (2007–2008) punkt 10.2.4.3.

Gjennom avgrensningen mot blant annet tjenester og informasjon har likestillings- og diskrimineringsloven § 17 et snevrere anvendelsesområde enn det som følger av ordlyden i CRPD artikkel 9, som i tillegg til «physical environment» og «transportation» også gjelder for «information», «communication» og «services open or provided to the public». Etter departementets syn er imid-

lertid avgrensningen i likestillings- og diskrimineringsloven innenfor statens handlingsrom. Som nevnt etablerer ikke konvensjonen en forpliktelse til å sikre tilgjengelighet gjennom universell utforming. Departementet viser også til at andre bestemmelser i likestillings- og diskrimineringsloven og i sektorlover kan bidra til å sikre tilgjengelighet, som for eksempel bestemmelser om individuell tilrettelegging og likestillings- og diskrimineringslovens generelle diskrimineringsforbud. Noen plikt til å sikre universelle løsninger kan imidlertid ikke utledes av bestemmelser om individuell tilrettelegging og det alminnelige diskrimineringsforbudet i likestillings- og diskrimineringsloven § 6.

Plikten til universell utforming av fysiske forhold avgrenses etter § 17 tredje ledd mot tiltak som innebærer en uforholdsmessig byrde for virksomhetene. I vurderingen av om tiltaket må anses som en uforholdsmessig byrde, skal det særlig legges vekt på momentene som er opplistet i tredje ledd bokstav a til f, men også andre momenter kan være aktuelle å vurdere. Momentene som er listet opp i tredje ledd, er effekten av å fjerne barrierer for personer med funksjonsnedsettelse, om virksomhetens alminnelige funksjoner er av offentlig art, kostnadene ved tilretteleggingen, virksomhetens ressurser, sikkerhetshensyn og vernehensyn. Kravene skal tilpasses den virksomheten det gjelder. Det vil kreves mer av en stor virksomhet med solid økonomi enn av en liten privat virksomhet. Det skal både legges vekt på hvor mange som vil ha nytte av tiltaket og hvor stor betydning tilgjengeligheten vil ha for å sikre likestilling og deltakelse for den enkelte. Ved den konkrete forholdsmessighetsvurderingen vil den positive effekten og viktigheten av tilretteleggingen måtte veies mot kostnader og andre former for belastning tilretteleggingen medfører, jf. særmerknaden til § 17 tredje ledd i Prop. 81 L (2016–2017) punkt 30.

Departementet er enig med utvalgets flertall og *Norges institusjon for menneskerettigheter* i at de norske reglene som begrenser virksomhetenes plikt til universell utforming ut fra konkrete forholdsmessighetsvurderinger, ikke er i strid med statens forpliktelser etter CRPD artikkel 9. At artikkel 9 åpner for forholdsmessighetsvurderinger, må anses å følge av at bestemmelsen er gjenstand for gradvis gjennomføring og at den overlater et skjønn til statene («appropriate measures») i gjennomføringen av målet om tilgjengelighet.

Departementet er videre enig med utvalgsflertallet i at statene har anledning til å trekke et skille mellom nye og eksisterende bygninger når rekkevidden av plikten til tilgjengelighet etter artikkel 9 skal fastlegges, som en konsekvens av at artikkel 9 kan gjennomføres gradvis og åpner for et skjønn som også tillater forholdsmessighetsvurderinger. Utvalget viser til CRPD-komiteen, som i generell kommentar nr. 2 (2014) om tilgjengelighet avsnitt 24 synes å legge til grunn at alle nye bygninger skal være universelt utformet, mens eksisterende bygninger skal være tilgjengelige, så fremt de er åpne for allmenheten.

Plikten til universell utforming av fysiske forhold etter likestillings- og diskrimineringsloven § 17 omfatter både nye og eksisterende bygninger mv. rettet mot allmennheten, så fremt utformingen ikke medfører en uforholdsmessig byrde, jf. Prop. 81 L (2016–2017) punkt 22.10.8. Om det er tale om en ny bygning eller ikke, vil imidlertid ha betydning i forholdsmessighetsvurderingen etter § 17 tredje ledd.

Plan- og bygningsloven stiller krav til universell utforming av nye bygninger. I en rekke tilfeller stilles det også krav til universell utforming ved søknadspliktige tiltak i eksisterende bygninger, se nærmere omtale av dette nedenfor. Plan- og bygningsloven § 31-13 gir hjemmel til å gi forskrift om at bestemte typer eksisterende bygninger, anlegg og uteområder skal oppfylle kravene til universell utforming innen en gitt frist. Forskriftshjemmelen er foreløpig ikke tatt i bruk. I påvente av at hjemmelen tas i bruk, må eksisterende bygninger vurderes etter hovedregelen i likestillings- og diskrimineringsloven § 17.

I § 17 fjerde ledd fremgår det at «[p]likten etter første ledd anses som oppfylt dersom virksomheten oppfyller krav til universell utforming i lov eller forskrift». Det finnes flere lover og forskrifter i ulike sektorer som stiller krav til universell utforming, blant annet plan- og bygningsloven og forskrifter om utforming av buss, jernbane og lufthavner, se punkt 7.3.4.4 og 7.3.4.5 nedenfor. Bestemmelsen i fjerde ledd avgrenser ikke virkeområdet for § 17, se Prop. 81 L (2016–2017) punkt 22.10.5. I tilfeller hvor pliktsubjektet er underlagt sektorspesifikke krav, skal disse legges til grunn ved vurderingen av om plikten etter § 17 er oppfylt. En sak for Diskrimineringsnemnda eller domstolene om brudd på § 17 vil ikke føre frem dersom kravene i den aktuelle sektorlovgivningen er oppfylt. Samtidig vil det innebære brudd på plikten etter § 17 dersom sektorreglene ikke er fulgt, se særmerknaden til § 17 fjerde ledd i Prop. 81 L (2016–2017) punkt 30. Bestemmelsen bygger på en forutsetning om at det i arbeidet med sektorvise lover eller forskrifter blir vurdert hvilke krav til universell utforming som med rimelighet kan stilles til virksomhetene, se samme sted.

En sak om brudd på likestillings- og diskrimineringslovens regler om universell utforming kan bringes inn for Diskrimineringsnemnda eller for de ordinære domstolene. Dersom Diskrimineringsnemnda kommer til at en virksomhet har brutt en av de aktuelle pliktene, kan virksomheten pålegges stansing, retting og andre tiltak som er nødvendige for å sikre at forholdet opphører og hindre gjentakelse. Nemnda kan sette en frist for oppfyllelse av pålegget, jf. diskrimineringsombudsloven § 11. Nemnda kan fatte vedtak om tvangsmulkt for å sikre gjennomføring av pålegg etter § 11 dersom fristen for å etterkomme pålegget oversittes, jf. diskrimineringsombudsloven § 13.

Offentlige virksomheter, samt private virksomheter som er rettet mot allmennheten, har en plikt til å arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming innen virksomheten, se likestillings- og diskrimineringsloven § 19. Aktivitetsplikten gjelder uavhengig av om universell utforming av hovedløsningen innebærer en uforholdsmessig byrde. Aktivitetsplikten pålegger virksomhetene å jobbe planmessig for universell utforming, slik at tiltak som på et gitt tidspunkt fremstår som uforholdsmessige, kan løses i et lengre perspektiv, jf. Prop. 81 L (2016–2017) punkt 22.2.2.1.

7.3.4.3 Nærmere om krav til universell utforming av IKT

Statenes forpliktelser når det gjelder universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) følger av CRPD artikkel 9 nr. 1. Bestemmelsen pålegger en plikt til å iverksette «appropriate measures to ensure to persons with disabilities access, on an equal basis with others […] to information and communications, including information and communications technologies and systems», med enkelte utdypinger i artikkel 9 nr. 1 bokstav b og nr. 2 bokstav g og h.

I norsk rett er universell utforming av IKT regulert i likestillings- og diskrimineringsloven § 18 og forskrift 21. juni 2013 nr. 732 om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger, som omfatter både offentlig og privat sektor. Universell utforming av IKT er en forutsetning for likeverdig digital samfunnsdeltakelse for alle, og regelverket om universell utforming av IKT skal sikre at personer med funksjonsnedsettelser ikke diskrimineres når det gjelder tilgang til og bruk av IKT-løsninger i hverdagen. Likestillings- og diskrimineringsloven § 18 og forskrift om universell utforming av IKT er etter departementets syn i overensstemmelse med kravene artikkel 9 stiller til statenes innsats for å sikre personer med nedsatt funksjonsevne tilgang til informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Likestillings- og diskrimineringsloven § 18 og forskrift om universell utforming av IKT gjennomfører også EUs direktiv 2016/2102 om tilgjengeligheten av offentlige organers nettsteder og mobilapplikasjoner (WAD-direktivet). WAD-direktivet er en europeisk oppfølging av CRPD, se om forholdet til konvensjonen i Prop. 141 LS (2020–2021) punkt 2.1 og 6.4.2. Den overordnede plikten for offentlige og private virksomheter til å sikre universell utforming etter likestillings- og diskrimineringsloven § 18 første ledd gjelder for IKT-løsninger som underbygger virksomhetens alminnelige funksjoner og som er hovedløsninger rettet mot eller stilt til rådighet for allmennheten. I forskrift om universell utforming av IKT er plikten avgrenset til å gjelde for IKT-løsninger som er nettløsninger, herunder digitale læremidler, og automater, se forskriftens § 2 andre ledd. Nettløsninger omfatter nettsteder og apper som trenger internett for å fungere etter at de er lastet ned. Det skal mye til før et nettsted, en app eller en automat ikke regnes som hovedløsning for en virksomhet. Offentlig sektor skal gjennom en tilgjengelighetserklæring dokumentere etterlevelse av kravene til universell utforming av nettløsninger, se forskriftens § 4 e.

Forskriften stiller som hovedregel ikke krav til universell utforming av IKT-løsninger i arbeidslivet, se § 2 fjerde ledd. Unntaket er intra- og ekstranett i offentlig sektor, som er publisert eller vesentlig revidert etter 1. februar 2023, se forskriftens § 4 b fjerde ledd. I Prop. 141 LS (2020–2021) punkt 6.4.2 fremhever departementet under omtalen av CRPD at WAD-direktivet innebærer en utvidelse av kravene om universell utforming av IKT til å omfatte deler av arbeidslivet. Den overordnede plikten etter CRPD artikkel 9 nr. 1 er avgrenset til «facilities and services open or provided to the public», se punkt 7.3.4.1 ovenfor, og departementet vurderer derfor at det ikke er i strid med konvensjonen at forskriften ikke stiller krav til universell utforming av IKT-løsninger i arbeidslivet generelt.

Plikten til universell utforming av IKT gjelder ikke dersom den vil medføre en «uforholdsmessig stor byrde» for virksomheten, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 18 tredje ledd, som også inneholder en ikke-uttømmende liste over relevante momenter i forholdsmessighetsvurderingen. Det er presisert i særmerknaden til bestemmelsen i Prop. 141 LS (2020–2021) punkt 18.2 at adgangen til å gjøre unntak er snever. Digitaliseringsdirektoratet kan også, etter søknad, gi dis-

pensasjon fra kravene til universell utforming av IKT dersom etterlevelse vil medføre en uforholdsmessig stor byrde, se forskriften § 10.

7.3.4.4 Nærmere om krav til universell utforming i plan- og bygningsloven

Departementet fremhever at plan- og bygningsloven bidrar til å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne får tilgang til det fysiske miljøet på lik linje med andre. Plan- og bygningsloven § 1-1 angir overordnede hensyn som skal ivaretas gjennom planlegging og byggesaksbehandling, herunder at «prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak» og at «[f]or boliger skal prinsippet om universell utforming ivaretas gjennom krav til tilgjengelighet», se femte ledd.

Plan- og bygningsloven § 29-3 gir hjemmel til å gi forskrifter om at tiltak som omfattes av byggesaksbestemmelsene, skal være universelt utformet. Byggteknisk forskrift stiller krav om universell utforming av nye publikumsbygg, arbeidsplasser, anlegg og uteområder. For boliger oppstiller forskriften krav til tilgjengelighet. Krav om universell utforming av eksisterende bygninger og krav om tilgjengelighet av eksisterende boliger gjelder ved hovedombygging, bruksendring og større arbeider utover vanlig vedlikehold. Ved at større arbeider på bygninger utløser krav om universell utforming, eller at bygninger blir solgt eller revet og erstattet med nye universelt utformede bygninger, vil det samlede oppgraderingsbehovet i eksisterende bygningsmasse reduseres med tiden.

Plan- og bygningsloven § 31-13 gir videre hjemmel til å gi forskrift om at bestemte typer eksisterende bygninger, anlegg og uteområder skal oppfylle kravene til universell utforming innen en gitt frist. Forskriftshjemmelen er ikke benyttet. Departementet er av den oppfatning at plan- og bygningslovgivningen er i samsvar med CRPD artikkel 9.

7.3.4.5 Nærmere om krav til universell utforming i transportsektoren

Innenfor transportsektoren er det en rekke lov- og forskriftsbestemmelser som stiller krav om universell utforming og tilgjengelighet. Det er blant annet krav om universell utforming ved bygging av ny transportinfrastruktur eller vesentlig oppgradering av slik infrastruktur og ved kjøp av nytt transportmateriell innenfor veitransport, jernbane og luftfart. I tillegg er det regler som stiller krav til informasjon og assistanse. I det videre omtales enkelte av de mest sentrale forskriftene.

Innenfor jernbane stilles det blant annet krav om at det skal sikres universell utforming ved bygging av nye plattformer og ved vesentlige endringer av eksisterende plattformer, se jernbaneinfrastrukturforskriften § 3-4 og kravforskriften § 11-3. Kravforskriften § 12-1 a stiller et tilsvarende krav for nytt eller vesentlig oppgradert kjøretøy beregnet for persontransport. Videre stiller jernbanepassasjerrettighetsforskriften, som gjennomfører forordning (EU) 2021/782 i norsk rett, blant annet krav om ikke-diskriminering av og assistanse til personer med funksjonsnedsettelse og personer med nedsatt bevegelsesevne.

For persontransport på vei finnes lignende regler i forskrift 3. desember 2009 nr. 1438 om universell utforming av motorvogn i løyvepliktig transport mv., som gjelder for løyvepliktig persontransport i rute og i løyvepliktig transport hvor motorvognen brukes til transport for personer med nedsatt funksjonsevne. Kravene til universell utforming etter forskriften gjelder for nye busser i klasse II og III med over 22 passasjerplasser i tillegg til føreren, og som går i trafikk på basis av ruteløyve som definert i yrkestransportlova § 2. Kravene gjelder også for biler som utfører transport med særskilt løyve for transport for funksjonshemmede og for drosje der det er stilt krav om tilpassing for transport av funksjonshemmede. Videre stiller forskrift 25. februar 2016 nr. 193 om busspassasjerrettigheter krav til den som driver persontransport med motorvogn i rute eller med turvogn eller andre som i forbindelse med slik transport har plikter overfor passasjerene. Forskriften gjennomfører forordning (EU) nr. 181/2011 i norsk rett, som inneholder krav som skal bedre busspassasjerers rettigheter, med spesiell vekt på rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet.

For luftfart gjennomfører forskrift 16. juli 2013 nr. 919 om universell utforming av lufthavner, og om funksjonshemmedes og bevegelseshemmedes rettigheter ved lufttransport forordning (EF) nr. 1107/2006, i tillegg til å stille nasjonale tilleggskrav. Forskriften gir funksjonshemmede og bevegelseshemmede rettigheter i alle deler av transportkjeden, fra man ankommer en flyplass, gjennom terminalen, ved ombordstigning og om bord i flyet. Pliktene er rettet mot luftfartsselskapene og lufthavnoperatørene. Forskriften stiller ikke krav om universell utforming av eksisterende terminalbygninger, men § 5 krever at det skal skje en kartlegging av om eksisterende bygg og anlegg er i tråd med kravene om universell utforming i tek-

nisk forskrift til plan- og bygningsloven, og at det skal legges en plan for oppfølging.

Det er etter departementets vurdering samsvar mellom det norske regelverket om tilgjengelighet og universell utforming innenfor transportsektoren og de forpliktelsene som følger av CRPD artikkel 9. Det er dermed ikke behov for regelverksendringer innenfor transportsektoren.

7.3.4.6 Nærmere om krav til tilgjengelighet mv. i arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven § 4-1 femte ledd fastsetter et generelt krav om at virksomhetene så langt det er mulig og rimelig skal være utformet og innrettet slik at arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne kan arbeide der. Kravet omfatter den fysiske utformingen av arbeidsplassene, og det vises i bestemmelsen til at det blant annet gjelder «atkomstveier, sanitæranlegg, arbeidsutstyr mv.». Kravet gjelder uavhengig av om det arbeider personer med nedsatt funksjonsevne der. Forbeholdet om at plikten gjelder «så langt det er mulig» skal tolkes strengt, jf. særmerknaden til § 4-1 i Ot.prp.nr 49 (2004–2005) punkt 25.

Departementet viser til at plikten etter konvensjonens artikkel 9 innebærer at myndighetene er forpliktet til å sikre at eksisterende bygninger skal være tilgjengelige dersom de er åpne for allmennheten. Kravene i arbeidsmiljøloven gjelder også for virksomheter som ikke er åpne for allmennheten, og går dermed lenger enn konvensjonen pålegger. Det er dermed ikke nødvendig med lovendringer for å gjennomføre forpliktelsene etter konvensjonens artikkel 9.

7.3.4.7 Nærmere om krav til universell utforming i ny valglov

Departementet er enig med utvalget i at det ikke er behov for endringer i valgregelverket for å gjennomføre forpliktelsene etter artikkel 9. Da Norge ratifiserte konvensjonen, ble det lagt til grunn at norsk rett oppfylte kravene som stilles i artikkel 9, se Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.3.2. Når det gjelder valgregelverket, ble det vist til at dagjeldende valglov inneholdt plikt til tilrettelegging for gjennomføring av valg og stemming, og at loven ga nærmere bestemmelser om adgangen til å få hjelp ved stemmingen og til å få stemme utenfor valglokalet.

Siden ratifiseringen av konvensjonen har Stortinget vedtatt en ny valglov, som skjerper og tydeliggjør kravene til tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. Loven inneholder en ny bestemmelse i § 6-7 som slår fast at valgstyret skal sørge for universell utforming av valglokaler, jf. bestemmelsen om universell utforming i likestillings- og diskrimineringsloven. Likestillings- og diskrimineringsloven § 17 fjerde ledd fastsetter at plikten til universell utforming er oppfylt der «virksomheten oppfyller krav til universell utforming i lov eller forskrift». Slike regler er nå gitt i valgforskriften, som blant annet inneholder krav til fremkommelighet og til den fysiske utformingen av valglokalene slik at likestilt deltakelse er mulig, herunder krav til utforming av inngangsparti, skilting mv. Det er også krav om at utformingen av selve valglokalet skal gjøre likestilt deltakelse mulig, og at velgere i rullestol skal kunne betjene nødvendige funksjoner på en tilfredsstillende måte. Disse bestemmelsene kan blant annet oppfylles ved bruk av universelt utformet valgavlukke og valgurne. Forskriften inneholder også krav om punktskrift på stemmeseddelhyller og stemmesedler med partinavn.

Departementet viser til at utvalget i utredningen del II punkt 9.6.3 gir uttrykk for at retten til tilgjengelighet må «være absolutt der tilgjengeligheten er nødvendig for å utøve andre grunnleggende rettigheter», og bruker som eksempel at det ikke er rom for begrensninger ved utøvelse av stemmeretten. Utvalget skriver videre at staten må iverksette tiltak for å sikre tilgjengelighet for så mange som mulig. Hvis valglokalet ikke er tilgjengelig på grunn av funksjonsnedsettelsen, må den enkelte sikres tilgang gjennom tilrettelegging som en siste løsning. Departementet viser til at det for å bidra til nødvendig tilgjengelighet slik at alle skal kunne utøve stemmeretten, er videreført en bestemmelse i valgloven som fastslår at velgerne skal kunne ta seg inn i valglokalet uten hjelp. Unntaksadgangen er sammenlignet med tidligere lov snevret inn slik at det kun kan gjøres unntak hvis det foreligger «særlige grunner». I slike tilfeller kan kommunen benytte et valglokale som enkelte velgere må ha hjelp til å komme seg inn i. Terskelen for å gjøre unntak er høy. Eksempler på «særlige grunner» nevnt i forarbeidene er «at det ikke er mulig eller uforholdsmessig dyrt å sikre at velgerne skal kunne komme seg inn i lokalet uten hjelp», se særmerknaden til § 6-7 i Prop. 45 L (2022–2023) punkt 33. Det fremgår videre av forarbeidene at unntaksvilkåret ikke vil være oppfylt dersom det finnes andre aktuelle lokaler som oppfyller kravet til at alle velgere skal kunne komme seg inn uten hjelp. Dette innebærer en innstramming sammenlignet med valgloven 2002. Departementet presiserer at unntaksbestemmelsen i § 6-7 gjelder fremkommelighet

uten hjelp, og at den ikke gir adgang til å legge stemmingen til lokaler velgerne overhodet ikke kan ta seg inn i.

Utvalget viser til at kravet om tilgjengelighet etter artikkel 9 kan sikres gjennom rimelig tilrettelegging som en subsidiær løsning. Departementet legger til grunn at det ikke vil være mulig å ivareta alle brukerforutsetninger gjennom universell utforming av valglokalene. For tilfeller der universell utforming ikke er mulig eller tilstrekkelig, har valgloven bestemmelser som gir velgeren rett til assistanse, til å stemme utenfor valglokale og til å stemme hjemme, for å sikre at alle velgere skal kunne utøve stemmeretten sin. I lys av definisjonen av funksjonsnedsettelse i konvensjonen ble bestemmelsen om assistanse endret i ny valglov, slik at alle velgere med nedsatt funksjonsevne som ikke kan stemme alene, har rett til assistanse. Departementet viser også til at valgloven har regler som innebærer at kommunene må legge til rette for at velgere kan stemme på helse- og omsorgsinstitusjoner. På denne bakgrunnen mener departementet at loven sikrer nødvendig tilgjengelighet for at alle skal kunne utøve stemmeretten, og dermed er i tråd med forpliktelsene etter artikkel 9.

7.3.4.8 Krav til universell utforming i offentlige kontrakter

Anskaffelsesloven § 5 tredje ledd pålegger offentlige oppdragsgivere å stille krav til universell utforming i offentlige kontrakter i samsvar med regler som fastsettes i forskrift. Kravet til universell utforming er blant annet spesifisert i anskaffelsesforskriften § 15-2. Hovedregelen er at oppdragsgiveren i kravspesifikasjonene skal ta hensyn til universell utforming når oppdragsgiveren kjøper ytelser som skal brukes av personer. I tillegg er det fastsatt regler om universell utforming i forsyningsforskriften, konsesjonskontraktforskriften og forskrift 4. oktober 2013 nr. 1185 om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser.

Reguleringen bidrar til at offentlige oppdragsgivere hensyntar og stiller krav til universell utforming i sine anskaffelser, og inngår dermed i det samlede virkemiddelapparatet av «appropriate measures» som statene etter artikkel 9 skal ha for å sikre tilgjengelighet. Utvalget har ikke foreslått endringer i bestemmelsene. Departementet støtter dette.

7.4 Artikkel 12 Lik rettslig anerkjennelse

7.4.1 Innledning

7.4.1.1 Overordnet om artikkel 12 og den videre fremstillingen

CRPD artikkel 12 lyder:

> «1. States Parties reaffirm that persons with disabilities have the right to recognition everywhere as persons before the law.
> 2. States Parties shall recognize that persons with disabilities enjoy legal capacity on an equal basis with others in all aspects of life.
> 3. States Parties shall take appropriate measures to provide access by persons with disabilities to the support they may require in exercising their legal capacity.
> 4. States Parties shall ensure that all measures that relate to the exercise of legal capacity provide for appropriate and effective safeguards to prevent abuse in accordance with international human rights law. Such safeguards shall ensure that measures relating to the exercise of legal capacity respect the rights, will and preferences of the person, are free of conflict of interest and undue influence, are proportional and tailored to the person's circumstances, apply for the shortest time possible and are subject to regular review by a competent, independent and impartial authority or judicial body. The safeguards shall be proportional to the degree to which such measures affect the person's rights and interests.
> 5. Subject to the provisions of this article, States Parties shall take all appropriate and effective measures to ensure the equal right of persons with disabilities to own or inherit property, to control their own financial affairs and to have equal access to bank loans, mortgages and other forms of financial credit, and shall ensure that persons with disabilities are not arbitrarily deprived of their property.»

Artikkelen gjelder det utvalget har beskrevet som retten til lik rettslig anerkjennelse. Dette omfatter både rettsevne etter artikkel 12 nr. 1 – det å bli ansett som en person med rettigheter på lik linje med andre, uavhengig av om en har en funksjonsnedsettelse – og rettslig handleevne etter artikkel 12 nr. 2, som kan beskrives som muligheten til selv å utøve sine plikter og håndheve sine rettig-

heter. Partene skal etter artikkel 12 nr. 3 treffe hensiktsmessige tiltak for å gi mennesker med nedsatt funksjonsevne tilgang til den støtte de kan trenge for å kunne bruke sin rettslige handleevne.

Statene skal i tråd med artikkel 12 nr. 4 ha mekanismer som sikrer at tiltak som gjelder utøvelsen av rettslig handleevne, respekterer vedkommende persons rettigheter, vilje og preferanser, at det ikke foreligger noen interessekonflikt og utilbørlig påvirkning, at tiltakene er forholdsmessige og tilpasset vedkommendes omstendigheter, og at de gjelder for kortest mulig tid. Tiltakene skal gjennomgås jevnlig av en kompetent, uavhengig og upartisk myndighet eller rettsinstans. Etter artikkel 12 nr. 5 skal partene også sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne har lik rett til å eie eller arve eiendom, til å kontrollere sine egne økonomiske forhold, og til lik tilgang til banklån, pantelån og andre former for kreditt, og de skal sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne ikke vilkårlig blir fratatt sin eiendom.

Som nevnt i punkt 6.3.4.3 legger departementet til grunn at artikkel 12 nr. 1 og nr. 2 er utformet på en måte som taler for at de gir uttrykk for individuelt håndhevbare rettigheter, men at det ikke er tilfellet for nr. 3, nr. 4 og nr. 5.

Da konvensjonen ble ratifisert i 2013, avga Norge en tolkningserklæring til artikkel 12, se punkt 3.3 og 6.2. CRPD-komiteen anbefalte å trekke tolkningserklæringen i sine avsluttende merknader i 2019 til Norges statsrapport.

I dette punktet om artikkel 12 behandles for det første spørsmålet om konvensjonen er til hinder for fratakelse av rettslig handleevne etter vergemålsloven, og om de norske reglene om alminnelig vergemål er i overensstemmelse med kravene til beslutningsstøtteordninger som artikkel 12 oppstiller. For det andre behandles spørsmålet om artikkel 12 er til hinder for regler i helse- og omsorgslovgivningen om undersøkelse, innleggelse og behandling av personer som mangler samtykkekompetanse. Disse reglene har også en side til artikkel 14 og 25, men behandles under artikkel 12 fordi spørsmålet om hvorvidt personen kan samtykke til eller nekte å ta imot tilbudte helse- og omsorgstjenester, reiser spørsmål om rettslig handleevne i helsespørsmål. For det tredje behandles spørsmål om konvensjonen tillater regelverk som åpner for at personer kan gis helsehjelp uavhengig av samtykkekompetanse når det er fare for pasientens eget liv eller for andres liv og helse under artikkel 12, fordi slike regler innebærer at en persons rettslige handleevne i spørsmål om å motta helsehjelp begrenses. For det fjerde behandles ivaretakelsen av kravene i artikkel 12 til tiltak for å tilby beslutningsstøtte i helse- og omsorgslovgivningen. Til slutt behandles straffelovens regler om utilregnelighet, som også har en side til artikkel 14.

Nedenfor i punkt 7.4.1.2 og 7.4.1.3 gis en oversikt over støtteordningene etter vergemålsloven og arbeidet med en helhetlig gjennomgang av vergemålsloven. Bakgrunnen for denne redegjørelsen er at vergemålslovgivningen har en spesielt sentral plass i Norges gjennomføring av artikkel 12. I punkt 7.4.1.4 gis en oversikt over Tvangslovutvalgets utredning NOU 2019: 14 *Tvangsbegrensningsloven*, som bakgrunnsinformasjon til omtalen og vurderingen av regler som innebærer fratakelse av rettslig handleevne i helsespørsmål.

7.4.1.2 Overordnet om støtteordningene etter vergemålsloven

Vergemålsloven av 2010 er utformet blant annet for å gjennomføre forpliktelsene som følger av CRPD. Forpliktelsen etter artikkel 12 nr. 2 til å anerkjenne at personer med nedsatt funksjonsevne har rettslig handleevne på lik linje med andre, sammenholdt med at staten etter artikkel 12 nr. 3 skal sørge for tilgang til nødvendig støtte til utøvelsen av rettslig handleevne, tilsier at staten skal legge til rette for beslutningsstøtteordninger. Artikkel 12 nr. 4 krever, som redegjort for over i punkt 7.4.1.1, at tiltak som gjelder utøvelsen av rettslig handleevne, er gjenstand for tilstrekkelige sikkerhetsmekanismer.

Sentrale for Norges oppfyllelse av disse forpliktelsene er reglene om opprettelse av alminnelig vergemål, særlig for personer som kan ha utfordringer med å gi eller uttrykke et informert samtykke, reglene som muliggjør begrensninger i rettslig handleevne, reglene om vergemålsmyndighetenes saksbehandling og reglene som gjelder for vergens disposisjoner underveis i et løpende vergemål.

Reglene om fremtidsfullmakter, som er et privatrettslig alternativ til vergemål, og reglene om legalfullmakter er i liten grad gjenstand for kritikk i lys av CRPD. Her nevnes for sammenhengens skyld at disse støttetiltakene er alternativer til alminnelig vergemål, og at særlig reglene om fremtidsfullmakter gir vid adgang til selv å planlegge hvordan man ønsker å motta beslutningsstøtte og støtte i utøvelsen av rettslig handleevne, der en utvikling i helsetilstanden gjør det vanskelig å utøve rettigheter og plikter selv. Denne adgangen ligger åpen for personer med nedsatt funksjonsevne på lik linje med andre, så langt per-

sonen forstår betydningen av og kan avgi en gyldig fullmakt. Det vises til særmerknaden til vergemålsloven § 78 i Ot.prp. nr. 110 (2008–2009), der det er presisert at enhver person over 18 år «som har evnen til å forstå hva en fremtidsfullmakt innebærer, vil ha adgang til å opprette en slik fullmakt, jf. § 79 første ledd», og at «[d]ette gjelder også om personen er psykisk utviklingshemmet eller har et rusproblem». CRPD-komiteen har, som utvalget viser til i utredningen del II punkt 12.2.3, fremhevet fremtidsfullmakter som en viktig form for støtte som kan gjøre det mulig for personer med nedsatt funksjonsevne å uttrykke sin vilje og preferanse når de ikke lenger er i stand til å kunne uttrykke sine ønsker.

For personer som har behov for beslutningsstøtte og eventuelt representasjon, men som ikke har avgitt en (tilstrekkelig) fremtidsfullmakt eller på annen måte har tilgang til den støtten som trengs, er vergemål et aktuelt støttetiltak. For en person som setter sine egne interesser i alvorlig fare, kan det i ytterste konsekvens være nødvendig å begrense den rettslige handleevnen for å kunne gi personen tilstrekkelig støtte, samtidig som personens øvrige menneskerettigheter vernes. I begge tilfeller vil en verge på ulike måter yte beslutningsstøtte til, og eventuelt representere, personen.

7.4.1.3 Særlig om den helhetlige gjennomgangen av vergemålsordningen

Stortinget fattet 27. april 2021 et enstemmig anmodningsvedtak, der regjeringen ble bedt om å foreta en helhetlig gjennomgang av vergemålsordningen og foreslå lovendringer som styrker og forbedrer den, se Innst. 285 S (2020–2021) og Dokument 8:77 S (2020–2021).

I Prop. 141 L (2021–2022) *Endringer i vergemålsloven mv. (vergemål som frivillig støttetiltak mv.)* ble det foreslått en rekke lovendringer, blant annet med mål om å tydeliggjøre gjennomføringen av CRPD i vergemålsloven. I proposisjonens punkt 2.4 ble det varslet at departementet ville arbeide videre med en revisjon av vergemålsloven med sikte på å sikre selvbestemmelse, respekt og ikke-diskriminering. Her viste departementet blant annet til at flere høringsinstanser har «pekt på et behov for å utarbeide en lovgivning som tydeligere skiller mellom tilgang til frivillig beslutningsstøtte og fratakelse av rettslig handleevne» og har etterlyst kriterier for opprettelse av vergemål som i mindre grad fokuserer på diagnoser og mer på individuelle vurderinger.

Endringene som ble foreslått i den nevnte proposisjonen, ble vedtatt av Stortinget som lov 31. mars 2023 nr. 5 og trådte i kraft 1. april 2023. Ved endringsloven ble det gjort enkelte grep for å modernisere terminologien i vergemålsloven. For eksempel ble formuleringen «satt under vergemål» endret til «som har verge» eller tilsvarende i de bestemmelsene som ble endret.

Den 18. november 2024 sendte departementet ut et nytt høringsnotat med forslag om en gjennomgående tydeliggjøring av selvbestemmelsesretten for personer som mottar støtte etter lovens regler, blant annet gjennom endringer i lovens terminologi. Det er foreslått et klarere skille i loven mellom det tvangstiltaket det er å begrense den rettslige handleevnen til en person, og alminnelig vergemål, som er et frivillig støttetiltak. Samtidig er de foreslåtte endringene ment å legge til rette for at sammensatte støttebehov i størst mulig grad møtes med frivillige tiltak, også der det er nødvendig å begrense handleevnen på ett eller flere områder. I høringsnotatet er det også foreslått et modernisert og mer nøytralt tilstandsvilkår for opprettelse av vergemål, som blant annet ikke skiller mellom fysiske og psykiske tilstander. Det er understreket at det sentrale vilkåret for å opprette frivillig vergemål, er at personen selv ønsker dette beslutningsstøttetiltaket.

Et overordnet mål med den helhetlige gjennomgangen av vergemålsordningen er å sikre mest mulig selvbestemmelse for flest mulig av de personene som på ulike måter har behov for bistand til å utøve sin rettslige handleevne, også i de sjeldne tilfellene hvor det er nødvendig å begrense handleevnen. Samtidig er målet å styrke rettssikkerheten innenfor vergemålsordningen, i tråd med de føringene som følger av CRPD artikkel 12 nr. 3 og 4. Flere av endringene som allerede er gjennomført, ventes å bidra til dette.

7.4.1.4 Kort om Tvangslovutvalgets utredning NOU 2019: 14 Tvangsbegrensningsloven

Tvangslovutvalget skulle etter sitt mandat blant annet utrede forholdet til CRPD og vurdere om det er behov for endringer i regelverket for å imøtekomme forpliktelsene. Tvangslovutvalgets flertall (12 av 14) mener at selv om retten til selvbestemmelse er det klare utgangspunktet også for mennesker med en eller annen form for psykisk funksjonsnedsettelse, må det prinsipielt sett være rom for en avveining, særlig mot retten til helse, se utredningen punkt 7.4.3.2. Flertallet mener at det kan forankres direkte i ordlyden i CRPD artikkel 1 om at formålet med konvensjo-

nen blant annet er å sikre mennesker med nedsatt funksjonsevne full og likeverdig rett til å nyte alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter.

Flertallet viser videre til at presisjon i regelverket tradisjonelt har blitt sett som en svært viktig rettssikkerhetsgaranti mot overgrep fra myndighetenes side. Flertallet mener at det er vanskelig å forene kravet i artikkel 25 bokstav d om «informert samtykke» som grunnlag for helsehjelp med CRPD-komiteens oppfatning om at enhver alltid har rettslig handleevne. Et informert samtykke forutsetter etter flertallets syn et minimum av forståelse for det valget som skal tas, se utredningen punkt 7.4.3.3.

Videre viser flertallet til at CRPD-komiteen ikke drøfter situasjonen til dem som er helt uten evne til å gi uttrykk for sitt syn. Det er ifølge utvalgsflertallet også uklart om komiteen mener at man skal omtale det at man i realiteten treffer beslutninger på vegne av en person, som beslutningsstøtte, og ikke som begrensninger i den rettslige handleevnen.

Tvangslovutvalgets flertall vurderer det slik at CRPD-komiteens krav om umiddelbar avskaffelse av alle inngrepshjemler som inneholder en kobling til psykisk funksjonsnedsettelse, kan tenkes gjennomført på to måter: enten ved at nødrett blir eneste grunnlag for inngrep eller ved tvangsregler som bare har generelle vilkår (for eksempel krav om vesentlig skade, nødvendighet, forholdsmessighet, klagerettigheter osv.) uten noen kobling til psykisk funksjonsnedsettelse, se NOU 2019: 14 punkt 7.4.3.

Tvangslovutvalget foreslår at det lovfestes at det skal prøves ut nye modeller for beslutningsstøtte, men avviser tanken om at beslutningsstøtte kan gjøre alle særregler om tvang overflødige, se NOU 2019: 14 punkt 20.7.9.

7.4.2 Utvalgets vurderinger

7.4.2.1 Vergemålsloven

Utvalget behandler forholdet mellom CRPD og vergemålsloven flere steder i utredningen, og har også behandlet vergens rolle etter annet regelverk, som i spørsmål om abort og sterilisering. I dette punktet konsentreres omtalen om artikkel 12 og de generelle reglene i vergemålsloven.

Utvalget presiserer at artikkel 12 om rettslig handleevne først og fremst er relevant for den gruppen av funksjonshemmede «som anses å ha behov for bistand fra andre for å kunne ta avgjørelser av betydning for sitt eget liv», se punkt 12.1 i utredningen del II. Utvalget viser til at statene i artikkel 12 nr. 1 bekrefter at funksjonshemmede har rett til overalt å anerkjennes som en person i rettslig henseende («the right to recognition everywhere as persons before the law»), og konstaterer at dette betyr at funksjonshemmede «på lik linje med andre har juridiske rettigheter og plikter, med rett til et fødselsnummer, å eie, å ha pass, å bli saksøkt osv.».

Videre konstaterer utvalget at artikkel 12 nr. 2 stiller krav til statene om å anerkjenne at funksjonshemmede på lik linje med andre har rettslig handleevne, og uttaler følgende i punkt 12.2.2:

> «Et spørsmål er hva denne rettslige handleevnen omfatter. Begrepet kan forklares på følgende måte: 'the capacity to hold a right and the capacity to act and exercise a right, including capacity to sue based on such right'. Ordlyden 'all aspects of life' tilsier at det å ha rettslig handleevne i alle spørsmål av økonomisk, rettslig eller helse- eller omsorgsmessig karakter, er omfattet. Rettslig handleevne handler konkret om å kunne foreta rettslig bindende disposisjoner, typisk ved avtaler, testament, søksmål mv.
>
> I forlengelsen av dette må man vurdere hva som ligger i uttrykket 'on an equal basis with others'. Som et minimum kreves at funksjonshemmede ikke skal diskrimineres i spørsmål om rettslig handleevne. Staten plikter ikke bare å unnlate å diskriminere, men skal også sikre funksjonshemmede støtte slik at de også reelt kan utøve sin rettslige handleevne jf. artikkel 12 nr. 3.»

Utvalget viser til at CRPD-komiteen mener at ordninger som innebærer at andre kan fatte beslutninger på vegne av en person med nedsatt funksjonsevne («substituted decision-making regimes»), generelt er uforenlige med konvensjonen, og at slike ordninger må erstattes av ordninger for beslutningsstøtte («supported decision-making»). Et sentralt spørsmål er om det innenfor konvensjonen er rom for en lovgivning som åpner for å frata eller begrense noens rettslige handleevne. Utvalget legger til grunn at spørsmålet om hvordan konvensjonen skal fortolkes på dette punktet, ikke kan betraktes som avklart, men at CRPD-komiteens uttalelser, som er gjengitt i utredningen del II punkt 12.2.2, er omstridt, og ikke i samsvar med de aller fleste lands statspraksis eller de synspunkter som er fremmet om spørsmålet i juridisk teori.

Utvalget drøfter spørsmålet om konvensjonen tillater fratakelse av rettslig handleevne i utredningen del II punkt 12.6.2. Her viser utvalget blant annet til at ordlyden i artikkel 12 nr. 4 pålegger statene å sikre at alle tiltak som gjelder utøvelse av rettslig handleevne, har bestemmelser om hensiktsmessige og effektive mekanismer som hindrer misbruk. Utvalget konstaterer at bestemmelsen forutsetter «at det kan settes i verk tiltak som skaper behov for slike beskyttelsesmekanismer», og at elementer i de beskyttelsesmekanismene som er nevnt, som at de skal gjelde i kortest mulig tid, kan tilsi en åpning for unntaksvis å bruke fratakelse av rettslig handleevne som et slikt tiltak. Utvalget viser til at «[e]t tungtveiende hensyn som taler for en slik fortolkning, er konsekvensene av å oppheve muligheten til å frata rettslig handleevne. Her mangler vi, i alle fall foreløpig, andre praktiske alternativer».

I utredningen del I punkt 8.2 uttaler utvalget at det «mener at statens standpunkt er basert på en forsvarlig fortolkning av konvensjonen, og at det ikke er grunnlag for å si at det foreligger noen motstrid mellom konvensjonen og norsk rett». Utvalget legger til grunn at det i norsk rett «bør legges avgjørende vekt på at staten har vurdert spørsmålet og i tolkningserklæringen har lagt til grunn at konvensjonen tillater fratakelse av rettslig handleevne som en siste utvei», og viser videre til at vergemålsloven gir en svært snever adgang til å begrense rettslig handleevne, og at dette uansett bare kan gjøres innenfor de begrensningene og rettssikkerhetsgarantiene som følger av artikkel 12 nr. 3 og nr. 4.

Utvalget finner altså ikke grunnlag for å konkludere med at konvensjonen forbyr å begrense enkeltmenneskers rettslige handleevne, men understreker at vurderingen må utøves på en måte som ikke er diskriminerende, slik at enhver fratakelse av rettslig handleevne må være saklig begrunnet, nødvendig og forholdsmessig.

På samme sted viser utvalget til at vergemålsloven har fått kritikk for ikke å gi «en rettighet som er klar eller omfattende nok til å sikre tilstrekkelig bistand til å utøve rettslige handlinger». Utvalget viser til at Justis- og beredskapsdepartementet arbeider med en helhetlig gjennomgang av vergemålsloven, og uttaler at det er «sentralt at det tas sikte på stor grad av formell og reell selvbestemmelse». Videre presiserer utvalget følgende i del I punkt 8.2:

> «Utvalget vil også bemerke at det ikke bare er gjennom vergemålsordningen at kravet om beslutningsstøtte kan oppfylles. Støtte kan og bør gis også på andre måter, som for eksempel bistand til å kommunisere, personlig veiledning, rettshjelp, eller lettlestversjoner av informasjonsmateriell i offentlige etater, banker osv. Brukerstyrt personlig assistanse og rimelig tilrettelegging vil også kunne gi viktige former for beslutningsstøtte.»

Utvalget uttaler i utredningen del II punkt 12.6.4 at «de lovendringene som er gjennomført og som er varslet, er viktige skritt i retning av en bedre gjennomføring av kravene til beslutningsstøtte etter artikkel 12 nr. 3». Videre presiseres det at det etter utvalgets vurdering ikke er et krav etter CRPD at tilgang til beslutningsstøtte skal lovfestes som en rettighet for funksjonshemmede på en bestemt måte.

Utvalget finner heller ikke at vergemålslovens *vilkår* krenker konvensjonen. I utredningen del II punkt 12.6.3 uttaler utvalget at det «må legges til grunn at funksjonsnedsettelse i seg selv aldri kan begrunne vergemål med eller uten fratakelse av rettslig handleevne», og det konstaterer videre at dette «heller ikke [er] situasjonen etter gjeldende norske regler» og at «[f]unksjonsnedsettelsen […] kun [er] et avgrensningskriterium, som ett av flere kumulative vilkår». Utvalget gjennomgår kritikken mot diagnosetilnærminger, konsekvens- eller resultattilnærminger og funksjonsbaserte tilnærminger til vilkår for begrensning av rettslig handleevne, og konstaterer at vergemålslovens vilkår inneholder elementer av alle disse tilnærmingene. Utvalget viser blant annet til at Rettighetsutvalget i NOU 2016: 17 *På lik linje* kom til at vergemålslovens «diagnosekrav» utgjør direkte diskriminering i strid med konvensjonen. CRPD-utvalget finner derimot ikke grunn til å konkludere med at vergemålslovens vilkår krenker CRPD. Utvalget uttrykker at det bør vurderes nærmere hvordan vilkårene for vergemål best bør utformes. Samtidig viser utvalget til at inngrep i den enkeltes selvbestemmelse krever klar lovhjemmel og uttaler:

> «Dersom man fjerner avgrensende vilkår, slik som 'sinnslidelse' i vergemålsloven § 20 jf. § 22, må det skje uten at man skaper en uklar rettstilstand som øker faren for misbruk. Det viktige må være å finne en mest mulig rettssikker og minst mulig stigmatiserende avgrensning. Utvalget mener det må legges vekt på at alminnelig vergemål er frivillig, og det er derfor ut fra rettssikkerhetshensyn ikke så sterkt behov for et avgrensingskriterium. Ved manglende samtykkekompetanse der vergemålet baseres på en vurdering av antatt ønske, er behovet

større. Ved fratakelse av rettslig handleevne, må hensynet til rettssikkerheten tillegges særlig vekt i vurderingen av om diagnosekrav kan videreføres.»

7.4.2.2 Helse- og omsorgslovgivningen

Utvalget behandler spørsmål om tvang i helselovgivningen primært under artikkel 14, og konkluderer i utredningen del II punkt 14.5.6 med at konvensjonen ikke synes å kreve endringer i de norske tvangslovhjemlene, se punkt 7.6.4 i proposisjonen.

7.4.2.3 Straffelovens utilregnelighetsregler

Når det gjelder straffelovens regler om utilregnelighet, viser utvalget i utredningen del II punkt 12.8.3 til tidligere vurderinger av forholdet mellom straffeloven § 20 om utilregnelighet og CRPD artikkel 12 fra Tilregnelighetsutvalget i NOU 2014: 109 og fra departementet, i forbindelse med endringen av straffeloven § 20 i 2019. Både Tilregnelighetsutvalget og departementet konkluderte med at CRPD tillater at konvensjonsstatene har regler om utilregnelighet. Utvalget slutter seg til den tolkningen av artikkel 12 som ble gjort i lovprosessen, og viser til at ordlyden i artikkel 12 nr. 2 om at statene anerkjenner at funksjonshemmede har rettslig handleevne, gir svak forankring for at bestemmelsen sperrer for strafferettslig ansvarsfrihet ved utilregnelighet. Utvalget fremholder at rettslig handleevne normalt anses som noe annet enn strafferettslig ansvarsevne. Etter deres oppfatning støtter heller ikke de øvrige rettskildene en forståelse av konvensjonen som sperrer for strafferettslig ansvarsfrihet ved utilregnelighet. Utvalget mener derfor at det ikke er noen motstrid mellom konvensjonen og straffelovens utilregnelighetsregler.

7.4.3 Høringsinstansenes syn

7.4.3.1 Norges tolkningserklæring til artikkel 12

Flere høringsinstanser gir uttrykk for at Norges tolkningserklæring til CRPD artikkel 12 eller begge Norges tolkningserklæringer bygger på en forsvarlig forståelse av konvensjonen, herunder *Advokatforeningen*, *Norges institusjon for menneskerettigheter*, *Mental Helse Ungdom* og *Statsforvalteren i Rogaland*.

Advokatforeningen skriver:

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

7.4.3.2 Beslutningsstøtte og fratakelse av rettslig handleevne

Borgerrettsstiftelsen Stopp Diskrimineringen og *Uloba Independent Living Norge* mener at det må utredes en egen lov om beslutningsstøtte i tråd med CRPD artikkel 12, «med formål om å sikre funksjonshemmede selvbestemmelse» til erstatning for vergemålsloven for personer med funksjonsnedsettelser. Borgerrettsstiftelsen Stopp Diskrimineringen uttaler blant annet at retten til beslutningsstøtte aldri kan «gjøres betinget av et krav om 'manglende beslutningskompetanse' (eller manglende samtykkekompetanse» og uttaler videre at beslutningstøtte «er en rettighet for alle som faller inn under personkretsen til CRPD, og ikke en rettighet som noen skal kvalifisere for å oppnå, i praksis ved å legge frem legeerklæring eller annen dokumentasjon fra helsevesenet». *Landsforeningen We Shall Overcome* har i sin høringsuttalelse uttrykt generell støtte til høringsuttalelsen til Borgerrettsstiftelsen Stopp Diskrimineringen. Ønsket om en egen lov om beslutningsstøtte får også støtte fra *Trondheim kommune*, som mener det alternativt bør «gjøres endringer i vergemålsloven som sikrer dette».

Nasjonalforeningen for folkehelsen uttaler at det er «viktig å ivareta selvbestemmelsesretten til mennesker med demens så langt som mulig» og at «[t]vungen helsehjelp og fratagelse av rettslig handleevne må være siste utvei». Nasjonalforeningen for folkehelsen viser til at beslutningsstøtteordninger generelt må styrkes og forbedres. *Nasjonalt kompetansemiljø om utviklingshemming* støtter arbeidet med endringer i vergemålsloven, og fremhever også at ordninger for bedre beslutningsstøtte må vurderes i den forbindelse. *Eldrerådet i Møre og Romsdal fylkeskommune* og *Grønt Funkisnettverk* uttaler i samme retning at vergemålsordningen bør gjennomgås for å sikre overensstemmelse med CRPD.

Flere høringsinstanser kommenterer både generelle ordninger for beslutningsstøtte og beslutningsstøtteordninger innenfor helse- og omsorgssektoren.

Uloba Independent Living Norge viser til at organisasjonen har utviklet en modell for beslutningsstøtte, som er kalt beslutningsstøtteråd. Organisasjonen uttaler at «CRPD krever at funksjonshemmede som ønsker beslutningsstøtte skal ha tilgang til ulike modeller» og at det er avgjørende at det etableres «et juridisk rammeverk for beslutningsstøttemodeller for at dette skal kunne realiseres». Uloba Independent Living Norge uttaler videre at det «må presiseres at endring i vergemålsloven ikke vil sikre beslutningsstøtte i tråd med konvensjonen» og at vergemålsloven etter endringer «fortsatt [vil] opprettholde et paternalistisk lovverk som gir andre myndighet til å handle på vegne av den som er satt under vergemål». *Øvre Eiker kommune* uttaler i samme retning at kommunen støtter utvalgets flertall i at det er behov for styrket beslutningsstøtte i praksis for å bedre oppfyllelsen av konvensjonens krav, og at regjeringen «må følge opp arbeidet med utarbeidelse av en beslutningsstøtteordning».

Abloom støtter en utvidelse av beslutningsstøtte fremfor substitusjon. *Mental Helse* er glad for at regjeringen har gitt Helsedirektoratet i oppdrag å utrede en ordning for beslutningsstøtte. *Stiftelsen SOR* mener at det må utarbeides en lov om beslutningsstøtte som sikrer slik støtte, også for personer med behov for omfattende støtte til å fatte beslutninger. *Likestillings- og diskrimineringsombudet* mener at lovgiver i forbindelse med inkorporering bør gi signaler om styrket satsning på arbeidet med forebygging av tvang i helse- og omsorgssektoren, herunder tilgang til beslutningsstøtte.

Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende – Vestfold Fylkeslag uttrykker støtte til målsetningen om beslutningsstøtte, men mener at det vil være situasjoner hvor fratakelse av rettslig handleevne kan være nødvendig som en siste utvei. Også *Rådet for personer med funksjonsnedsettelse i Sandefjord kommune* støtter en «svært begrenset» adgang til fratakelse av rettslig handleevne, men mener vilkårene for dette ikke må knyttes til diagnose som kriterium. *Trondheim kommune* støtter også utvalgets vurdering av at konvensjonen tillater fratakelse av rettslig handleevne og tvungen omsorg og behandling, der dette er nødvendig som en siste utvei og underlagt rettssikkerhetsgarantier.

Profesjonelle Vergers Interesseorganisasjon fremhever i sitt høringssvar behovet for å kunne yte støtte også til personer som ikke har innsikt i egen sykdom, og som står i fare for å «[la] livet gå til grunne uten at de forstår at det er det de gjør». Organisasjonen uttaler at personer med funksjonsnedsettelser som omfattes av virkeområdet for CRPD, utgjør en mindre andel av den totale gruppen voksne i ulike livssituasjoner som får støtte i form av vergemål. Organisasjonen fremhever konsekvensene av at personer uten sykdomsinnsikt får adgang til å handle på impuls, og for eksempel stifte høy gjeld de ikke er i stand til å betjene, dersom samfunnet ikke kan tilby adekvate tiltak for å hindre dem i dette. Denne høringsinstansen viser til at terskelen for å begrense rettslig handleevne etter norsk rett er svært høy, at et slikt tiltak kan være nødvendig for å tilby en person beskyttelse uavhengig av funksjonsnedsettelse, og at bare rundt 300 mennesker på landsbasis har fått begrenset rettslig handleevne ved dom. Profesjonelle Vergers Interesseorganisasjon mener videre at det kan være en fordel med en fast verge som har erfaring og kompetanse til å utøve god beslutningsstøtte, og viser til at en del av de personene som mottar støtte av en fast verge, etter deres erfaring ikke ønsker å ha et familiemedlem som verge, da de ifølge interesseorganisasjonen «ønsker å ha sitt privatliv i fred uten familiens innblanding».

Statens sivilrettsforvaltning uttaler at vergemålsforvaltningen «praktiserer vergemålsregelverket på en måte som ivaretar rettighetene personer med funksjonsnedsettelser har etter Norges tolkning av konvensjonen», og at det blant annet ikke opprettes alminnelig vergemål med mindre det er i tråd med personens ønsker. Statens sivilrettsforvaltning viser til at begrensning av rettslig handleevne innebærer et inngrep i en persons grunnleggende rett til frihet og selvbestemmelse, og uttaler følgende i sitt høringssvar:

> «Vergemålsforvaltningens praksis bygger på at et slikt inngrep bare må brukes som en siste utvei, og må være forholdsmessig sammenholdt med den beskyttelsen personen vil oppnå gjennom dette tiltaket.
>
> Sivilrettsforvaltningen ser at det har vært en utvikling de siste årene i domstolenes behandling av omfanget av vergemålet. Vi ser en tendens til at slutningen i dommene om begrensning av rettslig handleevne er mer konkrete og detaljerte i angivelsen av omfanget i begrensningen. Det er grunn til å tro at dette innebærer at omfanget i større grad enn tidligere er tilpasset personens behov.»

Borgerrettsstiftelsen Stopp Diskrimineringen mener at manglende beslutnings- eller samtykkekompetanse aldri kan legitimere innskrenkninger i sivile rettigheter, slik som retten til ikke å bli underlagt ufrivillig behandling, tvang og tvangsinngrep. Stiftelsen skriver:

> «Problemet med å bruke vilkåret 'manglende beslutningskompetanse' eller samtykkekompetanse, er at denne typen kompetanse forstås som en ferdighet en person besitter eller ikke besitter som følge av funksjonsnedsettelsen.»

7.4.3.3 Diagnosenære vilkår

Flere høringsinstanser har uttalt seg om bruken av diagnoser som vilkår eller bruk av diagnosenære vilkår, blant annet i vergemålsloven og helse- og omsorgslovgivningen.

Bufdir «deler utvalgets bekymring knyttet til hvorvidt vilkår som direkte eller indirekte har sammenheng med funksjonsnedsettelse gjennom diagnose- funksjons og/eller konsekvensbaserte tilnærminger er tilstrekkelig begrunnet i lys av diskrimineringsforbudet». *Likestillings- og diskrimineringsombudet* mener at hjemlene for tvang og begrensninger i rettslig handleevne bør frakobles diagnoser eller diagnosenære vilkår, slik som «psykisk utviklingshemming» eller «alvorlig sinnslidelse», og erstattes med diagnosenøytral og «ikke-diskriminerende lovgivning». *Nasjonalforeningen for folkehelsen* understreker at en demensdiagnose alene ikke utgjør et tilstrekkelig grunnlag for å begrense en persons selvbestemmelsesrett. Foreningen er «opptatt av at det er den enkeltes funksjonsnivå som skal legges til grunn for vurderingen av om vilkårene for å begrense selvbestemmelsesretten foreligger». I samme retning uttaler *Nasjonalt kompetansemiljø om utviklingshemming* at det er «et viktig element at diagnoser eller funksjonsnedsettelse som sådan ikke danner grunnlag for bortfall av samtykke/beslutningskompetanse», og at det er «nødvendig med en høyning av kunnskap om hvordan drive beslutningstøtte for å kunne utøve selvbestemmelse for den enkelte. Dette gjelder både personer med utviklingshemming og de som yter tjenester til personer med utviklingshemming». Også *Profesjonelle Vergers Interesseorganisasjon* mener en bør gå bort fra diagnosenære vilkår i lovgivningen, og uttaler at «alle personer med funksjonsnedsettelse eller andre helseutfordringer burde ha mulighet til å få bistand/beslutningsstøtte fra verge».

Flere høringsinstanser kommenterer diagnosenære vilkår i helse- og omsorgslovgivning som åpner for bruk av tvang, se nærmere i redegjørelsen for høringsinstansenes syn i punkt 7.6.3 om artikkel 14.

7.4.3.4 Tvang i helse- og omsorgslovgivningen

Høringsinstanser som uttaler seg om hjemler for og bruk av tvang i helse- og omsorgslovgivningen, omtales i punkt 7.6.3 om artikkel 14.

7.4.4 Departementets vurderinger

7.4.4.1 Overordnet om forståelsen av artikkel 12

Departementet viser til at bestemmelser i norsk vergemåls- og helselovgivning som innebærer en adgang til på visse vilkår å begrense personers rettslige handleevne, bygger på den forståelsen av CRPD artikkel 12 som kommer til uttrykk i Norges tolkningserklæring. Imidlertid har CRPD-komiteen blant annet i generell kommentar nr. 1 (2014) om lik rettslig anerkjennelse gitt uttrykk for en forståelse av artikkel 12 som avviker fra den forståelsen som fremgår av Norges tolkningserklæring til bestemmelsen. Blant annet uttaler komiteen i avsnitt 15 at fratakelse av rettslig handleevne verken kan begrunnes ut fra diagnose, ut fra resultatet av personens uheldige beslutninger eller ut fra en vurdering av personens intellektuelle eller mentale evne til å gjøre vurderinger og forstå konsekvensene av beslutningene som tas, og at fratakelse av rettslig handleevne basert på slike tilnærminger er diskriminerende. CRPD-komiteens synspunkter nødvendiggjør en nærmere omtale av hvorfor tolkningserklæringen etter departementets syn gir uttrykk for en riktig forståelse av artikkel 12.

Departementet understreker at tolkningserklæringen til CRPD artikkel 12 ikke innebærer noen reservasjon i folkerettslig forstand. Etter ratifiseringen av konvensjonen har norske myndigheter ved flere anledninger bekreftet og understreket at tolkningserklæringen gir uttrykk for det som etter Norges syn er en riktig tolkning av artikkelen, slik at Norge fullt ut aksepterer forpliktelsene som følger av konvensjonen. Departementet fastholder dette synet.

CRPD artikkel 12 nr. 3 oppstiller en forpliktelse til å tilby tilgang til adekvat støtte til utøvelse av rettslig handleevne til *alle* personer med funksjonsnedsettelser som har behov for støtte, uavhengig av deres individuelle forutsetninger. Samtidig må staten ivareta forpliktelsen til å beskytte

andre menneskerettigheter, slik de fremgår av menneskerettighetskonvensjonene Norge er bundet av. Begrunnelsen for tolkningserklæringen er i hovedsak at staten mener det er en forutsetning for å kunne oppfylle disse forpliktelsene samtidig, at det er mulig – på strenge vilkår og underlagt rettssikkerhetsgarantier – å begrense enkeltpersoners rettslige handleevne. I noen tilfeller, for eksempel der en person er sårbar for utnytting på grunn av helsetilstanden sin, eller der avhengighet av rus eller spill fører til at personen handler på en måte som setter personens øvrige rettigheter i fare, kan det være helt nødvendig å begrense den rettslige handleevnen for å beskytte personen selv, eller for eksempel barn som personen har ansvar for. Etter vergemålsloven kan handleevnen bare begrenses ved dom, og vilkårene etter vergemålsloven § 22 er svært strenge. Se nærmere om dette tiltaket i omtalen av vergemålsloven i punkt 7.4.4.2 nedenfor.

I Norges kommentarer til CRPD-komiteens utkast til generell kommentar nr. 1 til artikkel 12 ble det blant annet vist til at komiteen i liten grad skiller mellom *rettsevne* – alle personers selvsagte rett til å vernes av rettsordenen og anses som en person med fulle rettigheter i alle henseender, på lik linje med andre – og rettslig *handleevne*, som overordnet kan beskrives som muligheten til selv å utøve disse rettighetene. Norske myndigheter uttalte i innspillet på side 3 og 4 følgende om de situasjonene som etter statens vurdering kan gjøre det nødvendig å begrense rettslig handleevne for å beskytte den enkeltes rettigheter:

> «The legal capacity to act under the law, or exercise legal capacity, is subject to further regulation in Article 12 (3) and (4). According to Article 12 (3), the States Parties have an obligation to take appropriate measures to provide access by persons with disabilities to the support they may require in exercising their legal capacity. It is of the greatest importance that the States fulfill this obligation, and provide assistance tailored to the individuals' needs and preferences. The level of support needed can vary significantly, both from one individual to another, and as a situation may change over time. In some situations, the person in need of support may not be able to give an informed consent, or to communicate his or her will and preferences at all. Others may be acting in ways that are contrary to their interests and carry the risk of grave consequences for their health and well-being or financial situation. In such circumstances, what the Committee refers to as 'substitute decision-making' may be necessary, as a last resort, in the interest of the person concerned.
>
> The human rights principle of self-determination must be interpreted in the light of, and weighed against, other human rights. The assumption of legal capacity in all situations may compromise other rights for people with decision-making difficulties, for example the right to life, the right to health and the right to fair trial.
>
> The Committee does not mention or discuss the situation where an individual is unable to express his or her wishes or preferences at all, regardless of the level of assistance given. In such cases, the support needed will necessarily imply making decisions on behalf of the person concerned. In our opinion, in such cases it is preferable that the legislation acknowledges that decisions are made on behalf of the person concerned, and provides legal safeguards to ensure that this competence is not abused. When it would necessarily be a fiction to maintain that the disabled person is the one making decisions, not acknowledging this would entail the obvious risk that the person who is 'assisting' in the decision-making process is in reality expressing his or her own will and preferences, and not those of the disabled person.»

Tolkningserklæringen skal forstås som uttrykk for disse avveiningene. Norske myndigheter mener at alle voksne personer, uavhengig av funksjonsnedsettelse, i utgangspunktet har full rettslig handleevne, slik det også følger av konvensjonen. Etter artikkel 12 nr. 3 og nr. 4 plikter staten å sørge for at alle personer som har rettigheter etter konvensjonen, får tilgang til den støtten de kan trenge for å *utøve* sin rettslige handleevne i tråd med egne ønsker og preferanser. For personer som ikke i det hele tatt kan gi uttrykk for ønsker og vilje, vil det, som det fremgår av sitatet over, nødvendigvis måtte fattes beslutninger uten personens direkte medvirkning. I slike tilfeller er det etter departementets syn viktig at lovgivningen gir uttrykk for realiteten i de systemene som etableres for å fatte beslutninger, og at det er tilstrekkelige sikkerhetsmekanismer for å hindre misbruk, slik CRPD artikkel 12 nr. 4 krever. I noen tilfeller kan også en begrensning av rettslig handleevne være siste mulighet for å gi personen nødvendig støtte. Det kan for eksempel gjelde der fremskreden demenssykdom eller psykisk sykdom i perioder leder til at en person handler i strid med sine egne mer langsiktige ønsker og sin egen vilje.

Videre i den ovenfor siterte kommentaren er det understreket at Norge mener det ville være i strid med konvensjonen å begrense den rettslige handleevnen til enkeltpersoner utelukkende på bakgrunn av at personen har en sykdom eller funksjonsnedsettelse. Det skal alltid ligge en individuell vurdering til grunn for en begrensning av rettslig handleevne. I tråd med hovedregelen som følger av artikkel 12 nr. 2 om at alle voksne mennesker har full rettslig handleevne, kan handleevnen etter norsk rett bare begrenses i de tilfeller, og i den grad, det er helt nødvendig. Det må i slike tilfeller være klart at frivillige tiltak ikke kan gi personen tilstrekkelig støtte. Utenfor det området hvor handleevnen er begrenset, beholder personen full rettslig handleevne, og handleevnen kan aldri fratas totalt.

En rekke sammenlignbare stater har avgitt tilsvarende tolkningserklæring til artikkel 12 som Norge. Som det ble vist til i Norges første rapport til CRPD-komiteen i 2015, gir erklæringen uttrykk for et syn på innholdet i artikkelen som etter Norges oppfatning er i overensstemmelse med en utbredt forståelse blant konvensjonens statsparter, se rapportens side 23. Som Norges institusjon for menneskerettigheter påpekte i sin gjennomgang fra 2022, og som utvalget viser til i utredningen del II punkt 12.6.2, var det ingen medlemsland som på tidspunktet for statens rapportering til CRPD-komiteen *ikke* hadde et system som tillot en form for begrensning av rettslig handleevne. Også dette taler for at tolkningserklæringen gir uttrykk for en utbredt forståelse av konvensjonens krav blant statspartene.

Departementet viser til at også utvalget har lagt til grunn at statens standpunkt, slik det er kommet til uttrykk i tolkningserklæringen, er basert på en forsvarlig tolkning av konvensjonen, og at det i nasjonal rett bør legges «avgjørende vekt på at staten har vurdert spørsmålet og lagt til grunn at konvensjonen tillater fratakelse av rettslig handleevne», se utredningen del II punkt 12.6.2. Det er der vist til at også Norges institusjon for menneskerettigheter kommer til samme konklusjon i rapporten *Inkorporering av CRPD i norsk rett. Særlig om CRPD artikkel 12 og 14* fra 2022.

7.4.4.2 Vergemål og beslutningsstøtte

Etter departementets vurdering er vergemålsloven utformet i tråd med de forpliktelsene som følger av CRPD, herunder artikkel 12. Departementet viser samtidig til at det pågår en helhetlig gjennomgang av loven, som blant annet har som mål ytterligere å styrke gjennomføringen av CRPD.

Utvalget anbefaler at diagnosenære vilkår i lovverket generelt vurderes nærmere, fordi «det er funksjonsnedsettelsen snarere enn diagnosen som er ment å skulle omfattes av den aktuelle loven», se utredningen del I punkt 10.4. Utvalget fremhever særskilt at flere lover, herunder vergemålsloven, benytter benevnelsen «psykisk utviklingshemming/utviklingshemmet», og mener at dette bør endres til «utviklingshemming/utviklingshemmet». Flere høringsinstanser har også gitt uttrykk for at diagnosenære vilkår bør avskaffes.

Departementet viser til at det i høringsnotatet om endringer i vergemålsloven mv. 18. november 2024 er foreslått et nytt og mer nøytralt tilstandsvilkår i vergemålsloven. En endring i tilstandsvilkåret vil tydeliggjøre at vergemål ikke kan opprettes for en person alene på grunnlag av en sykdom eller funksjonsnedsettelse, men at det forutsettes en bred vurdering av personens egne ønsker og det konkrete støttebehovet. I tillegg til rus- og spillavhengighet beskriver inngangsvilkåret i vergemålsloven § 20, som regulerer opprettelse av alminnelig vergemål, ulike funksjonsnedsettelser som vil medføre at en person faller inn under virkeområdet for CRPD, og dermed har rett til støtte til å utøve rettslig handleevne etter artikkel 12 nr. 3. I det nevnte høringsnotatet er det på side 21 presisert at meningen med tilstandsvilkåret ikke er «å halde personar som treng støtte frå verje, ute frå ordninga, fordi dei ikkje har akkurat ein slik tilstand som er lista opp i føresegna», men at vilkåret peker ut «tilstandar som kan aktualisere eit behov for støtte eller vern». Departementet vil samtidig understreke at det etter norsk rett ikke er adgang til verken å opprette et frivillig vergemål eller begrense rettslig handleevne på grunnlag av at en person har en funksjonsnedsettelse i seg selv. Det sentrale vilkåret, også etter gjeldende rett, er at det er et behov for det aktuelle tiltaket.

Når det gjelder adgangen å begrense enkeltpersoners rettslige handleevne, legger departementet til grunn at konvensjonsforpliktelsene som følger av artikkel 12, også etter inkorporering av konvensjonen i norsk rett må forstås på den måten tolkningserklæringen gir uttrykk for. Departementet viser til at både utvalget og Norges institusjon for menneskerettigheter har kommet til at statens tolkning av artikkel 12 er forsvarlig. Departementet viser videre til høringssvaret fra den sentrale vergemålsmyndigheten, *Statens sivilrettsforvaltning*, der det er vist til at domstolene i økende grad tilpasser avgjørelser om fratakelse av rettslig handleevne til personens konkrete behov for vern. Dette er en positiv utvikling.

Oppfyllelse av forpliktelser etter CRPD er avhengig av at ikke bare loven, men også praksis, er i overensstemmelse med konvensjonsforpliktelsene.

Departementet viser videre til at tolkningen av artikkel 12 nylig er grundig vurdert, i forbindelse med forslag til endringer i vergemålsloven. Det vises til drøftelsen i punkt 3.2.2 i Prop. 141 L (2021–2022).

Departementet viser videre i samme punkt i Prop. 141 L (2021–2022) til at også andre menneskerettskonvensjoner som er bindende for Norge, har betydning, og at det etter både EMK og SP må legges til grunn at det på nærmere vilkår er adgang til å gjøre begrensninger i den rettslige handleevnen til enkeltmennesker, herunder personer med nedsatt funksjonsevne. Videre fremhever departementet følgende:

> «Uavhengig av i hvilken grad den enkelte kan nyttiggjøre seg av beslutningsstøtte, stiller CRPD krav til staten. For det første har staten en forpliktelse til å søke å sikre konvensjonens ikke-diskrimineringsformål, jf. CRPDs fortale, samt artikkel 1, 2, 3 og 5 og artikkel 12 nr. 2, jf. formuleringen 'on an equal basis with others'. Dernest er det et hovedformål med konvensjonen å sørge for at personer med funksjonsnedsettelser får realisert sine menneskerettigheter. Konvensjonen peker blant annet på retten til liv (artikkel 10), retten til ikke å bli utsatt for umenneskelig eller nedverdigende behandling (artikkel 15) og retten til helse (artikkel 25). Dersom retten til ikke-diskriminering og overholdelse av øvrige rettigheter som følger av konvensjonen, i den enkelte saken bare kan skje gjennom å gjøre begrensninger i personens rettslige handleevne, synes artikkel 12 nr. 4 å gi en viss veiledning i hvordan disse i utgangspunktet motstridende interessene skal balanseres på en konvensjonslojal måte. Med utgangspunkt i artikkel 12 nr. 4 skal statspartene for det første sette inn tiltak ('measures') for å sikre utøvelsen av rettslig handleevne. Videre skal staten 'provide for appropriate and effective safeguards to prevent abuse in accordance with international human rights law' som følge av slike tiltak. Tiltakene skal være nøye tilpasset ('tailored to the person's circumstances'), og de skal settes inn for så kort tid som mulig ('apply for the shortest time possible'). I norsk rett er dette ofte formulert som det minste middels prinsipp. Tiltakene skal videre sikre mot 'undue influence', være 'free of conflict of interest' og være 'proportional'. Sikkerhetsmekanismene skal her som ellers 'respect the rights, will and preferences of the person'. En adgang til å begrense den rettslige handleevnen innebærer derfor ingen rett til å se bort fra personens rettigheter, vilje og preferanser.
>
> Samlet sett gir artikkel 12 nr. 4 vesentlige rammer for statenes lovgivning. Det er naturlig å forstå konvensjonen slik at de omfattende sikkerhetsmekanismene og begrensningene i nr. 4 ikke minst er viktige der personen i liten grad kan utøve sin rettslige handleevne selv, og heller ikke i særlig grad kan nyttiggjøre seg beslutningsstøtte. Dette underbygger etter departementets vurdering at konvensjonen bør tolkes slik at det, som en siste utvei og underlagt nærmere sikkerhetsmekanismer, må være forenlig med konvensjonen å begrense den rettslige handleevnen også for personer med nedsatt funksjonsevne.»

Vurderingene som fremgår her, gir fortsatt uttrykk for departementets syn. Det vises til at også utvalget har fremhevet at norske myndigheters standpunkt til CRPD artikkel 12 er basert på en grundig vurdering, som har kommet til uttrykk i Prop. 141 L (2021–2022).

Departementet vil likevel knytte noen kommentarer til enkelte momenter som er fremhevet av både utvalget og flere av høringsinstansene:

CRPD artikkel 12 nr. 3 krever at staten sørger for tilgang til beslutningsstøtteordninger for personer med funksjonsnedsettelser som har behov for beslutningsstøtte. Som redegjort for i punkt 7.4.1 er vergemålsordningen utformet for å oppfylle dette kravet. Vergemålslovens regler er endret i flere omganger, og de siste endringene i reglene om opprettelse av alminnelig vergemål etter § 20 trådte i kraft 1. april 2023. Det ble da tydeliggjort, som blant annet *Nasjonalforeningen for folkehelsen* har fremhevet viktigheten av, at den enkeltes funksjonsnivå må vurderes konkret når det skal tas stilling til om vilkårene for å begrense selvbestemmelsesretten foreligger. Når det er spørsmål om å opprette alminnelig vergemål, altså uten at rettslig handleevne er begrenset, er selvbestemmelsesretten i utgangspunktet total. For en del grupper, som personer med demens, er det imidlertid noen ganger nødvendig å vurdere hva som er personens reelle ønsker og vilje, heller enn alene å ta utgangspunkt i det personen uttrykker i øyeblikket. Ved endringene i § 20 i 2023 ble det tydeliggjort at dette ikke innebærer at en kan se bort fra personens uttrykte vilje, for eksempel på grunnlag av en legeerklæring om at personen

mangler beslutningskompetanse i enkelte spørsmål. Tilsvarende ble lovens § 33, som legger føringer for vergens rolle, endret. Bestemmelsens ordlyd gir nå direkte uttrykk for at vergen skal «gi støtte til personens utøvelse av den rettslige handleevnen i samsvar med personens ønsker». I særmerknaden til bestemmelsen er det presisert at der personen «med tilpasset tilrettelegging selv kan danne, holde fast ved og formidle sine ønsker, er det dette som er bestemmende for de handlingene som vergen kan foreta innenfor gjeldende regler og samfunnsmessige normer». Med de presiseringene som ble gjort i lovteksten ved endringslov 31. mars 2023 nr. 5, gir vergemålsloven nå tydeligere uttrykk for gjennomføringen av CRPD artikkel 12. Særlig innebærer endringene i §§ 20 og 33 en tydeliggjøring av at alminnelig vergemål er et beslutningsstøttetiltak, som skal utformes og utøves i tråd med kravene som følger av artikkel 12 nr. 3 og nr. 4.

Til innspillene fra *Borgerrettsstiftelsen Stopp Diskrimineringen* og *Uloba Independent Living Norge* om at vergemålsloven bør erstattes med en egen lov om beslutningsstøtte som bare gjelder for funksjonshemmede med et støttebehov, viser departementet til at det innenfor gjeldende rett er anledning til å etablere private beslutningsstøtteordninger, både på lovfestet og ulovfestet grunnlag. I tillegg til adgangen til å opprette fremtidsfullmakter kan en etter de generelle reglene som følger av avtaleloven og ulovfestet avtalerett, for eksempel gi fullmakter til én eller flere tillitspersoner. Der en person ikke ønsker å benytte det støttetiltaket et vergemål er, kan personen takke nei, med mindre de strenge vilkårene for begrensning av rettslig handleevne er oppfylt.

Vergemålsloven er etter departementets vurdering en beslutningsstøttelov, som også gir vidt rom for individuelle tilpasninger innenfor ordningen, dersom man skulle ønske en rådgiver og representant (verge) som også står under statlig tilsyn. I høringsnotatet om ytterligere endringer i vergemålsloven 18. november 2024 er det i punkt 3 gitt en redegjørelse for noen prinsipielle utgangspunkter, og departementet viser til denne redegjørelsen.

Et viktig formål med å utarbeide én samlet lov som regulerer både alminnelige vergemål, andre beslutningsstøttetiltak og begrensning av rettslig handleevne var, som vist over i punkt 7.4.1, å tilrettelegge for individtilpassede støtteordninger også for de personene som har et klart bistandsbehov, men som det etter den tidligere rettstilstanden ikke forelå noen hensiktsmessig regulering for. Dersom man skulle utarbeide en annen beslutningsstøttelov på siden av vergemålsloven, som bare skulle gjelde for personer med funksjonsnedsettelser, ville det skape krevende grensetilfeller der personer har sammensatte støttebehov, for eksempel der en person med en funksjonsnedsettelse også har problemer med avhengighet. Både før og etter at vergemålsloven trådte i kraft i 2013, er det lagt ned et omfattende arbeid i vergemålsforvaltningen for å sikre at lovens regler praktiseres på en riktig og enhetlig måte, og at alminnelige vergemål også rent faktisk utformes som individtilpassede støtteordninger.

Hensynet til å tilby gode og enhetlige tjenester i hele landet, til alle som har behov for støtte og som fyller vilkårene for å få tilbud om vergemål, tilsier at regelverket bør være enkelt å praktisere. Blant de som trenger støtte fra en verge, er det mange personer som ikke ville få dekket sine støttebehov dersom ordningen ble erstattet med en «ren» beslutningsstøtteordning. Departementet viser til uttalelsene i høringsnotatet om endringer i vergemålsloven 18. november 2024 punkt 3, der det blant annet er uttalt følgende:

> «For departementet er det avgjerande at staten har plikt til å stille med ordningar som alle som har rett til det, kan nyttiggjere seg. Blant dei som treng ei verjeordning, er det mange som ikkje ville få dekt behova sine om verjeordninga blei erstatta med reine ordningar for avgjerdsstøtte. Det vil igjen gi ein risiko for at staten ikkje klarer å oppfylle menneskerettane til desse personane.»

Utvalget viser i sin utredning del II punkt 12.6.1 til at et «forhold» ved vergemålsloven som har vært gjenstand for kritikk, er at «vergemål betyr at vergen kan ta avgjørelser for personen som har verge». Departementet vil understreke at dette ikke er riktig i de tilfellene hvor vergemålet er frivillig, og hvor personen selv er i stand til å fatte beslutninger, jf. vergemålsloven § 33. Der en person selv ikke er i stand til å fatte eller fastholde en beslutning, er vergens adgang til å ta avgjørelser «for» personen begrenset til avgjørelser som det må legges til grunn at er i tråd med personens egne ønsker, og det fremgår direkte av ordlyden at vergen ikke kan foreta en handling «dersom det etter en samlet vurdering må legges til grunn at den er i strid med personens ønsker».

Når det gjelder de sjeldne tilfellene der rettslig handleevne er begrenset, skal vergen også så langt som mulig bygge på personens egne ønsker, og loven inneholder en rekke sikkerhetsmekanismer, som klagerett til statsforvalteren. Der perso-

nen selv ikke er i stand til å fremsette en klage, kan han eller hun få bistand av nære pårørende til dette. Utenfor de områdene hvor personens handleevne er begrenset ved dom, har personen full rettslig handleevne, og vergen har ikke adgang til å ta beslutninger for personen. Det vises til redegjørelsen for tolkningserklæringen til artikkel 12 i punkt 7.4.4.1. Rettslig handleevne kan bare begrenses i den grad det er helt nødvendig, beslutningen treffes ved dom, og personen har alltid rett til å delta i saken. Staten dekker alle kostnader, herunder til advokat for den personen det er aktuelt å begrense handleevnen til. Reglene om begrensning av rettslig handleevne er utformet for å ivareta kravet til å tilby tilstrekkelig støtte, samtidig som sikkerhetsmekanismene i ordningen etter departementets syn overholder kravene til sikkerhetsmekanismer som utledes av CRPD artikkel 12 nr. 4.

Utvalget viser i utredningen del II punkt 12.6.1 også til at det har vært gjenstand for kritikk at «det kan oppnevnes verger som personen ikke kjenner personlig og som ikke kjenner godt nok til personens ønsker, behov og situasjon». Til dette bemerkes at personen som samtykker til et vergemål, også skal samtykke til hvem som skal være verge. Der det er noen i personens nære krets som er villig til å påta seg ansvaret, og som er egnet til å være verge, er det førstevalget. Staten må imidlertid, i tråd med forpliktelsene som følger særlig av CRPD artikkel 12 nr. 3 og nr. 4, også tilby støtte til personer som ikke har nærstående som kan yte beslutningsstøtte og bistand til utøvelse av rettslig handleevne gjennom rollen som verge. Noen personer ønsker av ulike grunner heller ikke, som *Profesjonelle Vergers Interesseorganisasjon* har vist til, at nærstående skal være verge. Det kan være flere grunner til at en person ikke ønsker at nærstående skal bistå, både på det personlige og det økonomiske området. Også der det oppnevnes en fast verge, er hovedforpliktelsen å yte beslutningsstøtte, og vergen skal sette seg inn i personens ønsker, vilje og behov. Dette gjelder også der personens rettslige handleevne er begrenset.

7.4.4.3 Rettslig handleevne i helsespørsmål

Departementet viser til at gjeldende regler i helse- og omsorgslovgivningen som på ulike måter begrenser personers rettslige handleevne i spørsmål om å motta helsehjelp, bygger på strenge vilkår og ivaretar kravene som følger av CRPD artikkel 12. Departementet er ikke enig med CRPD-komiteens synspunkter uttrykt i generell kommentar nr. 1 (2014) om lik rettslig anerkjennelse avsnitt 42 om at tvungen helsehjelp generelt er i strid med artikkel 12, som komiteen begrunner med at det innebærer nektelse av en persons rettslige handleevne til å velge medisinsk behandling.

Departementet viser til at retten etter artikkel 12 til rettslig handleevne i spørsmål om egen helse blant annet ivaretas gjennom helse- og omsorgslovgivningens hovedregler om at helsetjenester bare kan gis med pasientens samtykke og om rett til å medvirke ved valg mellom tilgjengelige og forsvarlige tjenesteformer og undersøkelses- og behandlingsmetoder, se for eksempel pasient- og brukerrettighetsloven § 4-1 og § 3-1. Retten til selvbestemmelse er også markert ved at hjemlene for tvangsinngrep som hovedregel først kan brukes når frivillige tiltak har vært prøvd, se for eksempel psykisk helsevernloven § 3-3 første ledd nr. 1.

Når det gjelder i hvilken grad og hvor langt det etter CRPD artikkel 12 er adgang til å gi helsehjelp til personer som ikke er i stand til å samtykke eller forstå hva et samtykke innebærer, viser departementet til at CRPD artikkel 12 ikke kan tolkes isolert, men at bestemmelsen i tråd med Wien-konvensjonen om traktatretten artikkel 31 må forstås i sin kontekst og i lys av konvensjonens formål, noe som innebærer at blant annet konvensjonens formålsbestemmelse, konvensjonens øvrige rettighetsbestemmelser og andre relevante menneskerettighetskonvensjoner må trekkes inn når det nærmere innholdet i artikkel 12 skal fastlegges.

Konvensjonens formål er etter artikkel 1 blant annet å fremme, verne om og sikre mennesker med nedsatt funksjonsevne full og likeverdig rett til å nyte alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter, hvilket underbygger ytterligere at konvensjonsrettighetene må tolkes i lys av hverandre, og at artikkel 12 ikke kan tolkes på en slik måte at andre av CRPDs rettigheter ikke ivaretas i tilstrekkelig grad. I relasjon til spørsmål om i hvilken grad samtykke er et vilkår for helsehjelp, er det særlig relevant at statspartene etter CRPD artikkel 10 har en plikt til å treffe alle nødvendige tiltak for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne kan nyte retten til liv, på lik linje med andre, og at CRPD artikkel 25 innebærer en erkjennelse av at mennesker med nedsatt funksjonsevne har rett til den høyest oppnåelige helsestandarden uten diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne og blant annet en plikt for statene til å sørge for at mennesker med nedsatt funksjonsevne får de helsetjenester som de tren-

ger spesielt på grunn av sin nedsatte funksjonsevne. CRPD artikkel 12 kan heller ikke tolkes på en måte som innebærer at andres rettigheter og statens plikter overfor andre etter øvrige menneskerettighetskonvensjoner ikke ivaretas, slik som retten til liv etter SP artikkel 6 og retten til helse etter ØSK artikkel 12.

På bakgrunn av en slik kontekstuell tolkning av konvensjonen er det etter departementets syn ikke tvilsomt at det, av hensyn til enten pasientens eller andres liv og helse, på visse vilkår må være adgang til helseundersøkelse, innleggelse og behandling av personer som ikke er i stand til å samtykke eller å forstå hva et samtykke innebærer (mangler samtykkekompetanse).

I tråd med alminnelig anerkjente vilkår for å gjøre inngrep i menneskerettigheter må inngrep i pasienters rettslige handleevne i helsespørsmål være forholdsmessige. Siden spørsmål om samtykke til helsehjelp, og eventuelt tvang under gjennomføringen av helsehjelpen, ligger i kjernen av den enkeltes integritet, kan inngrep i den rettslige handleevnen i slike spørsmål, i samsvar med den konvensjonsforståelsen som kommer til uttrykk i Norges tolkningserklæringer til artikkel 12, 14 og 25, bare skje når det nødvendig, som en siste utvei og underlagt kontrollmekanismer. Under gis en nærmere omtale av departementets syn på forholdet mellom CRPD og helselovgivning som på ulike måter begrenser pasientens rettslige handleevne.

Bortfall av samtykkekompetanse

Departementet mener at det ikke er i strid med CRPD artikkel 12, tolket i lys av blant annet statenes forpliktelser etter artikkel 10 og 25, å ha regler om at en person som ikke har tilstrekkelig forståelse av hva de skal ta stilling til, på visse vilkår kan fratas samtykkekompetansen, og at pasient- og brukerrettighetslovens bestemmelser om når personens kompetanse til å samtykke til helsehjelp kan falle bort, tilfredsstiller kravene i CRPD.

Helseutfordringer kan påvirke muligheten til å forstå informasjon og til å ta stilling til tilbudt helsehjelp. Helsepersonell skal derfor legge forholdene best mulig til rette for at pasienten selv kan samtykke, noe som blant annet er ivaretatt i pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3 tredje ledd andre punktum. Imidlertid kan muligheten for å samtykke til helsehjelp (samtykkekompetansen) etter pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3 andre ledd falle bort helt eller delvis dersom pasienten på grunn av fysiske eller psykiske forstyrrelser, senil demens eller psykisk utviklingshemming åpenbart ikke er i stand til å forstå hva samtykket omfatter. Departementet vil i denne sammenhengen nevne at Stortinget har vedtatt endringer i pasient- og brukerrettighetsloven og øvrig helselovgivning som tydeliggjør at pasienten som utgangspunkt har rett til både å samtykke til og nekte å ta imot helsehjelp, ved å endre begrepet «samtykkekompetanse» til «beslutningskompetanse», se lov 20. juni 2025 nr. 67 om endringer i psykisk helsevernloven og pasient- og brukerrettighetsloven mv. (bedre beslutningsgrunnlag og behandling). I samme endringslov ble vilkåret i pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3 andre ledd om at den manglende beslutningskompetansen må skyldes sykdom, erstattet med et vilkår om at «det er overveiende sannsynlig at pasienten ikke er i stand til å forstå hva den aktuelle beslutningen gjelder og konsekvensene av beslutningen».

Departementet har merket seg at de fleste av høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, heller ikke støtter CRPD-komiteens kategoriske avvisning av at konvensjonen åpner for å begrense enkeltpersoners rettslige handleevne i spørsmål om helsehjelp, og er enige i at det ikke er direkte motstrid mellom CRPD og dagens regelverk for bruk av tvang i helse- og omsorgstjenesten. Dette er også i tråd med flertallets syn i Tvangslovutvalget, som mener at CRPD ikke er til hinder for å gi regler som begrenser enkeltpersoners rettslige handleevne, og at det kan være saklig og nødvendig å frata pasienter samtykkekompetanse når de mangler tilstrekkelig forståelse av hva de skal ta stilling til, se NOU 2019: 14 punkt 7.4.3.

Personer som ikke er i stand til å gi et informert samtykke, men ikke motsetter seg helsehjelpen

Etter departementets syn følger det av en tolkning av CRPD artikkel 12 i lys av blant annet statenes forpliktelser etter artikkel 10 og 25, at det kan ytes helsehjelp til pasienter som ikke er i stand til å gi et informert samtykke, men ikke motsetter seg helsehjelpen. I tråd med den forståelsen av artikkel 12 som kommer til uttrykk i Norges tolkningserklæring, kan det imidlertid bare være adgang til å gi helsehjelp til pasienter i slike tilfeller når det er nødvendig og som en siste utvei. Dette er blant annet ivaretatt ved regler i pasient- og brukerrettighetsloven § 4-6 som innebærer at vilkårene for å gi helsehjelp i slike tilfeller, er strengere ved helsehjelp som innebærer et alvorlig inngrep for pasienten. Det må blant annet være sannsynlig at pasienten selv ville ha gitt tillatelse til slik hjelp.

Stortinget har vedtatt å oppheve særregelen i pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3 femte ledd om at undersøkelse og behandling av psykiske lidelser hos personer som mangler samtykkekompetanse og som har eller antas å ha en alvorlig sinnslidelse eller motsetter seg helsehjelpen, bare kan skje med hjemmel i psykisk helsevernloven kapittel 3. Muligheten for å gi helsehjelp i form av undersøkelse og behandling til personer som mangler samtykkekompetanse, men som ikke motsetter seg undersøkelsen eller behandlingen, blir dermed uavhengig av om pasienten har psykiske eller somatiske utfordringer, se lov 20. juni 2025 nr. 67 om endringer i psykisk helsevernloven og pasient- og brukerrettighetsloven mv. (bedre beslutningsgrunnlag og behandling).

Personer som mangler samtykkekompetanse og motsetter seg helsehjelpen

Departementet viser til at statens plikt til å sikre liv og helse som blant annet er nedfelt i CRPD artikkel 10 og 25, i noen tilfeller kan innebære at personers rettslige handleevne i helsespørsmål må begrenses, også der personer over 16 år som mangler samtykkekompetanse, motsetter seg helsehjelp. Departementet mener at helse- og omsorgslovgivningens bestemmelser om adgang til å gi helse- og omsorgstjenester i slike tilfeller, tilfredsstiller kravene i CRPD.

Også reglene som åpner for helsehjelp overfor personer som mangler samtykkekompetanse og motsetter seg helsehjelpen, bygger på en forståelse om at artikkel 12 bare tillater begrensning i rettslig handleevne når det er nødvendig og som en siste utvei. I lys av at bruk av tvang er svært inngripende overfor den enkelte, må terskelen for helsehjelp i slike tilfeller være høyere enn overfor personer som ikke motsetter seg helsehjelpen. Adgangen i helse- og omsorgslovgivningen til å gi helsehjelp til personer som mangler samtykkekompetanse og motsetter seg helsehjelpen, er følgelig snever. Personen må ha et klart behov for beskyttelse, og den interessen tvangen skal verne, i hovedsak pasientens egen helse, må veie vesentlig tyngre enn hensynet til pasientens rett til selvbestemmelse. Dette er blant annet ivaretatt ved at alle regelsettene om bruk av tvang i helse- og omsorgstjenesten har krav om at tjenestene skal arbeide for å forebygge tvangsbruk og at bruk av tvang og makt skal være siste utvei, se for eksempel psykisk helsevernloven § 3-2 første ledd nr. 1 og § 3-3 første ledd nr. 1, pasient- og brukerrettighetsloven § 4A-3 første ledd, samt helse- og omsorgstjenesteloven § 9-4, § 9-5 første ledd, § 10-2 første ledd første punktum og § 10-3 første ledd første punktum.

Departementet viser videre til at alle regelsettene har krav om at det fortløpende skal vurderes om vilkårene for tvangsbruk fortsatt er oppfylt og at tvangsbruken straks skal avbrytes når vilkårene ikke lenger er oppfylt, se for eksempel pasient- og brukerrettighetsloven § 4A-4 fjerde ledd, psykisk helsevernloven §3-7 første ledd, psykisk helsevernforskriften § 26 tredje ledd og helse- og omsorgstjenesteloven § 9-9 fjerde ledd og § 10-3 tredje ledd. Stortinget har vedtatt å lovfeste at psykisk helsevernlovens vilkår for tvangsbruk skal være oppfylt hele tiden mens vedtaket gjennomføres, og at tiltaket straks skal avbrytes og vedtaket oppheves dersom vilkårene ikke lenger er oppfylt, se lov 20. juni 2025 nr. 67 om endringer i psykisk helsevernloven og pasient- og brukerrettighetsloven mv. (bedre beslutningsgrunnlag og behandling).

Det er videre et krav for å kunne gi helsehjelp etter pasient- og brukerrettighetsloven § 4A-3 at unnlatelse av å gi helsehjelp kan føre til vesentlig helseskade, helsehjelpen anses nødvendig og tiltakene står i forhold til behovet for helsehjelpen. Helsehjelpen kan likevel bare gis dersom det etter en helhetsvurdering fremtrer som den klart beste løsningen for pasienten. Det skal blant annet legges vekt på graden av motstand og om det i nær fremtid kan forventes at pasienten vil kunne gjenvinne samtykkekompetansen sin. Et annet eksempel er tvungen legeundersøkelse som gjennomføres for å bringe på det rene om vilkårene for tvungent psykisk helsevern er oppfylt, jf. psykisk helsevernloven § 3-1. Tvungen observasjon og tvungent psykisk helsevern kan etableres når det er nødvendig for å hindre at pasienten som følge av en alvorlig sinnslidelse, får sin utsikt til helbredelse eller vesentlig bedring i betydelig grad redusert, eller det er stor sannsynlighet for at vedkommende i meget nær fremtid får sin tilstand vesentlig forverret eller utgjør en nærliggende og alvorlig fare for eget liv eller andres liv eller helse. Selv om alle vilkårene er oppfylt, kan tvungent psykisk helsevern bare finne sted når det etter en helhetsvurdering fremtrer som den klart beste løsningen for vedkommende, med mindre han eller hun utgjør en nærliggende og alvorlig fare for andres liv eller helse. Ved vurderingen skal det legges særlig vekt på hvor stor belastning det tvangsmessige inngrepet vil medføre for vedkommende, se psykisk helsevernloven § 3-3.

Flertallet i Tvangslovutvalget (12 av 14) vurderer det slik at nødrett som eneste inngrepsgrunnlag i slike situasjoner ville kunne presse frem

uhjemlet tvangsbruk og dermed åpne for nye alvorlige menneskerettighetsbrudd. Flertallet viser videre til at presisjon i regelverket tradisjonelt har blitt sett som en svært viktig rettssikkerhetsgaranti mot overgrep fra myndighetenes side. Flertallet mener at CRPD ikke kan forstås slik at konvensjonen gir et absolutt forbud mot regler som på bestemte vilkår innskrenker den rettslige handleevnen til personer med funksjonsnedsettelser, se NOU 2019: 14 punkt 7.4.3. Departementet slutter seg til Tvangslovutvalgets vurderinger.

Personer som utgjør en fare for eget liv

Departementet legger til grunn at statenes plikt til å beskytte liv, jf. blant annet CRPD artikkel 10, medfører at CRPD artikkel 12 ikke kan forstås slik at personers rettslige handleevne i spørsmål om å motta helsehjelp, aldri kan innskrenkes av hensyn til personens eget liv. Hensynet til den interessen reglene skal beskytte, må i slike tilfeller veie vesentlig tyngre enn hensynet til personens rettslige handleevne, og begrensningen må stå i et rimelig forhold til det man kan oppnå. Departementet viser til at dette i helselovgivningen ivaretas blant annet ved at det etter psykisk helsevernloven § 3-3 nr. 4 andre punktum og § 4-4 første ledd tredje punktum ikke gjelder krav om manglende samtykkekompetanse når det er nærliggende og alvorlig fare for eget liv.

Personer som utgjør en fare for andre

I situasjoner der pasienten utgjør en fare for andre, er det etter departementets syn sentralt at statene har plikt til å beskytte andres liv og helse etter øvrige menneskerettighetskonvensjoner, blant annet SP artikkel 6 og ØSK artikkel 12. Departementet legger derfor til grunn at CRPD ikke kan forstås slik at personers rettslige handleevne i spørsmål om å motta helsehjelp, aldri kan innskrenkes av hensyn til andres liv eller helse. Hensynet til den interessen reglene skal beskytte, må i slike tilfeller veie vesentlig tyngre enn hensynet til personens rettslige handleevne, og begrensningen må stå i et rimelig forhold til det man kan oppnå. Det vil ofte ikke være et spørsmål *om* det skal gripes inn fra samfunnets side, men om dette er en oppgave for helse- og omsorgstjenesten, eller om den må overlates til politiet.

Departementet mener at hensynet til at alle skal få ivaretatt menneskerettighetene sine, taler for at terskelen for inngrep overfor personer som er en fare for andre, må være lavere enn overfor personer som bare utsetter eget liv og egen helse for fare. I helse- og omsorgslovgivningen ivaretas dette blant annet ved at det etter psykisk helsevernloven § 3-2 nr. 3 andre punktum, § 3-3 nr. 4 andre punktum og § 4-4 første ledd tredje punktum ikke gjelder krav om manglende samtykkekompetanse i situasjoner der det er en nærliggende fare for andres liv eller helse.

Kontrollmekanismer

Departementet viser til at det i tråd med CRPD artikkel 12 nr. 4 og den forståelsen Norges tolkningserklæring til artikkel 12 gir uttrykk for, er etablert ulike kontrollmekanismer for vedtak om bortfall av samtykkekompetanse, helsehjelp til personer over 16 år som mangler samtykkekompetanse og helsehjelp som pasienten ikke har samtykket til, enten pasienten motsetter seg helsehjelpen eller ikke.

For eksempel kan avgjørelser om bortfall av samtykkekompetanse påklages til statsforvalteren etter pasient- og brukerrettighetsloven § 7-2. Spørsmålet om manglende samtykkekompetanse kan også prøves som ledd i en klagesak etter tvangslovgivningen, for eksempel for kontrollkommisjonen for psykisk helsevern. Avgjørelser om å gi helsehjelp til personer som mangler samtykkekompetanse, men ikke motsetter seg helsehjelpen, kan påklages til statsforvalteren, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 7-2. Stortinget har også vedtatt en særlig kontrollmekanisme for beslutninger om å gi helsehjelp til personer med alvorlig sinnslidelse som mangler beslutningskompetanse, men ikke motsetter seg den tilbudte helsehjelpen. Dersom det treffes beslutning om å gi helsehjelp for en psykisk lidelse til en pasient som har, eller antas å ha, en alvorlig sinnslidelse, skal lederen for kontrollkommisjonen for psykisk helsevern underrettes og motta en kopi av de relevante delene av pasientens journal. Kontrollkommisjonens leder skal så snart som mulig forvisse seg om at riktig fremgangsmåte er fulgt og at beslutningen bygger på en vurdering av lovens vilkår. Når det gis helsehjelp for en alvorlig sinnslidelse, skal kontrollkommisjonen dessuten hver sjette måned av eget tiltak vurdere om lovens vilkår er oppfylt, se lov 20. juni 2025 nr. 67 om endringer i psykisk helsevernloven og pasient- og brukerrettighetsloven mv. (bedre beslutningsgrunnlag og behandling).

Kontrollen med bruk av tvang i helse- og omsorgstjenesten er lagt til kontrollkommisjonene i psykisk helsevern (se for eksempel psykisk helsevernloven § 3-3 a fjerde ledd, § 3-7 fjerde ledd, § 4-3 tredje ledd og § 4-5 femte ledd) statsforvalterne (se for eksempel pasient- og brukerret-

tighetsloven § 4A-7, helse- og omsorgstjenesteloven § 9-7 fjerde ledd og § 9-8 og psykisk helsevernloven § 3-1) og Barneverns- og helsenemnda (se for eksempel helse- og omsorgstjenesteloven § 9-11 andre ledd). Pasienter og brukere har klageadgang, uavhengig av om de vurderes å ha samtykkekompetanse i spørsmålet om helsehjelp og andre tilbudte tjenester.

Kontrollkommisjonens vedtak i saker om tvungen observasjon, etablering og opprettholdelse av tvungent psykisk helsevern, statsforvalterens vedtak i klagesak om helsehjelp som pasienten motsetter seg og Barneverns- og helsenemndas vedtak om tilbakeholdelse i institusjon av rusmiddelavhengige kan bringes inn for tingretten etter reglene i tvisteloven kapittel 36. Sakene skal prioriteres og behandles så hurtig som hensynet til en forsvarlig saksbehandling gjør mulig. Domstolen skal prøve alle sider av saken, og staten bærer alle utgiftene ved saken, se tvisteloven §§ 36-5 og 36-8.

7.4.4.4 Beslutningsstøtte i helsespørsmål

Departementet viser til at plikten statene har etter CRPD artikkel 12 nr. 3 til å treffe hensiktsmessige tiltak for å gi mennesker med nedsatt funksjonsevne tilgang til støtte for å kunne utøve sin rettslige handleevne, i helse- og omsorgslovgivningen ivaretas gjennom en rekke elementer av beslutningsstøtte. Helse- og omsorgslovgivningens krav om tilrettelegging for at pasienter og brukere skal kunne bruke sin rettslige handleevne i spørsmål om helse- og omsorgstjenester, tilfredsstiller etter departementets syn konvensjonens krav.

Pasienters og brukeres behov er for eksempel sentralt i vurderingen av hvilke helse- og omsorgstjenester som er nødvendige, se omtale av regelverket under artikkel 25 i punkt 7.10. Tjenestene skal legge til rette for at pasienter og brukere så langt som mulig selv kan avgjøre om de ønsker å motta tilbudt hjelp, se blant annet pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3 tredje ledd og helse- og omsorgstjenesteloven § 9-1 andre ledd.

Pasienter har rett til å få tilrettelagt informasjon om helsetilstanden sin og innholdet i tilbudt helsehjelp, noe som er svært viktig for at de skal kunne ta en informert beslutning om tilbudt hjelp, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 3-2. Pasienter har også rett til å medvirke ved gjennomføring av helse- og omsorgstjenester, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 3-1. Dersom pasienten ikke selv kan formidle ønsker, skal tjenestene ta hensyn til pasientens tidligere uttrykte ønsker og vurderinger av hva pasienten ville ha ønsket, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 4-6, § 4-9 og § 4A-1 andre ledd. Når pasienter mangler samtykkekompetanse, skal tjenestene før det tas avgjørelser om å gi somatisk helsehjelp, som hovedregel innhente informasjon fra pasientens nærmeste pårørende om hva pasienten ville ha ønsket, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 4-6 andre ledd og § 4A-5 fjerde ledd.

Pårørende har selvstendige rettigheter for å kunne ivareta interessene til pasienter som ønsker bistand og pasienter som ikke er i stand til å ivareta sine egne interesser. Pasientens pårørende har selvstendige rettigheter til å få informasjon, uttale seg før avgjørelser blir tatt, medvirke ved gjennomføringen av helse- og omsorgstjenester, bli underrettet om avgjørelser og klage. Det er viktig for at pårørende skal ha reelle muligheter for å hjelpe pasienter og brukere som ønsker det, med å ta beslutninger. Dette går frem av pasient- og brukerrettighetsloven § 3-1 tredje ledd, § 3-2, § 3-3, § 3-4, § 4-6A og § 7-2 første og siste ledd, psykisk helsevernloven § 3-9, psykisk helsevernforskriften § 27 og helse- og omsorgstjenesteloven § 9-7 og § 9-11 første ledd.

Alle som ønsker det, kan henvende seg til pasient- og brukerombudet i fylket sitt og be om at ombudet tar en sak opp til behandling, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 8-3 andre ledd. Pasienter har videre rett til advokatbistand i form av fritt rettsråd og fri sakførsel uten behovsprøving i tvangssaker, se rettshjelpsloven § 11 nr. 8, § 16 nr. 2 og § 17 tredje ledd nr. 3.

Departementet ser at en mer formalisert beslutningsstøtteordning vil kunne legge ytterligere til rette for pasienters og brukeres selvbestemmelse og til å redusere behovet for tvangsvedtak i helse- og omsorgstjenesten. Departementet viser likevel til at både Tvangslovutvalget og Likestillings- og diskrimineringsombudet i rapporten *Retten til selvbestemmelse: Fra vergemål til beslutningsstøtte* (2021) nøyde seg med å slå fast at det bør utvikles nye modeller for beslutningsstøtte. Helsedirektoratet utreder for tiden, på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet, hvordan en ordning med beslutningsstøtte for pasienter i psykisk helsevern og i andre deler av tjenesten hvor det er adgang til å bruke tvang, kan innrettes og gjennomføres.

7.4.4.5 Straffelovens utilregnelighetsregler

Departementet slutter seg til utvalgets vurdering, og legger til grunn at det ikke er motstrid mellom konvensjonen og straffeloven § 20. Straffeloven § 20 regulerer straffrihet på grunn av utilregnelighet. Bestemmelsen ble endret i 2019, og end-

ringen trådte i kraft i 2020. Andre ledd fastsetter at den som på handlingstiden er utilregnelig på grunn av «sterkt avvikende sinnstilstand, sterk bevissthetsforstyrrelse eller høygradig psykisk utviklingshemming», ikke er strafferettslig ansvarlig. Bestemmelsen oppstiller et snevert unntak fra strafferettslig ansvar. Artikkel 12 kan etter departementets syn ikke tolkes slik at bestemmelsen stenger for ansvarsfrihet ved utilregnelighet. Det vises til departementets vurdering av forholdet til CRPD artikkel 12 og 14 i Prop. 154 L (2016–2017) *Endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (skyldevne, samfunnsvern og sakkyndighet)*.

7.5 Artikkel 13 Tilgang til rettssystemet

7.5.1 Innledning

CRPD artikkel 13 lyder:

> «1. States Parties shall ensure effective access to justice for persons with disabilities on an equal basis with others, including through the provision of procedural and age-appropriate accommodations, in order to facilitate their effective role as direct and indirect participants, including as witnesses, in all legal proceedings, including at investigative and other preliminary stages.
> 2. In order to help to ensure effective access to justice for persons with disabilities, States Parties shall promote appropriate training for those working in the field of administration of justice, including police and prison staff.»

Artikkel 13 slår fast at staten er forpliktet til å sikre personer med nedsatt funksjonsevne effektiv tilgang til domstolene og andre deler av rettssystemet på lik linje med andre. Tilgangen til rettssystemet («access to justice») skal ifølge ordlyden i CRPD artikkel 13 nr. 1 sikres gjennom blant annet prosessuell og alderstilpasset tilrettelegging for å legge til rette for at personer med nedsatt funksjonsevne kan fungere effektivt både som direkte og indirekte deltakere i saken, herunder som vitner. Forpliktelsen gjelder etter ordlyden alle ledd i saksgangen i sivile og strafferettslige saker, også etterforskningsstadiet og andre forberedende stadier.

Artikkel 13 nr. 2 gjelder opplæring av ansatte i rettspleien, herunder politi og fengselsansatte. Departementet går ikke nærmere inn på denne delen av bestemmelsen, som ikke reiser spørsmål om lovendringsbehov.

Departementet legger til grunn at artikkel 13 ikke gir uttrykk for individuelt håndhevbare rettigheter, se punkt 6.3.4.2.

7.5.2 Utvalgets vurderinger

7.5.2.1 Generelt om innholdet i og rekkevidden av forpliktelsene i artikkel 13

Utvalget redegjør for forpliktelsenes innhold og rekkevidde i utredningen del II punkt 13.1. Utvalget viser til at artikkel 13 om tilgangen til rettssystemet («access to justice») må ses i sammenheng med artikkel 5 om ikke-diskriminering, artikkel 9 om tilgjengelighet og artikkel 12 om lik rettslig anerkjennelse. Utvalget fremhever at bestemmelsen bygger på prinsippene om likhet for loven, rettferdig rettergang («fair trial») og effektive rettsmidler («effective remedies»), som også er nedfelt i blant annet verdenserklæringen om menneskerettigheter artikkel 8 om effektive rettsmidler og SP artikkel 14 om likhet for loven og rettferdig rettergang.

Utvalget legger til grunn at tilgangen til rettssystemet («access to justice») primært må ivaretas for personer som er direkte berørt i saken, og at tiltaltes rett til rettferdig rettergang står i en særstilling. Utvalget skiller mellom personer som er direkte berørt og andre aktører, slik som dommere, meddommere, tolker, jurymedlemmer og advokater. Mens partene og andre direkte berørte personer ifølge utvalget må sikres absolutte rettigheter til rettferdig og effektiv rettshåndhevelse, legger utvalget til grunn at tilgangen til rettssystemet for aktører som ikke er direkte berørt av saken, i større grad kan undergis en forholdsmessighetsvurdering.

Dette gjelder også prosessuell tilrettelegging, som er nevnt uttrykkelig i konvensjonsteksten som en del av å sikre «access to justice». Utvalgets vurdering skiller seg her noe fra CRPD-komiteens uttalelser i generell kommentar nr. 6 (2018) om likestilling og ikke-diskriminering. Komiteen legger her til grunn at retten til prosessuell tilrettelegging som innebærer innretning av prosessen eller hjelpemidler i den enkelte sak, i motsetning til rimelig tilrettelegging etter artikkel 5 nr. 3, *ikke* kan begrenses etter en forholdsmessighetsvurdering. I tråd med skillet beskrevet over uttaler utvalget i utredningen del II punkt 13.1:

> «I tråd med utvalgets bemerkninger så langt, mener utvalget at det på grunn av rettssikker-

hetshensyn primært er for deltakere som er direkte berørt i saken at det gjelder absolutt krav om prosessuell tilrettelegging. Det kan ikke forsvares å, ut fra et kostnads- eller tidsperspektiv, unnlate å foreta tilretteleggingstiltak som er nødvendige for tiltalte, andre parter eller vitner.»

7.5.2.2 Tvistelovens regler om prosessdyktighet

Tvistelovens regler om prosessdyktighet gjelder evnen til selv å opptre i en rettssak, herunder til å reise og ta imot søksmål. Etter tvisteloven § 2-2 er en person som på grunn av sin psykiske helsetilstand ikke er i stand til å ivareta egne interesser under saken, ikke prosessdyktig. For administrative tvangsvedtak i helse- og sosialsektoren gjelder en lavere terskel for prosessdyktighet etter tvisteloven § 36-3. Utvalget antar at det ikke nå er grunn til å foreta lovendringer, samtidig som det presiseres at det er viktig at reglene praktiseres slik at parten så langt som mulig selv kan opptre i saken, se utredningen del II punkt 13.4.2. Utvalget viser til sammenhengen med tolkningserklæringen til artikkel 12, og uttaler også at adgangen til å frata en part rettslig handleevne er snever, og at den bare kan benyttes som en siste utvei dersom det er nødvendig og underlagt kontrollmekanismer.

7.5.2.3 Vilkårene for å opptre som meddommer etter domstolloven

Utvalget vurderer i utredningen del II punkt 13.5 om vilkårene for å opptre som meddommer, særlig vilkåret «personlig egnet til oppgaven» i domstolloven § 70, er i samsvar med artikkel 13. Utvalget viser til at CRPD-komiteen i individklagesaker har lagt til grunn at krav om tilrettelegging også gjelder for jurymedlemmer. Utvalget påpeker at vilkåret er nøytralt utformet, og at det kan være ulike årsaker til at man ikke anses som egnet til å opptre som meddommer i den enkelte saken.

Utvalget mener at det ikke er nødvendig å endre domstolloven § 70. Bestemmelsen er ut fra ordlyden ikke i strid med konvensjonen. Utvalget mener at hensynet til å sikre en rettferdig rettergang må være førende i utvelgelsen av meddommere. Som nevnt i punkt 7.5.2.1 mener utvalget at plikten til tilrettelegging ikke kan gjelde absolutt for aktører som ikke er direkte berørt av saken, herunder dommere, meddommere og tolk. Forpliktelsen åpner ifølge utvalget for forholdsmessighetsbegrensninger. Utvalget presiserer imidlertid at bestemmelsen må fortolkes og anvendes i samsvar med ikke-diskrimineringsprinsippet.

7.5.2.4 Retten til fri rettshjelp etter rettshjelploven

Utvalget konkluderer i utredningen del II punkt 13.6 med at det ikke er nødvendig å endre rettshjelploven for å oppfylle statens forpliktelser etter artikkel 13. Selv om retten til fri rettshjelp er et naturlig virkemiddel for å sikre tilgang til rettssystemet, er det ifølge utvalget ikke tale om en absolutt rettighet. Heller ikke EMK artikkel 6 gir en absolutt rett til fri sakførsel. Utvalget påpeker at det er en skjønnsmessig adgang etter rettshjelploven § 11 tredje ledd og § 16 fjerde ledd til å gi fri rettshjelp for andre saker enn de prioriterte sakstypene nevnt i § 11 første og andre ledd og § 16 første og andre ledd, og «som objektivt sett berører søker i særlig sterk grad». Utvalget presiserer at selv om det ikke er behov for lovendringer, må reglene praktiseres i lys av konvensjonsbestemmelsen.

Utvalget trekker frem at det i NOU 2020: 5 *Likhet for loven – Lov om støtte til rettshjelp (rettshjelpsloven)* ble foreslått å utvide ordningen for behovsprøvd rettshjelp på området for likestillings- og diskrimineringssaker. Selv om utvalget mener at artikkel 13 ikke kan tolkes slik at den gir rett til fri rettshjelp i alle diskrimineringssaker for funksjonshemmede, mener utvalget at forslaget fra rettshjelpsutvalget kan føre til at rettshjelploven bringes nærmere komiteens anbefaling.

7.5.2.5 Prosessuell tilrettelegging

Utvalget viser i utredningen del II punkt 13.1 til at artikkel 13 stiller egne krav om prosessuell tilrettelegging, og legger til grunn at dette for eksempel innebærer krav til tilrettelagte avhørsmetoder. Utvalget foretar ikke noen nærmere vurdering av om reglene om avhør i straffesaker er i samsvar med artikkel 13. Reglene om tilrettelagt avhør nevnes også i omtalen av artikkel 16 om frihet fra utnytting, vold og misbruk, se utredningen del II punkt 16.2.2. Utvalget konkluderer med at forpliktelsene under artikkel 16 ikke medfører behov for lovendringer, se punkt 16.3.

7.5.3 Høringsinstansenes syn

Statens sivilrettsforvaltning og *Rettspolitisk forening* har uttalt seg om forholdet til rettshjelploven. Rettspolitisk forening er kritisk til utvalgets konklusjon om at det ikke er behov for endringer i rettshjelploven for å oppfylle statens forpliktelser etter artikkel 13, og viser til utfordringene personer med nedsatt funksjonsevne møter i trygdesaker, og at fri sakførsel ved anke til lagmannsretten

bare unntaksvis gis etter rettshjelploven § 16 tredje ledd. Rettspolitisk forening mener at tvisteloven § 20-2 tredje ledd bokstav c praktiseres vilkårlig, og at dette bidrar til en uforutsigbar prosessrisikovurdering. Foreningen oppsummerer sitt syn slik:

> «Samlet sett bidrar disse lovreguleringene og praktiseringen av dem til at det er betimelig å stille spørsmål ved flertallets konklusjon om at nasjonale reguleringer om rettshjelp er i harmoni med CRPD artikkel 13. Det er vanskelig å se at dette kan være tilfellet all den tid majoriteten av trygdede funksjonshindrede ikke har økonomi til å anke viktige saker som ofte gjelder livslange ytelser til domstolene.»

Statens sivilrettsforvaltning er enig med utvalget i at det ikke er nødvendig å gjøre endringer i rettshjelploven for å inkorporere konvensjonen, og viser til at personer med funksjonsnedsettelser har rett til fri rettshjelp på lik linje med andre. Sivilrettsforvaltningen uttaler:

> «Saker om diskriminering på bakgrunn av funksjonsnedsettelse kan dekkes av eksisterende hjemler i rettshjelploven § 11 tredje ledd og § 16 tredje ledd. I vurderingen etter disse bestemmelsen legges det bl.a. vekt på om saken berører personen personlig i særlig sterk grad. Videre ses det hen til personens personlige ressurser og muligheter for å ivareta egne interesser. Vår erfaring er at statsforvalterne sjelden mottar søknader som gjelder diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse.»

Stiftelsen SOR er eneste høringsinstans som uttaler seg om CRPDs betydning for avhør i straffesaker og gir blant annet uttrykk for at det bør «innføres en lovbestemt plikt til tilrettelegging under avhør av mistenkte (på lik linje med avhør av fornærmede) [og] utvikles modeller for ulike type tilpasninger».

7.5.4 Departementets vurderinger

7.5.4.1 Overordnet om forpliktelsene etter artikkel 13

Departementet mener det ikke er behov for endringer i norsk lovgivning for å oppfylle CRPD artikkel 13.

Forpliktelsene etter CRPD artikkel 13 nr. 1 ivaretas i norsk rett gjennom regler i blant annet tvisteloven, straffeprosessloven, domstolloven og rettshjelploven. I det følgende behandles enkelte spørsmål om reglene om prosessdyktighet etter tvisteloven, vilkårene for å opptre som meddommer etter domstolloven, retten til fri rettshjelp etter rettshjelploven og reglene om gjennomføring av avhør i straffesaker. I tillegg kan blant annet reglene om universell utforming i likestillings- og diskrimineringsloven §§ 17 til 19, aktivitetsplikten i likestillings- og diskrimineringsloven §§ 24 til 26 og retten til forsvarer eller annen støtte etter blant annet straffeprosessloven, vergemålsloven og folketrygdloven være relevante, se Prop. 106 S (2011–2012) *Samtykke til ratifikasjon av FN-konvensjonen av 13. desember 2006 om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne* punkt 4.2.5. Videre gjelder rettigheter som rett til et effektivt rettsmiddel og til en rettferdig rettergang etter SP artikkel 2 nr. 3 bokstav a og artikkel 14 og EMK artikkel 6 og 13 allerede som norsk lov etter menneskerettsloven.

Ved siden av å ivareta prinsippet om ikke-diskriminering er bestemmelsens formål primært å ivareta hensynet til den enkeltes rettssikkerhet. Etter departementets syn må derfor tilgangen til rettssystemet («access to justice») for personer som er direkte berørt i saken, slik som saksøker eller saksøkte i en sivilrettslig sak eller tiltalte i en straffesak, utgjøre kjerneområdet for myndighetenes forpliktelser etter bestemmelsen. I forlengelsen av dette legger departementet i likhet med utvalget til grunn at forpliktelsene i første rekke må ivaretas for personer som er direkte berørt i saken. Imidlertid innebærer ordlyden «direct and indirect participants» at bestemmelsen også medfører forpliktelser overfor personer som bare indirekte deltar i rettssaken som aktører i rettspleien. Slike aktører kan for eksempel være dommere, meddommere, tolker, jurymedlemmer og advokater. Mens tilgangen til rettssystemet ikke kan gjøres avhengig av kostnads- og ressurshensyn for partene og andre direkte berørte personer, legger departementet til grunn at tilrettelegging for aktører som ikke er direkte berørt av saken, i større grad kan undergis en forholdsmessighetsvurdering. Rettighetene til indirekte aktører vil også i større grad måtte balanseres mot rettighetene som direkte aktører, for eksempel den tiltalte i en straffesak, har etter øvrige menneskerettighetskonvensjoner. For eksempel vil den tiltaltes rett til en rettferdig rettergang etter SP artikkel 14 kunne medføre at det kan legges vekt på en funksjonsnedsettelse i vurderingen av om en person er egnet til å opptre som meddommer, se nærmere i punkt 7.5.4.5.

7.5.4.2 Tvistelovens regler om prosessdyktighet

Departementet mener det ikke er behov for endringer i tvistelovens regler om prosessdyktighet for å oppfylle CRPD artikkel 13.

Prosessdyktighet reguleres i tvisteloven § 2-2 og defineres i bestemmelsens første ledd som evnen til selv å opptre i rettssak, herunder reise og ta imot søksmål. Prosessdyktighet må ikke forveksles med partsevne etter § 2-1, som gjelder muligheten til å være part i en rettssak. Konsekvensen av at en person mangler prosessdyktighet, er at en stedfortreder må opptre på vegne av vedkommende, se §§ 2-3 og 2-4. Stedfortrederen ivaretar rettighetene og pliktene til den som mangler prosessdyktighet.

Tvisteloven § 2-2 andre ledd første punktum slår fast utgangspunktet om at myndige personer er prosessdyktige. Fjerde ledd oppstiller imidlertid et unntak for personer som «på grunn av sin psykiske helsetilstand ikke er i stand til å vareta sine egne interesser under saken». Vurderingen må gjøres konkret og ta hensyn til både saken og personens psykiske tilstand, se Rt. 1997 s. 726. Det avgjørende er ikke om parten har en bestemt diagnose, men i hvilken utstrekning personens evne til å ivareta egne interesser er svekket på grunn av det psykiske avviket, se Rt. 2000 s. 1379 og særknadene til § 2-2 i NOU 2001: 32 Bind B *Rett på sak*. For at et psykisk avvik skal kunne få betydning for prosessdyktigheten til en person, må det være tale om et markert avvik. Dersom personen har et støtteapparat eller andre ressurser tilgjengelig, kan dette etter omstendighetene tilsi at vedkommende har sin prosessdyktighet i behold, se Rt. 1997 s. 726.

Tvisteloven § 36-3 modifiserer den generelle regelen i § 2-2 fjerde ledd for saker om administrative tvangsvedtak i helse- og sosialsektoren. I slike saker kan den vedtaket retter seg mot, reise søksmål på egenhånd dersom vedkommende «er i stand til å forstå hva saken gjelder», noe som innebærer en lavere terskel for prosessdyktighet.

Etter departementets syn vil en utstrakt fratakelse av personers mulighet til å opptre på egne vegne i rettssaker på grunn av psykiske avvik etter omstendighetene kunne være i strid med kravene som følger av CRPD artikkel 13. Bestemmelsen i tvisteloven § 2-2 fjerde ledd har imidlertid et snevert anvendelsesområde, og skal bare anvendes unntaksvis. Departementet mener derfor i likhet med utvalget at det ikke er nødvendig med endringer i tvisteloven § 2-2 fjerde ledd for å oppfylle konvensjonens krav. Som også utvalget understreker, må bestemmelsen praktiseres slik at parten så langt som mulig selv kan opptre i saken og motta nødvendig støtte og bistand. Departementet understreker samtidig at formålet med unntaksreglene er å sikre interessene til personen det gjelder når vedkommende ikke har forutsetninger for selv å ivareta egne interesser. Unntaksregelen i tvisteloven § 2-2 fjerde ledd må praktiseres i lys av dette.

7.5.4.3 Prosessuell tilrettelegging

Departementet mener det ikke er behov for endringer i norsk lovgivning for å imøtekomme konvensjonens krav om prosessuell tilrettelegging som del av plikten til å sikre tilgang til rettssystemet.

Departementet er enig med utvalget i at tilretteleggingstiltak som er nødvendige for personer som berøres direkte av saken, for eksempel tiltalte, fornærmede eller parter, ikke kan unnlates på grunnlag av kostnads- eller ressurshensyn. Departementet er samtidig enig i at det ved vurderingen av rekkevidden av plikten til prosessuell tilrettelegging må skilles mellom direkte berørte deltakere og andre, se også punkt 7.5.4.1 ovenfor. Etter departementets syn er det ikke støtte i ordlyden i artikkel 13 for CRPD-komiteens syn, gjengitt i punkt 7.5.2.1 ovenfor, om at plikten til prosessuell tilrettelegging i artikkel 13 generelt ikke kan være gjenstand for forholdsmessighetsbegrensninger. Rettssikkerhetshensynene som – ved siden av ikke-diskrimineringsprinsippet – begrunner kravet om prosessuell tilrettelegging, gjør seg i større grad gjeldende for direkte berørte deltakere enn for andre personer som bare indirekte påvirkes av saksgangen og sakens utfall. At kravet om prosessuell tilrettelegging etter ordlyden i artikkel 13 også gjelder for indirekte deltakere («indirect participants»), herunder vitner, er etter departementets syn derfor ikke til hinder for at kravet om tilrettelegging kan variere avhengig av hvor sentral rolle en person har i saken.

Særlig om avhør i straffesaker

Etter departementets vurdering tilfredsstiller gjeldende norsk rett kravene som artikkel 13 stiller til tilrettelegging i forbindelse med avhør i straffesaker. Tilsvarende gjelder for artikkel 16, som blant annet innebærer en plikt til å vedta effektiv lovgivning for å sikre at tilfeller av utnytting av og vold og misbruk mot mennesker med nedsatt funksjonsevne oppdages, etterforskes og straffeforfølges.

Straffeprosessloven §§ 239 til 239 f gir regler om tilrettelagt avhør. Etter § 239 tredje ledd skal

vitneavhør av personer med psykisk utviklingshemming eller annen funksjonsnedsettelse som medfører samme behov, gjennomføres som tilrettelagt avhør dersom saken gjelder overtredelse av straffeloven kapittel 26 eller §§ 273, 275, 282 eller 284. Disse straffebudene gjelder seksuallovbrudd, kroppsskade, drap, mishandling i nære relasjoner og kjønnslemlestelse. Ordlyden «vitner» omfatter også fornærmede, se særmerknadene til § 239 i Prop. 112 L (2014–2015) *Endringer i straffeprosessloven (avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner)* punkt 16. Etter § 239 fjerde ledd kan tilrettelagt avhør benyttes også i andre sakstyper dersom hensynet til sakens opplysning eller hensynet til vitnet tilsier det.

I saker der tilrettelagt avhør etter § 239 tredje ledd er obligatorisk, følger det av § 239 f første ledd at avhørene skal tas på barnehus. Bestemmelsen kan bare fravikes dersom avhørsleder og barnehuset er enige om at det klart er til vitnets beste at avhøret tas et annet sted. I andre sakstyper hvor det gjennomføres tilrettelagt avhør, «bør» avhøret gjennomføres på barnehus, se § 239 f andre ledd. Ved vurderingen skal det legges vekt på hensynet til vitnet og sakens opplysning. Nærmere regler om gjennomføringen av tilrettelagte avhør er gitt i forskrift 24. september 2015 nr. 1098 om avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner. Riksadvokaten har også gitt utfyllende direktiver og retningslinjer om praktiseringen av reglene i brev av 21. oktober 2015.

Reglene om tilrettelagt avhør gjelder ikke ved avhør av mistenkte. Ved avhør av personer med funksjonsnedsettelser som mistenkt gjelder dermed de alminnelige reglene i straffeprosessloven. Riksadvokaten har imidlertid gitt visse anvisninger for gjennomføring av politiavhør av barn og særlig sårbare personer som mistenkt i straffesak, se retningslinjer 18. september 2023, riksadvokatens skriftserie 1/2023 (revidert 13. desember 2024). Retningslinjene åpner for at særlig sårbare voksne som avhøres som mistenkt, kan få tilrettelegging som kan sammenlignes med tilrettelagt avhør. Etter omstendighetene kan også kompetansen ved barnehusene benyttes.

Straffeprosessloven gir ikke noen ubetinget rett til offentlig oppnevnt forsvarer ved politiavhør. Etter § 100 andre ledd kan retten oppnevne forsvarer for siktede når særlige grunner taler for det, «herunder at siktede har nedsatt funksjonsevne eller er i en annen fysisk eller psykisk tilstand som tilsier at det er et særskilt behov for forsvarer». Riksadvokatens retningslinjer for politiavhør av barn og særlig sårbare personer som mistenkt i straffesak gir føringer for påtalemyndighetens praktisering av reglene om forsvareroppnevning ved avhør av særlig sårbare mistenkte, se særlig retningslinjene punkt 5.4.

Når det gjelder konvensjonsstatenes plikt til å vedta effektiv lovgivning for å sikre at tilfeller av utnytting av og vold og misbruk mot mennesker med nedsatt funksjonsevne oppdages, etterforskes og straffeforfølges etter CRPD artikkel 16, viser departementet til at straffeprosessloven § 239 tredje ledd gjør det obligatorisk med tilrettelagt avhør av vitner med psykisk utviklingshemming eller annen funksjonsnedsettelse som medfører samme behov for tilrettelagt avhør i saker om seksuallovbrudd, kroppsskade, drap, mishandling i nære relasjoner og kjønnslemlestelse. Dette er sakstyper hvor rettssikkerhetshensyn og behovet for beskyttelse gjør seg gjeldende med stor styrke. Straffeprosessloven § 239 fjerde ledd legger til rette for at tilrettelagt avhør også kan benyttes i andre sakstyper dersom hensynet til sakens opplysning eller hensynet til vitnet tilsier det.

Når det gjelder avhør av mistenkte, inneholder ikke straffeprosessloven tilsvarende særregler om tilrettelagt avhør. Riksadvokatens retningslinjer 18. september 2023 gir imidlertid føringer for hvordan avhør av særlig sårbare voksne som mistenkte skal skje, og legger til rette for at avhør av mistenkte med funksjonsnedsettelser gjennomføres på en måte som er tilpasset vedkommendes funksjonsnivå. Det følger også uttrykkelig av straffeprosessloven at nedsatt funksjonsevne kan være en omstendighet som tilsier at det oppnevnes forsvarer i forbindelse med avhør, se § 100 andre ledd. Etter departementets vurdering legger disse reglene og retningslinjene en forsvarlig ramme for avhør av mistenkte med funksjonsnedsettelser, som tilfredsstiller konvensjonens krav.

Kravene som artikkel 13 stiller til tilrettelegging i forbindelse med avhør i straffesaker, er etter departementets syn gjennomført i norsk rett. Departementet ser likevel at gode grunner kunne tale for en nærmere lovregulering av avhør av mistenkte med funksjonsnedsettelser, på tilsvarende måte som for fornærmede og vitner. Så vidt departementet kan se, er dette ikke noe krav etter konvensjonen, og departementet foreslår derfor ikke lovendringer i proposisjonen her. Departementet vil vurdere om det er grunn til å komme tilbake til dette spørsmålet på et senere tidspunkt.

7.5.4.4 Retten til fri rettshjelp etter rettshjelploven

Departementet mener at det ikke er nødvendig å foreta endringer i rettshjelploven som følge av CRPD og viser til utvalgets vurderinger.

Selv om en rett til fri rettshjelp ikke fremgår uttrykkelig av ordlyden i artikkel 13, vil fri rettshjelp være ett av flere mulige tiltak for å sikre effektiv tilgang til rettssystemet for personer med nedsatt funksjonsevne, noe også CRPD-komiteen har gitt uttrykk for i generell kommentar nr. 6 (2018) avsnitt 52. Noen absolutt rett til fri rettshjelp kan imidlertid ikke utledes av konvensjonen.

Rettshjelploven §§ 11 og 16 gir rett til henholdsvis fritt rettsråd eller fri sakførsel for nærmere bestemte sakstyper. Loven gir i utgangspunktet ikke rettigheter til særskilte persongrupper. Det er sakstypene som er førende for om fri rettshjelp skal innvilges i det enkelte tilfellet. I enkelte av sakstypene som omfattes av rettshjelploven §§ 11 og 16, vil imidlertid fritt rettsråd eller fri sakførsel kunne bidra til å ivareta interessene til mennesker med nedsatt funksjonsevne særskilt, se § 11 første ledd nr. 7 om fritt rettsråd for pasienter i saker for statsforvalteren om undersøkelse og behandling uten eget samtykke etter psykisk helsevernloven § 4-4 og § 16 første ledd nr. 2 og 5 om fri sakførsel i saker om overprøving av administrative tvangsvedtak i helse- og sosialsektoren etter tvisteloven kapittel 36 og fratakelse av rettslig handleevne etter vergemålsloven. Saker om diskriminering på grunnlag av funksjonsnedsettelse er ikke en prioritert sakstype i rettshjelploven.

Departementet vil i likhet med utvalget fremheve den skjønnsmessige adgangen til å innvilge fri rettshjelp i andre saker enn sakstypene nevnt i rettshjelploven § 11 første og andre ledd og § 16 første og andre ledd som følger av § 11 tredje ledd og § 16 tredje ledd (fjerde ledd i begge bestemmelser når lov 20. desember 2023 nr. 109 om endringer i rettshjelploven (ny modell for økonomisk behovsprøving) trer i kraft). Forutsetningen er at det økonomiske vilkåret etter andre ledd er oppfylt.

Rettshjelpsutvalget foreslo ikke å gjøre saker om diskriminering til en prioritert sakstype i NOU 2020: 5 *Likhet for loven*. Regjeringen fulgte opp dette i Prop. 103 L (2024–2025) *Endringer i rettshjelpsloven mv. (prioriterte sakstyper for rettshjelp mv.)*. Saker om diskriminering nevnes som et eksempel på en sakstype hvor det kan innvilges rettshjelp etter unntaksbestemmelsene, se Prop. 103 L (2024–2025) punkt 14.4. Lov 20. juni 2025 nr. 82 om endringer i rettshjelpsloven mv. (prioriterte sakstyper for rettshjelp mv.) ble vedtatt av Stortinget i juni 2025. Dette kommer i tillegg til lov 20. desember 2023 nr. 109 om endringer i rettshjelploven (ny modell for økonomisk behovsprøving), som ble vedtatt i 2023 og trer i kraft i løpet av høsten 2025.

7.5.4.5 Vilkårene for å opptre som meddommer etter domstolloven

Departementet mener det ikke er behov for å gjøre endringer i domstolloven for å oppfylle CRPD artikkel 13.

Plikten til å sikre tilgang til rettssystemet «on an equal basis with others» etter CRPD artikkel 13 må tolkes i lys av prinsippet om ikke-diskriminering i artikkel 3 bokstav b, de generelle forpliktelsene om ikke-diskriminering i artikkel 4 og det generelle diskrimineringsforbudet i artikkel 5, se punkt 7.2.4 ovenfor.

CRPD-komiteen har lagt til grunn at muligheten til å fungere som direkte eller indirekte deltakere etter artikkel 13 omfatter utnevning av meddommere, se for eksempel komiteens uttalelser 1. april 2016 i de to individklagesakene *Gemma Beasley mot Australia* og *Michael Lockrey mot Australia* avsnitt 8.9 i begge uttalelser.

Vilkårene for utnevning til meddommerutvalgene fremgår av domstolloven § 70. Blant annet følger det av første ledd at meddommere skal være «personlig egnet til oppgaven». I forarbeidene til domstolloven § 70 pekte departementet på et mål om at «utvalgene av meddommere og lagrettemedlemmer skal være både representative for befolkningen som helhet og bestå av personer som har gode personlige forutsetninger for oppgaven», se Ot.prp. nr. 22 (2006–2007) *Om lov om endringer i domstolloven mv. (valg og uttaking av lekdommere)* punkt 5.2.4. Departementet uttalte videre:

> «For å ivareta partenes rettssikkerhet og kravene til en forsvarlig saksbehandling, er det nødvendig at retten settes med lagrettemedlemmer og meddommere som kan fylle dommeroppgaven. I dette ligger blant annet at medlemmene av utvalgene må kunne se, høre og konsentrere seg om forhandlingene lang tid i sammenheng, ta stilling til de spørsmål saken reiser også der det er argumenter som peker i hver sin retning, og fremføre sitt syn på saken. De må også kunne innrette seg etter reglene for når det skal stilles spørsmål mv., og kunne bevare taushet om innholdet i rådslagninger og domskonferanser ut over det som er offentlig.»

Det er lagt til grunn i rettspraksis at vilkårene i domstolloven § 70 innebærer et krav til at meddommeren «forstår saken og kan gi uttrykk for sitt syn på den», se blant annet Rt. 2012 s. 1877 avsnitt 14. Departementet foreslår ikke endringer i domstolloven § 70, og viser til utvalgets vurdering i utredningen del II punkt 13.5.2. Egnethetsvilkåret er nøytralt utformet for å ivareta partenes rettssikkerhet og kravene til forsvarlig behandling, se Ot.prp. nr. 22 (2006–2007) punkt 5.2.4. Etter departementets syn gjør disse hensynene seg fortsatt gjeldende, og hensynet til å sikre en rettferdig rettergang må være førende i utvelgelsen av meddommere.

I likhet med utvalget understreker departementet at domstolloven § 70 må tolkes og anvendes i samsvar med ikke-diskrimineringsprinsippet, se omtalen ovenfor. Å vektlegge personens funksjonsnedsettelse i vurderingen av personlig egnethet utgjør forskjellsbehandling på grunnlag av funksjonsevne. Det avgjørende for om forskjellsbehandlingen i det konkrete tilfellet er lovlig og i tråd med konvensjonen, er om vektleggingen av funksjonsnedsettelsen er saklig begrunnet, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig.

Kravet om personlig egnethet må for øvrig tolkes slik at man tar høyde for om det finnes fysiske og prosessuelle muligheter for tilrettelegging for at en person med funksjonsnedsettelse kan fylle rollen som meddommer, uten at tilretteleggingen innebærer en uforholdsmessig eller utilbørlig byrde. Det sentrale er om personen *etter* slik tilrettelegging oppfyller domstollovens vilkår om personlig egnethet. Departementet presiserer i likhet med utvalget at hensynene som begrunner egnethetskravet, herunder hensynet til en rettferdig rettergang, må være tilstrekkelig ivaretatt etter tilretteleggingen.

7.6 Artikkel 14 Rett til frihet og personlig sikkerhet

7.6.1 Innledning

CRPD artikkel 14 lyder:

«1. States Parties shall ensure that persons with disabilities, on an equal basis with others:
   a. Enjoy the right to liberty and security of person;
   b. Are not deprived of their liberty unlawfully or arbitrarily, and that any deprivation of liberty is in conformity with the law, and that the existence of a disability shall in no case justify a deprivation of liberty.
2. States Parties shall ensure that if persons with disabilities are deprived of their liberty through any process, they are, on an equal basis with others, entitled to guarantees in accordance with international human rights law and shall be treated in compliance with the objectives and principles of the present Convention, including by provision of reasonable accommodation.»

Artikkel 14 forplikter staten til å sikre alle mennesker med nedsatt funksjonsevne rett til frihet og sikkerhet på lik linje med andre. Artikkelen fastsetter et forbud mot ulovlig og vilkårlig frihetsberøvelse, herunder et forbud mot at funksjonsnedsettelse kan rettferdiggjøre frihetsberøvelse. Artikkelen fastsetter også en plikt for staten til å sikre personer med nedsatt funksjonsevne rettssikkerhetsgarantier ved frihetsberøvelse. Etter artikkel 14 nr. 1 bokstav a har personer med nedsatt funksjonsevne rett til frihet og sikkerhet uten diskriminering («on an equal basis with others»).

Retten til frihet og sikkerhet er allerede beskyttet av Grunnloven § 94 første ledd, EMK artikkel 5 og SP artikkel 9. Det følger av disse bestemmelsene sammenholdt med Grunnloven § 98 andre ledd, EMK artikkel 14 og SP artikkel 2 nr. 1 at frihetsberøvelser må finne sted på en ikke-diskriminerende måte. Retten til frihet og sikkerhet har også en side til retten til privatliv i EMK artikkel 8 og SP artikkel 17 og retten til frihet fra tortur og annen umenneskelig eller nedverdigende behandling i SP artikkel 7 og EMK artikkel 3.

Artikkel 14 nr. 1 bokstav a og b har nær sammenheng med artikkel 12 og artikkel 25. Spørsmålet om konvensjonen er til hinder for behandling av personer som mangler samtykkekompetanse eller som utgjør en fare for seg selv eller andre omtales i punkt 7.4.4.3. Straffelovens utilregnelighetsregler behandles i punkt 7.4.4.5.

Det følger av artikkel 14 nr. 1 bokstav b at frihetsberøvelser av mennesker med nedsatt funksjonsevne må ha hjemmel i lov og ikke være vilkårlig («arbitrary»). Krav om hjemmel i lov følger allerede av Grunnloven § 94 første ledd første punktum, EMK artikkel 5 og SP artikkel 9. Det følger videre av Grunnloven § 94 første ledd andre punktum at frihetsberøvelse må være «nødvendig og ikke utgjøre et uforholdsmessig inngrep». EMK artikkel 5 forbyr vilkårlige frihetsberøvelser.

Videre følger det av CRPD artikkel 14 nr. 1 bokstav b at funksjonsnedsettelse ikke i noe til-

felle skal rettferdiggjøre frihetsberøvelse. Frihetsberøvelse kan derfor ikke utelukkende begrunnes i noens funksjonsnedsettelse. Blant andre CRPD-komiteen har tatt til orde for at bestemmelsen er til hinder for at staten benytter vilkår for frihetsberøvelse som knytter seg til en bestemt diagnose, medisinsk tilstand eller annen konstatering av funksjonsnedsettelse som påvirker eller kan påvirke en persons mentale eller intellektuelle forutsetninger for å vurdere og ta beslutninger (såkalte «diagnosenære kjennetegn»). En rekke av hjemlene om tilbakeholdelse på helseinstitusjoner i norsk rett benytter diagnosenære kjennetegn som ett av flere vilkår for frihetsberøvelse. Bruk av diagnoser og diagnosenære kjennetegn som vilkår er også aktuelt ved former for tvangsbruk som ikke nødvendigvis medfører frihetsberøvelse, for eksempel tvangsmedisinering. Slike tiltak må vurderes opp mot artikkel 12, 15, 17 og 25, se punkt 7.1, 7.4 og 7.10.

Etter artikkel 14 nr. 2 skal mennesker med nedsatt funksjonsevne ved frihetsberøvelse nyte rettssikkerhetsgarantier på lik linje med andre («on an equal basis with others»). Bestemmelsen må ses i lys av artikkel 5 nr. 1. Artikkel 14 nr. 2 gir ikke i seg selv nye rettssikkerhetsgarantier, men viser til rettssikkerhetsgarantier i andre menneskerettighetskonvensjoner. SP artikkel 9 og EMK artikkel 5 er i den sammenheng særlig relevant. Personer med nedsatt funksjonsevne skal videre behandles i samsvar med målene og prinsippene i konvensjonen, herunder skal staten foreta rimelig tilrettelegging. Artikkel 14 nr. 2 oppstiller ikke en særskilt tilretteleggingsplikt, men slår fast at den generelle tilretteleggingsplikten etter artikkel 5 nr. 3 også gjelder for personer med nedsatt funksjonsevne som er frihetsberøvet.

Ved ratifikasjonen ble det vurdert at norsk rett var i tråd med CRPD artikkel 14, jf. Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.6. Likevel ble det avgitt en tolkningserklæring til artikkel 14 og 25 der Norge gir uttrykk for sin tolkning av konvensjonen, se punkt 3.3 og 6.2.

Departementet legger til grunn at artikkel 14 gir uttrykk for individuelt håndhevbare rettigheter, men at bestemmelsen neppe vil ha selvstendig betydning ved siden av allerede inkorporerte menneskerettighetskonvensjoner, Grunnloven og lovgivningen for øvrig, se punkt 6.3.4.3.

7.6.2 Utvalgets vurderinger

Flertallet i utvalget (*Indreberg* og *Larsen*) omtaler artikkel 14 i utredningen del I punkt 8.3 og del II om artikkel 14. Flertallet viser til at artikkel 14 nr. 1 bokstav b medfører at en persons funksjonsnedsettelse i seg selv ikke kan gi grunnlag for frihetsberøvelse, men at det er ulike syn på om funksjonsnedsettelse kan inngå i begrunnelsen for en frihetsberøvelse.

Utvalgsflertallet viser til at ordlyden rommer flere forsvarlige tolkningsalternativer, og at rettskildematerialet spriker. Flertallet mener at forståelsen som staten gir uttrykk for i Norges tolkningserklæring, samlet sett fremstår som en forsvarlig tolkning av artikkel 14 og artikkel 25, og viser til etterfølgende praksis fra konvensjonspartene som tyder på at ingen av dem har ment at konvensjonen oppstiller et absolutt forbud mot at funksjonsnedsettelse kan inngå som del av begrunnelsen for frihetsberøvelse. Videre vises det til at synspunktet CRPD-komiteen har kommet med i sin tolkningsuttalelse om artikkel 14 og i merknader til statsrapporter om at funksjonsnedsettelse overhodet ikke kan inngå som en del av begrunnelsen for frihetsberøvelse, er vanskelig å forene med andre menneskerettighetskonvensjoner Norge er bundet av, og at det internasjonalt kun er CRPD-komiteen som hevder at det gjelder et absolutt forbud mot å vektlegge funksjonsnedsettelse.

Utvalgsflertallet vurderer at artikkel 14 ikke synes å kreve endring av norske hjemler for frihetsberøvelse. Utvalget tar ikke stilling til om diagnosenære vilkår bør fjernes eller hva som vil være konsekvensene av det, men viser til oppfølgingen av forslagene fra Samtykkeutvalget (2023), Tvangslovutvalget (NOU 2019: 14) og Rettighetsutvalget (NOU 2016: 17).

Mindretallet (*Fagernæs*) viser til at det begrensede rettskildebildet og CRPD-komiteens uttalelser medfører tvil om hvor langt blant annet forpliktelsen etter CRPD artikkel 14 rekker. Det vises til at flertallet ikke selv konkluderer med om norsk rett er forenlig med konvensjonen, men kun viser til andre lovarbeid.

7.6.3 Høringsinstansenes syn

En rekke høringsinstanser er enige med utvalgsflertallet i at CRPD artikkel 14 ikke innebærer et absolutt forbud mot frihetsberøvelse basert på funksjonsnedsettelse. *Advokatforeningen*, *Norges institusjon for menneskerettigheter* og *Helsedirektoratet* mener alle at forståelsen av CRPD som er uttrykt gjennom den norske tolkningserklæringen, bygger på en forsvarlig tolkning av konvensjonen.

Norges institusjon for menneskerettigheter viser til at konvensjonen åpner for tvang så lenge

strenge vilkår og rettssikkerhetsgarantier ivaretas. *Advokatforeningen* mener artikkel 14 må avveies mot andre rettigheter, herunder retten til høyest oppnåelig helsestandard og retten til liv, samtidig som bestemmelser som tillater bruk av tvang, tolkes og praktiseres strengt. En rekke organisasjoner, som *Hvite Ørn* og *Borgerrettsstiftelsen Stopp Diskrimineringen,* gir samtidig uttrykk for at Norges tolkningserklæring til artikkel 14 og 25 ikke er i tråd med konvensjonen, og mener den bør trekkes.

En rekke høringsinstanser uttaler seg om bruk av diagnoser og diagnosenære vilkår i regelverk om tvang, herunder frihetsberøvelse, er forenlig med konvensjonen. *Likestillings- og diskrimineringsombudet* mener diagnoser og diagnosenære vilkår for tvangsbruk verken er forenlig med CRPD eller Norges tolkningserklæring, og viser til sin rapport *Inkorporering av CRPD – Likestillings- og diskrimineringsombudets anbefalinger om norsk rett og praksis* (2023). *Mental Helse Ungdom* og *Legeforeningen* mener derimot at det må være adgang til å bruke diagnosenære kriterier som grunnlag for bruk av tvang. Legeforeningen viser til at diagnosen garanterer at den det gjelder, får rett på behandling også i situasjoner der man ikke innser at man er syk. *Spiseforstyrrelsesforeningen* mener at diagnoser kan være både stigmatiserende og diskriminerende, men at regler som ikke er knyttet til spesifikke diagnoser, som «sterkt behov», kan være uklare for pasienter som er veldig sårbare. *Helsedirektoratet* uttaler at legalitetsprinsippet tilsier at rettsregler om frihetsberøvelse må ha klare vilkår for når tvang kan skje og klare rettssikkerhetsgarantier for pasienten. Videre uttrykker direktoratet støtte til Tvangslovutvalgets forslag om å fjerne kravet om diagnosen «psykisk utviklingshemming» for å kunne bruke tvangstiltak etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9.

De fleste høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet, mener adgangen til bruk av diagnose og diagnosenære vilkår må avklares, men at dette kan skje parallelt med og ikke før inkorporering. *Nasjonalt kompetansemiljø om utviklingshemming* mener man bør avvente pågående utredningsprosesser før man tar stilling til spørsmålet.

7.6.4 Departementets vurderinger

7.6.4.1 Vilkårene for frihetsberøvelse

Departementet mener det ikke er tvilsomt at CRPD artikkel 14 tillater bruk av frihetsberøvelse når omstendighetene gjør slik behandling nødvendig som en siste utvei, og behandlingen er undergitt rettssikkerhetsgarantier, se også HR-2016-1286-A avsnitt 30 og omtalen av adgangen til å begrense pasienters samtykkekompetanse og til behandling mot pasientens samtykke i punkt 7.4.

Artikkel 14 nr. 1 bokstav b bestemmer at frihetsberøvelse ikke utelukkende kan begrunnes i funksjonsnedsettelse. Departementet viser til at ingen norske lovhjemler åpner for frihetsberøvelse på slikt grunnlag, og Grunnloven § 94 første ledd, jf. § 98 andre ledd, er til hinder for at frihetsberøvelse begrunnes utelukkende i nedsatt funksjonsevne. Diagnosenære kjennetegn, for eksempel «alvorlig sinnslidelse» og «rusmiddelavhengige», er etter norsk rett sentrale, men ikke eneste, vilkår for frihetsberøvelse i helse- og omsorgstjenesten.

Departementet vurderer at artikkel 14 nr. 1 bokstav b ikke er til hinder for at diagnoser eller diagnosenære kjennetegn inngår som ett av flere vilkår for frihetsberøvelse, og slutter seg til den tolkningen av artikkel 14 som kommer til uttrykk gjennom Norges tolkningserklæring til artikkel 14 og 25. På samme måte som ved ratifikasjonen av konvensjonen mener departementet at inkorporering av artikkel 14 ikke nødvendiggjør lovendringer, jf. Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.6:

> «Tvangsbestemmelsene etter gjeldende norsk rett oppstiller klare tilleggsvilkår som må være oppfylt for at tvangstiltak kan benyttes, og en varig og alvorlig psykisk lidelse vil i seg selv ikke gi adgang til tvungent psykisk helsevern. Det er med andre ord ikke vedkommendes nedsatte funksjonsevne i seg selv som er avgjørende for om tvangstiltak kan benyttes etter norsk rett, noe som i så fall ville ha vært i strid med konvensjonen.»

I CRPD-komiteens retningslinjer om retten til frihet og personlig sikkerhet for personer med nedsatt funksjonsevne (2015) avsnitt 6 tolker komiteen artikkel 14 nr. 1 bokstav b annerledes enn norske myndigheter:

> «The Committee has established that article 14 does not permit any exceptions whereby persons may be detained on the grounds of their actual or perceived impairment. However, legislation of several States parties, including mental health laws, still provide instances in which persons may be detained on the grounds of their actual or perceived impairment, provided there are other reasons for their detention, including that they are deemed dangerous to

> themselves or others. This practice is incompatible with article 14; it is discriminatory in nature and amounts to arbitrary deprivation of liberty.»

Departementet er enig med utvalgsflertallet og Tvangslovutvalgets flertall (NOU 2019: 14 punkt 7.4) i at CRPD-komiteens tolkning på dette punktet ikke kan legges til grunn. I likhet med utvalgsflertallet mener departementet at komiteens uttalelse ikke har tilstrekkelig støtte i de autoritative folkerettslige kildene i henhold til Wien-konvensjonen om traktatretten artikkel 31 og 32, se punkt 6.4 om betydningen av komiteens uttalelser. Utvalgsflertallet peker på at ordlyden åpner for begge tolkningsalternativ, men at konteksten, statspraksis og annen folkerett Norge er bundet av, trekker i retning av den forståelsen som kommer til uttrykk i Norges tolkningserklæring.

Etter ordlyden kan ikke eksistensen av en funksjonsnedsettelse («the existence of a disability») i noe tilfelle («shall in no case») rettferdiggjøre («justify») en frihetsberøvelse. Det er etter departementets syn mest nærliggende å tolke dette slik at personer ikke skal kunne utsettes for frihetsberøvelse *fordi* de har nedsatt funksjonsevne, men at personer med nedsatt funksjonsevne skal nyte retten til frihet og sikkerhet på linje med andre uten diskriminering («on an equal basis with others»). Eksistensen av en funksjonsnedsettelse kan derfor ikke i seg selv begrunne frihetsberøvelse. Konvensjonen er derimot ikke til hinder for at funksjonsnedsettelser inngår sammen med andre vilkår – i slike tilfeller er det ikke funksjonsnedsettelsen som rettferdiggjør frihetsberøvelsen.

Departementet viser til at en slik tolkning av ordlyden også finner støtte i konvensjonens kontekst. Etter artikkel 10, 17 og 25 har staten plikt til å sikre personer med nedsatt funksjonsevnes rett til liv, personlig integritet og høyest oppnåelig helsestandard. Det medfører i visse tilfeller en positiv plikt til å sørge for nødvendig helsehjelp, også der personen ikke selv ønsker å motta slik hjelp. Slik helsehjelp vil kunne nødvendiggjøre frihetsberøvelse, for eksempel der en person med anoreksi er så underernært at det medfører fare for alvorlig helseskade eller død, og institusjonsopphold er nødvendig for at vedkommende skal få tilstrekkelig næring.

Tolkningen finner også støtte i etterfølgende statspraksis. Australia, Irland og Nederland har avgitt tolkningserklæringer som ligner på Norges, og departementet er ikke kjent med at andre konvensjonsstater har gitt uttrykk for at tolkningserklæringene strider mot konvensjonen. Norges institusjon for menneskerettigheter har i rapporten *Inkorporering av CRPD i norsk rett – særlig om CRPD artikkel 12 og 14* (2022) gått gjennom alle avsluttende merknader som CRPD-komiteen har avgitt til statsrapporter frem til februar 2022, og finner at komiteen i samtlige rapporter kritiserte statenes lovgivning for å være for diagnosenær i spørsmålet om frihetsberøvelse. Komiteens tolkning av artikkel 14 nr. 1 bokstav b har derfor, i hvert fall så langt, ikke fått bred tilslutning i praksis.

Forståelsen i statspraksis er i tråd med annen folkerett Norge er bundet av. Etter EMK artikkel 2, 3 og 8 vil norske myndigheter kunne ha en positiv forpliktelse til å gripe inn overfor personer med nedsatt funksjonsevne i situasjoner der de risikerer å påføre seg selv helseskade, selv om de ikke selv samtykker til innleggelse eller behandling. For øvrig har verken FNs menneskerettskomite i generell kommentar nr. 35 (2014) avsnitt 19 eller EMD i dom 31. januar 2019 *Rooman mot Belgia* (sak nr. 18052/11) avsnitt 205 tolket henholdsvis SP artikkel 9 eller EMK artikkel 5 slik at funksjonsnedsettelse ikke kan inngå i begrunnelsen for frihetsberøvelse.

I begrunnelsen for sin tolkning av artikkel 14 nr. 1 bokstav b viser komiteen i sine retningslinjer om CRPD artikkel 14 avsnitt 7 særlig til det forhold at man under konvensjonsforhandlingene forkastet forslag til en kvalifisering i ordlyden gjennom å ta inn ord som «solely» eller «exclusively». Departementet mener det ikke kan legges nevneverdig vekt på det, da referatene fra forhandlingsmøtene etterlater tvil om begrunnelsen for at man valgte ikke å ta inn kvalifiseringen og hvilken tolkning de ulike konvensjonspartene i den sammenheng la til grunn. Komiteens gjennomgang av traktatforarbeidene i retningslinjene om CRPD artikkel 14 er heller ikke komplett. Blant annet unnlater komiteen å vise til at International Disability Caucus til Ad-hoc-komiteens syvende sesjon 16. januar til 3. februar 2006 fremmet forslag om å erstatte «justify» med «be a factor in», begrunnet i at det ville utelukke bruk av diagnosenære kjennetegn. Forslaget fikk ikke tilslutning.

Sammenfatningsvis mener departementet at tolkningen som ligger til grunn for Norges tolkningserklæring, har best støtte i ordlyden, og at ordlydstolkningen bekreftes av kontekstuell tolkning og statspraksis.

Departementet er derfor heller ikke enig med CRPD-komiteen når den i retningslinjene til artikkel 14 avsnitt 13 uttaler at tilbakeholdelse av per-

soner med funksjonsnedsettelser basert på at de vurderes å utgjøre en fare for seg selv eller andre, er i strid med artikkel 14. Norske hjemler for frihetsberøvelse basert på farebetraktninger bygger ikke utelukkende på funksjonsnedsettelse. Adgangen til å kunne frihetsberøve en person i slike tilfeller er videre enten begrunnet i personens rett til liv eller andres rett til liv og helse, se punkt 7.4.4.3.

Gitt at departementet vurderer at diagnosenære kjennetegn er forenlig med konvensjonen, finner departementet, på samme måte som utvalgsflertallet, ikke grunn til å ta stilling til om slike vilkår likevel bør fjernes slik CRPD-komiteen har oppfordret Norge til å gjøre i sin tilbakemelding på Norges første statsrapport. Spørsmålet har vært vurdert en rekke ganger siden ratifikasjonen av CRPD, se utvalgets utredning del II punkt 14.4.2. I etterkant av at utvalget leverte sin utredning, har Stortinget vedtatt ytterligere endringer i blant annet psykisk helsevernloven og pasient- og brukerrettighetsloven for at norsk rett skal samsvare bedre med konvensjonen, se lov 20. juni 2025 nr. 67 om endringer i psykisk helsevernloven og pasient- og brukerrettighetsloven mv. (bedre beslutningsgrunnlag og behandling).

7.6.4.2 Hjemler for frihetsberøvelse i helse- og omsorgstjenesten

Departementet viser til at adgangen til frihetsberøvelse i helse- og omsorgstjenesten, i tråd med Norges tolkningserklæring til artikkel 14 og 25, må begrenses til situasjoner der omstendighetene gjør innleggelse og tilbakeholdelse i institusjon for døgnopphold nødvendig som en siste utvei og tvangsbruken er undergitt rettssikkerhetsgarantier.

I helse- og omsorgslovgivningen er dette blant annet ivaretatt ved at adgangen til innleggelse og tilbakeholdelse i institusjon i helse- og omsorgstjenesten uten samtykke er begrunnet i hensynet til personens eget liv eller egen helse, krav om at tjenestene skal arbeide for å forebygge tvangsbruk og vilkår om at bruk av tvang og makt skal være siste utvei ved at frivillige tiltak eller hjelpetiltak skal være forsøkt eller det er åpenbart formålsløst å forsøke det, jf. psykisk helsevernloven § 3-2 første ledd nr. 1 og § 3-3 første ledd nr. 1, pasient- og brukerrettighetsloven § 4A-3 første ledd og helse- og omsorgstjenesteloven § 9-5 første ledd, § 10-2 første ledd og § 10-3 første ledd.

Innleggelse og tilbakeholdelse uten samtykke må videre være forholdsmessig. Etter pasient- og brukerrettighetsloven § 4A-3 tredje ledd og psykisk helsevernloven § 3-3 nr. 7 kan det bare fattes vedtak om frihetsberøvelse når det etter en helhetsvurdering fremtrer som den klart beste løsningen for pasienten. Det skal fortløpende vurderes om vilkårene for tvangsbruk er oppfylt, og tvangsbruken skal straks avbrytes når vilkårene ikke lenger er oppfylt. Tvungen innleggelse og tilbakeholdelse av pasienter med alvorlig sinnslidelse og rusmiddelavhengighet kan som hovedregel bare gjennomføres i institusjoner som er særskilt utpekt og faglig og materielt i stand til å tilby tilfredsstillende hjelp.

Departementet viser til omtalen av adgangen til å gi helsehjelp til personer som mangler samtykkekompetanse og helsehjelp som pasienten ikke har samtykket til, enten personen motsetter seg helsehjelpen eller ikke, og kontrollmekanismer ved bruk av tvang i helse- og omsorgssektoren under artikkel 12 i punkt 7.4.4.

7.6.4.3 Tilrettelegging under varetekt og straffegjennomføring

Det følger av CRPD artikkel 14 nr. 2 at statene skal sikre at frihetsberøvede med nedsatt funksjonsevne behandles i samsvar med målene og prinsippene i konvensjonen. Statene skal blant annet sørge for rimelig tilrettelegging. Departementet finner i den forbindelse særlig grunn til å omtale varetekt og straffegjennomføring i kriminalomsorgens institusjoner (fengsel, forvaringsinstitusjoner mv.).

Artikkel 14 nr. 2 gir ikke rettigheter utover den generelle tilretteleggingsplikten etter artikkel 5 nr. 3. Departementet vurderer at norsk rett generelt ivaretar kravene etter artikkel 5 nr. 3, og mener det ikke er påkrevet med lovendringer for å tilfredsstille kravene til tilrettelegging under varetekt og straffegjennomføring etter CRPD artikkel 14 nr. 2, se punkt 7.2.4.2.

Straffegjennomføringsloven inneholder ikke noen generell plikt om eller rett til individuell tilrettelegging av gjennomføringsforholdene for voksne innsatte med nedsatt funksjonsevne. Ifølge straffegjennomføringsloven § 4 skal kriminalomsorgen samarbeide med ulike etater og legge til rette for at innsatte «får de tjenester som lovgivningen gir dem krav på», herunder tjenester og ytelser som skal leveres av helse- og velferdssektoren ut fra samme faglige nivå og omfang som utenfor fengsel.

Ansvaret for gjennomføring av de ulike aktivitetstilbudene som domfelte er pliktig å delta på, og som varetektsinnsatte kan delta på, er delt mellom kriminalomsorgen og forvaltningssamar-

beidsparter. Departementet viser til at plikter om og rettigheter til tilpasning, tilgjengelighet og individuell tilrettelegging som ellers gjelder, blant annet i opplæringslova og i universitets- og høyskoleloven, også gjelder for opplæring og utdanning som gis til innsatte. Det samme gjelder reglene om tilrettelegging i arbeidsmiljøloven dersom innsatte er omfattet av denne loven.

Det følger av straffegjennomføringsloven § 2 at innsatte skal sikres tilfredsstillende forhold innenfor rammene av formålet med straffen og hva som er betryggende for samfunnet. Varetektsinnsatte skal ikke tåle flere innskrenkinger enn formålet med fengslingen tilsier. For barn er det i forskrift 22. februar 2022 nr. 183 om straffegjennomføring § 3-1 a andre ledd bestemt at fengsler eller friomsorgskontor som mottar barn, skal «tilrettelegge forholdene slik at barnets behov og rettigheter blir ivaretatt». Dette vil inkludere alle forutsetninger hos barnet, også funksjonsevnen, og gjelder uavhengig av om barnet er i varetekt eller gjennomfører straff.

Departementet viser videre til at diskrimineringsvernet i likestillings- og diskrimineringsloven gjelder for frihetsberøvede, og at kriminalomsorgen er omfattet av plikten i likestillings- og diskrimineringsloven § 17 til universell utforming av hovedløsninger ved de fysiske forholdene, det vil si bygninger og uteområder. Det samme gjelder universell utforming av IKT som underbygger virksomhetens alminnelige funksjoner, og som er hovedløsninger rettet mot eller stilt til rådighet for brukere. Plikten til universell utforming gjelder ikke utforming som innebærer en uforholdsmessig byrde. Gamle, verneverdige bygninger og sikkerhetsmessige vurderinger kan føre til at universell utforming av fengselsbygg og IKT-løsninger for innsatte tar lengre tid eller i noen tilfeller innebærer en uforholdsmessig byrde.

I de sektorene som ikke er omfattet av likestillings- og diskrimineringslovens regler om individuell tilrettelegging, kan det som nevnt i punkt 7.2.4 utledes visse krav til individuell tilrettelegging av det alminnelige forbudet mot indirekte diskriminering, jf. særmerknaden til § 12 i Prop. 81 L (2016–2017) punkt 30. Departementet vil samtidig fremheve at forhold ved frihetsberøvelsen kan gjøre tilrettelegging utfordrende og påvirke omfang av tilrettelegging og valg av løsninger, og etter omstendighetene medføre at tilrettelegging anses uforholdsmessig. I fengsel og forvaringsinstitusjoner kan for eksempel fellesskap med andre innsatte begrenses, og det kan også brukes ulike tvangsmidler etter nærmere vilkår. Straffegjennomføringsloven har regler blant annet om undersøkelse av innsatte, rom og eiendeler, og det er restriksjoner på kommunikasjon og kontroll med postsending, telefonsamtaler og besøk. Både fengselets bygningsmasse, manglende tilgang på digitale verktøy og andre kontrolltiltak kan også gjøre det utfordrende å få tilgang til og bruke ulike hjelpemidler.

Departementet er samtidig opptatt av å fjerne barrierer, og vil iverksette flere tiltak for å bedre likebehandlingen og sikre at alle får like gode forhold under varetekt og straffegjennomføring, se for eksempel Meld. St. 31 (2024–2025) kapittel 7.

7.7 Artikkel 19 Retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet

7.7.1 Innledning

CRPD artikkel 19 lyder:

> «States Parties to the present Convention recognize the equal right of all persons with disabilities to live in the community, with choices equal to others, and shall take effective and appropriate measures to facilitate full enjoyment by persons with disabilities of this right and their full inclusion and participation in the community, including by ensuring that:
>
> a. Persons with disabilities have the opportunity to choose their place of residence and where and with whom they live on an equal basis with others and are not obliged to live in a particular living arrangement;
>
> b. Persons with disabilities have access to a range of in-home, residential and other community support services, including personal assistance necessary to support living and inclusion in the community, and to prevent isolation or segregation from the community;
>
> c. Community services and facilities for the general population are available on an equal basis to persons with disabilities and are responsive to their needs.»

Artikkel 19 har overskriften «Living independently and being included in the community», og innebærer en erkjennelse av at personer med nedsatt funksjonsevne har samme rett som andre til å leve i samfunnet og ha de samme valgmulighetene. Statene pålegges å treffe effektive og hensiktsmessige tiltak («effective and appropriate measures») for å legge til rette for («facilitate») at personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne gjøre full bruk av denne rettigheten. Bestemmelsen gir en ikke-uttømmende liste over slike tiltak i

bokstav a til c, herunder sikring av personer med nedsatt funksjonsevnes selvbestemmelse med hensyn til bosted og boform og nødvendige støttetiltak i og utenfor hjemmet. Artikkel 19 bokstav a slår uttrykkelig fast at personer med nedsatt funksjonsevne ikke skal være forpliktet til å leve i en bestemt boform («living arrangement»).

Artikkel 19 må, i tråd med prinsippene som kommer til uttrykk i Wien-konvensjonen om traktatretten artikkel 31 nr. 1, tolkes i lys av formålet i CRPD artikkel 1 om å fremme, verne om og sikre mennesker med nedsatt funksjonsevne full og likeverdig rett til å nyte alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter. Bestemmelsen må også tolkes i lys av konvensjonens generelle prinsipper i artikkel 3, særlig respekt for individets iboende verdighet, selvstendighet og uavhengighet, samt fullgod og effektiv deltakelse og inkludering i samfunnet. Verdien av selvstendighet, inkludering og deltakelse i samfunnet er også understreket i konvensjonens fortale bokstav m, n og e.

Når artikkel 19 leses i kontekst, fremkommer det at statenes forpliktelse til å anerkjenne mennesker med nedsatt funksjonsevnes rett til å leve i samfunnet med samme valgmuligheter som andre er en grunnleggende bestemmelse, med både negative og positive plikter for konvensjonsstatene. Statens forpliktelser i artikkel 19 henger tett sammen med for eksempel artikkel 5 om ikke-diskriminering, artikkel 9 om tilgjengelighet og artikkel 12 og 14 om lik rettslig anerkjennelse, frihet og sikkerhet.

Artikkel 19 har dessuten nær forbindelse til retten til bevegelsesfrihet i SP artikkel 12 og retten til en tilfredsstillende levestandard i ØSK artikkel 11. Forbindelseslinjene mellom artikkel 19 og artikkel 5 om ikke-diskriminering forsterkes av at FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter i sin generelle kommentar nr. 5 (1994) om personer med funksjonsnedsettelser har omtalt inkludering, selvbestemmelse og selvstendighet som et diskrimineringsspørsmål, se avsnitt 16.

CRPD-komiteen har gjort rede for sitt syn på artikkel 19 i generell kommentar nr. 5 (2017) om retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet. Når det gjelder den rettskildemessige betydningen av uttalelser fra FN-komiteene, vises det til punkt 6.4.

7.7.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget gir en generell omtale av artikkel 19 i utredningen del I punkt 8.6 og del II om artikkel 19. Konsekvensene av inkorporering av bestemmelsen er vurdert i utredningen del I punkt 12.6.7. I denne proposisjonen omtaler departementet utvalgets vurdering av konsekvensene for kommunene ved å inkorporere artikkel 19 i punkt 6.5.1.

Et samlet utvalg peker på at muligheten til å leve et selvstendig liv er et gjennomgående tema i konvensjonen, og at artikkel 19 er den mest sentrale bestemmelsen om dette. Utvalget fremhever at artikkel 19 henger tett sammen med bestemmelsene om tilgjengelighet (artikkel 9), utdanning (artikkel 24), arbeid (artikkel 27), deltakelse i kulturliv, fritidsaktiviteter, fornøyelse og idrett (artikkel 30), rett til frihet og personlig sikkerhet (artikkel 14) og regler om rettslig handleevne og beslutningsstøtte (artikkel 12).

Utvalget legger til grunn at forpliktelsene etter artikkel 19 er gjennomført i en rekke ulike lover, herunder helse- og omsorgstjenesteloven, pasient- og brukerrettighetsloven, sosialtjenesteloven, lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet og likestillings- og diskrimineringsloven. Utvalget presiserer at det er en rekke tiltak utenfor lovgivningen, blant annet gjennom Husbanken, som inngår i vurderingen av statens gjennomføring.

Når det gjelder valg av bosted som nevnt i artikkel 19 bokstav a, viser utvalget til kommunens plikt til å sørge for nødvendige og forsvarlige tjenester, tjenestemottakerens medvirkningsrett og kravet om individuell tilrettelegging. Utvalget påpeker at norsk rett ikke gir krav på en bestemt tjeneste, men at kommunen, innenfor rammen av forsvarlighetskravet, vurderer hvilke tjenester som skal tilbys.

Utvalgets flertall (*Indreberg* og *Larsen*) mener disse reglene bidrar til å sikre reell valgfrihet innenfor et system som også tar hensyn til helheten i tjenestetilbudet. Etter flertallets oppfatning balanserer norsk rett hensynet til rettigheter og ressursbruk på en måte som er i samsvar med CRPD.

Flertallet mener, i motsetning til CRPD-komiteen, at samlokaliserte boligløsninger kan være forenlige med konvensjonen, så lenge de utformes med hensyn til beboernes privatliv, individuelle behov og preferanser. Det legges også til grunn at domstolene og Diskrimineringsnemnda fortsatt vil utvise tilbakeholdenhet ved overprøving av kommunens helse- og sosialfaglige skjønn ved tildeling av bosted.

Mindretallet (*Fagernæs*) er bekymret for at konvensjonen ikke gir nødvendig handlingsrom for politiske myndigheter til å endre nasjonal lov-

givning i en tid med pressede ressurser. Mindretallet stiller seg tvilende til om norsk lovgivning, med betydelig rom for kommunalt skjønn, oppfyller forpliktelsene i artikkel 19.

Med hensyn til tjenestene som nevnes i artikkel 19 bokstav b og c, viser utvalget til at retten til nødvendige helse- og omsorgstjenester er lovfestet, og at kommunene har ansvar for å sørge for tjenester som gjør det mulig å leve et selvstendig og aktivt liv.

Flertallet anser det ikke nødvendig å flytte ordningen for brukerstyrt personlig assistanse (BPA) ut av helselovgivningen, og mener at lovens innramming av ordningen er i tråd med konvensjonen. Mindretallet er på sin side tvilende til om begrensninger i personkretsen, alder og omfang, med betydelig rom for kommunalt skjønn, er i samsvar med konvensjonen.

7.7.3 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser uttrykker bekymring for den praktiske gjennomføringen av retten til selvstendig liv og tilgang til støttetjenester.

Advokatforeningen er enig i at BPA ikke nødvendigvis må flyttes fra helse- og omsorgstjenesteloven. Foreningen mener at dagens lovgivning kan tilpasses for å oppfylle CRPDs krav, og at det er viktig å vurdere hvordan loven praktiseres i kommunene.

Asker kommune, *Bærum kommune* og *KS* fremhever behovet for fleksibilitet og kommunalt handlingsrom for å kunne balansere individuelle rettigheter med tilgjengelige ressurser og lokal tilpasning, se høringsuttalelser omtalt i punkt 6.6.3.

Helsedirektoratet mener at inkorporering av CRPD kan påvirke hva som anses som nødvendig hjelp, og at likestillingsperspektivet kan utvide tjenestemottakernes rettighetsvern. Det stiller også spørsmål ved om inkorporering vil innskrenke kommunalt selvstyre, og påpeker at det er viktig å vurdere konsekvensene for statsforvalterens prøvingsrett i saker som ikke er helsehjelp.

Hovedorganisasjonen Virke uttrykker bekymring for at BPA-ordningen ikke fungerer etter lovgivers intensjoner, med store variasjoner i anskaffelser og tjenestekvalitet mellom landets kommuner.

Likestillings- og diskrimineringsombudet skriver i sitt høringssvar at pasient- og brukerrettighetsloven gir rom for praksis i tråd med CRPD artikkel 19, og at det ikke er nødvendig å endre bestemmelsene. Ombudet etterlyser en klargjøring av forsvarlighetsstandarden, og mener lovgivningen gir kommunene for stort spillerom ved planlegging og utforming av tjenester og bolig. Det stiller også spørsmål ved samlokalisering av kommunale bofellesskap. Ombudet viser til sin rapport *Inkorporering av CRPD – Likestillings- og diskrimineringsombudets anbefalinger om norsk rett og praksis* (2023), hvor ombudet legger til grunn at det er et betydelig gap mellom lovverkets formål og den praktiske realiseringen av rettighetene etter artikkel 19. Rapporten bygger på at artikkel 19 pålegger statene å sikre individuelle tjenester som styres av den enkelte, og at institusjonslignende løsninger er uforenlige med konvensjonen. Samlokalisering av boliger og utstrakt bruk av fellesløsninger gir mange boformer institusjonspreg, noe som etter ombudets syn er i strid med artikkel 19. Ombudet mener også at statsforvalternes og nemndenes overprøving er for tilbakeholden. Rapporten synes å bestride departementets vurderinger av rettstilstanden i Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.7, og ombudet mener statens innsats så langt ikke tilfredsstiller kravene til effektiv og gradvis gjennomføring av artikkel 19.

Rettspolitisk forening mener at reglene om BPA må vurderes i sammenheng med CRPD artikkel 18, 19 og 24 samt EU- og EØS-rett. Foreningen påpeker at forskjellsbehandling mellom kommuner kan være indirekte diskriminering av funksjonshemmede, og at det er nødvendig å endre reglene for å imøtekomme forpliktelsene etter CRPD.

Uloba Independent Living Norge foreslår å flytte BPA ut av helselovgivningen og innføre en egen lov i statlig regi, i tråd med CRPD artikkel 19, og mener at dagens ordning begrenser brukernes selvstendighet og likestilling i samfunnet. Uloba Independent Living Norge ønsker å fjerne alders- og timegrensen og egenandeler for BPA, og er uenig med ekspertutvalget i at det ikke er nødvendig med lovendring av BPA. Organisasjonen argumenterer for at en egen BPA-lov vil sikre at funksjonshemmede får innfridd sine grunnleggende menneskerettigheter på alle samfunnsarenaer.

7.7.4 Departementets vurderinger

7.7.4.1 Innholdet i forpliktelsene etter artikkel 19

Artikkel 19 ble ansett som oppfylt i norsk rett da konvensjonen ble ratifisert, se Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.7. Departementet viser til denne vurderingen, og anser at norsk rett også i dag oppfyller de kravene artikkel 19 stiller.

En rekke høringsinstanser reiser spørsmål om artikkel 19 begrenser det kommunale handlingsrommet etter dagens regelverk. Departementet finner derfor grunn til å minne om bestemmelsens

karakter. Etter sin ordlyd pålegger artikkel 19 staten å anerkjenne retten til selvstendig liv og inkludering i samfunnet gjennom å treffe effektive og hensiktsmessige tiltak («effective and appropriate measures») for å legge til rette for at personer med nedsatt funksjonsevne kan nyte full bruk av den. Ordlyden gir anvisning på en plikt til å treffe relevante myndighetstiltak snarere enn konkrete rettigheter for enkeltpersoner, se punkt 3.2 og 6.3.4.3. I den konkrete utformingen og organiseringen av sine tilbud til personer med nedsatt funksjonsevne har statene et spillerom. Artikkel 19 inneholder ingen definisjon av hva som kvalifiserer som «living independently» i bestemmelsens overskrift, og angir heller ikke hvilke konkrete tiltak som vil være «effective and appropriate».

Departementet vurderer på denne bakgrunnen at det ikke kan utledes av artikkel 19 en rett for personer til bestemte enkelttjenester, men at det samlede tilbudet i konvensjonsstaten må legge til rette for at funksjonshemmede kan gjøre full bruk av retten til å leve i samfunnet med samme valgmuligheter som andre. Det er opp til statene å avgjøre hvilke tiltak som skal iverksettes, så lenge disse er effektive og hensiktsmessige.

I generell kommentar nr. 5 (2017) avsnitt 39 vurderer CRPD-komiteen at forpliktelsene i artikkel 19 bokstav a utgjør sivile og politiske rettigheter som skal gjennomføres umiddelbart, mens bokstav b og c er økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter som kan gjennomføres gradvis. Sammenhengen mellom rettighetens karakter og umiddelbar eller gradvis gjennomføring er imidlertid ikke alltid gitt. Der en fullstendig realisering av en rettighet krever strukturelle endringer som må «be taken in stages», vil en gradvis realisering ifølge komiteen være nødvendig også for sivile og politiske rettigheter, se siste setning i avsnitt 7. Også gradvis gjennomføring innebærer etter komiteens syn visse umiddelbare forpliktelser, herunder utarbeidelse av handlingsplaner, se avsnitt 42. I avsnitt 38 har komiteen identifisert det den betegner som kjerneelementene i artikkel 19.

Departementet kan bare delvis slutte seg til komiteens syn på hvilke deler av bestemmelsen som omhandler sivile og politiske rettigheter som må gjennomføres umiddelbart, og hvilke deler som omhandler økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter som kan gjennomføres gradvis. Det er nærliggende at diskrimineringsvernet er en sivil og politisk rettighet. Departementet viser til omtalen av artikkel 5 i punkt 7.2, og kan ikke se at det er holdepunkter for at artikkel 19 oppstiller forpliktelser ut over det som følger av artikkel 5. Når det gjelder artikkel 19, aktualiseres diskrimineringsvernet særlig i relasjon til tilgang til boliger, slik komiteen også legger til grunn den generelle kommentaren avsnitt 38 b.

Komiteens syn i avsnitt 39 om at forpliktelsene i artikkel 19 bokstav a er sivile og politiske rettigheter, samsvarer ikke med den vidtgående tolkningen av plikten til å tilby støtte i hjemmet etter bokstav a i avsnittene 21 og 24 til 27. Det kan argumenteres for at retten til å velge bosted har en negativ kjerne som vil kunne utgjøre en sivil og politisk rettighet, og som ligger nært opp til artikkel 18 og SP artikkel 12. I den grad bokstav a oppstiller forpliktelser utover dette, for eksempel til å understøtte den praktiske valgfriheten med boligsosiale tiltak, vil dette utgjøre økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

7.7.4.2 Valg av bosted

Når det gjelder artikkel 19 bokstav a om valg av bosted, bemerker departementet at alle, også personer med funksjonsnedsettelser, kan velge hvor og hvordan de vil bo. Retten til fritt å velge bosted er nedfelt i Grunnloven § 106 første ledd.

Departementet viser til at det i norsk rett finnes en rekke virkemidler som bidrar til å oppfylle den positive forpliktelsen til å sikre personer med nedsatt funksjonsevnes muligheter til å velge bosted. For personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet, vil boligsosiale tiltak kunne være av betydning for valg av bosted. Som påpekt i Norges statsrapport til CRPD-komiteen (2015) avsnitt 159 er personer med nedsatt funksjonsevne overrepresentert i denne gruppen.

Boligsosialloven har som formål å forebygge boligsosiale utfordringer og bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet får hjelp til å skaffe seg og beholde en egnet bolig, se § 1. Plikten omfatter bistand til å skaffe boliger med særlig tilpasning for dem som trenger det på grunn av funksjonsnedsettelser, jf. § 6 fjerde ledd. Bistanden fra kommunen skal være individuelt tilpasset, og kommunen skal sikre brukermedvirkning, jf. Prop. 132 L (2021–2022) *Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet* punkt 12.3.3.

For personer med nedsatt funksjonsevne som er vanskeligstilte på boligmarkedet, vil også tiltakene i husbankloven kunne ha betydning. Husbankens samfunnsoppdrag er å forebygge at folk blir vanskeligstilte på boligmarkedet, bidra til at flere kan skaffe og beholde en egnet bolig og støtte kommunene i deres boligpolitiske arbeid. Husbanken forvalter økonomiske virkemidler som bostøtte, ulike tilskudd og lån. Bostøtte reguleres av bustøttelova, og skal sikre personer med

lave inntekter og høye boutgifter en egnet bolig, jf. bustøttelova § 1. De øvrige virkemidlene er regulert i ulike forskrifter til husbankloven, for eksempel forskrift 18. november 2019 nr. 1546 om lån fra Husbanken, som blant annet regulerer lån til oppføring av livsløpsboliger (§ 2-4), oppgradering av eksisterende bolig som bidrar til en mer tilgjengelig boligmasse (§ 2-5) og startlån til for eksempel utbedring og tilpasning av bolig (§ 5-3).

For personer med nedsatt funksjonsevne som er avhengige av kommunale helse- og omsorgstjenester, vil lokaliseringen av tjenestene i praksis kunne påvirke, og i enkelte tilfeller være avgjørende for, hvor og hvordan de bosetter seg. Som påpekt i punkt 7.10 har kommunen plikt til å tilby nødvendige helse- og omsorgstjenester med en forsvarlig standard til sine innbyggere. Tjenestene skal tilbys i oppholdskommunen. Kommunen kan utøve skjønn med hensyn til om tjenesten skal ytes i bolig, omsorgsbolig eller i institusjon. I dette skjønnet skal det etter pasient- og brukerrettighetsloven § 3-1 andre ledd legges stor vekt på tjenestemottakerens oppfatning, men denne behøver ikke å være utslagsgivende. Andre hensyn, for eksempel ressurshensyn, kan etter omstendighetene likevel bli avgjørende. Den enkelte vil ikke ha rettskrav på en bestemt type tjeneste, for eksempel tjenester i egen bolig, med mindre dette er det eneste forsvarlige alternativet.

Departementet fastholder at dette kommunale skjønnet er i tråd med konvensjonen og viser til vurderingen i punkt 7.10. Staten deler utvalgsflertallets oppfatning om at artikkel 19 ikke kan tolkes slik at personer med funksjonsnedsettelser har en absolutt rett til å velge hvor eller hvordan de skal motta offentlige tjenester, slik CRPD-komiteen synes å ha lagt til grunn i generell kommentar nr. 5 (2017), særlig i avsnitt 21 og 24. Det er ingen holdepunkter i bestemmelsens ordlyd for at artikkel 19 gir enkeltpersoner en uinnskrenket rett til å velge hvor eller hvordan de vil motta offentlige støttetjenester, eller at økonomiske hensyn er irrelevante ved vurderingen av hvilke støttetjenester som skal gis og hvor de skal gis. Departementet viser til redegjørelsen for innholdet av artikkel 19 over, herunder at bestemmelsen overlater den konkrete utformingen av det offentlige tilbudet om støttetjenester til statene. Komiteens tolkning stemmer heller ikke overens med den gradvise gjennomføringen av retten til støttetjenester.

7.7.4.3 Særlig om institusjoner

Departementet deler ikke CRPD-komiteens forståelse av i hvilken grad artikkel 19 tillater at tjenester ytes i institusjon, og vil i det følgende knytte enkelte kommentarer til komiteens synspunkter på dette.

I generell kommentar nr. 5 (2017) avsnitt 49 uttaler komiteen at bestemmelsen stenger for utbygging av nye institusjoner og renovering av eksisterende bygninger utover prekære utbedringer av sikkerhetshensyn. Dette standpunktet er utdypet i komiteens retningslinjer til artikkel 19 og 14 om deinstitusjonalisering (2022) avsnitt 29 til 31. Her synes komiteen å gå lenger, og gir generelt uttrykk for at investering i institusjoner, inkludert for renoveringsformål, bør forbys. Beboere som forlater institusjoner, bør ifølge komiteen tilbys en kompensasjonspakke med dagligvarer, kontanter, matkuponger, kommunikasjonsenheter og informasjon om tilgjengelige tjenester, se avsnitt 31. Artikkel 19 bokstav b åpner etter komiteens syn ikke for noen institusjonelle former for støttetjenester som segregerer personer med funksjonsnedsettelser og begrenser selvbestemmelsesretten, se avsnitt 30.

CRPD-komiteen har anlagt en vid forståelse av hva som utgjør en institusjon. I den generelle kommentaren avsnitt 16 c presiserer den at institusjoner kan variere betraktelig i størrelse og grad av beboeres selvbestemmelse, men at institusjoner deler ulike definerende kjennetegn som for eksempel rigide rutiner, obligatorisk deling av assistenter, begrenset innflytelse over hvem man må akseptere assistanse fra, hvem man bor sammen med og andre av dagliglivets avgjørelser. Denne definisjonen er utdypet i komiteens retningslinjer om deinstitusjonalisering (2022) avsnitt 15, hvor komiteen definerer institusjonalisering som «any detention based on disability alone or in conjunction with other grounds such as 'care' or 'treatment'». Dette inkluderer blant annet sosiale institusjoner, psykiatriske institusjoner, sykehus, sykehjem og spesialskoler. Enkelte av synspunktene i retningslinjene kan samtidig tyde på at komiteen tillegger termen institusjon et annet innhold, for eksempel når institusjonalisering i avsnitt 6 omtales som en form for vold («violence») som eksponerer mennesker for «forced medical intervention with psychotropic medications, such as sedatives, mood stabilizers, electroconvulsive treatment, and conversion therapy». Personer omtales gjennomgående som overlevende («survivors of institutionalization»), for eksempel i avsnitt 67 og 68.

Komiteens vide forståelse av hva som utgjør en institusjon og komiteens oppfatning av at artikkel 19 stenger for å tilby tjenester i en institusjon, savner etter departementets syn dekning i

bestemmelsens ordlyd. Termen institusjon er ikke nevnt i artikkel 19. De boformene som faller inn under komiteens forståelse av institusjoner, varierer betydelig i størrelse, oppsett og grad av autonomi, slik komiteen også erkjenner i generell kommentar nr. 5 (2017) punkt 16 c. Institusjoner varierer også betydelig mellom ulike land. Som påpekt i punkt 7.7.4.1 overlater artikkel 19 til statene å avgjøre hvilke konkrete tiltak som skal iverksettes, så lenge disse er effektive og hensiktsmessige, og det samlede tilbudet legger til rette for at funksjonshemmede kan gjøre full bruk av retten til å leve i samfunnet med samme valgmuligheter som andre. Det skal skje en samlet vurdering av alle tiltak, både i og utenfor lovgivningen. De økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene i artikkel 19 kan gjennomføres gradvis og realiseres innenfor rammen av andre legitime hensyn, som hensiktsmessig ressursbruk, faglig kvalitet og arbeidsrettighetsvern.

Ut fra komiteens retningslinjer om deinstitusjonalisering (2022) avsnitt 6 kan det dessuten se ut til at komiteen legger til grunn at samlokaliserte boligløsninger også innebærer adgang til å gi helsehjelp, herunder medikamentell behandling, uten samtykke. Departementet vil påpeke at dette er ikke treffende for norske forhold. Når det gjelder komiteens øvrige merknader om tvang, rettsevne og rettslig handleevne, viser departementet til punkt 7.4 og 7.6.

7.7.4.4 Tjenester

Departementet viser til at bestemmelsen om støttetjenester og personlig bistand i artikkel 19 bokstav b oppfylles gjennom en rekke ulike virkemidler, som for eksempel kommunale helse- og omsorgstjenester, tiltak i grunnopplæringen beskrevet i punkt 7.9 og arbeidsmarkedstiltakene beskrevet i punkt 7.11. Departementet er enig med utvalget i at de ulike virkemidlene må ses i sammenheng med det handlingsrommet staten har til å vurdere hva som utgjør hensiktsmessige og effektive tiltak innenfor rammene av en gradvis gjennomføring.

Etter departementets syn har CRPD-komiteen i generell kommentar nr. 5 (2017) avsnitt 16 bokstav d anlagt en snever forståelse av hva som utgjør personlig bistand («personal assistance»). Innledningsvis i avsnittet skriver komiteen at «[p]ersonal assistance refers to person-directed/'user'-led human support», og at visse elementer «distinguish it from other types of personal assistance». Det er ikke gitt noen begrunnelse for hvorfor disse andre formene for «personal assistance» skulle falle utenfor rammene av artikkel 19, på tross av at de omfattes av ordlyden. Departementet kan ikke slutte seg til komiteens forståelse på dette punktet. Forståelsen er ikke forankret i ordlyden i artikkel 19, og komiteen har ikke vist til noe rettslig grunnlag for sin innskrenkende fortolkning.

Flere av høringsinstansene, blant annet *Advokatforeningen, Foreningen JAG, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon Oslo, Pasient- og brukerombudet, Uloba Independent Living Norge* og *Hovedorganisasjonen Virke*, har uttalt seg om ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (BPA). BPA-ordningen er et viktig virkemiddel for å sikre likestilling. Ordningen er ett av flere verktøy som bidrar til dagens oppfyllelse av forpliktelsene i CRPD, herunder artikkel 19. Departementet er ikke enig med de høringsinstansene som har gitt uttrykk for at ordningen er i strid med konvensjonen. Som påpekt ved ratifikasjonen av CRPD er statene gitt stor frihet til å organisere sitt tjenestetilbud, og konvensjonen stiller ikke noe krav om å etablere eller rettighetsfeste brukerstyrt personlig assistanse, se Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.7. Artikkel 19 gir etter sin ordlyd ikke grunnlag for å utlede rettigheter til bestemte enkeltytelser, heller ikke BPA. Staten er derimot forpliktet til å ha et samlet tilbud som legger til rette for full bruk av retten til å delta i samfunnet med samme valgmuligheter som andre. Departementet kan verken se at BPA-ordningens utforming, skjønnet kommunen utøver ved tildelingen eller plasseringen i helse- og omsorgstjenesteloven er i strid med konvensjonen. Departementet deler ikke utvalgsmindretallets tvil med hensyn til om det kommunale skjønnet er mer vidtfavnende enn konvensjonen tillater, se også punkt 7.10.4.2.

7.8 Artikkel 23 Respekt for hjemmet og familien

7.8.1 Innledning

CRPD artikkel 23 lyder:

«1. States Parties shall take effective and appropriate measures to eliminate discrimination against persons with disabilities in all matters relating to marriage, family, parenthood and relationships, on an equal basis with others, so as to ensure that:
   a. The right of all persons with disabilities who are of marriageable age to marry and to found a family on the basis of free

and full consent of the intending spouses is recognized;

b. The rights of persons with disabilities to decide freely and responsibly on the number and spacing of their children and to have access to age-appropriate information, reproductive and family planning education are recognized, and the means necessary to enable them to exercise these rights are provided;

c. Persons with disabilities, including children, retain their fertility on an equal basis with others.

2. States Parties shall ensure the rights and responsibilities of persons with disabilities, with regard to guardianship, wardship, trusteeship, adoption of children or similar institutions, where these concepts exist in national legislation; in all cases the best interests of the child shall be paramount. States Parties shall render appropriate assistance to persons with disabilities in the performance of their child-rearing responsibilities.

3. States Parties shall ensure that children with disabilities have equal rights with respect to family life. With a view to realizing these rights, and to prevent concealment, abandonment, neglect and segregation of children with disabilities, States Parties shall undertake to provide early and comprehensive information, services and support to children with disabilities and their families.

4. States Parties shall ensure that a child shall not be separated from his or her parents against their will, except when competent authorities subject to judicial review determine, in accordance with applicable law and procedures, that such separation is necessary for the best interests of the child. In no case shall a child be separated from parents on the basis of a disability of either the child or one or both of the parents.

5. States Parties shall, where the immediate family is unable to care for a child with disabilities, undertake every effort to provide alternative care within the wider family, and failing that, within the community in a family setting.»

Artikkel 23 utdyper hva retten til respekt for hjemmet og familien, som allerede følger av andre internasjonale konvensjoner som SP artikkel 8 og 12, betyr for personer med nedsatt funksjonsevne. Etter artikkel 23 skal staten treffe effektive og hensiktsmessige tiltak for å avskaffe diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne i alle saker som gjelder ekteskap, familie, foreldrerollen og personlige relasjoner. Rettighetene i forbindelse med vergemål, formynderskap, omsorg, adopsjon av barn og fertilitet skal sikres. Blant annet forplikter CRPD artikkel 23 nr. 1 bokstav b staten til å anerkjenne at personer med nedsatt funksjonsevne har rett til å bestemme fritt og ansvarlig («decide freely and responsibly») hvor mange barn de selv ønsker og avstanden mellom barnefødsler. Videre fastslår CRPD artikkel 23 nr. 1 bokstav c at personer med nedsatt funksjonsevne skal beholde sin fruktbarhet på lik linje med andre.

Artikkel 23 nr. 2 forplikter staten til å sikre at regler om blant annet foreldremyndighet og adopsjon skal gjelde for personer med nedsatt funksjonsevne. Hensynet til barnets beste er grunnleggende i disse tilfellene, og staten er forpliktet til å gi støtte og veiledning til familier for å tilrettelegge for foreldrenes omsorgsevne.

Artikkel 23 nr. 3 gir barn med funksjonsnedsettelser rett til et likestilt familieliv, og pålegger staten å iverksette tiltak for å hindre at barn skjules, forlates, forsømmes eller segregeres. Staten er forpliktet til å tilby tidlig og helhetlig informasjon og støtte til barnet og dets familie for å oppfylle dette.

Av artikkel 23 nr. 4 fremgår det at barn ikke i noe tilfelle skal skilles fra sine foreldre fordi enten barnet eller en eller begge foreldre har nedsatt funksjonsevne.

Artikkel 23 nr. 5 pålegger staten å gjøre sitt ytterste for å sørge for omsorgsplassering i familien for øvrig når den nærmeste familien ikke er i stand til å ha omsorg for et barn med nedsatt funksjonsevne, og om det ikke lykkes, i et familiemiljø i lokalsamfunnet.

Departementet legger til grunn at artikkel 23 ikke gir uttrykk for individuelt håndhevbare rettigheter, se punkt 6.3.4.2.

I denne proposisjonen behandles spørsmål om abort og sterilisering under artikkel 23, mens utvalget har behandlet dette under artikkel 17. Departementet finner at ordlyden i artikkel 23, som mer direkte omtaler familieplanlegging, tilsier at forholdet mellom konvensjonen og norsk rett bør behandles under dette punktet. Som utvalget har påpekt, berører begrensninger i selvbestemmelsesretten med hjemmel i abortloven og steriliseringsloven også en rekke andre artikler i konvensjonen, som diskrimineringsforbudet i artikkel 5, kvinners rettigheter i artikkel 6, retten til lik rettslig anerkjennelse etter artikkel 12, ret-

ten til frihet og personlig sikkerhet etter artikkel 14, vern om personlig integritet etter artikkel 17, retten til vern om privatlivet etter artikkel 22 og retten til helse etter artikkel 25.

7.8.2 Utvalgets vurderinger

7.8.2.1 Barnevernsloven

Utvalget vurderer i utredningen del II punkt 23.4 om barnevernsloven må endres for å oppfylle forpliktelsene under artikkel 23, på bakgrunn av at CRPD-komiteen i sine tilbakemeldinger til Norge har anbefalt at det gis tilstrekkelig støtte til at funksjonshemmede kan oppdra sine barn og utøve sitt foreldreansvar, og at det innføres et uttrykkelig forbud mot at foreldre kan fratas barna på grunn av foreldrenes eller barnas funksjonsnedsettelser.

Utvalget finner ikke at det er behov for å gjøre endringer i barnevernsloven for å oppfylle konvensjonsforpliktelsene, og viser blant annet til at barnevernsloven er nøytralt formulert og er ment å sikre at det kun er omsorgssituasjonen eller adferdsproblemer hos barnet som skal være relevant i vurderingen av om det skal gjøres tiltak. Videre fremhever utvalget at det er klart at eksistensen av en funksjonsnedsettelse hos foreldre eller barn i seg selv verken er relevant eller kan begrunne omsorgsovertakelse.

7.8.2.2 Abortloven og steriliseringsloven

Utvalget knytter som nevnt i punkt 7.4.2 problemstillingene om abort og sterilisering til vern av personlig integritet etter artikkel 17, med henvisning til CRPD-komiteens anbefalinger til Norges rapport. Utvalget skiller i utredningen del II punkt 17.5.4 mellom tilfeller der den det gjelder, selv begjærer abort eller sterilisering, og tilfeller der den det gjelder, ikke har samtykket til inngrepet. Når det gjelder tilfeller der personen selv begjærer abort eller sterilisering, viser utvalget til at fratakelse av retten til selv å bestemme om man vil fjerne sin reproduksjonsevne generelt (sterilisering) eller konkret (abort), kan sidestilles med fratakelse av rettslig handleevne. I tolkningserklæringen til artikkel 12 er det lagt til grunn at konvensjonen gir adgang til fratakelse av rettslig handleevne, forutsatt at adgangen forbeholdes tilfeller der det er nødvendig som en siste utvei, og dersom fratakelsen er underlagt kontrollmekanismer. Tilsvarende må ifølge utvalget også gjelde kompetansen steriliseringsloven og abortloven gir til å begrense retten personen ellers ville hatt til sterilisering eller abort. Utvalget antar at det ikke er grunn til å endre steriliseringsloven eller abortloven for å unngå konvensjonsbrudd i disse tilfellene, men uttaler at lovene er innrettet på en måte som står i et spenningsforhold til konvensjonen og dens grunnsyn.

I tilfeller der den det gjelder ikke har samtykket til inngrepet, skiller utvalget mellom tvangsinngrep og fravær av samtykke. Utvalget legger til grunn at tvungen sterilisering er uaktuelt etter gjeldende lovgivning, men at tvungen abort unntaksvis kan være nødvendig for å avverge vesentlig helseskade for kvinnen. Utvalget legger videre til grunn at adgangen til å fatte tvangsvedtak om abort etter pasient- og brukerrettighetsloven § 4A-3 ligger innenfor rammen av Norges tolkningserklæring til artikkel 14 og 25.

Abort og sterilisering uten samtykke er, selv om inngrepene gjennomføres uten bruk av tvang, inngrep i personens mulighet for reproduksjon. Slike inngrep utgjør fratakelse av personens rettslige handleevne, og må utøves i tråd med tolkningserklæringen til artikkel 12. Det er tale om irreversible inngrep, hvor adgangen må være begrenset til tilfeller hvor dette er siste utvei. Utvalget fremhever at det forutsetter krav om notoritet og grundig saksbehandling utover det som kan leses ut av lovteksten, slik som innhenting av samtykke eller begrunnelse for manglende samtykkekompetanse, beslutningsstøtte i samsvar med artikkel 12 nr. 3. Forutsatt at lovene anvendes i tråd med disse kravene, antar utvalget at det ikke er nødvendig å endre reglene om abort eller sterilisering uten samtykke for å unngå konvensjonsbrudd.

7.8.3 Høringsinstansenes syn

7.8.3.1 Barnevern

De få høringsinstansene som uttaler seg om barnevern, tar i hovedsak opp andre spørsmål enn det utvalget har vurdert. *Borgerrettsstiftelsen Stopp Diskrimineringen* viser til at CRPD ikke er trukket inn i arbeid med endringer i barnevernsloven, verken i mandatene eller i utredningene, og uttaler:

> «Dette til tross for at ivaretakelsen av rettighetene til funksjonshemmede barn krever en særlig bevissthet og oppmerksomhet. Utredningene nevner barn med psykiske lidelser, men uten å identifisere at dette er barn som har psykososiale funksjonshemninger som vernes av CRPD, bl.a. i spørsmål om tvang, jf. CRPD artikkel 14.»

Stiftelsen SOR viser til forskjellene i regelverket som regulerer barnevernsinstitusjoner og institusjoner for funksjonshindrede barn og unge, og at nasjonalt tilsyn viser at de fleste kommuner som det er ført tilsyn med, bryter loven. De mener inkorporering av CRPD bør danne grunnlag for nytt regelverk som vil kunne få konsekvenser for kommunenes og tilsynsmyndighetenes praksis.

ME-foreldrene trekker frem at foreldre til barn med ME blir meldt til barnevernet på grunn av stort fravær på skolen. De viser til artikkel 22 og 23 om respekt for privatlivet og for hjemmet og familien, og siterer Kjetil M. Larsens omtale av retten til familieliv i en utredning til Uloba Independent Living Norge, *Utvalgte rettslige virkninger ved inkorporering av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i norsk lov*:

> «CRPD artikkel 23 nr. 4 sier at et barn skal ikke i noe tilfelle bli skilt fra foreldre fordi enten barnet eller en eller begge foreldre er funksjonshemmede. Dette er utformet som et klart forbud, og det er ingen kvalifikasjoner her om rimelige tiltak el.l. … Jeg tror ikke man uten videre kan si at barnevernslovens løsning er i strid med CRPD, men det oppstår utfordringer hvis det i praksis utvikler seg en forståelse at mennesker med en viss funksjonsnedsettelse automatisk oppfyller lovens vilkår. Det må i hvert fall stilles klare krav til individuell vurdering. Her tror jeg inkorporering av CRPD kan ha vesentlig betydning for å klargjøre virkningen av konvensjonens rettigheter og for å styrke vektleggingen av støttetiltak fremfor vurderingen av omsorgsovertakelse.»

7.8.3.2 Abort og sterilisering

Flere høringsinstanser har uttrykt bekymring for enkelte sider ved rettstilstanden, særlig i lys av prinsippet om rettslig handleevne.

Abloom tar til orde for en dreining mot beslutningsstøtte fremfor substitusjon. Organisasjonen mener at lovverket i større grad bør speile konvensjonens prinsipper om tilgjengelighet og inkludering innen seksuell og reproduktiv helse. *Advokatforeningen* er enig i utvalgets vurdering av at konvensjonen ikke krever endring av den tidligere abortloven § 2 tredje ledd bokstav c. *Borgerrettsstiftelsen Stopp Diskrimineringen* mener at særlovgivningen, herunder abortloven, må endres umiddelbart for å hindre fratakelse av rettslig handleevne uten dom, og at effektive kontrollmekanismer umiddelbart må på plass for å hindre tvangsinngrep i reproduktive rettigheter. *Bufdir* understreker betydningen av at blant annet abort- og steriliseringsloven vurderes nærmere. Direktoratet tar til orde for nærmere oppfølging av spørsmål knyttet til CRPD i lovgivningsprosessene utvalget viser til.

Helsedirektoratet deler utvalgets oppfatning av at måten abortloven og steriliseringsloven er innrettet på, kan stå i et spenningsforhold til konvensjonen og dens grunnsyn. Direktoratet peker særlig på vergens utvidede rolle i visse tilfeller, og at det kan fattes vedtak om inngripende personlige spørsmål uten samtykke. Helsedirektoratet gir uttrykk for støtte til en nærmere vurdering av disse bestemmelsene, blant annet i sammenheng med den varslede reformen av vergemålsloven. Samtidig viser direktoratet til at lovgivningen kan praktiseres i tråd med konvensjonen, og deler utvalgets vurdering av at det derfor ikke er behov for umiddelbare endringer.

Likestillings- og diskrimineringsombudet mener at lovgiver bør signalisere en gjennomgang av både abortloven og steriliseringsloven med sikte på å styrke respekten for rettslig handleevne og tilgang til beslutningsstøtte.

Samlet sett viser høringsinnspillene støtte til prinsippet om beslutningsstøtte og behovet for vern mot inngrep uten samtykke. Det er likevel ulike syn på om dagens regelverk er tilstrekkelig. Enkelte instanser mener det må gjøres endringer for å sikre fullt samsvar med CRPD, mens andre vurderer at regelverket kan praktiseres i tråd med konvensjonen.

7.8.3.3 Støtte til familier med barn med funksjonsnedsettelser

Helsedirektoratet viser i sitt høringssvar til CRPD artikkel 23 nr. 3, og uttaler at inkorporering kan innebære et krav om økt støtte til familier med barn med funksjonsnedsettelser, særlig i form av tjenester som avlastning og omsorgsstønad, utover det som følger av dagens praksis etter helse- og omsorgstjenesteloven. Direktoratet legger til grunn at tjenestene som ytes til barn, i utgangspunktet er få i starten, men øker etter hvert som forskjellen i omsorgsbehov blir større mellom barn med nedsatt funksjonsevne og andre. Direktoratet knytter dette til mulige administrative og økonomiske konsekvenser ved inkorporering.

7.8.4 Departementets vurderinger

7.8.4.1 Barnevernsloven

Departementet mener, som utvalget, at det ikke er behov for endringer i barnevernsloven for å oppfylle CRPD artikkel 23. Etter departementets syn er barnevernslovens regler i samsvar med kravet i artikkel 23 nr. 4 andre punktum om at barn aldri skal skilles fra foreldrene på grunn av funksjonsnedsettelse hos foreldre eller barn.

Grunnlagene for omsorgsovertakelse i barnevernsloven er nøytralt utformet i den forstand at det kun er barnets omsorgssituasjon og foreldrenes evne til å ha omsorg for barnet som kan begrunne en omsorgsovertakelse, se barnevernsloven § 5-1. Barneverns- og helsenemnda kan fatte vedtak om omsorgsovertakelse kun dersom forholdene i § 5-1 bokstav a til g er til stede. Et vedtak om omsorgsovertakelse må i tillegg være nødvendig ut fra den situasjonen barnet befinner seg i. Det kan ikke fattes dersom mindre inngripende tiltak kan skape tilfredsstillende forhold for barnet. Videre må nemnda foreta en samlet vurdering av om omsorgsovertakelse er til barnets beste, se barnevernsloven § 1-3. En funksjonsnedsettelse hos barnet eller en eller begge av foreldrene kan ikke i seg selv danne grunnlag for omsorgsovertakelse etter barnevernsloven. Departementet anser det ikke som nødvendig å fremheve dette eksplisitt i lovteksten. Artikkel 23. nr. 4 kan etter departementets syn åpenbart heller ikke forstås slik at omsorgsovertakelse aldri er tillatt i tilfeller hvor foreldrene eller barna har nedsatt funksjonsevne. Også i slike tilfeller kan omsorgsovertakelse være nødvendig ut fra barnets situasjon, noe som er uttrykkelig anerkjent i artikkel 23 nr. 4 første punktum.

Retten til nødvendige barnevernstiltak og barnevernstjenestens plikt til å tilby slike tiltak gjelder uavhengig av barn og foreldres funksjonsevne. Barnevernstjenesten har ansvar for å gi hjelp, omsorg og beskyttelse når det er nødvendig på grunn av barnets omsorgssituasjon eller adferd, se barnevernsloven § 15-3. Når barnet på grunn av sin omsorgssituasjon eller adferd har et særlig behov for hjelp, skal barnevernstjenesten tilby og sette i verk hjelpetiltak for barnet og foreldrene, se § 3-1. Nedsatt funksjonsevne hos et barn gir ikke i seg selv grunnlag for å iverksette hjelpetiltak etter barnevernsloven. Tiltak og tjenester for å avhjelpe funksjonsnedsettelser skal først og fremst ivaretas av andre tjenester. Rammene for barnevernstjenestens ansvarsområde opp mot andre tjenester, for eksempel når barnet eller foreldrene har helse- og omsorgsbehov, er nærmere omtalt i Prop. 133 L (2020–2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernsloven* punkt 21.2.4. Departementet vil understreke at inkorporeringen av konvensjonen ikke endrer ansvarsforholdet mellom barnevernet og andre sektorer.

7.8.4.2 Overordnet om abort og sterilisering

Konvensjonen artikkel 23 innebærer at statene anerkjenner retten til fritt og ansvarlig å treffe beslutninger om antall barn og avstand i tid mellom barnefødsler, og retten til å beholde sin fruktbarhet på lik linje med andre. Departementet mener at disse konvensjonsforpliktelsene er oppfylt i norsk rett.

Utgangspunktet i helselovgivningen er at pasienten selv samtykker til helsehjelp, men abortloven og steriliseringsloven gir i visse tilfeller adgang til å begrense retten til selvbestemmelse over svært viktige personlige forhold for enkelte personer med nedsatt funksjonsevne.

Det må skilles mellom de tilfellene der den det gjelder, selv setter frem krav om abort eller sterilisering, men ikke gis adgang til inngrepet, og de tilfellene der pasienten ikke har samtykket til inngrepet. For sistnevnte kategori skilles det mellom situasjoner der pasienten mangler samtykkekompetanse, men ikke motsetter seg inngrepet, og situasjoner der pasienten mangler samtykkekompetanse og motsetter seg inngrepet.

Når det gjelder tilfeller der personen selv setter frem krav om abort eller sterilisering, er departementet enig med utvalget i at fratakelse av retten til selv å bestemme om man vil fjerne sin reproduksjonsevne generelt (sterilisering) eller å avbryte et svangerskap (abort), kan sidestilles med fratakelse av rettslig handleevne i spørsmål om den enkeltes reproduksjonsevne. Etter artikkel 12 er det, i tråd med den forståelsen som kommer til uttrykk i Norges tolkningserklæring, kun adgang til fratakelse av rettslig handleevne i tilfeller der det er nødvendig, som en siste utvei, og dersom fratakelsen er underlagt kontrollmekanismer. Også en beslutning om abort eller sterilisering uten pasientens samtykke utgjør fratakelse av personens rettslige handleevne, og kompetansen til å ta slike beslutninger må utøves i tråd med tolkningserklæringen til artikkel 12. Det er tale om irreversible inngrep i en persons mulighet til reproduksjon, hvor adgangen til å beslutte sterilisering eller abort uten samtykke må være begrenset til tilfeller hvor dette er siste utvei.

7.8.4.3 Særlig om abortloven

Gjeldende abortlov ble vedtatt 20. desember 2024 og trådte i kraft 1. juni 2025. Departementet vil bemerke at utvalgets vurderinger er knyttet til den nå opphevede lov 13. juni 1975 nr. 50 om svangerskapsavbrudd. Dagens lovbestemmelser er utslag av blant annet grundige vurderinger av forholdet til internasjonale menneskerettigheter, herunder CRPD, se Prop. 117 L (2023–2024) *Lov om abort (abortloven)* punkt 5 og 14. Selvbestemmelse, rettssikkerhet og likeverdig tilgang til helsetjenester har vært sentrale hensyn ved utformingen av lovbestemmelsene. Ved utarbeidelse av forslaget til ny abortlov har regjeringen også sett hen til CRPD-utvalgets utredning og høringsinnspillene til den. Departementet mener at den nye abortloven er i samsvar med CRPD artikkel 23 og andre relevante konvensjonsbestemmelser.

I henhold til abortloven §§ 3 og 4 har den gravide rett til å beslutte om vedkommende vil fullføre eller avslutte et svangerskap frem til utgangen av 18. svangerskapsuke. Helsehjelp skal ytes på grunnlag av fritt og informert samtykke fra den gravide, i samsvar med artikkel 23 nr. 1 bokstav b. Retten til individuelt tilrettelagt informasjon, veiledning og støtte etter abortloven § 6, § 7 andre ledd og § 9 bidrar blant annet til å sikre at retten til selvbestemmelse også kan utøves av personer med funksjonsnedsettelser, og skal gjøre det mulig for den gravide selv å vurdere og ta stilling til spørsmålet om abort. Lovfestingen av beslutnings- og støttetiltak er etter departementets syn et effektivt og hensiktsmessig tiltak for å sikre at også mennesker med nedsatt funksjonsevne får oppfylt sin rett til reproduksjon og familieplanlegging etter artikkel 23 nr. 1.

Departementet viser til at abortloven § 9 inneholder egne regler for gravide som mangler samtykkekompetanse. Samtykkekompetanse i abortspørsmål reguleres, som ved annen helsehjelp, av pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3. En sykdom eller diagnose alene er ikke tilstrekkelig for å avgjøre om den gravide mangler samtykkekompetanse. I tillegg kreves det at pasienten, til tross for slik støtte som beskrevet i avsnittet ovenfor, «på grunn av fysiske eller psykiske forstyrrelser, senil demens eller psykisk utviklingshemming åpenbart ikke er i stand til å forstå hva samtykket omfatter», se pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3 andre ledd. Med andre ord er det et krav om manglende forståelsesevne hos den gravide og et krav om årsakssammenheng. Det må vurderes konkret om det er tilstrekkelig sannsynliggjort at den gravide ikke forstår valgsituasjonen og hva en videreføring eller avbrytelse av svangerskapet innebærer, se for øvrig drøftelsen av artikkel 12 og omtalen av endringene i pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3 under punkt 7.4.4.

I tilfeller der personen ikke har samtykkekompetanse, åpner abortloven § 9 for at en verge eller en fremtidsfullmektig kan fremme krav om abort på den gravides vegne. Forutsetningen er at vergens eller fremtidsfullmektigens mandat omfatter bistand i spørsmål om svangerskap, se § 9 første ledd første punktum. Dersom den gravide mangler samtykkekompetanse og ikke har verge eller fremtidsfullmektig som har et mandat som omfatter bistand i spørsmålet om abort, kan statsforvalteren etter § 9 tredje ledd oppnevne verge eller justere vergemandatet, forutsatt at vilkårene for dette etter vergemålsloven er oppfylt. Verge- og fremtidsfullmektigordningen bidrar til å ivareta den gravides grunnleggende behov for helsehjelp i samsvar med retten til likeverdig tilgang til helsetjenester etter CRPD artikkel 25. Vergen skal legge den gravides eget ønske til grunn, ut fra den beste tolkningen av den gravides vilje og preferanser, se abortloven § 9 første ledd tredje punktum.

Departementet presiserer at selv om det fattes et vedtak om abort uten den gravides samtykke, er det ikke adgang til å gjennomføre inngrepet dersom den gravide motsetter seg det, se abortloven § 9 andre ledd første punktum. Unntak kan kun gjøres dersom inngrepet er nødvendig for å avverge vesentlig helseskade hos den gravide, se abortloven § 9 andre ledd andre punktum. Det er tale om en sikkerhetsventil som bare unntaksvis vil kunne komme til anvendelse, og som etter departementets syn er nødvendig for å oppfylle statens forpliktelser etter CRPD artikkel 25.

Etter departementets syn gir dagens rettslige rammeverk tilstrekkelige rettssikkerhetsmekanismer for den gravide. Den gravide vil alltid kunne kreve abort på egne vegne etter abortloven § 7. Som nevnt ovenfor kan vergen bare fremme krav om abort dersom dette ikke er i strid med den gravides uttrykte eller antatte vilje. Den gravide kan når som helst trekke søknaden om abort, uavhengig av vergens ønske. Vergen beslutter ikke at svangerskapet skal gjennomføres eller avsluttes, og det er adgang til å endre vergemålet dersom vergen ikke vurderes som egnet. Videre presiserer departementet at en innvilget abortsøknad kun utgjør en tillatelse til at abort *kan* gjennomføres, og ikke en beslutning om at abort *skal* gjennomføres.

7.8.4.4 Særlig om steriliseringsloven

Etter steriliseringsloven § 4 første ledd er hovedregelen at den som ønsker å bli sterilisert, selv fremsetter begjæring eller søknad. For personer som har en alvorlig sinnslidelse eller er alvorlig psykisk utviklingshemmet eller alvorlig psykisk svekket, kreves det i tillegg samtykke fra verge etter § 4 andre ledd. Steriliseringsloven stiller ikke krav om at personen selv må mangle samtykkekompetanse. Pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3 andre ledd om bortfall av samtykkekompetanse gjelder derfor ikke direkte. Departementet er likevel enig med utvalget i at å nekte personer selv å fremsette begjæring om, eller søke om, sterilisering kan sidestilles med fratakelse av rettslig handleevne. Etter CRPD artikkel 12 er det dermed, i tråd med den forståelsen som kommer til uttrykk i Norges tolkningserklæring, kun adgang til det der det er nødvendig som en siste utvei, og dersom fratakelsen er underlagt kontrollmekanismer, se punkt 7.4 om artikkel 12. Departementet mener at det i lys av kravene i CRPD artikkel 12 og den øvrige helselovgivningen må innfortolkes et krav om at personen ikke er i stand til å forstå hva han eller hun skal ta stilling til og konsekvensene av beslutningen.

Etter ordlyden i § 4 tredje ledd kan vergen fremsette søknad på vegne av personer som har en så alvorlig sinnslidelse eller psykisk utviklingshemming eller psykisk svekkelse at vedkommende ikke har evne til selv å ta standpunkt til inngrepet og helbredelse eller vesentlig bedring ikke kan påregnes. Dette forutsetter at vergemålet omfatter personlige forhold, med et mandat som omfatter det aktuelle steriliseringsspørsmålet, se vergemålsloven § 21 andre ledd og Helsedirektoratets rundskriv til steriliseringsloven (2018). Verge kan oppnevnes av statsforvalteren etter steriliseringsloven § 4 fjerde ledd. Vergen har plikt til å høre den som han eller hun er verge for og kan blant annet ikke foreta handlingen dersom det etter en samlet vurdering må legges til grunn at den er i strid med personens ønsker, se vergemålsloven § 33.

Kravet som blant annet er nedfelt i Grunnloven § 113 om at inngripende tiltak overfor den enkelte må ha et klart grunnlag i lov, innebærer at det ikke kan anses å være hjemmel i steriliseringsloven for å gjennomføre sterilisering mot personens vilje. Det vil dessuten finnes andre og mindre inngripende måter å begrense den generelle reproduksjonsevnen på, for eksempel ulike former for prevensjon. Departementet legger derfor til grunn at sterilisering av personer som motsetter seg inngrepet, ikke er tillatt etter gjeldende rett. Det samme er lagt til grunn i Helsedirektoratets rundskriv til steriliseringsloven (2018), hvor det blant annet understrekes at «[s]teriliseringsloven ikke gir hjemmel for tvangssterilisering».

Departementet mener etter dette at det ikke er nødvendig å endre steriliseringsloven for å unngå konvensjonsbrudd.

Departementet deler oppfatningen om at det ville ha vært en fordel om det hadde gått tydeligere frem av lovens ordlyd at gjennomføring av et steriliseringsinngrep forutsetter at den det gjelder, ikke motsetter seg inngrepet. Selv om loven ikke gir hjemmel for sterilisering i slike tilfeller, ser departementet at det kan være grunn til å vurdere regelverket i fremtiden med sikte på å sikre en tydeligere utforming. Departementet ser også at det ville være en fordel om vergens rolle ble tydeliggjort.

7.8.4.5 Støtte til familier med barn med nedsatt funksjonsevne

Departementet forstår CRPD artikkel 23 nr. 3 slik at bestemmelsen forplikter statene til å sikre helhetlig støtte til barn med nedsatt funksjonsevne og dets familie. Formålet er å legge til rette for at foreldrene har reell mulighet til å ivareta barnets behov og opprettholde familiens enhet.

Departementet legger til grunn at dagens ordninger oppfyller forpliktelsene etter CRPD artikkel 23 nr. 3. Etter pasient- og brukerrettighetsloven har barn rett til nødvendig helsehjelp både fra den kommunale helse- og omsorgstjenesten og fra spesialisthelsetjenesten. Barn med behov for langvarige og koordinerte tjenester har også rett til individuell plan, se pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5, helse- og omsorgstjenesteloven § 7-1 og spesialisthelsetjenesteloven § 2-5. Siden 2022 har barn med alvorlig sykdom, skade eller funksjonsnedsettelse, og som har behov for tjenester fra flere sektorer over tid, hatt rett til såkalt barnekoordinator, se pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5 c, helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2 a og spesialisthelsetjenesteloven § 2-5 a andre ledd. Koordinatorens oppgave er å bidra til at tjenestene ses i sammenheng og planlegges og ytes på en helhetlig måte. I tillegg skal kommunen tilby familier med særlig tyngende omsorgsoppgaver nødvendig pårørendestøtte, blant annet i form av opplæring og veiledning, avlastningstiltak og omsorgsstønad etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-6. Statens helsetilsyn fører tilsyn med at helse- og omsorgstjenesten etterlever sine plikter etter helse- og omsorgslovgivningen.

Utover helse- og omsorgstjenesteloven finnes det også relevante ytelser hjemlet i folketrygdloven, som pleiepenger og hjelpestønad. Videre gir opplæringsloven barn med funksjonsnedsettelser rett til spesialpedagogisk hjelp og tilrettelegging i skole og barnehage, se nærmere om dette i punkt 7.9 om artikkel 24. Samlet sett gir dette et rettslig rammeverk som etter departementets syn dekker statens forpliktelser etter CRPD artikkel 23 nr. 3.

7.9 Artikkel 24 Utdanning

7.9.1 Innledning

CRPD artikkel 24 lyder:

«1. States Parties recognize the right of persons with disabilities to education. With a view to realizing this right without discrimination and on the basis of equal opportunity, States Parties shall ensure an inclusive education system at all levels and lifelong learning directed to:
   a. The full development of human potential and sense of dignity and self-worth, and the strengthening of respect for human rights, fundamental freedoms and human diversity;
   b. The development by persons with disabilities of their personality, talents and creativity, as well as their mental and physical abilities, to their fullest potential;
   c. Enabling persons with disabilities to participate effectively in a free society.
2. In realizing this right, States Parties shall ensure that:
   a. Persons with disabilities are not excluded from the general education system on the basis of disability, and that children with disabilities are not excluded from free and compulsory primary education, or from secondary education, on the basis of disability;
   b. Persons with disabilities can access an inclusive, quality and free primary education and secondary education on an equal basis with others in the communities in which they live;
   c. Reasonable accommodation of the individual's requirements is provided;
   d. Persons with disabilities receive the support required, within the general education system, to facilitate their effective education;
   e. Effective individualized support measures are provided in environments that maximize academic and social development, consistent with the goal of full inclusion.
3. States Parties shall enable persons with disabilities to learn life and social development skills to facilitate their full and equal participation in education and as members of the community. To this end, States Parties shall take appropriate measures, including:
   a. Facilitating the learning of Braille, alternative script, augmentative and alternative modes, means and formats of communication and orientation and mobility skills, and facilitating peer support and mentoring;
   b. Facilitating the learning of sign language and the promotion of the linguistic identity of the deaf community;
   c. Ensuring that the education of persons, and in particular children, who are blind, deaf or deafblind, is delivered in the most appropriate languages and modes and means of communication for the individual, and in environments which maximize academic and social development.
4. In order to help ensure the realization of this right, States Parties shall take appropriate measures to employ teachers, including teachers with disabilities, who are qualified in sign language and/or Braille, and to train professionals and staff who work at all levels of education. Such training shall incorporate disability awareness and the use of appropriate augmentative and alternative modes, means and formats of communication, educational techniques and materials to support persons with disabilities.
5. States Parties shall ensure that persons with disabilities are able to access general tertiary education, vocational training, adult education and lifelong learning without discrimination and on an equal basis with others. To this end, States Parties shall ensure that reasonable accommodation is provided to persons with disabilities.»

CRPD artikkel 24 presiserer at retten til utdanning gjelder for personer med nedsatt funksjonsevne, og utdyper hvordan rettigheten skal realiseres for personer med nedsatt funksjonsevne.

Bestemmelsen har nær sammenheng med artikkel 5 og artikkel 9, se punkt 7.2 og 7.3.

I CRPD artikkel 24 nr. 1 anerkjenner statene at personer med nedsatt funksjonsevne har rett til utdanning uten diskriminering. Ifølge andre punktum skal statene, med sikte på å realisere retten til utdanning uten diskriminering, sikre et inkluderende utdanningssystem på alle nivåer og livslang læring.

Artikkel 24 nr. 2 fastsetter forpliktelser for staten til å realisere retten til utdanning. Ifølge nr. 2 bokstav a skal statene sikre at ingen utestenges fra det allmenne utdanningssystemet på grunn av nedsatt funksjonsevne. Etter bokstav b skal statene sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne får tilgang til inkluderende, god og gratis grunnutdanning. Etter bokstav c, d og e skal partene sikre rimelig tilrettelegging ut fra den enkeltes behov, nødvendig støtte slik at det legges til rette for en effektiv utdanning og effektive støttetiltak tilpasset den enkeltes behov.

Etter nr. 3 bokstav a, b og c skal partene legge til rette for blant annet innlæring av punktskrift, alternativ skrift og alternative og supplerende kommunikasjonsformer, og det skal legges til rette for at innlæringen av tegnspråk og undervisningen av blinde, døve og døvblinde personer, skal finne sted på språk og kommunikasjonsformer som er best tilpasset den enkelte.

I nr. 4 stilles det krav til opplæring av lærere. Etter nr. 5 skal statene sikre («ensure») at mennesker med nedsatt funksjonsevne får tilgang til høyere utdanning og yrkesrettet opplæring, uten diskriminering og på lik linje med andre. Staten skal i den sammenheng sikre rimelig tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne. Denne tilretteleggingsplikten må forstås på samme måte som i artikkel 5 nr. 3.

Departementet legger til grunn at artikkel 24 ikke gir uttrykk for individuelt håndhevbare rettigheter, se punkt 6.3.4.2.

Utdanning er avgjørende for inkludering og samfunnsdeltakelse, for tilgang til arbeidsmarkedet og for å kunne leve et selvstendig liv, og en forutsetning for oppfyllelsen av flere andre forpliktelser i konvensjonen.

Retten til utdanning er ellers forankret i blant annet ØSK artikkel 13 og FNs barnekonvensjon artikkel 28. Også Grunnloven § 109 slår fast at alle har rett til utdanning, og at barn har rett til grunnleggende opplæring, som blant annet skal ivareta den enkeltes evner og behov.

7.9.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget uttaler i utredningen del II punkt 24.5 at det ikke har grunnlag for å konkludere med at det er motstrid mellom norsk lov og artikkel 24.

Utvalget bemerker at de viktigste elementene i artikkel 24 også kan utledes av andre sektorovergripende bestemmelser i CRPD, og trekker frem artikkel 5 om likhet og ikke-diskriminering, artikkel 9 om tilgjengelighet og artikkel 19 om selvstendig liv og deltakelse i samfunnet. Ifølge utvalget skyldes utfordringene i utdanningssystemet manglende etterlevelse av eksisterende lovverk, ikke primært mangler i selve lovgivningen.

Utvalget mener at den nye opplæringsloven fra 2023 er en vesentlig forbedring fra tidligere lov, med særlig henvisning til at den tidligere retten til spesialundervisning nå er erstattet av retten til individuelt tilrettelagt opplæring, personlig assistanse og fysisk tilrettelegging. Ifølge utvalget har den nye loven et stort potensial til å styrke retten til utdanning etter artikkel 24.

7.9.3 Høringsinstansenes syn

Foreldreutvalget for barnehager uttaler at CRPD gir viktige rammer og retningslinjer for hvordan barnehagene skal legge til rette for og samarbeide med barn med nedsatt funksjonsevne og deres foreldre, og at CRPD fremmer et positivt syn på mangfold og likeverd, som passer med de grunnleggende verdiene i norsk barnehage.

Norges Døveforbund uttaler at det er for store kommunale variasjoner i barnehagetilbudet døve og hørselshemmede barn får, og viser til at i mange kommuner som ikke har tilfredsstillende opplæring på tegnspråk, får barn avslag på søknad om å reise til nabokommunen som har fullverdig tegnspråkmiljø og opplæring. Forbundet viser til at det fører til at familier velger å flytte til kommuner med bedre samarbeidsordninger. Forbundet erfarer at de kommunale forskjeller på tilbudet til døve og hørselshemmede gjelder for alle nivåer i opplæringstilbudet, helt opp til videregående skole.

Cerebral Parese-foreningen mener det kan føre til flere innvilgelser og mindre frafall dersom skole og statsforvalter tar i bruk CRPD artikkel 24 i sine vurderinger, og skriver blant annet:

> «Vi erfarer at elever med CP både blir undervurdert og overvurdert. CP-foreningen erfarer at flere familier opplever å bli henvist til spesialskoler, fordi de har bedre tilrettelagte lokaler enn andre skoler. Vi har sett at det i enkelte til-

feller har ført til dårligere utdanningstilbud, fordi forventingene fra spesialskolen har vært lavere enn det eleven var i stand til å prestere. Vi erfarer også at elever som har behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) i noen tilfeller får et mangelfullt undervisningstilbud. Vi får også mange henvendelser om tilrettelegging for elever i grunnskole og videregående skole, for eksempel tilrettelegging for å kunne prestere i matematikk etter deres evnenivå og tilrettelegging under eksamen.»

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon uttaler at de har erfaringer med tilfeller hvor elever som har behov for spesialundervisning og tilrettelegging i skolen, ikke har fått innvilget dette, til tross for at behovene deres er tydelige og at CRPD artikkel 24 om utdanning gjelder.

Foreldreutvalget for grunnopplæringen støtter inkorporering av konvensjonen, men mener at inkorporering vil kreve mer ressurser i kommunene for å sikre at konvensjonens krav blir oppfylt i praksis. Foreldreutvalget for grunnopplæringen ber derfor om at regjeringen sørger for at det blir gitt tilstrekkelig økonomisk og faglig støtte til kommunene, slik at de kan tilby en god og inkluderende opplæring for alle elever med nedsatt funksjonsevne og deres foreldre.

ISAAC Norge mener det er behov for å endre reglene i opplæringslova om krav til kompetanse hos de ansatte, for å sikre ASK-språklige (dvs. elever som bruker alternativ og supplerende kommunikasjon) en rett til kompetent lærer i ASK, eller en kompetent lærer for å tilpasse annen undervisning for ASK-språklige. *Rådet for menneske med nedsett funksjonsevne i Gloppen kommune* har tilsvarende innspill, og mener det må stilles kompetansekrav til de som skal undervise i ASK. Disse høringsinstansene mener også at rettighetene knyttet til ASK må flyttes fra opplæringslova kapittel 11 til opplæringslovas kapitler som omtaler språkrettigheter.

Kulturtanken er bekymret for store lokale ulikheter og mangelfull realisering av et inkluderende skolemiljø for elever med funksjonsnedsettelse.

Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende uttaler generelt at det stiller seg bak høringssvarene til Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, ISAAC Norge og Norsk forbund for utviklingshemmede. Forbundet trekker frem voksenopplæring i opplæringslova som et område det er viktig med en endring eller presisering i lovverket for å sikre at dette er i tråd med CRPD. Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende viser til regler om rett til spesialundervisning i den tidligere opplæringslova § 4A-2 og regler om unntak fra krav til kompetanse for undervisningspersonell i lovens § 4A-5, og mener det er tilnærmet fritt opp til kommunene hvem de ansetter for å gi opplæring til voksne. Ifølge forbundet er dette uforsvarlig og i strid med CRPD artikkel 24 nr. 4, som forplikter partene til å lære opp fagfolk og personell som arbeider på alle nivåer i utdanningssystemet.

Norges Blindeforbund påpeker at synshemmede opplever diskriminering og brudd på artikkel 24. Organisasjonen påpeker at mange synshemmede elever ikke får tilrettelagt faglitteratur før lenge etter andre elever og i noen tilfeller ikke i det hele tatt, og at digitale læremidler, læringsmiljø og skolebygg ikke er universelt utformede og ikke tilgjengelige.

ME-foreldrene mener at ME-syke trenger bedre tilgang til fjernundervisning og digital undervisning. Foreningen mener at dette kan bedre muligheten deres til å ta utdannelse, da denne elevgruppen ikke har energi til både transport til og fra skolen, undervisning og sosialt samvær på en gang. *Norges ME-forening* har lignende innspill om denne gruppens behov for digital undervisning.

7.9.4 Departementets vurderinger

7.9.4.1 Overordnet om gjennomføringen av artikkel 24 i norsk rett

Artikkel 24 ble ansett som oppfylt i norsk rett da konvensjonen ble ratifisert, se Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.11. Departementet viser til denne redegjørelsen, og vurderer at norsk rett også i dag oppfyller kravene i artikkel 24. Etter departementets syn er det ikke behov for lovendringer for å oppfylle konvensjonen. Både de overordnede og de mer konkrete forpliktelsene etter artikkel 24 er etter departementets syn ivaretatt i norsk rett gjennom ulike bestemmelser i blant annet likestillings- og diskrimineringsloven og utdanningslovene.

Departementet viser til at likestillings- og diskrimineringslovens generelle diskriminerings- og trakasseringsforbud gjelder også på utdanningsområdet, se punkt 7.2 . Det samme gjelder blant annet likestillings- og diskrimineringsloven § 24 som pålegger offentlige myndigheter å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling i all sin virksomhet. Likestillings- og diskrimineringsloven §§ 17 til 19 om universell utforming gjelder på utdanningsområdet. Plikten til universell utfor-

ming omfatter institusjonenes fysiske omgivelser og informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), blant annet digitale læremidler og digitale læringsplattformer. Paragraf 19 oppstiller en aktivitetsplikt for universell utforming. Se for øvrig punkt 7.3.

Likestillings- og diskrimineringsloven har også egne bestemmelser om egnet individuell tilrettelegging av kommunale barnehagetilbud og i skole og utdanning i §§ 20 og 21, som overlapper med tilsvarende bestemmelser i utdanningslovene, se punkt 7.2 og punkt 7.3 nedenfor.

I det følgende vil departementet gjennomgå utvalgte sentrale bestemmelser i utdanningslovene.

7.9.4.2 Barnehage

Barnehageloven kapittel VII inneholder flere bestemmelser som etter departementets syn bidrar til å oppfylle forpliktelsene etter artikkel 24 overfor barn med nedsatt funksjonsevne, herunder plikten etter CRPD artikkel 24 nr. 2 til blant annet å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne får tilgang til inkluderende, god og gratis grunnutdanning (bokstav a) og til å sikre rimelig tilrettelegging og nødvendige støttetiltak (bokstav c, d og e). Barnehageloven har også regler som inngår i gjennomføringen av statens plikt etter CRPD artikkel 24 nr. 3 bokstav a, b og c til å legge til rette for blant annet innlæring av punktskrift, alternativ skrift, alternative og supplerende kommunikasjonsformer og innlæring av tegnspråk, og til å sikre at undervisningen av blinde, døve og døvblinde personer finner sted på språk og kommunikasjonsformer som er best tilpasset den enkelte.

Det følger av barnehageloven § 10 andre ledd at kommunen har plikt til å tilby plass i barnehage til barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen, og som oppfyller vilkårene for rett til plass etter barnehageloven § 16. Barn med nedsatt funksjonsevne har lovfestet rett til prioritet ved opptak i barnehage, se barnehageloven § 18 første ledd. Barnehagen skal fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling, og barnehagelovens regel om prioritet bidrar til å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får tilgang til denne delen av utdanningsløpet, i tråd med CRPD artikkel 24 nr. 1 og 2.

Etter barnehageloven § 37 skal kommunen sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud. Det er presisert i lovens forarbeider at plikten tilsvarer kommunens tilretteleggingsplikt etter dagjeldende diskriminerings- og tilgjengelighetslov § 16 (videreført i likestilling- og diskrimineringsloven § 20), se særmerknadene til bestemmelsen i Prop. 103 L (2015–2016) *Endringer i barnehageloven og opplæringslova (spesialpedagogisk hjelp, kortere ventetid for barnehageplass m.m.*). Kommunens plikt innebærer at de skal sette barnehagene i stand til å gi de aktuelle barna et tilrettelagt tilbud. Plikten omfatter ikke tiltak som innebærer en uforholdsmessig byrde for kommunen. Uforholdsmessighetsbegrensningen er i lovens forarbeider omtalt som en snever sikkerhetsventil.

Det følger av barnehageloven § 38 at barn under opplæringspliktig alder som har tegnspråk som førstespråk, eller som etter en sakkyndig vurdering har behov for tegnspråkopplæring, har rett til slik opplæring. Denne rettigheten gjelder uavhengig av om barnet går i barnehage. Etter barnehageloven § 39 skal barn som helt eller delvis mangler funksjonell tale og har behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK), få bruke egnede kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonsmidler i barnehagen. Dette innebærer at barnehagen må tilrettelegge for at barna kan få bruke ASK innenfor det ordinære barnehagetilbudet.

Når det gjelder høringsinnspillet fra *Norges Døveforbund* om at noen barn får avslag på søknad om å reise til nabokommunen for tegnspråkopplæring i barnehagen, viser departementet til at barn har rett til plass i barnehage i den kommunen der barnet er bosatt. En barnehage kan ta inn barn uten rett til plass, for eksempel barn som ikke er bosatt i kommunen, men har ingen plikt til dette, og samarbeid mellom kommuner er ikke regulert i barnehageloven. Alle kommuner har imidlertid plikt til å oppfylle retten til tegnspråkopplæring for barn bosatt i kommunen.

7.9.4.3 Skole

Tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging

Departementet viser til at opplæringsloven fastsetter en plikt til å sørge for tilpasset opplæring og en rett til individuell tilrettelegging i tråd med kravene i artikkel 24, herunder plikten i artikkel 24 nr. 2 bokstav c til å sikre rimelig tilrettelegging.

Det følger av opplæringslova § 11-1 at kommunen og fylkeskommunen plikter å sørge for at opplæringen er tilpasset. Det vil si at elevene får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen uavhengig av forutsetninger, og at alle skal få utnyttet og utviklet evnene sine. Lærebedriften skal sørge for tilpasset opplæring for de som har læretid i

bedrift. Tilpasningene skal i hovedsak skje innenfor fellesskapet. Skolen må sørge for at elevene opplever å høre til og at de er en del av fellesskapet, og skal jobbe aktivt for at elevene er inkludert både faglig og sosialt. At opplæringsloven skal bidra til å fremme et mangfoldig fellesskap, går også frem av opplæringslova § 14-2, som regulerer inndeling av elever i klasser og grupper.

Elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, inkludert tilpasset opplæring, har rett til individuelt tilrettelagt opplæring etter opplæringslova § 11-6. Elever som trenger det for å kunne delta i og få tilfredsstillende utbytte av opplæringen, kan også ha rett til personlig assistanse etter § 11-4 og fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemidler etter § 11-5.

CRPD-komiteen har i sin generelle kommentar nr. 4 (2016) om artikkel 24 uttalt at retten til ikkediskriminering etter bestemmelsen inkluderer en rett til ikke å bli segregert, se avsnitt 13. Komiteen virker i avsnitt 11 å legge til grunn en vid forståelse av begrepet segregering, og viser til at segregering finner sted når opplæringen til elever med nedsatt funksjonsevne foregår i separate miljøer som er utformet for eller brukt til å imøtekomme en bestemt funksjonsnedsettelse eller ulike funksjonsnedsettelser, adskilt fra elever uten funksjonsnedsettelser. Etter departementets syn er ikke artikkel 24 til hinder for at det opprettes særskilte tilbud for elever med ulike funksjonsnedsettelser, og komiteens vidtrekkende tolkning savner støtte i konvensjonen. Etter artikkel 24 nr. 2 bokstav a skal staten sikre at personer med nedsatt funksjonsevne ikke stenges ute («are not excluded») fra utdanningssystemet på grunn av nedsatt funksjonsevne («on the basis of disability»). At det opprettes særskilte frivillige tilbud for barn og ungdom med spesifikke utfordringer, medfører etter departementets syn ingen slik utestengelse.

Departementet vil likevel påpeke at fellesskaps- og inkluderingstankegangen er sentral i all opplæring i norsk skole, noe som kommer til uttrykk i reglene om tilpasset opplæring. Reglene om individuelt tilrettelagt opplæring gir kommunene og fylkeskommunene mulighet til å gjøre unntak fra regler om blant annet organiseringen av opplæringen, jf. opplæringslova § 11-7 andre ledd tredje punktum. Disse reglene er imidlertid ment å sikre elevene en bedre opplæring enn de ellers kunne fått. Det er også regler om at eleven eller foreldrene må samtykke før kommunen eller fylkeskommunen gjør en sakkyndig vurdering og fatter vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring, se opplæringslova § 11-7 tredje ledd. Det er videre regler i § 11-7 tredje ledd om at et tilbud om individuelt tilrettelagt opplæring skal utarbeides i samråd med eleven og foreldrene, og at det skal legges stor vekt på hva eleven og foreldrene mener.

CRPD-komiteen går enkelte steder i sin generelle kommentar nr. 4 langt i å gi detaljerte beskrivelser av hvordan den mener opplæringen skal tilpasses og tilrettelegges for elever med ulike funksjonsnedsettelser, se blant annet avsnitt 35. Etter departementets syn må komiteens beskrivelser forstås som anbefalinger om hvordan artikkel 24 kan oppfylles i ulike situasjoner, ikke som en tolkning av konvensjonen. Departementet bemerker at opplæringslovens bestemmelser om tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging ikke gir detaljerte, konkrete føringer på hvordan opplæringen skal tilpasses eller tilrettelegges i en gitt situasjon. Hvilke tilpasninger som skal gjøres, må ta utgangspunkt i det konkrete tilfellet og elevens behov.

Når det gjelder innspillene fra *Cerebral Pareseforeningen* og *Funksjonshemmedes fellesorganisasjon* om at de har sett eksempler på at elever med tydelige behov for tilrettelegging ikke har fått innvilget dette, understreker departementet at reglene om tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging er tydelige på at elevene skal få den tilretteleggingen de trenger for å kunne få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Vedtak fra kommunen og fylkeskommunen kan påklages etter reglene i opplæringslova § 29-1. Videre kan Statsforvalteren føre tilsyn med at kommuner og fylkeskommuner ivaretar sine plikter etter opplæringslova.

Likestillings- og diskrimineringsombudet har i sin rapport *Inkorporering av CRPD – Likestillings- og diskrimineringsombudets anbefalinger om norsk rett og praksis* (2023) punkt 11.6.5 gitt uttrykk for at det bør lovfestes en rett til skolefritidsordning (SFO) i opplæringslova, og at rettighetsfestingen bør tydeliggjøre at alle barn som har behov for assistanse eller tilrettelegging på SFO må få dette uten ekstra kostnad. Ombudet skriver som grunnlag for forslaget at retten til assistanse eller tilrettelegging på SFO kan utledes av både likestillings- og diskrimineringsloven § 21, opplæringslova og av helse- og omsorgstjenestelovgivningen, og at det at rettigheter står i ulike lover, kan føre til at funksjonshemmede elever faller mellom to stoler, og at de ender med ikke å få den tilretteleggingen de har krav på. Departementet gjør for det første oppmerksom på at det i Prop. 160 L (2024–2025) *Endringer i opplæringslova (rett til 12 timer gratis skolefritidsordning i uken for elever på 1. til 3. trinn)*, som ble fremmet for Stortinget 20. juni 2025, er foreslått å lovfeste en rett til 12 timer gra-

tis skolefritidsordning for elever på 1. til 3. trinn. Uavhengig av dette gjør departementet oppmerksom på at det allerede fremgår av opplæringslova § 4-5 andre ledd at aktivitetene i SFO «skal vere tilpassa alderen, funksjonsevna og interessene til barna». Videre fremgår det blant annet at «barn med nedsett funksjonsevne skal få gode utviklingsvilkår» i SFO. Dette innebærer at SFO skal tilpasses og tilrettelegges for barn med behov for individuell tilrettelegging. Dette gjelder alle barn i SFO, uavhengig om de har en lovfestet rett eller ikke. Som nevnt i Prop. 160 L (2024–2025) punkt 7 er det ikke en generell utfordring i kommunene at elever som ønsker det, ikke får plass i SFO.

Likestillings- og diskrimineringsombudet har i sin rapport punkt 11.3.3 vist til at stadig flere elever får vedtak om individuell tilrettelegging, og at det er en svakhet ved den nye opplæringslova at den ikke har lovfestet en klagerett på manglende gjennomføring av vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Ombudet peker på at Stortinget i anmodningsvedtak 738 (2023) har bedt regjeringen om å komme tilbake til Stortinget om hvordan vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring skal sikres og påklages, men at dette foreløpig ikke har skjedd. Departementet bemerker til dette at Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å innhente kunnskap om statsforvalternes behandling av klager på manglende gjennomføring av vedtak etter opplæringslova, samt å komme med anbefalinger om virkemidler for å sikre gjennomføring av vedtak etter opplæringslova, se Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev for 2025 oppdrag nr. 2025-01. Utdanningsdirektoratets frist for å komme med anbefaling om virkemidler er 15. oktober 2025, og Kunnskapsdepartementet vil deretter ta stilling til direktoratets anbefaling.

Punktskrift, mobilitet og ASK

Departementet vurderer at opplæringsloven er i samsvar med CRPD artikkel 24 nr. 3 bokstav a om at traktatpartene skal legge til rette for innlæring av punktskrift, alternative og supplerende kommunikasjonsmidler og mobilitetsferdigheter. Opplæringslova §§ 3-5 og 6-4 gir elever rett til nødvendig opplæring i punktskrift i henholdsvis grunnskole og videregående skole. Elever som er blinde eller sterkt svaksynte, har rett til nødvendig opplæring i mobilitet slik at de kan komme seg til og fra skolen og ta seg frem på skolen og i hjemmemiljøet, se § 11-5. Videre fastslår § 11-12 at elever som helt eller delvis mangler funksjonell tale og som trenger alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) skal få bruke egnede kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonsmidler i opplæringen.

Når det gjelder innspillene fra *ISAAC Norge* og *Rådet for menneske med nedsett funksjonsevne i Gloppen kommune* om å flytte reglene om ASK til opplæringslovas språkkapitler, viser departementet til at plassering av bestemmelsen nylig ble vurdert i Prop. 57 L (2022–2023) *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)* punkt 26. Departementet mener at det ikke er nødvendig å flytte bestemmelsen om ASK til et språkkapittel for å oppfylle forpliktelsene etter CRPD artikkel 24 på dette punktet, og at det heller ikke er hensiktsmessig å omplassere bestemmelsen.

Tegnspråk

Departementet vurderer at opplæringslovas ulike regler om tegnspråk er i samsvar med artikkel 24 nr. 3 bokstav b om å legge til rette for innlæring av tegnspråk og fremme av døvesamfunnets språklige identitet. Grunnskoleelever med hørselshemming har rett til opplæring i og på norsk tegnspråk etter opplæringslova § 3-4 første ledd. Kommunen skal tilby en del av opplæringen i et tegnspråklig miljø dersom det er nødvendig for at opplæringen i tegnspråk skal være pedagogisk forsvarlig, se tredje ledd. Elever i videregående opplæring har rett til å få opplæring ved hjelp av tegnspråktolk eller til å gå på videregående skoler som har opplæring i og på norsk tegnspråk, jf. § 6-3. *Norges Døveforbund* har vist til at det er store kommunale forskjeller i tilbudet til døve. Dette er imidlertid ikke et spørsmål om hvorvidt regelverket i seg selv er i samsvar med CRPD. Som nevnt i punkt 6.5.3 er heller ikke kommunale forskjeller i strid med CRPD så lenge konvensjonens krav oppfylles i den enkelte kommune.

Regler om trygt og godt skolemiljø

Departementet viser til at opplæringslova har regler som skal fremme inkludering og hindre diskriminering blant annet av elever med funksjonsnedsettelse, som bidrar til å oppfylle kravene i artikkel 24 til et inkluderende utdanningssystem.

Alle elever har etter § 12-2 rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, inkludering, trivsel og læring. Skolen skal ikke godta krenkende oppførsel, som mobbing, vold, diskriminering og trakassering, se § 12-3 første ledd. Skolene har etter andre ledd plikt til å jobbe forebyggende

med skolemiljøet. Skolene har i tillegg en aktivitetsplikt i enkeltsaker, som blant annet innebærer en plikt til å gripe inn mot krenkelser mot elever og å undersøke og sette inn egnede tiltak hvor det er mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt, se § 12-4. Dersom en ansatt får mistanke om at en annen ansatt krenker en elev, skal vedkommende straks melde fra til rektor på skolen etter § 12-5. Statsforvalteren er etter § 12-6 gitt myndighet til å håndheve skolenes plikt til å sikre et trygt og godt psykososialt skolemiljø i enkeltsaker.

Opplæringslova § 12-7 regulerer elevenes rett til det fysiske skolemiljøet, og fastslår at alle elever har rett til en arbeidsplass som er tilpasset behovene deres. Det følger av første ledd andre punktum at skolen skal innrettes slik at det legges til rette for elevene ved skolen som har nedsatt funksjonsevne. Regelen må ses i sammenheng med § 11-5, som slår fast at elever har rett til den fysiske tilretteleggingen de trenger for å kunne delta i opplæringen og få tilfredsstillende utbytte av den. For øvrig viser departementet til at mer detaljerte krav til utforming og drift av skolebygg følger av annet regelverk, se blant annet likestillings- og diskrimineringsloven § 17 og forskrift 28. mars 2023 nr. 449 om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger.

Kompetanse

I høringen har *ISAAC Norge* og *Rådet for menneske med nedsett funksjonsevne i Gloppen kommune* gitt uttrykk for at det bør stilles spesifikke kompetansekrav i opplæringslova for de som skal undervise elever med behov for særskilt tilrettelegging. ISAAC Norge mener dette er nødvendig for de som skal undervise elever med behov for bruk av alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). Departementet bemerker at spørsmålet om å lovfeste særskilte yrkesgrupper eller særskilt kompetanse utover lærerkompetanse, ble drøftet i forarbeidene til den nye opplæringslova, se Prop. 57 L (2022–2023) punkt 50.5.12, men at Stortinget sluttet seg til vurderingen i proposisjonen om at en slik løsning ikke var hensiktsmessig. Som det fremgår av punkt 50.5.12 i lovproposisjonen, er det et generelt krav i lovens § 17-1 om at kommunen og fylkeskommunen skal sørge for rett og nødvendig kompetanse i skolen. Dette innebærer at skolene må sørge for rett og ulik kompetanse, blant annet for å sikre at skolene har ansatte som ivaretar elever med rett til individuell tilrettelegging, inkludert rett til å bruke alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK).

Når det gjelder *LUPEs* innspill om manglende krav til kompetanse for lærere i voksenopplæringen, vil departementet påpeke at det fremgår av opplæringslova § 19-13 første ledd at §§ 17-3, 17-4 og 17-5 om kompetansekrav for lærere og kvalifikasjonsprinsippet gjelder i forberedende og videregående opplæring for voksne. Andre ledd gir et unntak for opplæring etter § 19-6, men slik opplæring skal likevel skje under faglig og pedagogisk veiledning. Nærmere krav til kompetanse for de som skal ansettes i opplæringen for voksne, er fastsatt i opplæringsforskriften kapittel 17. Etter opplæringsforskriften § 17-1 skal kommunen og fylkeskommunen sørge for at de som skal ansettes i lærerstilling i forberedende eller videregående opplæring for voksne, oppfyller kravene til pedagogisk kompetanse etter § 12-1 i forskriften. Det gjelder for øvrig også regler om politiattest og yrkesforbud, jf. forskriftens § 17-2.

7.9.4.4 Universiteter, høyskoler og fagskoler

Universell utforming

Departementet viser til at kravet i CRPD artikkel 24 nr. 5 om at statene skal sikre at personer med nedsatt funksjonsevne «are able to access general tertiary education […] without discrimination and on an equal basis with others» blant annet ivaretas gjennom plikten universiteter og høyskoler har etter universitets- og høyskoleloven § 10-2 første ledd til å sørge for at institusjonenes alminnelige funksjoner er universelt utformet og krav til at læringsmiljøet ved fagskolene skal være utformet etter prinsippet om universell utforming. Se også fagskoleloven § 15 tredje ledd bokstav i.

Plikten til universell utforming gjelder ikke hvis tilretteleggingen medfører en uforholdsmessig byrde for virksomheten, se universitets- og høyskoleloven § 10-2 andre ledd. I vurderingen skal det særlig legges vekt på momentene som er listet opp i likestillings- og diskrimineringsloven § 17 tredje ledd bokstav a til f og § 18 tredje ledd bokstav a til d. Institusjonene må foreta en skjønnsmessig vurdering av om utformingen medfører en uforholdsmessig byrde. Lovens opplisting av momenter er ikke uttømmende, og også andre momenter kan være aktuelle å vurdere. Loven stiller de samme kravene om universell utforming i offentlige institusjoner som i private institusjoner som er rettet mot allmennheten, se særmerknaden til § 10-2 i punkt 23.10.2 i Prop. 126 L (2022–2023) *Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven)*.

Kvalifisering for opptak til høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning

Etter departementets syn stenger ikke CRPD artikkel 24 for at opptak til høyere utdanning og fagskoler er basert på oppnådde kvalifikasjoner. I motsetning til grunnskoleopplæring har søker ingen «rett» til slik utdanning, verken etter internasjonale forpliktelser eller norsk rett. Departementet viser til at det følger av Grunnloven § 109 andre ledd at statens myndigheter skal sikre like muligheter til høyere utdanning på grunnlag av kvalifikasjoner. Det følger av utdanningslovene og deres forskrifter hva kvalifikasjonsgrunnlaget er.

For å kunne få opptak til *høyere utdanning* må søkeren ha generell studiekompetanse, se universitets- og høyskoleloven § 8-1 første ledd. Generell studiekompetanse er fullført og bestått studieforberedende norsk videregående opplæring, og de aller fleste som søker opptak til høyere utdanning i dag, har dette opptaksgrunnlaget. Departementet kan gi forskrift om at også annen utdanning, eller kombinasjon av utdanning og arbeidserfaring, kan gi generell studiekompetanse. Departementet kan også gjøre unntak fra kravet om generell studiekompetanse ved opptak til et konkret studium. Kvalifikasjonskravet er et krav alle søkere møter, uavhengig av personlige forutsetninger eller funksjonsevne.

For opptak til *fagskoler*, følger det av fagskoleloven § 16 at opptaksgrunnlaget er fullført og bestått videregående opplæring, enten med fullført yrkesfaglig utdanningsprogram, generell studiekompetanse eller tilsvarende realkompetanse. Også når det gjelder opptak til fagskoler, møter søkerne et kvalifikasjonskrav som må oppfylles for å få opptak.

Likestillings- og diskrimineringsombudet har i sin rapport om inkorporering av CRPD punkt 11.5.3 uttalt at studenter med utviklingshemming i dag ikke har et reelt tilbud om høyere utdanning etter videregående skole. Ombudet uttaler videre at slik opptakssystemet og utdanningsløpet fra videregående er utformet, ekskluderes mennesker med utviklingshemming fra høyere utdanning, noe som ifølge ombudet «tydelig er i strid med CRPD artikkel 24».

Departementet deler ikke ombudets vurdering av at dagens opptakssystem tilsynelatende er i strid med konvensjonen. CRPD artikkel 24 nr. 5 forplikter partene til å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne får tilgang til blant annet høyere utdanning «without discrimination and on an equal basis with others». Etter departementets syn gir ikke konvensjonen en forpliktelse til å fravike kvalifikasjonskravet ved opptak til høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning. Det vises til omtalen i punkt 7.2 om artikkel 5, hvor det fremgår at det etter departementets syn er klart at konvensjonens diskrimineringsbegrep ikke omfatter forskjellsbehandling som har en saklig begrunnelse og er forholdsmessig. Etter departementets syn er det verken usaklig eller uforholdsmessig å stille visse kvalifikasjonskrav ved opptak til høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning. Kvalifikasjonskravene settes for at studentene som blir tatt opp, skal ha reelle forutsetninger for å fullføre utdanningen og å oppnå det fastsatte læringsutbyttet.

Individuell tilrettelegging

Det følger av CRPD artikkel 24 nr. 5 andre punktum at statene «shall ensure that reasonable accommodation is provided to persons with disabilities» med formål om å sikre at mennesker med funksjonsnedsettelse får tilgang til høyere utdanning, yrkesrettet opplæring, voksenopplæring og livslang læring uten diskriminering og på lik linje med andre. Departementet vurderer at det ikke er behov for å endre universitets- og høyskoleloven eller fagskoleloven for å oppfylle denne konvensjonsbestemmelsen.

Ifølge universitets- og høyskoleloven § 10-5 første ledd har studenter med funksjonsnedsettelse og studenter med særskilte behov rett til egnet individuell tilrettelegging av lærested, undervisning, læremidler og eksamen. Tilretteleggingen skal sikre likeverdige utdanningsmuligheter. Som nevnt i punkt 7.2 har også likestillings- og diskrimineringsloven regler om individuell tilrettelegging for elever og studenter. Tilretteleggingsplikten i universitets- og høyskoleloven omfatter en større personkrets enn tilretteleggingsbestemmelsen i likestillings- og diskrimineringsloven § 21 da den også inkluderer studenter som midlertidig har særskilte behov. Med særskilte behov menes fysiske, psykososiale eller læringsmessige utfordringer av midlertidig karakter, slik som for eksempel et benbrudd, amming av barn eller omsorg for mindreårige barn. Også fagskoleloven gir rettigheter til studenter med særskilte behov, jf. § 15 femte ledd første punktum.

På samme måte som i likestillings- og diskrimineringsloven § 21 andre ledd, avgrenses plikten til individuell tilrettelegging etter universitets- og høyskoleloven § 10-5 og fagskoleloven § 15 femte ledd mot tilrettelegging som innebærer en uforholdsmessig byrde for virksomheten. Når institusjonene skal vurdere om den individuelle tilretteleggingen

medfører en uforholdsmessig byrde, skal de særlig legge vekt på tilretteleggingens effekt for å bygge ned barrierene for studenter med funksjonsnedsettelse, de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen, institusjonenes ressurser, sikkerhetsmessige hensyn og vernehensyn. Siden statlige universiteter og høyskoler i hovedsak er finansiert over statsbudsjettet og private høyskoler baserer seg på en kombinasjon av offentlig støtte og privat betaling, skal det mye til for at institusjonene skal kunne avslå individuell tilrettelegging med henvisning til at tilretteleggingen vil medføre en uforholdsmessig økonomisk byrde, se særmerknaden til § 10-5 i Prop. 126 L (2022–2023) punkt 23.10.5. Det samme gjelder for offentlige og private fagskoler fordi studentene bør ha samme rettigheter enten de velger et helt eller delvis offentlig finansiert tilbud eller et privat tilbud.

Universitets- og høyskoleloven § 10-5 tredje ledd første punktum og fagskoleloven § 15 femte ledd siste punktum fastsetter at tilretteleggingen ikke må føre til en reduksjon av de faglige kravene som stilles i det enkelte studiet. Videre slår universitets- og høyskoleloven § 10-5 tredje ledd andre punktum fast at studentene, for å bestå, må oppnå det læringsutbyttet som kreves for studiet. At tilretteleggingen ikke må gå på bekostning av faglige krav, fremgår ikke av ordlyden i likestillings- og diskrimineringsloven § 21, men har blitt innfortolket som en tilsvarende begrensning i nemndspraksis, se blant annet daværende Likestillings- og diskrimineringsnemndas uttalelse i LDN-2012-23.

Det kan heller ikke tilrettelegges ved å frita studenter for obligatoriske deler av utdanningen. For eksempel kan ikke studenter med dyskalkuli fritas fra prøve i medikamentregning på sykepleierstudiet. Begrensningen skal sikre at alle, også studenter med nedsatt funksjonsevne, oppfyller læringsutbyttet for studiet. Det vil være urimelig, og potensielt svært skadelig, å stille lavere krav til læringsutbytte for enkelte studenter, for eksempel i de forskjellige helseutdanningene, hvor fullført utdanning er en forutsetning for å kunne få nødvendig autorisasjon. Det er også viktig at samfunnet har tillit til utdanningssystemet. For studenter med nedsatt funksjonsevne er det en fordel, for eksempel i ansettelsesprosesser, at det ikke hersker tvil om at de faglige kravene til deres utdanning gjelder på lik linje som kravene for øvrige studenter. Dette forutsetter at alle studenter uavhengig av funksjonsevne oppfyller læringsutbyttet i det konkrete studiet for å få utstedt vitnemål.

Departementet viser til at en uforholdsmessighetsbegrensning er forenlig med CRPD, se punkt 7.2.4. Det er heller ikke tvilsomt at avgrensningen i universitets- og høyskoleloven § 10-5 tredje ledd om at tilretteleggingen ikke må føre til en reduksjon av de faglige kravene som stilles i det enkelte studiet, er i samsvar med konvensjonen. På tilsvarende måte som at en slik begrensning er innfortolket i likestillings- og diskrimineringsloven § 21, vil en slik avgrensning innfortolkes i at tilretteleggingen skal være «reasonable». Se for øvrig punkt 7.2 om artikkel 5.

7.10 Artikkel 25 Helse

7.10.1 Innledning

CRPD artikkel 25 lyder:

> «States Parties recognize that persons with disabilities have the right to the enjoyment of the highest attainable standard of health without discrimination on the basis of disability. States Parties shall take all appropriate measures to ensure access for persons with disabilities to health services that are gender-sensitive, including health-related rehabilitation. In particular, States Parties shall:
>
> a. Provide persons with disabilities with the same range, quality and standard of free or affordable health care and programmes as provided to other persons, including in the area of sexual and reproductive health and population-based public health programmes;
>
> b. Provide those health services needed by persons with disabilities specifically because of their disabilities, including early identification and intervention as appropriate, and services designed to minimize and prevent further disabilities, including among children and older persons;
>
> c. Provide these health services as close as possible to people's own communities, including in rural areas;
>
> d. Require health professionals to provide care of the same quality to persons with disabilities as to others, including on the basis of free and informed consent by, inter alia, raising awareness of the human rights, dignity, autonomy and needs of persons with disabilities through training and the promulgation of ethical standards for public and private health care;
>
> e. Prohibit discrimination against persons with disabilities in the provision of health insurance, and life insurance where such insurance is permitted by national law, which shall be provided in a fair and reasonable manner;

> f. Prevent discriminatory denial of health care or health services or food and fluids on the basis of disability.»

Bestemmelsen innebærer en erkjennelse av at mennesker med nedsatt funksjonsevne har rett til å nyte den høyest oppnåelige helsestandard uten diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse. Bestemmelsen reflekterer den generelle retten til høyest oppnåelig helsestandard som er nedfelt i andre menneskerettskonvensjoner, blant annet ØSK artikkel 12 og barnekonvensjonen artikkel 24 nr. 1. Statene pålegges å treffe alle hensiktsmessige tiltak («all appropriate measures») for å sikre mennesker med funksjonsnedsettelse tilgang («access») til helsetjenester som er kjønnssensitive («gender sensitive»), inkludert helserelatert rehabilitering.

I bokstav a til f er det oppstilt ulike tiltak som partene særlig skal sørge for. Etter bokstav a skal statene sørge for («provide») at personer med nedsatt funksjonsevne tilbys helsetjenester og -programmer, kostnadsfritt eller til en overkommelig pris, av samme spekter, standard og kvalitet som tilbys andre personer. Dette gjelder også med hensyn til seksuell og reproduktiv helse og folkehelsetiltak rettet mot befolkningen. Etter bokstav b skal statene sørge for («provide») at mennesker med nedsatt funksjonsevne får de helsetjenester som de trenger spesielt på grunn av sin nedsatte funksjonsevne, herunder tidlig utredning og inngripen («early identification and intervention as appropriate»), samt tjenester for å begrense og forhindre ytterligere funksjonsnedsettelser, også blant barn og eldre. Etter bokstav c skal statene sørge for («provide») at mennesker med nedsatt funksjonsevne tilbys slike helsetjenester så nær hjemstedet som mulig, også i distriktene («rural areas»).

Etter bokstav d skal partene særlig kreve at medisinsk personell gir mennesker med nedsatt funksjonsevne like god behandling som gis til andre, herunder skal behandlingen skje på grunnlag av fritt og informert samtykke («free and informed consent»). Etter bokstav e skal statene forby diskriminerende bestemmelser om helse- og livsforsikring, og etter bokstav f skal statene forhindre («prevent») diskriminerende nektelse («denial») av helse- og omsorgstjenester, eller mat og drikke, på grunn av nedsatt funksjonsevne.

Som øvrige bestemmelser i CRPD må også artikkel 25 leses i lys av de alminnelige bestemmelsene i CRPD som for eksempel artikkel 4 (generelle forpliktelser) og artikkel 5 (likhet og ikke-diskriminering).

7.10.2 Utvalgets vurderinger

Utvalgets omtale av CRPD artikkel 25 er kortfattet, og består av en henvisning til utvalgets drøftelser av generelle temaer som tilgjengelighet, rimelig tilrettelegging, beslutningsstøtte, tvang i helsehjelpen (inkludert sterilisering og abort) som utvalget behandler under andre artikler i konvensjonen, se del II punkt 25.5 med videre henvisninger. De rettslige spørsmålene som konvensjonen reiser i relasjon til helse, og behov for lovendringer i den forbindelse, behandler utvalget dermed under omtalen av artikkel 5 nr. 3 (rimelig tilrettelegging), artikkel 9 (tilgjengelighet), artikkel 12 nr. 3 (beslutningsstøtte), artikkel 14 (samtykkekompetanse og tvang) og artikkel 17 (sterilisering og abort).

Utvalget omtaler tolkningserklæringen til artikkel 14 og 25 i del II punkt 14.5.6, og konkluderer med at forståelsen som staten gir uttrykk for i Norges tolkningserklæring, samlet sett fremstår som en forsvarlig tolkning av artikkel 14 og artikkel 25.

Under omtalen av CRPD artikkel 15, som oppstiller forbudet mot tortur, eller grusom, umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff, og forbud mot å utsette personer for medisinske eller vitenskapelige eksperimenter uten fritt samtykke, omtaler utvalget elektrokonvulsiv behandling (ECT) og tvangsmedisinering, se del I punkt 10.3.2 og del II punkt 15.1. Fra punkt 15.1. gjengis:

> «Den reguleringen i norsk lovgivning og praksis som hovedsakelig har blitt kritisert i relasjon til blant annet artikkel 15, er at det legges til grunn at det er adgang til ufrivillig bruk av elektrokonvulsiv terapi (ECT) hjemlet i nødrettsbestemmelse i straffeloven. Kritikken relaterer seg til ulike aspekter ved en slik ordning; både at det overhodet er adgang til å utføre ECT ufrivillig ut fra et medisinskfaglig og et menneskerettslig perspektiv, og at denne adgangen hjemles i en generell nødrettsbestemmelse i straffeloven, som ikke gir tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier.»

Utvalget gjennomgår også Norges første statsrapport, alternativ rapport fra sivilt samfunn og CRPD-komiteens anbefalinger til Norge. Sivilsamfunnet anbefaler i sin alternative rapport å forby all bruk av tvangsmidler, tvangsmedisinering og behandling som ikke har grunnlag i et fritt og informert samtykke, og å forby tvangsbruk av ECT, sikre at informasjon om skadevirkninger gis,

at mindre inngripende behandling tilbys, og at samtykket er reelt frivillig og informert. Komiteen anbefaler i sine avsluttende merknader til Norge om artikkel 15 at tvungen behandling med inngripende og irreversibel behandling som elektrokonvulsiv behandling bør forbys, se CRPD/C/NOR/CO/1 avsnitt 25.

7.10.3 Høringsinstansenes syn

Kun et fåtall høringsinstanser uttaler seg direkte om CRPD artikkel 25.

Norsk psykologforening og *Spiseforstyrrelsesforeningen* mener at tolkningserklæringen for artikkel 14 og 25 i forbindelse med ratifikasjonen bør opprettholdes, for å sikre nødvendig helsehjelp i situasjoner der tvang er nødvendig. *Legeforeningen* mener at diagnosen garanterer at den det gjelder får rett på behandling også i situasjoner hvor man ikke innser at man er syk.

Helsedirektoratet skriver:

> «Som utvalget påpeker tolkes CRPD ulikt. FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter har anbefalt et erklæringene trekkes tilbake. Etter direktoratets syn er det svært uheldig om det skulle oppstå rettslig uklarhet på dette feltet. Frihetsberøvelse i sykehus og tvangsbehandling er veldig inngripende tiltak og legalitetsprinsippet tilsier da klare rettsregler, herunder klare vilkår for når tvang kan skje og klare rettssikkerhetsgarantier for pasienten.»

Flere høringsinstanser uttaler seg om ECT og forholdet til CRPD. *Advokatforeningen* mener at det er viktig å lovregulere bruk av ECT. *Helsedirektoratet* støtter at det gis en egen lovhjemmel for ECT uten eget samtykke. *Norges institusjon for menneskerettigheter* er enig i CRPD-utvalgets vurdering av at vilkårene for ECT-behandling uten samtykke og prosessuelle rettigheter bør lovfestes dersom behandlingen forutsettes brukt og at lovendring ikke er nødvendig før inkorporering.

Norsk psykologforening og *Grønt Funkisnettverk* mener at ECT kun bør gis som frivillig behandling. Norsk psykologforening skriver:

> «Psykologforeningen har over tid vært bekymret for at man mange steder i dag har en systematisk bruk av ECT til psykisk syke mennesker begrunnet i nødrett. Vi er bekymret for pasienters rettssikkerhet da det ikke er rettssikkerhetsgarantier for tiltaket når det er gitt på nødrett.
>
> En slik praksis er, slik vi ser det, i strid med grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper og CRPD artikkel 14 og 15 og må opphøre.
>
> Vi mener at man ikke kan hjemle et slikt behandlingsopplegg i nødrett og at ECT kun bør gis som frivillig behandling. Det bør foreligge, slik tvangslovutvalget også foreslo, en tydelig hjemmel for behandling med ECT og at ECT ikke kan gis hvis pasienten motsetter seg det. Det bør være en absolutt rett til å reservere seg mot behandlingen.
>
> I forbindelse med unntak er det helt sentralt at et godt kunnskapsgrunnlag for bruk av ECT gjenspeiler den gruppen pasienten tilhører. For at nødrett ikke skal brukes feil, eller at unntaksbestemmelse skal kunne tolkes for vidt, er en presis forskriftsfesting og beskrivelse i faglige retningslinjer/informasjonsmateriell imperativt.»

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til at bruk av tvang i helse- og omsorgstjenester kan ha en rekke negative effekter. Ombudet viser blant annet til at personer som har erfart tvungen medisinering, bruk av belter og tvunget elektrosjokk, opplever dette som særlig traumatiserende og at slik tvangsbruk kan føre til at personer med omfattende psykiske helseproblemer unnlater eller utsetter å ta kontakt med helsevesenet. Det kan øke risikoen for at det oppstår livstruende situasjoner og krisesituasjoner som igjen leder til mer tvang. Ombudet mener at det ikke foreligger empirisk kunnskap som kan forsvare videreføring av hjemler for tvungen medisinering med nevroleptika, bruk av belter og elektrokonvulsiv behandling uten samtykke.

Borgerrettsstiftelsen Stopp Diskrimineringen peker på at mange mennesker får traumer, avhengighet og angst etter tvangsbehandling og tvangsinngrep, og uttaler:

> «Det er stor forskjell på alles rett til å få helsetjenester hele befolkningen vil være enige om er effektiv og trygg psykisk og fysisk helsehjelp, inkludert trygg abort og sterilisering, til det motsatte; å få innskrenket sine rettigheter og til og med bli underlagt tvangsinngrep tvangsinnleggelse, og særlig tvangsinngrep som er irreversible som tvangsmedisinering, ECT, tvungen abort og sterilisering, som utgjør de alvorligste inngrep overfor en borger man kan tenke seg. Mange mennesker får både traumer, avhengighet og angst etter tvangsbehandling og tvangsinngrep.»

Helsedirektoratet gir uttrykk for at inkorporering av CRPD kan bidra til å påvirke hva man anser som nødvendig hjelp etter en sosialfaglig vurdering. Videre stiller direktoratet spørsmål om inkorporering i menneskerettighetsloven, med forrang for norsk rett, vil innskrenke det kommunale selvstyret ved at statsforvalteren vil gis større overprøvingsrett enn det som følger av pasient- og brukerrettighetslovens § 7-7 første ledd tredje punktum.

7.10.4 Departementets vurderinger

7.10.4.1 Innholdet i forpliktelsene etter artikkel 25

Departementet vurderer at norsk rett oppfyller kravene som kan utledes av artikkel 25, og tiltrer synspunktene som kommer til uttrykk i Prop. 106 S (2011–2012) punkt 4.2.12. Det ble blant annet vist til at den offentlige helse- og omsorgstjenesten i kommunen og den statlige spesialisthelsetjenesten er forankret i et likhetsprinsipp, som innebærer at alle borgere i landet, uavhengig av funksjonsnivå, har rett til likeverdige tjenestetilbud. Det ble også vist til at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og plan- og bygningsloven også gjelder for helsetjenesten. Videre ble det pekt på at diskriminering ved tilbud om private forsikringer er forbudt både etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og etter regler vedtatt ved lov 27. juni 2008 nr. 65 om endringer i lov 16. juni 1989 nr. 69 om forsikringsavtaler m.m. (i dag forsikringsavtaleloven § 1B-3), og det ble uttalt at det «følger av de nye reglene at et forsikringsselskap ikke uten saklig grunn kan nekte noen på vanlige vilkår en forsikring som selskapet ellers tilbyr allmennheten».

Etter sin ordlyd pålegger artikkel 25 statene å anerkjenne retten til høyest oppnåelig helsestandard uten diskriminering gjennom å treffe hensiktsmessige tiltak («all appropriate measures») for å legge til rette for full bruk av denne retten. Formuleringen innebærer en plikt til å treffe myndighetstiltak for å virkeliggjøre den underliggende rettigheten. Som påpekt i punkt 3.2 innebærer denne reguleringsmetoden at konvensjonsstatene påtar seg en overordnet forpliktelse til å treffe egnede tiltak, og at statene har et spillerom i den konkrete gjennomføringen. Departementet vurderer på denne bakgrunnen at det ikke kan utledes noen rett til bestemte enkeltytelser eller helsetjenester av artikkel 25, men at bestemmelsen slår fast at det samlede tilbudet i konvensjonsstaten må legge til rette for at personer med nedsatt funksjonsevne kan gjøre full bruk av retten til høyest oppnåelig helsestandard uten diskriminering. Det er opp til statene å avgjøre hvilke tiltak som skal iverksettes, så lenge de er hensiktsmessige. Det vises også til drøftelsen i punkt 6.3.4.2 om at artikkel 25 ikke kan anses for å gi uttrykk for individuelt håndhevbare rettigheter.

Departementet forstår utvalget slik at det mener at artikkel 25 oppstiller visse minstekrav til det generelle tjenestenivået i konvensjonsstatene, se punkt 3.2. Departementet finner ikke grunn til å ta stilling til spørsmålet, ettersom norsk rett, herunder forsvarlighetskravet i kommune- og spesialisthelsetjenesten, i alle tilfeller oppfyller et eventuelt slikt krav. Det vises til pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 a andre ledd og helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 første ledd og § 4-1, hvor det fremgår at den enkelte har rett til nødvendige tjenester, og at de må være forsvarlige.

Departementet viser til at nødvendighetsvurderingen skal baseres på en individuell helse- og sosialfaglig vurdering av tjenestebehovet, se Prop. 91 L (2010–2011) punkt 29.5.2. Formuleringen «nødvendige» tjenester er uavhengig av funksjonsnivå, alder og andre individuelle forhold, og sikrer at tjenesteyterens skjønn utøves innenfor diskrimineringsvernets rammer. Helsemyndighetene har som målsetting å tilby befolkningen helse- og omsorgstjenester med best mulig kvalitet innenfor tilgjengelige ressurser. Den enkelte har imidlertid ikke krav på et optimalt behandlings- eller tjenestetilbud, men på en forsvarlig minstestandard.

7.10.4.2 Særlig om kommunale forskjeller

Flere av høringsinstansene, blant annet *Advokatforeningen, Autismeforeningen i Norge, Fylkesrådet for personer med funksjonsnedsettelser i Finnmark, Foreningen JAG, Likestillingssenteret KUN, ME-foreldrene* og *Pasient- og brukerombudet*, har problematisert at tjenestetilbudet til mennesker med funksjonsnedsettelser i praksis varierer mellom kommuner. Advokatforeningen mener det bør være mindre rom for ulik praksis mellom kommunene når det gjelder hva som er forpliktelser etter konvensjonen, og er enig med utvalgets mindretall (del I kapittel 14) i at «rommet for kommunalt skjønn som følger av lovgivningen er langt mer vidtfavnende enn det som følger av konvensjonen».

Som det fremgår av punkt 7.10.4.1 over, deler ikke departementet høringsinstansenes eller utvalgsmindretallets premiss om at artikkel 25 gir føringer for nivået på helsetjenester i enkeltsaker utover et eventuelt minstenivå. Variasjoner i kom-

munalt tjenestenivå over et slikt nivå er derfor heller ikke i strid med konvensjonen. Kommunale variasjoner i tilbudet til personer med nedsatt funksjonsevne utgjør for øvrig ikke diskriminering i konvensjonens forstand, da det ikke er tale om forskjellsbehandling «on the basis of disability» etter artikkel 2.

Det er opp til kommunens skjønn hvordan den vil organisere og utforme sitt tjenestetilbud, så lenge den tilbyr nødvendige tjenester på en forsvarlig måte. Ved skjønnsutøvelsen skal det legges stor vekt på tjenestemottakerens syn, se pasient- og brukerrettighetsloven § 3-1 andre ledd. Andre hensyn, herunder hensynet til kommuneøkonomien, kan imidlertid være avgjørende. Tjenestemottakeren har ikke rettskrav på en bestemt tjeneste, for eksempel institusjonsplass, selv om tjenesteyterne er forpliktet til å ha tilbud om slike tjenester, med mindre dette er det eneste forsvarlige alternativet. Departementet viser til gjennomgangen av forsvarlighetskravet i Prop. 91 L (2010–2011) punkt 20 og 14.3.

Departementet har forståelse for at kommunale forskjeller etter omstendighetene kan oppleves som urimelige av den enkelte. Variasjoner i tilbudene er imidlertid en konsekvens av at tjenesteutformingen beror på kommunens skjønn. Dette kommunale skjønnet er nødvendig for å sikre at tjenestene er tilpasset lokale forhold, herunder demografiske utfordringer, økonomi, geografiske avstander, og varierende tilgang på kvalifisert personell. En viss variasjon er derfor ikke bare uunngåelig, men også nødvendig for å sikre at ressursene fordeles så rettferdig og effektivt som mulig.

I lys av høringsinnspillet fra *Helsedirektoratet* bemerker departementet at inkorporeringen av CRPD heller ikke vil påvirke den sosialfaglige vurderingen av hva som anses som nødvendige tjenester med en forsvarlig standard. Norsk rett oppfyller i dag artikkel 25, og det ligger til norsk lovgiver, som ledd i prosessen med gradvis gjennomføring, å vurdere om man ønsker å heve kravene til hvilke helsetjenester kommunene skal levere.

På bakgrunn av *Helsedirektoratets* høringsuttalelse vil departementet også bemerke at CRPD ikke kan tolkes slik at konvensjonen innskrenker det kommunale selvstyret, eller medfører at statsforvalteren gis en større overprøvingsrett enn det som følger av pasient- og brukerrettighetslovens § 7-7 første ledd tredje punktum. Departementet påpeker at konvensjonen ikke stiller noen konkrete forvaltningsprosessuelle krav, og den har heller ingen bestemmelser om rett til effektive rettsmidler som for eksempel EMK artikkel 13. Klageinstansen vil, som i dag, ha kompetanse til å prøve om bestemmelser i norsk lovgivning er overholdt. Klageinstansens kompetanse til å anvende CRPD direkte som norsk lov vil derimot ha begrenset betydning. Som påpekt i punkt 3.2 er statene gitt stor frihet til å utforme sitt nasjonale tjenestetilbud. Ulike tjenester, både i og utenfor helsetjenestene, må ses i sammenheng ved vurderingen av om konvensjonens krav er oppfylt. Flertallet av bestemmelsene, herunder artikkel 25, er heller ikke individuelt håndhevbare, og kan ikke danne grunnlag for rettskrav på ytelser og tjenester fra det offentlige, se punkt 6.3.4.

7.10.4.3 Helsehjelp uten samtykke

CRPD-komiteen gir i generell kommentar nr. 1 (2014) avsnitt 41 uttrykk for at behandling uten samtykke fra pasienten utgjør brudd på artikkel 25. Som det fremgår under punkt 7.4.4 om artikkel 12, legger departementet til grunn at helsehjelp etter omstendighetene kan gis uten samtykke. Dette er samme forståelse som Tvangslovutvalgets flertall, som i NOU 2019: 14 punkt 7.4.3 vurderte at kravet om «informed consent» som grunnlag for helsehjelp i artikkel 25 bokstav d ikke lar seg forene med CRPD-komiteens tolkning av artikkel 12 om at enhver alltid har rettslig handleevne, da informert samtykke forutsetter et minimum av forståelse for det valget som skal tas. Nedenfor behandler departementet enkelte særlige typer helsehjelp uten samtykke. For spørsmål knyttet til reproduktiv helse, særlig abort og sterilisering, vises det til proposisjonen punkt 7.8.

Tvangsbruk ved undersøkelse og gjennomføring av helsehjelp

For å sikre at pasienter får den helsehjelpen som trengs for at de skal få den høyest oppnåelige helsestandard, vil det ofte være behov for å gjennomføre undersøkelser for å få avklart om de trenger helsehjelp og hvilken hjelp de i så fall trenger. Hvis pasienten motsetter seg den anbefalte helsehjelpen, kan det også være behov for å få avklart om det er så viktig at pasienten får helsehjelp, at det må vurderes å gi helsehjelpen selv om pasienten ikke ønsker det, se også departementets vurderinger i punkt 7.4.4.3 om blant annet forholdet mellom artikkel 12 og artikkel 25.

Helse- og omsorgslovgivningen inneholder hjemler for å undersøke pasienter uten samtykke for å avklare om det kan være behov for å gi helse-

hjelp uten samtykke, se for eksempel psykisk helsevernloven § 3-1 andre ledd. Dersom helsehjelp gis på tross av manglende samtykke fra pasienten, er det særlig viktig å sikre at den faktisk vil kunne ha ønsket effekt.

Flere høringsinstanser, blant annet *Likestillings- og diskrimineringsombudet* og *Borgerrettsstiftelsen Stopp diskrimineringen*, viser til at pasienter opplever inngripende tvangstiltak som traumatiserende. Departementet viser til at flere av de mest inngripende tiltakene skal evalueres sammen med pasienten så snart som mulig etter at de er avsluttet, jf. psykisk helsevernloven § 4-2 tredje ledd. Stortinget har dessuten vedtatt at den nye lovbestemmelsen i psykisk helsevernloven § 4-4 b om adgang til elektrokonvulsiv behandling uten samtykke skal evalueres, se vedtak 533 (2024–2025).

Behandling med legemidler uten samtykke

Departementet mener at et totalforbud mot tvangsmedisinering vil kunne føre til at personer som kunne unngått vesentlig helseskade ved hjelp av legemidler, må leve med alvorlige symptomer som kan lede til vesentlige helseskader og stort funksjonstap. Legemiddelbehandling uten samtykke er imidlertid et betydelig inngrep i en persons integritet.

Det er derfor oppstilt strenge vilkår for tvangsmedisinering i psykisk helsevernloven § 4-4. Vilkåret om at vedtak om legemiddelbehandling uten eget samtykke bare kan fattes for pasienter som fyller vilkårene for tvungent psykisk helsevern, jf. psykisk helsevernloven § 3-3, oppstiller klare begrensninger for når slik behandling kan iverksettes. Pasienten må ha en «alvorlig sinnslidelse», behandlingen må med stor sannsynlighet kunne føre til helbredelse eller vesentlig bedring av pasientens tilstand, eller at pasienten unngår en vesentlig forverring av sykdommen, legemidlet må ha en gunstig virkning som klart oppveier ulempene ved eventuelle bivirkninger, og behandlingen kan som hovedregel først settes i verk når pasienten har vært observert og forsøkt hjulpet i minst fem døgn etter at tvungent psykisk helsevern har blitt etablert, jf. psykisk helsevernloven § 4-4.

Spørsmålet om tvangsmedisinering av psykisk syke på grunn av selve sykdommen er diskriminerende, og i strid med blant annet CRPD artikkel 25 bokstav d, var også tema i HR-2016-1286-A. Førstvoterende, på vegne av flertallet, konkluderte med at materialet som var fremlagt for Høyesterett med hensyn til hvilke føringer og begrensninger CRPD gir for tvangsinnleggelse og tvangsbehandling av psykisk syke, er fragmentarisk, flertydig og i noen grad også motstridende. Høyesterett konkluderte imidlertid med at det ikke var grunnlag for generelt å konkludere med at CRPD forbyr tvangsinnleggelse og tvangsbehandling av psykisk syke, når dette skjer i henhold til de kriterier som følger av psykisk helsevernloven, se avsnitt 30.

I samsvar med den forståelsen av CRPD artikkel 25 som kommer til uttrykk i Norges tolkningserklæring om at konvensjonen tillater tvungen omsorg og behandling av mennesker, herunder tiltak iverksatt for å behandle psykiske lidelser, legger departementet til grunn at tvangsmedisinering i seg selv ikke er i strid med CRPD. Det vises til drøftelsen under 7.4.4 om adgangen til tvungen undersøkelse og behandling. Når konvensjonen åpner for at det fattes vedtak om behandling av personer som ikke har samtykkekompetanse, er det naturlig at konvensjonen også åpner for at man administrerer slik behandling som er nødvendig.

Tvangsmedisinering kan heller ikke som sådan anses som brudd på CRPD artikkel 15. Formålet er å sikre helsehjelp og bidra til å oppfylle retten til den høyest oppnåelige helsestandard.

Adgang til tvangsbruk under gjennomføring av tvungent vern

I institusjon for døgnopphold kan det, når det er uomgjengelig nødvendig for å hindre pasienten i å skade seg selv eller andre, eller for å avverge betydelig skade på bygninger, klær, inventar eller andre ting, og lempeligere midler har vist seg å være åpenbart forgjeves eller utilstrekkelige, blant annet brukes mekaniske tvangsmidler som hindrer pasientens bevegelsesfrihet, herunder belter og remmer samt skadeforebyggende spesialklær. Dette går frem av psykisk helsevernloven § 4-8.

Når det er truffet vedtak om helsehjelp som pasienten motsetter seg, er det viktig at hjelpen gis innenfor trygge rammer, og at det legges best mulig til rette for at den skal få ønsket effekt.

Dette ivaretas blant annet ved at institusjoner som gjennomfører tvangsvedtak, kan fatte vedtak om rusmiddeltesting, jf. psykisk helsevernloven § 4-7 a og forskrift om rettigheter og tvang i rusinstitusjon § 6 og om skjerming, jf. psykisk helsevernloven § 4-3. Disse tiltakene er etter departementets syn med på å sikre retten til den høyeste oppnåelige helsestandarden i artikkel 25.

7.10.4.4 Særlig om elektrokonvulsiv behandling (ECT)

CRPD-komiteens behandling av Norges første statsrapport i 2019 viser at komiteen har hatt oppmerksomheten rettet mot gjennomføringen av ulike former for helsehjelp, som etter omstendighetene kan utgjøre tortur eller annen grusom, umenneskelig eller nedverdigende behandling i strid med CRPD artikkel 15. Det gjelder særlig elektrokonvulsiv behandling (ECT) og tvangsmedisinering. Ved elektrokonvulsiv behandling påføres en kontrollert mengde strøm gjennom elektroder plassert på hodet for å indusere et generalisert krampeanfall, et såkalt «grand mal»-anfall. Behandlingen gis mens pasienten er i narkose og har fått muskelavslappende midler, se også Helsedirektoratets Nasjonal faglig retningslinje om bruk av elektrokonvulsiv behandling – ECT fra 2017 (IS-2629).

Før vedtakelsen av lov 20. juni 2025 nr. 67 om endringer i psykisk helsevernloven og pasient- og brukerrettighetsloven mv. (bedre beslutningsgrunnlag og behandling) var ECT ikke særskilt regulert i helselovgivningen, og utgangspunktet er dermed at slik behandling bare kan gis med pasientens samtykke. Etter gjeldende rett kan ECT uten samtykke bli gitt med grunnlag i ulovfestet nødrett med analogi til straffelovens straffrihetsgrunn, jf. straffeloven § 17 som bestemmer at en handling som ellers ville være straffbar, er lovlig når den blir foretatt for å redde liv, helse, eiendom eller en annen interesse fra en fare for skade som ikke kan avverges på annen rimelig måte, og denne skaderisikoen er langt større enn skaderisikoen ved handlingen.

Flertallet i Tvangslovutvalget foreslo en snever hjemmel for bruk av ECT uten tvang som et livreddende tiltak, se NOU 2019: 14 punkt 25.6.5.3.

Helse- og omsorgsdepartementet foreslo i Prop. 31 L (2024–2025) punkt 5.3 å lovfeste adgangen til bruk av ECT uten samtykke fra pasienten i en egen bestemmelse i psykisk helsevernloven. I proposisjonens punkt 5.3.6 uttaler departementet:

> «Dagens bruk av ECT uten samtykke baseres på ulovfestet nødrett med analogi til straffelovens straffrihetsgrunn. Det er stilt spørsmål ved Norges praksis når det gjelder ECT ved nødrett i rapport av 18.05.15 fra Europarådets menneskerettighetskommissærs besøk i Norge. Det er også tatt opp av Sivilombudsmannen (nå Sivilombudet) i en besøksrapport fra Stavanger universitetssykehus fra mai 2017.
>
> Det har over tid vært en betydelig strid i juridisk litteratur om rekkevidden av strafferettslig nødrett i helseretten. Tvangslovutvalget mente at dagens rettstilstand der ECT uten samtykke begrunnes i strafferettslig nødrett, var uholdbar, blant annet sett i forhold til de kravene menneskerettighetene stiller. Innholdet i den strafferettslige nødrettsnormen er uklart, og det er vanskelig å styre klinisk praksis med et så vagt rettslig utgangspunkt. CRPD-utvalget mente at dersom ECT fortsatt skulle brukes uten samtykke, måtte vilkårene og pasientens prosessuelle rettigheter lovfestes […].»

Helse- og omsorgsdepartementet uttaler videre blant annet at det er «uheldig» at ECT i dag gjennomføres med grunnlag i ulovfestet nødrett, og ikke etter en klar lovhjemmel og med rettssikkerhetsgarantier, og slutter seg til Tvangslovutvalgets vurdering og forslag om at adgangen til å bruke ECT reguleres uttømmende i helselovgivningen, se Prop. 31 L (2024–2025) punkt 5.3.6.

Stortinget har vedtatt å regulere adgangen til å bruke elektrokonvulsiv behandling uten samtykke fra pasienten i en egen bestemmelse i psykisk helsevernloven, se lov 20. juni 2025 nr. 67 om endringer i psykisk helsevernloven og pasient- og brukerrettighetsloven mv. (bedre beslutningsgrunnlag og behandling). ECT uten samtykke skal bare kunne benyttes når pasienten ikke har beslutningskompetanse og ikke motsetter seg behandlingen, og unnlatelse av å gjennomføre behandlingen i løpet av få uker «vil føre til alvorlig fare for pasientens liv», se vedtatt ny § 4-4 b i psykisk helsevernloven. Vedtaket skal straks nedtegnes. Det skal bare kunne fattes vedtak om bruk av ECT i inntil to uker i samme behandlingsserie. Det skal ikke stilles krav om vedtak om tvungent psykisk helsevern før det fattes vedtak om ECT. Bestemmelsen vil dermed også være aktuell for pasienter som er innlagt i psykisk helsevern med grunnlag i pasient- og brukerrettighetsloven § 4-6. Den vil også kunne være aktuell for pasienter som er innlagt i institusjon i psykisk helsevern med grunnlag i samtykke, men som mangler beslutningskompetanse i spørsmålet om behandling med ECT. Stortinget vedtok samtidig at regjeringen skal evaluere lovendringene innen to år.

Departementet mener at den vedtatte lovendringen ikke var nødvendig for å hindre motstrid med CRPD, men slutter seg til Helse- og omsorgsdepartementets syn i Prop. 31 L (2024–2025). En lovregulering med krav om å fatte vedtak ved bruk av ECT vil også gjøre det enklere å føre til-

syn med virksomheter som bruker ECT og å få en nasjonal oversikt over bruken.

Et fåtall høringsinstanser har i forbindelse med høringen av CRPD-utvalgets utredning ment at ECT bør totalforbys. Et totalforbud vil imidlertid kunne føre til at helsetjenesten i noen situasjoner ikke kan gi helsehjelp som er nødvendig for å redde livet til pasienten, og et slikt forbud vil derfor kunne være i strid med blant annet statens positive plikt etter artikkel 10 til å sikre retten til liv og artikkel 25 om retten til den høyest oppnåelige helsestandard. Departementet viser til Helse- og omsorgsdepartementets vurderinger i Prop. 31 L (2024–2025) punkt 5.3.6, som redegjør grundig for ulike spørsmål knyttet til bruk av ECT og forholdet til internasjonale forpliktelser.

Departementet understreker imidlertid at ECT er en inngripende behandlingsform, og det må sikres at behandlingen ikke utgjør umenneskelig eller nedverdigende behandling, og at inngrepet står i et rimelig forhold til det man kan oppnå med behandlingen.

Sammenlignet med dagens praksis innebærer lovendringen en innstramming ved at beslutningskompetente pasienter kan nekte ECT, at pasienter som mangler beslutningskompetanse kan motsette seg ECT, og ved at adgangen til bruk av ECT uten samtykke begrenses til inntil to uker. Endringen innebærer også en styrking av de formelle rettssikkerhetsgarantiene ved bruk av ECT, særlig ved at det må fattes vedtak som vil være gjenstand for rettslig kontroll, blant annet en klageadgang for pasientens nærmeste pårørende.

7.11 Artikkel 27 Arbeid og sysselsetting

7.11.1 Innledning

CRPD artikkel 27 lyder:

«1. States Parties recognize the right of persons with disabilities to work, on an equal basis with others; this includes the right to the opportunity to gain a living by work freely chosen or accepted in a labour market and work environment that is open, inclusive and accessible to persons with disabilities. States Parties shall safeguard and promote the realization of the right to work, including for those who acquire a disability during the course of employment, by taking appropriate steps, including through legislation, to, inter alia:
   a. Prohibit discrimination on the basis of disability with regard to all matters concerning all forms of employment, including conditions of recruitment, hiring and employment, continuance of employment, career advancement and safe and healthy working conditions;
   b. Protect the rights of persons with disabilities, on an equal basis with others, to just and favourable conditions of work, including equal opportunities and equal remuneration for work of equal value, safe and healthy working conditions, including protection from harassment, and the redress of grievances;
   c. Ensure that persons with disabilities are able to exercise their labour and trade union rights on an equal basis with others;
   d. Enable persons with disabilities to have effective access to general technical and vocational guidance programmes, placement services and vocational and continuing training;
   e. Promote employment opportunities and career advancement for persons with disabilities in the labour market, as well as assistance in finding, obtaining, maintaining and returning to employment;
   f. Promote opportunities for self-employment, entrepreneurship, the development of cooperatives and starting one's own business;
   g. Employ persons with disabilities in the public sector;
   h. Promote the employment of persons with disabilities in the private sector through appropriate policies and measures, which may include affirmative action programmes, incentives and other measures;
   i. Ensure that reasonable accommodation is provided to persons with disabilities in the workplace;
   j. Promote the acquisition by persons with disabilities of work experience in the open labour market;
   k. Promote vocational and professional rehabilitation, job retention and return-to-work programmes for persons with disabilities;
2. States Parties shall ensure that persons with disabilities are not held in slavery or in servitude, and are protected, on an equal basis with others, from forced or compulsory labour.»

Artikkel 27 nr. 1 oppstiller to overordnede forpliktelser: Staten skal anerkjenne at personer med nedsatt funksjonsevne, på linje med andre, har rett til muligheten til å forsørge seg selv gjennom arbeid. Videre skal personer med nedsatt funksjonsevne ha tilgang til et åpent, inkluderende og tilgjengelig arbeidsmiljø. Innholdet i statens forpliktelser er tydeliggjort gjennom bokstav a til k, og staten skal treffe hensiktsmessige tiltak for å virkeliggjøre retten til arbeid. Forpliktelsene kan gjennomføres på ulike måter («by taking appropriate steps, including through legislation»). Med unntak av bokstav a er ikke lovgivning nødvendig for å oppfylle forpliktelsene.

Blant bestemmelsene i artikkel 27 legger bokstavene a og b de tydeligste og mest umiddelbare forpliktelser på staten. Etter bokstav a skal staten forby («prohibit») diskriminering på grunnlag av funksjonsnedsettelse i arbeidsforhold. Forbudet skal omfatte rekrutteringsprosesser og alle typer arbeid. Etter bokstav b skal staten verne om («protect») personer med nedsatt funksjonsevnes rett til rettferdige og gode arbeidsforhold på linje med andre. Det omfatter rett til lik lønn for arbeid av lik verdi, trygge og sunne arbeidsforhold og vern mot trakassering. Til sammen innebærer bokstavene a og b en plikt for staten til å forby diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelser i arbeidsforhold og sikre at personer med funksjonsnedsettelser har det samme arbeidslivsvernet som andre arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende.

I bokstav c til k oppstilles en rekke ytterligere positive forpliktelser som skal sikre reell likebehandling av personer med funksjonsnedsettelser i arbeidslivet. Forpliktelsene er i henhold til artikkel 4 nr. 2 gjenstand for gradvis gjennomføring, og stiller overordnede krav til myndighetene, se punkt 3.2 og 7.1.1. I hovedsak vil andre tiltak enn lovgivning være aktuelle for å oppfylle målsetningene.

Departementet vil bemerke at bokstav c gjelder en plikt til å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne har mulighet til å utøve («are able to exercise») eksisterende arbeids- og fagforeningsrettigheter på linje med andre. Det er altså tale om en positiv tilretteleggingsplikt. Personer med nedsatt funksjonsevne har rett til å delta i fagforeninger på linje med andre i medhold av Grunnloven § 101 første ledd, jf. § 98 andre ledd og EMK artikkel 11, jf. 14.

Artikkel 27 nr. 2 forplikter statene til å sikre både at personer med nedsatt funksjonsevne ikke holdes i slaveri eller trelldom og at personer med funksjonsnedsettelser er beskyttet, på lik linje med andre, mot tvangsarbeid. Et generelt forbud mot slaveri og tvangsarbeid følger allerede av Grunnloven § 93 tredje ledd, SP artikkel 8 og EMK artikkel 4.

Retten til arbeid er også nedfelt i ØSK artikkel 6, og elementer som inngår i CRPD artikkel 27, omfattes av ØSK artikkel 7 og 8. Grunnloven § 110 første ledd pålegger statlige myndigheter å legge forholdene til rette for at ethvert arbeidsdyktig menneske kan tjene til livets opphold ved arbeid eller næring. Retten til arbeid følger også av den reviderte europeiske sosialpakt artikkel 1 til 10, og en rekke ILO-konvensjoner berører forhold som omfattes av CRPD artikkel 27. Bestemmelsen har nær sammenheng med artikkel 5 og artikkel 9, se punkt 7.2.4 og 7.3.4. Bestemmelsen gir etter departementets syn ikke uttrykk for individuelt håndhevbare rettigheter, se punkt 6.3.4.2.

Retten til arbeid er en sentral rettighet for personer med nedsatt funksjonsevnes inkludering og deltakelse i samfunnet. Arbeid gir mulighet for økonomisk selvstendighet, sosialt samhold og selvrealisering. Økt arbeidsdeltakelse kan også medføre betydelige samfunnsøkonomiske gevinster.

7.11.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget viser til at artikkel 27 innebærer en plikt til å sette i verk ulike tiltak for å realisere personer med nedsatt funksjonsevnes rett til arbeid, der lovgivning bare er ett av flere (mulige) virkemidler. Utvalget vurderer at inkorporering av artikkel 27 ikke medfører behov for lovendringer.

Utvalget vurderer at artikkel 27 nr. 1 bokstavene a, b og c har umiddelbar virkning, mens øvrige deler av artikkel 27 fastsetter positive forpliktelser for staten som kan gjennomføres gradvis.

Utvalget viser til at diskrimineringsforbudet i likestillings- og diskrimineringsloven § 6 er generelt utformet, og gjelder på alle samfunnsområder inkludert arbeidslivet. Det vurderes derfor ikke som hensiktsmessig å nevne arbeidslivet særskilt i § 6, slik CRPD-komiteen har anbefalt.

Utvalget viser til at staten har iverksatt flere tiltak for å fremme universell utforming og annen tilrettelegging av arbeidsplasser. Det vises til at CRPD-komiteen i sin gjennomgang av Norges første statsrapport har anbefalt at det lovfestes et krav om universell utforming på arbeidsplasser. Utvalget vurderer at komiteens uttalelser her må leses som anbefalinger. Det kan ikke av konvensjonen utledes et krav om å lovfeste en plikt til universell utforming av arbeidsplasser.

7.11.3 Høringsinstansenes syn

Få høringsinstanser uttaler seg direkte om artikkel 27. En rekke høringsinstanser, som *LO* og *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, fremhever at personer med nedsatt funksjonsevne møter barrierer mot deltakelse i arbeidslivet. *Norges blindeforbund* viser til at mange synshemmede står på utsiden av arbeidslivet, og at et stort hinder er digitale arbeidsverktøy som ikke er utformet slik at de kan brukes av personer med synsnedsettelse. *JURK* og *Norges kvinnelobby* viser til at kvinner med funksjonsnedsettelser generelt har lavere tilknytning til arbeidsmarkedet enn menn med funksjonsnedsettelser.

Blant annet *Redd Barna*, *Unge funksjonshemmede* og *Statsforvalteren i Rogaland* viser til at økt inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidsmarkedet vil kunne ha betydelige positive samfunnsøkonomiske effekter.

Bufdir viser til at personer med funksjonsnedsettelse gjennomgående oppgir at de i større grad er utsatt for trusler, vold eller trakassering på arbeidsplassen, enn hva tilfellet er for befolkningen som helhet.

7.11.4 Departementets vurderinger

Departementet er enig med utvalget i at inkorporering av CRPD artikkel 27 ikke nødvendiggjør lovendringer.

Departementet viser til at forpliktelsen i artikkel 27 bokstav a er ivaretatt av det generelle forbudet mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne i likestillings- og diskrimineringsloven § 6. I medhold av likestillings- og diskrimineringsloven § 29 gjelder § 6 blant annet ved utlysning av stilling, ansettelse, forfremmelse, opplæring, lønns- og arbeidsvilkår og opphør av arbeidsforhold. Etter lovens § 9 andre ledd er diskrimineringsvernet særlig sterkt ved direkte forskjellsbehandling i arbeidsforhold og ved valg og behandling av selvstendig næringsdrivende og innleide arbeidstakere. I tilknytning til det generelle diskrimineringsforbudet i likestillings- og diskrimineringsloven § 6 vil departementet bemerke at Høyesterett i HR-2022-350-A, som gjaldt anførsel om diskriminering ved fastsettelse av salær til en advokat med dysleksi, fant at CRPD artikkel 27 «ikke […] innebærer en mer vidtrekkende plikt til å ta hensyn til funksjonsnedsettelse ved salærberegningen enn det som følger av likestillings- og diskrimineringsloven», se avsnitt 38.

Artikkel 27 bokstav b er gjennomført ved at arbeidstakere med funksjonsnedsettelser har de samme rettighetene etter arbeidsmiljøloven og tariffavtaler som andre, herunder kravene til arbeidsmiljø og vern mot diskriminering på annet grunnlag enn funksjonsnedsettelse, se arbeidsmiljøloven kapittel 4 og 13.

Full realisering av retten til arbeid på linje med andre krever flere tiltak enn lovgivning. Det er like fullt gitt en rekke bestemmelser i norsk rett som bidrar til å ivareta de øvrige forpliktelsene i artikkel 27, herunder bokstav i. Etter likestillings- og diskrimineringsloven § 22 har arbeidstakere og arbeidssøkere med funksjonsnedsettelser rett til egnet individuell tilrettelegging av ansettelsesprosess, arbeidsplass og arbeidsoppgaver, for å sikre at de kan få eller beholde arbeid, ha tilgang til opplæring og annen kompetanseutvikling samt utføre og ha mulighet til fremgang i arbeidet, på lik linje med andre, så fremt tilretteleggingen ikke utgjør en uforholdsmessig byrde. I henhold til likestillings- og diskrimineringsloven § 12 regnes brudd på reglene om universell utforming og individuell tilrettelegging som diskriminering.

Arbeidsmiljøloven har regler om tilrettelegging på arbeidsplasser. I medhold av § 4-1 nr. 5 skal adkomstveier, sanitæranlegg, arbeidsutstyr mv. så langt det er mulig og rimelig være utformet og innrettet slik at arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne kan arbeide i virksomheten. Etter § 4-2 andre ledd bokstav b skal arbeidet organiseres og tilrettelegges under hensyn til blant annet den enkelte arbeidstakers arbeidsevne og øvrige forutsetninger. Arbeidsmiljøloven § 4-6 fastsetter videre en plikt for arbeidsgiver til å tilrettelegge for arbeidstakere som i løpet av arbeidsforholdet har fått redusert arbeidsevne som følge av sykdom, slitasje eller lignende. Bestemmelsen stiller krav om at arbeidsgiver «så langt det er mulig» skal iverksette nødvendige tiltak for at arbeidstaker med redusert arbeidsevne skal kunne beholde eller få et passende arbeid. Arbeidstaker skal fortrinnsvis gis anledning til å fortsette i sitt vanlige arbeid, eventuelt etter særskilt tilrettelegging av arbeidet eller arbeidstiden, endringer i arbeidsutstyr, gjennomgått arbeidsrettede tiltak eller lignende. Departementet vurderer at norsk rett ivaretar kravene til individuell tilrettelegging i arbeidsforhold som CRPD-komiteen i sin praksis har utledet av konvensjonen, se blant annet komiteens uttalelser i sakene *J.M.V.A. mot Spania* (CRPD/C/29/D/47/2018) avsnitt 9.7 og *V.F.C. mot Spania* (CRPD/C/21/D/34/2015) avsnitt 8.7. Departementet finner derfor ikke grunn til å vurdere nærmere om komiteens tolkning har tilstrekkelig støtte i konvensjonen. Tilretteleggingsplikten etter artikkel 27 nr. 1 bokstav i rekker i alle til-

feller ikke lenger enn det som følger av artikkel 5 nr. 3, se punkt 7.2.4.2.

Etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26 skal arbeidsgivere, innenfor sin virksomhet, arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av blant annet funksjonsnedsettelse. Likestillings- og diskrimineringsloven § 11 åpner for positiv særbehandling av personer med funksjonsnedsettelse, forutsatt at særbehandlingen er egnet til å fremme lovens formål, er forholdsmessig og opphører når formålet er oppnådd.

Også arbeidsmarkedstiltak kan bidra til å realisere retten til arbeid. Arbeids- og velferdsetaten forvalter flere arbeidsmarkedstiltak som skal bidra til å sikre at flest mulig skal komme i arbeid og hindre utstøting fra arbeidslivet. Tiltaksforskriften regulerer vilkårene for tildeling av tiltak. Personer med funksjonsnedsettelser har samme tilgang til arbeidsrettet oppfølging og arbeidsmarkedstiltak som andre. For flere tiltak er det åpnet for forlenget varighet for personer med nedsatt arbeidsevne. Arbeidsmarkedstiltakene varig lønnstilskudd (tiltaksforskriften kapittel 10) og varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet (tiltaksforskriften kapittel 14) innebærer at det gis støtte for at deltakerne skal kunne ansettes og forbli ansatt i vanlige bedrifter. Regjeringen har signalisert at den ønsker å øke bruken av varig lønnstilskudd, og Arbeids- og inkluderingsdepartementet har sendt på høring et forslag som tar sikte på å styrke varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet. Videre innebærer varig tilrettelagt arbeid i forhåndsgodkjent virksomhet (tiltaksforskriften kapittel 14) at deltakerne tilbys fast ansettelse i bedrifter som har som hovedformål å gi arbeid til personer som mottar, eller som i nær fremtid ventes å få innvilget uføretrygd etter folketrygdloven, og som har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging.

Videre viser departementet til at forskrift 21. juni 2017 nr. 838 til lov om statens ansatte mv. bidrar til å legge til rette for økte muligheter for arbeid i staten for personer med nedsatt funksjonsevne. Etter forskriften § 4 skal statlige virksomheter innkalle minst én kvalifisert søker som oppgir å ha funksjonsnedsettelse til intervju, og slike søkere kan ansettes dersom de er tilnærmet like godt kvalifisert som den best kvalifiserte søkeren. Videre har staten et traineeprogram for blant annet personer med funksjonsnedsettelse. Personer som har gjennomført et traineeprogram i virksomheten kan etter forskriften § 3 a andre ledd bokstav a ansettes fast uten utlysning dersom de er kvalifisert til stillingen. Det er også gitt et unntak fra utlysningsplikten dersom det ansettes en person som har funksjonsnedsettelse i en midlertidig stilling i inntil to år med midlertidig lønnstilskudd, se § 3 a andre ledd bokstav b.

I generell kommentar nr. 8 (2022) om personer med nedsatt funksjonsevnes rett til arbeid og sysselsetting gir CRPD-komiteen uttrykk for at såkalt «segregated employment, such as sheltered workshops» ikke bidrar til gradvis realisering av plikten i artikkel 27 nr. 1 (avsnitt 15 og avsnitt 64 bokstav a og 82 bokstav i). I avsnitt 14 opererer komiteen med en vid definisjon av «segregated employment». Andre uttalelser tyder derimot på at komiteen tillegger termen en snevrere betydning, for eksempel når «segregated employment» i avsnitt 51 sammenlignes med slaveri og trelldom, tilsvarende ØSK-komiteen i generell kommentar nr. 5 (1994) avsnitt 21. Departementet bemerker at «segregated employment» ikke benyttes i konvensjonen. Konvensjonen pålegger statene å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne har rett til muligheten til å forsørge seg selv gjennom «freely chosen or accepted» arbeid. Kravet til fritt samtykke må forstås i lys av forbudet mot slaveri og trelldom og beskyttelsen mot tvangsarbeid i artikkel 27 nr. 2. Så lenge den enkelte selv samtykker til arbeidet, eventuelt etter beslutningsstøtte, og har mulighet til å avslutte arbeidsforholdet på linje med andre, vurderer departementet at også tilrettelagte arbeidsplasser for personer med nedsatt funksjonsevne bidrar til å oppfylle plikten etter artikkel 27 nr. 1. En forutsetning er at de øvrige kravene i artikkel 27 overholdes. Herunder skal personer med nedsatt funksjonsevne ikke utsettes for diskriminerende arbeidsvilkår, og skal sikres samme beskyttelse på arbeidsmarkedet som andre (artikkel 27 nr. 1 bokstav a og b).

Departementet er enig med utvalget i at staten etter konvensjonen ikke er forpliktet til å lovfeste et krav om universell utforming på arbeidsplasser utover det som følger av likestillings- og diskrimineringsloven §§ 17 og 18. Tilgjengelighet reguleres av artikkel 9, der plikten er avgrenset til «facilities and services open or provided to the public». Arbeidsplasser og IKT-systemer på arbeidsplasser er ikke generelt omfattet, se punkt 7.3.4.1. Artikkel 27 omtaler ikke tilgjengelighet («accessibility»), og det er ingen holdepunkter for at artikkel 27 er ment å utvide rekkevidden av plikten til universell utforming utover det som følger av artikkel 9.

CRPD-komiteen har i generell kommentar nr. 8 (2022) om personer med nedsatt funksjonsevnes rett til arbeid og sysselsetting avsnitt 78

uttalelser som kan tolkes dithen at komiteen mener at bruk av vilkår som «manglende arbeidsevne» i velferdslovgivningen («inability to work» og «fitness to work») ikke er forenlig med artikkel 27, jf. artikkel 28. Komiteen viser ikke til noen kilder til støtte for sitt syn, og departementet kan heller ikke se at tolkningen finner støtte i ordlyden. Komiteens syn må derfor leses som en anbefaling. Departementet finner ikke grunn til å vurdere begrepsbruken i folketrygdloven nå.

Slaveri og tvangsarbeid, inkludert av personer med nedsatt funksjonsevne, er forbudt etter straffeloven §§ 257 til 260.

8 Bør konvensjonen inkorporeres i menneskerettsloven?

8.1 Inkorporering sammenlignet med andre gjennomføringsmåter – fordeler og ulemper

CRPD stiller ingen krav til gjennomføringsmåte nasjonalt. Alle måtene å gjennomføre konvensjoner på som er beskrevet i punkt 4.1, oppfyller derfor i utgangspunktet konvensjonens krav. I norsk rett gjennomføres folkerettslige forpliktelser vanligvis ved transformasjon. Selv om flere menneskerettighetskonvensjoner etter vedtakelsen av menneskerettsloven i 1999 har blitt gjennomført ved inkorporering, kan det ikke generelt legges til grunn at inkorporering er den foretrukne gjennomføringsmåten for menneskerettighetskonvensjoner. Hva som er den mest hensiktsmessige gjennomføringsmetoden, må vurderes konkret for den enkelte konvensjonen, og valget av gjennomføringsmåte bør bero på hvordan det best sikres at norsk rett er i tråd med konvensjonsforpliktelsene.

I NOU 1972: 16 *Gjennomføring av lovkonvensjoner i norsk rett* legger Transformasjonskomiteen i punkt 11.2 til grunn at «[e]t vilkår for å nytte inkorporasjonsmetoden istedenfor transformasjon er at vedkommende traktat eller traktatbestemmelse lar seg anvende umiddelbart, dvs. uten omskriving». I vurderingen av om traktatbestemmelsene lar seg anvende umiddelbart, legger komiteen blant annet vekt på om traktatbestemmelsen er «utformet slik at de enkelte individer eller andre rettssubjekter i de kontraherende stater framtrer som dem som forpliktes eller berettiges ved reglene» og «er så fullstendig og uttømmende at den uten videre lar seg anvende» uten at det må utarbeides supplerende nasjonale regler, se punkt 11.2.2 og 11.2.3.

Transformasjonskomiteens vurdering av hva som skal til for at en traktatbestemmelse lar seg anvende umiddelbart, og dermed er egnet for inkorporering, synes i stor grad å sammenfalle med det som i denne proposisjonen behandles som et spørsmål om hvorvidt konvensjonsbestemmelsen gir uttrykk for en individuelt håndhevbar rettighet, se punkt 6.3. Inneholder en konvensjon bestemmelser som ikke kan anses som individuelt håndhevbare, vil ikke inkorporering alene være tilstrekkelig for å gjennomføre konvensjonen i norsk rett. Inkorporeringen vil dermed måtte suppleres av transformasjon av de konvensjonsbestemmelsene som ikke er individuelt håndhevbare. Er et større antall av rettighetene som følger av en konvensjon, ikke å anse som individuelt håndhevbare, slik at de må konkretiseres i nasjonal lovgivning, kan det tale for at konvensjonen i sin helhet ikke er egnet for inkorporering.

Det kan ses på som en fordel ved inkorporering at konvensjonen får en sterkere formell stilling i norsk rett, ved at den, så langt rettighetene er individuelt håndhevbare, kan anvendes direkte som lov. Den formelle rettslige stillingen blir ytterligere forsterket dersom konvensjonen inkorporeres i menneskerettsloven, siden det innebærer at de av konvensjonens bestemmelser som er individuelt håndhevbare, går foran annen lovgivning ved eventuell motstrid. I praksis vil imidlertid forskjellen være begrenset mellom inkorporering og andre gjennomføringsmetoder, da domstolene uavhengig av gjennomføringsmåte så langt mulig skal tolke norsk lov slik at den samsvarer med konvensjonen. Det er bare dersom det oppstår direkte motstrid mellom den inkorporerte konvensjonen og annen norsk lovgivning, eller hvis konvensjonen gir andre eller mer vidtrekkende rettigheter enn det som kan utledes av norsk lov, at konvensjonens formelle stilling får direkte betydning. Inkorporering av konvensjonen, og spesielt inkorporering i menneskerettsloven, kan imidlertid bidra til at rettighetene etter CRPD ivaretas dersom norske myndigheter skulle trå feil ved gjennomføringen av konvensjonsforpliktelsene.

Inkorporering har i enkelte sammenhenger blitt fremhevet som en særlig lojal måte å gjennomføre menneskerettighetsforpliktelser på. Dette kan synes treffende fra et formelt synspunkt, idet inkorporering innebærer at det, så langt konvensjonen gir uttrykk for individuelt håndhevbare rettigheter, blir formelt samsvar mellom norsk rett og de folkerettslige forpliktelsene. Når det gjelder rettigheter som ikke er individuelt håndhevbare, vil imidlertid ikke inkorporering alene medføre samsvar mellom konvensjonsforpliktelsene og norsk rett, og lojal gjen-

nomføring av slike konvensjonsrettigheter vil derfor forutsette ytterligere gjennomføringstiltak. Det er heller ikke gitt at det gir et mer konvensjonskonformt resultat i praksis å la vage og generelle konvensjonsbestemmelser gjelde direkte som norsk lov sammenlignet med å konkretisere konvensjonsforpliktelsene i norsk lovtekst som for eksempel gir den enkelte rett til ulike tjenester eller ytelser.

Andre momenter som har vært sentrale i debatten om ulike gjennomføringsmetoder, er i mindre grad av rettslig art. Det fremheves ofte som et argument for inkorporering av menneskerettighetskonvensjoner at det gir en sterkere signaleffekt enn andre gjennomføringsmåter, både internt i Norge og overfor andre stater. Inkorporering kan oppfattes å styrke konvensjonens status, særlig dersom den inkorporeres i menneskerettsloven. På den annen side kan det også ha en sterk signaleffekt å styrke og konkretisere rettighetene som kan utledes av konvensjonen i nasjonal sektorlovgivning.

Overfor andre stater vil inkorporering kunne bidra til å vise at Norge tar konvensjonen alvorlig. Det kan også være lettere å stille krav til andre staters oppfyllelse av menneskerettighetsforpliktelser når vi selv gjør menneskerettighetskonvensjoner til del av intern lovgivning. Samtidig kan det være viktig å kommunisere tydelig internasjonalt at inkorporering ikke generelt er å foretrekke sammenlignet med andre gjennomføringsmetoder. Det er en risiko for at inkorporering av ytterligere konvensjoner bidrar til å forsterke inntrykket av at bare inkorporering er fullgod gjennomføring.

Inkorporering i lov, og særlig i menneskerettsloven, kan bidra til å synliggjøre konvensjonen, ved at den gis en særlig fremtredende plass i norsk lovgivning. Blir konvensjonen mer synlig, kan det også bidra til å øke kunnskapen om og etterlevelsen av konvensjonen. Selve lovgivningsprosessen kan også bidra til å synliggjøre konvensjonen og styrke bevisstheten og kunnskapen om konvensjonen som rettskilde. Selv om inkorporering kan bidra til å øke bevisstheten om konvensjonens eksistens, er det likevel ikke gitt at inkorporering er den gjennomføringsmåten som i størst grad bidrar til bevissthet og kunnskap om det konkrete innholdet i konvensjonsrettighetene, eller at inkorporering i større grad enn andre gjennomføringsmåter medfører styrket etterlevelse av forpliktelsene. Hvilke rettigheter den enkelte har, kan bli vel så tydelig når konvensjonsrettigheter omsettes til mer konkret nasjonal rettighetslovgivning. En slik konkretisering kan også styrke etterlevelsen av konvensjonen. Kunnskapsnivået vil heller ikke bare avhenge av hvordan konvensjonen gjennomføres i norsk rett, men også av hvilke andre virkemidler som benyttes, som for eksempel opplæring og undervisning.

For brukere som ønsker et helhetsperspektiv, vil inkorporering kunne bidra til å gi oversikt over det samlede settet av rettigheter. Hvorvidt regelverket blir mer tilgjengelig for brukerne ved inkorporering, er imidlertid avhengig av blant annet bestemmelsenes karakter og brukerens behov og situasjon. Det er i første rekke offentlige myndigheter som er ansvarlig for at konvensjonens bestemmelser etterleves i praksis. Ofte vil dette være sektormyndigheter, for eksempel helse- eller skolevesenet, hvor virksomheten reguleres av sektorlovgivning. Inkorporering av en konvensjon som har bestemmelser som overlapper sektorlovgivningen, vil føre til at disse myndighetene i større grad vil måtte forholde seg til flere lover som regulerer det samme, og som det til dels kan være vanskelig å samsvarstolke. Dette vil kunne gjøre regelverket mindre tilgjengelig og brukervennlig. For privatpersoner som ønsker å orientere seg i hvilke rettigheter de har, vil norsk sektorlovgivning som gjennomfører konvensjonsforpliktelser, normalt være lettere tilgjengelig og mer opplysende enn vage og generelle konvensjonsbestemmelser.

Det kan også være en risiko for at inkorporering kan bidra til for store forventninger om hvilke rettigheter som kan utledes av konvensjonene. Ordlyden i konvensjonene kan av og til gi inntrykk av at de gir sterkere eller mer omfattende rettigheter enn det som egentlig er tilfellet, for eksempel hvis adgang til å gjøre inngrep i rettigheter eller til å foreta forholdsmessighetsvurderinger ikke er synliggjort i konvensjonsteksten. Når vage og generelle konvensjonsrettigheter konkretiseres i norsk lovgivning, og teksten tilpasses norsk lovgivningstradisjon og innpasses i norsk lovgivning for øvrig, kan rettighetene presenteres på en måte som gir et mer realistisk inntrykk av deres reelle innhold.

Inkorporering medfører at konvensjonen blir gjeldende som norsk lov på originalspråkene, som for CRPDs del er engelsk, fransk, spansk, russisk, kinesisk og arabisk. Selv om mange behersker engelsk godt, kan det ikke være tvil om at norsk lovspråk er det mest brukervennlige. Språklige utfordringer kan avhjelpes noe ved at en norsk oversettelse av konvensjonen fremgår som vedlegg til inkorporeringsloven på Lovdata, men det vil uansett være originalversjonene som er gjeldende rett og som rettsanvenderne må basere sin tolkning av konvensjonen på. Desto lenger man

går i å inkorporere konvensjoner, desto mer fjerner man seg fra prinsippet om norsk lovspråk. Det kan heller aldri bli fullt innholdsmessig samsvar mellom de autentiske språkversjonene og en oversettelse, og det kan også oppstå feil og unøyaktigheter i oversettelser. Forholder rettsanvenderne seg i stor grad til en norsk oversettelse av konvensjonen, er det dermed en risiko for at det utledes upresise eller uriktige tolkninger av oversettelsen.

Forholdet til de ikke-inkorporerte konvensjonene kan tilsi varsomhet i utvelgelsen av hvilke konvensjoner som skal inkorporeres i norsk rett, og særlig hvilke konvensjoner som tas inn i menneskerettsloven, med den særskilte statusen det innebærer. Inkorporering av en konvensjon vil ikke føre til at ikke-inkorporerte konvensjoners formelle stilling svekkes. Når flere konvensjoner blir inkorporert i menneskerettsloven, kan det likevel gi inntrykk av at noen menneskerettighetskonvensjoner vurderes som viktigere enn andre, og at konvensjoner som gjennomføres på andre måter og i andre lover, oppfattes som mindre viktige. Dersom stadig flere konvensjoner tas inn i menneskerettsloven med forrang, kan det også bidra til å vanne ut menneskerettslovens betydning. Det kan videre bli tiltakende krevende å skille prinsipielt mellom hvilke konvensjoner som bør inkorporeres i menneskerettsloven, og hvilke som bør gjennomføres på andre måter.

Det er endelig et spørsmål om inkorporering kan bidra til en forskyvning av makt fra politiske myndigheter til domstolene eller internasjonale organer, ved at politiske spørsmål og prioriteringer i større grad gjøres til rettighetsspørsmål som kan prøves for domstoler og internasjonale overvåkningsorganer og om en slik utvikling er ønskelig. Særlig vil inkorporering med forrang kunne begrense den reelle muligheten for politiske prioriteringer.

8.2 Utvalgets vurderinger

Flertallet i utvalget (*Indreberg* og *Larsen*) foreslår at CRPD inkorporeres i menneskerettsloven. Utvalgets mindretall (*Fagernæs*) foreslår at CRPD ikke inkorporeres, og subsidiært at konvensjonen tas inn i likestillings- og diskrimineringsloven.

I utredningen del I punkt 13.5 begrunner utvalgsflertallet sitt standpunkt særlig i den signalverdien om konvensjonens politiske og rettslige status som inkorporering i menneskerettsloven vil gi:

> «Hovedargumentet for å inkorporere konvensjonen i menneskerettsloven er den signalverdien om politisk og rettslig status til konvensjonen som dette vil gi. Formell status på linje med EMK og de fleste av FNs kjernekonvensjoner som er sentrale i norsk sammenheng, vil gi et viktig signal om betydningen av funksjonshemmedes menneskerettigheter. Som en følge av dette vil konvensjonen trolig få større politisk og rettslig gjennomslagskraft. Det er grunn til å anta at konvensjonens bestemmelser vil bli påberopt og anvendt oftere og tillagt større vekt enn i dag i lovgivning, rettspraksis og forvaltningens skjønnsutøvelse. Dette vil i og for seg gjelde også ved inkorporering i likestillings- og diskrimineringsloven (se del I punkt 12.2), men må antas å slå enda sterkere ut ved inkorporering i menneskerettsloven.»

Når det gjelder spørsmålet om inkorporering i menneskerettsloven vil medføre rettsliggjøring i den forstand at makt forskyves fra politiske myndigheter til domstolene eller internasjonale organer, uttaler utvalgsflertallet:

> «Argumentene knyttet til rettsliggjøring (se del I punkt 12.3), kan fremmes med større kraft ved inkorporering i menneskerettsloven, fordi forrang betyr større mulighet for at en norsk lov kan bli satt til side. Siden konvensjonen fastsetter positive forpliktelser for staten, kan inkorporering i menneskerettsloven dermed, etter omstendighetene, innebære at domstolene overprøver politiske avgjørelser om prioritering av ressurser. Et argument mot dette er da at slike prioriteringer bør foretas av valgte politiske organer, ikke domstolene.»

Imidlertid mener flertallet at «eventuelle konsekvenser av forrangsbestemmelsen bør avdramatiseres», og det viser i den forbindelse til vurderingene av forrangsregelens rettslige betydning som er gjengitt i punkt 6.1 ovenfor. Videre uttaler utvalgsflertallet:

> «Det som potensielt kan få de største konsekvensene er ikke forrangen, men selve inkorporeringen, dvs. det at konvensjonen skal gjelde som norsk lov. Flertallet antar imidlertid at også inkorporeringen vil få begrenset rettslig betydning i form av rettigheter som kan håndheves ved søksmål for domstolene, og som er nye eller mer vidtrekkende enn det som allerede følger av norsk lov (se del I punkt 12.4). Flertallet ser ikke at konvensjonen i så måte skulle skille seg vesentlig fra flere av de konvensjonene som allerede er inkorporert i

menneskerettsloven. Erfaringen er da også at ØSK og andre konvensjoner med positive forpliktelser, ikke har fått store konsekvenser for samfunnets prioriteringer.»

Etter utvalgsflertallets syn er det naturlig at FNs kjernekonvensjoner likebehandles i norsk rett såfremt det ikke er gode grunner til ulik behandling. Flertallet mener at det i dag fremstår vilkårlig hvilke av FNs kjernekonvensjoner som er tatt inn i menneskerettsloven, og hvilke som ikke er det, og at det i lys av de begrunnelsene som er gitt i forarbeidene til inkorporeringslovene til barnekonvensjonen og kvinnediskrimineringskonvensjonen, er vanskelig å begrunne manglende inkorporering av CRPD i menneskerettsloven.

Utvalgets *mindretall* gir i utredningen del I punkt 14.1 uttrykk for at gjennomføring av CRPD ved transformasjon er en mer effektiv måte å sikre etterlevelse av rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne:

> «Arbeidet for bedring av funksjonshemmedes rettigheter bør rette seg mot endringer i norsk lovgivning, som kan utformes klarere, mer presist og mer fleksibelt ved behov for endring. Etterlevelsen må også antas å bli større.»

Videre begrunner mindretallet sitt syn om at CRPD ikke bør inkorporeres, med at konvensjonen inneholder «et stort antall rettsregler som det er vanskelig å bedømme rekkevidden av», og at «det på mange punkter er større tvil ved forståelsen av bestemmelsene enn det flertallet konkluderer med», se punkt 14.1.1. Dette vil etter mindretallets syn «gi grunnlag for krevende uenigheter, tvister og rettssaker». Mindretallet viser blant annet til at mange av rettighetene «er formulert i absolutte vendinger», og at det «sjelden [gis] anvisning på at anvendelsesområde er begrenset, eller at rettighetene på nærmere vilkår kan begrenses», se punkt 14.1.2. Videre fremhever mindretallet at CRPD-komiteen har en «offensiv og dynamisk tolkningsstil» og «strekker ordlyden i konvensjonen svært langt», se punkt 14.1.1 og 14.1.3. På bakgrunn av at det er få andre kilder enn konvensjonens ordlyd og komitéuttalelser, mener mindretallet at det «som følge av komiteens offensive og dynamiske tolkningsstil [vil] bli vanskelig å forutsi hva vi innfører som norsk rett ved inkorporering». Til slutt er mindretallet bekymret for at ressursfordelingen vil overføres fra de politiske myndighetene til rettsorganene, under henvisning til at mange av konvensjonsforpliktelsene pålegger langtrekkende handlingsplikter som vil kunne ha stor betydning for kommunenes økonomi og mulighet for prioritering mellom viktige formål.

Begrunnelsen for ikke å inkorporere konvensjonen får etter mindretallets syn vesentlig større vekt hvis det er tale om inkorporering med forrang, se utredningen del I punkt 14.2. I tillegg nevner mindretallet blant annet som sitt generelle syn at Norge har gått for langt i å inkorporere konvensjoner med forrang, og at CRPD i høyere grad enn andre konvensjoner som er inkorporert med forrang, inneholder konkrete handlingsplikter som etter komiteens uttalelser til flere av artiklene skal være uavhengig av hvilke ressurser det vil kreve å gjennomføre dem.

Utvalget vurderer i utredningen del I punkt 7.5.2 om det bør fremgå av inkorporeringsloven at konvensjonen skal forstås slik det fremgår av Norges tolkningserklæringer. Utvalgsflertallet (*Indreberg* og *Larsen*) mener at dette ikke er nødvendig, i lys av redegjørelsen om utvalgets vurdering av erklæringenes rettslige betydning foran i samme punkt. Videre gir flertallet uttrykk for at det også kan «være en fare for at en slik tilføyelse kan virke dempende på anstrengelsene for å innføre virkemidler som reduserer behovet for slike tiltak som erklæringene gjelder».

Mindretallet (*Fagernæs*) foreslår derimot, i tilknytning til sin subsidiære anbefaling i del I punkt 14.3 om å inkorporere CRPD i likestillings- og diskrimineringsloven, at en eventuell inkorporeringslov bør ha en direkte henvisning til Norges tolkningserklæringer til CRPD, som for eksempel gir uttrykk for at konvensjonen gjelder som norsk lov i den utstrekning den er i samsvar med tolkningserklæringene.

8.3 Høringsinstansenes syn

Det store flertallet av høringsinstansene som uttaler seg om inkorporeringsspørsmålet, støtter at CRPD inkorporeres i menneskerettsloven.

En rekke høringsinstanser fremhever den signaleffekten inkorporering i menneskerettsloven vil ha, herunder *Advokatforeningen*, *Barneombudet*, *Brukerutvalget ved Akershus universitetssykehus HF*, *Brukerutvalget ved Nordlandssykehuset HF*, *Cerebral Parese-foreningen*, *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse*, *Eldrerådet i Møre og Romsdal fylkeskommune*, *Foreningen for hjertesyke barn*, *Foreningen JAG*, *Funksjonshemmedes fellesorganisasjon*, *Hovedorganisasjonen Virke*, *Hørselshemmedes Landsforbund*, *JURK*, *Landsforeningen for Pårørende innen Psykisk helse*, *Mental*

Helse, *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Likestillingssenteret KUN*, *Nasjonalt kvalitets- og kompetansenettverk for barn og unge med funksjonsnedsettelser*, *Norges Blindeforbund, Norges Handikapforbund, Norges Handikapforbund Nord-Norge, Norges institusjon for menneskerettigheter, Norges Kvinnelobby, Norges ME-forening, Norsk Forbund for Utviklingshemmede, Norsk psykologforening, Norsk Revmatikerforbund, Pasient- og brukerombudet, Psoriasis- og eksemforbundet, Redd Barna, Regionale Brukerstyrte Senter, Rettspolitisk forening, Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner, Sametinget, Spiseforstyrrelsesforeningen, Språkrådet, Stiftelsen SOR, Uloba Independent Living Norge, Unge funksjonshemmede*, flere kommuner og en rekke kommunale og fylkeskommunale råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Barneombudet uttaler følgende om signaleffekten ved å ta CRPD inn i menneskerettsloven:

> «Inkorporering i menneskerettsloven vil gi en ytterligere og viktig signaleffekt, som kan føre til økt oppmerksomhet og anerkjennelse for rettighetene til barn med funksjonsnedsettelser.
>
> Som flertallet skriver vil de samme argumentene som i sin tid begrunnet inkorporering av barnekonvensjonen og kvinnediskrimineringskonvensjonen, begrunne at CRPD tas inn i menneskerettsloven. Denne gruppens sårbare stilling tilsier på samme måte at et slikt vern vil være viktig. Motsatt gir det en uheldig signaleffekt at konvensjonen ikke gis tilsvarende status.»

Likestillings- og diskrimineringsombudet uttaler at «[n]orsk lov bør gi klart signal om at funksjonshemmede menneskerettigheter har samme rettslig status som menneskerettighetene til barn og kvinner». *Norges institusjon for menneskerettigheter* uttaler:

> «Vi slutter oss til flertallets syn om at inkorporering av konvensjonen i menneskerettsloven vil sende et viktig signal om at staten tar funksjonshemmedes menneskerettigheter på alvor på lik linje med rettighetene til andre utsatte grupper, som kvinner og barn.»

Flere høringsinstanser trekker frem at inkorporering i menneskerettsloven vil bidra til å styrke konvensjonens status og til at den tillegges større vekt og får større rettslig og politisk gjennomslag. Blant disse er *Barneombudet, Cerebral Pareseforeningen, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, Fylkesrådet for personer med funksjonsnedsettelser i Finnmark fylkeskommune, Norges institusjon for menneskerettigheter, Redd Barna* og ulike kommunale og fylkeskommunale råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Likestillings- og diskrimineringsombudet mener at «inkorporering av CRPD i menneskerettsloven med forrang [vil] skape en mer avklart rettslig situasjon og styrke den rettslige gjennomslagskraft til CRPD» i de antatt få tilfeller hvor norske rettsanvendere kommer til at det foreligger motstrid mellom norsk rett og CRPD.

Hensynet til å likebehandle sentrale menneskerettighetskonvensjoner nevnes av flere høringsinstanser som et argument for å inkorporere CRPD generelt og for inkorporering i menneskerettsloven spesielt, blant dem *Borgerrettsstiftelsen Stopp Diskrimineringen*, *Advokatforeningen, Brukerutvalget ved Akershus universitetssykehus HF, Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, Diskrimineringsnemnda, Foreningen for Funksjonshemmede Foreldre, Foreningen JAG, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, Hørselshemmedes Landsforbund, Mental Helse, Norges Handikapforbund, Norges institusjon for menneskerettigheter, Norsk ergoterapeutforbund, Norsk Forbund for Utviklingshemmede, Kirkerådet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Pasient- og brukerombudet, Redd Barna, Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner,* enkelte kommuner og flere kommunale og fylkeskommunale råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. *Diskrimineringsnemnda* uttaler:

> «I lys av begrunnelsene for å inkorporere FNs barnekonvensjon og FNs kvinnekonvensjon, kan Diskrimineringsnemnda vanskelig se at det er grunnlag for ikke å inkorporere CRPD i norsk lov på samme måte som disse konvensjonene, det vil si i menneskerettsloven. Det kan her særlig vises til at FNs kjernekonvensjoner bør likebehandles, at dette vil gi et klarere rettskildebilde og at dette nok vil gi en større rettslig og politisk gjennomslagskraft gjennom den status, synlighet mv. en inkorporering som nevnt vil gi.»

Norges institusjon for menneskerettigheter uttaler:

> «Det er etter NIMs vurdering prinsipielt uheldig at CRPD er den eneste av FNs diskrimineringskonvensjoner som ikke er inkorporert i norsk rett. Utgangspunktet bør være, som flertallet fremhever, at det skal sterke grunner til for å forskjellsbehandle det konvensjonsvernet funk-

sjonshemmede har i forhold til andre grupper. Slike grunner har utvalget ikke funnet å foreligge. NIM slutter seg til denne vurderingen.»

Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Foreningen for Funksjonshemmede foreldre* og *Foreningen for muskelsyke* gir uttrykk for at situasjonen hvor CRPD, i motsetning til andre sentrale menneskerettighetskonvensjoner, ikke er inkorporert i menneskerettsloven, enten innebærer eller oppleves som en diskriminering i seg selv av personer med nedsatt funksjonsevne.

Flere høringsinstanser fremhever at inkorporering av CRPD kan føre til økt kunnskap og bevissthet om konvensjonen, herunder *Advokatforeningen, Autismeforeningen i Norge, Brukerutvalget ved Akershus universitetssykehus HF, Bufdir, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, Funksjonshemmedes råd i Stavanger kommune, Fylkesrådet for personer med funksjonsnedsettelser i Finnmark, Hørselshemmedes Landsforbund, Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende, Landsforeningen for Pårørende innen Psykisk helse, Likestillingssenteret KUN, Mental Helse, Norges Døveforbund, Norges institusjon for menneskerettigheter, Norges ME-forening, Norsk Revmatikerforbund, Norsk Sykepleierforbund, Pasient- og brukerombudet, Regionale Brukerstyrte Sentre, Rådet for funksjonsnedsettelser i Oslo kommune, Rælingen kommune, Språkrådet, Unge funksjonshemmede* og *LUPE – Vestfold Fylkeslag*.

Høringsinstanser som mener at CRPD ikke bør inkorporeres, er *KS*, *Sysselmesteren på Svalbard*, *Legeforeningen*, *Utdanningsforbundet Longyearbyen, Fredrikstad kommune*, *Oslo kommune*, *Lillestrøm kommune*, *Hå kommune*, *Longyearbyen lokalstyres administrasjon* og *LO*.

KS gir uttrykk for at «de fem konvensjonene som er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven, med forrang foran annen lovgivning, står i en særstilling og at andre konvensjoner ikke bør innlemmes i menneskerettsloven», og at det «vil føre til en utvanning dersom en og en konvensjon blir en del av menneskerettsloven». Videre mener KS blant annet at inkorporering vil medføre at det vil være uklart hvilke plikter kommunen har, hvor langt disse rekker, hvilket handlingsrom kommunen har til å oppfylle forpliktelsene og kostnadene knyttet til oppfyllelse, og at disse forholdene bedre kan avklares gjennom transformasjon. *KS* fremhever at utvalgets vurdering av i hvilken grad CRPD har såkalt selvkraft, tydeliggjør «[a]t transformasjon er et bedre alternativ enn inkorporering», og gir i den forbindelse også uttrykk for at «[t]ransformasjon vil bidra til bedre regeletterlevelse og regelforståelse enn inkorporering». *Oslo kommune* gir uttrykk for til dels lignende synspunkter som KS, mens *Fredrikstad kommune* og *Lillestrøm kommune* slutter seg til KS' høringsuttalelse.

Legeforeningen deler utvalgsmindretallets vurdering av at det fremstår usikkert hvilke rettslige konsekvenser inkorporering vil ha, og mener at denne usikkerheten kan komme til å gå ut over sårbare grupper som det er grunn til å beskytte.

Longyearbyen lokalstyres administrasjon begrunner sitt standpunkt blant annet med at det er vanskelig å se hvordan inkorporering uten forbehold for Svalbard vil gi seg utslag i Longyearbyen, og at det er vanskelig å se rekkevidden av de økonomiske og administrative konsekvensene.

Løvemammaene og *ME-foreldrene* mener at CRPD bør inkorporeres både i menneskerettsloven og i likestillings- og diskrimineringsloven. Ellers er det ingen høringsinstanser som uttrykkelig tar til orde for at konvensjonen bør inkorporeres i likestillings- og diskrimineringsloven, men enkelte høringsinstanser støtter dette subsidiært til sitt hovedstandpunkt om henholdsvis inkorporering i menneskerettsloven (*Eldrerådet i Møre og Romsdal fylkeskommune* og *Statsforvalteren i Rogaland*) eller videreføring av dagens rettstilstand (*Hå kommune* og *Oslo kommune*).

Enkelte høringsinstanser tar ikke stilling til om CRPD bør inkorporeres, men kommer likevel med innspill som er relevante for spørsmålet om gjennomføringsmåte. *Menneskerettighetsutvalget i Juristforbundet – Dommerforeningen* mener at det er vanskelig å se noen klar linje i valg av metode og nivå for inkorporering av menneskerettighetskonvensjoner i norsk rett og uttaler blant annet følgende:

> «Menneskerettighetsutvalget mener at det bør være en overordnet og prinsipiell tilnærming til hvordan en menneskerettighetskonvensjon gjennomføres i intern norsk rett. Konvensjonene bør ikke nødvendigvis gjennomføres på samme måte, da de er av noe ulik karakter, men tilnærmingen bør være den samme og basert på prinsipielle argumenter. Menneskerettighetsutvalget er bekymret for at politiske prioriteringer av ulike grupper, framfor en prinsipiell tilnærming til menneskerettighetsfeltet som sådan, skal styre valg av metode og nivå for inkorporering. Slik vi ser det, bør derfor ikke inkorporeringsnivå for CRPD vurderes isolert, men ut fra en felles tilnærming til hvordan Norge mer generelt gjennom lovverket bør sikre overholdelse av våre konvensjonsforpliktelser på menneskerettighetsområdet.»

Regjeringsadvokaten understreker at hvorvidt CRPD bør inkorporeres i norsk rett, er et politisk spørsmål, men omtaler i sin høringsuttalelse enkelte utfordringer som inkorporering av CRPD etter Regjeringsadvokatens syn reiser. Regjeringsadvokaten viser til at det er ulike syn på konsekvensene av inkorporering, både i utvalget og blant andre aktører, og uttaler deretter følgende:

> «Disse sprikende vurderingene illustrerer den rettslige usikkerheten en inkorporasjon vil lede til. Det er uklart om CRPD gir rettigheter ut over dem som følger av dagens lovgivning og om disse kan håndheves ved domstolene, uavhengig av budsjetter og prioriteringer mot andre samfunnsbehov. Det vil være begrunnet tvil om hvor langt konvensjonens bestemmelser rekker og følgelig hvilke føringer den legger for Stortingets lovgivning, bevilgningsmyndighet og forvaltningens behandling av enkeltsaker. Inkorporer man i menneskerettsloven, betyr dette også at disse reglene ved motstrid skal gå foran øvrige regler i lovgivningen. Hvis man inkorporerer konvensjonen uten å ha en klar formening om hvor langt den rekker, innebærer det at man lager norske regler man ikke kjenner det nærmere innholdet av.
>
> Regjeringsadvokaten finner grunn til å understreke at en inkorporering vil kunne lede til rettslig usikkerhet og utilsiktede endringer av norsk rett. Dette vil kunne svekke den enkeltes mulighet til å forutberegne sin rettsstilling og gi grobunn for tidkrevende og kostbare rettslige konflikter. Det vil også innebære en betydelig maktforskyvning fra folkevalgte organer til domstolene, som må foreta en avveiing av motstående samfunnshensyn i sin behandling av enkeltsaker. Vi har merket oss flertallets syn på side 126 om at et økt antall rettssaker kan bidra til en '*effektiv gjennomføring av konvensjonen*', og vil peke på at dette er en uvanlig tilnærming. Normalt vil hensynet til å unngå prosessdrivende løsninger tillegges adskillig vekt.»

Regjeringsadvokaten, LO, KS og *Norges institusjon for menneskerettigheter* omtaler hvorvidt inkorporering av CRPD vil medføre at myndighet flyttes fra folkevalgte organer til domstolene. Regjeringsadvokaten gir uttrykk for at dersom CRPD gjøres til norsk lov, «blir det i mange tilfeller opp til domstolen å foreta de interesseavveiinger man mener konvensjonen åpner for», og at «[e]n inkorporasjon vil slik sett innebære at beslutningskompetanse og økonomiske prioriteringer flyttes fra politiske myndigheter til domstolene», men gir samtidig sin tilslutning til utvalgets vurdering av at domstolene antakelig vil være tilbakeholdne med å fravike lovgivers uttalte syn på konvensjonens innhold. Regjeringsadvokaten uttaler i forlengelsen av dette at «[f]or å redusere den rettslige usikkerheten ved en inkorporering, og unngå utilsiktede endringer av norsk rett, bør lovgiver tilkjennegi sitt syn på hva som er riktig forståelse av konvensjonen på sentrale punkter og avklare forholdet til nasjonal rett».

KS uttaler:

> «KS mener at i størst mulig grad bør lovgiver, og ikke domstolene, ta stilling til om konvensjonene er slik å forstå at de enkelte bestemmelser gir rettigheter eller er uttrykk for formål eller minimumsstandarder. Lovgiver må da også ta stilling til de økonomiske konsekvensene av konvensjonsforståelsen, noe domstolene ikke gjør. Stortinget er ikke bare lovgiver, men også ansvarlig for å bevilge de midlene som trengs for å oppfylle de forpliktelsene stat og kommune har. KS ønsker at Stortinget uttaler seg om rekkevidden av CRPD i forbindelse med gjennomføring av konvensjonen og at kommunen ikke må vente på at avklaringen skal skje gjennom domstolene. Av dette følger at KS mener at også CRPD- konvensjonen bør gjennomføres i norsk rett gjennom transformasjon, ikke gjennom inkorporering.»

LO uttrykker bekymring for at «[m]yndighetsoverføring til rettsorganer kan […] svekke den norske modellen gjennom at det blir mindre muligheter til å gjøre løpende gode prioriteringer av virkemidler og politikkinnsats», og mener at «det her bør være lovgiver, og ikke domstolene, som skal ta stilling til om bestemmelser er et uttrykk for rettigheter, formål eller minimumsstandarder». Videre mener LO at det er usikkert om kommunenes økonomiske handlingsrom og selvstyre kan bli innskrenket.

Norges institusjon for menneskerettigheter uttaler blant annet følgende om spørsmålet om rettsliggjøring:

> «Mindretallets bekymringer for at inkorporering av konvensjonen kan bidra til rettsliggjøring, må slik flertallet legger til grunn, vurderes ut ifra konkrete empiriske og rettslige analyser. I den forbindelse vil NIM særlig fremheve at rettspraksis etter inkorporering av andre konvensjoner i menneskerettsloven har vist at dette ikke har ført til mange saker hvor domstolene

> 'overprøver' politiske prioriteringer. Utredningen gir ikke grunnlag for å tro at situasjonen vil være annerledes for CRPD.»

Flere høringsinstanser uttaler seg om hvorvidt inkorporeringsloven bør inneholde en henvisning til Norges tolkningserklæringer. De fleste av dem mener at inkorporeringsloven ikke bør inneholde en slik henvisning, herunder *Norges institusjon for menneskerettigheter, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Advokatforeningen, Cerebral Pareseforeningen, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, Hvite Ørn, Landsforeningen for Pårørende innen Psykisk helse, Norges Blindeforbund, Norsk Forbund for Utviklingshemmede, Norsk Revmatikerforbund, Pasient- og brukerombudet, Redd Barna, Uloba Independent Living Norge, Unge funksjonshemmede, Landsforeningen We Shall Overcome, Mental Helse, Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner*, *Statsforvalteren i Rogaland* og *Øvre Eiker kommune*.

Norges institusjon for menneskerettigheter uttaler:

> «NIM mener det vil være unødvendig å omtale tolkningserklæringene direkte i inkorporeringsloven. Som nevnt over bygger erklæringene etter NIMs vurdering på en forsvarlig tolkning av konvensjonen. Tolkningserklæringene i sin nåværende form er en tydelig uttrykkelse av lovgivers vilje, som det er all grunn til å tro at domstolene vil vektlegge også etter inkorporering. En henvisning til tolkningserklæringene vil bare binde domstolene til den tolkningen de allerede legger til grunn. Domstolenes tolkning av CRPD vil derfor ikke påvirkes av hvorvidt tolkningserklæringene tas inn i lovteksten eller ikke. Etter NIMs syn er det dermed heller ikke behov for å ta inn en henvisning til erklæringene i inkorporeringsloven.»

Likestillings- og diskrimineringsombudet uttaler:

> «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 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.»

Asker kommune, Bærum kommune og *Mental Helse Ungdom* mener at inkorporeringsloven bør inneholde en henvisning til Norges tolkningserklæringer. Asker kommune uttaler:

> «Asker kommune slutter seg for øvrig til mindretallets anbefaling om at det i en eventuell inkorporeringslov må komme frem at konvensjonen gjelder som norsk lov i den utstrekning den er i samsvar med de erklæringene som Norge har avgitt (om rettslig handleevne og bruk av tvang). Uten regler om tvungen omsorg og behandling vil mange mennesker som mangler samtykkekompetanse ikke få absolutt nødvendig omsorg og pleie. Bestemmelsene om fratakelse av rettslig handleevne og bruk av tvang er også viktig for å verne samfunnet mot enkelte innbyggere som uten tvungen omsorg og pleie kan utgjøre en trussel mot andre.»

8.4 Departementets vurdering

Departementet har kommet til at CRPD bør inkorporeres, og at konvensjonen bør tas inn i menneskerettsloven slik at den går foran annen lovgivning ved eventuell motstrid.

Det kan stilles spørsmål om bestemmelsene i CRPD er utformet på en slik måte at konvensjonen er egnet til å gjennomføres ved inkorporering. Det store flertallet av konvensjonsbestemmelsene gir etter departementets syn ikke uttrykk for individuelt håndhevbare rettigheter, og konvensjonen er derfor bare i begrenset grad egnet til å bli umiddelbart anvendt av norske myndigheter som grunnlag

for konkrete rettigheter, se punkt 6.3.4. Også etter inkorporering av konvensjonen vil det derfor være sektorlovgivningen som i all hovedsak gjennomfører konvensjonen i praksis. Inneholder en konvensjon i stor grad bestemmelser som forutsetter nasjonal lovgivning for å kunne konkretiseres til rettigheter for den enkelte, er det vanligvis et tungtveiende moment for å gjennomføre konvensjonen ved transformasjon.

I denne saken har imidlertid departementet funnet å legge avgjørende vekt på den signaleffekten inkorporering av CRPD i menneskerettsloven vil gi om konvensjonens rettslige og politiske status. Ved å inkorporere CRPD i menneskerettsloven sender norske myndigheter et viktig signal både nasjonalt og internasjonalt om at Norge tillegger konvensjonen stor betydning, og at rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne skal sikres på lik linje med andre.

Inkorporering av CRPD i menneskerettsloven vil kunne bidra til å øke bevisstheten og kunnskapen om konvensjonen i forvaltningen og domstolene. Dette vil i sin tur kunne bidra til at de allerede eksisterende rettighetene etter konvensjonen ivaretas i lov- og forskriftsarbeid, når statlig og kommunal forvaltning fatter enkeltvedtak som berører rettigheter etter konvensjonen, og i domstolenes virksomhet. Større bevissthet og kunnskap om konvensjonen vil kunne bidra ytterligere til at sektorlovgivning som gjennomfører konvensjonsforpliktelsene, praktiseres i tråd med lovgivers intensjoner.

Et sentralt formål bak CRPD er å fremme, verne om og sikre mennesker med nedsatt funksjonsevne full og likeverdig rett til å nyte alle menneskerettigheter, og konvensjonen inneholder i hovedsak rettigheter som allerede følger av konvensjoner som er tatt inn i menneskerettsloven, som EMK, SP og ØSK. At konvensjonen ikke gir nye rettigheter, men skal sikre at rettigheter som følger av konvensjoner som allerede er inkorporert i menneskerettsloven, oppfylles også for personer med funksjonsnedsettelser, taler etter departementets syn for å likestille CRPD rettslig med disse konvensjonene. Etter inkorporering av CRPD i menneskerettsloven vil samtlige av FNs diskrimineringskonvensjoner og de mest sentrale sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene være gjennomført i norsk rett ved inkorporering, slik at de gjelder som norsk lov. Etter departementets syn er det imidlertid viktig å fastholde at ikke alle menneskerettighetskonvensjoner bør gjennomføres ved inkorporering, og at det fortsatt er grunn til å utvise tilbakeholdenhet med å innta konvensjoner i menneskerettsloven, blant annet for å ivareta menneskerettslovens særlige status. Selv om barnekonvensjonen, kvinnediskrimineringskonvensjonen og CRPD gjelder rettighetene til særlige grupper i samfunnet, og i så måte kan betegnes som særkonvensjoner, er dette konvensjoner som gjelder en stor andel av befolkningen, og i stor grad presiserer rettighetene som følger av de generelle konvensjonene SP og ØSK for disse særlige gruppene.

Departementet finner grunn til å fremheve at det ikke er enig med de høringsinstansene som gir uttrykk for at andre gjennomføringsmåter enn inkorporering av CRPD i menneskerettsloven innebærer diskriminering av personer med funksjonsnedsettelser. Konvensjonen stiller ingen krav til hvordan den skal gjennomføres nasjonalt, og også andre gjennomføringsmåter ville ha vært i tråd med konvensjonen. Ettersom CRPD i stor grad inneholder bestemmelser som ikke er individuelt håndhevbare, forutsetter også en korrekt gjennomføring av konvensjonen at disse bestemmelsene gjennomføres ved aktiv eller passiv transformasjon. Som nevnt over beror det på en vurdering av ulike momenter hva som samlet sett er den beste gjennomføringsmetoden for en konvensjon.

Departementet ser det som positivt at den styrkingen av konvensjonens formelle stilling som inkorporering i menneskerettsloven innebærer, kan bidra til at CRPD, i den grad rettighetene er individuelt håndhevbare, følges dersom norske myndigheter skulle trå feil ved gjennomføringen av konvensjonsforpliktelsene. Utover disse tilfellene, som antas å ville oppstå sjelden, viser departementet til vurderingene i punkt 6.1 av at inkorporering og menneskerettslovens forrangsbestemmelse antas å ville få begrensede rettslige konsekvenser. Inkorporering i menneskerettsloven vil ikke innebære at det innføres nye rettigheter sammenlignet med det som allerede følger av norsk rett, eller endre omfanget av rettigheter i norsk sektorlovgivning som følger opp forpliktelser i CRPD.

Enkelte høringsinstanser har gitt uttrykk for bekymring for at CRPD-komiteens uttalelser vil bli tillagt større vekt etter inkorporering. Departementet deler ikke denne bekymringen, og viser til at det i gjennomgangen i punkt 6.4 gis uttrykk for at inkorporering av CRPD ikke vil endre den rettskildemessige betydningen av CRPD-komiteens uttalelser.

Når det gjelder spørsmålet om inkorporering av CRPD vil kunne føre til en forskyvning av maktbalansen mellom politisk valgte myndigheter og domstolene, legger departementet til grunn at domstolene vil vise tilbakeholdenhet med å sette til side lovbestemmelser eller vedtak, så lenge de bygger

på en forsvarlig tolkning av konvensjonen. Departementet legger videre til grunn at risikoen for slik maktforskyvning begrenses av at det bare er i den grad CRPDs bestemmelser gir uttrykk for individuelt håndhevbare rettigheter, at domstolene kan anvende dem direkte som norsk lov og eventuelt sette norsk lovgivning til side på grunn av motstrid med CRPD. Bare et fåtall av rettighetene er etter departementets syn individuelt håndhevbare, se punkt 6.3. Inkorporering innebærer ikke noen forskyvning av myndighet til CRPD-komiteen, og departementet viser til at Norge ikke er tilsluttet individklageordningen under CRPD.

Departementet er enig med utvalgets flertall i at det ikke bør inntas en henvisning til Norges tolkningserklæringer til CRPD i menneskerettsloven. Det er departementets klare oppfatning at tolkningserklæringene gir uttrykk for en riktig forståelse av konvensjonen, og dette støttes av utvalgets utredning og av flere høringsinstanser. Å innta en henvisning til tolkningserklæringene i menneskerettsloven er dermed ikke nødvendig, og det er heller ingen tradisjon for en slik lovgivningsteknikk ved inkorporering av konvensjoner. For øvrig vises det til omtalen av tolkningserklæringene i punkt 6.2, 7.4, 7.6 og 7.10.

9 Forslag til endringer i passloven og ID-kortloven

9.1 Innledning

Det følger av CRPD artikkel 18 at statene skal anerkjenne retten for personer med nedsatt funksjonsevne til blant annet å bevege seg fritt, på lik linje med andre. Det fremgår uttrykkelig av artikkel 18 nr. 1 bokstav b at statene skal sikre «their ability to obtain, possess and utilize documentation of their nationality or other documentation of identification […] that may be needed to facilitate exercise of the right to liberty of movement». Retten til pass eller nasjonalt ID-kort med reiserett er en sentral del av bevegelsesfriheten etter artikkel 18. Departementet ser grunn til å vurdere nærmere om gjeldende regler om utstedelse og tilbakekall av pass og ID-kort er i tråd med konvensjonen.

9.2 Kravene til samtykke fra verge for utstedelse av pass og ID-kort

9.2.1 Gjeldende rett

Det utstedes ikke pass eller ID-kort med reiserett til personer som er fratatt rettslig handleevne uten samtykke fra vergen, se passloven § 4 andre ledd og ID-kortloven § 4 første ledd. Bestemmelsene gjelder for voksne som er fratatt rettslig handleevne etter vergemålsloven § 22, selv om dette ikke fremgår uttrykkelig av ordlyden.

Vilkårene for alminnelig vergemål følger av vergemålsloven § 20. I § 22 er det i tillegg oppstilt særskilte vilkår for å frata en person rettslig handleevne. Fratakelse av rettslig handleevne kan omfatte økonomiske forhold, personlige forhold eller begge.

Fratakelse av retten til å søke om pass anses som et personlig forhold, se Borgarting lagmannsretts dom LB-2016-138857. Rettslig handleevne i personlige forhold kan etter § 22 tredje ledd bare fratas «på bestemte områder». Dette innebærer at retten må ta konkret stilling til hvilke disposisjoner vergen skal kunne foreta på vegne av personen. Er det besluttet full fratakelse av rettslig handleevne, vil det i dommen likevel kunne være gitt en nokså generell beskrivelse av hvilke disposisjoner som omfattes.

Kravet etter passloven § 4 andre ledd og ID-kortloven § 4 første ledd om vergens samtykke for personer som helt eller delvis er fratatt rettslig handleevne, gjelder etter sin ordlyd uavhengig av området for eller omfanget av fratakelsen av handleevne, se også særmerknaden til endringen i passloven i Prop. 46 L (2012–2013) *Endringer i vergemålsloven mv.* Bestemmelsen tolkes imidlertid i praksis slik at samtykkekravet kun gjelder i tilfeller der fratakelsen av rettslig handleevne omfatter retten til å få utstedt pass eller ID-kort.

9.2.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å oppheve passloven § 4 andre ledd og henvisningen til dette leddet i bestemmelsens tredje ledd, se utvalgets forslag til lovendringer i utredningen del I kapittel 15 og nærmere begrunnelse i del II punkt 18.4.2. Utvalget foreslår også å endre ID-kortloven § 4 første ledd ved å oppheve tillegget «og personer uten rettslig handleevne».

Utvalget mener at en begrensning i bevegelsesfriheten gjelder et så vesentlig forhold at et krav om samtykke fra verge bare bør gjelde dersom fratakelsen av rettslig handleevne omfatter pass og ID-kort med reiserett spesielt eller bevegelsesfrihet mer generelt. Pass- og ID-kortlovenes generelle krav om vergens samtykke der rettslig handleevne helt eller delvis er fratatt, kan innebære en begrensning i personens råderett på et område som ikke omfattes av vedtaket om fratakelse av rettslig handleevne og dermed heller ikke av vergemålet. Utvalget påpeker at dette ikke er i samsvar med det minste middels prinsipp og Norges tolkningserklæring til artikkel 12.

Endringen som foreslås, innebærer at søknader om pass og nasjonalt ID-kort med reiserett for personer som er fratatt rettslig handleevne, fortsatt må fremmes av vergen på vegne av den som skal ha pass eller ID-kort, men bare dersom fratakelsen omfatter retten til pass og ID-kort med reiserett spesielt eller bevegelsesfrihet mer generelt. Utvalget legger med det opp til at pass- og ID-kortlovenes ordning knyttes til vergemålslovens regler.

9.2.3 Høringsinstansenes syn

Ni høringsinstanser uttaler seg om utvalgets forslag om å oppheve det generelle samtykkekravet for personer uten rettslig handleevne i passloven § 4 andre ledd og ID-kortloven § 4 første ledd. *Norges institusjon for menneskerettigheter*, *Redd Barna, Jussformidlingen i Bergen* og *Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende* støtter utvalgets forslag i sin helhet og har ingen merknader til endringsforslagene. Dessuten gir *Norsk Forbund for Utviklingshemmede* og *Borgerrettsstiftelsen Stopp Diskrimineringen* uttrykkelig støtte til utvalgets forslag til endringer i passloven.

Politidirektoratet, Oslo politidistrikt og *Øst politidistrikt* er også positive til endringsforslaget, men har samtidig enkelte merknader til det. De bemerker at forslaget til endring av passloven § 4 andre ledd ikke innebærer noen realitetsendring. Det opplyses at politiet i praksis bare krever samtykke til utstedelse av pass i de tilfellene der samtykke uansett er påkrevd etter vergemålslovens regler. Politidirektoratet er usikker på om den beste løsningen er å oppheve bestemmelsen, og nevner i stedet to alternative løsninger: Enten å endre bestemmelsene slik at de konkretiseres til å gjelde fratakelse av rettslig handleevne for forhold knyttet til pass og ID-kort med reiserett, eller å henvise til vergemålslovens bestemmelser i lovteksten. Direktoratet påpeker at en slik tydeliggjøring i regelverket vil kunne gi forutberegnelighet for den det gjelder, samt tilgjengelighet i regelverket for den enkelte rettsanvender eller saksbehandler.

Oslo politidistrikt støtter utvalgets forslag om å oppheve bestemmelsen, men viser også til at en endring i bestemmelsenes ordlyd kan bidra til å tydeliggjøre sammenhengen mellom regelverkene.

9.2.4 Departementets vurdering

Som påpekt av utvalget er pass som regel en nødvendig forutsetning for å kunne reise mellom land. Restriksjoner i retten til å få utstedt pass betyr derfor at funksjonshemmede ikke kan reise til utlandet på lik linje med andre, enten for å dra på ferie, for å arbeide, for å studere eller for å bosette seg. Begrensningen aktualiserer med det funksjonshemmedes rett til bevegelsesfrihet, slik denne kommer til uttrykk i konvensjonen artikkel 18, og kravet om likhet og ikke-diskriminering i konvensjonen artikkel 5. Retten til bevegelsesfrihet er også nedfelt i Grunnloven § 106, EMK tilleggsprotokoll nr. 4 artikkel 2 og 3 og SP artikkel 12. Både Grunnloven § 98 og EMK artikkel 14 oppstiller diskrimineringsforbud.

Etter departementets syn må både retten til bevegelsesfrihet etter CRPD artikkel 18 og diskrimineringsforbudet etter artikkel 5 tolkes med tilsvarende begrensninger som etter andre menneskerettighetskonvensjoner. Begrensninger i adgangen til å få utstedt pass må derfor være saklige og forholdsmessige for å være i overensstemmelse med Norges konvensjonsforpliktelser. Departementet slutter seg til utvalgets vurdering av at det generelt formulerte kravet i passloven § 4 andre ledd og ID-kortloven § 4 første ledd om samtykke fra vergen som vilkår for utstedelse av ID-kort eller pass til alle voksne som er fratatt rettslig handleevne, uavhengig av hva fratakelsen nærmere bestemt omfatter, er problematisk i lys av konvensjonen. Et slikt samtykkekrav favner for vidt til å oppfylle kravene om saklighet og forholdsmessighet etter CRPD artikkel 5 og 18.

Et slikt generelt formulert krav samsvarer heller ikke med vergemålslovens system. Vergemålslovens regler om fratakelse av rettslig handleevne bygger på det minste middels prinsipp, som innebærer at fratakelsen ikke skal gjøres mer omfattende enn nødvendig. Personen mister kun egen rettslig handleevne for de forholdene som dommen om fratakelse av rettslig handleevne omfatter. Ellers har personen sin fulle handleevne i behold.

Departementet er derfor enig med utvalget og høringsinstansene i at det er behov for å endre passloven § 4 andre ledd og ID-kortloven § 4 første ledd. Departementet legger til grunn at pass- og ID-kortmyndighetens adgang til å nekte utstedelse av pass og ID-kort til personer som er fratatt sin rettslige handleevne, er begrenset til de tilfeller hvor begrensningene uttrykkelig omfatter retten til å få utstedt pass eller ID-kort, og at dette bør komme tydelig til uttrykk i lovteksten. I disse tilfellene skal domstolen ha foretatt en grundig vurdering av den enkeltes situasjon. Vergemålsloven § 22 oppstiller strenge vilkår for å frata en person rettslig handleevne. Det må foreligge en betydelig fare for at personen handler på en måte som i vesentlig grad er egnet til å skade hans eller hennes interesser. Etter departementets syn vil et krav om samtykke fra vergen i slike tilfeller være et egnet virkemiddel for å beskytte sårbare personers liv, helse og sikkerhet, se også forpliktelsene i konvensjonen artikkel 10 og 14.

Departementet deler *Politidirektoratets* syn om at passloven § 4 andre ledd og den tilsvarende regelen i ID-kortloven § 4 ikke bør oppheves fullstendig, slik utvalget foreslår, men endres ved å presisere at samtykke fra verge for utstedelse av

pass eller ID-kort bare kreves dersom et slikt krav fremgår av dommen om fratakelse av rettslig handleevne. Dersom passloven § 4 andre ledd og den tilsvarende regelen i ID-kortloven § 4 oppheves, vil samtykkekravet ved søknad om pass kun fremgå av dommen om fratakelse av rettslig handleevne, og pass- og ID-kortlovene vil ikke gi opplysning om at retten til å få utstedt pass eller ID-kort uten samtykke fra verge kan være avskåret for personer som er fratatt rettslig handleevne. Departementet vurderer dette som uheldig. Systembetraktninger og rettstekniske hensyn tilsier at kravet om samtykke også bør fremgå av passloven og ID-kortloven. En slik tydeliggjøring i regelverket vil bidra til klarhet i lovgivningen og forutberegnelighet for den det gjelder.

Departementet foreslår derfor at ordlyden i passloven § 4 andre ledd og den tilsvarende bestemmelsen i ID-kortloven § 4 (gjeldende første ledd og forslaget til nytt tredje ledd) endres og spesifiseres til å omfatte personer som er fratatt rettslig handleevne, der fratakelsen omfatter retten henholdsvis til å få utstedt pass og retten til å få utstedt nasjonalt ID-kort med reiserett.

I tillegg foreslår departementet en språklig endring i ID-kortloven § 4 første ledd. Uttrykket «verge» brukes i bestemmelsen både om den som må samtykke til utstedelse av ID-kort til mindreårige og til personer uten rettslig handleevne. Beslutninger om barns eventuelle utenlandsreiser ligger imidlertid til det alminnelige foreldreansvaret, og det vurderes som uheldig at ID-kortloven da viser til at kompetansen til å samtykke til utstedelse av ID-kort ligger hos «vergen». I de fleste tilfeller er den som har foreldreansvar og den som er verge for barnet samme person, jf. vergemålsloven § 16, men det er ikke alltid tilfellet, for eksempel for en del fosterbarn. Departementet foreslår derfor at det i stedet vises til «den eller de som har foreldreansvaret» for den mindreårige, og at «verge» forbeholdes personer med begrenset rettslig handleevne. Terminologien i ID-kortloven § 4 første ledd vil da også samsvare med den i passloven § 4 første ledd.

Departementet mener videre at vilkårene for utstedelse av ID-kort til henholdsvis mindreårige og personer med begrenset rettslig handleevne bør reguleres i ulike ledd, slik det er gjort i passloven § 4. Den nåværende utformingen av ID-kortloven § 4 kan gi assosiasjoner til at personer med begrenset rettslig handleevne er «umyndige». Det tidligere umyndiggjøringsinstituttet i norsk rett ble avskaffet ved den nye vergemålsloven i 2013. Departementet foreslår derfor å skille ut samtykkekravet for personer som er fratatt rettslig handleevne til å søke om ID-kort med reiserett i et eget ledd i ID-kortloven § 4, se forslag til nytt tredje ledd.

9.3 Nektelse, tilbakekall og beslagleggelse av pass til personer som ikke kan ta vare på seg selv i utlandet

9.3.1 Gjeldende rett

Pass kan nektes utstedt dersom søkeren er «alvorlig sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet og ikke vil være i stand til å ta vare på seg selv i utlandet», jf. passloven § 5 tredje ledd bokstav d. I tillegg kan passet beslaglegges eller trekkes tilbake når vilkårene for nektelse etter § 5 er tilstede, jf. passloven § 7 første ledd bokstav b og tredje ledd. Dersom det er fattet vedtak om å nekte eller tilbakekalle pass etter passloven § 5 tredje ledd eller § 7 første ledd bokstav b, kan også utstedelse av nasjonalt ID-kort med reiserett nektes, eller ID-kortet beslaglegges eller tilbakekalles etter ID-kortloven § 5 tredje ledd bokstav a og § 8 første ledd bokstav a og tredje ledd.

Uttalelsene om passloven § 5 i forarbeidene til bestemmelsen er knappe. Departementet sluttet seg i Ot.prp. nr. 61 (1996–97) punkt 5.6.2 i stor grad til Passlovutvalgets forslag til bestemmelser om passhindringsgrunner. Passlovutvalget uttalte følgende om passhindring for alvorlig sinnslidende eller psykisk utviklingshemmede i NOU 1994: 13 punkt 6.6:

> «Det er ikke vanlig at denne gruppen umyndiggjøres. For disse bør loven derfor ikke oppstille noen hovedregel om passnektelse ved manglende samtykke fra verge. Det bør bero på en konkret vurdering om pass skal nektes utstedt […].
>
> Bestemmelsen kan anvendes uten at det foreligger noe vedtak om tvangsinnleggelse eller at pass ikke må utstedes fra helsemyndighetene. Avgjørende blir om vedkommende vil være i stand til å ta vare på seg selv i utlandet. Det vil som før være regelen at uttalelse fra lege om nødvendigheten av passnektelse bør søkes innhentet.»

Politidirektoratet har i Nasjonal retningslinje for pass- og ID-kortmyndighetens behandling av saker etter passloven, ID-kortloven og pass- og ID-kortforskriften (RPOD-2020-8-4) vist til at det er helsepersonell som er nærmest til å gi pass- og ID-kortmyndigheten veiledning for vurderingen

av om en søker faller inn under kriteriene «alvorlig sinnslidende» eller «psykisk utviklingshemmet», se punkt 6.3.5. Direktoratet understreker at pass- og ID-kortmyndigheten bør opptre varsomt og ikke legge til grunn forhold som ikke er dokumentert ved opplysninger fra helsepersonell. Videre følger det av retningslinjen at pass- og ID-kortmyndigheten på bakgrunn av en eventuell beskrivelse fra utenriksstasjonen og øvrige opplysninger om søkerens helse skal vurdere om det er grunnlag for å legge til grunn at vedkommende ved en fremtidig reise vil være ute av stand til å ta vare på seg selv.

9.3.2 Utvalgets forslag

Utvalgets vurdering er at det er i strid med konvensjonen artikkel 18 om bevegelsesfrihet, i lys av blant annet artikkel 5 om ikke-diskriminering og artikkel 12 om lik anerkjennelse i rettslig henseende, å ha en hjemmel i passloven som knytter adgangen til å nekte eller trekke tilbake pass eller ID-kort med reiserett fordi man ikke er i stand til å ta vare på seg selv i utlandet, til visse nærmere angitte funksjonsnedsettelser, se utredningen del II punkt 18.4. Passloven § 5 tredje ledd bokstav d foreslås derfor opphevet, se utredningen del I kapittel 15.

Utvalget skriver i utredningen del II punkt 18.4.3:

> «Utvalget antar at det unntaksvis kan være behov å hindre personer som ikke kan ta vare på seg selv, fra å reise til utlandet, hvor de eventuelt må tas hånd om av utenrikstjenesten eller risikerer å forkomme. Det ser også at det etter omstendighetene kan være vanskelig å hindre utreise dersom den det gjelder, har hånd om reisedokumenter. Det er imidlertid vanskelig å se at en så inngripende begrensning i bevegelsesfriheten skal kunne besluttes av passmyndighetene, og at det er berettiget å avgrense adgangen slik det er gjort til personer med visse funksjonsnedsettelser.»

Dersom det anses strengt nødvendig å kunne kontrollere en persons reisevirksomhet, må dette etter utvalgets syn i stedet besluttes uttrykkelig i en dom om fratakelse av rettslig handleevne etter vergemålsloven.

9.3.3 Høringsinstansenes syn

Ni høringsinstanser har uttalt seg om utvalgets forslag om å oppheve passloven § 5 tredje ledd bokstav d. *Norges institusjon for menneskerettigheter*, *Norsk Forbund for Utviklingshemmede*, *Redd Barna, Jussformidlingen i Bergen, Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende* og *Borgerrettsstiftelsen Stopp Diskrimineringen* støtter utvalgets forslag, og har ingen merknader til det.

Politidirektoratet, Oslo politidistrikt og *Øst politidistrikt* er positive til endringer i passloven § 5 tredje ledd bokstav d, men mener at bestemmelsen ikke bør oppheves i sin helhet. Disse høringsinstansene har flere merknader til forslaget.

Politidirektoratet og Øst politidistrikt stiller spørsmål om passnektelse etter § 5 tredje ledd bokstav d innebærer et generelt reiseforbud i strid med konvensjonen artikkel 18 om bevegelsesfrihet. Disse høringsinstansene påpeker at det er passfrihet i Norden, og at det fortsatt vil være mulig å reise ut av Norge selv om passmyndighetene nekter å utstede pass med hjemmel i passloven § 5 tredje ledd bokstav d. Direktoratet peker også på at vedtak om nektelse av pass skal være saklig begrunnet, forfølge et legitimt formål og være forholdsmessig, i tråd med blant annet EMK tilleggsprotokoll nr. 4, og at det derfor skal tungtveiende grunner til for nektelse og tilbakekall av pass.

Politidirektoratet, Oslo politidistrikt og Øst politidistrikt mener dessuten at det fremdeles er behov for en bestemmelse som åpner for nektelse og tilbakekall av pass for personer som er alvorlig sinnslidende og ikke er i stand til å ta vare på seg selv i utlandet. Politidirektoratet skriver at en slik bestemmelse er viktig både av hensyn til personens egen sikkerhet og ivaretakelse, men også av hensyn til samfunnets behov for beskyttelse. En fullstendig opphevelse av bestemmelsen vil ifølge Politidirektoratet kunne vanskeliggjøre ivaretakelsen av den enkelte og politiets forebyggende arbeid. Oslo politidistrikt anerkjenner at sakstypen er utfordrende, og ønsker tydeligere retningslinjer for bruk av bestemmelsene dersom de beholdes.

Politidistriktene påpeker at vurderinger fra helsepersonell er avgjørende for politiets beslutning i disse sakene. I tillegg viser Øst politidistrikt til eksempler på hastesituasjoner der det kan være nødvendig at politiet beslaglegger en persons pass på flyplassen fordi personen utagerer og ikke er i stand til å ta vare på seg selv. I slike tilfeller kan det senere være nødvendig å opprettholde passnektelsen hvis vilkårene i passloven § 5 tredje ledd bokstav d er oppfylt.

Til utvalgets forslag om at nektelse av pass bør kobles sammen med fratakelse av rettslig handle-

evne knyttet til søknad om pass og nasjonalt ID-kort, påpeker Politidirektoratet at en slik løsning vil stå i strid med minste inngreps prinsipp. Å bli fratatt rettslig handleevne utgjør et større inngrep enn å bli nektet pass. I tillegg påpeker direktoratet og Øst politidistrikt at det er usikkert om fratakelse av rettslig handleevne er et effektivt verktøy i saker av tidskritisk karakter.

Politidirektoratet stiller også spørsmål om opphevelse av passloven § 5 tredje ledd bokstav d vil kunne begrense muligheten for fornyet vurdering av passnektelse. Søknad om pass kan fremmes på ethvert tidspunkt, og det skal foretas en fornyet nåtidsvurdering basert på opplysningene som foreligger på vedtakstidspunktet. Direktoratet mener det er «usikkert hvorvidt en avgjørelse fra domstolen kan gi tilsvarende mulighet til en fornyet nåtidsvurdering».

Politidirektoratet slutter seg til utvalgets vurdering av alternativet «psykisk utviklingshemmet» og bemerker at det ser liten grunn til at passloven skal åpne for begrensninger i passutstedelse for utviklingshemmede. Ifølge Politidirektoratet ivaretas denne gruppen personer allerede på en god måte, og bestemmelsen har liten praktisk betydning for denne gruppen.

Øst politidistrikt nevner også at utlendingsforskriften §§ 12-1 og 12-5 viser til at reisedokumenter kan nektes dersom nektelsesgrunnene i passloven § 5 er til stede. Dersom § 5 tredje ledd bokstav d oppheves, vil utlendingsmyndighetene miste muligheten til å vurdere nektelse for denne gruppen. De samme hensynene som taler for å nekte reisedokumenter til norske borgere etter passloven § 5 tredje ledd bokstav d, vil også gjøre seg gjeldende for utenlandske statsborgere med norske reisedokumenter.

9.3.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget og samtlige høringsinstanser i at hjemmelen i passloven § 5 tredje ledd bokstav d til å nekte å utstede pass til personer som er «psykisk utviklingshemmet», bør fjernes. Det vil innebære at adgangen til beslag og tilbakekall av utstedt pass i § 7, og adgangen til nektelse, beslag og tilbakekall i ID-kortloven §§ 5 og 8, også innskrenkes tilsvarende. Hjemmelen til nektelse og tilbakekall av pass er knyttet til en spesifikk medisinsk diagnose, selv om diagnosen ikke er det eneste vilkåret for at pass skal kunne nektes utstedt. Som påpekt av *Politidirektoratet* er det ikke behov for en hjemmel til å nekte utstedelse til eller tilbakekalle pass for utviklingshemmede, da denne gruppen personer allerede ivaretas på en god måte. Utviklingshemming er en medfødt eller tidlig oppstått, varig kognitiv funksjonsnedsettelse. Dette tilsier at behovet for inngrep i bevegelsesfriheten kan og bør vurderes av andre enn passmyndigheten.

Departementet deler imidlertid flere av høringsinstansenes syn på at den delen av passloven § 5 tredje ledd bokstav d som omfatter det som i dag er omtalt som «alvorlig sinnslidende» personer, ikke bør oppheves, men endres.

Utgangspunktet er at personer med funksjonsnedsettelse skal ha en fullstendig og likeverdig rett til alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter, herunder retten til bevegelsesfrihet som er nedfelt i konvensjonen artikkel 18. For at en begrensning i denne retten skal være i tråd med konvensjonen, må den være saklig og forholdsmessig.

Etter departementets syn er det behov for å oppstille en sikkerhetsventil i lovverket som gjør det mulig for politiet å verne om sårbare personer i utsatte situasjoner ved å nekte utstedelse av pass, eller tilbakekalle eller beslaglegge pass. Mange nordmenn lever med psykiske plager og lidelser, men som påpekt i Meld. St. 18 (2024–2025) *Når uhellet er utenlands* klarer de aller fleste som har en slik helseutfordring seg fint også på ferie i utlandet. Utenrikstjenesten erfarer imidlertid at det stadig oftere er behov for å bistå norske borgere som er eller blir alvorlig psykisk syke i utlandet. De senere årene har mellom 15 og 30 alvorlig psykisk syke nordmenn blitt hentet hjem til Norge hvert år. Om disse sakene uttales det i meldingens punkt 6.3:

> «Personer med alvorlige psykiske lidelser er ofte særlig utsatt og kan være vanskelige å hjelpe. Utenrikstjenesten kan ikke treffe tiltak på vegne av noen som ikke ønsker konsulær bistand, og det kan være vanskelig for den enkelte å be om bistand. Ved akutte hendelser i utlandet kan det også være krevende for den som ønsker det å få forsvarlig psykisk helsehjelp. I mange land er helsetilbudet til psykisk syke svært dårlig, og i noen land er det så godt som ikke-eksisterende. Det hender dessverre at psykisk syke som kanskje kunne ha trengt akutt psykisk helsehjelp i stedet blir arrestert. Det har vært tilfeller der utenrikstjenesten har bidratt med å videreformidle informasjon om en persons psykiske sykdomshistorikk fra et norsk helseforetak til lokale myndigheter, slik at dette kan tas hensyn til i vurderingen av hvordan en sak skal følges opp strafferettslig.»

Departementet mener en snever adgang til å nekte, tilbakekalle eller beslaglegge pass vil kunne forhindre en person med alvorlig svekket psykisk helsetilstand fra å skade egne interesser i utlandet. Som utvalget viser til, er det adgang til å gjøre inngrep i rettighetene etter konvensjonen artikkel 14 om frihet og personlig sikkerhet i situasjoner der det er nødvendig for å ivareta vedkommendes helse og sikkerhet. Etter departementets syn gjør disse hensynene seg også gjeldende ved vurderingen av inngrep i bevegelsesfriheten etter artikkel 18. Staten har videre en plikt til å iverksette tiltak for å verne om personers liv, helse og integritet, samt beskytte og ivareta sikkerheten til personer med nedsatt funksjonsevne. Statens negative plikt til ikke å gripe inn i bevegelsesfriheten må balanseres mot andre individuelle rettigheter og statlige forpliktelser etter konvensjonen. Det er kun inngrep som er nødvendige og forholdsmessige, som kan legitimeres. Dette innebærer at adgangen kun kan benyttes som en sikkerhetsventil i særlige tilfeller, der de samme hensynene som taler for fratakelse av rettslig handleevne og tvang, må legges til grunn. Unntak fra artikkel 18 kan derfor ikke gjøres på et generelt grunnlag, og unntaket kan ikke alene være begrunnet i en persons funksjonsnedsettelse. Dette innebærer at lovteksten bør gi anvisning om at det skal foretas en konkret vurdering av den enkeltes situasjon, herunder om det er forhold som tilsier at personens rett til å ha pass bør begrenses.

Som *Oslo politidistrikt* og *Politidirektoratet* viser til i sine høringssvar, skal passloven § 5 tredje ledd bokstav d anvendes etter samråd med helsepersonell. Det følger også av Nasjonal retningslinje for pass- og ID-kortmyndighetens behandling av saker etter passloven, ID-kortloven og pass- og ID-kortforskriften punkt 6.3.5, der det blant annet slås fast at pass og ID-kortmyndigheten «bør opptre varsomt og ikke legge til grunn forhold som ikke er dokumentert ved opplysninger fra helsepersonell». Vurderingen baseres ikke på personens funksjonsnedsettelse generelt, men på en grundig og konkret vurdering av personens helsetilstand og adferd, sett i sammenheng med eventuell medisinering og lignende.

Nektelse, tilbakekall og beslagleggelse av pass etter passloven § 5 tredje ledd bokstav d og passloven § 7 kan særlig være relevant i akutte og tidskritiske situasjoner. *Øst politidistrikt* har eksempelvis hatt saker der ulike aktører på flyplassen har bedt politiet om bistand fordi en person har hatt en oppførsel som kunne indikere en alvorlig svekket psykisk helsetilstand, og personen med det ikke har klart å ta vare på seg selv på flyplassen. Det har også hendt at personer har utagert på flyplassen eller på flyet, og at politiet har blitt tilkalt for å trygge sikkerheten for øvrige passasjerer. En slik utagerende oppførsel kan i noen tilfeller skyldes en alvorlig psykisk svekket helsetilstand, og politiet kan på hendelsestidspunktet vurdere tilstanden slik at det er en betydelig fare for at vedkommende er ute av stand til å ta vare på seg selv i utlandet. Av hensyn til personens egen helse og sikkerhet kan det dermed være nødvendig å hindre vedkommende fra å reise ut av landet. I slike tilfeller, der vedkommende har en kjent helsehistorikk med alvorlig svekkelse av sin psykiske helsetilstand, kan politiet i dag, etter en konkret vurdering, komme til at det er grunnlag for beslag av personens pass etter passloven § 7 tredje ledd. Forutsetningen er at det antas at vilkårene i passloven § 5 tredje ledd bokstav d er oppfylt, i samsvar med passloven § 7 første og tredje ledd. Beslaget kan opprettholdes med et tilbakekall dersom vilkårene er oppfylt og det anses forholdsmessig.

Vurderingene er med andre ord ikke alene begrunnet i konkrete diagnoser eller generelle forhold. Passmyndighetene skal ta utgangspunkt i vedkommendes helsesituasjon på søknadstidspunktet eller hendelsestidspunktet, og må foreta en konkret vurdering der opplysninger fra helsepersonell skal tillegges stor vekt. Det avgjørende er om personen på grunn av sin helsesituasjon vurderes ikke å ville være i stand til å ta vare på seg selv i utlandet på søknadstidspunktet eller avreisetidspunktet. Formålet med bestemmelsen er å ivareta vedkommendes egen sikkerhet, og bestemmelsen bidrar på den måten til oppfyllelse av statens menneskerettslige forpliktelser.

Departementet bemerker også at det er hensiktsmessig at politiet kan håndtere slike akutte hendelser, fremfor å vente på at domstolene skal treffe en beslutning om fratakelse av rettslig handleevne tilknyttet søknad om pass og ID-kort med reiserett. Politiet foretar alltid en ny vurdering av helsesituasjonen på søknadstidspunktet, og det vil være lettere å søke om en fornyet nåtidsvurdering hos politiet enn om domstolene skal gjøre en ny vurdering av fratakelse av rettslig handleevne.

På denne bakgrunnen foreslår departementet at passloven § 5 tredje ledd bokstav d endres ved at «psykisk utviklingshemmet» fjernes, men at en hjemmel til å nekte utstedelse eller tilbakekalle passet til personer hvis psykiske helsetilstand er alvorlig svekket, beholdes. Departementet foreslår at ordlyden «søkeren er alvorlig sinnslidende» byttes ut med «søkerens psykiske helsetil-

stand er alvorlig svekket». Endringen innebærer ingen realitetsendring, men presiserer at det er snakk om en tilstand som avviker fra personens vanlige tilstand, og som gjør at personen på det aktuelle tidspunktet vurderes ikke å være i stand til å ta vare på seg selv i utlandet.

Departementet foreslår videre at det synliggjøres ytterligere at det ikke er tilstrekkelig for å benytte adgangen at det foreligger en alvorlig svekket helsetilstand, men at det også må være en «betydelig fare for at søkeren derfor ikke vil være i stand til å ta vare på seg selv i utlandet». For at vilkåret skal være oppfylt, må det foreligge forhold som tilsier at personen vil kunne skade egne interesser i vesentlig grad.

Departementet bemerker at reisebevis for flyktninger eller utlendingspass kan nektes utstedt eller inndras dersom det foreligger forhold som gjør at det ikke ville blitt utstedt pass til norsk statsborger etter passloven § 5, jf. utlendingsforskriften §§ 12-1 og 12-4 (reisebevis) og §§ 12-5 og 12-8 (utlendingspass). Endringene i passloven § 5 vil dermed også få konsekvenser for når reisebevis for flyktninger eller utlendingspass kan nektes utstedt eller inndras.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Norge er folkerettslig forpliktet til å oppfylle CRPD, uavhengig av hvordan konvensjonen er gjennomført i norsk rett. Med de endringene som foreslås i passloven og ID-kortloven, legges det til grunn at norsk rett oppfyller konvensjonens krav. Det antas sjelden å ville oppstå spørsmål om å fylle ut annen norsk rett basert på konvensjonens bestemmelser eller å konstatere motstrid mellom konvensjonen og norsk rett ellers, se nærmere i punkt 6.1 om de generelle konsekvensene av inkorporering av CRPD. Som påpekt i punkt 3.2, 6.3.4.2 og 6.3.4.3 går bestemmelsene i konvensjonen som den klare hovedregel ut på at statene pålegges å treffe hensiktsmessige tiltak («appropriate measures») for å realisere en underliggende rettighet. Dette innebærer at de færreste av rettighetene er såkalt individuelt håndhevbare, og at det for det store flertallet av bestemmelsene vanskelig kan utledes rettskrav på bestemte enkeltytelser eller et bestemt tjenestenivå. Når rettighetene forutsetter ytterligere myndighetstiltak enn selve inkorporeringsakten for å kunne operasjonaliseres, vil det fremdeles være den nasjonale rettighetslovgivningen som danner grunnlag for den enkeltes krav mot det offentlige. For øvrig skal annen norsk lovgivning både før og etter inkorporering av CRPD tolkes i tråd med konvensjonen. Inkorporering av CRPD i menneskerettsloven antas på denne bakgrunnen ikke å medføre økonomiske og administrative konsekvenser av betydning.

En mulig konsekvens av inkorporering er at CRPD i større grad vil bli påberopt i saker i forvaltningen og for domstolene. Det er vanskelig å anslå omfanget av en eventuell økt ressursbruk i forvaltningen og domstolene som følge av dette. Departementet antar imidlertid at en eventuell økning i antallet saker hvor CRPD påberopes, vil bli såpass begrenset at den kan håndteres innenfor dagens rammer.

Gjennomføringen av endringene i pass- og ID-kortloven forventes ikke å ha nevneverdige budsjettmessige og administrative konsekvenser. Endringene innebærer i seg selv ingen nye plikter for politiet.

Det kan tenkes at endringene av bestemmelsene vil lette noe på ressurssituasjonen i forvaltningen, særlig ettersom vurderingskriteriet «psykisk utviklingshemmet» tas ut av passloven § 5 tredje ledd bokstav d, slik at bestemmelsen får et snevrere anvendelsesområde. Det kan muligens også medføre en økning i antallet personer som har behov for bistand til hjemreise og en økt ressursbruk ved utenriksstasjonene fordi situasjonene ikke fanges opp av politiet før personer reiser til utlandet. Politidirektoratet opplyser imidlertid om at vilkåret «psykisk utviklingshemmet» i passloven § 5 tredje ledd bokstav d uansett ikke anvendes i stor grad i praksis. Det er derfor usikkert hvor stor betydning lovendringen vil ha for ressurssituasjonen.

11 Merknader til de enkelte bestemmelsene

11.1 Menneskerettsloven

Til § 2 nytt nr. 6

Endringen innebærer at FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne gjelder som norsk lov. Konvensjonen skal gjelde som norsk lov i de autentiske språkversjonene og tolkes under hensyn til sin internasjonale opprinnelse, i tråd med folkerettslige regler om traktattolkning, slik de kommer til uttrykk i Wienkonvensjonen om traktatretten artikkel 31 til 33, se også punkt 6.4 om den rettskildemessige betydningen av uttalelser fra FNs konvensjonsorganer generelt og CRPD-komiteen generelt.

Selv om konvensjonen gjelder som norsk lov, må den aktuelle konvensjonsrettigheten ha karakter av å være individuelt håndhevbar for å kunne anvendes direkte i forvaltningen eller i domstolene som selvstendig grunnlag for individuelle rettigheter. At en bestemmelse er individuelt håndhevbar, vil si at den er utformet slik at teksten som sådan er egnet til å bli umiddelbart anvendt av nasjonale myndigheter som grunnlag for konkrete rettigheter. Rettsanvenderne må være i stand til å konkretisere den rettigheten bestemmelsen skaper, og det må ikke være nødvendig med lovgivning før en individuell rettighet kan utledes av konvensjonens ordlyd. Spørsmålet om konvensjonen gir uttrykk for individuelt håndhevbare rettigheter kan ikke besvares generelt, men må vurderes konkret for hver enkelt artikkel og eventuelt de ulike delene av artikkelen, se nærmere i punkt 6.3.

Det følger videre av menneskerettsloven § 3 at bestemmelsene i konvensjonen vil gå foran bestemmelser i annen norsk lovgivning dersom det skulle oppstå motstrid mellom regelverkene. At en konvensjonsbestemmelse skal «gå foran» annen lovgivning, betyr at konvensjonsbestemmelsen i tilfelle av normkollisjon skal anvendes fullt ut, mens andre regler må vike så langt det er nødvendig. For at en norsk lovbestemmelse skal kunne settes til side og konvensjonsbestemmelsen anvendes i stedet etter § 3, må to vilkår være oppfylt. For det første må den aktuelle konvensjonsbestemmelsen gi uttrykk for en individuelt håndhevbar rettighet, se nærmere ovenfor og i punkt 6.3. For det andre må det foreligge en motstrid mellom konvensjonsbestemmelsen og norsk lov som ikke kan løses ved å tolke norsk lov i lys av konvensjonen. Hvorvidt det foreligger motstrid, beror på en tolkning av både konvensjonsbestemmelsen, basert på folkerettslig metode, og den aktuelle lovbestemmelsen.

I Norges tolkningserklæring til artikkel 12 gir staten blant annet uttrykk for sin 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. Videre gir staten i sin tolkningserklæring til artikkel 14 og 25 uttrykk for 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. Tolkningserklæringene bygger etter departementets syn på en riktig forståelse av CRPD artikkel 12, 14 og 25. Det vises til den nærmere omtalen av tolkningserklæringene i punkt 6.2, 7.4, 7.6 og 7.10.

11.2 Passloven

Til § 4

I paragrafens *andre ledd* endres ordlyden fra «person som er fratatt rettslig handleevne», til «person som er fratatt rettslig handleevne, der fratakelsen omfatter retten til å få utstedt pass». Endringen har til formål å bringe samtykkekravet i bestemmelsen i samsvar med gjeldende rett. Det generelle samtykkekravet i bestemmelsen vil i dag måtte tolkes innskrenkende i lys av vergemålsloven og menneskerettslige forpliktelser, herunder CRPD artikkel 18. Lovteksten vil med dette i større grad gi uttrykk for gjeldende rettstilstand, noe som igjen vil bidra til klarhet i lovgivningen og forutberegnelighet for den det gjelder. Den nye ordlyden presiserer at det avgjørende for om

samtykkekravet kommer til anvendelse, er om fratakelsen omfatter retten til å få utstedt pass. Dette vil fremgå av dommen om fratakelse av rettslig handleevne, jf. vergemålsloven § 21 tredje ledd. Dommen skal registreres i overensstemmelse med vergemålsloven § 77. Er passmyndigheten i tvil om retten til å få utstedt pass er begrenset ved dommen, kan den henvende seg til vergemålsmyndigheten eller vergen selv. Både vergemålsmyndigheten og vergen har anledning til å opplyse om hvorvidt personen selv har anledning til å søke om pass, se vergemålsloven § 65 første ledd andre punktum og § 46 andre ledd andre punktum.

Det kan forekomme situasjoner der vergen samtykker til passutstedelse etter passloven § 4, men passmyndigheten likevel nekter utstedelse etter passloven § 5 tredje ledd bokstav d. Dette er ulike bestemmelser med ulikt virkeområde.

Det vises til de alminnelige merknadene til forslaget i punkt 9.2.

Til § 5

I *tredje ledd bokstav d* er vilkåret «psykisk utviklingshemmet» fjernet fra bestemmelsen. Uttrykket «alvorlig sinnslidende» er byttet ut med at søkerens «psykiske helsetilstand er alvorlig svekket», uten at dette innebærer noen realitetsendring. For å synliggjøre at bestemmelsen er en sikkerhetsventil, foreslås det å presisere at det på grunn av søkerens psykiske helsetilstand må være en «betydelig fare» for at søkeren ikke vil være i stand til å ta vare på seg selv i utlandet. Vilkårene skal fortsatt forstås strengt, og passnektelse kan kun skje der tungtveiende grunner taler for det, eksempelvis hensynet til personens helse og sikkerhet. Det må foretas en konkret vurdering av personens helsetilstand og adferd, og opplysninger fra helsepersonell bør søkes innhentet og tillegges vekt.

Bakgrunnen for endringene er nærmere beskrevet i de alminnelige motivene punkt 9.3.

11.3 ID-kortloven

Til § 4

Paragrafens *overskrift* endres fra «Mindreårige og personer uten rettslig handleevne» til «Nasjonalt ID-kort til mindreårige og personer som er fratatt rettslig handleevne».

I *første ledd* fjernes teksten «og personer uten rettslig handleevne». Uttrykket «verge» erstattes med «den eller de som har foreldreansvaret». Dette samsvarer i større grad med systemet og termbruken i passloven.

I *andre ledd* erstattes «verge» med «den eller de som har foreldreansvaret», slik at termbruken samsvarer med første ledd.

I tillegg inntas det et *nytt tredje ledd* om samtykke fra verge ved «utstedelse av nasjonalt ID-kort med reiserett til personer som er fratatt rettslig handleevne, der fratakelsen omfatter retten til å få utstedt nasjonalt ID-kort med reiserett». Ordlyden i nytt tredje ledd vil dermed samsvare med den foreslåtte ordlyden i passloven § 4 andre ledd, og samtykkekravet vil være i tråd med vergemålslovens system. Den nye ordlyden innebærer ingen endring av gjeldende rett, men bidrar til klarhet i lovgivningen og forutberegnelighet for den det gjelder. Samtykkekravet for personer som er fratatt rettslig handleevne, er skilt ut fra første ledd om samtykkekrav for mindreårige. Formålet med endringen er å ta avstand fra assosiasjonen til at personer som er fratatt rettslig handleevne, er «umyndige». Det tidligere umyndiggjøringsinstituttet i norsk rett ble avskaffet ved den nye vergemålsloven i 2013.

Den nye ordlyden presiserer at det avgjørende for om samtykkekravet kommer til anvendelse, er om fratakelsen omfatter retten til å få utstedt nasjonalt ID-kort med reiserett. Dette vil fremgå av dommen om fratakelse av rettslig handleevne, jf. vergemålsloven § 21 tredje ledd. Dommen skal registreres i overensstemmelse med vergemålsloven § 77. Er ID-kortmyndigheten i tvil om retten til å få utstedt nasjonalt ID-kort med reiserett er begrenset ved dom, kan den henvende seg til vergemålsmyndigheten eller vergen selv. Både vergemålsmyndigheten og vergen har anledning til å opplyse om hvorvidt personen selv har anledning til å søke om nasjonalt ID-kort med reiserett, se vergemålsloven § 65 første ledd andre punktum og § 46 andre ledd andre punktum.

Nåværende tredje ledd, om utstedelse av ID-kort uten samtykke til personer som nevnt i første ledd, blir som følge av endringene *nytt fjerde ledd.* Det tilføyes en henvisning til nytt tredje ledd for å vise at det i særlige tilfeller også er mulig å utstede ID-kort til personer som er fratatt rettslig handleevne i forhold knyttet til reiserett uten samtykke fra verge.

Det vises til de alminnelige merknadene til forslaget i punkt 9.2.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i menneskerettsloven mv. (inkorporering av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i menneskerettsloven mv. (inkorporering av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i menneskerettsloven mv. (inkorporering av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne)

I

I lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett skal § 2 nr. 5 og nytt nr. 6 lyde:

5. De forente nasjoners internasjonale konvensjon 18. desember 1979 om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner med tilleggsprotokoll 6. oktober 1999,

6. De forente nasjoners internasjonale konvensjon 13. desember 2006 om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.

II

I lov 19. juni 1997 nr. 82 om pass gjøres følgende endringer:

§ 4 andre ledd skal lyde:

Til person som er fratatt rettslig handleevne, *der fratakelsen omfatter retten til å få utstedt pass,* utstedes ikke pass uten samtykke fra vergen.

§ 5 tredje ledd bokstav d skal lyde:

d. *søkerens psykiske helsetilstand er alvorlig svekket, og det derfor er betydelig fare for at søkeren* ikke vil være i stand til å ta vare på seg selv i utlandet;

III

I lov 5. juni 2015 nr. 39 om nasjonalt identitetskort skal § 4 lyde:

§ 4 *Nasjonalt ID-kort til mindreårige og personer som er fratatt rettslig handleevne*

For utstedelse av nasjonalt ID-kort med reiserett til mindreårige under 18 *år kreves* samtykke fra *den eller de som har foreldreansvaret*. Har foreldrene felles foreldreansvar for den mindreårige, må begge samtykke, med mindre barneloven gir adgang for en av foreldrene til å reise ut av landet med barnet uten den andres samtykke. I tilfeller som omfattes av barnevernsloven § 5-6 om forbud mot å ta med barnet ut av Norge, skal samtykke kun innhentes fra barnevernstjenesten.

Samtykke fra *den eller de som har foreldreansvaret* kreves også for utstedelse av nasjonalt ID-kort uten reiserett til mindreårige under 13 år. Har foreldrene felles foreldreansvar, må begge samtykke.

For utstedelse av nasjonalt ID-kort med reiserett til personer som er fratatt rettslig handleevne, der fratakelsen omfatter retten til å få utstedt nasjonalt ID-kort med reiserett, kreves samtykke fra vergen.

Nasjonalt ID-kort med reiserett kan i særlige tilfeller utstedes til person som nevnt i første *og tredje* ledd uten samtykke dersom det er åpenbart ubetenkelig.

IV

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. De enkelte reglene kan settes i kraft til ulik tid.

Vedlegg 1

Convention on the Rights of Persons with Disabilities

Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne

Preamble

The States Parties to the present Convention,

a. Recalling the principles proclaimed in the Charter of the United Nations which recognize the inherent dignity and worth and the equal and inalienable rights of all members of the human family as the foundation of freedom, justice and peace in the world,

b. Recognizing that the United Nations, in the Universal Declaration of Human Rights and in the International Covenants on Human Rights, has proclaimed and agreed that everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth therein, without distinction of any kind,

c. Reaffirming the universality, indivisibility, interdependence and interrelatedness of all human rights and fundamental freedoms and the need for persons with disabilities to be guaranteed their full enjoyment without discrimination,

d. Recalling the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, the Convention on the Rights of the Child, and the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families,

e. Recognizing that disability is an evolving concept and that disability results from the interaction between persons with impairments and attitudinal and environmental barriers that hinders their full and effective participation in society on an equal basis with others,

Fortale

De stater som er part i denne konvensjon,

a. som minner om de prinsipper som er fastslått i De forente nasjoners pakt, der det erkjennes at alle medlemmer av menneskeslekten har en iboende verdighet og verdi og like og umistelige rettigheter, og at dette er grunnlaget for frihet, rettferd og fred i verden,

b. som erkjenner at De forente nasjoner, i Verdenserklæringen om menneskerettighetene og i de internasjonale menneskerettskonvensjonene, har fastslått og blitt enige om at enhver har krav på alle de rettigheter og friheter som der er nevnt, uten å gjøre forskjell av noe slag,

c. som bekrefter at alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter er allmenne og udelelige, avhengige av hverandre og innbyrdes forbundet, og at det er nødvendig å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne kan nyte sine rettigheter og friheter fullt ut, uten diskriminering,

d. som minner om den internasjonale konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, den internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter, den internasjonale konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering, konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner, konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff, konvensjon om barnets rettigheter, og den internasjonale konvensjon om vern av rettighetene til alle fremmedarbeidere og deres familier,

e. som erkjenner at funksjonshemming er et begrep i utvikling, og at funksjonshemming er et resultat av interaksjon mellom mennesker med nedsatt funksjonsevne og holdningsbestemte barrierer og barrierer i omgivelsene som hindrer dem i å delta fullt ut og på en

f. Recognizing the importance of the principles and policy guidelines contained in the World Programme of Action concerning Disabled Persons and in the Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities in influencing the promotion, formulation and evaluation of the policies, plans, programmes and actions at the national, regional and international levels to further equalize opportunities for persons with disabilities,

g. Emphasizing the importance of mainstreaming disability issues as an integral part of relevant strategies of sustainable development,

h. Recognizing also that discrimination against any person on the basis of disability is a violation of the inherent dignity and worth of the human person,

i. Recognizing further the diversity of persons with disabilities,

j. Recognizing the need to promote and protect the human rights of all persons with disabilities, including those who require more intensive support,

k. Concerned that, despite these various instruments and undertakings, persons with disabilities continue to face barriers in their participation as equal members of society and violations of their human rights in all parts of the world,

l. Recognizing the importance of international cooperation for improving the living conditions of persons with disabilities in every country, particularly in developing countries,

m. Recognizing the valued existing and potential contributions made by persons with disabilities to the overall well-being and diversity of their communities, and that the promotion of the full enjoyment by persons with disabilities of their human rights and fundamental freedoms and of full participation by persons with disabilities will result in their enhanced sense of belonging and in significant advances in the human, social and economic development of society and the eradication of poverty,

n. Recognizing the importance for persons with disabilities of their individual autonomy and independence, including the freedom to make their own choices,

o. Considering that persons with disabilities should have the opportunity to be actively

effektiv måte i samfunnet, på lik linje med andre,

f. som erkjenner betydningen av de prinsipper og retningslinjer som er nedfelt i verdens handlingsprogram for mennesker med nedsatt funksjonsevne og i FNs standardregler for like muligheter for mennesker med nedsatt funksjonsevne, som en påvirkningsfaktor i arbeidet med å fremme, utforme og evaluere politikk, planer, programmer og tiltak på nasjonalt, regionalt og internasjonalt nivå som ytterligere skal sikre mennesker med nedsatt funksjonsevne like muligheter,

g. som understreker at det er viktig å ta spørsmål knyttet til funksjonshemming inn som en integrert del av relevante strategier for bærekraftig utvikling,

h. som også erkjenner at diskriminering av mennesker på grunn av nedsatt funksjonsevne er en krenkelse av menneskets iboende verdighet og verdi,

i. som videre erkjenner at mennesker med nedsatt funksjonsevne er forskjellige,

j. som erkjenner nødvendigheten av å fremme og verne om menneskerettighetene til alle mennesker med nedsatt funksjonsevne, også dem som må ha mer omfattende støtte,

k. som er bekymret over at mennesker med nedsatt funksjonsevne til tross for disse ulike instrumenter og tiltak fortsatt møter barrierer når de vil delta i samfunnet på lik linje med andre, og at deres menneskerettigheter fortsatt krenkes verden over,

l. som erkjenner at internasjonalt samarbeid er viktig for å kunne bedre livsvilkårene for mennesker med nedsatt funksjonsevne i alle land, og særlig i utviklingslandene,

m. som erkjenner at mennesker med nedsatt funksjonsevne på verdifullt vis bidrar, eller har mulighet for å bidra, til den generelle velferden og mangfoldet i sine lokalsamfunn, og at dersom mennesker med nedsatt funksjonsevne kan nyte sine menneskerettigheter og grunnleggende friheter fullt ut, og kan delta fullt ut i samfunnslivet, vil det gi dem en sterkere følelse av tilhørighet, og vil bringe den menneskelige, sosiale og økonomiske utviklingen av samfunnet, og bekjempelsen av fattigdom, et betydelig steg framover,

n. som erkjenner at det er viktig for mennesker med nedsatt funksjonsevne å ha sin individuelle selvstendighet og uavhengighet, med blant annet frihet til å treffe sine egne valg,

o. som anser at mennesker med nedsatt funksjonsevne bør ha anledning til å delta aktivt i

involved in decision-making processes about policies and programmes, including those directly concerning them,

p. Concerned about the difficult conditions faced by persons with disabilities who are subject to multiple or aggravated forms of discrimination on the basis of race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national, ethnic, indigenous or social origin, property, birth, age or other status,

q. Recognizing that women and girls with disabilities are often at greater risk, both within and outside the home of violence, injury or abuse, neglect or negligent treatment, maltreatment or exploitation,

r. Recognizing that children with disabilities should have full enjoyment of all human rights and fundamental freedoms on an equal basis with other children, and recalling obligations to that end undertaken by States Parties to the Convention on the Rights of the Child,

s. Emphasizing the need to incorporate a gender perspective in all efforts to promote the full enjoyment of human rights and fundamental freedoms by persons with disabilities,

t. Highlighting the fact that the majority of persons with disabilities live in conditions of poverty, and in this regard recognizing the critical need to address the negative impact of poverty on persons with disabilities,

u. Bearing in mind that conditions of peace and security based on full respect for the purposes and principles contained in the Charter of the United Nations and observance of applicable human rights instruments are indispensable for the full protection of persons with disabilities, in particular during armed conflicts and foreign occupation,

v. Recognizing the importance of accessibility to the physical, social, economic and cultural environment, to health and education and to information and communication, in enabling persons with disabilities to fully enjoy all human rights and fundamental freedoms,

w. Realizing that the individual, having duties to other individuals and to the community to which he or she belongs, is under a responsibility to strive for the promotion and observance of the rights recognized in the International Bill of Human Rights,

prosesser som fører fram til beslutninger om politikk og programmer, herunder dem som berører dem direkte,

p. som er bekymret over den vanskelige situasjonen for mennesker med nedsatt funksjonsevne som er utsatt for multippel eller grovere diskriminering på grunn av rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal, etnisk, urfolks- eller sosial opprinnelse, formue, fødsel, alder eller status forøvrig,

q. som erkjenner at kvinner og jenter med nedsatt funksjonsevne ofte er utsatt for større risiko, både i og utenfor hjemmet, for vold, fysisk skade eller overgrep, omsorgssvikt eller forsømmelse, mishandling eller utnytting,

r. som erkjenner at barn med nedsatt funksjonsevne bør nyte alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter fullt ut, på lik linje med andre barn, og som minner om de forpliktelser som partene i Konvensjon om barnets rettigheter har påtatt seg for å oppnå dette,

s. som understreker at alt arbeid med sikte på at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal nyte sine menneskerettigheter og grunnleggende friheter fullt ut, også må ha et kjønnsperspektiv,

t. som understreker det faktum at de fleste mennesker med nedsatt funksjonsevne lever i fattigdom, og som i denne forbindelse innser at det er et kritisk behov for å minske fattigdommens negative følger for mennesker med nedsatt funksjonsevne,

u. som er oppmerksom på at et fullgodt vern for mennesker med nedsatt funksjonsevne forutsetter fred og sikkerhet, basert på full respekt for de formål og prinsipper som er nedfelt i FN-pakten, samt respekt for gjeldende menneskerettighetsinstrumenter, særlig under væpnet konflikt og fremmed okkupasjon,

v. som erkjenner at tilgjengelighet til de fysiske, sosiale, økonomiske og kulturelle omgivelser, til helse og utdanning og til informasjon og kommunikasjon, er viktig for at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal bli i stand til å nyte alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter fullt ut,

w. som innser at den enkelte har visse forpliktelser overfor andre mennesker og overfor det samfunn han eller hun tilhører, og derfor har plikt til å gjøre sitt ytterste for at de rettigheter som anerkjennes i verdenserklæringen om menneskerettighetene, den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kul-

x. Convinced that the family is the natural and fundamental group unit of society and is entitled to protection by society and the State, and that persons with disabilities and their family members should receive the necessary protection and assistance to enable families to contribute towards the full and equal enjoyment of the rights of persons with disabilities,

y. Convinced that a comprehensive and integral international convention to promote and protect the rights and dignity of persons with disabilities will make a significant contribution to redressing the profound social disadvantage of persons with disabilities and promote their participation in the civil, political, economic, social and cultural spheres with equal opportunities, in both developing and developed countries,

turelle rettigheter og den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter med protokoller fremmes og respekteres,

x. som er overbevist om at familien er den naturlige og grunnleggende enhet i samfunnet, med rett til beskyttelse fra samfunnet og staten, og at mennesker med nedsatt funksjonsevne og deres familiemedlemmer bør gis den nødvendige beskyttelse og hjelp slik at familien kan bidra til at mennesker med nedsatt funksjonsevne kan nyte sine rettigheter fullt ut og på lik linje med andre,

y. som er overbevist om at en omfattende og helhetlig internasjonal konvensjon for å fremme og verne om rettighetene og verdigheten til mennesker med nedsatt funksjonsevne, vil være et viktig bidrag for å rette opp den store sosiale skjevhet som mennesker med nedsatt funksjonsevne er blitt utsatt for, og fremme en likestilt deltakelse på alle områder innenfor det sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle liv, både i industrialiserte land og i utviklingsland,

Have agreed as follows:

er enige om følgende:

Article 1

Purpose

The purpose of the present Convention is to promote, protect and ensure the full and equal enjoyment of all human rights and fundamental freedoms by all persons with disabilities, and to promote respect for their inherent dignity.

Persons with disabilities include those who have long-term physical, mental, intellectual or sensory impairments which in interaction with various barriers may hinder their full and effective participation in society on an equal basis with others.

Artikkel 1

Formål

Denne konvensjon har som formål å fremme, verne om og sikre mennesker med nedsatt funksjonsevne full og likeverdig rett til å nyte alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter, og å fremme respekten for deres iboende verdighet.

Mennesker med nedsatt funksjonsevne omfatter blant annet mennesker med langvarig fysisk, mental, intellektuell eller sensorisk funksjonsnedsettelse som i møte med ulike barrierer kan hindre dem i å delta fullt ut og på en effektiv måte i samfunnet, på lik linje med andre.

Article 2

Definitions

For the purposes of the present Convention:

"Communication" includes languages, display of text, Braille, tactile communication, large print, accessible multimedia as well as written, audio, plain-language, human-reader and augmentative and alternative modes, means and formats of communication, including accessible information and communication technology;

"Language" includes spoken and signed languages and other forms of non spoken languages;

Artikkel 2

Definisjoner

I denne konvensjon gjelder følgende definisjoner:

«Kommunikasjon» omfatter blant annet språk, teksting, punktskrift, taktil kommunikasjon, storskrift, tilgjengelige multimedia, så vel som skrift, lyd, lettlest språk, opplesning, alternative og supplerende kommunikasjonsformer, -midler og -formater, herunder tilgjengelig informasjons- og kommunikasjonsteknologi.

«Språk» omfatter talespråk og tegnspråk og andre former for ikke-verbal kommunikasjon.

"Discrimination on the basis of disability" means any distinction, exclusion or restriction on the basis of disability which has the purpose or effect of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise, on an equal basis with others, of all human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field. It includes all forms of discrimination, including denial of reasonable accommodation;

"Reasonable accommodation" means necessary and appropriate modification and adjustments not imposing a disproportionate or undue burden, where needed in a particular case, to ensure to persons with disabilities the enjoyment or exercise on an equal basis with others of all human rights and fundamental freedoms;

"Universal design" means the design of products, environments, programmes and services to be usable by all people, to the greatest extent possible, without the need for adaptation or specialized design. "Universal design" shall not exclude assistive devices for particular groups of persons with disabilities where this is needed.

Med «diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne» menes enhver forskjellsbehandling, utelukkelse eller innskrenkning på grunn av nedsatt funksjonsevne som har som formål eller virkning å begrense eller oppheve anerkjennelsen, nytelsen eller utøvelsen, på lik linje med andre, av alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter på det politiske, økonomiske, sosiale, kulturelle, sivile eller et hvilket som helst annet område. Det omfatter alle former for diskriminering, herunder å bli nektet en rimelig tilrettelegging.

Med «rimelig tilrettelegging» menes nødvendig og hensiktsmessig endring og justering som ikke innebærer en uforholdsmessig eller utilbørlig byrde, når det i et bestemt tilfelle er behov for det, for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne kan nyte eller utøve alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter på lik linje med andre.

Med «universell utforming» menes utforming av produkter, omgivelser, programmer og tjenester på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpassing eller en spesiell utforming. «Universell utforming» skal ikke utelukke hjelpemidler for bestemte grupper av mennesker med nedsatt funksjonsevne når det er behov for det.

Article 3

General principles

The principles of the present Convention shall be:

a. Respect for inherent dignity, individual autonomy including the freedom to make one's own choices, and independence of persons;
b. Non-discrimination;
c. Full and effective participation and inclusion in society;
d. Respect for difference and acceptance of persons with disabilities as part of human diversity and humanity;
e. Equality of opportunity;
f. Accessibility;
g. Equality between men and women;
h. Respect for the evolving capacities of children with disabilities and respect for the right of children with disabilities to preserve their identities.

Artikkel 3

Generelle prinsipper

Prinsippene i denne konvensjon skal være

a. respekt for menneskers iboende verdighet, individuelle selvstendighet med rett til å treffe egne valg, og uavhengighet,
b. ikke-diskriminering,
c. fullgod og effektiv deltakelse og inkludering i samfunnet,
d. respekt for forskjeller og aksept av mennesker med nedsatt funksjonsevne som en del av det menneskelige mangfold og av menneskeheten,
e. like muligheter,
f. tilgjengelighet,
g. likestilling mellom menn og kvinner,
h. respekt for utviklingsmulighetene til barn med nedsatt funksjonsevne og respekt for deres rett til å bevare sin identitet.

Article 4

General obligations

1. States Parties undertake to ensure and promote the full realization of all human rights and fundamental freedoms for all persons with disabilities without discrimination of any kind on the basis of disability. To this end, States Parties undertake:

   a. To adopt all appropriate legislative, administrative and other measures for the implementation of the rights recognized in the present Convention;
   b. To take all appropriate measures, including legislation, to modify or abolish existing laws, regulations, customs and practices that constitute discrimination against persons with disabilities;
   c. To take into account the protection and promotion of the human rights of persons with disabilities in all policies and programmes;

   d. To refrain from engaging in any act or practice that is inconsistent with the present Convention and to ensure that public authorities and institutions act in conformity with the present Convention;
   e. To take all appropriate measures to eliminate discrimination on the basis of disability by any person, organization or private enterprise;
   f. To undertake or promote research and development of universally designed goods, services, equipment and facilities, as defined in article 2 of the present Convention, which should require the minimum possible adaptation and the least cost to meet the specific needs of a person with disabilities, to promote their availability and use, and to promote universal design in the development of standards and guidelines;

   g. To undertake or promote research and development of, and to promote the availability and use of new technologies, including information and communications technologies, mobility aids, devices and assistive technologies, suitable for persons with disabilities, giving priority to technologies at an affordable cost;

   h. To provide accessible information to persons with disabilities about mobility aids, devices and assistive technologies, inclu-

Artikkel 4

Generelle forpliktelser

1. Partene forplikter seg til å sikre og å fremme full gjennomføring av alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter for alle mennesker med nedsatt funksjonsevne, uten diskriminering av noe slag på grunn av nedsatt funksjonsevne. For dette formål forplikter partene seg til
   a. å treffe alle lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak som er hensiktsmessige for å virkeliggjøre de rettigheter som er nedfelt i denne konvensjon,
   b. å treffe alle hensiktsmessige tiltak, herunder i lovs form, for å endre eller oppheve eksisterende lover, forskrifter, sedvane og praksis som innebærer diskriminering av mennesker med nedsatt funksjonsevne,
   c. å ta hensyn til at menneskerettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne skal vernes om og fremmes i all politikk og alle programmer,
   d. å avstå fra alle handlinger og all praksis som er uforenlig med denne konvensjon, og å sikre at offentlige myndigheter og offentlige institusjoner handler i tråd med denne konvensjon,
   e. å treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre at ingen personer, organisasjoner eller private foretak diskriminerer mennesker på grunn av nedsatt funksjonsevne,
   f. å iverksette eller fremme forskning på og utvikling av varer, tjenester, utstyr og anlegg som er universelt utformet i samsvar med definisjonen i artikkel 2 i denne konvensjon, og som bør kreve minst mulig tilpassing og lavest mulige kostnader, for å ivareta de spesielle behovene til en person med nedsatt funksjonsevne, å fremme deres tilgjengelighet og bruk, og å fremme universell utforming i utviklingen av standarder og retningslinjer,
   g. å iverksette eller fremme forskning på og utvikling av ny teknologi, og å fremme tilgjengelighet og bruk av disse, herunder informasjons- og kommunikasjonsteknologi, mobilitetshjelpemidler, utstyr og tekniske hjelpemidler som er hensiktsmessig for mennesker med nedsatt funksjonsevne, med prioritet på teknologi til en overkommelig pris,
   h. å gi mennesker med nedsatt funksjonsevne informasjon i en tilgjengelig form om mobilitetshjelpemidler, utstyr og tekniske hjel-

ding new technologies, as well as other forms of assistance, support services and facilities;

i. To promote the training of professionals and staff working with persons with disabilities in the rights recognized in the present Convention so as to better provide the assistance and services guaranteed by those rights.

2. With regard to economic, social and cultural rights, each State Party undertakes to take measures to the maximum of its available resources and, where needed, within the framework of international cooperation, with a view to achieving progressively the full realization of these rights, without prejudice to those obligations contained in the present Convention that are immediately applicable according to international law.
3. In the development and implementation of legislation and policies to implement the present Convention, and in other decision-making processes concerning issues relating to persons with disabilities, States Parties shall closely consult with and actively involve persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations.

4. Nothing in the present Convention shall affect any provisions which are more conducive to the realization of the rights of persons with disabilities and which may be contained in the law of a State Party or international law in force for that State. There shall be no restriction upon or derogation from any of the human rights and fundamental freedoms recognized or existing in any State Party to the present Convention pursuant to law, conventions, regulation or custom on the pretext that the present Convention does not recognize such rights or freedoms or that it recognizes them to a lesser extent.
5. The provisions of the present Convention shall extend to all parts of federal states without any limitations or exceptions.

Article 5

Equality and non-discrimination

1. States Parties recognize that all persons are equal before and under the law and are entitled without any discrimination to the equal protection and equal benefit of the law.

pemidler, herunder ny teknologi, samt andre former for bistand, tjenester og andre ressurser,

i. å fremme opplæring i de rettigheter som er nedfelt i denne konvensjon, for fagfolk og personale som arbeider med mennesker med nedsatt funksjonsevne, slik at de lettere kan sørge for den bistand og de tjenester som garanteres gjennom disse rettigheter.

2. Hver part forplikter seg til å treffe tiltak så langt det er mulig med de ressurser som er til rådighet, slik at de økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter gradvis blir gjennomført fullt ut, om nødvendig innenfor rammen av internasjonalt samarbeid, uten at dette berører de forpliktelser i denne konvensjon som i henhold til folkeretten umiddelbart kommer til anvendelse.

3. I arbeidet med å utvikle og gjennomføre lovgivning og politikk som tar sikte på å gjennomføre denne konvensjon, og i andre beslutningsprosesser som gjelder spørsmål knyttet til mennesker med nedsatt funksjonsevne, skal partene aktivt trekke inn og rådføre seg inngående med mennesker med nedsatt funksjonsevne, også barn med nedsatt funksjonsevne, gjennom de organisasjoner som representerer dem.
4. Ingen bestemmelse i denne konvensjon skal berøre bestemmelser som i større grad kan bidra til å virkeliggjøre rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, og som kan inngå i en parts lovverk eller i en folkerettslig tekst som er i kraft for vedkommende stat. Ingen innskrenkning i eller avvikelse fra noen av de menneskerettigheter og grunnleggende friheter som anerkjennes eller gjelder i noen konvensjonsstat i kraft av lov, overenskomst, forskrift eller sedvane, skal kunne foretas under påberopelse av at denne konvensjon ikke anerkjenner slike rettigheter eller friheter eller anerkjenner dem i mindre utstrekning.
5. Bestemmelsene i denne konvensjon skal gjelde i alle deler av en forbundsstat, uten begrensninger eller unntak.

Artikkel 5

Likhet og ikke-diskriminering

1. Partene erkjenner at alle er like for og etter loven, og har rett til den samme beskyttelse og den samme fordel av loven, uten noen form for diskriminering.

2. States Parties shall prohibit all discrimination on the basis of disability and guarantee to persons with disabilities equal and effective legal protection against discrimination on all grounds.
3. In order to promote equality and eliminate discrimination, States Parties shall take all appropriate steps to ensure that reasonable accommodation is provided.
4. Specific measures which are necessary to accelerate or achieve de facto equality of persons with disabilities shall not be considered discrimination under the terms of the present Convention.

Article 6

Women with disabilities

1. States Parties recognize that women and girls with disabilities are subject to multiple discrimination, and in this regard shall take measures to ensure the full and equal enjoyment by them of all human rights and fundamental freedoms.
2. States Parties shall take all appropriate measures to ensure the full development, advancement and empowerment of women, for the purpose of guaranteeing them the exercise and enjoyment of the human rights and fundamental freedoms set out in the present Convention.

Article 7

Children with disabilities

1. States Parties shall take all necessary measures to ensure the full enjoyment by children with disabilities of all human rights and fundamental freedoms on an equal basis with other children.
2. In all actions concerning children with disabilities, the best interests of the child shall be a primary consideration.
3. States Parties shall ensure that children with disabilities have the right to express their views freely on all matters affecting them, their views being given due weight in accordance with their age and maturity, on an equal basis with other children, and to be provided with disability and age-appropriate assistance to realize that right.

2. Partene skal forby enhver form for diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne og sikre mennesker med nedsatt funksjonsevne lik og effektiv rettslig beskyttelse mot diskriminering, uansett grunn.
3. Med sikte på å fremme likhet og avskaffe diskriminering skal partene treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre en rimelig tilrettelegging.
4. Særlige tiltak som er nødvendige for å framskynde eller oppnå faktisk likhet for mennesker med nedsatt funksjonsevne, skal ikke anses som diskriminering etter denne konvensjon.

Artikkel 6

Kvinner med nedsatt funksjonsevne

1. Partene erkjenner at kvinner og jenter med nedsatt funksjonsevne opplever multippel diskriminering, og skal i denne forbindelse treffe tiltak for å sikre at de kan nyte alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter fullt ut og på lik linje med andre.
2. Partene skal treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre kvinner fullgode utviklingsmuligheter, framgang og større innflytelse, med sikte på å garantere at kvinner får utøve og nyte de menneskerettigheter og grunnleggende friheter som er omhandlet i denne konvensjon.

Artikkel 7

Barn med nedsatt funksjonsevne

1. Partene skal treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne kan nyte alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter fullt ut og på lik linje med andre barn.
2. Ved alle handlinger som berører barn med nedsatt funksjonsevne, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.
3. Partene skal sikre at barn med nedsatt funksjonsevne har rett til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter i alle forhold som berører dem, og at deres synspunkter tillegges behørig vekt i samsvar med barnas alder og modenhet, på lik linje med andre barn, og at de har krav på hjelp tilpasset deres nedsatte funksjonsevne og alder for å kunne utøve denne rettigheten.

Article 8

Awareness-raising

1. States Parties undertake to adopt immediate, effective and appropriate measures:
   a. To raise awareness throughout society, including at the family level, regarding persons with disabilities, and to foster respect for the rights and dignity of persons with disabilities;
   b. To combat stereotypes, prejudices and harmful practices relating to persons with disabilities, including those based on sex and age, in all areas of life;
   c. To promote awareness of the capabilities and contributions of persons with disabilities.
2. Measures to this end include:
   a. Initiating and maintaining effective public awareness campaigns designed:
      i. To nurture receptiveness to the rights of persons with disabilities;
      ii. To promote positive perceptions and greater social awareness towards persons with disabilities;
      iii. To promote recognition of the skills, merits and abilities of persons with disabilities, and of their contributions to the workplace and the labour market;
   b. Fostering at all levels of the education system, including in all children from an early age, an attitude of respect for the rights of persons with disabilities;
   c. Encouraging all organs of the media to portray persons with disabilities in a manner consistent with the purpose of the present Convention;
   d. Promoting awareness-training programmes regarding persons with disabilities and the rights of persons with disabilities.

Artikkel 8

Bevisstgjøring

1. Partene forplikter seg til å treffe øyeblikkelige, effektive og hensiktsmessige tiltak
   a. for økt bevisstgjøring i hele samfunnet, også i familien, om mennesker med nedsatt funksjonsevne, og å fremme respekt for rettighetene og verdigheten til mennesker med nedsatt funksjonsevne,
   b. for å bekjempe stereotypier, fordommer og skadelig praksis knyttet til mennesker med nedsatt funksjonsevne, også de basert på kjønn og alder, på alle livets områder,
   c. å øke bevisstheten om hva mennesker med nedsatt funksjonsevne er i stand til å gjøre, og hva de kan bidra med.
2. Tiltakene for å oppnå dette innbefatter
   a. å iverksette og opprettholde effektive offentlige bevisstgjøringskampanjer som tar sikte på
      i. å skape forståelse for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne,
      ii. å fremme positive holdninger til og større samfunnsmessig bevissthet om mennesker med nedsatt funksjonsevne,
      iii. å fremme anerkjennelsen av de ferdigheter, kunnskaper og evner som mennesker med nedsatt funksjonsevne har, og av hva de kan bidra med på arbeidsplassen og i arbeidsmarkedet,
   b. å fremme en respektfull holdning til rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, på alle nivåer i utdanningssystemet, også hos alle barn fra ung alder,
   c. å oppmuntre alle medier til å fremstille mennesker med nedsatt funksjonsevne på en måte som er i tråd med denne konvensjons formål,
   d. å fremme opplæringsprogrammer for bevisstgjøring om mennesker med nedsatt funksjonsevne og deres rettigheter.

Article 9

Accessibility

1. To enable persons with disabilities to live independently and participate fully in all aspects of life, States Parties shall take appropriate measures to ensure to persons with disabilities access, on an equal basis with others, to the physical environment, to transportation, to information and communications, including information and communications technologies and systems, and to other facilities and ser-

Artikkel 9

Tilgjengelighet

1. For at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal få et selvstendig liv og kunne delta fullt ut på alle livets områder, skal partene treffe hensiktsmessige tiltak for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne på lik linje med andre får tilgang til det fysiske miljøet, til transport, til informasjon og kommunikasjon, herunder informasjons- og kommunikasjonsteknologi og -systemer, og til andre tilbud og

vices open or provided to the public, both in urban and in rural areas. These measures, which shall include the identification and elimination of obstacles and barriers to accessibility, shall apply to, inter alia:

a. Buildings, roads, transportation and other indoor and outdoor facilities, including schools, housing, medical facilities and workplaces;
b. Information, communications and other services, including electronic services and emergency services.

2. States Parties shall also take appropriate measures:

a. To develop, promulgate and monitor the implementation of minimum standards and guidelines for the accessibility of facilities and services open or provided to the public;

b. To ensure that private entities that offer facilities and services which are open or provided to the public take into account all aspects of accessibility for persons with disabilities;
c. To provide training for stakeholders on accessibility issues facing persons with disabilities;
d. To provide in buildings and other facilities open to the public signage in Braille and in easy to read and understand forms;

e. To provide forms of live assistance and intermediaries, including guides, readers and professional sign language interpreters, to facilitate accessibility to buildings and other facilities open to the public;

f. To promote other appropriate forms of assistance and support to persons with disabilities to ensure their access to information;

g. To promote access for persons with disabilities to new information and communications technologies and systems, including the Internet;
h. To promote the design, development, production and distribution of accessible information and communications technologies and systems at an early stage, so that these technologies and systems become accessible at minimum cost.

tjenester som er åpne for eller tilbys allmennheten, både i byene og i distriktene. Disse tiltakene, som også skal inkludere å identifisere og fjerne det som hindrer og vanskeliggjør tilgjengeligheten, skal blant annet gjelde for

a. bygninger, veier, transport og andre innendørs og utendørs tilbud, herunder skoler, boliger, helsetjenestens lokaler og arbeidsplasser,
b. informasjon, kommunikasjon og andre tjenester, herunder elektroniske tjenester og nødtjenester.

2. Partene skal også treffe alle hensiktsmessige tiltak for

a. å utvikle, fremme og overvåke gjennomføringen av minstestandarder og retningslinjer for tilgjengeligheten til anlegg og tjenester som er åpne for eller tilbys allmennheten,
b. å sikre at private foretak som tilbyr anlegg og tjenester som er åpne for eller tilbys allmennheten, tar hensyn til alle aspekter ved tilgjengelighet for mennesker med nedsatt funksjonsevne,
c. å sørge for at involverte parter gis opplæring om tilgjengelighet for mennesker med nedsatt funksjonsevne,
d. å sørge for at bygninger og andre anlegg som er åpne for allmennheten, har skilt i punktskrift og i en form som er lett å lese og enkel å forstå,
e. å sørge for ulike former for assistanse fra mennesker eller dyr, og fra formidlere, herunder guider, opplesere og profesjonelle tegnspråktolker, for å lette tilgjengeligheten til bygninger og andre anlegg som er åpne for allmennheten,
f. å fremme andre hensiktsmessige former for assistanse og støtte til mennesker med nedsatt funksjonsevne for å sikre at de får tilgang til informasjon,

g. å fremme tilgangen for mennesker med nedsatt funksjonsevne til nye informasjons- og kommunikasjonsteknologier og -systemer, herunder Internett,
h. å fremme utforming, utvikling, produksjon og distribusjon av tilgjengelige informasjons- og kommunikasjonsteknologier og -systemer på et tidlig stadium, slik at disse teknologier og systemer blir tilgjengelig til lavest mulig pris.

Article 10

Right to life

States Parties reaffirm that every human being has the inherent right to life and shall take all necessary measures to ensure its effective enjoyment by persons with disabilities on an equal basis with others.

Artikkel 10

Retten til liv

Partene bekrefter at ethvert menneske har en iboende rett til livet, og skal treffe alle nødvendige tiltak for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne effektivt kan nyte denne rettigheten, på lik linje med andre.

Article 11

Situations of risk and humanitarian emergencies

States Parties shall take, in accordance with their obligations under international law, including international humanitarian law and international human rights law, all necessary measures to ensure the protection and safety of persons with disabilities in situations of risk, including situations of armed conflict, humanitarian emergencies and the occurrence of natural disasters.

Artikkel 11

Risikosituasjoner og humanitære nødssituasjoner

Partene skal, i samsvar med sine forpliktelser etter folkeretten, herunder internasjonal humanitærrett og internasjonale menneskerettigheter, treffe alle nødvendige tiltak for å sikre mennesker med nedsatt funksjonsevne beskyttelse og sikkerhet i risikosituasjoner, herunder væpnet konflikt, humanitære nødssituasjoner og naturkatastrofer.

Article 12

Equal recognition before the law

1. States Parties reaffirm that persons with disabilities have the right to recognition everywhere as persons before the law.
2. States Parties shall recognize that persons with disabilities enjoy legal capacity on an equal basis with others in all aspects of life.
3. States Parties shall take appropriate measures to provide access by persons with disabilities to the support they may require in exercising their legal capacity.
4. States Parties shall ensure that all measures that relate to the exercise of legal capacity provide for appropriate and effective safeguards to prevent abuse in accordance with international human rights law. Such safeguards shall ensure that measures relating to the exercise of legal capacity respect the rights, will and preferences of the person, are free of conflict of interest and undue influence, are proportional and tailored to the person's circumstances, apply for the shortest time possible and are subject to regular review by a competent, independent and impartial authority or judicial body. The safeguards shall be proportional to the degree to which such measures affect the person's rights and interests.
5. Subject to the provisions of this article, States Parties shall take all appropriate and effective

Artikkel 12

Lik rettslig anerkjennelse

1. Partene bekrefter at mennesker med nedsatt funksjonsevne har rett til å anerkjennes overalt som personer i rettslig henseende.
2. Partene skal erkjenne at mennesker med nedsatt funksjonsevne har rettslig handleevne på lik linje med andre, på alle livets områder.
3. Partene skal treffe hensiktsmessige tiltak for å gi mennesker med nedsatt funksjonsevne tilgang til den støtte de kan trenge for å kunne utøve sin rettslige handleevne.
4. Partene skal sikre at alle tiltak som gjelder utøvelsen av rettslig handleevne, har bestemmelser om hensiktsmessige og effektive beskyttelsesmekanismer for å hindre misbruk i samsvar med internasjonale menneskerettighetsbestemmelser. Slike beskyttelsesmekanismer skal sikre at tiltak som gjelder utøvelsen av rettslig handleevne, respekterer vedkommende persons rettigheter, vilje og preferanser, at det ikke foreligger noen interessekonflikt og utilbørlig påvirkning, at de er forholdsmessige og tilpasset vedkommendes omstendigheter, og at de gjelder for kortest mulig tid og gjennomgås jevnlig av en kompetent, uavhengig og upartisk myndighet eller rettsinstans. Beskyttelsesmekanismene skal stå i forhold til i hvilken grad tiltakene berører vedkommendes rettigheter og interesser.
5. Med forbehold for bestemmelsene i denne artikkel skal partene treffe alle tiltak som er

measures to ensure the equal right of persons with disabilities to own or inherit property, to control their own financial affairs and to have equal access to bank loans, mortgages and other forms of financial credit, and shall ensure that persons with disabilities are not arbitrarily deprived of their property.

hensiktsmessige og effektive for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne har lik rett til å eie eller arve eiendom, til å kontrollere sine egne økonomiske forhold, og til lik tilgang til banklån, pantelån og andre former for kreditt, og skal sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne ikke vilkårlig blir fratatt sin eiendom.

Article 13

Access to justice

1. States Parties shall ensure effective access to justice for persons with disabilities on an equal basis with others, including through the provision of procedural and age-appropriate accommodations, in order to facilitate their effective role as direct and indirect participants, including as witnesses, in all legal proceedings, including at investigative and other preliminary stages.
2. In order to help to ensure effective access to justice for persons with disabilities, States Parties shall promote appropriate training for those working in the field of administration of justice, including police and prison staff.

Artikkel 13

Tilgang til rettssystemet

1. Partene skal sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne har effektiv tilgang til rettssystemet på lik linje med andre, blant annet ved tilrettelegging av prosedyrer og tilrettelegging i forhold til alder, slik at de lettere kan fungere effektivt som direkte og indirekte deltakere, herunder som vitner, i alle ledd i saksgangen, også under etterforskning og på andre forberedende stadier.
2. For å bidra til å sikre effektiv tilgang til rettssystemet for mennesker med nedsatt funksjonsevne skal partene fremme passende opplæring for dem som arbeider innenfor rettspleien, herunder politi og fengselsansatte.

Article 14

Liberty and security of person

1. States Parties shall ensure that persons with disabilities, on an equal basis with others:
   a. Enjoy the right to liberty and security of person;
   b. Are not deprived of their liberty unlawfully or arbitrarily, and that any deprivation of liberty is in conformity with the law, and that the existence of a disability shall in no case justify a deprivation of liberty.
2. States Parties shall ensure that if persons with disabilities are deprived of their liberty through any process, they are, on an equal basis with others, entitled to guarantees in accordance with international human rights law and shall be treated in compliance with the objectives and principles of the present Convention, including by provision of reasonable accommodation.

Artikkel 14

Frihet og personlig sikkerhet

1. Partene skal sikre at ethvert menneske med nedsatt funksjonsevne på lik linje med andre
   a. har rett til frihet og personlig sikkerhet,
   b. ikke berøves friheten på ulovlig eller vilkårlig måte, og at enhver frihetsberøvelse skjer på lovlig måte, og at nedsatt funksjonsevne ikke i noe tilfelle skal rettferdiggjøre frihetsberøvelse.
2. Partene skal sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne som berøves sin frihet gjennom en hvilken som helst prosess, har krav på garantier på lik linje med andre i samsvar med internasjonale menneskerettighetsbestemmelser, og skal behandles i samsvar med målene og prinsippene i denne konvensjon, herunder ved gjennomføring av rimelig tilrettelegging.

Article 15

Freedom from torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment

1. No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or

Artikkel 15

Frihet fra tortur eller grusom, umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff

1. Ingen skal utsettes for tortur eller grusom, umenneskelig eller nedverdigende behandling

punishment. In particular, no one shall be subjected without his or her free consent to medical or scientific experimentation.

2. States Parties shall take all effective legislative, administrative, judicial or other measures to prevent persons with disabilities, on an equal basis with others, from being subjected to torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

eller straff. I særdeleshet skal ingen, uten sitt frie samtykke, utsettes for medisinske eller vitenskapelige eksperimenter.

2. Partene skal treffe alle effektive lovgivningsmessige, administrative, rettslige eller andre tiltak for å hindre at mennesker med nedsatt funksjonsevne, på lik linje med andre, utsettes for tortur eller grusom, umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff.

Article 16

Freedom from exploitation, violence and abuse

1. States Parties shall take all appropriate legislative, administrative, social, educational and other measures to protect persons with disabilities, both within and outside the home, from all forms of exploitation, violence and abuse, including their gender-based aspects.

2. States Parties shall also take all appropriate measures to prevent all forms of exploitation, violence and abuse by ensuring, inter alia, appropriate forms of gender- and age-sensitive assistance and support for persons with disabilities and their families and caregivers, including through the provision of information and education on how to avoid, recognize and report instances of exploitation, violence and abuse. States Parties shall ensure that protection services are age-, gender- and disability-sensitive.
3. In order to prevent the occurrence of all forms of exploitation, violence and abuse, States Parties shall ensure that all facilities and programmes designed to serve persons with disabilities are effectively monitored by independent authorities.
4. States Parties shall take all appropriate measures to promote the physical, cognitive and psychological recovery, rehabilitation and social reintegration of persons with disabilities who become victims of any form of exploitation, violence or abuse, including through the provision of protection services. Such recovery and reintegration shall take place in an environment that fosters the health, welfare, self-respect, dignity and autonomy of the person and takes into account gender- and age-specific needs.
5. States Parties shall put in place effective legislation and policies, including women- and child-focused legislation and policies, to ensure that instances of exploitation, violence and abuse against persons with disabilities are

Artikkel 16

Frihet fra utnytting, vold og misbruk

1. Partene skal treffe alle egnede lovgivningsmessige, administrative, sosiale, opplæringsmessige og andre hensiktsmessige tiltak for å beskytte mennesker med nedsatt funksjonsevne mot alle former for utnytting, vold og misbruk, både i og utenfor hjemmet, herunder kjønnsbasert utnytting, vold og misbruk.
2. Partene skal også treffe alle hensiktsmessige tiltak for å forhindre alle former for utnytting, vold og misbruk, blant annet ved å sørge for hensiktsmessig hjelp og støtte, tilpasset kjønn og alder, til mennesker med nedsatt funksjonsevne og deres familier og omsorgspersoner, herunder ved å gi informasjon og opplæring om hvordan utnytting, vold og misbruk kan unngås, oppdages og innrapporteres. Partene skal sikre at tjenester som skal verne og beskytte, tar hensyn til alder, kjønn og nedsatt funksjonsevne.
3. Partene skal, for å hindre alle former for utnytting, vold og misbruk, sikre at uavhengige myndigheter fører effektivt tilsyn med alle tilbud og programmer som er utformet for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

4. Partene skal treffe alle hensiktsmessige tiltak for å fremme fysisk, kognitiv og psykologisk restituering, rehabilitering og sosial reintegrering for mennesker med nedsatt funksjonsevne som er ofre for enhver form for utnytting, vold eller misbruk, blant annet ved å tilby tjenester som verner og beskytter. Restituerin-gen og reintegreringen skal finne sted i omgivelser som fremmer den enkeltes helse, velferd, selvrespekt, verdighet og selvstendighet, og som tar hensyn til kjønns- og aldersspesifikke behov.
5. Partene skal vedta effektiv lovgivning og politikk, herunder lovgivning og politikk som fokuserer på kvinner og barn, for å sikre at tilfeller av utnytting av og vold og misbruk mot mennesker med nedsatt funksjonsevne oppda-

identified, investigated and, where appropriate, prosecuted.

Article 17

Protecting the integrity of the person

Every person with disabilities has a right to respect for his or her physical and mental integrity on an equal basis with others.

Article 18

Liberty of movement and nationality

1. States Parties shall recognize the rights of persons with disabilities to liberty of movement, to freedom to choose their residence and to a nationality, on an equal basis with others, including by ensuring that persons with disabilities:
   a. Have the right to acquire and change a nationality and are not deprived of their nationality arbitrarily or on the basis of disability;
   b. Are not deprived, on the basis of disability, of their ability to obtain, possess and utilize documentation of their nationality or other documentation of identification, or to utilize relevant processes such as immigration proceedings, that may be needed to facilitate exercise of the right to liberty of movement;
   c. Are free to leave any country, including their own;
   d. Are not deprived, arbitrarily or on the basis of disability, of the right to enter their own country.
2. Children with disabilities shall be registered immediately after birth and shall have the right from birth to a name, the right to acquire a nationality and, as far as possible, the right to know and be cared for by their parents.

Article 19

Living independently and being included in the community

States Parties to the present Convention recognize the equal right of all persons with disabilities to live in the community, with choices equal to others, and shall take effective and appropriate measures to facilitate full enjoyment by persons with disabilities of this right and their full inclusion and participation in the community, including by ensuring that:

ges, etterforskes og, når det er hensiktsmessig, straffeforfølges.

Artikkel 17

Vern om personlig integritet

Ethvert menneske med nedsatt funksjonsevne har rett til respekt for sin fysiske og psykiske integritet, på lik linje med andre.

Artikkel 18

Statsborgerskap og bevegelsesfrihet

1. Partene skal anerkjenne den rett som tilkommer mennesker med nedsatt funksjonsevne, til å bevege seg fritt, til fritt å velge bosted og til et statsborgerskap, på lik linje med andre, blant annet ved å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne
   a. har rett til å erverve og endre statsborgerskap, og ikke vilkårlig eller på grunn av nedsatt funksjonsevne fratas sitt statsborgerskap,
   b. ikke på grunn av nedsatt funksjonsevne fratas sin mulighet til å anskaffe, være i besittelse av og benytte dokumentasjon på statsborgerskap eller annen identifikasjon, eller til å benytte relevante prosesser, slik som innvandringsprosedyrer, som kan være nødvendige for å gjøre det lettere å utøve retten til å bevege seg fritt,
   c. har rett til å forlate et hvilket som helst land, også sitt eget,
   d. ikke vilkårlig eller på grunn av nedsatt funksjonsevne berøves retten til å reise inn i sitt eget land.
2. Barn med nedsatt funksjonsevne skal registreres umiddelbart etter fødselen, og skal fra fødselen ha rett til et navn, rett til å erverve et statsborgerskap og, så langt det er mulig, rett til å kjenne sine foreldre og få omsorg fra dem.

Artikkel 19

Retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet

Konvensjonspartene erkjenner at alle mennesker med nedsatt funksjonsevne har samme rett som andre til å leve i samfunnet, med de samme valgmuligheter, og skal treffe effektive og hensiktsmessige tiltak for å legge til rette for at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal kunne gjøre full bruk av denne rettighet, og bli fullt inkludert og delta i samfunnet, blant annet ved å sikre

a. Persons with disabilities have the opportunity to choose their place of residence and where and with whom they live on an equal basis with others and are not obliged to live in a particular living arrangement;
b. Persons with disabilities have access to a range of in-home, residential and other community support services, including personal assistance necessary to support living and inclusion in the community, and to prevent isolation or segregation from the community;

c. Community services and facilities for the general population are available on an equal basis to persons with disabilities and are responsive to their needs.

a. at mennesker med nedsatt funksjonsevne har anledning til å velge bosted, og hvor og med hvem de skal bo, på lik linje med andre, og ikke må bo i en bestemt boform,

b. at mennesker med nedsatt funksjonsevne har tilgang til ulike støttetjenester i eget hjem og i særskilte boformer samt andre støttetjenester i samfunnet, herunder den personlige bistand som er nødvendig for å kunne bo og være inkludert i samfunnet og for å hindre isolasjon eller segregering,
c. at samfunnets tjenester og tilbud for befolkningen generelt er tilgjengelig på lik linje for mennesker med nedsatt funksjonsevne, og tar hensyn til deres behov.

Article 20

Personal mobility

States Parties shall take effective measures to ensure personal mobility with the greatest possible independence for persons with disabilities, including by:
a. Facilitating the personal mobility of persons with disabilities in the manner and at the time of their choice, and at affordable cost;

b. Facilitating access by persons with disabilities to quality mobility aids, devices, assistive technologies and forms of live assistance and intermediaries, including by making them available at affordable cost;

c. Providing training in mobility skills to persons with disabilities and to specialist staff working with persons with disabilities;

d. Encouraging entities that produce mobility aids, devices and assistive technologies to take into account all aspects of mobility for persons with disabilities.

Artikkel 20

Personlig mobilitet

Partene skal treffe effektive tiltak for å sikre mennesker med nedsatt funksjonsevne en personlig mobilitet som gir størst mulig uavhengighet, herunder ved
a. å lette den personlige mobiliteten for mennesker med nedsatt funksjonsevne på den måte og på det tidspunkt de velger, til en overkommelig pris,
b. å lette tilgangen for mennesker med nedsatt funksjonsevne til gode mobilitetshjelpemidler, utstyr, tekniske hjelpemidler og ulike former for assistanse fra mennesker eller dyr, og fra formidlere, herunder ved å gjøre dette tilgjengelig til en overkommelig pris,
c. å sørge for opplæring i mobilitetsteknikker for mennesker med nedsatt funksjonsevne og for spesialister som arbeider med mennesker med nedsatt funksjonsevne,
d. å oppmuntre foretak som produserer mobilitetshjelpemidler, utstyr og tekniske hjelpemidler til å ta hensyn til alle aspekter ved mobiliteten til mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Article 21

Freedom of expression and opinion, and access to information

States Parties shall take all appropriate measures to ensure that persons with disabilities can exercise the right to freedom of expression and opinion, including the freedom to seek, receive and impart information and ideas on an equal basis with others and through all forms of communication of their choice, as defined in article 2 of the present Convention, including by:

Artikkel 21

Ytringsfrihet og meningsfrihet, og tilgang til informasjon

Partene skal treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne kan utøve retten til ytringsfrihet og meningsfrihet, herunder frihet til å søke, motta og meddele opplysninger og tanker av alle slag, på lik linje med andre, og ved alle former for kommunikasjon etter eget valg, som definert i artikkel 2 i denne konvensjon, inkludert ved

a. Providing information intended for the general public to persons with disabilities in accessible formats and technologies appropriate to different kinds of disabilities in a timely manner and without additional cost;

b. Accepting and facilitating the use of sign languages, Braille, augmentative and alternative communication, and all other accessible means, modes and formats of communication of their choice by persons with disabilities in official interactions;
c. Urging private entities that provide services to the general public, including through the Internet, to provide information and services in accessible and usable formats for persons with disabilities;
d. Encouraging the mass media, including providers of information through the Internet, to make their services accessible to persons with disabilities;
e. Recognizing and promoting the use of sign languages.

a. å sørge for at informasjon som er beregnet på allmennheten, gis til mennesker med nedsatt funksjonsevne i tilgjengelige formater og ved hjelp av teknologi tilpasset ulike former for nedsatt funksjonsevne, til rett tid og uten ekstra kostnader,
b. å godta og legge til rette for at mennesker med nedsatt funksjonsevne i samhandling med det offentlige kan bruke tegnspråk, punktskrift, alternativ og supplerende kommunikasjon, og alle andre tilgjengelige kommunikasjonsformer, -midler og -formater etter eget valg,
c. å oppfordre private virksomheter som yter tjenester til allmennheten, herunder via Internett, om å gi informasjon og yte tjenester i formater som er tilgjengelige og brukbare for mennesker med nedsatt funksjonsevne,
d. å oppmuntre mediene, herunder leverandører av informasjon via Internett, til å gjøre sine tjenester tilgjengelige for mennesker med nedsatt funksjonsevne,
e. å anerkjenne og fremme bruken av tegnspråk.

Article 22

Respect for privacy

1. No person with disabilities, regardless of place of residence or living arrangements, shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his or her privacy, family, home or correspondence or other types of communication or to unlawful attacks on his or her honour and reputation. Persons with disabilities have the right to the protection of the law against such interference or attacks.
2. States Parties shall protect the privacy of personal, health and rehabilitation information of persons with disabilities on an equal basis with others.

Artikkel 22

Respekt for privatlivet

1. Ingen person med nedsatt funksjonsevne skal, uansett bosted eller boform, utsettes for vilkårlige eller ulovlige inngrep i privat- eller familieliv, hjem eller korrespondanse eller andre former for kommunikasjon, eller ulovlige angrep på ære eller omdømme. Mennesker med nedsatt funksjonsevne har rett til lovens beskyttelse mot slike inngrep eller angrep.

2. Partene skal beskytte personopplysninger og opplysninger om helse og rehabilitering for mennesker med nedsatt funksjonsevne, på lik linje med andre.

Article 23

Respect for home and the family

1. States Parties shall take effective and appropriate measures to eliminate discrimination against persons with disabilities in all matters relating to marriage, family, parenthood and relationships, on an equal basis with others, so as to ensure that:

   a. The right of all persons with disabilities who are of marriageable age to marry and to found a family on the basis of free and full

Artikkel 23

Respekt for hjemmet og familien

1. Partene skal treffe effektive og hensiktsmessige tiltak for å avskaffe diskriminering av mennesker med nedsatt funksjonsevne i alle saker som gjelder ekteskap, familie, foreldrerollen og personlige relasjoner, slik at de behandles på lik linje med andre, med sikte på å sikre
   a. anerkjennelse av den rett som tilkommer alle mennesker med nedsatt funksjonsevne som er i gifteferdig alder, til å inngå ekteskap og stifte familie på basis av de fremti-

consent of the intending spouses is recognized;

b. The rights of persons with disabilities to decide freely and responsibly on the number and spacing of their children and to have access to age-appropriate information, reproductive and family planning education are recognized, and the means necessary to enable them to exercise these rights are provided;

c. Persons with disabilities, including children, retain their fertility on an equal basis with others.

2. States Parties shall ensure the rights and responsibilities of persons with disabilities, with regard to guardianship, wardship, trusteeship, adoption of children or similar institutions, where these concepts exist in national legislation; in all cases the best interests of the child shall be paramount. States Parties shall render appropriate assistance to persons with disabilities in the performance of their child-rearing responsibilities.
3. States Parties shall ensure that children with disabilities have equal rights with respect to family life. With a view to realizing these rights, and to prevent concealment, abandonment, neglect and segregation of children with disabilities, States Parties shall undertake to provide early and comprehensive information, services and support to children with disabilities and their families.
4. States Parties shall ensure that a child shall not be separated from his or her parents against their will, except when competent authorities subject to judicial review determine, in accordance with applicable law and procedures, that such separation is necessary for the best interests of the child. In no case shall a child be separated from parents on the basis of a disability of either the child or one or both of the parents.
5. States Parties shall, where the immediate family is unable to care for a child with disabilities, undertake every effort to provide alternative care within the wider family, and failing that, within the community in a family setting.

Article 24

Education

1. States Parties recognize the right of persons with disabilities to education. With a view to

dige ektefellers frie og uforbeholdne samtykke,

b. anerkjennelse av den rett som tilkommer mennesker med nedsatt funksjonsevne, til fritt og ansvarlig å treffe beslutning om antall barn og avstand mellom barnefødsler, og til tilgang til alderstilpasset opplysning og opplæring om reproduksjon og familieplanlegging, samt at de midler som er nødvendige for at de kan utøve disse rettighetene, skaffes til veie,

c. at mennesker med nedsatt funksjonsevne, herunder barn, beholder sin fruktbarhet på lik linje med andre.

2. Partene skal sikre de rettigheter og det ansvar som tilkommer mennesker med nedsatt funksjonsevne i forbindelse med vergemål, formynderskap, omsorg, adopsjon av barn eller liknende institutter når disse finnes i intern lovgivning; hensynet til barna skal i alle tilfeller komme i første rekke. Partene skal gi mennesker med nedsatt funksjonsevne hensiktsmessig hjelp til å utøve ansvaret for oppfostring av barn.
3. Partene skal sikre at barn med nedsatt funksjonsevne har lik rett som andre til familieliv. Med sikte på å virkeliggjøre denne retten, og for å hindre at barn med nedsatt funksjonsevne holdes skjult, blir forlatt, forsømmes eller isoleres, skal partene forplikte seg til å sørge for at barn med nedsatt funksjonsevne og deres familier på et tidlig tidspunkt mottar omfattende informasjon, tjenester og støtte.
4. Partene skal sikre at et barn ikke blir skilt fra sine foreldre mot deres vilje, unntatt når kompetent myndighet, som er underlagt rettslig overprøving, beslutter i samsvar med gjeldende lover og saksbehandlingsregler at en slik atskillelse er nødvendig av hensyn til barnets beste. Et barn skal ikke i noe tilfelle bli skilt fra foreldre fordi enten barnet eller en eller begge foreldre har nedsatt funksjonsevne.
5. Partene skal, når den nærmeste familie ikke er i stand til å ha omsorgen for et barn med nedsatt funksjonsevne, gjøre sitt ytterste for å sørge for omsorgsplassering i familien forøvrig, og om det ikke lykkes, i et familiemiljø i lokalsamfunnet.

Artikkel 24

Utdanning

1. Partene erkjenner at mennesker med nedsatt funksjonsevne har rett til utdanning. Med

realizing this right without discrimination and on the basis of equal opportunity, States Parties shall ensure an inclusive education system at all levels and lifelong learning directed to:

a. The full development of human potential and sense of dignity and self-worth, and the strengthening of respect for human rights, fundamental freedoms and human diversity;
b. The development by persons with disabilities of their personality, talents and creativity, as well as their mental and physical abilities, to their fullest potential;
c. Enabling persons with disabilities to participate effectively in a free society.

2. In realizing this right, States Parties shall ensure that:
   a. Persons with disabilities are not excluded from the general education system on the basis of disability, and that children with disabilities are not excluded from free and compulsory primary education, or from secondary education, on the basis of disability;
   b. Persons with disabilities can access an inclusive, quality and free primary education and secondary education on an equal basis with others in the communities in which they live;
   c. Reasonable accommodation of the individual's requirements is provided;
   d. Persons with disabilities receive the support required, within the general education system, to facilitate their effective education;
   e. Effective individualized support measures are provided in environments that maximize academic and social development, consistent with the goal of full inclusion.
3. States Parties shall enable persons with disabilities to learn life and social development skills to facilitate their full and equal participation in education and as members of the community. To this end, States Parties shall take appropriate measures, including:
   a. Facilitating the learning of Braille, alternative script, augmentative and alternative modes, means and formats of communication and orientation and mobility skills, and facilitating peer support and mentoring;

sikte på å virkeliggjøre denne rettigheten uten diskriminering, og på basis av like muligheter, skal partene sikre et inkluderende utdanningssystem på alle nivåer, samt livslang læring, som tar sikte på

a. at menneskets potensial og forståelsen av dets verdighet og egenverdi utvikles fullt ut, og at respekten for menneskerettighetene, de grunnleggende friheter og det menneskelige mangfold styrkes,
b. at mennesker med nedsatt funksjonsevne får utvikle sin personlighet, sine anlegg og sin kreativitet, så vel som sine psykiske og fysiske evner, fullt ut,
c. at mennesker med nedsatt funksjonsevne blir i stand til å delta effektivt i et fritt samfunn.

2. For å virkeliggjøre denne rettighet skal partene sikre
   a. at mennesker med nedsatt funksjonsevne ikke stenges ute fra det allmenne utdanningssystemet på grunn av nedsatt funksjonsevne, og at barn med nedsatt funksjonsevne ikke stenges ute fra obligatorisk og gratis grunnskoleundervisning eller fra videregående opplæring på grunn av sin nedsatte funksjonsevne,
   b. at mennesker med nedsatt funksjonsevne får tilgang til inkluderende, god og gratis grunnutdanning og videregående opplæring i sitt lokalsamfunn, på lik linje med andre,
   c. rimelig tilrettelegging ut fra den enkeltes behov,
   d. at mennesker med nedsatt funksjonsevne får nødvendig støtte, innenfor rammen av det allmenne utdanningssystemet, slik at det legges til rette for en effektiv utdanning,
   e. effektive støttetiltak tilpasset den enkeltes behov, i et miljø som gir størst mulig faglig og sosial utvikling, i tråd med målet om full inkludering.
3. Partene skal gjøre det mulig for mennesker med nedsatt funksjonsevne å lære praktiske og sosiale ferdigheter slik at de lettere kan delta fullt ut i undervisningen på lik linje med andre, og som medlemmer av samfunnet. For dette formål skal partene treffe hensiktsmessige tiltak, herunder:
   a. å legge til rette for innlæring av punktskrift, alternativ skrift, alternative og supplerende kommunikasjonsformer, -midler og -formater, orienterings- og mobilitetsferdigheter, samt legge til rette for likemannsarbeid og mentorvirksomhet,

b. Facilitating the learning of sign language and the promotion of the linguistic identity of the deaf community;
c. Ensuring that the education of persons, and in particular children, who are blind, deaf or deafblind, is delivered in the most appropriate languages and modes and means of communication for the individual, and in environments which maximize academic and social development.

4. In order to help ensure the realization of this right, States Parties shall take appropriate measures to employ teachers, including teachers with disabilities, who are qualified in sign language and/or Braille, and to train professionals and staff who work at all levels of education. Such training shall incorporate disability awareness and the use of appropriate augmentative and alternative modes, means and formats of communication, educational techniques and materials to support persons with disabilities.

5. States Parties shall ensure that persons with disabilities are able to access general tertiary education, vocational training, adult education and lifelong learning without discrimination and on an equal basis with others. To this end, States Parties shall ensure that reasonable accommodation is provided to persons with disabilities.

b. å legge til rette for innlæring av tegnspråk og fremme av døvesamfunnets språklige identitet,
c. å sikre at undervisningen av blinde, døve og døvblinde personer, og især barn, finner sted på de språk og i de kommunikasjonsformer og med de kommunikasjonsmidler som er best tilpasset den enkelte, og i et miljø som gir størst mulig faglig og sosial utvikling.

4. Med sikte på å bidra til å virkeliggjøre denne rettighet skal partene treffe hensiktsmessige tiltak for å ansette lærere som kan tegnspråk og/eller punktskrift, herunder lærere med nedsatt funksjonsevne, og å lære opp fagfolk og personale som arbeider på alle nivåer i utdanningssystemet. Opplæringen skal omfatte bevisstgjøring om funksjonshemming og bruk av hensiktsmessige alternative og supplerende kommunikasjonsformer, -midler og -formater, samt undervisningsmetoder og undervisningsmateriell som er til hjelp for mennesker med nedsatt funksjonsevne.
5. Partene skal sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne får tilgang til høyere utdanning, yrkesrettet opplæring, voksenopplæring og livslang læring uten diskriminering og på lik linje med andre. For dette formål skal partene sikre rimelig tilrettelegging for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Article 25

Health

States Parties recognize that persons with disabilities have the right to the enjoyment of the highest attainable standard of health without discrimination on the basis of disability. States Parties shall take all appropriate measures to ensure access for persons with disabilities to health services that are gender-sensitive, including health-related rehabilitation. In particular, States Parties shall:

a. Provide persons with disabilities with the same range, quality and standard of free or affordable health care and programmes as provided to other persons, including in the area of sexual and reproductive health and population-based public health programmes;

b. Provide those health services needed by persons with disabilities specifically because of their disabilities, including early identification and intervention as appropriate, and services

Artikkel 25

Helse

Partene erkjenner at mennesker med nedsatt funksjonsevne har rett til den høyest oppnåelige helsestandard uten diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Partene skal treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne får tilgang til kjønnssensitive helsetjenester, herunder helserelatert rehabilitering. Partene skal særlig

a. sørge for at mennesker med nedsatt funksjonsevne tilbys helsetjenester og -programmer, kostnadsfritt eller til en overkommelig pris, som dekker det samme spekteret og holder den samme kvalitet og standard som hva som tilbys andre, også med hensyn til seksuell og reproduktiv helse og folkehelsetiltak rettet mot befolkningen,
b. sørge for at mennesker med nedsatt funksjonsevne får de helsetjenester som de trenger spesielt på grunn av sin nedsatte funksjonsevne, herunder tidlig utredning og inngripen,

designed to minimize and prevent further disabilities, including among children and older persons;

c. Provide these health services as close as possible to people's own communities, including in rural areas;

d. Require health professionals to provide care of the same quality to persons with disabilities as to others, including on the basis of free and informed consent by, inter alia, raising awareness of the human rights, dignity, autonomy and needs of persons with disabilities through training and the promulgation of ethical standards for public and private health care;

e. Prohibit discrimination against persons with disabilities in the provision of health insurance, and life insurance where such insurance is permitted by national law, which shall be provided in a fair and reasonable manner;

f. Prevent discriminatory denial of health care or health services or food and fluids on the basis of disability.

Article 26

Habilitation and rehabilitation

1. States Parties shall take effective and appropriate measures, including through peer support, to enable persons with disabilities to attain and maintain maximum independence, full physical, mental, social and vocational ability, and full inclusion and participation in all aspects of life. To that end, States Parties shall organize, strengthen and extend comprehensive habilitation and rehabilitation services and programmes, particularly in the areas of health, employment, education and social services, in such a way that these services and programmes:
   a. Begin at the earliest possible stage, and are based on the multidisciplinary assessment of individual needs and strengths;
   b. Support participation and inclusion in the community and all aspects of society, are voluntary, and are available to persons with disabilities as close as possible to their own communities, including in rural areas.
2. States Parties shall promote the development of initial and continuing training for professionals and staff working in habilitation and rehabilitation services.

samt tjenester for å begrense og forhindre ytterligere funksjonsnedsettelser, også blant barn og eldre,

c. sørge for at mennesker med nedsatt funksjonsevne tilbys slike helsetjenester så nær hjemstedet som mulig, også i distriktene,

d. kreve at medisinsk personell gir mennesker med nedsatt funksjonsevne like god behandling som den som gis til andre, herunder at behandlingen skal skje på grunnlag av fritt og informert samtykke, blant annet ved bevisstgjøring om menneskerettighetene, verdigheten, selvbestemmelsesretten og behovene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, gjennom opplæring og iverksettelse av etiske standarder for offentlige og private helsetjenester,

e. forby diskriminering av mennesker med nedsatt funksjonsevne med hensyn til tilbud om helseforsikring, og livsforsikring når slik forsikring er tillatt etter nasjonal lovgivning, som skal tilbys på en rettferdig og rimelig måte,

f. hindre diskriminerende nektelse av helse- og omsorgstjenester, eller mat og drikke, på grunn av nedsatt funksjonsevne.

Artikkel 26

Habilitering og rehabilitering

1. Partene skal treffe effektive og hensiktsmessige tiltak, herunder gjennom likepersonsarbeid, slik at mennesker med nedsatt funksjonsevne kan oppnå og beholde størst mulig selvstendighet, utnytte sitt fysiske, mentale, sosiale og yrkesmessige potensial fullt ut, og oppnå full inkludering og deltakelse på alle livets områder. For det formål skal partene opprette, styrke og videreutvikle brede habiliterings- og rehabiliteringstjenester og -programmer, særlig på områdene helse, sysselsetting, utdanning og sosiale tjenester, på en slik måte at disse tjenester og programmer
   a. begynner på et så tidlig stadium som mulig, og er basert på en tverrfaglig vurdering av den enkeltes behov og ressurser,
   b. støtter deltakelse og inkludering i lokalsamfunnet og på alle samfunnsområder, er frivillige, og tilbys mennesker med nedsatt funksjonsevne så nær lokalmiljøet som mulig, også i distriktene.
2. Partene skal fremme utviklingen av grunn- og etterutdanningen av fagfolk og personell som arbeider i habiliterings- og rehabiliteringstjenestene.

3. States Parties shall promote the availability, knowledge and use of assistive devices and technologies, designed for persons with disabilities, as they relate to habilitation and rehabilitation.

Article 27

Work and employment

1. States Parties recognize the right of persons with disabilities to work, on an equal basis with others; this includes the right to the opportunity to gain a living by work freely chosen or accepted in a labour market and work environment that is open, inclusive and accessible to persons with disabilities. States Parties shall safeguard and promote the realization of the right to work, including for those who acquire a disability during the course of employment, by taking appropriate steps, including through legislation, to, inter alia:
   a. Prohibit discrimination on the basis of disability with regard to all matters concerning all forms of employment, including conditions of recruitment, hiring and employment, continuance of employment, career advancement and safe and healthy working conditions;
   b. Protect the rights of persons with disabilities, on an equal basis with others, to just and favourable conditions of work, including equal opportunities and equal remuneration for work of equal value, safe and healthy working conditions, including protection from harassment, and the redress of grievances;
   c. Ensure that persons with disabilities are able to exercise their labour and trade union rights on an equal basis with others;
   d. Enable persons with disabilities to have effective access to general technical and vocational guidance programmes, placement services and vocational and continuing training;
   e. Promote employment opportunities and career advancement for persons with disabilities in the labour market, as well as assistance in finding, obtaining, maintaining and returning to employment;
   f. Promote opportunities for self-employment, entrepreneurship, the development of cooperatives and starting one's own business;

3. Partene skal fremme tilgangen til, kunnskapen om og bruken av tekniske hjelpemidler og teknologi utviklet for habilitering og rehabilitering av mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Artikkel 27

Arbeid og sysselsetting

1. Partene erkjenner at mennesker med nedsatt funksjonsevne har rett til arbeid på lik linje med andre; dette omfatter muligheten til å tjene til livets opphold ved et arbeid som man selv fritt velger eller påtar seg i et arbeidsmarked og arbeidsmiljø som er åpent, inkluderende og tilgjengelig for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Partene skal trygge og fremme virkeliggjøringen av retten til arbeid, også for dem som får nedsatt funksjonsevne mens de er i arbeid, ved å treffe hensiktsmessige tiltak, også i lovs form, blant annet for
   a. å forby diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne i alle spørsmål som angår enhver type arbeidsforhold, herunder rekrutteringsvilkår, ansettelsesvilkår, arbeidsvilkår, opprettholdelse av arbeidsforhold, karriereutvikling og trygge og sunne arbeidsforhold,
   b. å verne om den rett som mennesker med nedsatt funksjonsevne har, på lik linje med andre, til rettferdige og gode arbeidsforhold, herunder like muligheter og lik lønn for arbeid av lik verdi, og trygge og sunne arbeidsforhold, herunder vern mot trakassering og oppreisning for urett,
   c. å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne kan utøve sine arbeidstaker- og fagforeningsrettigheter på lik linje med andre,
   d. å gi mennesker med nedsatt funksjonsevne mulighet til effektiv tilgang til arbeidsrettede veiledningsordninger, arbeidsformidling, yrkesopplæring og etter- og videreutdanning,
   e. å fremme mulighetene for sysselsetting og karriereutvikling for mennesker med nedsatt funksjonsevne i arbeidsmarkedet, så vel som hjelp til å finne, skaffe seg, holde på og komme tilbake til et arbeid,
   f. å fremme mulighetene for å drive egen næring, være entreprenør, danne kooperativer og starte egen virksomhet,

g. Employ persons with disabilities in the public sector;
h. Promote the employment of persons with disabilities in the private sector through appropriate policies and measures, which may include affirmative action programmes, incentives and other measures;
i. Ensure that reasonable accommodation is provided to persons with disabilities in the workplace;
j. Promote the acquisition by persons with disabilities of work experience in the open labour market;
k. Promote vocational and professional rehabilitation, job retention and return-to-work programmes for persons with disabilities.

2. States Parties shall ensure that persons with disabilities are not held in slavery or in servitude, and are protected, on an equal basis with others, from forced or compulsory labour.

g. å ansette mennesker med nedsatt funksjonsevne i offentlig sektor,
h. å fremme ansettelse av mennesker med nedsatt funksjonsevne i privat sektor gjennom hensiktsmessige strategier og tiltak, som kan omfatte positiv særbehandling, stimuleringstiltak og andre tiltak,
i. å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne får rimelig tilrettelegging på arbeidsplassen,
j. å arbeide for at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal få arbeidserfaring på det åpne arbeidsmarkedet,
k. å fremme yrkesrettet og faglig rehabilitering, bevaring av arbeidsforhold og reintegrering i arbeidslivet for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

2. Partene skal sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne ikke holdes i slaveri eller trelldom, og vernes mot tvangsarbeid eller annet påtvunget arbeid, på lik linje med andre.

Article 28

Adequate standard of living and social protection

1. States Parties recognize the right of persons with disabilities to an adequate standard of living for themselves and their families, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions, and shall take appropriate steps to safeguard and promote the realization of this right without discrimination on the basis of disability.
2. States Parties recognize the right of persons with disabilities to social protection and to the enjoyment of that right without discrimination on the basis of disability, and shall take appropriate steps to safeguard and promote the realization of this right, including measures:

   a. To ensure equal access by persons with disabilities to clean water services, and to ensure access to appropriate and affordable services, devices and other assistance for disability-related needs;

   b. To ensure access by persons with disabilities, in particular women and girls with disabilities and older persons with disabilities, to social protection programmes and poverty reduction programmes;

Artikkel 28

Tilfredsstillende levestandard og sosial beskyttelse

1. Partene erkjenner at mennesker med nedsatt funksjonsevne har rett til en tilfredsstillende levestandard for seg selv og sin familie, herunder tilfredsstillende mat, klær og bolig, samt til stadig bedring av sine leveforhold, og skal treffe hensiktsmessige tiltak for å trygge og fremme virkeliggjøringen av denne rettighet, uten diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.
2. Partene erkjenner at mennesker med nedsatt funksjonsevne har rett til sosial beskyttelse, og til å nyte en slik rettighet uten diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne, og skal treffe hensiktsmessige tiltak for å trygge og fremme virkeliggjøringen av denne rettighet, blant annet med tiltak med sikte på
   a. å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne får lik tilgang til rent vann, og å sørge for tilgang til hensiktsmessige og prismessig overkommelige tjenester, utstyr og annen assistanse for å ivareta behov som er oppstått som en følge av nedsatt funksjonsevne,
   b. å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne, og særlig kvinner og jenter med nedsatt funksjonsevne og eldre med nedsatt funksjonsevne, kan delta i programmer for sosial beskyttelse og fattigdomsbekjempelse,

c. To ensure access by persons with disabilities and their families living in situations of poverty to assistance from the State with disability-related expenses, including adequate training, counselling, financial assistance and respite care;
d. To ensure access by persons with disabilities to public housing programmes;

e. To ensure equal access by persons with disabilities to retirement benefits and programmes.

c. å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne og deres familier som lever i fattigdom, får statlig hjelp til utgifter knyttet til nedsatt funksjonsevne, herunder tilfredsstillende opplæring, rådgivning, økonomisk bistand og avlastning,
d. å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne kan delta i offentlige boligprogrammer,
e. å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne har lik tilgang til pensjonsytelser og -programmer.

Article 29

Participation in political and public life

States Parties shall guarantee to persons with disabilities political rights and the opportunity to enjoy them on an equal basis with others, and shall undertake:
a. To ensure that persons with disabilities can effectively and fully participate in political and public life on an equal basis with others, directly or through freely chosen representatives, including the right and opportunity for persons with disabilities to vote and be elected, inter alia, by:

i. Ensuring that voting procedures, facilities and materials are appropriate, accessible and easy to understand and use;

ii. Protecting the right of persons with disabilities to vote by secret ballot in elections and public referendums without intimidation, and to stand for elections, to effectively hold office and perform all public functions at all levels of government, facilitating the use of assistive and new technologies where appropriate;

iii. Guaranteeing the free expression of the will of persons with disabilities as electors and to this end, where necessary, at their request, allowing assistance in voting by a person of their own choice;

b. To promote actively an environment in which persons with disabilities can effectively and fully participate in the conduct of public affairs, without discrimination and on an equal basis with others, and encourage their participation in public affairs, including:
i. Participation in non-governmental organizations and associations concerned with

Artikkel 29

Deltakelse i det politiske og offentlige liv

Partene skal garantere mennesker med nedsatt funksjonsevne politiske rettigheter og mulighet til å nyte disse på lik linje med andre, og skal forplikte seg til
a. å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne kan delta fullt ut og på en effektiv måte i det politiske og offentlige liv på lik linje med andre, enten direkte eller gjennom fritt valgte representanter, herunder ved at mennesker med nedsatt funksjonsevne har rett og mulighet til å avgi stemme og bli valgt, blant annet ved
i. å sikre at framgangsmåter, lokaler, utstyr og materiell som benyttes i forbindelse med valg, er hensiktsmessige, tilgjengelige og lette å forstå og bruke,
ii. å verne om den rett mennesker med nedsatt funksjonsevne har til hemmelig stemmegivning uten trusler ved valg og folkeavstemning, og til å stille til valg, og på en effektiv måte ivareta offentlige verv og utføre alle offentlige oppgaver på alle nivåer i forvaltningen, og legge til rette for bruk av ny teknologi og tekniske hjelpemidler når det er hensiktsmessig,
iii. å garantere at mennesker med nedsatt funksjonsevne fritt får gi uttrykk for sin vilje som velgere, og for dette formål, når det er nødvendig og de ber om det, tillate at en person de selv velger, hjelper dem med å stemme,
b. å arbeide aktivt for å fremme et miljø der mennesker med nedsatt funksjonsevne fullt ut og på en effektiv måte kan delta i ivaretakelsen av offentlige anliggender, uten diskriminering og på lik linje med andre, og oppmuntre til at de deltar i offentlige anliggender, herunder:
i. deltar i frivillige organisasjoner og sammenslutninger som er opptatt av landets

the public and political life of the country, and in the activities and administration of political parties;

ii. Forming and joining organizations of persons with disabilities to represent persons with disabilities at international, national, regional and local levels.

offentlige og politiske liv, og i politiske partiers virksomhet og administrasjon,

ii. oppretter og slutter seg til organisasjoner av mennesker med nedsatt funksjonsevne som skal representere mennesker med nedsatt funksjonsevne på internasjonalt, nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

Article 30

Participation in cultural life, recreation, leisure and sport

1. States Parties recognize the right of persons with disabilities to take part on an equal basis with others in cultural life, and shall take all appropriate measures to ensure that persons with disabilities:
   a. Enjoy access to cultural materials in accessible formats;
   b. Enjoy access to television programmes, films, theatre and other cultural activities, in accessible formats;
   c. Enjoy access to places for cultural performances or services, such as theatres, museums, cinemas, libraries and tourism services, and, as far as possible, enjoy access to monuments and sites of national cultural importance.
2. States Parties shall take appropriate measures to enable persons with disabilities to have the opportunity to develop and utilize their creative, artistic and intellectual potential, not only for their own benefit, but also for the enrichment of society.
3. States Parties shall take all appropriate steps, in accordance with international law, to ensure that laws protecting intellectual property rights do not constitute an unreasonable or discriminatory barrier to access by persons with disabilities to cultural materials.
4. Persons with disabilities shall be entitled, on an equal basis with others, to recognition and support of their specific cultural and linguistic identity, including sign languages and deaf culture.
5. With a view to enabling persons with disabilities to participate on an equal basis with others in recreational, leisure and sporting activities, States Parties shall take appropriate measures:

   a. To encourage and promote the participation, to the fullest extent possible, of persons with disabilities in mainstream sporting activities at all levels;

Artikkel 30

Deltakelse i kulturliv, fritidsaktiviteter, fornøyelser og idrett

1. Partene erkjenner at mennesker med nedsatt funksjonsevne har rett til å delta i kulturlivet på lik linje med andre, og skal treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne
   a. har tilgang til kulturmateriale i tilgjengelige formater,
   b. har tilgang til fjernsynsprogrammer, filmer, teateroppsetninger og andre kulturaktiviteter, i tilgjengelige formater,
   c. har tilgang til steder som tilbyr kulturell framføring eller kulturelle tjenester, slik som teatre, museer, kinoer, biblioteker og reiselivstjenester, og så langt det er mulig har tilgang til minnesmerker og steder av nasjonal kulturell betydning.
2. Partene skal treffe hensiktsmessige tiltak for å gi mennesker med nedsatt funksjonsevne mulighet til å utvikle og utnytte sitt kreative, kunstneriske og intellektuelle potensial, ikke bare av hensyn til seg selv, men også til berikelse for samfunnet.
3. Partene skal treffe alle hensiktsmessige tiltak i samsvar med folkeretten for å sikre at lovverk som beskytter åndsverk, ikke utgjør en urimelig eller diskriminerende barriere for at mennesker med nedsatt funksjonsevne kan få tilgang til kulturmateriale.
4. Mennesker med nedsatt funksjonsevne skal på lik linje med andre ha rett til anerkjennelse av og støtte til sin spesielle kulturelle og språklige identitet, herunder tegnspråk og døvekultur.
5. For å gjøre det mulig for mennesker med nedsatt funksjonsevne å delta på lik linje med andre i fritids-, fornøyelses- og idrettsaktiviteter, skal partene treffe hensiktsmessige tiltak for
   a. å oppmuntre til og fremme deltakelse for mennesker med nedsatt funksjonsevne i vanlige idrettsaktiviteter på alle nivåer, så langt det overhodet er mulig,

b. To ensure that persons with disabilities have an opportunity to organize, develop and participate in disability-specific sporting and recreational activities and, to this end, encourage the provision, on an equal basis with others, of appropriate instruction, training and resources;
c. To ensure that persons with disabilities have access to sporting, recreational and tourism venues;
d. To ensure that children with disabilities have equal access with other children to participation in play, recreation and leisure and sporting activities, including those activities in the school system;
e. To ensure that persons with disabilities have access to services from those involved in the organization of recreational, tourism, leisure and sporting activities.

Article 31

Statistics and data collection

1. States Parties undertake to collect appropriate information, including statistical and research data, to enable them to formulate and implement policies to give effect to the present Convention. The process of collecting and maintaining this information shall:

   a. Comply with legally established safeguards, including legislation on data protection, to ensure confidentiality and respect for the privacy of persons with disabilities;

   b. Comply with internationally accepted norms to protect human rights and fundamental freedoms and ethical principles in the collection and use of statistics.
2. The information collected in accordance with this article shall be disaggregated, as appropriate, and used to help assess the implementation of States Parties' obligations under the present Convention and to identify and address the barriers faced by persons with disabilities in exercising their rights.
3. States Parties shall assume responsibility for the dissemination of these statistics and ensure their accessibility to persons with disabilities and others.

b. å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne har mulighet for å arrangere, utvikle og delta i idretts- og fritidsaktiviteter spesielt beregnet på dem, og for dette formål oppmuntre til at de tilbys hensiktsmessig instruksjon, trening og ressurser, på lik linje med andre,
c. å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne har tilgang til arenaer for idrettsaktiviteter, fritidsaktiviteter og reiseliv,
d. å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne har samme mulighet som andre barn til å delta i lek, fornøyelser, fritidsaktiviteter og idrettsaktiviteter, også de aktiviteter som finner sted i skolen,
e. å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne har tilgang til tjenester fra dem som har ansvar for å organisere fritids-, reiselivs-, fornøyelses- og idrettsaktiviteter.

Artikkel 31

Statistikk og innhenting av data

1. Partene forplikter seg til å innhente hensiktsmessig informasjon, herunder statistiske data og forskningsdata, som setter dem i stand til å utforme og gjennomføre politikk som gir denne konvensjon virkning. Prosessen med å innhente og oppdatere denne informasjonen skal
   a. oppfylle lovfestede krav til beskyttelse, herunder lovgivningen om datavern, for å sikre fortrolig behandling og respekt for privatlivet til mennesker med nedsatt funksjonsevne,
   b. oppfylle internasjonalt godtatte normer for beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter og etiske prinsipper i innhenting og bruk av statistikk.
2. Informasjon innhentet i samsvar med denne artikkel skal brytes ned etter behov og benyttes til å bidra til å vurdere partenes gjennomføring av sine forpliktelser etter denne konvensjon, samt å identifisere og fjerne de barrierer som mennesker med nedsatt funksjonsevne støter på i utøvelsen av sine rettigheter.
3. Partene skal ha ansvar for å formidle disse statistikkene og sørge for at de er tilgjengelige for mennesker med nedsatt funksjonsevne og andre.

Article 32

International cooperation

1. States Parties recognize the importance of international cooperation and its promotion, in support of national efforts for the realization of the purpose and objectives of the present Convention, and will undertake appropriate and effective measures in this regard, between and among States and, as appropriate, in partnership with relevant international and regional organizations and civil society, in particular organizations of persons with disabilities. Such measures could include, inter alia:
   a. Ensuring that international cooperation, including international development programmes, is inclusive of and accessible to persons with disabilities;
   b. Facilitating and supporting capacity-building, including through the exchange and sharing of information, experiences, training programmes and best practices;
   c. Facilitating cooperation in research and access to scientific and technical knowledge;
   d. Providing, as appropriate, technical and economic assistance, including by facilitating access to and sharing of accessible and assistive technologies, and through the transfer of technologies.
2. The provisions of this article are without prejudice to the obligations of each State Party to fulfil its obligations under the present Convention.

Artikkel 32

Internasjonalt samarbeid

1. Partene erkjenner betydningen av internasjonalt samarbeid, og at det er viktig å oppmuntre til slikt samarbeid for å støtte de nasjonale bestrebelsene på å virkeliggjøre denne konvensjons formål og hensikt, og vil i denne forbindelse treffe hensiktsmessige og effektive tiltak seg imellom, og eventuelt i samarbeid med relevante internasjonale og regionale organisasjoner og sivilsamfunnet, særlig organisasjoner av mennesker med nedsatt funksjonsevne. Slike tiltak kan blant annet gå ut på
   a. å sikre at det internasjonale samarbeidet, herunder programmene for utviklingshjelp, er inkluderende overfor og tilgjengelig for mennesker med nedsatt funksjonsevne,
   b. å legge til rette for og støtte kapasitetsoppbygging, blant annet ved å utveksle og dele informasjon, erfaringer, opplæringsprogrammer og anbefalt praksis,
   c. å legge til rette for forskningssamarbeid og tilgang til vitenskapelig og teknisk kunnskap,
   d. å sørge for teknisk og økonomisk bistand etter behov, blant annet ved å legge til rette for tilgang til og deling av tilgjengelig teknologi og hjelpemiddelteknologi, og ved teknologioverføring.
2. Bestemmelsene i denne artikkel berører ikke den enkelte stats forpliktelser etter denne konvensjon.

Article 33

National implementation and monitoring

1. States Parties, in accordance with their system of organization, shall designate one or more focal points within government for matters relating to the implementation of the present Convention, and shall give due consideration to the establishment or designation of a coordination mechanism within government to facilitate related action in different sectors and at different levels.
2. States Parties shall, in accordance with their legal and administrative systems, maintain, strengthen, designate or establish within the State Party, a framework, including one or more independent mechanisms, as appropriate, to promote, protect and monitor implementation of the present Convention. When

Artikkel 33

Nasjonal gjennomføring og overvåkning

1. Partene skal, i samsvar med sitt forvaltningssystem, utpeke ett eller flere kontaktpunkter i forvaltningen for saker som gjelder gjennomføringen av denne konvensjon, og skal nøye overveie å opprette eller utpeke en koordineringsmekanisme i forvaltningen som kan gjøre det lettere å treffe tiltak knyttet til gjennomføringen, i ulike sektorer og på ulike nivåer.
2. Partene skal, i samsvar med sin rettsordning og sitt forvaltningssystem, opprettholde, styrke, utpeke eller opprette et nasjonalt rammeverk, som omfatter en eller flere uavhengige mekanismer, alt etter hva som er hensiktsmessig, for å fremme, verne om og overvåke gjennomføringen av denne konvensjon.

designating or establishing such a mechanism, States Parties shall take into account the principles relating to the status and functioning of national institutions for protection and promotion of human rights.

3. Civil society, in particular persons with disabilities and their representative organizations, shall be involved and participate fully in the monitoring process.

Partene skal, når de utpeker eller oppretter en slik mekanisme, ta hensyn til de prinsipper som ligger til grunn for status og oppgaver tillagt nasjonale institusjoner som arbeider med beskyttelse og fremme av menneskerettighetene.

3. Sivilsamfunnet, og særlig mennesker med nedsatt funksjonsevne og de organisasjoner som representerer dem, skal trekkes inn i overvåkningsprosessen og delta fullt ut i den.

Article 34

Committee on the Rights of Persons with Disabilities

1. There shall be established a Committee on the Rights of Persons with Disabilities (hereafter referred to as "the Committee"), which shall carry out the functions hereinafter provided.
2. The Committee shall consist, at the time of entry into force of the present Convention, of twelve experts. After an additional sixty ratifications or accessions to the Convention, the membership of the Committee shall increase by six members, attaining a maximum number of eighteen members.
3. The members of the Committee shall serve in their personal capacity and shall be of high moral standing and recognized competence and experience in the field covered by the present Convention. When nominating their candidates, States Parties are invited to give due consideration to the provision set out in article 4, paragraph 3, of the present Convention.
4. The members of the Committee shall be elected by States Parties, consideration being given to equitable geographical distribution, representation of the different forms of civilization and of the principal legal systems, balanced gender representation and participation of experts with disabilities.
5. The members of the Committee shall be elected by secret ballot from a list of persons nominated by the States Parties from among their nationals at meetings of the Conference of States Parties. At those meetings, for which two thirds of States Parties shall constitute a quorum, the persons elected to the Committee shall be those who obtain the largest number of votes and an absolute majority of the votes of the representatives of States Parties present and voting.
6. The initial election shall be held no later than six months after the date of entry into force of the present Convention. At least four months

Artikkel 34

Komiteen for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne

1. Det skal opprettes en komité for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (heretter kalt «komiteen»), som skal utføre de oppgaver som er fastsatt nedenfor.
2. Komiteen skal på det tidspunkt konvensjonen trer i kraft, bestå av tolv eksperter. Etter ytterligere seksti ratifiseringer eller tiltredelser til konvensjonen skal komiteens medlemstall økes med seks medlemmer, til et maksimalt antall av atten medlemmer.

3. Komiteens medlemmer skal utføre sine oppgaver i personlig egenskap, og skal ha høy moralsk anseelse og ha anerkjent kompetanse og erfaring på det område som hører under denne konvensjon. Partene oppfordres til å ta behørig hensyn til bestemmelsen i artikkel 4 nr. 3 i denne konvensjon når de foreslår sine kandidater.
4. Partene skal velge komiteens medlemmer, og det skal da tas hensyn til en rettferdig geografisk fordeling, til at de ulike sivilisasjonsformer og viktigste rettssystemer blir representert, til kjønnsbalanse, og til deltakelse av eksperter med nedsatt funksjonsevne.

5. Komiteens medlemmer skal velges ved hemmelig avstemning, fra en liste over personer som partene har foreslått blant sine statsborgere på statspartsmøter. På slike møter, som er beslutningsdyktige når to tredjedeler av partene er representert, skal de kandidater anses valgt som oppnår det høyeste stemmetall og et absolutt flertall av stemmene fra de representanter for partene som er til stede og avgir stemme.

6. Det første valget skal holdes senest seks måneder etter at denne konvensjon er trådt i kraft. Minst fire måneder før et valg finner

before the date of each election, the Secretary-General of the United Nations shall address a letter to the States Parties inviting them to submit the nominations within two months. The Secretary-General shall subsequently prepare a list in alphabetical order of all persons thus nominated, indicating the State Parties which have nominated them, and shall submit it to the States Parties to the present Convention.

7. The members of the Committee shall be elected for a term of four years. They shall be eligible for re-election once. However, the term of six of the members elected at the first election shall expire at the end of two years; immediately after the first election, the names of these six members shall be chosen by lot by the chairperson of the meeting referred to in paragraph 5 of this article.
8. The election of the six additional members of the Committee shall be held on the occasion of regular elections, in accordance with the relevant provisions of this article.
9. If a member of the Committee dies or resigns or declares that for any other cause she or he can no longer perform her or his duties, the State Party which nominated the member shall appoint another expert possessing the qualifications and meeting the requirements set out in the relevant provisions of this article, to serve for the remainder of the term.

10. The Committee shall establish its own rules of procedure.
11. The Secretary-General of the United Nations shall provide the necessary staff and facilities for the effective performance of the functions of the Committee under the present Convention, and shall convene its initial meeting.

12. With the approval of the General Assembly of the United Nations, the members of the Committee established under the present Convention shall receive emoluments from United Nations resources on such terms and conditions as the Assembly may decide, having regard to the importance of the Committee's responsibilities.
13. The members of the Committee shall be entitled to the facilities, privileges and immunities of experts on mission for the United Nations as laid down in the relevant sections of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations.

sted, skal De forente nasjoners generalsekretær henvende seg skriftlig til partene og oppfordre dem til å sette frem sine forslag til kandidater innen to måneder. Generalsekretæren skal deretter sette opp en liste i alfabetisk rekkefølge over alle personer som er foreslått på denne måten, med angivelse av hvilke parter som har foreslått dem, og skal oversende den til konvensjonspartene.

7. Komiteens medlemmer skal velges for en periode på fire år. De kan gjenvelges en gang. For seks av medlemmene som blir valgt ved det første valget, skal imidlertid funksjonstiden utløpe etter to år; umiddelbart etter det første valget skal navnene på disse seks medlemmene bestemmes ved loddtrekning foretatt av lederen for det møte som er omhandlet i nr. 5 i denne artikkel.
8. Valget av de seks nye medlemmene av komiteen skal gjennomføres i tilknytning til de regulære valgene, i samsvar med de relevante bestemmelser i denne artikkel.
9. Dersom et komitémedlem dør eller trer tilbake eller erklærer at han eller hun av enhver annen grunn ikke lenger kan utføre sine oppgaver, skal parten som foreslo medlemmet, oppnevne en annen ekspert som har de kvalifikasjoner og oppfyller de krav som er angitt i de relevante bestemmelser i denne artikkel, til å tjenestegjøre i komiteen for den resterende del av perioden.
10. Komiteen skal fastsette sin egen forretningsorden.
11. De forente nasjoners generalsekretær skal sørge for det personale og de hjelpemidler som må til for at komiteen effektivt skal kunne utføre sine oppgaver etter denne konvensjon, og skal sammenkalle til komiteens første møte.
12. Med Generalforsamlingens godkjenning skal medlemmene av komiteen opprettet i henhold til denne konvensjon, motta godtgjørelse fra De forente nasjoners midler, på de vilkår og betingelser som Generalforsamlingen bestemmer, idet det tas hensyn til betydningen av de oppgaver som er tillagt komiteen.

13. Komiteens medlemmer skal ha krav på de lettelser og privilegier, og den immunitet, som tilkommer eksperter på oppdrag for De forente nasjoner, i henhold til de relevante bestemmelser i konvensjonen om De forente nasjoners privilegier og immunitet.

Article 35

Reports by States Parties

1. Each State Party shall submit to the Committee, through the Secretary-General of the United Nations, a comprehensive report on measures taken to give effect to its obligations under the present Convention and on the progress made in that regard, within two years after the entry into force of the present Convention for the State Party concerned.
2. Thereafter, States Parties shall submit subsequent reports at least every four years and further whenever the Committee so requests.
3. The Committee shall decide any guidelines applicable to the content of the reports.
4. A State Party which has submitted a comprehensive initial report to the Committee need not, in its subsequent reports, repeat information previously provided. When preparing reports to the Committee, States Parties are invited to consider doing so in an open and transparent process and to give due consideration to the provision set out in article 4, paragraph 3, of the present Convention.
5. Reports may indicate factors and difficulties affecting the degree of fulfilment of obligations under the present Convention.

Artikkel 35

Rapporter fra partene

1. Hver part skal, via De forente nasjoners generalsekretær, avgi en bred rapport til komiteen om de tiltak de har truffet for å oppfylle sine forpliktelser etter denne konvensjon, og om den framgang som har funnet sted i den forbindelse, innen to år etter at denne konvensjon er trådt i kraft for vedkommende part.

2. Partene skal deretter legge fram rapport minst hvert fjerde år, og for øvrig når komiteen ber om det.
3. Komiteen skal vedta eventuelle retningslinjer for hva rapportene skal inneholde.
4. En part som har avgitt en første, omfattende rapport for komiteen, trenger i sine senere rapporter ikke gjenta informasjon som er gitt tidligere. Partene oppfordres til å utarbeide sine rapporter til komiteen gjennom en prosess som er åpen og gir mulighet for innsyn, og til å ta behørig hensyn til bestemmelsen i artikkel 4 nr. 3 i denne konvensjon.

5. Rapportene kan nevne forhold og vanskeligheter som innvirker på oppfyllelsen av forpliktelsene etter denne konvensjon.

Article 36

Consideration of reports

1. Each report shall be considered by the Committee, which shall make such suggestions and general recommendations on the report as it may consider appropriate and shall forward these to the State Party concerned. The State Party may respond with any information it chooses to the Committee. The Committee may request further information from States Parties relevant to the implementation of the present Convention.
2. If a State Party is significantly overdue in the submission of a report, the Committee may notify the State Party concerned of the need to examine the implementation of the present Convention in that State Party, on the basis of reliable information available to the Committee, if the relevant report is not submitted within three months following the notification. The Committee shall invite the State Party concerned to participate in such examination. Should the State Party respond by submitting the relevant report, the provisions of paragraph 1 of this article will apply.

Artikkel 36

Behandling av rapportene

1. Komiteen skal gå gjennom hver rapport og legge fram de forslag og generelle anbefalinger om rapporten som den anser som hensiktsmessig, og skal oversende dem til den berørte part. Denne part kan så velge å oversende komiteen mer informasjon. Komiteen kan be partene gi ytterligere opplysninger av relevans for gjennomføringen av denne konvensjon.

2. Dersom en part er vesentlig forsinket med en rapport, kan komiteen underrette vedkommende part om at dens gjennomføring av denne konvensjon vil måtte gjennomgås på grunnlag av pålitelig informasjon som komiteen har til rådighet, dersom rapporten ikke blir lagt fram innen tre måneder etter underretningen. Komiteen skal oppfordre vedkommende part til å delta i en slik gjennomgang. Dersom den svarer ved å legge fram rapporten, vil bestemmelsene i nr. 1 i denne artikkel gjelde.

3. The Secretary-General of the United Nations shall make available the reports to all States Parties.
4. States Parties shall make their reports widely available to the public in their own countries and facilitate access to the suggestions and general recommendations relating to these reports.
5. The Committee shall transmit, as it may consider appropriate, to the specialized agencies, funds and programmes of the United Nations, and other competent bodies, reports from States Parties in order to address a request or indication of a need for technical advice or assistance contained therein, along with the Committee's observations and recommendations, if any, on these requests or indications.

3. De forente nasjoners generalsekretær skal stille rapportene til rådighet for samtlige parter.
4. Partene skal gjøre sine rapporter allment tilgjengelige i sine egne land, og legge til rette for innsyn i de forslag og generelle anbefalinger som er gitt i tilknytning til rapportene.

5. Komiteen skal, dersom den mener det er hensiktsmessig, oversende De forente nasjoners særorganisasjoner, fond og programmer, og andre kompetente organer, rapporter fra partene som inneholder en anmodning eller indikasjon om behov for teknisk råd eller bistand, sammen med komiteens eventuelle merknader og anbefalinger i tilknytning til en slik anmodning eller indikasjon.

Article 37

Cooperation between States Parties and the Committee

1. Each State Party shall cooperate with the Committee and assist its members in the fulfilment of their mandate.
2. In its relationship with States Parties, the Committee shall give due consideration to ways and means of enhancing national capacities for the implementation of the present Convention, including through international cooperation.

Artikkel 37

Samarbeid mellom partene og komiteen

1. Hver part skal samarbeide med komiteen og bistå komiteens medlemmer med å oppfylle deres mandat.
2. Komiteen skal i sitt forhold til partene legge behørig vekt på hvordan nasjonal evne til å gjennomføre denne konvensjon kan styrkes, herunder gjennom internasjonalt samarbeid.

Article 38

Relationship of the Committee with other bodies

In order to foster the effective implementation of the present Convention and to encourage international cooperation in the field covered by the present Convention:

a. The specialized agencies and other United Nations organs shall be entitled to be represented at the consideration of the implementation of such provisions of the present Convention as fall within the scope of their mandate. The Committee may invite the specialized agencies and other competent bodies as it may consider appropriate to provide expert advice on the implementation of the Convention in areas falling within the scope of their respective mandates. The Committee may invite specialized agencies and other United Nations organs to submit reports on the implementation of the Convention in areas falling within the scope of their activities;

Artikkel 38

Komiteens forhold til andre organer

For å fremme en effektiv gjennomføring av denne konvensjon, og for å oppmuntre til internasjonalt samarbeid på det område som omfattes av denne konvensjon,

a. skal særorganisasjonene og andre FN-organer ha rett til å være representert når gjennomføringen av de bestemmelser i denne konvensjon som faller inn under deres mandat, blir gjennomgått. Komiteen kan oppfordre særorganisasjonene og andre kompetente organer som den finner hensiktsmessig, til å gi sakkyndige råd om gjennomføringen av konvensjonen på områder som faller inn under deres respektive mandater. Komiteen kan oppfordre særorganisasjonene og andre FN-organer til å legge fram rapporter om gjennomføringen av konvensjonen på områder som faller inn under deres mandat,

b. The Committee, as it discharges its mandate, shall consult, as appropriate, other relevant bodies instituted by international human rights treaties, with a view to ensuring the consistency of their respective reporting guidelines, suggestions and general recommendations, and avoiding duplication and overlap in the performance of their functions.

b. skal komiteen, når den utøver sitt mandat, rådføre seg etter behov med andre relevante organer opprettet med hjemmel i internasjonale menneskerettighetskonvensjoner, med sikte på å sikre ensartet praksis med hensyn til de respektive retningslinjer for rapportering, forslag og generelle anbefalinger, og for å unngå dobbeltarbeid og overlapping.

Article 39

Report of the Committee

The Committee shall report every two years to the General Assembly and to the Economic and Social Council on its activities, and may make suggestions and general recommendations based on the examination of reports and information received from the States Parties. Such suggestions and general recommendations shall be included in the report of the Committee together with comments, if any, from States Parties.

Artikkel 39

Rapport fra komiteen

Komiteen skal hvert annet år gi Generalforsamlingen og Det økonomiske og sosiale råd en rapport om sin virksomhet, og den kan legge fram forslag og generelle anbefalinger på grunnlag av gjennomgangen av rapportene og opplysninger mottatt fra partene. Slike forslag og generelle anbefalinger skal inntas i komiteens rapport, sammen med eventuelle kommentarer fra partene.

Article 40

Conference of States Parties

1. The States Parties shall meet regularly in a Conference of States Parties in order to consider any matter with regard to the implementation of the present Convention.
2. No later than six months after the entry into force of the present Convention, the Conference of the States Parties shall be convened by the Secretary-General of the United Nations. The subsequent meetings shall be convened by the Secretary-General biennially or upon the decision of the Conference of States Parties.

Artikkel 40

Statspartsmøte

1. Partene skal jevnlig komme sammen til statspartsmøte for å behandle enhver sak knyttet til gjennomføringen av denne konvensjon.
2. Senest seks måneder etter at denne konvensjon er trådt i kraft, skal De forente nasjoners generalsekretær sammenkalle til statspartsmøte. De forente nasjoners generalsekretær skal sammenkalle til de påfølgende møter hvert annet år eller når statspartsmøtet bestemmer det.

Article 41

Depositary

The Secretary-General of the United Nations shall be the depositary of the present Convention.

Artikkel 41

Depositar

De forente nasjoners generalsekretær skal være depositar for denne konvensjon.

Article 42

Signature

The present Convention shall be open for signature by all States and by regional integration organizations at United Nations Headquarters in New York as of 30 March 2007.

Artikkel 42

Undertegning

Denne konvensjon skal være åpen for undertegning av alle stater og av organisasjoner for regional integrasjon ved De forente nasjoners sete i New York fra 30. mars 2007.

Article 43

Consent to be bound

The present Convention shall be subject to ratification by signatory States and to formal confirmation by signatory regional integration organizations. It shall be open for accession by any State or regional integration organization which has not signed the Convention.

Artikkel 43

Samtykke til å være bundet

Denne konvensjon skal ratifiseres av signatarstatene og formelt bekreftes av organisasjoner for regional integrasjon som er signatarer. Den skal være åpen for tiltredelse av enhver stat eller organisasjon for regional integrasjon som ikke har undertegnet konvensjonen.

Article 44

Regional integration organizations

1. "Regional integration organization" shall mean an organization constituted by sovereign States of a given region, to which its member States have transferred competence in respect of matters governed by the present Convention. Such organizations shall declare, in their instruments of formal confirmation or accession, the extent of their competence with respect to matters governed by the present Convention. Subsequently, they shall inform the depositary of any substantial modification in the extent of their competence.
2. References to "States Parties" in the present Convention shall apply to such organizations within the limits of their competence.
3. For the purposes of article 45, paragraph 1, and article 47, paragraphs 2 and 3, of the present Convention, any instrument deposited by a regional integration organization shall not be counted.
4. Regional integration organizations, in matters within their competence, may exercise their right to vote in the Conference of States Parties, with a number of votes equal to the number of their member States that are Parties to the present Convention. Such an organization shall not exercise its right to vote if any of its member States exercises its right, and vice versa.

Artikkel 44

Organisasjoner for regional integrasjon

1. Med «organisasjon for regional integrasjon» menes en organisasjon sammensatt av suverene stater i en gitt region, som av sine medlemsstater har fått overført kompetanse i saker som hører under denne konvensjon. Slike organisasjoner skal i sin formelle bekreftelse eller sitt tiltredelsesdokument avgi erklæring om hvor langt deres kompetanse går i saker som hører under denne konvensjon. De skal så underrette depositaren om enhver materiell endring i sin grad av kompetanse.
2. Henvisninger til «partene» i denne konvensjon omfatter også slike organisasjoner, innenfor rammen av deres kompetanse.
3. For de formål som er angitt i artikkel 45 nr. 1 og artikkel 47 nr. 2 og 3, skal et dokument deponert av en organisasjon for regional integrasjon ikke regnes med.
4. Organisasjoner for regional integrasjon kan i saker som hører under deres kompetanse, utøve sin rett til å stemme på statspartsmøtet, med et antall stemmer som tilsvarer antallet medlemsstater som er part i denne konvensjon. En slik organisasjon skal ikke utøve sin stemmerett dersom noen av dens medlemsstater utøver sin rett, og omvendt.

Article 45

Entry into force

1. The present Convention shall enter into force on the thirtieth day after the deposit of the twentieth instrument of ratification or accession.
2. For each State or regional integration organization ratifying, formally confirming or acceding to the present Convention after the deposit of the twentieth such instrument, the Convention shall enter into force on the thirtieth day after the deposit of its own such instrument.

Artikkel 45

Ikrafttredelse

1. Denne konvensjon skal tre i kraft den trettiende dagen etter at det tjuende ratifikasjons- eller tiltredelsesdokumentet er deponert.
2. For hver stat eller organisasjon for regional integrasjon som ratifiserer, formelt bekrefter eller tiltrer konvensjonen etter at det tjuende ratifikasjons- eller tiltredelsesdokumentet er deponert, skal konvensjonen tre i kraft den trettiende dagen etter at slikt dokument er deponert.

Article 46

Reservations

1. Reservations incompatible with the object and purpose of the present Convention shall not be permitted.
2. Reservations may be withdrawn at any time.

Article 47

Amendments

1. Any State Party may propose an amendment to the present Convention and submit it to the Secretary-General of the United Nations. The Secretary-General shall communicate any proposed amendments to States Parties, with a request to be notified whether they favour a conference of States Parties for the purpose of considering and deciding upon the proposals. In the event that, within four months from the date of such communication, at least one third of the States Parties favour such a conference, the Secretary-General shall convene the conference under the auspices of the United Nations. Any amendment adopted by a majority of two thirds of the States Parties present and voting shall be submitted by the Secretary-General to the General Assembly of the United Nations for approval and thereafter to all States Parties for acceptance.
2. An amendment adopted and approved in accordance with paragraph 1 of this article shall enter into force on the thirtieth day after the number of instruments of acceptance deposited reaches two thirds of the number of States Parties at the date of adoption of the amendment. Thereafter, the amendment shall enter into force for any State Party on the thirtieth day following the deposit of its own instrument of acceptance. An amendment shall be binding only on those States Parties which have accepted it.
3. If so decided by the Conference of States Parties by consensus, an amendment adopted and approved in accordance with paragraph 1 of this article which relates exclusively to articles 34, 38, 39 and 40 shall enter into force for all States Parties on the thirtieth day after the number of instruments of acceptance deposited reaches two thirds of the number of States Parties at the date of adoption of the amendment.

Artikkel 46

Forbehold

1. Det kan ikke tas forbehold som er uforenlige med denne konvensjons formål og hensikt.
2. Forbehold kan når som helst trekkes tilbake.

Artikkel 47

Endringer

1. Enhver part kan foreslå en endring av denne konvensjon og sende forslaget til De forente nasjoners generalsekretær. Generalsekretæren skal oversende alle endringsforslag til partene, med anmodning om å få meddelt om de ønsker et statspartsmøte for å drøfte og stemme over forslagene. Dersom minst en tredjedel av partene innen fire måneder fra datoen for meddelelsen ønsker et slikt møte, skal generalsekretæren sammenkalle til møtet i De forente nasjoners regi. Enhver endring som er vedtatt med to tredjedels flertall av de parter som er til stede og avgir stemme, skal av generalsekretæren oversendes til De forente nasjoners generalforsamling til godkjenning, og deretter til samtlige parter til godtakelse.
2. En endring som er vedtatt og godkjent i samsvar med nr. 1 i denne artikkel, skal tre i kraft den trettiende dagen etter at det er deponert et antall godtakelsesdokumenter som tilsvarer to tredjedeler av antallet parter på tidspunktet da endringen ble vedtatt. Deretter skal endringen tre i kraft for enhver part den trettiende dagen etter at den har deponert sitt eget godtakelsesdokument. En endring skal være bindende bare for de parter som har godtatt den.
3. Dersom det besluttes av statspartsmøtet ved konsensus, skal en endring som er vedtatt og godkjent i samsvar med nr. 1 i denne artikkel, og som utelukkende gjelder artikkel 34, 38, 39 og 40, tre i kraft for samtlige parter den trettiende dagen etter at det er deponert et antall godtakelsesdokumenter som tilsvarer to tredjedeler av antallet parter på tidspunktet da endringen ble vedtatt.

Article 48

Denunciation

A State Party may denounce the present Convention by written notification to the Secretary-General of the United Nations. The denunciation shall become effective one year after the date of receipt of the notification by the Secretary-General.

Article 49

Accessible format

The text of the present Convention shall be made available in accessible formats.

Article 50

Authentic texts

The Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish texts of the present Convention shall be equally authentic.

In witness thereof the undersigned plenipotentiaries, being duly authorized thereto by their respective Governments, have signed the present Convention.

Artikkel 48

Oppsigelse

En part kan si opp denne konvensjon ved skriftlig underretning til De forente nasjoners generalsekretær. Oppsigelsen skal få virkning ett år etter den dag generalsekretæren mottar underretningen.

Artikkel 49

Tilgjengelig format

Teksten til denne konvensjon skal foreligge i tilgjengelige formater.

Artikkel 50

Gyldige tekster

Den arabiske, engelske, franske, kinesiske, russiske og spanske teksten til denne konvensjon skal ha samme gyldighet.

Til bekreftelse på dette har de undertegnede, med behørig fullmakt fra sine respektive regjeringer, undertegnet denne konvensjon.

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 08/2025