

Høringsuttalelse

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

Den norske dommerforening organiserer embetsdommere i de alminnelige domstolene, i alle instanser. Foreningens formål er å verne rettsstaten og å samle dommere til felles arbeid for deres interesser og oppgaver for reformer innen rettslivet. Dommerforeningens høringsarbeid er organisert i fagutvalg. Denne høringsuttalelsen er forberedt og avgitt av *fagutvalget for menneskerettigheter*.

Menneskerettighetsutvalget vil i sin høringsuttalelse begrense seg til å kommentere spørsmålet som gjelder inkorporering av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

Menneskerettighetsutvalget vil innledningsvis bemerke at til grunn for utredningen fra ekspertutvalget, ligger en politisk beslutning om at CRPD skal inkorporeres. Beslutningen går fram av regjeringens tiltredelsesplattform fra 2021 (Hurdalsplattformen). Mindretallet i ekspertutvalget går i sin uttalelse inn for at konvensjonen ikke inkorporeres på noe nivå, hvilket altså ikke er forenlig med dette utgangspunktet.

Dersom det legges til grunn at CRPD skal inkorporeres, er spørsmålet hvilket nivå inkorporering skal skje på.

Dersom inkorporering skjer på lovs nivå uten forrang foran andre lover, er det naturlig at dette skjer i likestillings- og diskrimineringsloven, slik tilfellet er for rasediskrimineringskonvensjonen. De to konvensjonene har klare likhetstrekk ved at begge skal sikre likebehandling og hindre diskriminering basert på henholdsvis etnisitet mv. og nedsatt funksjonsevne.

Alternativet er at CRPD inkorporeres i menneskerettsloven og omfattes av forrangsbestemmelsen i lovens § 3. Dette vil gi den beste beskyttelsen av rettighetene i konvensjonen. Vi nevner likevel at spørsmålet om nivå for inkorporering ikke nødvendigvis er det viktigste spørsmålet for gjennomslag for rettighetene etter CRPD. For en rekke av rettighetene etter konvensjonen er det ikke løsningen av eventuell motstrid med annen lovgivning som vil være avgjørende, men at det bevilges tilstrekkelige midler.

Menneskerettighetsutvalget vil for sin del særlig peke på viktigheten av at spørsmål om inkorporering av menneskerettskonvensjoner ikke bare vurderes for hver konvensjon isolert, men på et mer prinsipielt plan.

Det er i dag vanskelig å se noen klar linje i valg av metode og nivå for inkorporering. De konvensjonene som opprinnelig – ved vedtakelsen i 1999 – ble tatt inn i menneskerettsloven med forrang foran annen lov, var de helt sentrale og generelle konvensjonene EMK, SP og ØSK. Deretter ble barnekonvensjonen tatt inn i menneskerettsloven i 2003, og kvinnekonvensjonen i 2009. Rasediskrimineringskonvensjonen er imidlertid – som nevnt –

inkorporert på lovs nivå gjennom bestemmelse i likestillings- og diskrimineringsloven, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 5. Rettighetene etter denne konvensjonen er derfor ikke omfattet av forrangsbestemmelsen i menneskerettsloven. Torturkonvensjonen er ikke inkorporert som sådan, men gjennomført i norsk rett gjennom bestemmelser i straffeloven, jf. straffeloven §§ 174 og 175, og derfor heller ikke omfattet av noe forrangsprinsipp. Tilsvarende metode er valgt for konvensjonen om tvungne forsvinninger, jf. straffeloven §§ 175 a og 175 b. Den siste av FN-ene såkalte kjernekonvensjoner om menneskerettigheter – konvensjonen om migrantarbeidere – er ikke ratifisert av Norge. Når det gjelder menneskerettighetskonvensjoner ellers, kan særlig ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater nevnes. Denne konvensjonen kan sies å være delvis inkorporert gjennom finnmarksloven § 3 første ledd første punktum, jf. HR-2018-456-P *Nesseby* avsnitt 100-102 med videre henvisninger.

Valget av metode for gjennomføring av en menneskerettskonvensjon i norsk rett har ikke sammenheng med om Norge har sluttet seg til individklageordningen etter konvensjonen. Norge har for eksempel sluttet seg til individklageordningene etter SP, kvinnekonvensjonen, rasediskrimineringskonvensjonen og torturkonvensjonen, men ikke de tilsvarende klageordningene etter ØSK og barnekonvensjonen. Det er derfor ingen sammenheng mellom nivået på beskyttelse av de aktuelle rettighetene i intern norsk rett, og norske borgeres adgang til å klage til det organet som er satt til å håndheve konvensjonen internasjonalt, noe som i utgangspunktet kunne vært naturlig. Vi nevner i denne forbindelse at Norge ikke har sluttet seg til individklageordningen etter CRPD, og heller ikke har planer om dette.

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.