



Innst. 203 S

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget fra arbeids- og sosialkomiteen

Prop. 106 S (2011–2012)

Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om samtykke til ratifikasjon av FN-konvensjonen av 13. desember 2006 om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Det foreslås at Norge ratifiserer FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. FNs generalforsamling vedtok konvensjonen 13. desember 2006. Norge undertegnet konvensjonen 30. mars 2007 i henhold til kongelig resolusjon av samme dato. 80 andre stater og EU undertegnet samtidig. Konvensjonen trådte i kraft 3. mai 2008 da 20 stater hadde ratifisert.

Konvensjonens hovedformål er å sikre personer med nedsatt funksjonsevne like muligheter til å realisere sine menneskerettigheter, samt å bygge ned hindre som vanskeliggjør dette. Konvensjonen skal bidra til å motvirke diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.

Konvensjonen antas å være av særlig viktighet slik at Stortingets samtykke til ratifikasjon er nødvendig i medhold av Grunnloven § 26 annet ledd.

FNs generalforsamling vedtok 13. desember 2006 en valgfri tilleggsprotokoll til konvensjonen som gjelder individuell klagerett til FN. Det er ikke tatt stilling til spørsmålet om eventuell norsk tilslutning til denne protokollen.

Per 16. mars 2012 har 110 stater og EU ratifisert konvensjonen. Sverige ratifiserte konvensjonen 15. desember 2008 og Danmark 24. juli 2009. I Finland og Island, som begge har undertegnet konven-

sjonen, er det nødvendig med visse lovendringer før ratifikasjon kan skje.

Når det gjelder konvensjonens tilblivelse og forhandlingene vises det til proposisjonens kapittel 1.2.

Departementet mottok 30 høringsuttalelser etter at spørsmålet om ratifikasjon av konvensjonen ble sendt på høring hvorav ni ikke hadde merknader. Samtlige høringsinstanser og andre som har uttalt seg har støttet en ratifikasjon av konvensjonen. Det er spesielt til artikkel 9, 19, 23 og 24 det har kommet synspunkter. Det vises til proposisjonens kapittel 4 der de viktigste høringsuttalelsene er referert under omtalen av de respektive artiklene.

1.1.1 Generelt om konvensjonen

Konvensjonen fastslår at de alminnelige menneskerettighetene gjelder fullt ut for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Menneskerettighetene og de grunnleggende friheter er allmenne og udelelige, avhengige av hverandre og innbyrdes forbundet. Konvensjonen skal sikre respekt for de gjeldende sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Statene har plikt til å gjennomføre de sivile og politiske rettighetene umiddelbart. Når det gjelder de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene kan statene gjennomføre disse over tid, samtidig som forpliktelsenes omfang er relativ. Statene skal bruke sine tilgjengelige ressurser på gradvis å oppfylle disse rettighetene fullt ut. Som for de øvrige menneskerettighetskonvensjonene er statene gitt en skjønnsmargin i sine valg og prioriteringer.

Partene skal forby enhver form for diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Mennesker med nedsatt funksjonsevne skal få et selvstendig liv og kunne delta fullt ut på alle livets områder. For å oppnå dette skal partene treffe hensiktsmessige tiltak

for at mennesker med nedsatt funksjonsevne på lik linje med andre skal få tilgang til det fysiske miljøet, til transport, til informasjon og kommunikasjon, herunder informasjons- og kommunikasjonsteknologi og informasjons- og kommunikasjonssystemer, og til andre tilbud og tjenester som er åpne for eller tilbys allmennheten. Partene skal også sikre nødvendig praktisk bistand og økonomisk støtte til utgifter knyttet til nedsatt funksjonsevne, og sørge for habilitering og rehabilitering.

Det vises til proposisjonens kapittel 2 der det er nærmere redegjort om de enkelte bestemmelsene i konvensjonen herunder ordvalg i den norske oversettelsen samt konvensjonens bestemmelser.

1.2 Gjennomføringen av konvensjonen i norsk rett

Bestemmelsene i konvensjonen bekrefter og presiserer de rettighetene som allerede følger av FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Formålet er å sikre respekt og gjennomslag for menneskerettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne.

Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter gjelder som norsk lov og vil ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning gjennom lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven). Rettslig gjennomføring av enkelte av bestemmelsene i konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne blir drøftet i proposisjonen. Dette gjelder bestemmelser som oppstiller mer detaljerte forpliktelser for partene, og der det har blitt reist spørsmål, eller kan foreligge tvil, om konvensjonens bestemmelser innebærer forpliktelser ut over det som følger av tidligere menneskerettskonvensjoner. Det drøftes i hvilken grad norsk rett er i samsvar med konvensjonens krav og hvilke bestemmelser som har krevd endringer i nasjonal rett.

Det vises til proposisjonens kapittel 4.2 der det redegjøres nærmere om gjennomføringen av enkelte av konvensjonens bestemmelser, herunder:

- Likhet og ikke-diskriminering (art. 5)
- Bevisstgjøring (art. 8)
- Tilgjengelighet (art. 9)
- Konvensjonens bestemmelser om rettslig handleevne (art. 12)
- Tilgang til rettssystemet (art. 13)
- Frihet og personlig sikkerhet (art. 14)
- Retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet (art. 19)
- Personlig mobilitet (art. 20)
- Ytringsfrihet og meningsfrihet, og tilgang til informasjon (art. 21)
- Respekt for hjemmet og familien (art. 23)
- Utdanning (art. 24)
- Retten til høyest oppnåelige helsestandard (art. 25)
- Habilitering og rehabilitering (art. 26)
- Arbeid og sysselsetting (art. 27)
- Deltakelse i det politiske og offentlige liv (art. 29)
- Deltakelse i kulturliv, fritidsaktiviteter, fornøyer og idrett (art. 30)
- Statistikk og innhenting av data (art. 31)
- Nasjonal gjennomføring og overvåking av konvensjonen (art. 33)

1.3 Behov for lovendringer for å kunne gjennomføre konvensjonen

Artikkel 12 om rettslig handleevne nødvendigvis gjør ikraftttredelse av ny vergemålslov, som krever innføring av ny vergemålsordning. Konvensjonen antas ikke å etablere andre nye rettigheter ut over det som allerede følger av nasjonal lovgivning. Konvensjonens forbud mot diskriminering og regler om tilgjengelighet faller i hovedsak sammen med bestemmelser Norge allerede har i nasjonal lovgivning, særlig diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Lov om vergemål av 1927 ble vurdert å være i strid med konvensjonen. Ny vergemålslov ble vedtatt 26. mars 2010, jf. Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) om lov om vergemål (vergemålsloven). Det tas sikte på ikraftttredelse av ny lov 1. juli 2013. Vergemålsloven må være trådt i kraft idet konvensjonen trer i kraft for Norge. I henhold til konvensjonens artikkel 45 vil konvensjonen tre i kraft for staten 30 dager etter at den har deponert sitt ratifikasjonsinstrument. Dette innebærer at ratifikasjon tidligst kan finne sted 30 dager før den nye vergemålsloven har trådt i kraft.

I tillegg er det nødvendig med en endring i diskrimineringsombudsloven for at ombudet skal føre tilsyn med gjennomføringen av konvensjonen, jf. Prop. 105 L (2011–2012) om endringer i diskrimineringsombudsloven og Innst. 202 L (2012–2013).

1.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Ratifikasjon av konvensjonen forventes ikke å medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning utover merutgiftene til en eventuell innføring av ny vergemålsordning.

De administrative konsekvensene for statlige organer gjelder plikter etter artikkel 31 om statistikk og innhenting av data, 33 om nasjonal gjennomføring og overvåking, 35 om rapporter fra partene, 36 om behandling av rapportene og 37 om samarbeid mellom partene og komiteen.

1.5 Vurdering og tilråding

FN-konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter styrker det globale vernet av rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne og reflekterer et skifte i hvordan funksjonshemming forstås – fra å være primært et sosialpolitisk spørsmål om hjelpeordninger til å være først og fremst et spørsmål om rettslig likestilling.

Norsk politikk overfor funksjonshemmedes rettigheter antas å være i overensstemmelse med konvensjonens overordnede målsettinger og sikrer personers konkrete rettigheter slik disse er nedfelt i konvensjonen.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet tilrår ratifikasjon av konvensjonen. Utenriksdepartementet slutter seg til dette.

2. Komiteens behandling

Som ledd i komiteens behandling av proposisjonen ble det 9. oktober 2012 avholdt felles høring med Prop. 105 L (2011–2012) Endringer i diskrimineringsombudsloven (tilsyn med gjennomføring av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne).

Følgende deltok på høringen:

- Norges Handikapforbund
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
- Norsk Forbund for Utviklingshemmede
- Likestillings- og diskrimineringsombudet
- Norsk senter for menneskerettigheter
- Norges Blindeforbund
- Plan Norge
- Atlas-alliansen
- International Commission of Jurists
- We Shall Overcome

3. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Tove Linnea Brandvik, Thor Erik Forsberg, Steinar Gullvåg, Kari Henriksen og Anette Trettebergstuen, fra Fremskrittspartiet, lederen Robert Eriksson, Vigdis Giltun og Laila Marie Reiertsen, fra Høyre, Sylvi Graham og Torbjørn Røe Isaksen, fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, og fra Kristelig Folkeparti, Laila Dåvøy, er fornøyd med at Norge vil ratifisere FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Komiteen viser til at FNs generalforsamling vedtok konvensjonen 13. desember 2006. Norge undertegnet konvensjonen 30. mars 2007.

Komiteen merker seg at det har tatt tid å tilfredsstille vergemålslovgivningen som man anser vesentlig for å oppfylle konvensjonens formål.

Komiteen slutter seg til konvensjonens hovedmål som er å sikre personer med nedsatt funksjonsevne like muligheter til å realisere sine menneskerettigheter, samt å bygge ned hindre som vanskeliggjør dette.

Komiteen slutter seg til at konvensjonen antas å være av særlig viktighet slik at Stortingets samtykke er nødvendig i medhold av grunnloven § 26 andre ledd.

Komiteen viser til at konvensjonen er et ledd i FNs arbeid for å sikre allmenne menneskerettigheter. Spørsmålet om å utarbeide en konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne ble første gang reist i 1987. Det ble ikke oppnådd enighet, og man vedtok i 1993 politiske anbefalinger i form av FNs standardregler for like muligheter for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Komiteen viser til at dette ikke fikk den ønskede virkningen, og det ble vedtatt å starte arbeidet med konvensjonen i 2001.

Komiteen viser til at Norge deltok på alle møtene i komiteen, og representanter fra Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) inngikk i delegasjonen.

Komiteen viser til at Norge under forhandlingene arbeidet for å styrke det globale vernet av rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Komiteen merker seg at artikkel 5 nr. 2 forplikter partene til å forby enhver diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Ved diskriminering menes her nektelse av rimelig tilrettelegging. Komiteen legger til grunn følgende tolkning av rimelig tilrettelegging: 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 linje med andre.

Komiteen legger til grunn at dette etterleves i hele samfunnet.

Komiteen legger til grunn at ved ratifisering er vårt nasjonale lovverk i tråd med konvensjonens forpliktelser. Komiteen merker seg at ny vergemålslov trer i kraft 1. juli 2013. Komiteen legger derfor til grunn at konvensjonen trer i kraft 1. juni 2013, 30 dager før vergemålslovgivningen trer i kraft.

Komiteen legger til grunn at norsk lovgivning med hensyn til varer og tjenester er ivarettatt gjennom dagens lovgivning.

Komiteen merker seg at det etableres et tilsyn som skal ivareta at kravene i forskriften om univer-

sell utforming av IKT blir overholdt. Tilsynet skal etableres i Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). Midlene skal også gå til etablering av tilhørende klageinstans i Fornyings-, administrasjons- og kirke-departementet.

Komiteen legger til grunn at dette styrker tilgangen til universelt utformede IKT-løsninger.

Komiteen merker seg at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet foreslår at en vesentlig del av oppgavene som ble lagt til Likestillings- og diskrimineringsombudet ved innlemming av dokumentasjonssenteret, blir flyttet til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet fra 2013. Komiteen merker seg at dette vil bidra til en styrking av kunnskapsinnhenting og overvåking av funksjonshemmedes stil-ling i samfunnet.

Komiteen legger vekt på artiklene 11 og 32, og mener det er viktig at mennesker med nedsatt funksjonsevne er et sentralt tema i vår utenriks- og utviklingspolitikk. Norge har allerede et bredt engasjement knyttet til funksjonshemmedes rettigheter internasjonalt, men vi ber regjeringen tydeliggjøre denne innsatsen. Det er også viktig at hensyn til personer med nedsatt funksjonsevne inkluderes i programmer og prosjekter som gjennomføres av frivillige organisasjoner og internasjonale programmer.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti har ved flere anledninger bedt om at konvensjonen blir ratifisert, og mener det har tatt unødig lang tid fra undertegnelsen av konvensjonen og frem til saken nå blir lagt frem for Stortinget. Disse medlemmer viser til at det allerede er vedtatt andre lover og forskrifter som skal sikre at personer med funksjonsnedsettelse skal ha likeverdige muligheter til å delta på alle samfunnsområder, men kan ikke se at dette er fulgt opp på en tilfredsstillende måte.

Disse medlemmer mener det er viktig at mennesker med nedsatt funksjonsevne endelig får sine rettigheter ytterligere styrket, og forventer at regjeringen nå også sørger for at rettighetene følges opp i praksis.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser i denne sammenheng til at Fremskrittspartiet tidligere har fremmet følgende forslag:

- Representantforslag 170 S (2009–2010) om statlig tilskuddsordning for tilrettelegging av bolig for personer med funksjonsnedsettelse,
- Representantforslag 160 S (2009–2010) om fjerning av aldersgrensen på 26 år for dekning til

hjelpemidler til trening og aktivisering for funksjonshemmede,

- Representantforslag 30 S (2010–2011) om nasjonale retningslinjer for kvalitet og kvantitet i TT-ordningen, og en finansieringsordning som sikrer TT-transport i tråd med retningslinjene,
- Representantforslag 129 S (2011–2012) om en opptrappingsplan for tilpasset utdanning og arbeid for personer med utviklingshemning.

Disse medlemmer viser også til at Fremskrittspartiet har fremmet forslag om å styrke arbeidsrettede tiltak, for at flest mulig skal få mulighet til å delta i arbeidslivet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti merker seg at regjeringen ikke har forelagt en konsekvensutredning av en eventuell ratifikasjon av tilleggsprotokollen til konvensjonen som gjelder individuell klagerett til FN. Disse medlemmer viser til at en grundig konsekvensutredning er viktig for at Stortinget skal få det nødvendige grunnlag for å kunne ta stilling til de spørsmål som reiser seg i forbindelse med tilleggsprotokollen. Blant de prinsipielt viktige spørsmål er konsekvensene av å bygge ut klageadgang til ulike FN-organer, også når det gjelder beslutninger av mer skjønnsmessig art fattet i nasjonale folkevalgte organer og kjennelser i nasjonale rettsinstanser. Disse medlemmer forventer at regjeringen legger opp til en bred utredning også i Norge og at dette gjøres innen utgangen av vårsesjonen 2013.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i løpet av våren 2013 gjennomføre en utredning som synliggjør fordeler og ulemper ved å ratifisere tilleggsprotokollen om individklagerett til FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.»

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser i denne sammenheng til skriftlige spørsmål til utenriksminister Espen Barth Eide fra Laila Dævøy 25. september 2012 (Dokument 15:1997 (2012–2013)).

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til foregående merknader, og vil understreke at Høyre er en varm tilhenger av en ratifisering av konvensjonen om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Disse medlemmer vil likevel på generelt grunnlag peke på at det er fare for at summen av internasjonale konvensjoner kan innebære en rettsliggjøring av det som i sin natur er politiske

spørsmål, og at denne utviklingen ikke er uproblematisk. Disse medlemmer vil derfor bemerke viktigheten av et helhetlig og langsiktig perspektiv når internasjonale konvensjoner behandles.

Komiteen slutter seg til regjeringens forslag til ratifikasjonstekst med tilhørende erklæringer.

4. Utenriks- og forsvarskomiteens uttalelse

Komiteens utkast til innstilling har vært forelagt utenriks- og forsvarskomiteen til uttalelse, jf. vedtak i Stortinget av 19. mars 2012.

Utenriks- og forsvarskomiteen uttaler i brev av 20. februar 2013, sitat:

«Utenriks- og forsvarskomiteens medlemmer slutter seg til arbeids- og sosialkomiteens utkast til innstilling til Prop. 106 S (2011–2012) og har ingen ytterligere merknader.»

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 21. februar 2013

Robert Eriksson

leder

Tove Linnea Brandvik

ordfører

5. Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen i løpet av våren 2013 gjennomføre en utredning som synliggjør fordeler og ulemper ved å ratifisere tilleggsprotokollen om individklagerett til FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.

6. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Stortinget samtykker i ratifikasjon av FN-konvensjonen av 13. desember 2006 om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, med erklæringer.

