

Utenriksdepartementet
Postboks 8004 Dep.
0030 Oslo

Vår fil: B13-KJ016
Vårt arkiv: 41
Saksbeh: Kristel Jüriloo

Oslo 5. august 2013

Utredning om mulige virkninger av ratifisering av valgfri tilleggsprotokoll til FNs Barnekonvensjon

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) viser til advokat Frode Elgesems utredning av 3. Juni 2013 om mulige virkninger av ratifisering av valgfri tilleggsprotokoll til FNs Barnekonvensjon. Herved følger våre synspunkter på utredningen.

FFOs hovedsynspunkter

- FFO ber regjeringen ratifisere den valgfrie tilleggsprotokollen til FNs Barnekonvensjon
- FFO ber regjeringen igangsette en utredning om tilslutning til valgfri tilleggsprotokoll til FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne
- FFO ber regjeringen gi sin tilslutning til valgfri tilleggsprotokoll til FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

Innledning

FFO mener at de senere års utredninger om ratifisering av tilleggsprotokoller som gir klagerett på brudd på menneskerettigheter er et tegn på at regjeringen tar sine internasjonale forpliktelser på alvor. Maktforskyvning til internasjonale organer er kun en problemstilling om uttalelsene til FN-komiteer behandles som bindende avgjørelser.

I henhold til artikkel 4(3) i FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (heretter CRPD) har regjeringen en forpliktelse til å involvere funksjonshemmedes organisasjoner i alle beslutningsprosesser som gjelder funksjonshemmede. Den interdepartementale referansegruppen fikk mandat til å innhente synspunkter fra det norske sivilsamfunnet. Selv om FFO representerer 71 medlemsorganisasjoner med 330 000 medlemmer og tilleggsprotokollen gir klagerett på brudd på rettighetene til funksjonshemmede barn, ble ikke FFO invitert til å delta i utredningsarbeidet. FFO håper imidlertid at våre synspunkter i høringsuttalelsen vil bli lagt vekt på.

Symbolverdi

FNs Barnekonvensjonen ble vedtatt i 1989 og trådte i kraft i 1991. En valgfri tilleggsprotokoll ble fremforhandlet for å styrke barns rettssikkerhet mot brudd på deres menneskerettigheter. Sammen med statsrapportering, vil individklagerett gi en mer effektiv håndhevelsesmekanisme. Når menneskerettigheter blir til rettskrav som kan prøves for et kontrollorgan, får rettighetene også mer betydning for den enkelte.

Tilleggsprotokollen trer i kraft etter at ti stater har ratifisert den. Per i dag har kun fem stater ratifisert tilleggsprotokollen mens 36 har signert.¹ Det er grunn til å tro at med norsk ratifikasjon vil flere stater følge opp slik at tilleggsprotokollen trer i kraft. FFO mener at Norge må være et foregangsland i spørsmål om menneskerettigheter også når det gjelder internasjonal overvåking av etterlevelse av menneskerettsforpliktelser. Som tidligere utenriksminister Jonas Gahr Støre uttalte, er Norge tjent med den rettsorden som internasjonale regler og overvåkningsmekanismer skaper.²

Rettsmiddel for brudd på grunnleggende menneskerettigheter er en selvstendig menneskerettighet.³ I mangel av en godt utbygd rettshjelpsordning som gir alle tilgang til rettsapparatet mener FFO at en internasjonal klageordning vil være en nyttig substitutt for et nasjonalt rettsmiddel. I stater uten et godt utviklet rettsystem vil en klageordning utgjøre hele forskjellen.

Barns rett til å bli hørt

Alle barn har rett til å bli hørt i avgjørelser som gjelder dem og det skal legges vekt på barnets mening.⁴ Elgesem har innhentet synspunkter fra barn.⁵ I følge barna vil klageadgangen være viktig for å ha noe å slå i bordet med. De forstår ikke hvorfor de ikke kan få en klagerett når styresmaktenes oppfatning er at barns rettigheter er gjennomført i Norge. De er opptatt av at barn i andre land som har blitt utsatt for alvorlige overgrep skal få en klagerett. Barna ønsker en klageadgang til Barnekomiteen og dette må regjeringen legge vekt på i vurderingen av ratifisering av tilleggsprotokollen.

Barnets beste

Barnekomiteen har i sine merknader til regjeringens tredje og fjerde statsrapport anbefalt styrking av klageordninger for barn nasjonalt, noe regjeringen har en politisk forpliktelse til å følge opp.⁶ Barnekomiteen har nylig vedtatt en generell kommentar om gjennomføring av artikkel 3 om barnets beste. I kommentaren slår komiteen fast at ratifiserende stater har plikt til å etablere klagemekanismer og rettsmidler for overprøving av barns rettigheter.⁷ Barn har ingen eller liten kjennskap til nasjonale overprøvingsmyndigheter som

¹ http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-d&chapter=4&lang=en

² Skriftlig spørsmål nr. 632 (2010-2011)

³ Universal Declaration of Human Rights Article 8

⁴ Menneskerettsloven § 2, jf. § 3, Barnekonvensjonen artikkel 12

⁵ Elgesem, 2013 pkt. 11.1

⁶ Barnekomiteens konkluderende merknader 2005 og 2010

⁷ Barnekomiteens generelle kommentar til artikkel 3 pkt. III 14 c, 29. mai 2013

Fylkesmannen, Sivilombudsmannen og Barneombudet. Sistnevnte har ikke engang myndighet til å behandle klager i enkeltsaker. FFO mener at det er nødvendig å styrke barns rettsvern betraktelig.

Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som gjelder barn.⁸ FFO er enig med Elgesem i at barnets beste også må være et hensyn i regjeringens vurdering av ratifisering av tilleggsprotokollen til Barnekonvensjonen. FFO mener at ratifisering vil ivareta hensynet til barnets beste. Ratifisering vil styrke barns rettsvern internasjonalt og bidra til at barns rettsvern forbedres på nasjonalt plan. I følge Elgesem vil ratifisering føre til at nasjonale klagemekanismer gjennomgås for at brudd på Barnekonvensjonen skal kunne få et effektivt rettsmiddel: «*En konsekvens av at Norge slutter seg til Protokollen kan altså være at nasjonale klageordninger styrkes slik at disse blir effektive og tilgjengelige for barn.*»⁹

Demokratisk handlerom

Barnekonvensjonen forplikter regjeringen til å forhindre krenkelser og treffe tiltak for å oppfylle barns menneskerettigheter. Det er et prinsipp i en rettsstat at lovgivers handlingsrom begrenses av Grunnloven og universelle menneskerettigheter. Grunnloven § 110c slår fast at staten er forpliktet til å fremme og sikre menneskerettighetene. Formålet med menneskerettsloven er å «*styrke menneskerettighetenes stilling i norsk rett.*»¹⁰ I henhold til menneskerettsloven § 2 og § 3 skal Barnekonvensjonen gjelde som norsk lov og bestemmelser i konvensjonen skal ved motstrid gå foran annen lovgivning. FFO mener at det demokratiske handlingsrommet allerede er begrenset for å beskytte utsatte gruppers rettigheter og at en klagerett *ikke* vil svekke det demokratiske handlingsrommet ytterligere. Vi finner støtte for vårt standpunkt i Elgesems utredning der han konkluderer med at innsnevringen av handlingsrommet ikke vil bli dramatisk.¹¹

Barnekonvensjonen gir Barnekomiteen myndighet til å gi autoritative tolkninger av Barnekonvensjonens bestemmelser. Individklageordningen vil føre til at komiteen får flere anledninger til å avgi tolkninger som vil være førende for alle parter til konvensjonen, uavhengig av om de har ratifisert tilleggsprotokollen. Komiteen vil utvikle en rettspraksis av betydning for norsk tolkning av Barnekonvensjonen selv om Norge ikke ratifiserer tilleggsprotokollen.

FFO er enig med leder i UNICEF, Bernt Apeland, når han uttaler at ratifisering av tilleggsprotokollen vil styrke demokratiet, ikke svekke det.¹² En klagerett vil føre til bedre etterlevelse av barns rett til medvirkning og deltakelse på alle samfunnsområder.

⁸ Menneskerettsloven § 2, jf. § 3, Barnekonvensjonen artikkel 3

⁹ Elgesem 2013 s. 67

¹⁰ Menneskerettsloven § 1

¹¹ Elgesem 2013 s. 68

¹² Bernt Apeland: Barns nye klagerett forsterker demokratiet (9. mars 2012)

Sosioøkonomiske rettigheter

Regjeringen er bekymret for at rettslig overprøving av sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter vil føre til overprøving av politiske prioriteringer av ressursbruk. Imidlertid har regjeringen ansett noen sosioøkonomiske rettigheter som så viktige at de er blitt inkludert i Grunnloven. Retten til arbeid – en tradisjonell sosioøkonomisk rettighet – er en rett av Grunnlovs rang. I tillegg har Menneskerettslovutvalget anbefalt å innlemme flere sosioøkonomiske rettigheter (rett til utdanning, tilfredsstillende levestandard og helsehjelp) i Grunnloven.¹³

Det foreligger ingen internasjonal forpliktelse som konkret bestemmer hvordan menneskerettighetene skal gjennomføres i hvert enkelt land. Statene er gitt en vid skjønnsmargin ved gjennomføring av sine forpliktelser. Sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter skal gjennomføres gradvis i tråd med landets utvikling¹⁴. Derfor vil ikke komiteens overprøving av gjennomføringen av sosioøkonomiske rettigheter gripe inn i politiske prioriteringer.

Det er i dag bred enighet om at menneskerettighetene er udelelige. Dette må reflekteres i både gjennomføring og overvåking av rettighetene. Gjennomføringen av sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter må undergis en effektiv overvåking. Ratifisering av tilleggsprotokollen vil ikke bare reflektere regjeringens engasjement for å gi alle barn gode og trygge levekår, men vil også gi barn en barnevennlig klagerett på brudd på sivile og politiske rettigheter.

Funksjonshemmede barn

Verdens Helseorganisasjon anslår at mellom 93 og 150 millioner barn mellom 0 og 14 år har en form for funksjonshemning.¹⁵ Funksjonshemmede har dårligere helse, lavere utdanning, mindre økonomisk deltagelse i samfunnet og høyere fattigdomsprosent enn ikke-funksjonshemmede. Funksjonshemmede barn, særlig de som lever i fattigdom, er de siste i køen for samfunnsgodene.¹⁶

Også i Norge skjer det brudd på Barnekonvensjonen. Barnekomiteen har rettet sterk kritikk mot at det er store forskjeller i tjenestetilbudet.¹⁷ FFOs Rettighetssenter mottar daglig henvendelser som bekrefter dette inntrykket. Det er ofte kommuneøkonomien som er avgjørende i vurderinger av rett til spesialundervisning og helse- og omsorgstjenester, og ikke hvert enkelt individs behov for tjenester. FFO har erfart at det er stor forskjell mellom å ha rett og å få rett.

Funksjonshemmede barn er sårbare for brudd på sine rettigheter. De er prisgitt ressursene til sine foreldre og verger som må ha kunnskap om og kreve oppfyllelse av lovfestede rettigheter. Blant annet blir funksjonshemmede barn sjelden hørt i spørsmål som gjelder dem, og dette selv om menneskerettsloven bestemmer at artikkel 12 i Barnekonvensjonen

¹³ Dokument 16 (2011-2012)

¹⁴ Menneskerettsloven § 2, jf. § 3, Barnekonvensjonen artikkel 4

¹⁵ WHO, World Bank: World Report on Disability (2011)

¹⁶ UNICEF: The State of the World's Children 2013 – Children with Disabilities (2013)

¹⁷ Barnekomiteens merknader til Norges stasrapport (2010)

går foran annen lovgivning. FFO mener at en klagerett på brudd på Barnekonvensjonen vil styrke funksjonshemmede barns rettssikkerhet all den tid tilleggsprotokollen til CRPD ikke er ratifisert. Dette vil fremme regjeringens politikk om å utjevne sosiale forskjeller og forhindre marginalisering av utsatte grupper.

Oppsummering

Barnekonvensjonen ble brukt som mal til CRPD.¹⁸ Statssekretæren for Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) uttalte under markeringen 3. juni 2013 at BLD har avventet utredningen om ratifisering av tilleggsprotokollen til Barnekonvensjonen før arbeidet med å utrede muligheten for ratifisering av tilleggsprotokollen til CRPD påbegynnes. FFO mener at tilleggsprotokollen til Barnekonvensjonen må ratifiseres og en utredning om muligheten for tilslutning til tilleggsprotokollen til CRPD igangsettes snarest. FFO ber også regjeringen om å slutte seg til tilleggsprotokollen til FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

Med vennlig hilsen

FUNKSJONSHEMMEDES FELLESORGANISASJON



Liv Arum

Generalsekretær

¹⁸ A58/118 & Corr. 1 3 July 2003 (Report of the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities)