



BARNEOMBUDET

Utenriksdepartementet
Postboks 8114 Dep
0032 OSLO

E-post: post@mfa.no

Kopi:

Deres ref:	Vår ref:	Saksbehandler:	Dato:
	13/01114-2	Frøydis Heyerdahl	19. september 2013

Høringsuttalelse- utredning om valgfri protokoll til FNs barnekonvensjon om en klagemekanisme

Vi viser til høringsbrev av 19. juni i år. Det bes om en uttalelse til den juridiske analysen skrevet av advokat Frode Elgesem om fordeler og ulemper ved eventuell norsk tilslutning til FNs barnekonvensjons tilleggsprotokoll om individuell klagerett.

Barneombudet skal i henhold til lov og instruks arbeide for at barns behov, rettigheter og interesser blir tatt tilbørlig hensyn til på alle samfunnsområder. Ombudet skal særlig følge med i at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, og at norsk rett samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs konvensjon om barnets rettigheter.

1. Innledning

Barneombudet vil innledningsvis si at vi mener den juridiske betenkningen av Elgesem er god og vi støtter gjennomgående hans analyser og konklusjoner. Vi vil også benytte anledningen til å takke for at Barneombudet ved flere anledninger fikk muligheten til å komme med innspill til Elgesem. Vi er også fornøyd med at barn ble hørt i prosessen, blant annet i et møte mellom Elgesem og Barneombudets ungdomspanel.

Vi vil benytte anledningen til å komme med noen kommentarer til rapporten og hvorfor det er viktig at Norge ratifiserer tilleggsprotokollen. Vi vil særlig komme inn på følgende temaer:

- Barnets beste må være et grunnleggende hensyn ved vurderingen av om protokollen skal ratifiseres.
- Barn trenger en egen klagemekanisme tilknyttet barnekonvensjonen – Det er ikke tilfredsstillende å vise til at barn kan bruke klagemekanismer under de andre FN konvensjonene.
- Uttalelser fra barnekomiteen i enkeltsaker er viktig for å få en avklaring av hva konvensjonens bestemmelser innebærer i praksis.
- En klageordning vil øke fokus på barns rettigheter
- Barneombudet er enig i at det bør iverksettes en gjennomgang av nasjonale klageordninger som er særlig viktige for barn.
- Norske myndigheter bør være en internasjonal pådriver for barns rettigheter ved å ratifisere protokollen.

2. Barnets beste

Innledningsvis vil vi si oss fornøyd med at Elgesem tydelig påpeker at prinsippet om barnets beste, jf barnekonvensjonen artikkel 3, også må legges til grunn i vurderingen av om tilleggsprotokollen skal ratifiseres. Barnekomiteen sier i sin generelle kommentar nr 14 at det er klart at dette prinsippet gjør seg gjeldende ikke bare i saker om enkeltbarn, men også barn som gruppe. Videre må det legges til grunn «in all actions» - også når myndighetene skal vurdere om de skal vedta en lov eller inngå en traktat. Dette gjelder i særdeleshet når avgjørelsen har stor betydning for barn, noe man vil måtte si at gjelder i dette tilfelle

Barneombudet forventer derfor at myndighetene gjør en full vurdering av prinsippet om barnets beste i relasjon til om protokollen skal ratifiseres, og ser hen til at prinsippet både er en materiell rettighet, et tolkningsprinsipp og en prosessuell rettighet.¹

Etter Barneombudets oppfatning er det klart at det i all hovedsak vil være et gode for barn å få en mulighet til å klage til et internasjonalt organ hvis de mener at norske myndigheter ikke oppfyller deres rettigheter etter barnekonvensjonen. Dette er også i tråd med de tilbakemeldinger Elgesem har fått fra de barna han har snakket med.

Elgesem sier avslutningsvis at det ikke kan ses bort fra at en tilslutning til protokollen også vil kunne være negativt for noen barn. Han trekker fram at barn kan bli presset til å føre klagesaker de ikke selv ønsker, men som er i voksnes interesser. Han viser særlig til barnefordelingssaker som en sakstype der en klagemulighet til komiteen kan bli nok en mulighet for foreldre til å skyve barna foran seg. Barneombudet ser ikke bort fra at det kan skje. Vi vil likevel hevde at det ikke er et tungt nok argument for at protokollen ikke ratifiseres, men at man snarere må sette inn tiltak som gjør det mulig for komiteen å sile hvilke saker som faktisk er i barnets interesse.

3. Komplementere rapporteringssystemet i FN

Barn kan, som alle andre, bruke de klagemekanismene som allerede eksisterer under andre FN-konvensjoner. Det gjøres imidlertid svært sjelden i dag. Totalt utgjør klager fra/om barn kun ca 2% av alle klager til de andre internasjonale klageorganene. Det er uklart i hvor mange av disse sakene barnet faktisk var direkte involvert i klagen.

Det lave antallet saker fra barn henger trolig sammen med at disse klagemekanismene er svært lite kjent for barn og deres verger og at prosessen er lite tilrettelagt for barn.

I tillegg dekker ikke de andre konvensjonene alle bestemmelsene i barnekonvensjonen og oppleves ikke å være relevante i alle barnespørsmål. Sentrale bestemmelser i barnekonvensjonen som «barnets beste», jf artikkel 3 og «barns rett til å bli hørt», jf artikkel 12, finnes f.eks. ikke i andre konvensjoner. En individuell klagemekanisme for barn under barnekonvensjonen, vil være viktig nettopp for å tydeliggjøre at barn har egne rettigheter etter konvensjonen og for å gi barn en mulighet til å klage over brudd på «sine» rettigheter.

Barn har spesielle behov. Det er nettopp bakgrunnen for at man fikk en egen konvensjon om barns rettigheter. Da er det viktig at individklager blir vurdert av noen med barnefaglig kompetanse. Barnekomiteen består av medlemmer med ulik barnefaglig kompetanse. De som behandler individklager etter de andre konvensjonene, har ikke de samme forutsetningene for å vurdere individklager ut i fra et barneperspektiv.

¹ FNs barnekomité, Generell kommentar nr 14 para 6.

Det er verdt å merke seg at generell kommentar nummer 5 fra barnekomiteen sier at myndighetene må sikre at barna og deres representanter har tilgang til effektive og barnesensitive prosedyrer. Det er åpenbart at en individklageordning tilknyttet barnekomiteen vil kunne ha prosedyrer som er langt mer barnesensitive enn de andre internasjonale klagemekanismene.

4. Handlingsrommet til norske myndigheter ved tilslutning til tilleggsprotokollen

Departementet ber i høringsbrevet om særlig tilbakemelding på hvilke konsekvenser en tilslutning til tilleggsprotokollen gir for handlingsrommet til lokale og regionale myndigheter.

Elgesem påpeker at det er rimelig å anta at handlingsrommet til norske myndigheter blir noe innsnevret. Han mener samtidig at innsnevringen i det nasjonale handlingsrommet ikke blir dramatisk og begrunner dette nærmere. Barneombudet er enig i Elgesems analyse, se side 22.

Barneombudet vil understreke at norske myndigheter allerede er forpliktet til å oppfylle rettighetene i konvensjonen. Ratifisering av tilleggsprotokollen handler om å gi barn i Norge en mulighet til å få prøvd om norske myndigheter overholder de rettslige forpliktelsene Norge allerede har vedtatt. Den gir ikke barna flere rettigheter enn de allerede har etter barnekonvensjonen.

Barneombudet deler for øvrig Elgesems oppfatning av at tilleggsprotokollen artikkel 10 (4) vil gi statene en rimelig skjønnsmargin når det gjelder oppfyllelsene av økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Det har vært hevdet at disse rettighetene er såpass vage og handler mer om politikk og fordeling av ressurser enn konkrete rettslige forpliktelser. Norske myndigheter har derfor uttrykt skepsis til å la internasjonale organer behandle enkeltsaker på dette området. Barneombudet mener at ovennevnte bestemmelse gir tilstrekkelig grad av vern om det nasjonale handlingsrommet, og at det er lite sannsynlig at barnekomiteen vil komme med uttalelser som vil innebære store inngrep i fordelingen av ressurser.

5. Betydningen av å få uttalelser fra barnekomiteen i klagesaker

Barnekonvensjonen brukes i økende grad som rettskilde i Norge. Det er imidlertid Barneombudets inntrykk at barnekonvensjonen fortsatt oppleves som til dels vag og vanskelig å bruke i praksis. Det er fortsatt et stort behov for å få avklart det rettslige innholdet av særlig enkelte av bestemmelsene i konvensjonen. Nettopp derfor er det viktig at vi får tydelige presiseringer av innholdet i konvensjonens bestemmelser fra et internasjonalt kompetent og anerkjent organ.

Selv om ikke uttalelsene fra komiteen er rettslig bindende, tillegges uttalelser fra FNs overvåkningsorganer tradisjonelt stor vekt i Norge. Barneombudet vil påpeke at uttalelser i enkeltsaker vil i mye større grad kunne bidra til en nødvendig avklaring enn de generelle avsluttende merknadene som kommer fra komiteen i forbindelse med statsrapportering.

Barneombudet opplever at kunnskapen om barnekonvensjonen til dels er lav i forvaltningen, ikke minst i kommunene. En mulighet for barn til å klage til barnekomiteen i enkeltsaker, vil trolig øke fokuset på barns rettigheter i forvaltningen. Dette vil i seg selv kunne bidra til at barns rettigheter i større grad blir ivaretatt.

Norske myndigheter bør se de store fordelene uttalelser fra barnekomiteen vil ha for å få økt fokus på barns rettigheter hos lokale, regionale og nasjonale myndigheter snarere enn å fokusere på frykten for at det norske handlingsrommet blir noe innsnevret.

6. Eksisterende klageordninger i Norge og tilleggsprotokollens klagemekanisme

Departementet ber i høringsbrevet om tilbakemelding på forholdet mellom eksisterende klageordninger i Norge og tilleggsprotokollens klagemekanisme. Tilleggsprotokollen legger opp til at de nasjonale rettsmidlene må være uttømt før saken kan prøves av barnekomiteen. Det forutsetter at barn har reell tilgang til klageorganer i Norge.

Elgesem påpeker at det finnes flere nasjonale klageordninger som er viktige for barn, men at de trolig ikke er effektive nok. Barneombudet har i lang tid vært bekymret over at barn ikke ser ut til å ha reell tilgang til tilfredsstillende klagesystemer på helt sentrale områder som skole og barnevern. Vi har blant annet sett nærmere på Fylkesmannens mandat og handlingsrom.²

Barneombudet støtter anbefalingen fra Elgesem om at det bør iverksettes en gjennomgang av nasjonale klageordninger som er særlig viktige for barn. Det vil da være naturlig å se på ulike forvaltningsorganer som Fylkesmannen, samt de ulike ombudene og ikke minst hvilke muligheter barn har for å få saken sin fremmet i domstolen. Vi er imidlertid opptatt av at en gjennomgang av nasjonale klageordninger ikke må komme i veien for at Norge ratifiserer tilleggsprotokollen.

Sivilombudsmannens mandat gir anledning til å behandle klager begrunnet i barnekonvensjonen. Men Sivilombudsmannen får i liten grad klager fra barn og er lite kjent blant barn. Det er også et spørsmål om Sivilombudsmannen tilfredsstiller kravet til «effektivt rettsmiddel». Elgesem skriver at det innebærer at det på nasjonalt nivå må være tilgjengelig en instans som kan håndheve de rettighetene som klageren hevder er krenket. I følge Elgesem kan både judisielle og administrative organer tilfredsstille kravene til rettsmiddel. Det vesentlige er at prøvingsretten er effektiv. Det vil blant annet si at organet har kompetanse til å gjenopprette en eventuell krenkelse. Det er et spørsmål om Sivilombudsmannen oppfyller dette kravet da Sivilombudsmannen ikke selv kan gjenopprette en krenkelse, men vil måtte begrense seg til å komme med kritikk og en henstilling til det aktuelle forvaltningsorganet om å rette på feilen.

Flere har påpekt at Barneombudet bør kunne behandle klager fra barn. I sine avsluttende merknader til Norge i 2010, anbefaler FNs barnekomité at Barneombudet får mandat til å motta klager fra barn. Barneombudet bidrar gjerne i en diskusjon om hvilken rolle Barneombudet kan ha framover på dette området.

Det er også nødvendig å se nærmere på i hvilken grad domstolen fungerer som «effektivt rettsmiddel» for barn. Rettssystemet legger i liten grad til rette for at barn på egenhånd kan ta saken sin til domstolen. Det er også klart at risikoen for å få store økonomiske utgifter er et reelt hinder for å ta en sak til domstolen.

Elgesem foreslår at det vurderes om det bør innføres en rettshjelpsordning i saker med rimelig vel begrunnede anførsler om at barnekonvensjonen er krenket. Han sier at en mulighet er å gi Barneombudet en tilsvarende kompetanse som Sivilombudsmannen har etter rettshjelpsloven § 16 nr 3 til å anbefale søksmål med den virkning at det skal innvilges fri saksførsel til barnet.

Barneombudet er positiv til at man ser nærmere på om dette kan være en fornuftig løsning. Det vil kunne gjøre det mulig å få prøvd noen prinsipielle saker for domstolen som av økonomiske årsaker ellers ikke ville kommet til domstolen. Et slikt grep vil muligens også gjøre det lettere å si at den norske domstolen fungerer som et «effektivt rettsmiddel» for barn.

² Rapport fra Barneombudet: «Bekymringsmelding – Krenkelser i skolen – brudd på elevenes rett til et godt skolemiljø» fra 2012. og «Maktesløst tilsyn – Rapport om klage- og tilsynssystemet i barnevernet» fra 2010.

Barneombudet skiller seg imidlertid fra Sivilombudsmannen i at vi ikke behandler enkeltklager. Det vil gjøre det noe mer utfordrende å definere hvilke saker som det er aktuelt å anbefale fri rettshjelp. Det bør imidlertid være mulig å løse dette i praksis dersom man kommer fram til at det er ønskelig at Barneombudet skal ha en slik rolle.

7. Norge som pådriver for barns rettigheter

Norge har vært pådrivere i arbeidet for å virkeliggjøre barnekonvensjonen, både nasjonalt og internasjonalt, og vi har god internasjonal anseelse når det gjelder barns rettigheter. Derfor er det betydningsfullt hvordan Norge forholder seg til den nye tilleggsprotokollen.

Den passive holdningen som norske myndigheter foreløpig har hatt til å ratifisere tilleggsprotokollen, kan få alvorlige ringvirkninger for barn i andre land som har et langt dårligere system for å ivareta barns rettigheter enn det vi har i Norge. Norske myndigheter sender ut et svært uheldig signal, som lett kan gjøre at andre land med mindre ressurser og større utfordringer, velger å legge seg på den samme passive linjen.

Vi vil med dette anmode norske myndigheter om å ratifisere tilleggsprotokollen og dermed bli en pådriver for å sikre barns rettigheter både nasjonalt og internasjonalt.

Vennlig hilsen

Anne Lindboe
barneombud

Frøydis Heyerdahl
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.