

Utenriksdepartementet

post@mfa.no

Kopi: seksjon.for.demokrati.og.menneskerettigheter@mfa.no,
mfu@mfa.no

Dato: 23.09.2013

Uttalelse fra Nasjonal institusjon for menneskerettigheter i anledning utredningen om norsk ratifikasjon av tredje tilleggsprotokoll til FNs barnekonvensjon om individuell klagerett

1. Innledning

Det vises til høringsbrev datert 19.06.2013 vedrørende utredning om ratifikasjon av tredje tilleggsprotokoll til FNs barnekonvensjon om individuell klageadgang (heretter: tilleggsprotokollen). Frode Elgesems rapport ble sendt på høring av Utenriksdepartementet med frist for uttalelse 18.september 2013 og utsatt frist 23.september. Nasjonal institusjon (NI) takker for muligheten til å kommentere utredningen og bidra i diskusjonen om ratifikasjon av tilleggsprotokollen.

Norsk senter for menneskerettigheter har inntil videre status som Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter i henhold til kongelig resolusjon av 21. september 2001. Dette gir senteret en formell rolle i overvåkingen av menneskerettighetene nasjonalt i henhold til FNs såkalte Paris-prinsipper. Som nasjonal institusjon for menneskerettigheter skal vi oppfordre til ratifikasjon av internasjonalt vedtatte menneskerettigheter, og bidra til større bevissthet om og bedre oppfyllelse av disse i Norge. Senteret skal videre ha en rådgivende funksjon overfor myndigheter og organisasjoner.

Etter vår mening gir Elgesems rapport en grundig gjennomgang av de relevante forhold i diskusjonen rundt ratifikasjon av tilleggsprotokollen. Vi vil i det følgende fremheve og supplere særlig fire viktige argumenter i favør av norsk ratifikasjon (se punkter 2-5). Videre følger kommentarer til noen av motargumentene som er behandlet i Elgesems rapport (se punkter 6-7).



Norsk senter for menneskerettigheter
Postadr.: Postboks 6706 St. Olavs plass,
0130 OSLO
Kontoradr.:

Telefon: 22 84 20 01
Telefaks: 22 84 20 02
postmottak@jus.uio.no
www.humanrights.uio.no
Org.nr.: 971 035 854

2. Ratifikasjon vil styrke barns rettigheter

Den nye tilleggsprotokollen gir barn som individer en reell klagemulighet som vil styrke beskyttelsen av de materielle rettighetene som følger av FNs barnekonvensjon.

Ratifikasjon av protokollen medfører ikke vedtagelse av nye materielle rettigheter, da Norge ratifiserte barnekonvensjonen allerede i 1993, og konvensjonen ble sikret forrang for alminnelig norsk lovgivning ved inkorporeringen i Menneskerettighetsloven i 2003.

Barnekomiteen har flere ganger uttalt at det må foreligge effektive rettsmidler på nasjonalt nivå for at rettighetene i konvensjonen skal ha mening.¹ NI mener barns rett til effektive rettsmidler mot brudd på Barnekonvensjonen følger av forpliktelsen Norge påtok seg allerede ved nevnte ratifikasjon i 1993. Klageadgangen til Barnekomiteen er ment å skulle supplere de nasjonale rettsmidler som allerede skal være tilgjengelige for barn. Protokollen har som mål å styrke de nasjonale rettsmidlene,² slik at saker prøves nasjonalt fremfor at en omfattende saksmengde skal føres for Barnekomiteen.

Barnekonvensjonen er den siste av FNs hovedkonvensjoner som får egen klagemekanisme. Barn kan allerede bringe saker inn for de eksisterende internasjonale klageordningene, men forskning viser at barn i liten grad benytter denne muligheten. Bare to prosent av klagen til FNs klageorganer er innbrakt av barn.³ Dette kan skyldes en rekke faktorer, for eksempel mangel på effektive rettsmidler på nasjonalt nivå, eller at de foreliggende individklageordninger ikke er tilrettelagt for barn.

Barnekonvensjonen og den tilhørende tilleggsprotokollen er spesielt tilpasset barns situasjon, og konvensjonen inneholder en rekke bestemmelser som ikke er omfattet av andre konvensjoner. Det har derfor vært hevdet fra flere hold at manglende klagemekanisme etter denne konvensjonen er diskriminerende overfor barn.⁴ NI mener det samme kan hevdes om norsk praksis dersom man velger å ikke ratifisere tilleggsprotokollen.

¹ Se for eksempel General Comment no. 5, *General measures of implementation for the Convention on the Rights of the Child*, BK/GC/2003/5 (2003), s. 7.

² Se sjette og tiende avsnitt i protokollens fortale.

³ Malcolm Langford og Sevda Clark, *The New Kid on the Block. A Complaints Procedure for the Convention on the Rights of the Child*, *Nordic Journal of Human Rights*, Vol. 28, No. 3-4, s. 371, på s. 384.

⁴ Se for eksempel Redd Barna: <http://www.reddbarna.no/om-oss/organisasjonen/redd-barna-mener/politiske-endringer-for-barns-menneskerettigheter>.

3. Ratifikasjon kan bidra til styrking av nasjonale rettsmidler

Elgesem peker i sin rapport på svakheter ved de rettsmidler som er tilgjengelige for norske barn, og anbefaler at det gjennomføres en revisjon av disse mekanismene.⁵ I

Sivilombudsmanns høringsuttalelse til rapporten kommer det frem at selv om barn kan bringe klager dit, gjøres det sjeldent.⁶ Av uttalelsen fremgår det videre at muligheten til å fremme klager til Sivilombudsmannen generelt ikke er godt kjent i Norge, og at ordningen kan fremstå som lite tilgjengelig for barn.

Når bare vurderingen av ratifikasjon avslører eksisterende og svært reelle problemer knyttet til barns tilgang på effektive rettsmidler i Norge, kan man med god grunn forvente ytterligere positive konsekvenser for beskyttelsen av barns rettigheter ved ratifikasjon.

NI støtter Elgesems anbefaling om en revisjon av de eksisterende klageordninger for barn i Norge. Vi mener dette er nødvendig for å oppfylle Norges forpliktelser etter barnekonvensjonen i seg selv, uavhengig av ratifikasjon av tilleggsprotokollen.

Opprettelsen av kvasi-judisielle klageordninger for barn på nasjonalt plan kan være en måte å innfri kravet om effektive rettsmidler for barn. Dette kan gi barn en mulighet til å bli hørt, uten hensyn til de prosessuelle hindringer som kan gjøre det vanskelig for barn å nå frem til norske domstoler.

4. Ratifikasjon vil bidra til styrking av internasjonale strukturer

Norges utenrikspolitiske mål omfatter et ønske om å bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene og styrke barns rettigheter internasjonalt.⁷ Norge har vært aktiv som "norm-entreprenør" internasjonalt, og har skapt sin "nisje" i verdenspolitikken ved å føre an og sette dagsorden i internasjonale relasjoner, blant annet innen menneskerettigheter.⁸

I stortingsmelding nr. 33 (2011-2012) "*Norge og FN: Felles framtid, felles løsninger*" fremheves Norges satsning for å styrke barns rettigheter: "Norge legger stor vekt på arbeidet for å forsterke og videreutvikle det normative grunnlaget for beskyttelse av barn og fremme av barns rettigheter."⁹ Utviklingen av et instrument som styrker barns rettssikkerhet og gir tilgang til rettsmidler er utvilsomt en viktig del av normdannelsen i

⁵ Elgesems rapport s.67.

⁶ Uttalelsen er tilgjengelig her: <https://www.sivilombudsmannen.no/aktuelt/hoeringsuttalelse-utredning-om-valgfri-protokoll-til-fns-barnekonvensjon-om-en-klagemekanisme-article2800-1555.html>.

⁷ St. mld. 15 (2008-2009) "*Interesser, ansvar og muligheter*", s. 105.

⁸ Christine Ingebritsen, *Scandinavia in World Politics*, 2006, s. 35.

⁹ Stortingsmelding nr. 33 (2011-2012), *Norge og FN: Felles framtid, felles løsninger* s. 63.

FN. Ratifikasjon av tilleggsprotokollen vil utvilsomt være i tråd med Norges utenrikspolitiske interesser.

Ved å ratifisere tilleggsprotokollen vil Norge sende et klart budskap om at vi tar barns rettigheter på alvor, både nasjonalt og internasjonalt. Tilbakeholdenhet i forhold til ratifikasjon vil kunne svekke Norges troverdighet som garantist for barns rettigheter og vanskeliggjøre arbeidet med å styrke den internasjonale rettsorden forankret i FN.

5. Norge kan aktivt påvirke Barnekomiteens tolking ved ratifikasjon

Praksis fra komiteen vil utgjøre en ny autoritativ kilde til hvordan rettighetene som er nedfelt i Barnekonvensjonen skal tolkes og anvendes i individuelle saker. Dette har vært en av de viktigste begrunnelsene for opprettelsen av en tilleggsprotokoll.

Klageprosessen er multilateral og saker som bringes inn for Barnekomiteen vil legge til rette for en styrket juridisk diskurs både mellom komiteen og den enkelte stats domstoler, men også mellom de ulike staters domstoler.¹⁰

Ved at saker mot Norge bringes inn for Barnekomiteen vil norske rettsanvenderes forståelse av konvensjonens innhold kunne påvirke komiteens tolking av Barnekonvensjonen. Det vil si at Norge gjennom ratifikasjon av tilleggsprotokollen kan bli en aktiv deltaker som bidrar til utviklingen av spørsmålet om hvordan barnekonvensjonen skal tolkes. Dette kan også påvirke andre lands forståelse av konvensjonens bestemmelser.

Hvert fjerde år vurderer Barnekomiteen Norges gjennomføring av forpliktelsene etter barnekonvensjonen. Barnekomiteens tolking av barnekonvensjonen i enkeltsaker vil være relevant for komiteens resonnement også i denne vurderingen. Videre vil avgjørelsene fra Barnekomiteen påvirke Norge ved at avgjørelsene blir en del av det norske rettskildebildet. Dette gjelder uavhengig av norsk ratifikasjon. Dersom tilleggsprotokollen ikke ratifiseres vil det medføre at Norge reduseres til en passiv tilskuer til rettsutviklingen fordi komiteen vil ha begrenset eller ingen eksponering mot norske domstolars tolking av konvensjonen.

I det følgende avgir vi kommentarer til noen av motargumentene behandlet i Elgesems rapport.

¹⁰ Anne-Marie Slaughter, *University of Richmond Law Review, A typology of Transjudicial Communication*, 29 *University of Richmond Law Review* 99 (1994).

6. Frykten for svekket demokratisk handlingsrom, særlig angående de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene

I Elgesems rapport er det i tråd med mandatet redegjort for protokollens innhold, herunder også for graden av skjønmargin som ligger i barnekonvensjonens materielle bestemmelser, og en vurdering av virkninger av tilslutning for handlingsrommet til norske myndigheter. Debatten om norske myndigheters handlingsrom, herunder spørsmål knyttet til statenes skjønmargin og komiteens prøvingsintensitet, er særlig drøftet i relasjon til de økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter som inngår i barnekonvensjonen.

6.1. Bakgrunn for debatten

Bakgrunnen for at spørsmålet om ØSK-rettigheter blir tatt særskilt opp er de tydelige motforestillingene som ble fremmet av enkelte sentrale aktører i forbindelse med vurdering av spørsmålet om ratifikasjon av TP-ØSK (Harborg-utredningen)¹¹. Innvendingene gikk særlig ut på at mange av de materielle rettighetene i ØSK er vage og målsetningspregede, at protokollen ikke i tilstrekkelig grad anerkjente en statlig skjønmargin, og at ØSK-komiteen gitt dette vil kunne gå for langt i å fortolke konvensjonen på en måte som griper inn i utpreget politiske beslutningsprosesser. Disse spørsmålene må også ses på bakgrunn av den mer omfattende debatten om rettsliggjøring, altså at større makt overføres til domstoler på bekostning av folkestyret.

NI har tidligere avgitt en høringsuttalelse til utredningen om ratifikasjon av TP-ØSK, som imøtegår disse synspunktene.¹² Fordi de motforestillinger som drøftes i forbindelse med ratifikasjon av tilleggsprotokollen har vesentlige berøringspunkter med høringen om TP-ØSK, finner vi det riktig å gjenta vår posisjon kort:

NI mente, og mener fortsatt, at frykten for et redusert demokratisk handlingsrom ved å ratifisere TP-ØSK er betydelig overdrevet. For det første er det vesentlig at ØSK gir anvisning på minstestandarder som Norge i det alt vesentlige oppfyller. Videre er det ikke tale om vedtakelse av nye rettigheter, men en mekanisme som skal sikre en omforent forståelse av rettigheter som allerede gjelder som norsk rett etter en grundig demokratisk prosess. Slik NI ser det gir verken argumentet om ØSK-rettighetenes vaghet, eller argumentene om at protokollen gir ØSK-komiteen for stor myndighet, grunnlag for å si at

¹¹ Utredningen er tilgjengelig på

http://www.regjeringen.no/nb/dep/UD/dok/horinger/hoeringsdok/2012/hoering_fnkonvensjon/horingsnotat.html?id=669979.

¹² Se SMR-NIs høringsuttalelse til utredning om ratifikasjon av TP-ØSK og virkninger i Norge, tilgjengelig på

http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/hoeringer/mr_m_juridisk.pdf.

klageordningen vil gripe inn i det nasjonale demokratiske handlingsrommet på uforholdsmessig vis. Praksis etter andre klageordninger samt ØSK-komiteens egne uttalelser, taler klart i retning av at komiteen vil benytte sin myndighet med varsomhet, og ikke gripe inn i politiske prioriteringer av betydning. For en mer utførlig utdyping av punktene som gjengis her, vises det til nevnte høringsuttalelse.

6.2. ØSK-rettighetene i barnekonvensjonen er ikke et tungtveiende argument mot ratifikasjon

Det må presiseres at de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene som inngår i Barnekonvensjonen ikke er identiske med ØSK, og at synspunktene referert ovenfor må leses med dette forbeholdet. Rettighetene i barnekonvensjonen er formulert med utgangspunkt i barnets ståsted og oppstiller rettigheter som er tilpasset for å ivareta barns særlige behov. Dette illustreres kanskje særlig av artikkel 3 (1) om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn.

Samtidig gir barnekonvensjonen tilsvarende føringer som ØSK når det gjelder statlige gjennomføringsforpliktelser når det gjelder de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene. Disse skal i henhold til barnekonvensjonen artikkel 4 sikres «to the maximum extent of [the states'] available resources».

Videre oppstiller tilleggsprotokollen artikkel 10(4) en nær likelydende bestemmelse som tilleggsprotokollen artikkel 8 (4), nemlig at “the Committee shall consider the reasonableness of the steps taken by the State party in accordance with article 4 of the Convention. In doing so, the Committee shall bear in mind that the State party may adopt a range of possible policy measures for the implementation of the economic, social and cultural rights in the Convention.” Som det fremgår av Elgesems rapport, skal dette tolkes på tilsvarende måte som TP-ØSK artikkel 8 (4).¹³

I rapporten støttes en forståelse av at tilleggsprotokollen artikkel 10 (4) innrømmer medlemsstatene en skjønnsmargin i valget av virkemidler og spørsmål om ressursallokering – på tilsvarende måte som for TP-ØSK.

Elgesems rapport konkluderer med at det er rimelig å anta at handlingsrommet for norske myndigheter vil bli noe innsnevret, men at innsnevringen av nasjonalt handlingsrom trolig ikke vil bli drastisk. Blant annet vises det til at Norge allerede er bundet av Barnekonvensjonen, at barns rettigheter i Norge allerede er sikret på et høyt nivå, og at det neppe er grunnlag for å frykte at de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene vil bli anvendt til å sette nye og omfattende krav til velferdsordninger.

¹³ Se Elgesems rapport s. 45.

Nasjonal institusjon kan i det alt vesentlige tilslutte seg de konklusjoner som er nevnt over og som er nærmere utdypet i Elgesems rapport.

7. Frykten for misbruk av klageordningen

I debatten om ratifikasjon er det fremmet bekymring for at klageadgangen skal bli misbrukt - spesielt fryktes det at foreldre ville kunne fremme saker i egen interesse.¹⁴ Det må i denne sammenheng påpekes at barn har klageadgang for de andre FN-komiteene. Som nevnt over blir disse klageordningene sjeldent brukt av barn, og kan derfor ikke fullt ut sammenlignes med en klageadgang særlig tilrettelagt for barn.

Spørsmålet om misbruk av klageadgangen kom opp under utarbeidingen av tilleggsprotokollen, og er nå søkt løst i protokollens artikkel 3, der det fremgår at "The Committee shall include in its rules of procedure safeguards to prevent the manipulation of the child by those acting on his or her behalf and may decline to examine any communication that it considers not to be in the child's best interests". Barnekomiteen vedtok i år saksbehandlingsregler for individklageadgangen, og i tråd med artikkel 3 ble det i artikkel 13 (2) fastsatt følgende tiltak for å unngå misbruk av ordningen:

"Where there is a concern that representation, despite the victim's(s') consent may be a result of improper pressure or inducement, the Committee may instruct the Secretary-General to request additional information or documents, including from third party sources in accordance with rule 23, paragraph 1, of the present rules, that show that the submission of a communication on the alleged victim's(s') behalf is not a result of improper pressure or inducement and is in the best interests of the child."

En ekstra sikkerhetsventil er forøvrig fastsatt i saksbehandlingsreglenes artikkel 19 som gir mulighet for en muntlig høring. NI legger til grunn at de beskrevne prosedyrene i tilstrekkelig grad vil kunne avdekke forsøk på misbruk av klageordningen. En potensiell mulighet for misbruk utgjør uansett ikke noe vektig argument mot ratifikasjon.

8. Avslutning

Avslutningsvis minnes det om barnekonvensjonens artikkel 3, hvor det fremgår at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved avgjørelser som angår barn.¹⁵ Det er ikke tvil om at spørsmålet om Norge skal ratifisere tilleggsprotokollen er en avgjørelse som påvirker

¹⁴ Elgesems rapport s. 69.

¹⁵ General Comment no. 5 CRC/GC/2003/5 s. 4.

barn og at barnets beste må således være et grunnleggende hensyn i spørsmålet om protokollen skal ratifiseres.


Ratifikasjon av tilleggsprotokollen vil styrke det enkelte barns rettslige stilling og barns rettigheter generelt, både nasjonalt og internasjonalt. Særlig er ratifikasjonen viktig for å sette fokus på barns rett til effektive rettsmidler. Ratifikasjon vil etter dette klart være til barns beste. Ved å ratifisere protokollen viser Norge også solidaritet med barn i de land der barns rettigheter står langt svakere enn i Norge. De motargumenter som er fremsatt kan ikke veie tyngre enn den grunnleggende respekten for barns rettigheter.

På denne bakgrunn er NIs klare anbefaling at norske myndigheter ratifiserer barnekonvensjonens tredje tilleggsprotokoll om individklageadgang.

NI slutter seg forøvrig til de anbefalte lovendringer og den revisjon av nasjonale rettsmidler som er foreslått i Elgesems rapport.

Det vises endelig til Stortingets enstemmige vedtak datert 21.06.2013: "Stortinget ber regjeringen snarest legge fram en sak om ratifikasjon av tilleggsprotokollen om individklagerett til FNs barnekonvensjon."¹⁶ Vedtaket viser at det er politisk vilje til å ratifisere tilleggsprotokollen. På grunnlag av nevnte vedtak forutsettes det at spørsmålet om ratifikasjon behandles innen kort tid.

Med vennlig hilsen,



Kristin Høgdahl
Fungerende leder Nasjonal institusjon



Sevda Clark
Forsker

¹⁶ Vedtaket er tilgjengelig her: <http://www.stortinget.no/Global/pdf/Referater/Stortinget/2012-2013/s130621.pdf>.