



**Redd Barna**

Utenriksdepartementet  
Postboks 81 14 Dep  
0032 Oslo

Vår ref. #/249798/4  
Deres ref. 12/03202

Oslo, 18. september 2013

## **Høringsuttalelse av utredning om valgfri protokoll til FNs barnekonvensjon om en klagemekanisme**

Det vises til Utenriksdepartementets høringsbrev datert 19.6.2013 om valgfri protokoll til FNs barnekonvensjon om en klagemekanisme.

Redd Barna arbeider nasjonalt og internasjonalt for å styrke kunnskap og samfunnsstrukturer for gjennomføring og overvåking av barns rettigheter i medhold av FNs barnekonvensjon. Norgesprogrammet i Redd Barna arbeider for styrking av barns rettigheter i Norge, og overvåker brudd på barnrettighetene med spesielt fokus på sårbare grupper barn.

Redd Barna har med interesse lest advokat Frode Elgesems juridiske analyse av mulige fordeler og ulemper ved eventuell norsk tilslutning til FNs barnekonvensjons tilleggsprotokoll om individuell klagerett. Vi har kommentarer og innspill om følgende punkter:

- Barnets beste og barnets rett til å bli hørt
- Betydningen for rettsutviklingen i Norge ved tilslutning til tilleggsprotokollen
- Debatten om rettsliggjøring, det nasjonale handlingsrom og barnets økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene etter barnekonvensjonen
- Uttømming av nasjonale rettsmidler og barns prosessuelle rettigheter
- Hvilke rettigheter i barnekonvensjonen det særlig kan ventes klagesaker om
- FNs barnekomité's egnethet som organ for behandling av individklager
- Hva en norsk tilslutning til tilleggsprotokollen vil kunne bety
- Hvilke lovendringer en ratifisering vil kreve for Norges del

Til slutt vil vi komme med en kort oppsummering og hva Redd Barna mener tilleggsprotokollen gir barn utover det som de har i dag.

Redd Barna har vært en aktiv pådriver og anbefaler på det sterkeste at Norge signerer og ratifiserer den valgfrie tilleggsprotokollen om individklagerett til FNs konvensjon om barns rettigheter.

### **Barnets beste som et grunnleggende hensyn og barnets rett til å bli hørt**

Redd Barna er glade for at advokat Elgesem (heretter kalt utreder) legger stor vekt på at regjeringen og Stortinget må ta hensyn til hva som vil være til barnets beste og trekke det inn som et



grunnleggende hensyn ved vurderingen av om Norge skal tilslutte seg tilleggsprotokollen, jf. barnekonvensjonen artikkel 3 (1) og videre at utreder har vektlagt at barn skal høres i prosessen, jf. barnekonvensjonen artikkel 12.

Redd Barna ser det som svært positivt at utreder, tross kort tidsfrist, har involvert barn og ungdom i prosessen, slik at barns synspunkter kommer frem. En klagemekanisme for barnekonvensjonen er en sak som særlig angår barn. Barn har en rett til å bli hørt og si sin mening. Dette er lovfestet i norsk lov. Vi anbefaler både regjeringen og Stortinget på det sterkeste å ta barn og unge med i den videre politiske prosessen.

Det følger av barnekonvensjonen artikkel 3 (1) at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, også i avgjørelser på mer overordnet nivå. Det følger således av barnekonvensjonen at regjering og storting må ta hensyn til hva som vil være til barnets beste og trekke det inn i vurderingen om Norge skal slutte seg til tilleggsprotokollen. Når avveiningen mellom hensynet til barnets beste og andre, motstående hensyn foretas i vurderingen om Norges tilslutning, vil Redd Barna gjøre oppmerksom på FNs komité for barnets rettigheters Generelle Kommentar nr. 14 (2013) om barnets beste.<sup>1</sup>

I følge komiteen betyr uttrykket "grunnleggende hensyn" at barnets beste ikke skal vurderes på samme nivå som alle andre hensyn, men innebærer at barnets interesser har høy prioritet og ikke bare er ett av flere hensyn. Enhver avgjørelse om barnets eller barns beste skal være motivert og grundig og etterrettelig begrunnet. Begrunnelsen bør eksplisitt nevne alle faktiske forhold vedrørende barnet eller barna, hvilke elementer som er vurdert som relevant og hvorfor, samt begrunne hvordan og hvorfor de har blitt vektlagt. Dersom et vedtak avviker fra barnets/barns synspunkter, skal årsaken til dette komme tydelig frem. Hvis den valgte løsningen ikke er til barnets beste, må begrunnelsen for dette bli beskrevet. Det er i følge Barnekomiteen ikke tilstrekkelig å angi på generelt grunnlag at andre hensyn overstyrer barnets beste. Alle hensyn skal spesifiseres i forhold til saken, og når andre hensyn har fått større vekt, skal det begrunnes. Begrunnelsen må også på en troverdig måte vise hvorfor barnets beste ikke var sterk nok til å bli vurdert som viktigere enn andre hensyn. Videre mener komiteen at det ikke kan være en riktig vurdering av barnets beste dersom barnas synspunkter ikke har kommet med.

### **Betydningen for rettsutviklingen i Norge ved tilslutning til tilleggsprotokollen**

I den juridiske utredningens kapittel 4 drøfter utreder spørsmålet om hvor stor gjennomslagskraft de ulike FN-komiteenes avgjørelser har når norske domstoler skal ta stilling til tolkingen av menneskerettighetskonvensjoner.

Selv om anbefalinger og anvisninger fra FN-komiteer ikke er rettslig bindende, tillegges uttalelser fra FNs overvåkingsorganer tradisjonelt stor vekt i mange land, også her i Norge. I følge Høyesterett har disse avgjørelser «betydelig vekt», men utreder peker på at nyere rettspraksis viser at FN-komiteens tolkning ikke alltid vil få det endelige ordet. Uttreder nevner videre at en avgjørelse som konkluderer med at konvensjonen er krenket vil være en ganske tungtveiende indikasjon på at konvensjonen *-som er bindende-* er krenket i det enkelte tilfellet (§ 4.3). På den måten risikerer staten å begå menneskerettsbrudd dersom avgjørelse ikke følges. Staten kan derfor, selv om komiteens uttalelser ikke er juridisk bindende, ikke stille seg helt fritt i vurderingen av komiteens avgjørelser for norsk rettspraksis. Selve barnekonvensjonen er juridisk bindende for Norge, og brudd på den er brudd på menneskerettighetene. Det er likevel opp til staten selv å gjøre noe med den oppståtte situasjonen. Norge følger som oftest anbefalingene fra FN-komiteene, også fra FNs barnekomité.

---

<sup>1</sup> UN Committee on the Rights of the Child (2013): General Comment no. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para 1)



Redd Barna er enig med utreder at det kun må være helt unntaksvis at komiteens tolkinger bør fravikes siden det handler om saker som berører barns menneskerettigheter. Norge kan vanskelig slutte seg til tilleggsprotokollen om individuell klagerett hvis ikke forutsetningen er at man skal rette seg etter komiteens praksis, med mindre det er ekstraordinære grunner til å justere den. Redd Barna mener imidlertid at Norge heller ikke kan fravike komiteens tolkinger selv dersom vi ikke tilslutter oss tilleggsprotokollen, siden dette betyr et brudd på barns rettigheter etter barnekonvensjonen, altså norsk lov.

Etter Redd Barnas mening vil rettspraksis fra Barnekomiteen i individklager ha positive virkninger for rettsutviklingen i Norge og barns posisjon i norsk rettsvesen. Rettspraksis fra Barnekomiteen i individklagesaker vil være en relevant rettskilde også i Norge, og vil bidra til økt forståelse for innholdet i reglene i konvensjonen. Rettspraksis fra FNs barnekomité vil kunne bidra til å styrke barns selvstendige posisjon som rettssubjekt i Norge, ved at det vil foreligge eksempler på konkrete brudd på konvensjonen i enkeltsaker.

Et av motargumentene fra myndighetene og politikerne er at barns rettigheter allerede står sterkt i Norge, at barna er godt beskyttet og blir godt ivaretatt gjennom den norske lovgivningen, og at et internasjonalt klageorgan kan svekke de nasjonale ordningene.

Redd Barna mener at en klagemekanisme og dermed Barnekomiteens rettspraksis vil bidra til å styrke og utfylle de nasjonale ordningene slik også barnekonvensjonen har gjort og gjør, og at den kommer rettsutviklingen i Norge til gode. Da barnekonvensjonen i 2003 ble inkorporert i norsk lov, mente man at lovgivningen allerede kom helt overens med barnekonvensjonens bestemmelser. Dette viste seg ikke å stemme på en del områder, og det har kommet en rekke endringer de siste 10 årene som har styrket barns rettigheter her i Norge som følge av inkorporeringen og som bare har hatt positive konsekvenser for barna.<sup>2</sup> Det har vist seg at barnekonvensjonen har fått stor betydning for barns rettigheter og utviklingen av dem. Det er ingen grunn til å tvile på at dette også kommer til å gjelde klagemekanismen. Gjennom utviklingen av en internasjonal praksis for tolkingen av de enkelte bestemmelser i barnekonvensjonen, øker barns rettsikkerhet og fokuset på barns rettigheter.

### **Debatten om rettsliggjøring, det nasjonale handlingsrom, og barnets økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter etter barnekonvensjonen**

*Debatten om rettsliggjøring - barns rettigheter etter barnekonvensjonen: direkte anvendbar eller for vage og formålspregede?*

Det er særlig rettsliggjøring i betydningen større makt til domstolene på bekostning av lovgivende myndighet som har skapt diskusjon. Et argument har vært at internasjonalisering av retten gjennom internasjonale konvensjoner og overvåkningsorganer har ført til en maktforskyvning fra folkevalgte politikere til FNs komiteene og domstolene. Internasjonale konvensjoner blir ofte sett som ganske generelle og upresise. Bestemmelsene får sin presise betydning når komiteene eller domstolene tolker dem i konfliktsituasjoner. Hvis lovgivende myndigheter ikke liker disse tolkningene, kan de vanskelig endre dem gjennom nye lovvedtak, særlig ikke når det handler om påstått menneskerettsbrudd. Dermed blir det gjerne komiteenes og domstolenes tolkinger som driver rettsutviklingen på området.

Utreder skisserer i kapittel 4 det generelle forholdet mellom norsk rett og internasjonale menneskerettskonvensjoner. Barnekonvensjonen gjelder som norsk lov og har forrang foran annen norsk lovgivning ved motstrid, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3. Når rettigheter gjelder som norsk

---

<sup>2</sup> H. Søvig (2009), Barnets rettigheter på barnets premisser – utfordringer i møte mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett.



lov må de i utgangspunkt også kunne påberopes for norske domstoler. Utreder peker på at det likevel ikke gjelder fullt ut, og at Høyesterett har tatt forbehold om at rettighetene må være «selvkraftige», det vil si at rettighetene etter sitt innhold er egnet til å bli anvendt som selvstendig grunnlag i tvister for domstoler og andre myndigheter.

De rettighetene som ofte ikke blir ansett som egnet etter sitt innhold, er de økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK-rettigheter). De blir sett som vage og formålspregede og kan dermed ikke anvendes direkte, selv om konvensjonen er gjort til en del av nasjonal rett. I følge utreder er det ikke gitt hvordan Høyesterett vil vurdere barnets ØSK-rettigheter etter barnekonvensjonen. Utreder påpeker også at en vesentlig del av rettighetene i barnekonvensjonen er sivile og politiske rettigheter som ikke er vage og kan anvendes direkte, og at heller ikke alle ØSK-rettigheter er vage.

Redd Barna er enig i utreder sin konklusjon at de fleste artikler i barnekonvensjonen er veldig presise og konkrete, slik at de kan anvendes av nasjonale domstoler, og at bare noen få av barnekonvensjonens artikler er vage, noen av dem ØSK-rettigheter. Det er riktig at en del av ØSK-rettighetene er formulert mer som målsetninger enn rettslige forpliktelser og -etter sin ordlyd- i større grad kan gripe inn i statens prioritering og allokering av ressurser (se videre om dette temaet nedenfor). Vi er også enige i utrederens konklusjon at vagheten av artiklene ikke bør være et argument mot tilslutning.

Ett av argumentene fra Regjeringsadvokaten mot inkorporeringen av Barnekonvensjonen i 2003 var at konvensjonen ikke hadde noe system for klagebehandling. Det ble påpekt at uten klagebehandling ville det vage innholdet i rettighetene ikke bli utpenslet gjennom internasjonal praksis, og at dette medfører et rettssikkerhetsspørsmål. Da var det mangel på en klagebehandling for å kunne komme til en tolkning av vage artikler som ble fremmet som en utfordring. Argumenter i dag viser at det er selve klagebehandlingen av vage artikler som er problemet. Etter Redd Barnas syn er det nettopp en klagemekanisme som kan bidra til at man får avklaringer av viktige tolkningsspørsmål og bestemmelser som anses som vage.

Menneskerettigheter er prinsipp-bestemmelser som har og skal ha et omfattende anvendelsesområde. Mange av rettighetene er derfor formulert svært generelt. Prinsippbestemmelser utvikler seg nettopp gjennom klagemekanismer til detaljregler. Dersom bekymringen mot individuell håndhevelse er at rettighetene er for vanskelig å konkretisere fordi det mangler tilstrekkelig rettskildemateriale til å kunne trekke presise grenser, ville det nærmest være selvmotsigende å gå imot etableringen av en klageordning som nettopp skal produsere et slikt materiale.<sup>3</sup>

Redd Barna vil videre gjøre oppmerksom på at regjeringen i Ot.prp. 45 (2002-2003) om inkorporeringen av barnekonvensjonen i norsk lov la til grunn at ved å inkorporere barnekonvensjonen er den gjort «direkte anvendelig» i norsk rett, uten å gjøre reservasjoner for enkelt bestemmelser, heller ikke de «vage» eller «formålspregede» ØSK-rettighetene.<sup>4</sup> Også Barnekomiteen har tatt til ordet for at alle bestemmelser i barnekonvensjonen skal ha direkte virkning med forrang for nasjonale domstoler.

### *De økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og statens selvbestemmelsesrett om prioritering av ressurser*

Det hevdes også at klageordningen kan gripe for langt inn i statens selvbestemmelsesrett fordi den kan legge føringer på statens prioritering av ressurser. Denne diskusjonen dreier seg særlig om de økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter i barnekonvensjonen og om hvorvidt de kan overprøves rettslig.

<sup>3</sup> H. Harborg (2011), Valgfri protokoll til ØSK – mulige virkninger av tilslutning <http://www.regjeringen.no/upload/UD/vedlegg/FN/Valgfrie-protokollOESK.pdf>

<sup>4</sup> Ot.prp. 45 (2002-2003), s. 25.





Tilleggsprotokollen artikkel 10 nr. 4 handler om hvordan Barnekomiteen skal behandle saker om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Komiteen har i følge denne artikkelen ansvar for å vurdere de tiltak staten har iverksett i lys av barnekonvensjonen artikkel 4. I tillegg skal de være oppmerksomme på at stater kan ha mange ulike tiltak som kan føre til en bedre situasjon.

Et viktig utgangspunkt utreder kommer med er at Norge oppfyller barnets ØSK-rettigheter allerede på et høyt nivå og mener at Barnekomiteen vil legge til grunn at barn i Norge i alminnelighet nyter godt av de velferdsordninger som kan kreves. Han mener at det er neppe grunn til å frykte at Barnekomiteen i stor grad vil snu opp ned på våre velferdsordninger og innføre omfattende nye forpliktelser og at det er både gode grunner og visse rettskildemessige holdepunkter for å hevde at medlemsstatene må gis en skjønnsmargin i valget av virkemidler og spørsmål om ressursallokering.

Det er etter Redd Barnas mening ikke sannsynlig at det i Norge vil være mange saker med store budsjettkonsekvenser. En må kunne anta at Norge på de fleste områder ligger langt innenfor de minstestandardene Barnekomiteen håndterer.

Videre vil vi påpeke at i FNs barnekomiteens avsluttende merknader om gjennomføring av barnekonvensjonen artikkel 4, særlig i sammenheng med de økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, til nå ikke har kommet med krav som har ført til store budsjettkonsekvenser. Vi vil tvert i mot si at komiteen til nå har vist svært god forståelse for skjønnsmarginene statene må ha.<sup>5</sup>

#### *Det nasjonale handlingsrom*

Det blir hevdet at å overføre makt til et internasjonalt klageorgan innsnevrer det nasjonale myndighetenes handlingsrom. Redd Barna er helt enige med utreder at en del av denne argumentasjonen legger opp til mer dramatiske konsekvenser av en tilslutning til FNs individklageordning enn det er grunnlag for.

Som utreder påpeker, handler det om å effektivisere håndhevelsen av rettigheter som allerede gjelder som norsk lov, ikke om å gi nye rettigheter. Utreder mener at det er sannsynlig at komiteen vil gi statene en skjønnsmargin, og at rettighetene blir tolket med et rettslig innhold som ikke i særlig grad gir rett til bestemte nivåer på ytelser, bortsett fra minstenivåer. Dessuten handler en vesentlig del av barnekonvensjonens bestemmelser om SP-rettigheter og bare noen få om ØSK-rettigheter.

Handlingsrommet for norske myndigheter blir i følge utreder noe innsnevret. Barnekomiteens selvstendige tolking vil gi barns rettigheter, i alle fall på enkelte punkter, et sterkere vern enn norske myndigheter og domstoler gjør. Som allerede nevnt ovenfor, er komiteens anbefalinger ikke rettslig bindende, men har likevel stor autoritet.

Redd Barna vil fremheve at barns rettigheter i FNs barnekonvensjon er grunnleggende menneskerettigheter. Begrensning av det nasjonale handlingsrom for beskyttelse av individets rettigheter er selve meningen med menneskerettighetene. Menneskerettighetene *skal* nettopp begrense statenes muligheter til å bryte dem.

Barnekonvensjonen har vært inkorporert i norsk lov siden 2003 og ved motstrid går den foran annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 2 nr. 4. Norge er dermed allerede bundet av barnekonvensjonen, og myndighetenes oppfølging er underlagt den kontroll som følger av Barnekomiteens gjennomgang av landrapporter. En klageadgang knyttet til barnekonvensjonen vil dermed vanskelig kunne medføre innskrenkninger i det nasjonale handlingsrom. Norge vil uansett måtte forholde seg til de prinsipielle avgjørelser fra FNs barnekomité, selv om Norge ikke skulle

---

<sup>5</sup> Se for eksempel merknad 16 om tildeling av ressurser i FNs barnekomiteens avsluttende merknader til Norge 2010.



ratifisere tilleggsprotokollen. Gjennom klagemekanismen blir en internasjonal praksis for tolkningen av de enkelte artiklene i konvensjonen utviklet, og dermed konvensjonens innhold. Norge, som har inkorporert Barnekonvensjonen i norsk lov, er derfor uansett forpliktet å sørge for at den nasjonale lovgivningen er i samsvar med Barnekonvensjonen og dens tolkning. Utviklingen av en rettspraksis som kan ha rettskildevikt i norsk rett, og som kan innsnevre det nasjonale handlingsrom noe, vil bli utviklet selv om Norge ikke ratifiserer tilleggsprotokollen. Forskjellen er bare at det ikke kommer praksis i saker mot Norge.

Redd Barna mener at informasjon om tolkningsprinsipper fra Barnekomiteen ikke bare er en fordel for barna, men også for norske myndigheter. Tolkning er en støtte, ikke en begrensning. Videre gis det i ekstreme tilfeller et forbehold i norsk rett når det gjelder rettskildevikter av FN-komiteens avgjørelser som i ekstraordinære tilfeller kan medføre at man ikke legger en slik avgjørelse til grunn for tolkingen (kapittel 4.4 side 20 og 21).

### **Uttømming av nasjonale rettsmidler og barns prosessuelle rettigheter**

Det følger av tilleggsprotokollen at en klage ikke kan fremmes så lenge de nasjonale rettsmidler ikke er uttømt. Barn i Norge har få muligheter til å klage eller å søke rettshjelp. Barneombudet har et svært begrenset mandat i enkeltsaker, Likestillings- og diskrimineringsombudet har ikke barnekonvensjonen som mandat, og Sivilombudsmannen, som har barnekonvensjonen som mandat og kan ta imot klager fra barn, er ikke tilrettelagt for barn og derfor heller ikke benyttet av dem.<sup>6</sup> Det er heller ikke enkelt for barn selv å søke om fri rettshjelp, og barn i Norge har ikke selvstendig tilgang til domstolene, bortsett fra i barnevernssaker hvor de er part når barnet er over 15 år eller når det handler om atferdssaker. I forvaltningen finnes det visse klageordninger hvor barn selv kan opptre, men de dekker ikke på langt nær alle områder. Utgangspunkt i Norge er at barn har partsevne, det vil si at de er selvstendig rettssubjekter – men at de i de fleste tilfeller ikke har prosessdyktighet. Barn må i de fleste saker ha med foreldrene eller foresatte som verger. Om det er motstrid mellom foreldrenes interesser og barnets interesser finnes det i noen tilfeller mulighet for oppnevning av sette-/hjelpeverger.

I de fleste tilfeller vil nok foreldrene støtte barnet i en klage, og i så fall må det forventes at de tar saken til domstolene i Norge først. Dersom barnet vil klage til Barnekomiteen på egen hånd, for eksempel fordi foreldrene ikke vil eller kan støtte barnet, kan det etter Redd Barnas mening ikke forlanges at saken har vært gjennom domstolene, fordi mulighetene ikke er lagt til rette. Det må derfor holde at barnet har brukt det som måtte finnes av klagemuligheter i forvaltningen der det er aktuelt, for eksempel fylkesmannen i klagesaker. Disse ordningene er likevel lite kjent og tilgjengelige for barn. Norge er nødt til å vurdere hvordan barn skal sikres nødvendig bistand til å fremme sin sak for å unngå at barn tar saker mer eller mindre direkte til Barnekomiteen fordi det ikke finnes nasjonale klagemuligheter.

En konsekvens av tilslutning til et eget klageorgan for barn er derfor at Staten må utvikle sine nasjonale ordninger for overprøving av barns rettigheter. Dette kan løses gjennom eksempelvis å utvide eksisterende klageordninger som sivilombudsmann, Barneombudet, fylkesmannsembetet, og ved å gi domstolene adgang til fastsettelsesdom på krenkelser av barnekonvensjonen (se utrederens forslag om lovendringer m.m. kapittel 14). Dette kan bety en forbedring av det nasjonale rettssystemet for å styrke barns rettslige stilling og tilgangen til juridisk bistand, noe som etter Redd Barnas mening kommer til å styrke barns rettigheter og rettsikkerhet betydelig.

FNs barnekomité er generelt opptatt av at det skal være tilgjengelige klageordninger for barn nasjonalt. Når det gjelder barns manglende adgang til nasjonale klageordninger er dette noe som

---

<sup>6</sup> Høringsuttalelsene fra Barneombudet og Redd Barna om et helhetlig diskrimineringsvern (2009).



Norge har vært kritisert for av FNs barnekomité tidligere.<sup>7</sup> En eventuell styrking av barns klageordning i Norge er således ikke utelukkende en konsekvens av tilslutning til tilleggsprotokollen, men mer som følge av manglende oppfyllelse av barnekonvensjon i Norge, jf. barnekonvensjonen artikkel 4.<sup>8</sup> Uansett om Norge tiltrer den nye tilleggsprotokollen eller ikke, bør Norge, etter Redd Barnas syn, opprette et klageorgan for barn, som er mer egnet for å behandle saker fra barn enn domstolene.

Redd Barna er imidlertid opptatt av at manglende klageordninger og klagemuligheter for barn på nasjonalt nivå, ikke må bli en unnskyldning for å utsette ratifisering av tilleggsprotokollen. Barn skal ikke fratas retten til å klage i årene framover fordi en god nasjonal klageordning ikke er på plass og først må utredes. Vi viser i denne sammenheng også til Finland, som har et lignende system som Norge, og som ikke anser det som nødvendig å endre eksisterende lovgivning vedrørende barns prosessdyktighet (kapittel 12.3.4 side 65). Vi slutter oss til utrederens konklusjon at behovet for lovendringer eller andre reformer knyttet til tilslutning til tilleggsprotokollen ikke er nødvendig, men at det, uansett tilslutning, er en fordel med gode nasjonale klagemekanismer for barn på nasjonalt nivå (se de mulige ulike løsninger overfor). Før eller siden må vi uansett sette søkelys på vår interne klageordninger og en konsekvens av at Norge slutter seg til tilleggsprotokollen kan være at nasjonale klageordninger styrkes slik at disse blir effektive og tilgjengelige for barn.

### **Hvilke rettigheter kan det tenkes at eventuelle klager fra norske barn vil dreie seg om?**

I utgangspunkt vil det være mulig å få klager over alle materielle rettigheter barn har, men særlig på de områdene hvor det hersker uenighet om det norske lovverket eller norsk praksis er i samsvar med barnekonvensjonen (se for eksempel Søvig-rapporten,<sup>9</sup> Barnekonvensjonsboka<sup>10</sup> og FN Barnekomiteens avsluttende merknader til Norge 2010).

Redd Barna finner grunn til å bemerke at dersom Norge kommer i en situasjon hvor vi får pålegg om å beskytte barn bedre i konkrete saker, vil det være et resultat av en manglende implementering av rettighetene som følger av barnekonvensjonen. Tilleggsprotokollen er således kun et virkemiddel for å sikre overprøving av allerede vedtatte rettigheter. Vårt utgangspunkt er derfor at det vil være vanskelig å argumentere for annet enn at tilleggsprotokollen vil øke rettssikkerheten til barn.

### **Barnekomiteens egnethet som organ for behandling av individklager**

Det er blitt hevdet at FNs barnekomité er et internasjonalt organ som ikke har god nok kvalitetssikring av organets prosedyrer, juridisk kompetanse og juridisk kvalitet og at man derfor ikke ønsker at det skal gis myndighet til den for å kunne overkjøre nasjonale organer.

Redd Barna ønsker å framheve Barnekomiteens solide kompetanse. Den består av jurister (halvparten, 9 av 18) psykologer, leger og andre med barnefaglig kompetanse.<sup>11</sup> Samlet sett gir dette et godt grunnlag for å kunne tolke barnekonvensjonens bestemmelser, å gi anbefalinger og behandle klager. Å vurdere og tolke barnekonvensjonens bestemmelser ut fra barnets beste er ikke spesielt forbeholdt jurister, og denne vurderingen og tolkningen utgjør tross alt en stor del av vurderingen av om barnekonvensjonen er oppfylt eller ikke. I saker som gjelder barn i Norge

<sup>7</sup> Se FNs barnekomiteens avsluttende merknader til Norge 2010, merknad 13.

<sup>8</sup> Se også General Comment nr. 5: [General measures of implementation for the Convention on the Rights of the Child](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/455/14/PDF/G0345514.pdf?OpenElement) <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/455/14/PDF/G0345514.pdf?OpenElement>

<sup>9</sup> K.H. Søvig, *Barnets rettigheter på barnets premisser – utfordringer I møtet mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett*, BLD 2009.

<sup>10</sup> Høstmalingen, Kjørholt, Sandberg (2012), *Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge*.

<sup>11</sup> <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/members.htm>



benyttes det i utstrakt grad sakkyndige med tilsvarende kompetanse for å belyse de områdene juristene ikke har kompetanse til å vurdere.

Videre mener vi at det er merkelig å stille spørsmål ved Barnekomiteens egnethet til å behandle klager, i og med at Norge ikke tidligere har stilt spørsmål ved Barnekomiteens egnethet til å tolke konvensjonen og utføre sin rolle innen menneskerettighetssystemet for øvrig. Dersom norske myndigheter mener at Barnekomiteen ikke har tilstrekkelig kompetanse, er dette et problem norske myndigheter bør bruke sin posisjon til å gjøre noe med, uavhengig av klagemekanismen.

### **Hva vil en norsk tilslutning til tilleggsprotokollen kunne bety?**

Utredningens kapittel 13 er en oppsummering av hva en norsk tilslutning av tilleggsprotokollen vil kunne bety. Formålet med tilleggsprotokollen er å styrke og supplere nasjonal klagemekanismer og ytterligere styrke gjennomføringen av barnekonvensjonen og tilleggsprotokollen. Dette er også konsekvensen for Norge dersom Norge slutter seg til den. Utreder kommer med en rekke positive konsekvenser for barnet om Norge tilslutter seg, men ser som negativ konsekvens at barn med denne ordningen kan bli presset til å føre klagesaker de selv ikke ønsker, men som er i voksnes interesser.

Redd Barna mener at å bruke et barn for å vinne egen sak aldri er i barnets interesse, og at det dessverre alltid vil være enkelte foreldre som likevel prøver seg på bekostning av barnet. Vi mener imidlertid at tilleggsprotokollen, i motstrid til alle andre individklageorganer, nettopp kan beskytte barn mot voksne som presser frem egen sak. Tilleggsprotokollen og prosedyrereglementet har flere regler som skal sikre en barnevennlig klageprosedyre, bl. a. ved å sikre at klager ikke inngis av representanter for barnet når klagen ikke er til barnets beste. Komiteen skal i arbeidet med klagen ha hensynet til barnets beste som ledetråd, ta barnets eget syn i betraktning, og vurdere om saken er fremmet i barnets interesse. Komiteen har myndighet til å avvise saker der det er grunn til å anta at voksne fører saken av egen interesse, jf. tilleggsprotokollen artikkel 2 og 3. Barnekomiteens særlige erfaring og kompetanse i arbeidet med barns rettigheter og fokus på barnets beste vil kunne sikre at den utvikler en barnevennlig ordning som sikrer barns klagerett og dermed hindrer misbruk.

Selv om Norges tilslutning til tilleggsprotokollen først og fremst skal ha fokus på betydning for barn i Norge, mener Redd Barna at en ratifisering også vil sende et viktig internasjonalt signal og vil kunne ha stor betydning for barn som er i en svært utsatt situasjon i land i andre deler av verden. Å fremme barns rettigheter internasjonalt er regjeringens uttalte mål i Soria Moria II og en viktig prioritering i norsk utenrikspolitikk. Gjennom sin utenrikspolitikk vil en tilslutning gi Norge en mulighet til å oppfordre land, som ikke har like god rettsikkerhet for barn som Norge, om å ratifisere.

### **Hvilke lovendringer vil være nødvendig for Norges del?**

Utreder mener at det er neppe noen lovendringer som er strengt nødvendig for å kunne tilslutte seg tilleggsprotokollen, men kommer med noen forslag som vil være nyttige for å sikre en god ordning med nasjonale rettsmidler.

Redd Barna mener i likhet med utreder at disse endringer ikke er nødvendige for å kunne tilslutte seg til tilleggsprotokollen. Vi ser forslagene likevel som veldig gode og nyttige uavhengig om Norge tilslutter seg. Barn må uansett sikres tilgjengelige og effektive klageordninger på både nasjonalt og internasjonalt nivå.





## Hva gir tilleggsprotokollen barn ut over det som de har i dag?

- Sørger for en barnevennlig ordning som sikrer barns klagerett og at barnets eget syn og mening blir fremmet
- Sikrer at klager fra barn følges opp på en rask og effektiv måte nasjonalt
- Gir de enkelte rettighetsbestemmelsene i barnekonvensjonen et mer konkret innhold gjennom praksis
- Bidrar til større nasjonalt fokus på overholdelse av bestemmelsene i barnekonvensjonen
- Fremmer internasjonal utvikling av barns rettigheter
- Sikrer at det lages prosedyrer som gjør at det er barnets sak som fremmes, at barnet blir hørt og at barnets beste blir det viktigste hensynet
- Gir bedre nasjonale ordninger for overprøving av barns rettigheter som styrker barns rettslige stilling og tilgangen til juridisk bistand
- Bidrar til å styrke barns selvstendige posisjon som rettssubjekter
- Bidrar til varige endringer som styrker barns rettigheter
- Barn får en reell mulighet til å bruke en internasjonal klagemekanisme
- Mulighet å klage og reise sak over brudd på rettigheter for barn som ikke finnes i andre konvensjoner
- Gjennom utviklingen av en internasjonal praksis for tolkningen av de enkelte bestemmelser i barnekonvensjonen sikres det Norske myndigheter en mekanisme at barns rettigheter ikke blir brutt. Dette øker barns rettssikkerhet.

## Sammendrag

Redd Barna mener at:

- Rettspraksis fra Barnekomiteen i individklager vil ha positive virkninger for rettsutviklingen i Norge og barns posisjon i norsk rettsvesen.
- Rettspraksis fra FNs barnekomité vil kunne bidra til å styrke barns selvstendige posisjon som rettssubjekt, ved at det vil foreligge eksempler på konkrete brudd på konvensjonen i enkeltsaker.
- Begrensning av det nasjonale handlingsrom for beskyttelse av individets rettigheter er selve meningen med menneskerettighetene. Menneskerettighetene *skal* nettopp begrense statenes muligheter til å bryte dem.
- Informasjon om tolkningsprinsipper fra Barnekomiteen er ikke bare en fordel for barna, men også for norske myndigheter. Tolkning er en støtte, ikke en begrensning.
- Uansett om Norge tiltrer den nye tilleggsprotokollen eller ikke, bør Norge opprette et klageorgan for barn, som er mer egnet for å behandle saker fra barn enn domstolene.
- Mangelfulle klageordninger for barn på nasjonalt nivå, må ikke bli en unnskyldning for å utsette ratifisering av tilleggsprotokollen. Barn skal ikke fratras retten til å klage i årene framover fordi en god nasjonal klageordning ikke er på plass og først må utredes.
- Tilleggsprotokollen, i motstrid til alle andre individklageorganer, kan beskytte barn mot voksne som presser frem egen sak. Tilleggsprotokollen og prosedyrereglementet har flere regler som skal sikre en barnevennlig klageprosedyre, bl. a. ved å sikre at klager ikke inngis av representanter for barnet når klagen ikke er til barnets beste.
- Utrederens forslag om lovendringer er ikke nødvendige for å kunne tilslutte seg til tilleggsprotokollen, men anser de likevel som veldig gode og nyttige uavhengig om Norge tilslutter seg. Barn må uansett sikres tilgjengelige og effektive klageordninger på både nasjonalt og internasjonalt nivå.
- Norges tilslutning vil sende et viktig internasjonalt signal og vil dermed kunne ha stor betydning for barn som er i en svært utsatt situasjon i land i andre deler av verden.



**Redd Barna**

Redd Barna takker for muligheten til å komme med innspill og kommentarer til utredningen som er foretatt med vurderinger av fordeler og ulemper ved en eventuell norsk tilslutning til FNs barnekonvensjons tilleggsprotokoll om individuell klagerett. Redd Barna ser flere fordeler og anbefaler regjeringen om å ratifisere den valgfrie tilleggsprotokollen om individklagerett til FNs konvensjon om barns rettigheter.

Med vennlig hilsen  
Redd Barna

---

Tove R. Wang  
Generalsekretær Redd Barna

---

Janne Olise Raanes  
Leder Norgesprogram

---

Sanne Hofman  
Rettighetsrådgiver