

From: Einar Engebretsen <einar.engebretsen@uis.no>
Sent: 20. september 2013 15:12
To: Post UD
Cc: Seksjon for MR og demokrati; UiS Dokumentsenteret
Subject: Høring til utredning om valgfri protokoll fra FNs barnekonvensjon om en klagemekanisme

DocumentIsArchived: 0



Institutt for sosialfag

Universitetet i Stavanger

Arkiv: ePhortesak 2013/1926

Til:

Det kongelige Utenriksdepartementet

Ref: 12/03202 av 19.06.2013

HØRINGSUTTALELSE OM TILLEGGSPROTOKOLL TIL FNs BARNEKONVENSJON OM KLAGEMEKANISME

Vi viser til den juridiske analysen av 3. juni 2013 om fordeler og ulemper ved eventuell norsk tilslutning til FNs barnekonvensjons tilleggsprotokoll om individuell klagerett til Barnekonvensjonen, foretatt av advokat Frode Elgesem på oppdrag fra Utenriksdepartementet. Høringsuttalelsen fra Universitetet i Stavanger vil særlig

kommentere betydningen av norsk ratifikasjon av protokollen og områder det vil kunne være aktuelt å forvente klager på, samt hvordan en klageprosess kan tilrettelegges i norsk sammenheng.

Innledningsvis vil vi bemerke at mandatet for denne utredningen i liten grad eksplisitt løfter fram *hvordan det enkelte barns rettigheter som opplever seg som offer for menneskerettsbrudd vil bli styrket* ved norsk ratifikasjon av tilleggsprotokollen. I henhold til mandatet vektlegger utredningen å analysere fordeler og ulemper av *langsiktige, rettslige, administrative og økonomiske konsekvenser* av en eventuell tilslutning til protokollen; dvs. gjøre en vurdering av ressursbehov og mulige systemendringer i regi av myndighetene. Videre vurderes, i henhold til mandatet, *hvilke rettigheter i konvensjonen det særlig kan ventes klagesaker om*, samt hvilke nasjonale implikasjoner som vil kunne følge av en *internasjonal overprøving* i forbindelse med mulige individklagesaker mot Norge. Helse-, sosial- og trygdefeltet, opplæringsfeltet og utlendingsfeltet omtales som særlige aktuelle vurderingstema i den sammenheng. Det er forståelig at myndighetene ønsker at slike sentrale tema belyses og analyseres i forbindelse med en mulig ratifikasjon, men det ville vært ønskelig at mandatet også hadde inneholdt et moment som avspeilet et tydeligere barneperspektiv og en klarere proaktiv holdning når det gjelder ivaretagelse av barn og deres menneskerettigheter som et moment i seg selv.

Betydningen av norsk ratifikasjon

FNs konvensjon om barnets rettigheter, som ble vedtatt av FN 20. november 1989 og ratifisert av Norge 8. januar 1991, er den menneskerettighetskonvensjonen som er ratifisert av flest stater i verden. Forpliktelsene til å følge Barnekonvensjonens bestemmelser på ulike felt har bidratt til å styrket rettigheter for det enkelte barnet så vel som for barn og unge generelt, både nasjonalt og internasjonalt. Anerkjennelsen av barnets menneskerettigheter ble ytterligere styrket i Norge da Barnekonvensjonen i 2003 ble inkorporert i den norske menneskerettsloven av 21. mai 1999.

Barnekonvensjonen framhever hensynet til barnets beste som et grunnleggende og førende prinsipp for avgjørelser i ulike sammenhenger, både for det individuelle barnet og spesielle grupper av barn, og som en sterk føring for utvikling av samfunnet generelt. FN har gitt Norge mye ros for sin innsats for barn og unge hjemme og ute og berømmet Norge som foregangsland i alle fire eksaminasjonsrunder om barns oppvekstkår siden 1993. Men barnekomiteen har også kommet med flere konkrete anbefalinger til myndighetene når det gjelder forskjellige områder som Norge bør bli bedre på, redegjort for i «Concluding Observations and Recommendations» som oversendes de aktuelle myndigheter etter hver rapporterings- og eksaminasjonsrunde. Enkelte forhold som komiteen har kritisert Norge for har vært gjengangere gjennom tiårene, blant annet forhold knyttet til utlendingsfeltet og

til minoritetsproblematikk, og til forskjellsbehandling av barn på grunn av ulikheter i det kommunale tjenestetilbudet.

Protokollen til Barnekonvensjonen som gir det individuelle barnet, eller personer eller grupper som opptrer på vegne av barn som ofre, anledning til å reise klage for brudd på barns menneskerettigheter ble vedtatt med konsensus i FN den 19. desember 2011 og åpnet for undertegning i 28 februar 2012. Formålet med protokollen er å ytterligere styrke ivaretagelse av barns rettigheter hjemlet i Barnekonvensjonen med tilleggsprotokoller om salg av barn, barneprositusjon og barnepornografi og tilleggsprotokollen om forbud mot deltakelse i væpnede konflikter for barn under 18 år. Klageretten gjelder ikke bare for norske statsborgere eller barn og unge med gyldig oppholdstillatelse i Norge, men innebærer at også asylsøkere og andre som faktisk oppholder seg i Norge, bl.a. «papirløse» har adgang til å klage når det skjer krenkelser av dem knyttet til konvensjonen mens de er i Norge.

Norsk ratifikasjon av klagemekanismen vil bidra til øket oppmerksomhet om barns selvstendige menneskerettigheter og om konvensjonens nedslagsfelt og tyngde. Kritikere av konvensjonsteksten hevder at mange formuleringer i konvensjonsteksten er for generelle og diffuse, mens andre viser til at bestemmelsene i konvensjonen må fortolkes dynamisk og håndteres i samsvar med samfunnsutviklingen. Bruk av klagemekanismen og barnekomiteens håndtering av klagesaker vil imidlertid kunne bidra til flere avklaringer knyttet til utøvelsen av rettighetene og medvirke til at rettighetsbestemmelsene gis et mer konkret innhold i praksis.

En ratifikasjon vil dessuten styrke barns tilgang til juridisk og barnefaglig bistand og styrke barns selvstendige stilling og posisjon som rettssubjekter. Dette vil kunne føre til at klager som omhandler barn følges bedre og raskere opp også når det gjelder andre mulige nasjonale ordninger for overprøving av barns rettigheter. Barnekomiteens forslag til prosedyrer knyttet til klagemekanismen tar høyde for en barnevennlig framgangsmåte som søker å sikre at barns egen mening blir fremmet og hørt, og at hensynet til barnets beste reelt vektlegges. Dette gjelder både med hensyn til beslutninger som komiteen fatter og når det gjelder anmodninger til nasjonale myndigheter fra komiteen. Et slikt perspektiv og metodisk tilnærming kan være nyttig referanse også for nasjonale tilsynsmyndigheter (f. eks. Fylkesmannen), nasjonale klageorganer (f. eks. Sivilombudsmannen, Utlendingsnemnda/UNE) og for rettsapparatet og domstolene. I tillegg vil en individuell klageadgang til Barnekomiteen åpne opp for at barn og unge som ellers ikke har muligheter til å få prøvd sine saker om opplevd menneskerettsbrudd av nasjonale domstoler nå får anledning til å innhente synspunkter fra Barnekomiteen. Dette kan f.eks. gjelde barn og unge som av ulike årsaker faller «utenfor systemet», i egenskap av å være papirløs/ uten lovlig opphold i landet, enslige mindreårige asylsøkere uten økonomiske ressurser til å kunne betale advokat eller føre rettsak og asylsøkende barnefamilier med minimal økonomi

til disposisjon til å benytte rettsapparatet. Den samme problematikken vil også kunne være aktuell for barn og unge av romabefolkningen, barn og unge som lever i fattige familier, eller barn og unge som ikke ivaretas tilstrekkelig av verger eller hjelpeapparatet. Selv om komiteens konklusjoner og anbefalinger overfor myndighetene ikke er rettslig bindende, vil komiteens synspunkter være viktige for myndighetenes håndhevelse av barns menneskerettigheter.

I henhold til pkt. 8.3 om klagemekanismen og avgrensinger i den individuelle klageretten vises det til at artikkel 7 i protokollen krever at tilgjengelige administrative klageordninger må uttømmes og at klagen *normalt* også må være prøvd i det norske rettssystemet, inklusiv alle ankemuligheter, før FNs barnekomiteen kan behandle en klage mot Norge. Det heter imidlertid også at det ikke er nødvendig å gå veien om nasjonale domstoler dersom tidligere rettspraksis i Høyesterett om det samme spørsmålet gjør det helt klart at et søksmål ikke vil føre fram. For grupper omtalt overfor vil det trolig kunne bli særlig aktuelt å fremme klager mot den norske stat direkte til Barnekomiteen. For øvrig understrekes det at Barnekonvensjonens artikkel 12 om barns rett til å bli hørt og medvirke i saker som angår dem ikke opererer med en nedre aldersgrense og således er sterkt utvidet i forhold til annet norsk lovverk som f.eks. barneloven, barnevernloven. Anledningen barn har til å fremme klage eller retts sak relatert til viktige saksområder for dem innen f.eks. helse, barnevern og opplæringsområdet forutsetter f.eks. at barnet er fylt 15 år og at barnet forstår hva saken gjelder. Således vil en klagemekanisme knyttet til Barnekonvensjonen kunne spille en viktig rolle for den videre utviklingen av nasjonale klagemekanismer for bedre ivaretagelse av barns selvstendige menneskerettigheter.

Selv om barns rettigheter også inngår i andre sentrale menneskerettighetskonvensjoner som ØKS, SP og EMK, har Barnekonvensjonen unike rettigheter som ikke er dekket av disse. Slike rettigheter omhandler for eksempel konvensjonens viktige prinsipp om barnets beste (art 3) som et grunnleggende hensyn i alle handlinger som berører barn og som foretas av offentlige og administrative myndigheter, domstoler og lovgivende organer så vel som for private velferdsorganisasjoner. Et annet banebrytende prinsipp gjelder barnets rett til å bli hørt og få sine synspunkter behørig vektlagt i samsvar med alder og modenhet, også i rettslig og administrativ saksbehandling (artikkel 12). En tredje bestemmelse er barns rett til beskyttelse mot vold fra omsorgspersoner (art 19).

Statistikk per 2010 viser at klager fra barn utgjør kun 2% av totale klager framlagt for de andre eksisterende internasjonale klageorganer. Det er således bare en særskilt klageordning knyttet til Barnekonvensjonen som vil kunne sikre at rettighetene og interessene til det enkelte barnet ivaretas i pakt med intensjonene i Barnekonvensjonen som sådan. Det er av stor betydning at barn har tilgang til en klageinstans som har barns egen konvensjon som plattform og at klager fra barn som opplever seg som ofre for menneskerettsbrudd håndteres på en tilfredsstillende måte. En slik begrunnelse burde i

seg selv føre til at Norge snarest ratifiserer tilleggsprotokollen om individuell klagemekanisme.

Det vises for øvrig til at Barnekonvensjonen er den eneste av de større internasjonale menneskerettighetsinstrumentene som ikke har en egen klagemekanisme. Norge har imidlertid ratifisert flere protokoller om individuell klageadgang knyttet til andre menneskerettskonvensjoner. Både protokollen om individuell klagerett relatert til Konvensjonen om Sivile og Politiske rettigheter (SP) og protokollen om individuell klagerett til Rasediskrimineringskonvensjonen (RDK) ble ratifisert 13. september 1972. Samtidig med at Norge ratifiserte Torturkonvensjonen (TK) 9. juli 1986 ble det avgitt en erklæring som støttet at Torturkomiteen kan motta og behandle individklager, og Torturkomiteen har mottatt og behandlet klager mot Norge siden da. Videre ble protokollen om individuell klagerett til Kvinnekonvensjonen ratifisert 5. mars 2002. Dermed har Norge per i dag allerede ratifisert protokoller om individuell klagerett til fire menneskerettskonvensjoner. Det vil således være oppsiktsvekkende dersom Norge unnlater å forplikte seg til å gi barn like stort vern som andre personer og grupper når det gjelder individuell klagemulighet til et internasjonalt klageorgan med særskilt kompetanse om nettopp barns unike menneskerettigheter. Dersom barn ikke får samme klagemuligheter som voksne innebærer dette dessuten en klar diskriminering av barn.

Generelt vil en tilslutning tilleggsprotokollen føre til en sterkere grad av implementering av Barnekonvensjonen nasjonalt og lokalt her hjemme så vel som å bidra til at barns rettigheter fremmes og fokuseres internasjonalt.

Særskilte områder som vil kunne være aktuelle i klagesammenheng

Ut fra forskning om barns oppvekstkår, drøfting av saker om barn i ulike faglige fora, omtale av kritiske situasjoner for barn i tilknytning til rapportering til FN og ut fra enkeltsaker som har vært tatt opp i media og det offentlige rom er det rimelig å anta klageretten vil bli brukt

av og på vegne av barn i Norge. Kjennskap til klageordningen blant barnefaglige ansatte i ulike etater og blant frivillige organisasjoner vil sannsynligvis føre til at det raskt vil komme en del klagesaker mot Norge dersom protokollen ratifiseres, og at klageadgangen vil bli brukt aktivt framover. Det er mye som tilsier at klagesaker i første rekke kan komme til å dreie seg om forhold knyttet til skole og utdanning (herunder rett til tilpasset utdanning for forskjellige elevgrupper, språkopplæring og ikke minst et trygt arbeidsmiljø for elever), innen helsefeltet (bl. a om tilbud til barn og unge med psykiske problemer, og rehabilitering og tiltak knyttet til vold og seksuelle overgrep) barnevernet (bl.a. forhold knyttet til omsorgsovertakelse, fosterhjem og institusjonsbehandling for ulike grupper, inkl. minoritetsungdom, standarder og tilrettelagt skoletilbud for barnevernsbarn). Videre vil barns rettigheter på utlendingsfeltet sannsynligvis bli et meget aktuelt område i

klagesammenheng. Dette er et område som over år har vært håndtert i spenningsfeltet mellom innvandringspolitiske hensyn og hensynet til barnets beste, og som FNs barnekomite gjentatte ganger har kritisert Norge for. En ny individuell klagemekanisme innebærer dessuten at barn med avslag på asylsøknaden og såkalte «papirløse» barn og unge gis adgang til å klage. Trolig vil aktiviteten relatert til klager på utlendingsfeltet også bli merkbart fordi klageprosessen til FN i utgangspunktet ikke vil være like kostbar for klager som å føre sak for nasjonale domstoler. Kostnader knyttet til ordinære rettsaker utelukker per i dag at flere potensielle grupper, som blant annet enslige mindreårige asylsøkere og andre med svak økonomi (omtalt tidligere) gjerne utelukkes fra å benytte seg av nasjonale klageordninger og/eller fra å få sakene sine prøvd for domstolene.

Tilrettelegging av klageprosess

FNs barnekomite har ønsket en tilleggsprotokoll som gir barn individuell klageadgang, også fordi en slik ordning kompletterer og styrker rapporterings- og overvåkingssystemet relatert til Barnekonvensjonen. Barnekomiteen har solid barnefaglig og juridisk kompetanse for å håndtere aktuelle klager om brudd på barns menneskeretter som relaterer seg til tolkning og anvendelse av konvensjonens bestemmelser i de ulike sammenhenger, og til å anbefale løsninger overfor statene. Komiteen har myndighet til å avvise saker. Det er for øvrig forutsatt i Protokollens artikkel 3 at saksbehandlingsreglene skal inneholde bestemmelser som hindrer at barn blir manipulert av personer/grupper som opptrer på barnets vegne, og at saker som ikke anses som å være til beste for barnet avvises.

Komiteens arbeidsform vedrørende klagehåndtering innebærer utfordringer mh til ressurser og organisering av disse når det gjelder saksforberedelse og innhenting av eventuell utdypende informasjon underveis i behandlingsprosessen. Komiteen kan, i henhold til Rule 19, Rules of procedure, invitere klageren og/ eller barnet selv til en muntlig høring. I forbindelse med klagebehandlingen kan Barnekomiteen dessuten konsultere og innhente relevant informasjon fra andre FN-organer og institusjoner, internasjonale organisasjoner, NGOer og statlige nasjonale institusjoner som kan bistå når det gjelder vurdering av klagen.

Vi mener ellers at det kan være hensiktsmessig at det i norsk sammenheng oppnevnes et eget klageutvalg som skal kunne bistå den individuelle klager i saksforberedelsen dersom klageren ønsker dette selv. Utvalget skal også bistå Barnekomiteen (sekretariatet) med å innhente aktuelle og utdypende data knyttet til saker som gjelder menneskerettighetsbrudd i Norge. Et slikt utvalg bør være sammensatt av personer etter samme kriterier som for FNs barnekomite. Her vektlegges høy moralsk anseelse og anerkjent kompetanse på konvensjonens områder, og at medlemmene tjenestegjør i personlig egenskap. Det kan

således tenkes at representantene til et slikt klageutvalg til sammen vil bringe inn erfaringer fra ulike miljøer som er engasjert i virkeliggjøringen og overvåkingen av barn og barns menneskerettigheter, som f.eks. tilsynsmyndigheter, frivillige organisasjoner og barneforskningsmiljøer. FNs barnekomite har for øvrig i flere eksaminasjonsrunder reist kritisert norske myndigheter for at Barneombudet ikke har fått mandat til å motta individuelle klager fra barn og ressurser til følge opp klager på en rask og effektiv måte. Uavhengig av hvordan Barneombudets mandat vil utvikle seg framover, vil en kobling mellom et eventuelt nasjonalt klageutvalg og Barneombudet være naturlig.

Konklusjon - anbefaling

Universitetet i Stavanger anbefaler norske myndigheter å ratifisere valgfri tilleggsprotokoll om klagemekanisme knyttet til Barnekonvensjonen og anmoder om at ratifikasjonen skjer så raskt som mulig.