

Til Utenriks- og forsvarskomiteen

Oslo, 8. februar 2022

Individuell klagerett etter FNs barnekonvensjon

Dokument 8:56-S - om å sikre barn individuell klagerett etter barnekonvensjonen ble fremlagt for Stortinget 21. desember 2021 og skal behandles i Utenriks- og forsvarskomiteen i løpet av februar.

Dette er et innspill Redd Barna og Press – Redd Barna Ungdom har utarbeidet for å gi utdypende informasjon til komiteen i forbindelse med behandlingen av representantforslaget.

Norge har siden 1991 vært part i barnekonvensjonen og i 2004 ble barnekonvensjonen inkorporert i norsk lov. FNs generalforsamling vedtok i 2011 en tredje valgfri protokoll til barnekonvensjonen om en individklageordning, som trådte i kraft i 2014. Individklageordningen gir barn rett til å fremme klager til FNs barnekomité over brudd på de menneskerettighetene som står i FNs barnekonvensjon. Norge har så langt ikke tilsluttet seg individklageordningen.

Siden spørsmålet om ratifikasjon først ble tatt opp i 2012, har man nå høstet erfaring med hvordan FNs barnekomité behandler klagesaker. Dette taler med tyngde for at Stortinget bør gjøre en ny vurdering av saken.

Redd Barna og Press – Redd Barna Ungdom støtter representantforslaget og anbefaler Utenriks- og forsvarskomiteen å komme med en innstilling som anbefaler at:

- Stortinget ber regjeringen fremme forslag om ratifikasjon av tredje tilleggsprotokoll til FNs konvensjon om barns rettigheter av 1989 og på den måten sikre at Norge tar del i individklageordningen under barnekonvensjonen.

Alternativt

- Stortinget ber regjeringen legge frem en utredning av fordeler og ulemper ved ratifikasjon av tredje tilleggsprotokoll til FNs konvensjon om barns rettigheter av 1989, basert på de sakene som allerede er behandlet av FNs barnekomité. Utredningen skal foreta en vurdering av hensynet til barnets beste i spørsmålet om ratifikasjon.

Hvorfor trenger vi en individklageordning for barn?

Barn er omfattet av de øvrige menneskerettighetskonvensjonene, også de som har klagemekanismer tilknyttet seg. FNs barnekomité står imidlertid i en særstilling når det gjelder barn. De materielle rettighetene som utledes av barnekonvensjonen er spesifikke barnerettigheter. De tar høyde for barns særegenhet som nettopp barn. Barn er prisgitt andre mennesker i en helt annet grad enn voksne, og de er

mer sårbare for rettighetsbrudd. Klagemekanismen er såkalt barnesensitiv. Det betyr at den er rigget for barn, både når det gjelder de prosessuelle reglene for å inngi en klage, men også selve klagebehandlingen. Vi mener at dette er helt nødvendig. Kun 2,5 prosent av alle klager lagt frem for FN-organer kommer fra barn¹, og vi mener at det sier noe om hvor tilgjengelige øvrige klagemekanismer er for barn. Det finnes barn i alle land som utsettes for rettighetsbrudd. Det er derfor viktig at barn og voksne gis opplæring i barnekonvensjonens rettigheter. I tillegg er det helt vesentlig for en rettighetshaver å ha et sted å klage til, dersom man mener at ens rettigheter er brutt.

Innvendinger mot ratifikasjon – og våre motsvar til disse

Argumentene mot en ratifikasjon av Barnekonvensjonens tilleggsprotokoll har særlig rettet seg mot 1) begrensning av det nasjonale handlingsrommet, 2) FNs barnekomité's kompetanse og 3) usikkerhet knyttet til saksbehandlingen og 4) det kan forventes mange klager som kan være kostbart for staten.

1. Det nasjonale handlingsrommet

Protokollen inneholder ikke nye materielle forpliktelser. Den gir kun rett til å klage over brudd på rettigheter Norge allerede har forpliktet seg til.

En viss innskrenking av det nasjonale handlingsrommet skyldes prinsipielt tilslutning til selve konvensjonen, ikke tilslutning til tilleggsprotokollen. Norge har ratifisert barnekonvensjonen, og er dermed folkerettslig bundet av konvensjonens bestemmelser. Tilslutning til tilleggsprotokollen vil derfor ikke påvirke forpliktelsenes innhold, og i prinsippet vil derfor heller ikke det nasjonale handlingsrommet påvirkes i større grad enn hva som allerede er tilfelle.

2. FNs barnekomité, særlig om komiteens kompetanse

Rekrutteringen av medlemmer til FNs fagkomiteer skjer ved at statene foreslår kandidater til de ulike komiteene, og ofte driver valgkamp på vegne av denne kandidaten. Medlemmene av komiteene er likevel uavhengig og representerer ikke sitt eget land. FNs høykommissær for menneskerettigheter har utgitt en egen guide for hvordan det rekrutteres medlemmer til FNs fagkomiteer².

Av 18 medlemmer er over halvparten jurister. Flere av disse med doktorgrad, og med erfaring som dommere og advokater. Det er likevel ingen forutsetning at alle skal være jurister og det kan heller ikke påstås at en annen sammensetning av komiteen vil påvirke hvilke standpunkter den gir uttrykk for. Komiteen har etablert seg som et talerør for barns rettigheter og dette er en viktig side av komiteens arbeid. FNs barnekomite gir forslag til ikke-bindende anbefalinger. Det er en stor forskjell i de juridiske kravene som stilles til komiteer som gir bindende avgjørelser og de som

¹ Rapport fra møte i arbeidsgruppen som utarbeidet tilleggsprotokollen, tallene er hentet fra sekretariatet FNs høykommissær for menneskerettigheter (OHCHR).

² <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/SP/Pages/BasicInformationSelectionIndependentExperts.aspx>



gir forslag til ikke-bindende anbefalinger. Barnekomiteen gir råd, og har en sammensetning som er tilpasset nettopp dette.

3. Hensynet til kontradiksjon i saksbehandlingen

Det blir hevdet at barnekomiteens saksbehandling ikke er tilpasset klagebehandling. Vi understreker at komiteen er bundet av saksbehandlingsregler som garanterer en kontinuerlig dialog med den aktuelle staten. Kommunikasjon med statene er utgangspunktet. Det ligger allerede i tilleggsprotokollens ordlyd: *a communications procedure*. Saksbehandlingsreglene ivaretar hensynet til kontradiksjon.

4. Det kan komme mange klager som kan være kostbart for staten

Norge er i dag tilsluttet fire individklageordninger i FN-systemet, knyttet til FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, FNs torturkonvensjon, FNs rasediskrimineringskonvensjon og FNs kvinnediskrimineringskonvensjon. En uformell telling av antall klager, viser at komiteene pr. februar 2022 har behandlet ca 30 klager mot Norge, hvorav 15 er avvist og dermed ikke realitetsbehandlet. Av de 15 realitetsbehandlede sakene har komiteene konstatert krenkelse i 6 saker.

Dette er ikke høye tall. Og selv om det er grunn til å tro at klageretten kommer til å bli brukt, er det neppe i veldig stor grad. Det skal tross alt mye til før en klage kan fremmes og Norge ligger dessuten på de fleste områder godt innenfor barnekonvensjonens minstestandarder.

Når det gjelder klager til barnekomiteen, så har ikke disse gått på sosiale eller økonomiske rettigheter. Ved vår gjennomgang av uttalelsene har vi funnet én sak som berører slike rettigheter, dette gjaldt en klage mot Sveits, og komiteen kom til at det *ikke* forelå en krenkelse.

Noen har uttrykt bekymring for at klageordningen vil misbrukes av voksne som skyver barna foran seg. Det er også blitt påstått at man kan gå til gruppesøksmål på vegne av en uidentifiserbar gruppe barn, for eksempel barn med urfolksbakgrunn eller barn på flukt. Barnekomiteen skal påse at barn ikke blir brukt på en måte som bryter med barnets beste, eller som bruker barnet for å fremme sin egen interesse. Dessuten må klagerne være identifiserbare. Det kan altså ikke være en slik uidentifiserbar gruppe.

Mange klager blir avvist i første omgang, for eksempel fordi de ikke oppfyller kravene. Ifølge professor Kirsten Sandbergs uformelle opptelling³, så var 23 saker behandlet pr november 2021. Spania har 15 saker, Sveits har hatt tre saker, hvorav én endte med at det ikke ble konstatert brudd. Danmark har to saker, Finland har én, Paraguay har én, og Belgia én. For øvrig viser vil til notatet utarbeidet av NIM – Norges institusjon for menneskerettigheter for en utfyllende redegjørelse.



Norge er en viktig stemme internasjonalt når det kommer til menneskerettigheter. Det blir lagt merke til at vi fremdeles avstår fra ratifikasjon. Som representantene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig folkeparti og Venstre skrev i sitt representantforslag for 10 år siden: «Forslagsstillerne mener Norges vegring har en uheldig signaleffekt overfor land hvor behovet for slike mekanismer er enda større. Det er også uheldig for barn i Norge at regjeringen trener en ordning som vil gi barn et styrket vern.»⁴

Nå har vi tillegg fått praksis å se hen til, og det er enda flere land som har ratifisert. Flere av disse landene er sammenlignbare både når det gjelder det politiske landskapet og rettstradisjoner. Vi mener at det svekker Norges troverdighet på menneskerettighetsfeltet når vi fremdeles avstår. Dette vanskeliggjør arbeidet med å påvirke barns menneskerettigheter internasjonalt. Det er tross alt slik at det er barn mange andre steder i verden som opplever et enormt press på sine rettigheter.

Det er bra at norske politikere tar menneskerettighetene på alvor, og der er bra at man har til hensikt å etterleve de konvensjoner og tilleggsprotokoller man ratifiserer. Vi har derfor stor forståelse for om det fremdeles er spørsmål som er ubesvarte, og vi stiller oss naturligvis til deres disposisjon.

Land som har ratifisert

Det er 49 land som har ratifisert tilleggsprotokollen. Følgende land har ratifisert: Albania, Andorra, Argentina, Armenia, Belgia, Benin, Bolivia, Bosnia Herzegovina, Brasil, Chile, Costa Rica, Kroatia, Kypros, Tsjekkia, Danmark, Ecuador, El Salvador, Finland, Frankrike, Gabon, Georgia, Tyskland, Irland, Italia, Liechtenstein, Luxembourg, Maldivene, Marshalløyene, Monaco, Mongolia, Montenegro, Panama, Paraguay, Peru, Portugal, Samoa, San Marino, Seychellene, Slovakia, Slovenia, Spania, Palestina, Sveits, Thailand, Tunisia, Tyrkia, Ukraina og Uruguay.

Følgende land har signert: Østerrike, Kapp Verde, Elfenbenskysten, Ghana, Guinea Bissau, Litauen, Madagaskar, Mali, Malta, Mauritius, Marokko, Nord Makedonia, Polen, Romania, Senegal, Serbia,

Eksempler på saker

Professor Kirsten Sandberg gikk gjennom barnekomiteens uttalelser på Redd Barnas barnerettighetsfrokost i november 2021.⁵ Hun gikk ikke⁶ inn i alle sakene mot Spania, men hun forteller at de hun så på gjaldt aldersfastsettelse i utlendingssaker. Barnekomiteens uttalelser gikk på at det ikke var godt nok å bruke bentester alene (en metode for å fastslå alder. Spesielt relevant i saker hvor det er tvil om personen er barn eller voksen). Komiteen uttaler at det må foretas en

⁴ Dokument 8:149 S (2011-2012).

⁵ Mye av dette er hentet fra professor Kirsten Sandbergs foredrag under Redd Barnas frokostarrangement i anledning Redd Barnas barnerettighetspris 2021. https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=177358861755365



helhetlig vurdering av fagfolk med kompetanse på barns utvikling, herunder intervju med barnet. Dette er altså ikke en uttalelse om hva som skal til for å få opphold, men hvilke *saksbehandlingsregler* som ivaretar barnets rettigheter.

Når det gjelder Sveits, var alle tre sakene innen utlendingsrett. Komiteen mente at Sveits hadde krenket barnets rettigheter i to av dem, dette gjaldt retten til å bli hørt og å få saken sin vurdert for seg. I den siste saken som gjaldt et barn med behov for medisinsk behandling resten av livet, uttalte komiteen at non refoulement-prinsippet ikke gir en rett til å bli i et land bare på grunnlag av en forskjell i helsetjenester mellom opprinnelseslandet og asyllandet, med mindre det er essensielt for barnets liv og utvikling og ikke tilgjengelig i hjemlandet.

Når det gjelder Danmarks to saker, så gjaldt den ene utsendelse av jentebaby (og moren) til Somalia, der barnet risikerte å bli utsatt for omskjæring. Komiteen vurderte risikoen for dette annerledes enn staten. Brudd på **barnets beste** artikkel 3 og **beskyttelse mot vold** artikkel 19. Den andre saken gjaldt utsendelse av tre barn og moren til Kina. Barnas mor var ugift, og hadde derfor vanskeligheter med å bli registrert i *hukou*, registeret over husstander i Kina. Barnekomiteen uttalte at Danmark ikke i tilstrekkelig grad hadde sørget for å få undersøkt tilstrekkelig hvilke muligheter barna hadde til å få *hukou* og dermed helse, utdanning osv. Komiteen sa at staten ikke kan sende barn tilbake til land hvor det er grunn til å tro at de vil bli utsatt for en **reell risiko for uopprettelig skade**.

Finlands sak dreide seg om et barn av to samboende, lesbiske mødre i Russland som flyttet til Finland på grunn av diskriminering og trakassering. Finske myndigheter hadde bare gitt en formell og generell henvisning til barnets beste, uten **barnets syn** og uten å ha gjort en forsvarlig vurdering av risikoen for alvorlig krenkelse av barnets rettigheter ved retur til Russland, slik som vold og trakassering. Komiteen sa at **barnets beste** må være ordentlig begrunnet og forklart.

Paraguay var klaget inn fordi staten ikke tok effektive skritt for å gjennomføre samværsrett. Barnets rett til samvær med far, ble hindret av mor. Dette til tross for dom på samvær. For Belgias del gjaldt det opphold på humanitært grunnlag til et barn som var tatt under *kafalah* (mellomting mellom fosterhjem og adopsjon) av et belgisk-marokkansk par.

Uttalelsene i sin helhet, kan leses [her](#).