



# Innst. 161 S

(2016–2017)

## Innstilling til Stortinget fra utenriks- og forsvarskomiteen

Meld. St. 39 (2015–2016)

### **Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Individklageordningene til FNs konvensjoner om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, barnets rettigheter og rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne**

Til Stortinget

#### **Sammendrag**

Formålet med meldingen er å redegjøre for antatte konsekvenser ved norsk tilslutning til de valgfrie protokollene om individklageordninger til konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, barnekonvensjonen og konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, og for hvorfor regjeringen ikke nå vil fremme forslag om norsk tilslutning.

I anmodningsvedtak nr. 8, 11. november 2014 ba Stortinget regjeringen om å «legge fram sak om barnekonvensjonens tredje tilleggsprotokoll om individklagerett i løpet av 2015». I Prop. 1 S (2015–2016) og Meld. St. 15 (2015–2016) om anmodnings- og utredningsvedtak varslet regjeringen at den ville legge fram en melding til Stortinget om denne saken i løpet av vårsesjonen 2016.

I anmodningsvedtak nr. 109, 4. desember 2015 ba Stortinget regjeringen om å «komme tilbake til Stortinget på egnet måte med en sak om ratifisering av tilleggsprotokollen til FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, som gir individuell klagerett ved brudd på disse rettighetene, så snart den pågående utredningen om dette er ferdigstilt og konsekvensene klarlagt».

Denne meldingen følger opp disse anmodningsvedtakene.

Norge har siden 1991 vært part i FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen). Norge er også part i de to valgfrie protokollene til barnekonvensjonen om barn i væpnet konflikt og om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi. FNs generalforsamling vedtok i 2011 en tredje valgfri protokoll til barnekonvensjonen om en individklageordning, som trådte i kraft i 2014. På oppdrag fra Utenriksdepartementet foretok advokat Frode Elgesem i 2013 en vurdering av fordeler og ulemper ved eventuell norsk tilslutning til denne protokollen. Utredningen ble sendt på alminnelig høring samme år.

Denne meldingen omfatter også de valgfrie protokollene om individklageordninger til FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Advokat Henning Harborg leverte i 2011 en utredning om mulige virkninger av tilslutning til individklageordningen til konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, som ble sendt på alminnelig høring i 2012. Professor Kjetil Mujezinović Larsen leverte i 2015 en utredning om konsekvenser ved eventuell norsk tilslutning til individklageordningen til konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, som ble sendt på alminnelig høring høsten 2015. Det inngikk ikke i noen av utredernes mandater å vurdere om Norge burde slutte seg til disse individklageordningene.

Hensyn som kan tale for å slutte seg til de nye individklageordningene, er at det vil kunne styrke individenes rettsstilling og gjennomføringen av konvensjonene i Norge ytterligere. Norsk tilslutning vil også bekrefte at norske myndigheter er villige til å undergi seg internasjonal kontroll og støtter opp om det internasjonale overvåkningssystemet. Når regjeringen ikke fremmer forslag om norsk tilslutning til disse tre individklageordningene nå, er det fordi det knytter

seg betydelig usikkerhet til konsekvensene av norsk tilslutning.

Sentrale hensyn som regjeringen har lagt vekt på, er om de aktuelle konvensjonsorganenes sammensetning, arbeidsmetoder, ressurser og tolkningsmetode er egnet til å sikre en forsvarlig behandling av klagen, om konvensjonenes bestemmelser egner seg for internasjonal individklagebehandling, og om tilslutning til individklageordningene vil medføre økt rettsliggjøring av politiske spørsmål og begrense norske myndigheters handlingsrom – blant annet muligheten til å bestemme økonomiske og sosiale prioriteringer.

Mange av bestemmelsene om økonomiske og sosiale rettigheter i konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og barnekonvensjonen egner seg i utgangspunktet dårlig for internasjonal individklagebehandling. Det er fordi de medfører vidtrekkende positive forpliktelser for statene, blant annet plikt til å tilby tjenester og ytelser, samtidig som bestemmelsene er vage og målsetningspregede og derfor gir statene et betydelig rom for skjønn. Eksempler på slike rettigheter er retten til den høyeste oppnåelige helsestandard og retten til en tilstrekkelig levestandard. Hvordan slike rettigheter tolkes, kan få stor samfunnsmessig betydning, og styrking av rettighetene til én gruppe kan potensielt føre til svekkede rettigheter for andre grupper. Beslutninger om hva slags type tiltak som anses egnet for å realisere disse rettighetene, og hvilket omfang de bør ha, beror i stor grad på politiske valg og økonomiske vurderinger og prioriteringer som folkevalgte organer er nærmest til å ta stilling til.

Det er per i dag uklart hvor langt konvensjonsorganene vil gå i å overprøve nasjonale myndigheters vurderinger av slike spørsmål ved behandlingen av individklager, og hvilken vekt norske domstoler vil legge på konvensjonsorganenes synspunkter i klagesaker mot Norge.

Felles for de tre nye individklageordningene er at selv om konvensjonsorganenes generelle kommentarer og anbefalinger i forbindelse med statenes periodiske rapporter gir en viss pekepinn om hvordan de tolker konvensjonene, har man ikke kunnet danne seg et klart bilde av hvordan de vil tolke konvensjonene i individklagesaker. Det skyldes at Barnekomiteen foreløpig ikke har realitetsbehandlet en eneste individklagesak, og de to andre konvensjonsorganene har bare behandlet noen få saker. Det er blant annet uklart i hvilken grad statene vil tilkjennes en skjønnsmargin når det gjelder realiseringen av økonomiske og sosiale rettigheter.

Regjeringen viser til at man på det nåværende tidspunkt ikke kan forutse konsekvensene av en tilslutning til de valgfrie protokollene om individklageordninger til konvensjonen om økonomiske, sosiale

og kulturelle rettigheter, barnekonvensjonen og konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Regjeringen vil derfor ikke fremme forslag om dette nå.

I kapittel 2 i meldingen redegjøres det for FNs kjernekonvensjoner om menneskerettigheter og konvensjonsorganene som er opprettet for å overvåke partenes etterlevelse av konvensjonsforpliktelsene. Konvensjonsorganenes formål og sammensetning samt overvåkningsmekanismene de har til rådighet, blir omtalt i dette kapitlet. I tillegg omtales den folkerettslige betydningen av konvensjonsorganenes uttalelser og den pågående prosessen for å styrke konvensjonsorganene.

I kapittel 3 redegjøres det for de internasjonale menneskerettighetenes stilling i norsk rett og nasjonale kontrollinstanser. Det gis også en oversikt over inkorporering av menneskerettskonvensjonene i de andre nordiske landene.

Kapittel 4 inneholder en redegjørelse for individklageordningene til FNs menneskerettskonvensjoner og betydningen av konvensjonsorganenes uttalelser etter norsk rett.

I kapittel 5 omtales hensyn som inngår i vurderingen av om Norge bør slutte seg til nye individklageordninger. Hvorvidt tilslutning til individklageordningene vil styrke individenes rettsstilling og gjennomføringen av de aktuelle konvensjonene, er blant hensynene som vurderes. Andre hensyn er om konvensjonsorganenes sammensetning, arbeidsmetoder, ressurser og tolkningsmetode er egnet til å sikre en forsvarlig behandling av klagen, om konvensjonenes bestemmelser egner seg for internasjonal individklagebehandling, og om tilslutning til individklageordningene vil bidra til økt rettsliggjøring og begrense norske myndigheters handlingsrom.

I kapitlene 6–8 redegjøres det for henholdsvis konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, barnekonvensjonen og konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne samt individklageordningene til disse. Kapitlene omfatter også utdrag fra de tre eksterne utredningene til henholdsvis Henning Harborg, Frode Elgesem og Kjetil Mujezinović Larsen om konsekvenser ved eventuell norsk tilslutning til individklageordningene, og sammendrag av høringsuttalelsene til disse utredningene. Situasjonen i de andre nordiske landene er også omtalt. Hvert kapittel avsluttes med en vurdering av antatte konsekvenser ved norsk tilslutning til individklageordningene og en begrunnelse for hvorfor regjeringen ikke nå vil fremme forslag om norsk tilslutning.

Kapittel 9 inneholder avsluttende vurderinger samt regjeringens konklusjon om at det ikke nå fremmes forslag om tilslutning til de valgfrie protokollene om individklageordninger til konvensjonen om øko-

nomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, barnekonvensjonen eller konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.

### Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Svein Roald Hansen, lederen Anniken Huitfeldt, Marit Nybakk, Kåre Simensen og Jonas Gahr Støre, fra Høyre, Elin Rodum Agdestein, Elisabeth Vik Aspaker, Sylvi Graham, Øyvind Halleraker og Trond Helleland, fra Fremskrittspartiet, Tone Heimdal Brataas, Harald T. Nesvik og Christian Tybring-Gjedde, fra Kristelig Folkeparti, Knut Arild Hareide, fra Senterpartiet, Liv Signe Navarsete, fra Venstre, Trine Skei Grande, og fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, viser til den brede oppslutningen om Norges tilslutning til FN-konvensjonene om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, om barnets rettigheter og konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. De to første konvensjonene er inkorporert i «menneskerettsloven». Bestemmelsene i disse konvensjonene skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning. Konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne er ikke inkorporert, men ved ratifikasjonen ble det slått fast at nasjonal rett var i samsvar med forpliktelsene i konvensjonen.

Komiteen viser også til at Norge har tatt inn viktige menneskerettigheter i Grunnloven, jf. for eksempel Grunnloven § 104 om barns rettigheter, og forpliktet seg til å utforme norske lover og regler i tråd med konvensjonenes intensjoner.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, viser videre til at Norge har etablert nasjonale klageordninger som skal sikre at menneskerettighetene ivaretas.

Komiteens medlemmer fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti mener en tilslutning til individklageordningene vil bidra til en styrking av menneskerettighetene og gi Norge et legitimt grunnlag for å legge press på stater hvor behovet for overnasjonale individklageordninger er stort. En tilslutning vil også bidra til å styrke FNs konvensjonsorganer.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti, er imidlertid av den oppfatning at det knytter seg bety-

delig usikkerhet til hvilke konsekvenser norsk tilslutning til de valgfrie protokollene om individklageordninger til de tre aktuelle konvensjonene vil ha.

Komiteen viser til at klagesaker med utgangspunkt i de tre aktuelle individklageordningene ikke vil ha rettskraftvirkning i Norge. Dette innebærer at norske domstolsavgjørelser ikke automatisk blir endret eller opphevet.

Komiteens medlemmer fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti mener dette taler for å slutte seg til klageordningen.

Komiteen vil imidlertid peke på at selv om konvensjonsorganenes uttalelser ikke er rettslig bindende, vil og bør det være en forventning om at de følges opp. De vil også kunne påvirke nasjonale domstolars praksis. Komiteen viser i den sammenheng særlig til utlendingsfeltet.

Komiteens medlemmer fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til at Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter mener at regjeringen har en overdreven bekymring for innsnevring av det nasjonale handlingsrommet. Norge er allerede tilsluttet konvensjonene, og klageordningen vil ikke medføre nye materielle forpliktelser. Den nasjonale institusjonen viser også til at FN-komiteens uttalelser ikke har rettskraftvirkning i Norge, og at norske myndigheter kan la være å følge uttalelsene dersom en er uenig. Disse medlemmer viser også til at Norge allerede er tilsluttet fire FN-konvensjoner på menneskerettighetsområdet, og at vi har fått svært få klager mot Norge.

Disse medlemmer viser til at en ratifikasjon av individklageordningene for alle konvensjonene omtalt i denne meldingen, vil sende et viktig og positivt signal om hvilken rolle Norge ønsker å spille for å fremme menneskerettigheter internasjonalt. Norge har vært kjent som en pådriver for menneskerettigheter generelt, og barns og personer med nedsatt funksjonsevnes rettigheter spesielt. Disse medlemmer viser til at en rekke ulike høringsinstanser, som UNICEF, Advokatforeningen og Redd Barna, understreket den positive signaleffekten ratifikasjon av disse individklageordningene vil sende. Dersom Norge ikke ratifiserer tilleggsprotokollene til disse konvensjonene, er det et steg mot å innta en mer passiv rolle i arbeidet for menneskerettigheter internasjonalt. Norge er ikke det landet i verden som har størst behov for overvåkning av menneskerettighetene, men når Norge ikke selv er villige til å tilslutte seg denne typen overvåkning, er det vanskelig for

Norge å ha troverdighet dersom en ber andre stater om å gjøre det. Disse medlemmer viser videre til at ratifikasjon av alle tilleggsprotokollene omtalt i denne meldingen vil styrke norske borgeres rettsstilling ved at det åpnes for uavhengige klageordninger gjennom en slik ratifikasjon. Disse medlemmer viser også til at flere av våre naboland har ratifisert flere av disse tilleggsprotokollene, uten at det har fått tydelige negative konsekvenser for disse statenes handlingsrom. Norge har allerede sluttet seg til konvensjonene og er bundet av innholdet. Å slutte seg til individklageordningene er i så måte ikke å påta seg nye forpliktelser, men et middel til å sikre at Norge faktisk følger opp forpliktelsene vi allerede har. Disse medlemmer viser videre til at særlig ratifikasjon av individklageordningen til barnekonvensjonen og konvensjonen om personer med nedsatt funksjonsevne ble støttet av alle sivilsamfunnsorganisasjonene som deltok på høringen om denne meldingen. Videre har Frode Elgesem, som har utredet saken for Utenriksdepartementet, Barneombudet og en rekke juridiske eksperter, anbefalt ratifikasjon av individklageordningen til barnekonvensjonen, også etter å ha vurdert hvorvidt statens handlingsrom ville blitt begrenset. Et samlet uavhengig fagmiljø og sivilsamfunn mener at ratifikasjon av individklageordningen til barnekonvensjonen er et viktig bidrag for å styrke barns rettsstilling og fremme barns rettigheter internasjonalt. Det samme samlede fagmiljøet mener motargumentene som regjeringen og komiteens flertall fremhever, er sterkt overdrevet. Disse medlemmer viser videre til at ratifikasjon av alle tilleggsprotokollene omtalt i denne meldingen er i tråd med regjeringens egen understrekning av menneskerettigheters betydning som mål og middel i utenrikspolitikken i Meld. St. 10 (2014–2015). Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme et forslag om ratifikasjon av tilleggsprotokollen til FNs barnekonvensjon.»

«Stortinget ber regjeringen fremme et forslag om ratifikasjon av tilleggsprotokollen til FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.»

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om ratifikasjon av tilleggsprotokollen til FNs konvensjon om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne.»

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti, viser til at FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og

kulturelle rettigheter medfører positive forpliktelser for statene til blant annet å tilby tjenester og ytelser. Forpliktelsene er imidlertid vagt definert og fremstår som målsettingspregede rettigheter. Dette åpner for å gi klageorganet betydelig rom for skjønn. Etter flertallets syn innebærer dette at man ved tilslutning til klageordningen åpner for at klageorganet skal kunne forvalte et regelverk som gir stort rom for skjønn, og hvor det vil være delte meninger om rekkevidden av forpliktelsene. Flertallet deler regjeringens prinsipielle betenkeligheter ved å gi konvensjonsorganer kompetanse til å behandle individklagesaker på et slikt grunnlag.

Komiteens medlemmer fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til uttalelse fra Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter om at generelle eller vage bestemmelser er noe som kjennetegner internasjonale konvensjoner. De fire FN-konvensjonene hvor Norge har sluttet seg til individklageordningene, har også vage bestemmelser, uten at dette forhindret Norge fra å slutte seg til.

Disse medlemmer viser til regjeringens egen vurdering av vektleggingen av klager i individualsaker i Meld. St. 39 (2015–2016).

«På bakgrunn av høyesterettspraksis og uttalelser i forarbeidene til inkorporasjonslovgivningen kan det legges til grunn at uttalelser fra FNs konvensjonsorganer er en relevant rettskilde ved tolkning av konvensjonsforpliktelsene, men at det må vurderes konkret hvilken vekt de skal tillegges.»

Disse medlemmer deler denne vurderingen og mener den svekker flertallets argumentasjon mot ratifikasjon av tilleggsprotokollene. Uttalelsene fra konvensjonsorganene vil bli tillagt betydning, og det er da også intensjonen. Når imidlertid regjeringen selv understreker at det må konkret vurderes fra sak til sak hvilken betydning uttalelsene skal få, og at de ikke er rettslig bindende, har disse medlemmer vanskelig for å forstå at det er alvorlig grunn til bekymring for at Norges handlingsrom skal bli betydelig begrenset. Etter disse medlemmers syn vil det kun være dersom Norge begår klare brudd på tydelige forpliktelser i konvensjonen at det må få følger for Norge. Og det er uansett en praksis som følger i dag, ved at FN gir tilbakemeldinger på Norges innleverte rapporter om hvordan vi følger opp konvensjonen. Den viktigste forskjellen ved også å ratifisere tilleggsprotokollene er ikke at Norges handlingsrom blir begrenset, men at det blir gitt et enda bedre grunnlag for å vurdere hvordan Norge kan følge opp sine internasjonale forpliktelser, et prinsipp disse medlemmer ikke kan se grunnlag for politisk uenighet om.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti anerkjenner enkelte av bekymringene regjeringen beskriver i sin melding knyttet til ratifikasjon av denne individklageordningen, særlig ved at enkelte av konvensjonens rettigheter kan tolkes vidt. Dette medlem viser også til at enkelte av uttalelsene til konvensjonsorganet peker i retning av at de kan treffe beslutninger som vil kreve relativt inn-  
gripende endringer i måten staten organiserer velferdstjenestene sine på. Likevel er dette medlem fast bestemt på at også ratifikasjon av tilleggsprotokollen for konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter er riktig og viktig. Dette medlem viser til at konvensjonen åpner for skjønnsvurderinger når det gjelder hvilke tiltak staten skal treffe for å oppfylle rettighetene i konvensjonen. Dette understrekes både i konvensjonen i seg selv og i uttalelser fra konvensjonsorganet, som også regjeringen omtaler i Meld. St. 39 (2015–2016). Dette medlem viser videre til at målsettingene og artiklene i konvensjonene, som en enstemmig komité påpeker, allerede er bindende for Norge. Dette medlem understreker også at uttalelsene i individklagesaker ikke er juridisk bindende. Til sist viser dette medlem til utredningen gjort av advokat Frode Elgesem for Utenriksdepartementet, som konkluderte med at statene vil være i stand til å gjøre skjønnsvurderinger for hvordan eventuelle klager skal følges opp.

Komiteen vil understreke at en forsvarlig behandling av individklagesaker forutsetter at konvensjonsorganene har solid juridisk kompetanse, og at medlemmene ikke representerer partsinteresser. Likeledes er saksbehandlingstid og tilfredsstillende krav til rettsikkerhet og kontradiksjon viktige forutsetninger.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, har merket seg de innvendinger som er reist mot sammensetningen og arbeidsmetodene til konvensjonsorganene, og støtter den norske innsatsen for å sette søkelys på konvensjonsorganenes sammensetning og arbeidsmåte i forbindelse med individklagesaker.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti understreker at nær to tredjedeler av medlemmene i FNs barnekomité har juridisk bakgrunn. Videre understreker dette medlem at det er en styrke at komiteen også har medlemmer med barnefaglig ekspertise fra andre felt enn det rent juridiske.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti, vil på

generelt grunnlag understreke at det er landenes egne folkevalgte organer som vanligvis har best innsikt i lokale forhold og følgelig har det beste grunnlaget for å vurdere hvilke tiltak som er egnet for å oppfylle grunnleggende rettigheter. Det er de folkevalgte som har fått folkets mandat til å prioritere mellom gode formål.

Komiteen er kjent med at Komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og Komiteen for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne per august 2016 har realitetsbehandlet henholdsvis 2 og 8 saker, mens Barnekomiteen ikke har realitetsbehandlet noen.

Komiteen viser til at FNs barnekonvensjon gir barn og ungdom under 18 år de rettigheter som i allminnelighet følger av internasjonale menneskerettighetskonvensjoner, men formulert ut fra barns ståsted. I tillegg inneholder konvensjonen og protokollene om henholdsvis barn i krig og salg av barn og seksuell utnyttelse av barn en rekke politiske og sivile rettigheter som ikke er dekket av andre menneskerettighetskonvensjoner, og som er særlig tilpasset barns behov.

Komiteens medlem fra Venstre viser til at flere høringsinstanser mener at hensynet til barnets beste ikke er grundig nok vurdert, og at regjeringens begrunnelse i meldingen ikke oppfyller våre barnerettslige forpliktelser etter barnekonvensjonens artikkel 3 og Grunnloven § 104. Det fremgår blant annet av uttalelse fra advokat Frode Elgesem, som i 2013 fikk i oppdrag fra Utenriksdepartementet å utrede fordeler og ulemper ved tilslutning til klageordningen til barnekonvensjonen, samt uttalelser fra Barneombudet, UNICEF Norge og Redd Barna. Barnekonvensjonen er en erkjennelse av at barn har et særlig behov for vern, og barns rettslige posisjon kan derfor ikke sidestilles med voksnes. Dette medlem mener at den manglende utredningen av hensynet til barnets beste medfører at Stortinget ikke har tilstrekkelig grunnlag for å ta stilling til spørsmålet om tilslutning til individklageordningen til barnekonvensjonen, og vil derfor fremme følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere spørsmålet om tilslutning til klageordningen til barnekonvensjonen på ny og komme tilbake til Stortinget med et forslag som inkluderer en bredere utredning av hensynet til barnets beste.»

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti, har imidlertid merket seg at blant annet de økonomiske og sosiale rettighetene er vagt formulert og med et

uklart rettslig innhold. Det kan derfor stilles spørsmål ved hvorvidt de er egnet for internasjonal individklagebehandling.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringen i Meld. St. 39 (2015–2016) understreker at Norge «realiserer rettighetene i konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter på et høyt nivå». Dette medlem viser videre til høyesterettsvurdering av uttalelser fra individklageordningen for denne konvensjonen skal tillegges vekt, men at «vekten avhenger blant annet av hvor klart vedkommende organ gir uttrykk for forståelse av konvensjonen». Videre viser dette medlem igjen til at uttalelsene fra konvensjonsorganene ikke er rettslig bindende. Til sist viser dette medlem til artikkel 8 nr. 4 i konvensjonen, som åpner for en viss skjønnsmessig vurdering av hvilke tiltak som er passende for å etterkomme eventuelle klager. At konvensjonens artikler allerede er bindende, og at det fortsatt vil være mulighet for skjønn i vurderingen av uttalelsene fra konvensjonsorganet, er faktorer som svekker flertallets bekymringer for å ratifisere individklageordningen for konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti, deler regjeringens syn på at det er knyttet stor usikkerhet til hvordan komiteenes praksis vil utvikle seg. Dette gjelder også individklageordningen til barnekonvensjonen. Ikke minst er det vanskelig å forutsi hvordan Barnekomiteen i konkrete klagesaker vil anvende det overordnede prinsippet i barnekonvensjonens artikkel 3 om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle nasjonale myndigheters handlinger som berører barnet.

Komiteens medlemmer fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti understreker at det å avvente praksis i Barnekomiteen før Norge kan vurdere å slutte seg til, ikke er forenelig med å ha en pådriverrolle i implementeringen av barnekonvensjonen, som regjeringen fremhever som en målsetting i Meld. St. 10 (2014–2015). Dersom alle stater hadde inntatt Norges holdning om å avvente praksis i konvensjonsorganet, ville ingen av FNs konvensjonsorganer fått noen praksis. Disse medlemmer understreker videre at konvensjonen styrkes og utvikles nettopp gjennom at stater slutter seg til konvensjonsorganene. På den måten blir artiklene i konvensjonen testet opp mot konkrete forhold og praksis og dermed gjort relevante for nye utfordringer på en rekke felt. Disse medlemmer viser videre til at regjeringen skriver i Meld. St. 10 (2014–2015) at et

«prioritert innsatsområde» er å «bidra til styrket gjennomføring av FNs barnekonvensjon». Å ratifisere tilleggsprotokollen er etter disse medlemmers syn et naturlig steg for å oppnå denne målsettingen. Disse medlemmer viser videre til artikkel 4 i barnekonvensjonen, som gir statene mulighet for å utvise skjønn i å finne konkrete tiltak for å sikre at statene følger forpliktelsene i denne konvensjonen. Det svekker ytterligere bekymringen for de vidtrekkende konsekvensene en ratifikasjon vil ha for Norges handlingsrom.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti anerkjenner at usikkerhet rundt praksisen til FNs barnekomité er av avgjørende betydning i beslutningen om å avvente ratifisering av protokollen. Disse medlemmer mener derfor det er grunnlag for å gjøre en ny vurdering av hvorvidt Norge burde slutte seg til tilleggsprotokollen i barnekonvensjonen etter at FNs barnekomité har fått behandlet et visst antall saker. Da vil regjeringen kunne vurdere hvorvidt Barnekomiteens praksis anvender for eksempel artikkel 3, som komiteen knytter usikkerhet til. I en slik ny utredning må også barns beste tillegges større betydning i vurderingen av hvorvidt Norge skal ratifisere tilleggsprotokollen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme med en ny utredning av hvorvidt Norge bør ratifisere tilleggsprotokollen til barnekonvensjonen så snart komiteen har behandlet et antall saker som gjør det mulig å vurdere deres praksis.»

Komiteens medlemmer fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til at manglende praksis i komiteen også er en sentral årsak til at tilleggsprotokollene for konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og konvensjonen om personer med nedsatt funksjonsevne ikke ratifiseres. Disse medlemmer ber derfor også regjeringen på nytt utrede hvorvidt Norge skal ratifisere disse tilleggsprotokollene i løpet av kommende stortingsperiode, når tilstrekkelig praksis har blitt etablert.

Komiteen er kjent med at konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne er en ikke-diskrimineringskonvensjon på linje med kvinnekongresskonvensjonen og rasediskrimineringskonvensjonen.

Komiteen støtter regjeringens vurdering av at bestemmelsene i denne konvensjonen derfor i utgangspunktet er bedre egnet for internasjonal individklagebehandling.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti, har dette syn selv om også denne konvensjonen medfører positive forpliktelser for statene og gir rom for skjønn.

Flertallet mener at det som taler mot norsk tilslutning til individklageordningen til konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne på det nåværende tidspunkt, er at komiteen på enkelte områder synes å tolke konvensjonen på en vidtrekkende måte som ikke er i samsvar med Norges og de andre statspartenes forståelse.

Flertallet stiller seg bak regjeringens beslutning om ikke å fremme forslag om norsk tilslutning til den valgfrie protokollen om individklageordningen til konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

Flertallet vil på nåværende tidspunkt ikke anbefale norsk tilslutning til de valgfrie protokollene om individklageordningene til barnekonvensjonen eller konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Komiteen har merket seg at regjeringen vil fortsette arbeidet for å styrke gjennomføringen av disse konvensjonene nasjonalt og internasjonalt, og vil understreke betydningen av at dette arbeidet gis høy prioritet.

Komiteens medlemmer fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti mener at en god måte for regjeringen å følge opp målsetningen om å styrke gjennomføringen av FNs barnekonvensjon på, nevnt i Meld. St. 10 (2014–2015), er å styrke de nasjonale klagemulighetene for barn, både på lov- og konvensjonsbrudd nasjonalt. Disse medlemmer viser til at flere høringsuttalelser til denne meldingen påpekte at det ikke finnes tilstrekkelige klageordninger for barn, på lov- og konvensjonsbrudd, i Norge i dag. Barn har heller ikke tilgang til å fremme saker i norsk rett uten en forelder eller verge. For å bedre barns rettsstilling vil disse medlemmer derfor be regjeringen utrede og fremme forslag om å opprette en uavhengig ordning der barn kan klage inn brudd på norsk lov og på barnekonvensjonen. Disse medlemmer viser til at det er flere mulige innretninger på en slik ordning, og at de ulike alternativene må utredes. Denne utredningen må blant annet se på ulike muligheter for hvilken instans ordningen legges til. Det er også sentralt at utredningen ser på hvordan ordningen kan være lettest mulig

tilgjengelig for barn. På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede og fremme forslag om opprettelse av en nasjonal klageordning for barn. Klageordningen skal være lett tilgjengelig for barn, og det skal være mulig å klage inn brudd på både norsk lov og barnekonvensjonen.»

## **Forslag fra mindretall**

### **Forslag fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti:**

#### *Forslag 1*

Stortinget ber regjeringen komme med en ny utredning av hvorvidt Norge bør ratifisere tilleggsprotokollen av barnekonvensjonen så snart komiteen har behandlet et antall saker som gjør det mulig å vurdere deres praksis.

### **Forslag fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti:**

#### *Forslag 2*

Stortinget ber regjeringen fremme et forslag om ratifikasjon av tilleggsprotokollen til FNs barnekonvensjon.

#### *Forslag 3*

Stortinget ber regjeringen fremme et forslag om ratifikasjon av tilleggsprotokollen til FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

#### *Forslag 4*

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om ratifikasjon av tilleggsprotokollen til FNs konvensjon om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne.

#### *Forslag 5*

Stortinget ber regjeringen utrede og fremme forslag om opprettelse av en nasjonal klageordning for barn. Klageordningen skal være lett tilgjengelig for barn, og det skal være mulig å klage inn brudd på både norsk lov og barnekonvensjonen.

### **Forslag fra Venstre:**

#### *Forslag 6*

Stortinget ber regjeringen vurdere spørsmålet om tilslutning til klageordningen til barnekonvensjonen på ny og komme tilbake til Stortinget med et forslag som inkluderer en bredere utredning av hensynet til barnets beste.

**Komiteens tilråding**

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Meld. St. 39 (2015–2016) – Individklageordningene til FNs konvensjoner om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, barnets rettigheter og rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne – vedlegges protokollen.

Oslo, i utenriks- og forsvarskomiteen, den 18. januar 2017

**Anniken Huitfeldt**

leder

**Kåre Simensen**

ordfører

