



Utenriks- og forsvarskomiteen
v/ komitesekretær Vibeke Rysst-Jensen

Vår referanse: 2022/42
Dato: 08/02/2022

Innspill til representantforslag 56 S (2021-2022)

1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (heretter NIM) viser til representantforslag 56 S (2021-2022) om å sikre barn individuell klagerett etter barnekonvensjonen.

NIM har blant annet som oppgave å rådggi Stortinget, regjeringen, Sametinget og andre offentlige organer og private aktører om gjennomføringen av menneskerettighetene, jf. NIM-loven § 2 første ledd bokstav b. Formålet med dette notatet er å utøve vår rådgivningsfunksjon overfor Stortinget ved å gi komiteen informasjon som kan belyse noen av de spørsmålene forslaget reiser.

Norske myndigheter har ikke sluttet seg til barnekonvensjonens tredje tilleggsprotokoll som gir barn rett til å klage over brudd på sine rettigheter. En utredning på oppdrag fra regjeringen fra 2013 redegjorde for fordelene og ulempene slik tilslutning kunne få.¹ Denne utredningen ble avgitt i 2013, før protokollen trådte i kraft og barnekomiteen hadde behandlet individklager. I stortings sesjonen 2016-2017 ble en stortingsmelding om tilslutning til blant annet barnekonvensjonens tilleggsprotokoll behandlet.² Bakgrunnen for saken var blant annet et anmodningsvedtak fra Stortinget fra 2014 om at regjeringen skulle komme tilbake til Stortinget med en sak om ratifikasjon av barnekonvensjonen. Stortingets flertall vedtok den gang at man ikke skulle tilslutte seg verken barnekomiteens, ØSK-komiteens eller CRPD-komiteens tilleggsprotokoller om klagemekanismer, bl.a. på grunn av usikkerhet til hvordan komiteenes praksis vil utvikle seg. Heller ikke på dette tidspunktet hadde barnekomiteen realitetsbehandlet en eneste individklagesak. I 2022 har derimot barnekomiteen realitetsbehandlet 24 saker, og det er derfor mulig å få et klarere bilde av komiteens praksis.

NIM mener at det kan utledes en del informasjon fra de konkrete sakene som til nå er behandlet mot andre land, som svarer ut en del av spørsmålene som ble stilt både i stortingsmeldingen og i komitéinnstillingen forrige gang. Våre funn og vurderinger kan oppsummeres slik:

¹ Elgesem, «Vurdering av fordeler og ulemper ved eventuell norsk tilslutning til FNs barnekonvensjons tilleggsprotokoll om individuell klagerett», 03.06.2013 tilgjengelig [her](#).

² Meld. St. 39 (2015-2016). Komiteens innstilling var Innst. 161 S (2016-2017).

- De individuelle avgjørelsene fra barnekomiteen vil kunne få betydning som rettskilder i norsk rett selv om norske myndigheter ikke slutter seg til tilleggsprotokollen.
- De fleste av sakene som kommer inn for komiteen blir avvist, noen uten nærmere begrunnelse, og noen med omfattende begrunnelser.
- Av de sakene som er materielt behandlet av komiteen, har komiteen funnet krenkelse av konvensjonen i alle sakene bortsett fra én.
- De aller fleste sakene omhandler per i dag utlendingsfeltet, men de er forskjellige: de fleste gjelder prosedyrer for *aldersvurdering*, og flere gjelder retur og prinsippet om at ingen kan returneres til stater der de kan risikere å bli utsatt for uopprettelig skade, det såkalte *non-refoulement*-prinsippet.
- Krenkelsene av konvensjonen er for det meste knyttet til *prosessuelle forhold*, som manglende vurdering av barnets beste og vektlegging av dette som et grunnleggende hensyn, at barn ikke er hørt, at staten ikke har vurdert risikoen for krenkelse av andre artikler.
- Komiteen uttaler eksplisitt i flere saker at den ikke går inn i den konkrete vurderingen av *faktum, bevis og nasjonal lovtolkning*, så lenge vurderingen ikke er klart vilkårlig eller innebærer «denial of justice», altså ikke ivaretar sentrale rettsikkerhetsprinsipper, på samme måte som dette også uttrykkes av andre FN-komiteer.
- Komiteen har foreløpig ikke uttalt seg eksplisitt om *skjønnsmargin*, men det følger av tilleggsprotokollen artikkel 10 nr. 4 at statene skal kunne velge mellom ulike virkemidler i implementeringer av økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Dette har foreløpig ikke kommet på spissen.
- En kan se ut fra avgjørelsene av hensynet til *barnets beste* stort sett alltid vurderes, men at komiteens vurdering ser ut til å begrense seg til om statene har foretatt individualiserte vurderinger og vektlagt hensynet som grunnleggende i tråd med barnekonvensjonen.

I punkt 2 i dette notatet redegjør vi kort og generelt om tilleggsprotokollen og barnekomiteen. I punkt 3 vurderer vi betydningen av individuelle avgjørelser fra barnekomiteen i norsk rett, med noe mer supplerende informasjon som inkluderer nyere høyesterettspraksis sammenliknet med i stortingsmeldingen. I punkt 4 gjennomgår vi sakene fra komiteen så langt, hva de handler om og hva som kan utledes av dem. I punkt 5 gir vi oppdatert informasjon om individklagesaker mot Norge knyttet til andre konvensjoner.

NIM har tidligere tatt til orde for at Norge burde ratifisere barnekonvensjonens tredje tilleggsprotokoll. Gjennomgangen har ikke endret NIMs syn på dette. Vi viser i den forbindelse særlig til at Norge allerede er materielt bundet av konvensjonens bestemmelser, og at barnekonvensjonen inneholder særegne rettigheter for barn som

ikke kan prøves gjennom andre internasjonale organer og domstoler som Norge er tilsluttet. Vi mener at avgjørelsene fra komiteen så langt først og fremst tydeliggjør for statene at de må foreta grundige vurderinger av det enkelte barns situasjon når deres rettigheter kan være krenket eller stå i fare for å krenkes. En «prøving» på dette nivået vil kunne bidra til å øke bevisstheten av å inkludere individualiserte vurderinger av barns rettigheter i alle saker som angår barn i statene som er tilsluttet, og Norge bør oppmuntre til dette som en internasjonal standard gjennom selv å tilslutte seg protokollen. Det er også gjennomgående få saker mot Norge i de andre komiteene, og det er ikke grunn til å tro at det vil bli mengder av saker mot Norge.

I dette notatet har NIM imidlertid prioritert å gi komiteen deskriptiv informasjon for å sikre at saken er tilstrekkelig opplyst for komiteen, heller enn å gå nærmere inn i argumenter for og imot tilslutning. Vi vil derimot gjerne utdype våre argumenter for norsk tilslutning til tilleggsprotokollen i et møte eller på en annen egnet måte. Vi opplyser også om at vi har tatt til orde for at nasjonale klagemekanismer for barn i Norge må utredes og forbedres, da det er store variasjoner på ulike felter om hvorvidt barn reelt får prøvet krenkelser av sine rettigheter i Norge.³ Dette kan vi også konkretisere for komiteen, eller andre aktuelle komiteer, på et senere tidspunkt.

2. Kort om tilleggsprotokollen og barnekomiteen

2.1. Innledning

FNs konvensjon om barns rettigheter ble vedtatt i 1989 og trådte i kraft i 1990. Norge ratifiserte konvensjonen i 1991. I 2003 ble barnekonvensjonen, sammen med konvensjonens to første tilleggsprotokoller, inkorporert i norsk rett. Det følger nå av menneskerettsloven at barnekonvensjonen gjelder som norsk lov med forrang foran annen norsk lovgivning, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3.

Under FNs 66. generalforsamling den 19. desember 2011 ble den tredje valgfrie tilleggsprotokollen til barnekonvensjonen vedtatt ved konsensus.⁴ Den tredje tilleggsprotokollen gjelder en individklageordning for barnekonvensjonen (heretter tilleggsprotokollen). Protokollen ble åpnet for undertegning den 28. februar 2012, og trådte i kraft 14 april 2014. Pr. februar 2022 har 52 stater signert avtalen, og 48 stater tilsluttet seg tilleggsprotokollen.⁵ Sammenliknet med sist Stortinget behandlet dette spørsmålet, i januar 2017, har antall stater som har tilsluttet seg protokollen økt med 19 stater. Blant de nordiske landene har Danmark og Island tilsluttet seg denne.

³ Senest i brev til barneminister Kjersti Toppe, datert 27.10.2021, tilgjengelig [her](#).

⁴ A/RES/66/138

⁵ UN Treaty Collection Chapter IV 11.d), tilgjengelig [her](#).

I det følgende vil vi gjennomgå enkelte tekniske og prosessuelle elementer ved tilleggsprotokollen og barnekomiteens sammensetning.

2.2. Vilkår for klagebehandling

Reglene for klagebehandling følger av tilleggsprotokollen del 2.

Artikkel 5 bestemmer at klager kan fremsettes av eller på vegne av individer eller en gruppe av individer, innenfor «the jurisdiction» til en stat, som kan «claim to be victims of a violation» av barnekonvensjonen. Dersom en klage fremsettes på vegne av et individ, må det ha samtykket med mindre forfatteren kan «justify acting on their behalf without such consent.»

Artikkel 7 regulerer når en klage ikke kan aksepteres. Det er en rekke vilkår, der vi fremhever de mest relevante:

- Saken har allerede blitt vurdert av komiteen eller «another procedure of international investigation or settlement»
- Ikke alle nasjonale rettsmidler er utømt. Dette gjelder likevel ikke der «the application of the remedies is unreasonably prolonged or unlikely to bring effective relief»
- Klagen er «manifestly ill-founded or not sufficiently substantiated»
- Klagen er ikke fremsatt innen et år etter at nasjonale rettsmidler ble utømt, med mindre «the author can demonstrate that it had not been possible to submit the communication within that time limit»

Særlig kravet om å uttømme nasjonale rettsmidler er viktig. I utgangspunktet vil klager måtte benytte og uttømme tilgjengelige interne rettsmidler før de kan gå til barnekomiteen. Det er likevel gjort unntak der (i) behandlingen av klagen er «unreasonably prolonged» eller (ii) «unlikely to bring effective relief». Barnekomiteen har presisert dette slik at klager kan settes frem direkte for komiteen der nasjonale rettsmidler objektivt sett ikke gir mulighet for å vinne frem, for eksempel på grunn av nasjonale lover eller rettspraksis – men tvil eller antagelser om dette er ikke nok.⁶ Kravet om å uttømme nasjonale rettsmidler skyldes at det først og fremst er statene, ikke barnekomiteen, som har ansvar for å sikre menneskerettighetenes gjennomføring nasjonalt.

2.3. Behandling av klager og komiteens prosedyrer

Artikkel 10 regulerer hvordan barnekomiteen skal vurdere klager. Artikkel 10 nr. 1 slår fast at barnekomiteen skal avgjøre saken så fort som mulig, i lys av dokumentasjon som fremsettes for komiteen gitt at dokumentasjonen blir kjent for begge parter.

⁶ CRC/C/88/D/107/2019 avsn. 9.16.

Artikkel 10 nr. 4 er en sentral bestemmelse som gir staten en skjønnsmargin:

When examining communications alleging violations of economic, social or cultural rights, the Committee shall consider the reasonableness of the steps taken by the State party in accordance with article 4 of the Convention. In doing so, the Committee shall bear in mind that the State party may adopt a range of possible policy measures for the implementation of the economic, social and cultural rights in the Convention. [...] (vår utheving)

Barnekomiteen er med andre ord forpliktet til å ta i betraktning at statene kan treffe et utvalg av mulige tiltak for å gjennomføre økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Så vidt NIM er kjent med, har barnekomiteen ikke hatt noen individklagesaker der artikkel 10 nr. 4 diskuteres nærmere.

Artikkel 11 regulerer hvordan synspunktene til barnekomiteen skal følges opp:

The State party shall give due consideration to the views of the Committee, together with its recommendations, if any, and shall submit to the Committee a written response, including information on any action taken and envisaged in the light of the views and recommendations of the Committee. The State party shall submit its response as soon as possible and within six months. (vår utheving)

Etter artikkel 3 skal barnekomiteen vedta prosessuelle regler for utøvelse av individklageordningen, i lys av kravet til barnevennlige prosedyrer. Disse er vedtatt av barnekomiteen i deres 62. sesjon og oppdatert i den 88. sesjon, heretter referert til som 'ROP'.⁷ Del 1 inneholder generelle regler, herunder prinsipper for barnekomiteens arbeid. Del 2 inneholder detaljerte regler for hvordan klagebehandlingen skal gjennomføres. Etter NIMs syn er det viktig å merke seg følgende:

1. **Klager kan fremsettes direkte av barn**, uavhengig av om de har rettslig handleevne etter nasjonal rett, jf. ROP regel 13 (1). Der voksne setter frem en klage på vegne av barn, må det vurderes om barnets samtykke er reelt, jf. andre ledd. Barnekomiteen kan også godta klager på vegne av barn der de ikke har samtykket dersom «the author(s) can justify her/his/their action and the Committee deems it to be in the best interests of the child», jf. tredje ledd.⁸
2. **Barnekomiteen kan avholde en muntlig høring**, jf. ROP regel 19 og retningslinjer for muntlige høringer.⁹

⁷ CRC/C/158, "Rules of procedure under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure", sist oppdatert 04.11.21.

⁸ Hvordan dette forholder seg til norske prosessregler ble diskutert i Meld. St. 39 (2015-2016) s. 43-44. Elgesem trekker frem at en konsekvens av dette er at norske klageendringer kan måtte endres, se utredningen s. 67.

⁹ Se nærmere om dette i CRC/C/157 "Guidelines for oral hearings in the context of the Committee's consideration of communications under the Optional Protocol on a communications procedure*".

3. Hvorvidt saken kan prøves skal bestemmes så raskt som mulig av komiteens flertall, jf. ROP regel 20.

Klagesaksbehandlingen er også videre konkretisert ved barnekomiteens interne retningslinjer.¹⁰

Tilleggsprotokollen åpner også for midlertidig forføyning på visse vilkår, forlik, klager mellom saker og at komiteen iverksette egne undersøkelser når den har «reliable information indicating grave or systematic violations by a State party», jf. art. 13. Disse diskuteres ikke nærmere her.

2.4. Annen relevant informasjon om barnekomiteen

Sammensetning: Per februar 2020 er 11 av de 18 komiteens nåværende medlemmer jurister.¹¹ Flere av dem er professorer, har doktorgrad i juss, eller er dommere eller advokater.

Saksbehandlingstid: De siste klagesakene, avsagt på barnekomiteens 88 sesjon (06–24.09.21), ble avgjort ganske nøyaktig 2 år etter de ble klaget inn.¹²

Ressurser: I samsvar med regel 11 i ROP, skal generalsekretæren sikre tilstrekkelige finansielle ressurser for individklagebehandlingen.

Kontradiksjon og rettssikkerhet: ROP har flere regler om kommunikasjon av informasjon til partene, mulighetene for muntlige høringer, tredjepartsintervensjoner osv.

3. Om betydningen av individuelle avgjørelser fra barnekomiteen

Barnekomiteen avsier «views» i de individuelle klagesakene, i likhet med de andre FN-komiteene som er satt til å overvåke de ulike FN-konvensjonene. I tillegg til at komiteene avsier «views» i individuelle avgjørelser, kommer de også med generelle kommentarer («General Comments» eller «General Recommendations») som kan handle om særskilte artikler i konvensjonene, eller mer generelle tema. En tredje kategori uttalelser fra komiteen er deres avsluttende merknader, såkalte «Concluding Observations», som rettes mot en enkelt stat på bakgrunn av gjennomgang av rapporter fra statene og andre aktører. I det følgende vil vi i hovedsak redegjøre for betydningen av avgjørelser i individklagesaker, men som det vil fremgå, vil det etter hvert bli en vekselvirkning mellom avgjørelsene i individklagene og særlig de generelle kommentarene. Derfor redegjør vi også for betydningen av de generelle kommentarene.

¹⁰ Working methods to deal with individual communications received under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, tilgjengelig [her](#).

¹¹ Dette er Ayoubi Idrissi, Sopio Kiladze, Gehad Madi, Faith Marshall-Harris, Benyam Dawit Mezmur, Clarence Nelson, Mikiko Otani, Luis Ernesto Pedernera Reyna, Rodríguez Reyes José Angel, Ann Marie Skelton, Todorova Velina.

¹² Se f.eks. CRC/C/88/D/104/2019–CRC/C/88/D/108/2019, CRC/C/88/D/95/2019.

Komiteenes «views» er ikke bindende, verken for de statene som er innklaget eller for andre stater. Dette i motsetning til avgjørelser fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD), som er bindende for staten som klagen er avsagt mot. Statene skal imidlertid ifølge tilleggsprotokollen «give due consideration to the views of the Committee», og skal sende et skriftlig svar til komiteen om hvordan de har tenkt å følge opp synspunktene og anbefalingene fra komiteen.¹³

I norsk rett kan avgjørelser fra FN-komiteene ha betydning for adgangen til å begjære gjenåpning av en sak. For sivile saker gjelder tvisteloven, som i § 31-3 første ledd bokstav d fastsetter at det kan begjæres gjenåpning hvis det i klagesak mot Norge er fastslått at *saksbehandlingen* har krenket en konvensjon som etter menneskerettsloven gjelder som norsk lov. En tilsvarende adgang finnes også for å begjære gjenåpning knyttet til *materielle* feil i avgjørelsen, jf. tvisteloven § 31-4, men denne hjemmelen begrenser slik gjenåpningsadgang til avgjørelser fra en internasjonal domstol eller en uttalelse fra FNs menneskerettskomité. For straffesaker gir straffeprosessloven § 391 første ledd nr. 2 adgang til å begjære gjenåpning etter avgjørelser fra FNs menneskerettskomité, når avgjørelsene fra komiteen viser enten at en nasjonal avgjørelse er i strid med folkeretten, eller at den nasjonale saksbehandlingen har vært i strid med folkeretten.

Selv om komiteenes uttalelser ikke er rettslig bindende, kan de likevel ha betydning som *rettskilder*. Konkret innebærer dette at når barnekonvensjonens bestemmelser skal tolkes, kan man se hen til hva barnekomiteen har uttalt i ulike individklagesaker som en rettskildefaktor som kan tas i betraktning.

I forarbeidene til menneskerettsloven uttalte Justis- og politidepartementet seg om vekten av uttalelser fra FNs menneskerettskomité i individklagesaker, og i forbindelse med inkorporeringen av kvinnekonvensjonen ti år senere uttalte departementet seg om hvilken vekt man skulle legge på Kvinnediskrimineringskomiteens uttalelser i klagesaker.¹⁴ Oppsummert tilsier forarbeidene at individklager fra begge komiteer skal tillegges en viss vekt, avhengig av blant annet sammensetningen av komiteen, hvor godt saksbehandlingen er egnet til å opplyse saken og om saken er avsagt mot Norge.

Høyesterett har i to saker uttalt seg om betydningen av individklager *mot Norge*, fra henholdsvis Torturkomiteen og Menneskerettskomiteen.¹⁵ I flere saker har Høyesterett vist til individklager fra Menneskerettskomiteen *mot andre stater*. I de nyere avgjørelsene skiller det ikke mellom individklager og generelle kommentarer fra Menneskerettskomiteen når rettskildeværdien av uttalelsene skal fastlegges. Dette henger trolig også sammen med at man over tid vil se en vekselvirkning mellom

¹³ Tilleggsprotokollen artikkel 11 nr. 1.

¹⁴ Gjengitt i Meld. St. 39 (2015-2016) punkt 4.6.

¹⁵ Også disse er gjengitt i Meld. St. 39 (2015-2016) punkt 4.6.

avgjørelser i individuelle klagesaker og generelle kommentarer – disse vil bygge på hverandre, slik at skillet mellom de ulike kategoriene uttalelser får mindre betydning.

I flere nyere saker fra Høyesterett gjør retten konkrete vurderinger av betydningen av ulike individklagesaker fra Menneskerettskomiteen for den aktuelle saken.¹⁶ Dette gjelder både hva som kan utledes av den konkrete saken med tanke på tolkningen av konvensjonen, og hvorvidt faktum i sakene likner på det Høyesterett står ovenfor. I en høyesterettsavgjørelse fra 2017 om reintallsreduksjon ble det vist til i alt fem ulike individklageavgjørelser fra Menneskerettskomiteen mot ulike stater, og én generell kommentar fra samme komité.¹⁷ Høyesterett delte seg i et flertall på fire dommere og et mindretall på én dommer, der fraksjonene blant annet hadde ulikt syn på hva som kunne utledes av avgjørelsene. Dette illustrerer at Høyesterett vurderer helt konkret hvilken betydning avgjørelsene fra komiteen får.

I norsk rett har spørsmålet om betydningen av *individuelle avgjørelser* fra barnekomiteen så langt ikke kommet på spissen. Derimot har Høyesterett en rekke ganger uttalt seg om den rettskildemessige betydningen av *generelle kommentarer* fra FNs barnekomité.¹⁸ De generelle kommentarene er tillagt stor vekt i flere saker. Samtidig understreker Høyesterett at det avgjørende vil være hvor klart komitéuttalelsen gir uttrykk for overvåkningsorganenes forståelse av partenes forpliktelser etter konvensjonene.¹⁹ Det skiller mellom om uttalelsen må anses som en tolkningsuttalelse, eller mer som en tilråding om optimal praksis på konvensjonens område. Høyesterett legger også vekt på at man må vurdere om uttalelsen passer på det aktuelle faktum og rettsområde.

Også for barnekomiteen kan det etter hvert bli en vekselvirkning mellom vurderingene komiteen gjør i individklagene og de generelle kommentarene, slik også dette har utviklet seg særlig i Menneskerettskomiteen. Slik vil rettsutviklingen i barnekomiteen under individklageordningen kunne få betydning i det norske rettskildet bildet, uavhengig av om Norge ratifiserer tilleggsprotokollen eller ikke. Dette innebærer at individklagesakene vil kunne få betydning som rettskilder i norsk rett selv om norske myndigheter ikke slutter seg til tilleggsprotokollen.

4. Nærmere om de avgjørelsene barnekomiteen har avsagt så langt

4.1. Innledning

¹⁶ Se for eksempel Høyesteretts avgjørelser i HR-2017-2428-A, HR-2017-241-A.

¹⁷ HR-2017-2428-A.

¹⁸ Per februar 2022 har komiteen avgitt 25 generelle kommentarer.

¹⁹ Høyesteretts plenumsdom av 18. desember 2015, Rt. 2015 s. 1388 (internflukt), avsnitt 150-152 med videre henvisninger.

Fra barnekomiteens 69. sesjon, da behandlingen av individklager begynte, og 84. sesjon i mars 2020 (siste tilgjengelige tall), har komiteen mottatt ca. 400 klager.²⁰

Mellom 69. og 88. sesjon har NIM utarbeidet følgende statistikk basert på komiteens database over individklagesaker og tilgjengelige rapporter fra sesjoner:

Type sak	Antall
Mottatte klager	Ca. 400
Avvist uten begrunnelse	Ca. 316 ²¹
Avvist med begrunnelse (inadmissibility decision)	29
Saker som likevel ikke behandles (discontinued decision)	31
Saker som behandles materielt (adopted views)	24
Saker som konstaterer krenkelse av BK	23

I tillegg har NIM fått opplyst at det er omtrent 86 saker som avventer behandling, der omtrent 14 antas å bli avgjort på barnekomiteens 89. sesjon i februar 2022.²²

4.2. Kort oversikt over sakene (adopted views)

I dette avsnittet skal vi gi en kort oversikt over de sakene som er behandlet materielt av komiteen. Vi vil gjennomgå faktum, hvilke konvensjonsrettigheter som ble behandlet og hva som ble utfallet av de ulike sakene.

16 av sakene er mot **Spania**, hvorav 14 av disse omhandler prosedyrene for vurdering av unge asylsøkeres alder, såkalt *alderstesting*.²³ Felles for disse klagene er at spanske myndigheter har lagt til grunn at asylsøkerne ikke er mindreårige. Det er selve prosedyren for å fastlegge asylsøkerens alder som er klaget inn for barnekomiteen.

²⁰ Se [1611477 \(un.org\)](#) s. 11, [G1823358.pdf \(un.org\)](#) s. 11 og [A/75/41 - E - A/75/41 -Desktop \(undocs.org\)](#) s. 9. Barnekomiteen avgjør ikke individklagesaker i alle sine sesjoner. Den siste sesjonen fra barnekomiteen da individklagesaker ble avgjort er 88. sesjon i september 2021, se [Treaty bodies Sessions \(ohchr.org\)](#).

²¹ Oppdatert t.o.m. mars 2020, jf. note 20 (400 – resten av sakene).

²² E-post av 08.02.2022 fra Kirsten Sandberg som videresendte en oversikt fra klageenheten i FN-systemet.

²³ *S.M.A v. Spain* (CRC/C/85/D/40/2018), *C.O.C v. Spain* (CRC/C/86/D/63/2018), *M.B.S. v. Spain* (CRC/C/85/D/26/2017), *M.T. v. Spain* (CRC/C/82/D/17/2017), *R.K v. Spain* (CRC/C/82/D/27/2017), *M.A.B v. Spain* (CRC/C/83/D/24/2017), *A.L. v. Spain* (CRC/C/81/D/16/2017), *J.A.B v. Spain* (CRC/C/81/D/22/2017), *N.B.F v. Spain* (CRC/C/79/D/11/2017), *B.G. v. Spain* (CRC/C/85/D/38/2017), *L.D v. Spain* (CRC/C/85/D/37/2017), *R.Y.S. v. Spain* (CRC/C/86/D/76/2019), *H.B v. Spain* (CRC/C/83/D/25/2017), *M.B v. Spain* (CRC/C/85/D/28/2017).

I de fleste av sakene ble det besluttet å gjennomføre alderstester på barna ved ankomst til Spania, og de medisinske testene i de konkrete sakene fant at søkerne var myndige. Senere fremlagte fødselsattester ble i mange tilfeller ikke ansett gyldige, og ble ikke tillagt vekt. Det ble heller ikke foretatt supplerende undersøkelser til de medisinske undersøkelsene. Konsekvensene av at søkerne ble ansett som myndige var at de ble behandlet som voksne gjennom hele asylprosedyren, og det ble ikke tatt spesifikke beskyttelsestiltak for dem.

I samtlige av disse sakene fant barnekomiteen krenkelse av flere artikler i barnekonvensjonen. I alle sakene ble det konstatert at prosedyren for fastsettelse av søkerens alder krenket artikkel 3 nr. 1 om hensynet til barnets beste, og artikkel 12 om barnets rett til å bli hørt. Det ble særlig vist til at barn skal behandles som mindreårige inntil det motsatte er bevist, at det var nødvendig å supplere de medisinske undersøkelsene (røntgen av håndledd og tenner) med andre undersøkelser, og at klagerne ikke fikk oppnevnt verge for å ivareta deres interesser i prosessene.

I de fleste av sakene ble det også konstatert at prosedyrene krenket barnekonvensjonen artikkel 8 om barnets rett til å bevare sin identitet, fordi klagerne hadde ettersendt dokumentasjon som fødselsattester og andre identifikasjonspapirer som ikke ble lagt til grunn. I mange av sakene ble det konstatert krenkelse av artikkel 20 nr. 1 om barns rett til beskyttelse fra staten når de er fratatt sitt familiemiljø. I enkelte av sakene ble det også konstatert krenkelse av artikkel 22, som omhandler flyktningbarns særlige rett til beskyttelse. I en av sakene ble det også konstatert krenkelse av barnekonvensjonens artikkel 24, som beskytter barns rett til den høyest oppnåelige helsestandarden. I en annen av sakene ble det også konstatert krenkelse av retten til privatliv etter artikkel 16 på grunn av underlivsundersøkelser av en jente som en del av aldersundersøkelsen, og det ble også konstatert krenkelse av artikkel 27 om den høyest oppnåelige levestandarden, artikkel 29 om utdanningens formål og artikkel 39 om rett til oppfølging og rehabilitering i denne saken.²⁴

En annen sak mot **Spania** handlet om en marokkansk gutt som bodde i den spanske enklaven Melilla.²⁵ Da han nærmet seg skolealder, tok moren kontakt med myndighetene for å be om at hun skulle *innskriveres på skolen*. Myndighetene tok ikke barnet opp i den spanske skolen, fordi de ikke fant bevis for at barnet faktisk bodde i Melilla. Komiteen fant krenkelse av forbudet mot diskriminering etter artikkel 2, artikkel 3 på grunn av manglende vurdering av barnets beste som et grunnleggende hensyn og artikkel 28 om retten til utdanning.

²⁴ *R.Y.S. v. Spain* (CRC/C/86/D/76/2019).

²⁵ *H.M. v. Spain* (CRC/C/87/D/115/2020).

Den siste av sakene mot **Spania** omhandlet en mindreårig asylsøker fra Mali som hadde flyktet til Marokko og derfra tatt seg inn i den spanske enklaven Melilla.²⁶ Han ble satt i håndjern og tilbakeført til marokkanske myndigheter uten noen vurdering av behovet for beskyttelse eller om det var grunn til å gjøre vurderinger av om han sto i fare for å bli utsatt for tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling ved *retur*.

Barnekomiteen fant at myndighetenes manglende vurdering av barnets situasjon utgjorde en krenkelse av barnekonvensjonen artikkel 3 om hensynet til barnets beste, artikkel 20 om at det skal gis spesiell beskyttelse til barn fratatt sitt familiemiljø, og artikkel 37 om at barn ikke skal utsettes for tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling, da det ikke var foretatt en vurdering av om det var risiko for slik behandling ved retur. Også selve behandlingen av den mindreårige, med håndjern og uten tilgang til advokat eller tolk, var i strid med konvensjonens artikkel 37.

En sak mot **Belgia** omhandlet saksbehandlingen i en sak om *langtidsvisum* i Belgia.²⁷ Barnet var 5 år gammelt, fra Marokko, og i kafalah (en islamsk form for fosterhjem) der et belgisk-marokkansk par var hennes omsorgsgivere. Omsorgsgiverne hadde søkt om visum for barnet for at hun skulle oppholde seg med dem i Belgia, men dette ble avslått. For barnekomiteen var det prosessen som ledet til avslaget som ble vurdert. Komiteen kom til at barnekonvensjonen artikkel 3 og 12 var krenket fordi myndighetene ikke hadde foretatt særlige undersøkelser av hva som var til barnets beste, og heller ikke hadde latt henne bli hørt i saken med henvisning til hennes lave alder. Komiteen fant også krenkelse av artikkel 10 nr. 1 som omhandler familiegjenforening, fordi myndighetene ikke hadde tatt utgangspunkt i de faktiske familiebandene mellom barnet og omsorgsgiverne.

To saker er avgjort mot **Danmark**. Den ene saken gjaldt avgjørelsen om *retur* av en nyfødt jente og moren hennes til Puntland i Somalia, etter avslag på asylsøknad.²⁸ Moren hadde hevdet at hun ikke ville kunne beskytte barnet mot å bli utsatt for kjønnslemlestelse, som var svært utbredt i regionen. Barnekomiteen vurderte saksbehandlingen og fant at de nasjonale myndighetene ikke hadde vurdert hensynet til barnets beste på en tilstrekkelig måte, og heller ikke den konkrete risikoen for å utsettes for kjønnslemlestelse. Barnekomiteen viste til at statene ved retur er forpliktet til å vurdere om barnet kan utsettes for reell risiko for uopprettelig skade. Komiteen fant derfor krenkelse av artikkel 3 nr. 1 om barnets beste, og artikkel 19, som omhandler plikt til å beskytte mot alle former for vold.

²⁶ *D.D v. Spain* (CRC/C/80/D/4/2016).

²⁷ *Y.B. and N.S v. Belgium* (CRC/C/79/D/12/2017).

²⁸ *I.A.M. v. Danmark* (CRC/C/77/D/3/2016).

Den andre saken mot **Danmark** gjaldt *retur* av en mor med hennes tre barn til Kina, etter avslag på søknad om asyl.²⁹ Moren var ugift, og hevdet at dette ville gi vanskeligheter med å registrere barna i *hukou*, som er et slags fødsels/husstandsregister, og at barna dermed ikke oppnå en rettslig status som er nødvendig i en rekke sammenhenger i Kina. Komiteen viste til at partene må vurdere om det er reell risiko for uopprettelig skade ved retur. Komiteen viste til at myndighetene i den konkrete vurderingen av barnets beste ikke hadde tilstrekkelig undersøkt risikoen ved den eventuelle manglende registreringen av barna. Artikkel 3 om barnets beste var dermed krenket på grunn av de manglende vurderingene. I tillegg ble det konstatert krenkelse av artikkel 6 om barnets rett til liv, helse og utvikling, ettersom disse rettighetene kunne være knyttet til registreringen, og det ble konstatert krenkelse av artikkel 8 om retten til å bevare ens identitet.

En sak mot **Paraguay** gjaldt gjennomføringen av en avgjørelse om at det skulle være *samvær* mellom en far og hans datter.³⁰ Faren bodde i Argentina, mens datteren og moren hadde flyttet til Paraguay kort tid etter at barnet var født. En nasjonal rettsavgjørelse fastslo at det skulle være samvær mellom barnet og faren, men dette ble ikke gjennomført da moren motsatte seg dette. Faren prøvde en rekke rettslige skritt for å få gjennomført samværsretten slik den var fastsatt i dommen. Komiteen fant at på grunn av den lange tiden som hadde gått uten at dommen var gjennomført, og at barnet var så lite, hadde ikke myndighetene vært effektive nok i å få gjennomført avgjørelsen, og hadde ikke tatt de nødvendige skritt for å gjennomføre den, slik at dette utgjorde en krenkelse av barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 om barnets beste, barnekonvensjonen artikkel 9 nr. 3 om rett til samvær når barnet ikke bor med forelderen, og artikkel 10 nr. 2 om rett til kontakt med begge foreldrene når de bor i forskjellige land.

En sak er avgjort mot **Finland**.³¹ Denne gjaldt hvorvidt av en *retur* til Russland av en russisk gutt med lesbiske mødre utgjorde en krenkelse av *non-refoulement*-prinsippet. Barnekomiteen kom til at myndighetene ikke i tilstrekkelig grad hadde vurdert barnets beste etter art. 3 nr. 1. Ettersom gutten risikerte å utsettes for vold i strid med art. 19 dersom han ble returnert til Russland, utgjorde retur en krenkelse av også art. 19 og 22 av barnekonvensjonen.

Tre saker er avgjort mot **Sveits**.³² Den ene saken gjaldt en familie fra Aserbajdsjan og beslutningen om at de skulle *returneres* til Italia i henhold til Dublin III-forordningen om at asylsøkere skal søke asyl i første ankomstland i EU, fremfor at asylsøknaden deres skulle behandles i Sveits. Barnekomiteen vurderte saksbehandlingen som ledet frem til

²⁹ *W.M.C v. Denmark* (CRC/C/85/D/31/2017).

³⁰ *N.R. v. Paraguay* (CRC/C/83/D/30/2017).

³¹ *A.B. v. Finland* (CRC/C/86/D/51/2018).

³² *V.A. mot Sveits* (CRC/C/85/D/56/2018).

avgjørelsen, og fant at artikkel 12 var krenket siden barna ikke var hørt. Myndighetene hadde vist til at barnas alder var lav og at moren kunne representere deres interesser. Komiteen viste til at barnekonvensjonen ikke oppstiller noen aldersgrenser for retten til å bli hørt, og at det ikke er nok å vise til at barna har sammenfallende interesser med foreldrene når det skal vurderes hva som er til deres beste. Myndighetene hadde ikke særlig vurdert de særskilte forholdene for barna. Artikkel 3 nr. 1 om barnets beste var også krenket.

Den andre saken mot **Sveits** gjaldt en beslutning om å *returnere* et barn og hans mor til Bulgaria.³³ Barnekomiteen kom til at Sveits ikke hadde tatt tilstrekkelig hensyn eller foretatt en individualisert vurdering av om gutten kunne utsettes for umenneskelig eller nedverdiggende behandling hvis han ble returnert til Bulgaria, herunder at gutten var særlig sårbar fordi han hadde vært et offer for væpnet konflikt, var statsløs og hadde spesielle helseutfordringer, slik at art. 6, 7, 16, 22, 27, 28, 37 og 39 ville krenkes dersom de ble sendt til Bulgaria. Sveits hadde dermed ikke gjort barnets beste til det primære hensynet av vurderingen av om de kunne sendes ut av landet, og art. 3 nr. 1 var derfor krenket. Som i saken over, var også retten til å bli hørt etter art. 12 krenket.

Den tredje saken mot **Sveits** er den eneste der komiteen har funnet at barnekonvensjonen ikke var krenket. Saken gjaldt hvorvidt en deportasjon til Sri Lanka ville krenke prinsippet om *non-refoulement* fordi klager ikke ville få tilgang på forsvarlig helsehjelp for hans medisinske lidelse på Sri Lanka. Barnekomiteen uttalte at dette prinsippet ikke innebærer en rett til å forbli i et land «solely on the basis of a difference in health services that may exist between the State of origin and the State of asylum, or to continue medical treatment in the State of asylum, unless such treatment is essential for the life and proper development of the child and would not be available and accessible in the State of return.»³⁴ Ettersom medisinsk behandling i Sveits ikke var «essential for the life and proper development» av barnet i denne saken, var det ikke i strid med konvensjonen å returnere ham til Sri Lanka.

4.3. Kort om avvisningssaken *Sacchi m.fl. mot Argentina m.fl.*

Vi har ikke gjennomgått alle de 29 avvisningsavgjørelsene fra barnekomiteen. Likevel ønsker vi å knytte noen samlede kommentarer til de fem avvisningsavgjørelsene om klima i saken *Sacchi m.fl. mot Argentina m.fl.* ettersom den er materielt interessant for tematikken *klima og menneskerettigheter*, og kaster lys over barnekomiteens behandling av avvisningssaker.³⁵ Det er fem avgjørelser fordi den samme klagen ble

³³ *M.K.A.H mot Sveits* (CRC/C/88/D/95/2019).

³⁴ *G.R., H.R, V.R. and D.R. mot Sveits* (CRC/C/87/D/86/2019) avsn. 11.6.

³⁵ CRC/C/88/D/104/2019–CRC/C/88/D/108/2019.

rettet mot Argentina, Brasil, Frankrike, Tyskland og Tyrkia. De materielle uttalelsene fra komiteen var likevel felles, og vi vil derfor her bare referere til saken mot Tyskland.³⁶

I samsvar med ROP regel 20 og 21 skal barnekomiteen først vurdere om klagen kan behandles av komiteen, jf. punkt 2.2. I denne saken tolket barnekomiteen først begrepet *jurisdiksjon* i Barnekonvensjonen art. 2.1. Barnekomiteen kom til at selv om klimaendringene er skapt av alle stater, kan en stat holdes individuelt ansvarlig for sitt bidrag til farlige klimaendringer. Stater har også et ekstraterritorielt menneskerettighetsansvar for klimaskader som rammer barn utenfor deres landegrenser ettersom staten har effektiv kontroll over egne klimagassutslipp som bidrar til en forverring av klimaendringene, til fortrenghet for barns rettigheter både i og utenfor en stats territorium.³⁷

Deretter tolket barnekomiteen kravet til *offerstatus* i klimasaker etter tilleggsprotokollen art. 5.1. Barnekomiteen anerkjente at barns rett til liv, helse og kultur var truet av klimaendringene, og at barn derfor oppfylte kravet til offerstatus fordi de hadde begrunnet i tilstrekkelig grad at karbonutslippene til de nevnte statene utgjorde en «real and significant harm» som var «reasonably foreseeable».³⁸

Likevel avviste barnekomiteen saken fordi klagerne ikke hadde *uttømt nasjonale rettsmidler*, jf. tilleggsprotokollen art. 7 e). Saker kan unntaksvis innklages direkte til barnekomiteen der det finnes hindre på nasjonalt nivå som objektivt sett innebærer at klagerne ikke kan vinne frem i nasjonale domstoler. I denne saken hadde derimot klagerne en effektiv mulighet til å klage nasjonalt, som de måtte benytte seg av.³⁹

4.4. Hva kan utledes av sakene?

Som det fremgår av oversikten over de materielt behandlede sakene over, er et gjennomgående trekk at det er *grundigheten av de nasjonale prosessene som vurderes*, mer enn resultatet i de nasjonale avgjørelsene i seg selv. Komiteen ser særlig på om vurderingen av barnets beste har vært tilstrekkelig grundig og individualisert, om barnet har blitt hørt, om statene har vurdert risiko for konvensjonskrenkelser (særlig ved retur) og andre prosessuelle aspekter.

Komiteen uttaler også eksplisitt i flere saker at den ikke går inn i den konkrete vurderingen av faktum, bevis og nasjonal lovtolkning, så lenge vurderingen ikke er klart vilkårlig eller mangler rettssikkerhet. Komiteen uttaler at de i saken vil forsikre seg om at vurderingene i de nasjonale sakene ikke er vilkårlig eller innebærer «denial of justice»,

³⁶ Saksnummer CRC/C/88/D/107/2019.

³⁷ Ibid avsn. 9.7 ff.

³⁸ Ibid avsn. 9.14.

³⁹ Ibid avsn. 9.16 og 9.17.

og at barnets beste er hensyntatt som et grunnleggende hensyn i den nasjonale vurderingen:

The Committee also recalls that it is for the national authorities to examine the facts and evidence and to interpret and enforce domestic law, unless their assessment has been clearly arbitrary or amounts to a denial of justice. It is therefore not for the Committee to assess the facts of the case and the evidence in place of the national authorities but to ensure that their assessment was not arbitrary or tantamount to a denial of justice and that the best interests of the child were a primary consideration in that assessment.⁴⁰

Denne uttalte tilbakeholdenheten med prøving av faktum og bevis har klare paralleller til også hvordan de andre FN-komiteene vurderer sin egen rolle opp mot statenes primære ansvar for å sikre konvensjonen, og ordlyden som benyttes om dette er nokså lik for de ulike komiteene.⁴¹

Tilsvarende formuleringer benyttes også av CRPD-komiteen, men de har også utviklet en lære om statenes skjønnsmargin.⁴² Også EMD har en uttalt lære om statenes skjønnsmargin. Barnekomiteen har så langt ikke uttalt seg om statenes skjønnsmargin. Som nevnt over følger det imidlertid av tilleggsprotokollen artikkel 10 nr. 4 at statene skal «bear in mind that the State party may adopt a range of possible policy measures for the implementation of the economic, social and cultural rights in the Convention.»

Særegent for barnekonvensjonen er bestemmelsen om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn. En kan se ut fra sakene at hensynet til barnets beste stort sett alltid vurderes av komiteen, men at komiteens vurdering ser ut til å begrense seg til om statene har foretatt individualiserte vurderinger og vektlagt hensynet som grunnleggende.

Det fleste av sakene omhandler utlendingsfeltet, men med ulike tema. En del av sakene omhandler det såkalte *non-refoulement*-prinsippet, som går ut på at barn ikke skal returneres til stater der de risikerer uopprettelig skade. I barnekomiteens generelle kommentarer har komiteen lagt til grunn at *non-refoulement*-prinsippet knytter seg til fare for krenkelser av flere av konvensjonens forpliktelser, og dette følges opp i de individuelle avgjørelsene. Det legges imidlertid til grunn i alle avgjørelsene at terskelen for at returvernet skal aktualiseres er høy – komiteen benytter uttrykket «real risk of irreparable harm». Dette innebærer at det ikke vil være nok å vise til at rettighetene for barn er dårligere beskyttet i staten barnet skal returneres til. Den ene avgjørelsen mot Sveits, som er den eneste saken hittil der komiteen ikke har konstatert krenkelse,

⁴⁰ Se f.eks. *Y.B. and N.S. v. Belgium* (CRC/C/79/D/12/2017) avsnitt 8.4, *C.E. v. Belgium* (CRC/C/79/D/12/2017) para. 8.4 og *V.A. mot Sveits* (CRC/C/85/D/56/2018), avsnitt 7.2 med videre henvisninger.

⁴¹ Se blant annet Menneskerettskomiteens avgjørelse i *Lukyanchik v. Belarus*, (CCPR/C/97/D/1392/2005), para. 8.4.

⁴² *Jungelin v. Sweden* (CRPD/C/12/D/5/2011), para. 10.5.

tydeliggjør dette ved at komiteen uttaler at forskjeller i helsetjenestene mellom hjemland og asylland ikke automatisk innebærer at barnet har rett til vern mot retur.

5. Saker mot Norge fra FN-komiteene Norge er tilsluttet

I dette punktet gis en kort oppdatert informasjon om saker mot Norge fra de individklageordningene i FN som Norge er tilsluttet i dag. Etter NIMs syn kan denne statistikken tyde på at det ikke er grunn til å vente seg at det vil fremsettes en rekke klager mot Norge i barnekomiteen.

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. Til sammen har komiteene pr. februar 2022 behandlet 31 klager mot Norge, hvorav 16 er avvist og dermed ikke realitetsbehandlet.⁴³ Av de 15 realitetsbehandlede sakene har komiteene konstatert krenkelse i 6 saker.⁴⁴

Følgende tabell viser sakene, fordelt på komité:

Type sak	MR-komiteen	Torturkomiteen	Rasediskrimineringskomiteen	Kvinnediskrimineringskomiteen
Avvist med begrunnelse (inadmissibility decision)	9	5	1	1
Saker som er behandlet materielt (adopted views)	9	4	2	0
Saker hvor det har vært konstatert krenkelse	3	2	1	0
Totalt antall saker	18	9	3	1

⁴³ Da Meld. St. 39 (2015-2016) ble avgitt, var tilsvarende tall 27 saker totalt, hvorav 13 avviste og 14 realitetsbehandlede. Vi opplyser om at ulike databaser i FN-systemet gir noe ulike resultater, fordi de ikke alltid er helt oppdaterte og det forekommer tilfeller av feilregistrering. Ved kryssjekking av flere databaser har vi imidlertid kommet frem til disse tallene.

⁴⁴ Det er ikke kommet noen nye avgjørelser som konstaterer krenkelse siden forrige gang Stortinget behandlet spørsmålet om tilslutning til barnekonvensjonens tilleggsprotokoll. De seks som er avgitt er omtalt i Meld. St. 39 (2015-2016) punkt 4.5.

I tillegg til disse sakene, er det per februar 2022 fire saker mot Norge til behandling i Menneskerettskomiteen, og tre saker til behandling i Rasediskrimineringskomiteen.⁴⁵

NIM vil være tilgjengelig for komiteen ved spørsmål knyttet til denne saken, og kan utrede ytterligere spørsmål ved behov.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad
Direktør

Hannah Cecilie Brænden
Rådgiver
Kirsten Kolstad Kvalø
Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

⁴⁵ Informasjon oppgitt på epost av komiteenes sekretariat.