



Utenriks- og forsvarskomiteens medlemmer
og forslagsstillerne bak representantforslag 56 S

Vår referanse: 2022/42
Dato: 25.03.2022

Ytterligere innspill til representantforslag 56 S (2021-2022)

1. Innledning

I representantforslag 56 S (2021-2022) fremmet tre stortingsrepresentanter et forslag om å sikre barn individuell klagerett etter barnekonvensjonen.¹ I innstillingen fra utenriks- og forsvarskomiteen, avgitt 1. mars, gikk flertallet verken inn for å fremme forslag om ratifikasjon, eller for å utrede spørsmålet nærmere.²

Norges institusjon for menneskerettigheter (heretter NIM) ga 8. februar 2022 innspill til utenriks- og forsvarskomiteen forut for komiteens behandling av representantforslaget.³ Dette brevet gir noen ytterligere innspill i lys av komiteens innstilling. Formålet er sikre at saken er tilstrekkelig opplyst for Stortinget og borgerne. Som nasjonal institusjon for menneskerettigheter er det i henhold til de såkalte Paris-prinsippene en særskilt oppgave for NIM å oppfordre nasjonale myndigheter til å tilslutte seg internasjonale menneskerettighetsinstrumenter.⁴

I punkt 2 vil vi kommentere komiteens saksbehandling i lys av de særskilte kravene fra barnekonvensjonen. I punkt 3 kommenterer vi enkelte av merknadene i komiteens innstilling. I punkt 4 vil vi i forlengelsen av dette særlig kommentere på barnekomiteens tolkning av spørsmålet om jurisdiksjon, og i punkt 5 oppsummerer vi våre synspunkter og kommer med en anbefaling om at Stortinget bør be regjeringen utrede spørsmålet på en grundig måte, heller enn av forslaget avvises.

2. Om komiteens saksbehandling og forholdet til barnekonvensjonen

Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 krever at hensynet til barnets beste vurderes som et grunnleggende hensyn i alle handlinger og avgjørelser som gjelder barn. Spørsmålet om tilslutning til tilleggsprotokollen er etter NIMs syn en type avgjørelse der hensynet til

¹ Tilgjengelig her: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/representantforslag/2021-2022/dok8-202122-056s.pdf>

² <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2021-2022/inns-202122-179s.pdf>

³ Tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2022/02/Innspill-til-representantforslag-56-S-fra-NIM.pdf>

⁴ Paris-prinsippene, eller Principles relating to the Status of National Institutions, er vedtatt av FNs generalforsamling 20. desember 1993, og er lagt til grunn som styrende for NIMs mandat i forarbeidene til Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter, se bl.a. Innst. 216 L (2014-2015).

barnets beste skal vurderes. Vi kan ikke, ut fra komitéinnstillingen, se at utenriks- og forsvarskomiteen har foretatt en slik vurdering. Heller ikke brevet fra utenriksministeren inneholder en slik vurdering. Komiteen har heller ikke vurdert om denne saken er en type sak der barn har rett til å bli hørt, jf. barnekonvensjonens artikkel 12. I alt er saksbehandlingen og begrunnelsen knapp og kortfattet, og etter vårt syn ikke i tråd med de spesielle prosessuelle kravene etter barnekonvensjonen for saker som gjelder barn.

3. Noen kommentarer til enkelte av flertallets merknader i komiteens innstilling

I lys av våre konklusjoner i brevet av 8. februar 2022 er det NIMs syn at flere av stortingsflertallets argumenter mot ratifikasjon av tilleggsprotokollen kan og bør nyanseres.

For det første viser flertallet til at det er «viktig å understreke at spørsmål som ligger under barnekonvensjonens område, vil behandles i norsk rett, og at det ikke er ønskelig å bidra til at norske domstoler må forholde seg til en ny og usikker rettskilde gjennom tilslutning til tilleggsprotokollen.» NIM vil til dette påpeke at Norge allerede er materielt bundet av konvensjonens bestemmelser, og uttalelser fra FNs barnekomité vil være en rettskilde for norske domstoler.⁵

For det andre viser flertallet til at flere av bestemmelsene i barnekonvensjonen er «vage og skjønnsmessig og dermed egner seg dårlig for individklagebehandling». Til dette vil NIM påpeke at som alle menneskerettigheter, er barnekonvensjonen generelt utformet fordi de skal gjelde over tid og kunne tilpasses til endrede samfunnsforhold. Bestemmelsene i barnekonvensjonen, som menneskerettskonvensjoner generelt, kan derfor ikke være spesielt detaljerte.

For det tredje viser flertallet til at «økt rettsliggjøring av politiske spørsmål gjennom tilslutning til internasjonale individklageordninger vil kunne begrense norske myndigheters handlingsrom til å bestemme økonomiske og sosiale prioriteringer». Til dette vil NIM igjen presisere at tilleggsprotokollen artikkel 10 nr. 4 pålegger barnekomiteen å ta hensyn stater, herunder Norges, behov for handlingsrom ved en prøving av økonomiske, kulturelle og sosiale rettigheter. Vi kan ikke se at rekkevidden av denne begrensningen i komiteens prøvingsrett er nærmere drøftet av komiteen.

4. Særlig om barnekomiteens tolkning av «jurisdiksjon»

4.1. Innledning

Flertallet viser videre til en uttalelse fra utenriksministeren, inntatt som vedlegg til innstillingen, om at «[p]raksis fra FNs barnekomité viser at komiteen på enkelte punkter

⁵ Mer om dette i vårt innspill til komiteen av 8. februar 2022, avsnitt 3.

tolker konvensjonen på en vidtrekkende måte som ikke er i samsvar med Norges eller andre likesinnede staters forståelse».⁶

Så vidt NIM forstår ut fra brevet fra utenriksministeren som er inntatt som vedlegg til komiteens innstilling, handler argumentet om vidtrekkende tolkning først og fremst om barnekomiteens tolkning av begrepet «jurisdiksjon» i *S.H mfl. mot Frankrike* (jurisdiksjon for barn som befinner seg i flyktningleirer i Syria) og *Sacchi m.fl. mot Argentina m.fl.* (jurisdiksjon for klimaskade en stat påfører barn i andre land).⁷ Sistnevnte var inntatt i vårt innspill av 8. februar i punkt 4.3, men da kun kort beskrevet.⁸

Ettersom disse avgjørelsene synes å være sentrale for utenriksministerens og flertallet i komiteens argumentasjon, vil vi i det videre kort redegjøre for hva NIM mener kan utledes av disse sakene med hensyn til spørsmålet om jurisdiksjon.

Barnekonvensjonen art. 2 bestemmer at statene er ansvarlig for å sikre rettighetene etter barnekonvensjonen til barn innenfor sin «jurisdiksjon», mens tilleggsprotokollen art. 5 bestemmer at individklager bare kan fremsettes av barn innenfor statens «jurisdiksjon».

Som utgangspunkt er jurisdiksjon territoriell, og Barnekomiteen har uttalt at ekstraterritoriell jurisdiksjon skal tolkes restriktivt.⁹ Samtidig intenderte partene til barnekonvensjonen, herunder Norge, at barnekonvensjonens nedslagsfelt skulle være videre enn kun territoriell jurisdiksjon. Under forhandlingene om barnekonvensjonen ble ordet «territory» i et tidligere utkast til art 2.1. endret til «jurisdiction» i den endelige versjonen med det formål å ha et mer omfattende vern.¹⁰ Barnekomiteen tolker også «jurisdiksjon» i lys av internasjonal rett og relevant rettspraksis fra EMD og Den inter-amerikanske menneskerettighetsdomstolen (IACtHR).¹¹

4.2. S.H. mfl. mot Frankrike og jurisdiksjon for barn i syriske flyktningleirer

Saken *S.H. mfl. mot Frankrike* er barnekomiteens beslutning om å behandle en sak mot Frankrike om repatriering av barn i flyktningleiren i Syria.¹² Spørsmålet i saken var om barna som befant seg i Syria var under barnekomiteens «jurisdiksjon», jf. art. 2.1 og tilleggsprotokollen art. 5. FNs barnekomité kom til at Frankrike hadde *ratione personae*

⁶ Se Innst. 179 S (2021–2022) Innstilling til Stortinget fra utenriks- og forsvarskomiteen s. 1 høyre spalte fjerde avsnitt, s. 2 venstre spalte første og andre avsnitt, s. 2 høyre spalte siste avsnitt som fortsetter på s. 3.

⁷ Uttalelse fra Utenriksdepartementet ang. Dokument 8:56 S (2021- 2022) – representantforslag fra representantene Lie, Almeland og Lund, 26.01.2022 s. 2 siste avsnitt.

⁸ Begge avgjørelsene er såkalte «admissibility»-avgjørelser, som vi i vårt innspill av 8 februar 2022 i utgangspunktet avgrenset mot, men sistnevnte ble kort beskrevet ettersom det nylig hadde vært en del oppmerksomhet om denne.

⁹ UN Doc CRC/C/88/D/104-108/2019, the view concerning Germany referred to here (no. 107) para 9.3 og 9.4.

¹⁰ Se See Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Legislative History of the Convention on the Rights of the Child: Volume 1*, (New York, United Nations, 2007), pp. 332–333.

¹¹ UN Doc CRC/C/88/D/104-108/2019, the view concerning Germany referred to here (no. 107) para 9.3 og 9.4.

¹² *S.H. mfl. mot Frankrike*, CRC/C/85/D/79/2019–CRC/C/85/D/109/201, 02.11.2020, tilgjengelig [her](#).

jurisdiksjon over egne statsborgere i leirene. Barnekomiteen påpekte forhandlingshistorikken til barnekonvensjonen, og at ekstra-territoriell jurisdiksjon i enkelte situasjoner er vel etablert i internasjonal rett, også i barnekonvensjonens tidligere praksis.¹³ Med hensyn til den konkrete situasjonen, viste komiteen til følgende argumenter for at Frankrike hadde jurisdiksjon:

- Vann-, mat- og sanitærforholdene i flyktningleiren var så dårlige at barna var i en svært sårbar situasjon der det forelå en reell og umiddelbar risiko for deres liv, fysiske og psykiske integritet («imminent risk of irreparable harm»),
- Barna befant seg i et territorium der kontrollen over leirene ble utøvet av kurdiske styrker (en «non-State actor»). De kurdiske styrkene hadde uttalt at de ikke hadde midler eller viljen til å utøve omsorg for barna og at de ønsket at landene barna var statsborgere i skulle ta ansvar for dem, og
- Frankrike hadde muligheten til å iverksette tiltak overfor barna, som var deres egne statsborgere.

Vurderingene er begrunnet i de konkrete omstendighetene i saken, og overføringsverdien av saken til andre saker vil derfor måtte vurderes konkret. Videre er ansvaret begrenset til der barna var i en ekstrem situasjon der det forelå en reell og umiddelbar risiko for deres liv.

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har for tiden en liknende sak mot Frankrike til behandling, som reiser de samme spørsmål om jurisdiksjon.¹⁴ EMK artikkel 1 fastsetter at statene skal sikre rettighetene innenfor sin jurisdiksjon («myndighetsområde» i den norske oversettelsen). Praksis fra EMD viser at jurisdiksjonsbegrepet primært er avgrenset til statens territorier, men at det i særskilte tilfeller kan omfatte forhold utenfor statens territorier. I saken for EMD har både en rekke sivilsamfunnsorganisasjoner og flere stater, herunder Norge, intervenert. Norske myndigheter i sin intervensjon blant annet argumentert med at å konkludere med at statene har jurisdiksjon i denne saken vil være å gå utenfor den ordinære og primært territoriale forståelsen av jurisdiksjonsbegrepet. Intervensjonene viser imidlertid et bredt spenn i hvilken tolkning ulike aktører anser som korrekt.

4.3. *Sacchi m.fl. mot Argentina m.fl.* og jurisdiksjon for klimaskade påført barn i andre land

Den andre saken gjelder de fem avvisningsavgjørelsene om klima i saken *Sacchi m.fl. mot Argentina m.fl.*¹⁵ Det er fem avgjørelser fordi den samme klagen ble rettet mot

¹³ Ibid para 9.6.

¹⁴ *H.F. and M.F. v. France and J.D. and A.D. v. France* (application nos. 24384/19 and 44234/20).

¹⁵ *Sacchi m.fl. mot Argentina m.fl.* CRC/C/88/D/104/2019–CRC/C/88/D/108/2019, 11.01.2021.

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.¹⁶

I denne saken kom barnekomiteen til at stater kan ha 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 fortrensel for barns rettigheter både i og utenfor en stats territorium.¹⁷ Som begrunnelse for denne tolkningen, viste Barnekomiteen særlig til en liknende tolkning av Den inter-amerikanske menneskerettsdomstolens tolkning om ekstraterritoriell jurisdiksjon i miljø saker.¹⁸

Den tyske forfatningsdomstolens har også behandlet en klage om tyske myndigheters klimaforpliktelser etter den tyske grunnloven vis-à-vis klager fra individer i Bangladesh og Nepal. Konklusjonen ble at det i *Neubauer* var «no need to decide at this point whether duties of protection arising from fundamental rights also place the German state under an obligation vis-à-vis the complainants living in Bangladesh and in Nepal to take action against impairments caused by global climate change».¹⁹ Forfatningsdomstolen fant at plikten ikke var krenket i den saken, men holdt altså muligheten åpne for å senere finne at Tyskland hadde klimaforpliktelser etter sin grunnlov overfor personer utenfor tysk territorium.

Også her står EMD overfor et liknende tolknings spørsmål i klimasaken *Duarte Agostinho m.fl. mot Portugal m.fl.* I denne saken er Norge en av de 33 statene som er klaget inn for brudd på EMK. Norge har også her argumentert for at barna i Portugal ikke faller innenfor norsk jurisdiksjon. Fra statenes argumenter, klagerne argumenter og tredjepartsintervensjoner fremkommer det at det er et stort spenn i hvilken tolkning ulike aktører anser korrekt. Sammen med det europeiske nettverket av nasjonale institusjoner for menneskerettigheter (ENNHRI), har NIM tidligere argumentert for at jurisdiksjonsbegrepet i EMK artikkel 1 ut fra folkerettslige kilder kan omfatte den klimaskade et land ved sine utslipp påfører barn utenfor sine landegrenser.²⁰ EMDs syn på dette kan synliggjøres dersom saken *Duarte Agostinho m.fl. mot Portugal m.fl.* realitetsbehandles av domstolen.

4.4. Hva kan utledes av sakene?

Tolkningen av begrepet «jurisdiksjon» etter barnekonvensjonens artikkel 2 nr. 1 reiser en rekke spørsmål. Det er ikke tvilsomt at barnekomiteens uttalelser om jurisdiksjon i de

¹⁶ Saksnummer CRC/C/88/D/107/2019.

¹⁷ Ibid avsn. 9.7 ff.

¹⁸ Advisory Opinion OC-23/17 avsn. 72–104.

¹⁹ *Neubauer and others v. Germany*, BvR 2656/18 (Federal Constitutional Court of Germany), 24.03.2021 avsn. 90, 173–181.

²⁰ ENNHRI paper, *Climate Change and Human Rights in the European Context*, 06.05.2021 punkt 4.1, tilgjengelig [her](#).

to sakene vist til ovenfor synes uforenelig med norske myndigheters syn på spørsmålet om jurisdiksjon i tilsvarende saker for EMD.

Barnekomiteens tolkninger i de to nevnte uttalelsene om jurisdiksjon er konkret begrunnet, og rekker i utgangspunktet ikke lengre enn til de to konkrete tilfellene som er vurdert. I brevet fra utenriksministeren vises det til at komiteens tolkning «vil kunne få vidtrekkende konsekvenser, dersom man skulle legge den til grunn.» Til dette vil NIM påpeke at dersom spørsmålet om jurisdiksjon utenfor territoriet skulle komme opp for nasjonale domstoler i andre saker vil man, som alltid, måtte vurdere om uttalelsene fra barnekomiteen vil ha overføringsverdi til den aktuelle saken eller ikke. Etter NIMs syn kunne barnekomiteens uttalelser med fordel vært mer utfyllende på disse punktene. Det er etter NIMs vurdering imidlertid ikke grunnlag for å slutte at barnekomiteens uttalelser generelt er vidtrekkende.

Når det gjelder de konkrete sakene for EMD om jurisdiksjon, vet vi ennå ikke utfallet av disse. Ettersom konvensjonsorganene tolker de konvensjonene de er satt til å overvåke autonomt, vil EMD måtte gjøre sine tolkninger, og kan lande på samme eller motsatt konklusjon som det barnekomiteen gjør, selv om saksforholdene er de samme.

Menneskerettslige spørsmål om hvordan jurisdiksjonsbegrepet skal tolkes i klimasaker og for barn som befinner seg i flyktningleirer i Syria er altså ikke særegent for barnekonvensjonen. Tvert imot er dette menneskerettslige spørsmål som svært aktuelt i vår globaliserte tidsalder. Spørsmål om ansvar for klimagassutslipp vil bli mer og mer aktuelle fremover i lys klimautslipps grenseoverskridende natur. Dette spørsmålet vil derfor fortsette å være aktuelt og få rettslige avklaringer av betydning for norsk rett, uavhengig av om Norge ratifiserer barnekonvensjonens tilleggsprotokoll eller ikke.

5. Avslutning og anbefaling

Som nevnt mener NIM at behandlingen av spørsmålet om norsk tilslutning til barnekonvensjonens tredje tilleggsprotokoll er et spørsmål som berører barn, og dermed krever at Stortinget vurderer hensynet til barnets beste på en grundig måte. I denne behandlingen bør en også trekke frem fordelene en eventuell ratifikasjon vil ha, og veie disse mot andre hensyn. Stortinget bør også vurdere om dette er en type sak som berører barn på en slik måte at barn også bør involveres i beslutningen.

I vårt brev til komiteen av 8. februar 2022 redegjør vi for en rekke momenter som etter vårt syn bør vurderes og synliggjøres som en del av beslutningsgrunnlaget for denne avgjørelsen. Dette gjelder blant annet spørsmålet om den rettskildemessige vekten av avgjørelser fra barnekomiteen og hva som kan utledes av sakene så langt. På tidspunktet for forrige behandling av saken, der det ble utarbeidet en stortingsmelding, forelå det ennå ikke praksis fra komiteen. Når vi nå har oppdatert kunnskap om dette, er det etter vårt syn behov for en mer grundig behandling av spørsmålet om norsk tilslutning til

tilleggsprotokollen enn det komiteen har foretatt seg. Vi viser også til at det heller ikke er gjennomført noen høring i saken.

Slik NIM ser det, burde *flertallet*, som ikke innstiller på at forslaget vedtas, også ha drøftet argumentene mot ratifikasjon tydeligere opp mot *fordelene* en ratifikasjon av tilleggsprotokollen vil kunne ha for barn. Barnekonvensjonen inneholder særegne rettigheter for barn som ikke kan prøves gjennom andre internasjonale organer og domstoler som Norge er tilsluttet. Barnekomiteen er det eneste internasjonale organet som er utformet spesielt for å motta klager fra barn, og dermed bidrar til å realisere barns tilgang på rettsmidler for å gjennomføre deres rettigheter.

En prøving i barnekomiteen er uansett sekundær til barns rett til prøving i nasjonale domstoler og klageorganer i Norge. Klageretten til barnekomiteen fungerer som en sikkerhetsmekanisme som kan være en siste adgang for barn til å prøve deres saker. Som et ris bak speilet kan også prøvingsretten for barnekomiteen sette søkelyset på behovet for å styrke barns rettigheter her i Norge, f.eks. ved at nasjonale klageordninger for barn blir styrket og tilgjengeliggjort.²¹

Som det fremgår av vårt forrige innspill, mener NIM at Norge bør tilslutte seg barnekonvensjonens tredje tilleggsprotokoll. Vi har imidlertid forståelse for at enkelte av Stortingets representanter kan ønske utfyllende informasjon om dette spørsmålet før de konkluderer i saken. Vår oppfordring til de av Stortingets representanter som på nåværende tidspunkt ikke ønsker å støtte representantforslaget, er at de i stedet vurderer å be regjeringen utrede spørsmålet om tilleggsprotokoll på nytt, slik at spørsmålet kan få en grundig behandling.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad

Direktør

Hannah Cecilie Brænden

Rådgiver

Kirsten Kolstad Kvalø

Seniorrådgiver

²¹ I mangelen av internasjonal klageadgang, burde myndighetene også ha sett hen til om norske barn har tilstrekkelige klagemuligheter i Norge. NIM mener at slike per i dag ikke er tilstrekkelige; 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. Dette senest i brev til barneminister Kjersti Toppe, datert 27.10.2021, tilgjengelig [her](#).

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.