

Høringsnotat om Beslutningsforslag om Danmarks ratifikation af den valgfri protokol af 19. december 2011 til FN's konvention om barnets rettigheder

1. Indledning

Beslutningsforslaget indeholder en beskrivelse af den valgfri protokols historie samt en gennemgang af komitéens kompetence til at modtage og behandle sager og dens undersøgelsesprocedurer.

Dansk ratifikation af protokollen giver enkeltpersoner og grupper af enkeltpersoner mulighed for at klage til FN's komité for barnets rettigheder, hvis de finder, at deltagerstaten, i dette tilfælde Danmark, har krænket deres rettigheder i henhold til FN's konvention om barnets rettigheder. Klageadgangen omfatter alle rettigheder, der er indeholdt i FN's konvention om barnets rettigheder samt de to øvrige valgfri protokoller, som Danmark allerede har ratificeret, nemlig protokollen om salg af børn, børneprostitution og børnepornografi og protokollen om inddragelse af børn i væbnede konflikter. Det er en forudsætning for, at komitéen kan behandle en klage, at en række betingelser er opfyldt, herunder skal blandt andet nationale retsmidler være udtømt.

Beslutningsforslaget har været sendt i høring fra den 19. december 2014 til den 19. januar 2015 kl. 12.00 hos nedenfor nævnte organisationer, der også er angivet i beslutningsforslagets bemærkninger.

AC-Børnehjælp, Advokatrådet, Adoption & Samfund, Adoptionsnævnet, Amnesty International, AOF-Danmark, ATP, Barnets Tarv Nu, Bedsteforældrene – imod forældreansvarsloven, BUPL - Forbundet af Pædagoger og Klubfolk, Børn og Familier, Børne- og Kulturcheforeningen, Børnehjælpsdagen, Børn og Familier, Børnerådet, Børnesagens Fællesråd, Børne-Unge Psykiatrisk Selskab, Børns Vilkår, DanAdopt, Danmarks Lærerforening, Danmarks Kordegneforening, Dannerhuset, Danske Advokater, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv, Danske Familieadvokater, Dansk Folkeoplysnings Forbund, Dansk Flygtningehjælp, Danske Handicaporganisationer, Dansk Industri, Dansk Psykolog Forening, Danske Regioner, Dansk Røde Kors, Dansk Socialrådgiverforening, Daspcan – Dansk Selskab til Forebyggelse af Børnemishandling og Omsorgssvigt, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Det centrale handicapråd, Det Kriminalpræventive Råd, Danske Handicaporganisationer (DH), Dignity – Dansk Institut mod Tortur, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Dommerforeningen, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolenes Tjenestemandsförening, Domstolsstyrelsen, Et barn to forældre, Fabu, Fagligt selskab for sundhedsplejersker, Familiens Forening, FOA – Fag og Arbejde, FOF's Landsorganisation, Folketingets Ombudsmand, Foreningen af Danske Døgninstitutioner, Foreningen af kommunale social-, sundheds- og arbejdsmarkedschefer i Danmark, Foreningen af Ledere ved Danskuddannelser, Foreningen af Offentlige Chefer i Statsforvaltningen, Foreningen af Socialchefer i Danmark, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, Foreningen Far til Støtte for Børn og Forældre, Forening for ledere af sundhedsordninger for børn og unge, Foreningen grønlandske børn, ForældreLANDSforeningen (FBU), Frivilligrådet, 3F – Fagligt Fælles Forbund, HK/Danmark, HK/kommunal, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Institut for Menneskeret-

tigheder, Jobrådgivernes Brancheforening, Kommunernes Landsforening, Kristelig Fagbevægelse, Kristelig Forening til Bistand for Børn og Unge, Kvinderådet, Landsforeningen af Aktive Bedsteforældre, Landsorganisationen af Kvindekrisecentre (LOKK), Landsforeningen af opholdssteder, botilbud og skolebehandlings-tilbud, Landsforeningen af Socialpædagoger, Landsforeningen af ungdomsskoleledere, Landsforeningen Bopam, Landsforeningen Børn og Samvær, Landsforeningen for Polio (PTU), Landsorganisationen i Danmark, Liberalt Oplysningsforbund, Lærernes Centralorganisation, Mandekrisecentret, Mødrehjælpen, NETOP – Netværk for oplysning, Oplysningsforbundenes Fællesråd, Plejefamiliernes Landsforening, Red Barnet, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Rigsombudsmanden i Grønland, Rigsombudsmanden på Færøerne, Rigsrevisionen, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, Rådet for Social Udsatte, Socialpædagogernes Landsforbund, Statsforvaltningen, Statsforvaltningsdirektørerne, SUMF (sammenslutningen af børn med handicap), TABUKA, Udbetaling Danmark, Uddannelsesforbundet, Ungdommens Røde Kors, Ungdommens Vel, Ungdomsringen, UNHCR, UNICEF og Ægteskab Uden Grænser.

Endvidere har beslutningsforslaget være optaget på høringsportalen.

Der er modtaget høringsvar fra: Advokatrådet, BUPL - Forbundet af Pædagoger og Klubfolk, Børnerådet, Børnesagens Fællesråd, Børns Vilkår, Danske Advokater, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv, Dansk Flygtningehjælp, Danske Handicaporganisationer, Dansk Oplysningsforbund, Dansk Psykolog Forening, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Det Kriminalpræventive Råd, Dommerfuldmægtigforeningen, FOA – Fag og Arbejde, Folketingets Ombudsmand, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Institut for Menneskerettigheder, Jobrådgivernes Brancheforening, Kommunernes Landsforening, LOS – De private sociale tilbud, Mødrehjælpen, Oplysningsforbundenes Fællesråd, Red Barnet, Rådet for Etniske Minoriteter, Rådet for Social Udsatte og Statsforvaltningen.

Disse høringsvar er alle blevet gennemgået og indgår i dette høringsnotat. Høringsvarene er endvidere vedlagt dette notat.

Advokatrådet, Børne – og Ungdomspædagogernes Landsforbund, Danske advokater, Dansk Erhverv, Dansk Psykolog Forening, Danske Advokater, Datatilsynet, Det Kriminalpræventive Råd, Dommerforeningen, Dommerfuldmægtigforeningen, Jobrådgivernes Brancheforening, Rådet for Etniske Minoriteter og Rådet for Socialt Udsatte har tilkendegivet, at de ikke har bemærkninger til beslutningsforslaget.

For så vidt angår Folketingets Ombudsmand bemærkes det i svaret, at ombudsmanden af principielle grunde ikke kommenterer beslutningsforslag, herunder udkast til sådanne forslag, som måtte blive sendt i høring til ombudsmandsinstitutionen, med mindre der er tale om forslag, der vedrører embedets forhold.

For så vidt angår Dansk Arbejdsgiverforening bemærkes det i svaret, sagen falder uden for Dansk Arbejdsgivers virkefelt, og de under henvisning hertil ikke ønsker at afgive bemærkninger.

Følgende har ikke afgivet høringssvar: AC-Børnehjælp, Adoption & Samfund, Adoptionsnævnet, Amnesty International, AOF-Danmark, ATP, Barnets Tarv Nu, Bedsteforældrene – imod forældreansvarsloven, Børne- og Kulturchefforeningen, Børnehjælpsdagen, Børn og Familier, Børne-Unge Psykiatrisk Selskab, DanAdopt, Danmarks Lærerforening, Danmarks Kordegneforening, Dannerhuset, Danske Familieadvokater, Dansk Industri, Danske Regioner, Dansk Røde Kors, Dansk Socialrådgiverforening, Daspcan – Dansk Selskab til Forebyggelse af Børnemishandling og Omsorgssvigt, Det centrale handicapråd, Dignity – Dansk Institut mod Tortur, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Domstolenes Tjenestemandsförening, Domstolsstyrelsen, Et barn to forældre, Fabu, Fagligt selskab for sundhedsplejersker, Familiens Forening, FOF's Landsorganisation, Foreningen af Danske Døgninstitutioner, Foreningen af kommunale social-, sundheds- og arbejdsmarkedschefer i Danmark, Foreningen af Ledere ved Danskuddannelser, Foreningen af Offentlige Chefer i Statsforvaltningen, Foreningen af Socialchefer i Danmark, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, Foreningen Far til Støtte for Børn og Forældre, Forening for ledere af sundhedsordninger for børn og unge, Foreningen grønlandske børn, ForældreLANDSforeningen (FBU), Frivilligrådet, 3F – Fagligt Fælles Forbund, HK/Danmark, HK/kommunal, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Kristelig Fagbevægelse, Kristelig Forening til Bistand for Børn og Unge, Kvinderådet, Landsforeningen af Aktive Bedsteforældre, Landsorganisationen af Kvindekrisecentre (LOKK), Landsforeningen af opholdssteder, botilbud og skolebehandlingstilbud, Landsforeningen af Socialpædagoger, Landsforeningen af ungdomsskoleledere, Landsforeningen Bopam, Landsforeningen Børn og Samvær, Landsforeningen for Polio (PTU), Landsorganisationen i Danmark, Liberalt Oplysningsforbund, Lærernes Centralorganisation, Mandekrisecentret, NETOP – Netværk for oplysning, Plejefamiliernes Landsforening, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Rigsombudsmanden i Grønland, Rigsombudsmanden på Færøerne, Rigsrevisionen, Røde Kors, Socialpædagogernes Landsforbund, Statsforvaltningsdirektørerne, SUMF (sammenslutningen af børn med handicap), TABUKA, Udbetaling Danmark, Uddannelsesforbundet, Ungdommens Røde Kors, Ungdommens Vel, Ungdomsringen, UNHCR, UNICEF og Ægteskab Uden Grænser.

I det følgende foretages en tematisk gennemgang og kommentering af de bemærkninger til beslutningsforslaget, der fremgår af høringssvarene.

Bemærkningerne har ikke generelt givet anledning til ændringer i beslutningsforslaget. Institut for Menneskerettigheder har dog foreslået en sproglig præcisering under artikel 17, som er rettet i den endelige udgave af beslutningsforslaget. Kommunernes Landsforening har endvidere anmodet om yderligere præcisering vedrørende bemærkningerne til beslutningsforslaget, som ligeledes er reflekteret i den endelige udgave.

2. Generelle bemærkninger til beslutningsforslaget

I bemærkningerne til beslutningsforslaget udtrykker høringsparterne stor tilfredshed med regeringens ønske om at fremsætte beslutningsforslag om Danmarks ratifikation af den valgfri protokol til FN's konvention om barnets rettigheder.

Red Barnet, Børns Vilkår og Børnesagens Fællesråd m.fl. understreger, at klageadgangen vil styrke børns rettigheder i Danmark, ligesom det flere steder fremhæves, at en ratifikation sender et politisk signal om, at børn – som andre borgere – har rettigheder, og at disse rettigheder skal respekteres og beskyttes af myndighederne. Det nævnes også, at ratifikationen vil sende et vigtigt internationalt signal om, at Danmark tager børns rettigheder seriøst, og at dette også vil styrke Danmarks internationale arbejde med børns rettigheder.

Flere høringsparter, herunder *Institut for Menneskerettigheder*, opfordrer regeringen til at sørge for udbredelse af kendskabet til protokollen med særligt fokus på, at børn får kendskab til klagemuligheden.

I flere høringssvar beklages det, at ratifikation af den valgfri protokol, bliver den eneste opfølgning på regeringens udvalg om inkorporering.

Kommunernes Landsforening tager i sit høringssvar forbehold for politisk behandling af forslaget samt for de økonomiske konsekvenser

3. Bemærkninger til forslagets enkelte dele

3.1 Udtømmning af nationale retsmidler

Blandt andre *Kommunernes Landsforening* behandler i deres svar spørgsmålet om national udtømmning af retsmidler, da det følger af protokollens artikel 7 (e), at FN's komité vedrørende barnets rettigheder skal anse en klage for uantagelig, hvis alle nationale retsmidler ikke er udtømt. *Kommunernes Landsforening* lægger til grund, at der udover administrative klagemuligheder tillige er tale om en domstolsprøvelse, således at sagen skal have været behandlet ved domstolene.

I forlængelse heraf rejser *Kommunernes Landsforening* spørgsmålet om, hvordan komitéen vil forholde sig til modtagelse af klager, hvor barnet eller den unge under 18 år, der er umyndige, er afskåret fra at optræde på egen hånd i forbindelse med en retssag.

Kommentar

Det fremgår af Betænkning om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet (nr. 1546), at begrebet "nationale retsmidler" dækker både behandling af en sag ved administrative myndigheder, f.eks. statens styrelser og kommunerne, og ved domstolene. Hvis det er muligt at få en administrativ myndigheds afgørelse prøvet ved domstolene, skal domstolene også have behandlet sagen, og alle ankemuligheder være udnyttet.

For så vidt angår de sager, hvor barnet eller den unge under 18 år, der er umyndige, er afskåret fra at optræde på egen hånd i forbindelse med en retssag, henvises der til betænkning nr. 1546, hvor adgangen til domstolsprøvelse for unge under 18 år, der er umyndige, behandles. Der refereres til en juridisk analyse udarbejdet af den norske advokat, Frode Elgesem, efter bestilling af det norske

Udenrigsministerium¹. I analysen overvejes det bl.a., om adgangen til domstolsprøvelse kan siges at være et retsmiddel, der står til rådighed for unge under 18 år, og som derfor skal udtømmes. Overvejelser skal bl.a. ses i lyset af, at unge under 18 år, der er umyndige, i Norge – såvel som i Danmark – er afskåret fra at optræde på egen hånd i forbindelse med behandling af retssager. FN's komité for barnets rettigheder ses ikke på nuværende tidspunkt at have forholdt sig til spørgsmålet, men i den nævnte analyse lægges det til grund, at forældremyndighedsindehavers beslutning om ikke at anbringe sagen for de nationale domstole som udgangspunkt skal respekteres. Det medfører, at barnet i denne situation ikke kan anses for at have udtømt de nationale retsmidler, og at sagen afvises af komitéen. På den baggrund vurderes det i betænkning nr. 1546, at det synes nærliggende at antage, at FN's komité for barnets rettigheder i praksis vil anlægge samme synspunkt som i den norske advokats analyse.

På den baggrund er der i det endelige beslutningsforslag under afsnit *D. Komitéens kompetence til at modtage og behandle klager* indsat en henvisning til betænkning nr. 1546.

3.2 Myndighedernes pligt til at udlevere sager, dokumenter mv.

Kommunernes Landsforening henviser i deres svar til i hvilket omfang myndighederne, herunder kommunerne, vil være forpligtet til udlevere sager, dokumenter eller andre oplysninger, herunder personfølsomme oplysninger til komitéen.

I forlængelse heraf efterlyser *Kommunernes Landsforening* en gennemgang af statens procedure i forbindelse med, at komitéen behandler en klage.

Kommentar

Det bemærkes, at eventuel udlevering af personfølsomme oplysninger – herunder også til en FN-komité – vil skulle ske i overensstemmelse med reglerne i forvaltningsloven og persondataloven.

I betænkning nr. 1546 om Inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet gennemgås en klages proces i FN-systemet og statens proces for håndtering af klager. Henvisningen til betænkning nr. 1546, der er indarbejdet jf. kommentaren til punkt 3.1 vurderes også, at være dækkende for at sikre den efterspurgte klarhed under punkt 3.2.

3.3 Udbredelse af kendskabet til protokollen

Blandt andre *Institut for Menneskerettigheder, Børnerådet, Børns Vilkår og Red Barnet* efterspørger, hvordan regeringen vil udbrede kendskabet til protokollen og til komitéens synspunkter og anbefalinger jf. protokollens artikel 17 og artikel 42 i konventionen om barnets rettigheder.

Herudover bemærker Institut for Menneskerettigheder, at der er en oversættelsesfejl i artikel 17.

¹ ”Vurdering av fordeler og ulemper ved en eventuell norsk tilslutning til FNs barnekonvensjons tilleggsprotokoll om individuell klagerett”, 3. juni 2013.

Kommentar

Som det fremgår af afsnit *F. Regeringens behandling af komitéens udtalelser* vil regeringens beslutning i forhold til komitéens eventuelle udtalelser mod Danmark eller andre deltagerstater – såfremt en udtalelse har generel betydning for fortolkningen af konventionen – fremgå af Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forholds hjemmeside.

Herudover vil Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold tage initiativ til, at protokollen bliver formidlet i et børnevenligt og tilgængeligt sprog.

For så vidt angår oversættelsesfejlen i artikel 17 er fejlen rettet i det endelige beslutningsforslag.

3.4 Mulighed for at få retshjælp

Danske Handicaporganisationer udtrykker tilfredshed med, at der vil være mulighed for at få retshjælp under den valgfri protokol i medfør af lovforslag nr. L 86 vedtaget den 10. december 1999 som lov nr. 940.