



## Konvensjonen om barnets rettigheter

Distr.  
GENERELL

CRC/GC/2002/2  
15. november 2002

KOMITEEN FOR BARNETS RETTIGHETER

Komiteens trettiandre sesjon  
13.-31. januar 2003

### GENERELL KOMMENTAR NR. 2 (2002)

#### **Rollen til uavhengige nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner i arbeidet for å fremme og beskytte barnets rettigheter**

1. Artikkel 4 i Konvensjonen om barnets rettigheter pålegger partene å "treffe alle egnede lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak for å gjennomføre de rettigheter som anerkjennes i denne konvensjon". Uavhengige nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner er en viktig mekanisme for å fremme og sikre gjennomføringen av konvensjonen, og Komiteen for barnets rettigheter mener at oppretting av slike organer faller innenfor det partene forpliktet seg til da de ratifiserte konvensjonen, for å sikre konvensjonens gjennomføring og framgang i arbeidet med å realisere barns rettigheter over hele verden. I den forbindelse har komiteen uttrykt tilfredshet med at det er opprettet uavhengige menneskerettighetsinstitusjoner og barneombud/barnekommissærer og lignende uavhengige organer, for å fremme og føre tilsyn med gjennomføringen av konvensjonen, i en rekke av de land som er part i konvensjonen.
2. Komiteen sender ut denne generelle kommentaren for å oppmuntre partene til å opprette uavhengige institusjoner som skal fremme og overvåke gjennomføringen av konvensjonen, og for å støtte dem i den forbindelse, ved å utdype de viktigste elementene slike institusjoner bør bestå av, og hvilke aktiviteter de bør drive med. Der det allerede eksisterer slike institusjoner, ber komiteen partene om å vurdere deres status og hvor effektive de er med hensyn til å fremme og beskytte barns rettigheter, slik disse kommer til uttrykk i Konvensjonen om barnets rettigheter og andre relevante internasjonale dokumenter.
3. Verdenskonferansen om menneskerettigheter, som ble arrangert i 1993, stadfestet i Wien-erklæringen og i handlingsprogrammet fra konferansen "...den viktige og konstruktive rollen som nasjonale institusjoner til fremme og beskyttelse av menneskerettighetene spiller", og oppfordret til å "...opprette og styrke nasjonale institusjoner". Generalforsamlingen og Kommisjonen for menneskerettigheter har gjentatte ganger anmodet om at det blir etablert nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner, og understreket den viktige rollen slike institusjoner spiller i arbeidet for å fremme og beskytte menneskerettighetene og styrke folks bevissthet om disse rettighetene. I de generelle retningslinjene for periodiske rapporter krever komiteen at

partene gir opplysninger om "uavhengige organer som er opprettet for å fremme og beskytte barnets rettigheter ...".<sup>1</sup> Derfor retter komiteen alltid oppmerksomheten mot dette spørsmålet i sin dialog med partene.

4. Uavhengige nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner bør etableres i samsvar med Prinsipper vedrørende status for nasjonale institusjoner til fremme og beskyttelse av menneskerettighetene ("Paris-prinsippene"), som ble vedtatt av FNs generalforsamling i 1993<sup>2</sup>, etter at de ble oversendt fra Kommisjonen for menneskerettigheter i 1992.<sup>3</sup> Disse minimumsstandardene gir veiledning når det gjelder oppretting av slike nasjonale organer, og deres kompetanse, ansvar, sammensetning, herunder pluralisme, uavhengighet, arbeidsmetoder og aktiviteter av kvasi-juridisk karakter.

5. Både voksne og barn trenger uavhengige nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner som beskytter deres menneskerettigheter, men når det gjelder barns menneskerettigheter, er det flere grunner til at disse bør vies spesiell oppmerksomhet, herunder disse: Barns utviklingsstadium gjør dem spesielt utsatt for brudd på menneskerettighetene, deres synspunkter blir fremdeles sjelden tatt hensyn til, de fleste barn har ingen stemmerett og kan ikke spille noen meningsfylt rolle i den politiske prosessen som er bestemmende for regjeringenes håndtering av menneskerettighetene, barn støter på betydelige problemer når de prøver å bruke rettssystemet for å beskytte sine rettigheter eller for å få oppreisning for brudd på deres rettigheter, og barns tilgang til organisasjoner som kan beskytte deres rettigheter, er stort sett begrenset.

6. Spesialiserte uavhengige menneskerettighetsinstitusjoner for barn, barneombud eller kommissærer for barns rettigheter er blitt opprettet i stadig flere av de land som er part i konvensjonen. Når ressursene er begrenset, må man sørge for at de ressursene som er tilgjengelig, blir brukt på en mest mulig effektiv måte til fremme og beskyttelse av alle innbyggerses menneskerettigheter, herunder barnets, og i denne sammenheng vil sannsynligvis utvikling av en bredt basert uavhengig nasjonal menneskerettighetsinstitusjon som har et spesielt fokus på barn, være den beste løsningen. En bredt basert institusjon bør som en del av sin struktur ha enten en egen kommissær som er spesielt ansvarlig for barns rettigheter, eller en spesiell seksjon eller avdeling som er ansvarlig for barns rettigheter.

7. Det er komiteens oppfatning at enhver stat trenger en uavhengig menneskerettighetsinstitusjon som har som oppgave å fremme og beskytte barns rettigheter. Det komiteen først og fremst er opptatt av, er at institusjonen, hvilken form den enn måtte ha, er i stand til, på en uavhengig og effektiv måte, å overvåke, fremme og beskytte barns rettigheter. Det er viktig at fremme og beskyttelse av barns rettigheter blir gjort til en integrert del av institusjonenes dagsorden, og at alle menneskerettighetsinstitusjoner i et land arbeider nært sammen med dette for øyet.

### **Mandat og myndighet**

8. Uavhengige nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner bør, dersom det er mulig, være konstitusjonelt forankret, og må i det minste ha et lovfestet mandat. Det er komiteens oppfatning at mandatet bør være så vidtfavnende som mulig når det gjelder å fremme og beskytte menneskerettighetene, og inkorporere Konvensjonen om barnets rettigheter, konvensjonens valgfrie protokoller og andre relevante internasjonale menneskerettighetsdokumenter, slik at det

effektivt dekker barns menneskerettigheter, og særlig deres sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Lovgrunnlaget bør inneholde bestemmelser som spesifiserer funksjoner, fullmakter og plikter når det gjelder barn, med henvisning til Konvensjonen om barnets rettigheter og konvensjonens valgfrie protokoller. Dersom institusjonen ble opprettet før konvensjonen ble en realitet, eller uten at konvensjonen ble uttrykkelig inkorporert i mandatet, bør de nødvendige skritt tas for å sikre at institusjonens mandat er i samsvar med konvensjonens prinsipper og bestemmelser, herunder vedtak av nye eller endring av gamle lovbestemmelser.

9. Uavhengige nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner bør gis de fullmakter som er nødvendige for at de skal kunne forvalte sitt mandat på en effektiv måte, herunder fullmakt til å forhøre personer og skaffe til veie den informasjon og de dokumenter som trengs for å vurdere forhold som faller innenfor deres kompetanseområde. Disse fullmaktene bør omfatte fremme og beskyttelse av rettighetene til alle barn innenfor partens jurisdiksjonsområde, ikke bare i forhold til staten, men i forhold til alle relevante offentlige og private instanser.

### **Etableringsprosessen**

10. Prosessen med å opprette en uavhengig nasjonal menneskerettighetsinstitusjon bør være konsultativ, inkluderende og transparent, initiert og støttet fra høyeste hold i regjeringen, og inkludere alle relevante elementer innen staten, den lovgivende myndighet og sivilsamfunnet. For å sikre at institusjonene er uavhengige og fungerer effektivt, må de ha en hensiktsmessig infrastruktur og finansiering (herunder særlig finansiering av arbeid som gjelder barns rettigheter, dersom institusjonen er bredt basert), personale, lokaler og frihet fra enhver form for økonomisk kontroll som kan innvirke på deres uavhengighet.

### **Ressurser**

11. Komiteen erkjenner at dette er et svært sensitivt spørsmål, og at partene har et varierende nivå av økonomiske ressurser til rådighet, men komiteen mener det er partenes plikt å sørge for fornuftig finansiering av driften av nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner, i henhold til artikkel 4 i konvensjonen. Mandatet og fullmaktene til nasjonale institusjoner kan vise seg å være verdiløse, eller utøvelsen av deres myndighet begrenset, dersom de ikke har midler til å forvalte sine fullmakter på en effektiv måte.

### **Pluralistisk representasjon**

12. Uavhengige nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner bør sørge for at deres sammensetning reflekterer en pluralistisk representasjon av de forskjellige elementer i sivilsamfunnet som er involvert i arbeidet med å fremme og beskytte menneskerettighetene. De bør bl.a. prøve å få med følgende: frivillige organisasjoner som beskjeftiger seg med menneskerettigheter, diskriminering og barns rettigheter, herunder organisasjoner som drives av barn og unge, fagforeninger, sosiale organisasjoner og yrkesorganisasjoner (leger, jurister, journalister, vitenskapsfolk osv.), universiteter og eksperter, herunder eksperter på barns rettigheter. Myndighetene bør bare involveres i egenskap av rådgivere. Uavhengige nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner bør ha hensiktsmessige og transparente prosedyrer for ansettelser, herunder en utvelgelsesprosess som er åpen og basert på konkurranse.

### **Tiltak for å bøte på krenkelser av barns rettigheter**

13. Uavhengige nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner må ha myndighet til å behandle konkrete klager og begjæringer og foreta etterforskning, herunder når klagen kommer direkte fra barn eller legges fram på vegne av barn. For å kunne foreta etterforskning på en effektiv måte, må de ha myndighet til å kalle inn og avhøre vitner, ha tilgang til relevante dokumenter som kan tjene som bevismateriale, og tilgang til interneringsanstalter. De har også plikt til å prøve å sørge for at barn har effektive hjelpemidler til rådighet - uavhengige rådgivere, advokathjelp og klageprosedyrer - for å rette opp brudd på deres rettigheter. Når det er hensiktsmessig, bør institusjonene ta på seg å megle og arbeide for forlik i klagesaker.

14. Uavhengige nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner bør ha myndighet til å støtte barn som går rettens vei, bl.a. bør de ha fullmakt til å: a) føre saker som gjelder barns rettigheter i institusjonens eget navn, og b) intervensere i rettssaker, for å informere retten om menneskerettsaspektene i de aktuelle sakene.

### **Tilgjengelighet og deltakelse**

15. Uavhengige nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner bør være geografisk og fysisk tilgjengelig for alle barn. I samsvar med ånden i konvensjonens artikkel 2 bør de i forebyggende hensikt strekke hånden ut til alle grupper av barn, og særlig til de mest utsatte og ugunstig stilte, som f.eks. (men ikke bare) barn som er tatt hånd om av barnevernet eller som befinner seg i fengsel, barn fra minoritetsgrupper eller urbefolkningsgrupper, barn med nedsatt funksjonsevne, barn som lever i fattigdom, barn som er flyktninger og innvandrere, gatebarn og barn med spesielle behov på områder som kultur, språk, helse og utdanning. Det lovmessige grunnlaget for en nasjonal menneskerettighetsinstitusjon bør innbefatte retten til å oppsøke barn i alle former for alternativ omsorg og i alle institusjoner der barn oppholder seg, og snakke med dem under konfidensielle forhold.

16. Uavhengige nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner skal spille en sentral rolle i arbeidet for å fremme respekt for barns synspunkter i alle forhold som angår dem, slik det uttrykkes i artikkel 12 i konvensjonen, både hos myndighetene og i samfunnet for øvrig. Dette generelle prinsippet bør vektlegges ved oppretting og organisering av nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner og deres virksomhet. Institusjonene må sørge for at de har direkte kontakt med barn, og at barn blir involvert og tatt med på råd på behørig vis. Det kan f.eks. opprettes barneutvalg, som kan være rådgivende organer for nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner, for å tilrettelegge for barns medvirkning i saker som angår dem.

17. Uavhengige nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner bør utvikle spesielt tilpassede konsultasjonsprogrammer og kreative kommunikasjonsstrategier, for å sikre full oppfølging av artikkel 12 i konvensjonen. Det bør etableres flere forskjellige måter som egner seg for barn å bruke for å kommunisere med institusjonen.

18. Nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner må ha rett til å rapportere direkte og på uavhengig og separat basis om status for barns rettigheter til allmennheten og til folkevalgte organer. Partene må i den sammenheng sørge for at det hvert år blir arrangert en debatt i deres respektive nasjonalforsamlinger, slik at parlamentarikerne kan få anledning til å drøfte

menneskerettighetsinstitusjonenes arbeid for barns rettigheter og statens oppfølging av konvensjonen.

### **Anbefalte aktiviteter**

19. Det følgende er en veiledende, men ikke uttømmende, liste over typer aktiviteter som nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner bør gjennomføre i forbindelse med implementeringen av barns rettigheter, på bakgrunn av de generelle prinsippene i konvensjonen. De bør:

- a) gjennomføre etterforskning i tilfeller der det er snakk om krenkelser av barns rettigheter, etter klage eller på eget initiativ, innenfor rammen av deres mandat,
- b) gjennomføre undersøkelser av forhold som angår barns rettigheter,
- c) utarbeide og offentliggjøre vurderinger, anbefalinger og rapporter, enten på anmodning fra nasjonale myndigheter eller på eget initiativ, om spørsmål som har med fremme og beskyttelse av barns rettigheter å gjøre,
- d) holde seg oppdatert om lovgivning og praksis med hensyn til beskyttelse av barns rettigheter, og passe på at de er adekvate og effektive,
- e) arbeide for å tilpasse nasjonale lover og forskrifter og nasjonal praksis til Konvensjonen om barnets rettigheter, konvensjonens valgfrie protokoller og andre internasjonale menneskerettighetsdokumenter som er relevante for barns rettigheter, og bidra til en effektiv implementering av disse, bl.a. ved å gi råd til offentlige og private organisasjoner om fortolkning og anvendelse av konvensjonen,
- f) sørge for at de som er ansvarlige for å utforme landets økonomiske politikk, tar hensyn til barns rettigheter når de utarbeider og evaluerer nasjonale økonomiske planer og utviklingsplaner,
- g) gå gjennom og rapportere om myndighetenes oppfølging av konvensjonen, og hvordan de overvåker barns rettigheter, og prøve å sørge for at statistikker er hensiktsmessig delt inn etter kriterier, og at annen informasjon blir innhentet på regelmessig basis, for å finne ut hva som må gjøres for å realisere barns rettigheter,
- h) oppmuntre til ratifisering av eller tiltrødelse til relevante internasjonale menneskerettighetsdokumenter,
- i) sørge for, i samsvar med konvensjonens artikkel 3, som krever at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører det, at virkningen lover og politikk har for barn, blir nøye vurdert, fra de blir utformet til de blir innført, og etterpå,
- j) sørge for, i samsvar med artikkel 12, at barns synspunkter får komme til uttrykk og blir tatt hensyn til i saker som gjelder deres rettigheter, og når det skal tas stilling til hvilke spørsmål som angår deres rettigheter,

k) være talsperson og legge til rette for at frivillige organisasjoner som arbeider for barns rettigheter, herunder organisasjoner som har barn som medlemmer, kan bidra på en meningsfylt måte i utviklingen av nasjonal lovgivning og internasjonale dokumenter på områder som angår barn,

l) fremme forståelse for og bevissthet om betydningen av barns rettigheter blant folk flest, og samarbeide nært med media og gjennomføre eller støtte forsknings- og utdanningsaktiviteter på området med dette for øyet,

m) bevisstgjøre regjeringen, offentlige instanser og allmennheten om konvensjonens bestemmelser, i samsvar med artikkel 42 i konvensjonen, som forplikter partene til å "gjøre konvensjonens prinsipper og bestemmelser alminnelig kjent både for voksne og barn, gjennom egnede og aktive tiltak", og følge med på hvordan staten oppfyller sine forpliktelser i dette henseende,

n) være med og utarbeide opplegg for undervisning om, forskning på og integrering av barns rettigheter i læreplanene ved skoler og universiteter, og i fagkretser,

o) sette i gang menneskerettighetsopplæring som fokuserer spesielt på barn (i tillegg til å fremme forståelse for betydningen av barns rettigheter blant allmennheten),

p) ta rettslige skritt for å forsvare barns rettigheter i sine hjemland, eller gi barn juridisk bistand,

q) engasjere seg i meglings- eller forlikprosesser før det eventuelt tas rettslige skritt, dersom dette er hensiktsmessig,

r) stille opp som sakkyndig i barns rettigheter ved domstolene, som amicus curiae eller intervenient i saker der dette er aktuelt,

s) besøke ungdomsinstitusjoner (og alle steder der barn blir internert for å forbedre seg eller sone straff) og omsorgsinstitusjoner, for å rapportere om forholdene og utarbeide anbefalinger til forbedringer, i samsvar med konvensjonens artikkel 3, som forplikter partene til å "sikre at de institusjoner og tjenester som har ansvaret for barns omsorg eller beskyttelse, retter seg etter de standarder som er fastsatt av de kompetente myndigheter, særlig med hensyn til sikkerhet, helse, personalets antall og kvalifikasjoner, samt kvalifisert tilsyn",

t) gjennomføre andre aktiviteter som har tilknytning til det som er nevnt ovenfor.

### **Rapportering til Komiteen for barnets rettigheter og samarbeid mellom nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner og De forente nasjoners særorganisasjoner og menneskerettighetsmekanismer**

20. Nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner skal bidra på uavhengig basis til rapporteringsprosessen innenfor rammen av barnekonvensjonen og andre relevante internasjonale dokumenter, og overvåke integriteten til myndighetenes rapporter om barns rettigheter til organer som er opprettet i henhold til internasjonale traktater, bl.a. gjennom dialog

med Komiteen for barnets rettigheter i arbeidsgruppen før komiteens sesjoner, og med andre relevante organer som er opprettet i henhold til internasjonale traktater.

21. Komiteen ber partene gi detaljerte opplysninger om det rettslige grunnlaget for og mandatet til de nasjonale menneskerettighetsinstitusjonene, og deres viktigste relevante aktiviteter, i sine rapporter til komiteen. Det er ønskelig at partene rådfører seg med uavhengige menneskerettighetsinstitusjoner under arbeidet med rapportene til komiteen, men partene må respektere uavhengigheten til disse institusjonene og det faktum at de bidrar med informasjon til komiteen på selvstendig grunnlag. Det er ikke hensiktsmessig å delegere arbeidet med å utarbeide rapportene til nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner, eller ta dem med i myndighetenes delegasjoner når rapportene skal gjennomgå av komiteen.

22. Uavhengige nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner bør også samarbeide med spesialrapportørene til Kommisjonen for menneskerettigheter, herunder land- og temarapportørene, og særlig spesialrapportøren for temaene salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi, og med generalsekretærens spesialrepresentant for barn og væpnet konflikt.

23. De forente nasjoner har lenge hatt et program for bistand til oppretting og styrking av nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner. Dette programmet, som sorterer under kontoret til høykommissæren for menneskerettigheter (OHCHR), bidrar med teknisk assistanse og legger til rette for regionalt og globalt samarbeid og utvekslinger mellom nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner. Partene bør benytte seg av denne hjelpen når det er behov for det. De forente nasjoners barnefond (UNICEF) tilbyr også ekspertise og teknisk samarbeid på dette området.

24. Som det framgår av konvensjonens artikkel 45, kan komiteen også sende rapporter fra partene, når disse inneholder anmodninger om eller uttrykker behov for teknisk rådgivning eller bistand i forbindelse med oppretting av nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner, til FNs særorganisasjoner, OHCHR eller andre kompetente organer, når komiteen vurderer det som hensiktsmessig.

### **Nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner og partene i konvensjonen**

25. Staten ratifiserer Konvensjonen om barnets rettigheter og forplikter seg til å implementere den fullt ut. Rollen til uavhengige nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner er å overvåke, på uavhengig grunnlag, hvordan staten etterlever forpliktelsen og følger opp konvensjonen, og gjøre alt de kan for å sikre at barns rettigheter blir respektert fullt ut. Dette kan kreve at institusjonen må utvikle prosjekter, for å fremme og beskytte barns rettigheter på en mer effektiv måte, men det skal ikke føre til at myndighetene delegerer sine overvåkingsplikter til den nasjonale institusjonen. Det er viktig at institusjonene forblir helt uavhengige og frie til å sette sin egen dagsorden og bestemme sine egne aktiviteter.

### **Nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner og frivillige organisasjoner**

26. Frivillige organisasjoner spiller en viktig rolle i arbeidet med å fremme menneskerettigheter og barns rettigheter. Nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner utfyller deres rolle med sin rettslige basis og sine spesielle fullmakter. Det er viktig at institusjonene samarbeider

nært med de frivillige organisasjonene, og at myndighetene respekterer uavhengigheten til både de nasjonale menneskerettighetsinstitusjonene og de frivillige organisasjonene.

### **Regionalt og internasjonalt samarbeid**

27. Regionale og internasjonale prosesser og mekanismer kan styrke og konsolidere nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner gjennom utveksling av erfaringer og kunnskap, ettersom institusjonene har mange av de samme problemene i sitt arbeid for å fremme og beskytte menneskerettighetene i sine respektive land.

28. I den forbindelse bør nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner rådføre seg og samarbeide med relevante nasjonale, regionale og internasjonale organer og institusjoner om spørsmål som angår barns rettigheter.

29. Spørsmål som angår barns menneskerettigheter begrenses ikke av nasjonale grenser, og det har i økende grad blitt nødvendig å finne hensiktsmessige regionale og internasjonale løsninger på en rekke spørsmål som har med barns rettigheter å gjøre (inkludert, men ikke begrenset til handel med kvinner og barn, barnepornografi, barnesoldater, barnearbeid, misbruk av barn, barn som er flyktninger og innvandrere, m.m.). Det oppfordres til oppretting av internasjonale og regionale mekanismer og utvekslingsordninger, ettersom dette gir institusjonene muligheten til å lære av hverandres erfaringer, styrke sin stilling kollektivt gjennom samarbeid og bidra til å løse menneskerettighetsproblemer som berører både land og regioner.

### **Noter**

<sup>1</sup> Generelle retningslinjer for form og innhold i de periodiske rapportene som skal legges fram av partene, i henhold til konvensjonens artikkel 44 nr. 1 bokstav b) (CRC/C/58), pkt. 18.

<sup>2</sup> Prinsipper vedrørende status for nasjonale institusjoner til fremme og beskyttelse av menneskerettighetene ("Paris-prinsippene"), Resolusjon 48/134, vedtatt av FNs generalforsamling 20. desember 1993, vedlegg.

<sup>3</sup> Menneskerettskomisjonens resolusjon 1992/54 av 3. mars 1992, vedlegg.

-----