

**Per Miljeteig**

# **Konvensjonen om barnets rettigheter: retorikk og realiteter**

## **Utfordringer for norsk barnepolitikk**

### **Hva er Barnekonvensjonen?**

Egentlig er Barnekonvensjonen et stort kompromiss. Den ble til over en 10-års periode med stor utskiftning blant bidragsyterne og ingen som hadde særskilt ansvar for kontinuiteten i arbeidet. Den er satt sammen av mange forskjellige bidrag, blant annet forsøker den å integrere rettigheter fra to forskjellige, allerede eksisterende konvensjoner<sup>1</sup> til et hele. Den kan sies å være et minste felles multiplum av mange motstridende oppfatninger. Og, ikke minst, den er laget for å tilfredsstille mange forskjellige "agendaer".

Hvordan kan det da ha seg at den har fått slik stor betydning i løpet av de 10 årene<sup>2</sup> som er gått siden den ble ferdig? Det er vanskelig å gi ett konkret svar. Viktig er det imidlertid at mange har eiendomsforhold til den. Mange land og mange internasjonale organisasjoner var direkte engasjert i arbeidet med å lage den eller argumentere for den, ofte i tett dialog med lokale grupper. Som jeg skal komme tilbake til, ble den ikke til i total isolasjon i et møterom i FN bygningen. Det som skjedde der var langt på vei en refleksjon av diskusjoner som hadde funnet sted i mange ulike fora over hele verden. Videre gir konvensjonen et felles språk for mobilisering for barn og barns levekår som mange har visst å dra nytte av, og som har bidratt til utstrakt internasjonalt samarbeid. Barnekonvensjonen er også den eneste internasjonale menneskerettighetskonvensjonen som

---

<sup>1</sup> Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (1966) og Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (1966).

<sup>2</sup> Konvensjonen ble formelt vedtatt av FN's generalforsamling 20. november 1989, men arbeidsgruppa under FN's Menneskerettighetskommisjon som utformet teksten, avsluttet sitt arbeid i november 1988.

har fått tilnærmet universell ratifisering. Alle land i verden unntatt to<sup>3</sup> har forpliktet seg til å følge dens bestemmelser. Den har også blitt et betydelig internasjonalt diskusjonstema, fordi den kan tolkes på så mange forskjellige måter.

Viktig er det også at den har vist seg å være et godt redskap med rekkevidde langt ut over det den normalt sett skulle hatt som internasjonal lov. Den kan brukes som:

- redskap for å fremme forståelse for barns rettigheter, bevisstgjøring, politisk forståelse og holdningsendring (advocacy);
- rettesnor for politikkutforming og programarbeid; og
- redskap for å påvirke og endre lovgivning og rettspraksis, for å forebygge og sanksjonere krenkelser både på lokalt, nasjonalt og globalt nivå.

En slike måte å framstille konvensjonen på, gir også en god indikasjon på den rolledeling mellom forskjellige aktører som er nødvendig i gjennomføringen av den. Det vil være åpenbart at ikke alle funksjoner kan eller skal utføres av samme aktør. Og til slutt, aller viktigst er det nok at den er den eneste internasjonale loven som omfatter alle aspekter av barndommen, og som utvetydig slår fast den retten barn har til særskilt beskyttelse, særlig mot alle slags overgrep og misbruk.

## **Konvensjonens historie og tilblivelse**

Den engelske overklassekvinnen Eglantyne Jebb<sup>4</sup> er først og fremst kjent for å ha satt i gang den internasjonale Redd Barna bevegelsen. Men hun er også opphavskvinnen bak bestrebelsene på å sette barns rettigheter på dagsorden. Jebb formulerte en liste med grunnleggende rettigheter som barn bør ha, og som Folkeforbundet vedtok i 1924, som den såkalte Genève-erklæringen. Den ga igjen grunnlaget for FNs erklæring om barns rettigheter i 1959.

Svakheten ved både Jebbs opprinnelige forslag og FN-erklæringen er at de formulerer forholdsvis generelle prinsipper som ikke er knyttet til noen juridisk bindende forpliktelse om gjennomføring. De framstår mer som sett av idealer og målsettinger. Men de har vært viktige for å få fram en forståelse av at barn faktisk har rettigheter som skal tas alvorlig. De har stimulert utviklingsarbeid for barn, og vært til stor inspirasjon for alle som er opptatt av barns utvikling og velferd. I forbindelse med det internasjonale barneåret i 1979, tok Polen initiativet til å lage en konvensjon om barns rettigheter, altså en lovtekst som skulle ha

---

<sup>3</sup> Somalia og USA.

<sup>4</sup> Se Leif Larsens artikkel om Eglantyne Jebb seinere i dette nummeret av "Barn" (red.).

bindende virkning for hvert enkelt land. Forslaget ble lagt fram for FNs Menneskerettighetskommisjon i 1978. Når sannheten skal sies, var det ikke særlig entusiasme å spore for dette forslaget. Men fordi det hadde med barn å gjøre, og fordi det var lansert som noe FN kunne gjøre for å gi mening til det internasjonale barneåret, var det ingen som kunne si nei.

Så skjedde det som vanligvis skjer når FN skal gjøre noe det ikke er stor entusiasme for: en arbeidsgruppe ble nedsatt. Utgangspunktet var så dårlig som det kunne få blitt. Ingen instruks eller tidsfrist fantes - ut over det generelle formål å utarbeide forslag til tekst til en konvensjon om barnets rettigheter - og polakkene gjorde ikke mye for å ta en aktiv ledelse. I tillegg var de tidligere blokkdannelsene (øst og vest) fremdeles midt i sin tradisjonelle stillingskrig. På området menneskerettigheter slo dette særlig ut i en nærmest fastlåst motsetning om hvilken kategori som var viktigst: sivile og politiske rettigheter på den ene siden, eller økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter på den andre. Dessuten hadde østblokken stilt seg motvillig til et vestlig initiativ om å lage en konvensjon mot tortur. Følgelig måtte USA i utgangspunktet stille seg negativ til forslaget om å lage en barnekonvensjon siden dette var et polsk initiativ. Arbeidsgruppen fikk tildelt møtetid i Genève en uke i året og var åpen for alle medlemsland i FN med interesse for saken. En del land engasjerte seg allerede fra begynnelsen med dyktige fagfolk og gode forslag, først og fremst Sverige, Canada og Australia. Norge kom etterhvert på banen, også. Regjeringsdelegasjonene ble i lang tid fanget i øst-vest motsetningene og brukte uendeligheter av tid på å finne ikke eksisterende kompromisser på disse. I tillegg fikk frivillige organisasjoner (NGOs) møte som observatører - med talerett. FNs barneorganisasjon, UNICEF, glimret lenge med sitt fravær i dette arbeidet.

Slik jeg ser det var det først da de frivillige organisasjonene begynte å operere sammen og gjøre seg synlige i landskapet at arbeidet med konvensjonen virkelig skjøt fart.<sup>5</sup> I all rettferdighets navn må det sies at dette falt sammen i tid med at øst-vest motsetningene var begynt å mykes opp og at arbeidet med Torturkonvensjonen var brakt til en lykkelig slutt.

Polens opprinnelige forslag prøvde nokså mekanisk å "oversette" 1959 erklæringen til en lovtekst, men uten å bringe inn viktige områder som beskyttelse av barn mot overgrep av forskjellig slag, behandling av barn i rettssystemet, barns sivile og politiske rettigheter eller å spesifisere hva retten til f.eks. helse og utdanning skal bety i praksis. En stor gruppe av NGOs begynte å møte regelmessig for å formulere sine forslag og fordele oppgaver i forhold til de enkeltes spe-

---

<sup>5</sup> Per Miljeteig-Olsen: *Advocacy of Children's Rights - The Convention as More than a Legal Document*. In *Human Rights Quarterly*. Johns Hopkins University Press, Vol. 12, No. 1, February 1990.

sialinteresser. Det var nettopp deres styrke, at de representerte mange forskjellige områder, med spesialisert fagkunnskap. At de samtidig klarte å organisere seg under en felles paraply<sup>6</sup> gjorde deres framstøt mer slagkraftige. Og de benyttet fullt ut sin talerett på møtene i arbeidsgruppa, og mulighetene til å drive lobbyvirksomhet i pausene og i tiden mellom møtene.

Dette virket inspirerende på regjeringsdelegatene, og mye godt samarbeid fant sted på tvers av de tradisjonelle skillelinjene mellom de som representerte regjeringer og altså var de "riktige" deltakerne, og de som representerte frivillige organisasjoner og teknisk sett bare var "observatører". Samarbeidet var saklig, og ikke preget av de motsetningen som ofte kommer når NGOs ser det som sin hovedrolle å være kritisk til alt som kommer fra offentlige myndigheter. Enkelte observatører har knyttet dette ekstraordinære samarbeidet til noe så banalt som svensk ertesuppe og arak-punsj. Den svenske Redd Barna representanten i Genève inviterte nemlig årvisst alle deltakere i arbeidet hjem til seg på ertesuppe en kveld i løpet av den uka arbeidsgruppen var samlet. Disse uformelle sammenkomstene bidro til å myke opp stemningen og få folk til å glemme sin formelle tilknytning, men i stedet finne fram til felles interesser.

Da jeg kom inn i dette arbeidet, i 1984, var det to ting som slo meg. For det første, det sterke NGO engasjementet jeg allerede har nevnt en del om. NGO representantene var stort sett de eneste som snakket slik at jeg forsto dem, og som holdt seg til hovedsaken, altså barn. Da jeg kommenterte dette for mine diplomatkolleger, rynket de på nesen og mente jeg var blitt altfor "NGO vennlig". Men de fulgte etter, smått om senn.

Det andre som slo meg var UNICEF's totale fravær, som premissleverandør og bidragsyter. Representanter for organisasjonen hadde nok vært diskret til stede det meste av tiden. Men fordi ledelsen ikke mente det var riktig for UNICEF å delta i juridisk flisespikking og dessuten følte dette prosjektet var dømt til en fiasko den ikke ville bli assosiert med, ble det ikke gjort mye fra den siden. Ett hederlig unntak var det riktig nok: UNICEF ga NGOs en viktig del av den støtten (særlig økonomisk) de trengte for å gjøre sin del av jobben. Heldigvis skiftet ledelsen i organisasjonen syn mot slutten av løpet, og UNICEF kom fra da av til å gi et viktig bidrag ved å delta i mobiliseringen av de landene som ikke hadde vært med i utformingen av konvensjonsteksten til da, bidra til at delegasjoner med avvikende oppfatninger kom sammen for å finne konstruktive løsninger og - ikke minst - mobilisere støtte for at konvensjonen kunne få sin endelige sluttbehandling i FNs generalforsamling. En del av UNICEF's taktikk var å prøve å få gjennomslag for en tidsfrist. Året 1989 pekte seg ut med sine mange symbol-ladete assosiasjoner. Først og fremst ville det markere at 30 år var gått siden Er-

---

<sup>6</sup> The NGO Ad Hoc Group on the Convention on the Rights of the Child.

klæringen om barnets rettigheter ble vedtatt, og for det andre at det ville markere 10 års jubileet for det internasjonale barneåret. Den daværende norske FN-ambassadøren, Tom Vraalsen, ble en viktig støttespiller i denne delen av arbeidet gjennom strategiske samtaler med sine ambassadør-kolleger i New York. Dette var viktig, for ingen ting var sikret før den endelige avstemmingen i hovedforsamlingen 20. november 1989. Mindre enn 10 måneder seinere, 2. september 1990, trådte den i kraft som internasjonal lov, etter at de nødvendige 20 land hadde ratifisert.

Norge var som sagt ikke blant de ivrigste landene i utgangspunktet, men tok etter hvert på seg rollen som pådriver og brobygger. Den norske tilnærmingen var at her var det ikke først og fremst om å gjøre å kjøre fram særstandpunkter, men heller å finne formuleringer som var slik at de kunne bli godtatt, og som samtidig ga best mulig beskyttelse for barn. Norges delegasjon var også alltid opptatt av å trekke inn barnefaglig ekspertise i så stor grad som mulig, slik at arbeidet ikke skulle bli fullstendig preget av diplomatisk og juridisk jargon og tenkesett. Dermed ble det naturlig for Norges offisielle representanter i arbeidsgruppa å samarbeide tett med NGOs og kjempe for at deres forslag skulle innarbeides i teksten der det var relevant.

## **Konteksten Barnekonvensjonen befinner seg i**

For å forstå betydningen av Barnekonvensjonen fullt ut er det nødvendig å kjenne den sammenhengen den er blitt til i. Derfor er det viktig å kjenne hovedtrekkene i historien, slik jeg har pekt på ovenfor. Men enda viktigere er det kanskje å kjenne til den konteksten den eksisterer innenfor i dag. Den befinner seg nemlig ikke i et vakuum, men har faktisk et stort (potensielt) støtteapparat rundt seg. Slik kunnskap er også viktig for å utnytte den best mulig som et redskap for å forbedre barns situasjon.

### **FNs Menneskerettighetssystem**

Barns rettigheter er menneskerettigheter, det må vi aldri glemme. Den universelle menneskerettighetserklæringen, som vi feirer 50-års jubileet for i disse dager, er på en måte grunnsteinen og grunnloven for hele FN systemet, med alle dets forgreininger. Etter hvert har det utviklet seg et stort apparat innenfor FN systemet som er direkte og daglig involvert i menneskerettighets spørsmål, både på den politiske siden og på den utøvende siden. Jeg skal ganske kort nevne hovedelementene.

Den **politiske delen** består først og fremst av Menneskerettighetskommisjonen med sine 53 medlemmer som velges blant FNs medlemsstater. Kommisjonen møtes en gang om året, til et 6-8 uker langt møte i Genève i februar-mars. Den arbeidsgruppa som utformet teksten til Barnekonvensjonen var oppnevnt som en

undergruppe under Menneskerettighetskommisjonen, og rapporterte jevnlig til den. Etter at Barnekonvensjonen ble vedtatt, har barns rettigheter vært et fast dagsordenpunkt på kommisjonens møter.

Det andre store forumet for drøfting av menneskerettigheter er FNs Generalforsamling, om høsten. Her har en av de faste underkomiteene igjen barns rettigheter som fast dagsordenpunkt og tar opp aktuelle temaer innenfor området og vedtar resolusjoner, som til sist blir lagt fram for Generalforsamlingen.

Sentralt i den **utøvende delen** står FNs Høykommisær for Menneskerettigheter. For tiden er dette Mary Robinson, tidligere president i Irland. Hun er samtidig leder for Senter for Menneskerettigheter i Genève. Dette er FNs sekretariat for menneskerettighetsarbeid og har blant annet ansvar for oppfølgingen av de forskjellige menneskerettighetskonvensjonene som FN har laget opp gjennom årene. En del av denne oppfølgingen utgjøres av de mange overvåkingskomiteer som er opprettet. Barnerettskomiteen har sitt mandat og sin rolle beskrevet i Artikkel 43, og skal blant annet gjennomgå de rapportene om gjennomføringen som konvensjonspartene har forpliktet seg til etter Artikkel 44. De skal jevnlig rapportere om "de tiltak de har vedtatt og som får virkning for de rettigheter som er anerkjent i konvensjonen, og om den fremgang som er gjort når det gjelder å nyte godt av disse rettigheter". Særlig skal de angi "eventuelle forhold og vanskeligheter som innvirker på oppfyllelsen av forpliktelsene." Første rapport skal leveres to år etter ratifisering, og skal være en omfattende rapport som dekker alle forhold som kommer inn under konvensjonen. Deretter skal landene rapportere om eventuelle endringer hvert femte år. Barnerettskomiteen avgir formelle rapporter<sup>7</sup> etter gjennomgangen av den enkelte rapport, og videre rapporterer komiteen jevnlig til FNs Generalforsamling.

### **FN systemet for øvrig**

Med erklæringen om menneskerettigheter som grunnloven for FN, må alle greiner av FN jobbe ut fra et menneskerettighetsperspektiv. Jeg skal kort nevne de viktigste aktørene:

- FNs barnefond, **UNICEF**, var som nevnt ikke aktivt med i utformingen av konvensjonen, man har gjort et betydelig arbeid for å gjøre den kjent. Ikke minst har UNICEF jobbet veldig intenst mot styremaktene i alle de landene hvor de arbeider, for å overbevise dem om at de må ta konvensjonen og dens bestemmelser alvorlig. De har også gitt betydelig støtte til Barnerettskomiteen i dens arbeid, og har jobbet for å få sine søsterorganisasjoner til også å fatte interesse for barns rettigheter i forhold til det arbeidet de gjør. Det tok nok litt lengre tid før UNICEF tok konvensjonen helt al-

---

<sup>7</sup> Concluding observations and recommendations.

vorlig som retningsgivende for sitt eget arbeid. En barnerettstilnærming krever at man ikke bare ser på barn som bærer av sykdom, resultat av underernæring eller gjenstand for vaksinasjon, men inntar et helhetsspektiv på dem og deres oppvekstkår. Denne nyorienteringen mot en tenkning som er barnerettsorientert kulminerte med UNICEFs nye Mission Statement fra 1996 som tar Barnekonvensjonen som sitt utgangspunkt, og slår fast at alt arbeid UNICEF gjør skal skje i tråd med dens idealer og prinsipper.

- FNs flyktningekommisær, **UNHCR**, var tidlig ute med å bruke Barnekonvensjonen som grunnlag for sine retningslinjer for håndtering av flyktningebarn. UNHCR har også seinere ansatt en egen barnekoordinator, som har som sitt hovedansvar å ivareta flyktningebarns interesser. Den første som hadde denne jobben, var en nordmann.
- **ILO**, den internasjonale arbeidsorganisasjonen, har lenge hatt barnearbeid på sin dagsorden, faktisk helt fra starten i 1919. Men mest i et strengt arbeidsmarkedspolitisk perspektiv. Først i forbindelse med arbeidet med ny ILO konvensjon som skal avskaffe de "verste formene for økonomisk utnyttning av barn" har perspektivet blitt utvidet, og barns rettigheter blitt en viktig ledesnor for arbeidet.
- **FNs talsmann for barn og krig**,<sup>8</sup> Olara Otunnu, har vært i sin jobb bare i om lag ett år. Men han har allerede lagt seg på en klar barnerettslig profil i sitt arbeid, og har visst å benytte sin posisjon til å sette spørsmål om barns situasjon i væpnede konflikter på dagsorden, f. eks. i Sikkerhetsrådet. Det har aldri skjedd før, og åpner for nye muligheter for bevisstgjøring om barns rettigheter.

## Grunnleggende prinsipper i konvensjonen

Dette er ikke tid og sted for en omfattende gjennomgang av hele konvensjonen. Men, for igjen å bidra til den generelle forståelsen av den, vil jeg peke på fire prinsipper som er gjennomgående i hele konvensjonen, og som alle andre artikler må ses i forhold til.

- **ikke-diskriminering**

---

<sup>8</sup> The Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict.

Artikkel 2.1 slår fast at Barnekonvensjonens bestemmelser gjelder for ethvert barn som oppholder seg i et land "uten forskjellsbehandling av noe slag og uten hensyn til .... rase, farge, kjønn, språk, religion, politiske eller annen oppfatning, nasjonale, etniske eller sosiale opprinnelse, eiendom, funksjonshemming, fødsel eller annen status." Dette er en ganske sterk understreking av at konvensjonens bestemmelser skal gjelde for *alle* barn, uten noen form for forskjellsbehandling.

#### · barnets beste

Artikkel 3 sier at "Ved alle handlinger som vedrører barn og som foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal det først og fremst tas hensyn til hva som gavner barnet best."

Dessverre har formuleringen "the best interests of the child" i den originale versjonen fått en litt mer kronglete form i den norske oversettelsen og har blitt til "hva som gavner barnet best". At det ikke gis noen konkret beskrivelse av hvordan begrepet skal tolkes kan nok virke forvirrende. Men som dere godt vet, er det ikke mulig å ha en standard beskrivelse av hva som er den beste løsningen i enhver situasjon og for hvert enkelt barn. Det som er viktig, og som er en av de revolusjonerende sidene ved Barnekonvensjonen, er nettopp at man må stille spørsmål som dette: Hva er det som tjener *dette* barnet i *denne* sammenhengen? Ikke bare se etter hva som er den beste løsningen sett fra andres perspektiv (foreldre, skole, myndigheter eller andre). Konvensjonen sier ikke at barnets interesser *alltid* skal gå foran alle andres, men at det må foregå en nøye avveining, der barnets interesser også trekkes inn, og tas like alvorlig som andre interesser der hvor flere interesser eventuelt står mot hverandre. Dette skal jeg komme tilbake til seinere.

#### · overlevelse og utvikling

I menneskerettighetssammenheng er Artikkel 6.2 ganske unik. Den slår fast at i tillegg til "en ukrenkelig rett til livet", har barnet rett å overleve og vokse opp. Dette utviklingsperspektivet er en nyskapning i og med Barnekonvensjonen, og stiller store krav til gjennomføringen.

#### · retten til å gi uttrykk for sine synspunkter

Artikkel 12. 1 krever at "et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, [gis] retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører



barnet". Videre, at barnets synspunkter skal gis "behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet." Dette er kanskje en av de mest utfordrende og vanskelige bestemmelsene i hele konvensjonen, om den virkelig skal tas på alvor.

### · plikten til å gjennomføre konvensjonen

Barnekonvensjonen gjør et stort nummer av at det ikke er tilstrekkelig å slutte seg til dens bestemmelser. Konvensjonspartene skal sørge for å treffe alle nødvendige tiltak som er nødvendige for å virkeliggjøre de rettigheter som anerkjennes i konvensjonen. Artikkel 4 må tas som et klart signal om at det forventes noe aktivt av de landene som har ratifisert denne konvensjonen. Også når det gjelder økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, skal partene gjøre sitt ytterste for å gjennomføre dem innenfor sine tilgjengelige ressurser, om nødvendig innenfor rammen av internasjonalt samarbeid.

Denne siste delen av artikkelen ble ført inn etter påtrykk fra industrialiserte land som var redd det skulle bli for kostbart å gjennomføre disse delene av konvensjonen. Ganske feigt, ville mange si. Nå i ettertid har denne passusen fått en litt annen og kanskje viktigere betydning: For det første brukes den til å oppfordre *alle land* til å strekke seg så langt de kan, til beste for barn, innenfor de ressursene de faktisk har. Det er ikke alltid at mer ressurser er det eneste svaret for å sikre barns rettigheter. Det fins eksempler på ganske fattige land som har fått til et bra tilbud til alle barn, som resultat av politisk vilje til omprioritering. For det andre, gir referansen til "internasjonalt samarbeid" noen helt klare forpliktelser til land som Norge. Vi har ikke bare ansvar for våre egne barn, men også for at den internasjonale bistanden vi går inn i, også bidrar til å styrke barns rettigheter.

## Retorikk og realiteter

Jeg har blitt bedt om å snakke om retorikk og realiteter. Så langt har det kanskje blitt mest retorikk. Det er lett å hylle seg inn i vakre ord når man snakker om barn og barns rettigheter, og mange gjør nok dessverre det. Men i det jeg har sagt hittil, har jeg også prøvd å vise at retorikken finner sted innenfor en kontekst med klare forbindelseslinjer til virkeligheten, og hvor de fleste aktørene mener alvor med det de sier.

Der hvor mye gjenstår, og hvor den virkelige testen finner sted, er i hvilken grad alle som er opptatt av barns rettigheter rundt om i verden klarer å omsette dem til handling, som kommer det enkelte barn til gode, og som setter varige spor. Som tidligere nevnt, er teksten i konvensjonen svært generell og vidtfavnende,

noe som gjør tolkningen av den vanskelig. For at den skal kunne forstås fullt ut og gjennomføres etter intensjonene, er det viktig å knytte den til relevante lokale verdier, tradisjoner, tilnærminger som kan gjøre den til en del av folks virkelighet i det enkelte lokalmiljø. Dessverre er det ikke tid til å gå mer inn på dette her, men vi kan se jo se litt på hvordan det står til med forståelsen av konvensjonen i vårt eget land.

## **Barnekonvensjonen i Norge**

Som sagt, Norge har hele tiden hatt en klar og positiv holdning til barnekonvensjonen, og støttet den i alle internasjonale fora. Men hva skjer med den i vårt eget land? Vi var ikke blant de første til å ratifisere, men det skal jeg ikke lage så stort nummer av, fordi det er viktig med en grundig gjennomgang av nasjonalt lovverk i forhold til konvensjonens idealer og bestemmelser, og at spørsmålet om ratifisering gis skikkelig behandling i Stortinget, hvor den endelige avgjørelsen om ratifisering finner sted.

Dette skjedde i fin stil, og da det ble tid for det, laget norske myndigheter en vel-skrevet rapport som gjorde grundig rede for at Norge i det store og det hele fulgte Konvensjonen.<sup>9</sup> Vi har en offentlig barnepolitikk, et eget barnedepartement, barneombud, strategi for barn i bistand. Norges representanter gjorde bra rede for seg på møtene med Barnerettskomiteen i Genève. "Norge best i klassen" brukte jeg som overskrift på en artikkel hvor jeg kommenterte noe av det som hadde gått for seg mellom Norge og komiteen.<sup>10</sup> Tittelen på artikkelen hadde ikke noe spørsmålstegn, men i teksten prøvde jeg å så litt tvil om vår fortrefelighet på noen sentrale punkter.

Når jeg nå tar opp igjen et par av mine gamle poenger, er det to grunner til det: For det første at spørsmålene Barnerettskomiteen stilte, berører vår forståelse av noen grunnleggende prinsipper i konvensjonen For det andre fordi den tvilen som ble reist, fortsatt ikke er ryddet av veien.

Spørsmålet om behandlingen av barn i kirkeasyl og deres rettigheter var den eneste saken som nådde offentligheten i forbindelse med Norges rapport og behandlingen av den.<sup>11</sup> Dette skyldtes selvsagt at dette var en sak som allerede

---

<sup>9</sup> Committee on the Rights of the Child. Consideration of reports submitted by States parties under Article 44 of the Convention. Initial reports due in 1993, Norway (CRC/C/8/Add.7). Rapporten er også utgitt i en norsk utgave: "Barn har rett" - Norges første rapport til FN om konvensjonen om barnets rettigheter, Barne- og Familedepartementet, 1993. (Q-0827)

<sup>10</sup> Per Miljeteig: Norge best i klassen. Norges første rapport til FNs barnerettighetskomité. *Mennesker og rettigheter*, Årgang 13, nr. 1, 1995.

<sup>11</sup> Se f.eks. Dagbladet 17. desember 1993, 6. januar 1994 og 7. januar 1994, Vårt Land 26. april 1994.

hadde vært gjenstand for sterk interesse i media i lang tid, med sterke utfall mellom myndigheter og allmennhet. I komiteen, derimot, ble diskusjonen ganske avbalansert, og komiteen felte en nærmest salomonisk dom, som gir begge sider i diskusjonen her hjemme rett. Det hadde fra mange hold, særlig Barneombudet og Redd Barna, vært hevdet at ikke alle de barna som var i kirkeasyl fikk sine rettigheter etter Barnekonvensjonen oppfylt, f.eks. helsetjenester og skoletilbud. Norske myndigheter på sin side, hevdet at siden disse barna oppholdt seg ulovlig i landet, var deres rettigheter begrenset. Komiteen trakk den konklusjonen at

all children who have had their asylum requests rejected but remain in the country have had their rights to health care and education provided *de facto* but not *de jure*. It is the view of the Committee that such services should be provided as a matter of principle according to the letter and spirit of articles 2 and 3 of the Convention.<sup>12</sup>

Med dette slo komiteen fast at det ikke har skjedd noe direkte brudd på konvensjonen i denne saken. Men samtidig gis det et klart hint til norske myndigheter om at holdningen til selve prinsippet i artikkel 2, om at konvensjonens rettigheter gjelder for "ethvert barn som befinner seg innenfor dets jurisdiksjon", ikke var avklart.

Dette spørsmålet tas opp igjen i Norges annen periodiske rapport til Barnerettskomiteen.<sup>13</sup> Her gjøres det rede for at Grunnskoleloven har blitt endret slik at alle som oppholder seg mer enn tre måneder i landet har rett til undervisning på barne- og ungdomsskolenivå, uansett på hvilket grunnlag de ellers befinner seg her. Det sies også at det er avklart at tjenester under Kommunehelsesloven er tilgjengelige for alle. Men, man skygger fortsatt utenom det prinsipielle spørsmålet.

Rapporten gjør et halvveis forsøk på oppklaring. Det vises til Innvandringslovens generelle bestemmelse om at bare utlendinger med lovlig opphold har de samme retter og forpliktelser som norske statsborgere. Videre at spørsmålet om barn uten oppholdstillatelse skal nyte godt av samme rettigheter som andre avhenger av den enkelte lov som regulerer den aktuelle rettigheten. Dette er byråkratisk utenomsnakk og burde snarest få en slutt. Det komiteen forventer et svar på, er følgende: Aksepterer norske myndigheter *prinsippet* om at konvensjonen gjelder uavkortet for alle barn som oppholder seg i Norge - uansett grunn - slik artikkel 2 forutsetter, eller ikke?

---

<sup>12</sup> Committee on the Rights of the Child. Sixth Session. Consideration of reports submitted by States Parties under Article 44 of the Convention. Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Norway. (CRC/C/15/Add.23) p. 2.

<sup>13</sup> Norway's second report to the United Nations Committee on the Rights of the Child, Ministry of Children and Family Affairs, Ministry of Foreign Affairs, 1998.

En annen av Barnerettskomiteens mer kritiske kommentarer gikk på grunnskolen obligatoriske kristendomsundervisning, og berører dermed hele komplekset omkring trosfrihet og retten til beskyttelse av privatlivet. Den konkrete kommentaren gikk på praktiseringen av de daværende fritaksreglene, og er for så vidt uaktuell nå som det gamle faget har forsvunnet. Men komiteen ymtet også frampå om at vi kanskje burde revurdere ordningen med en konfesjonsbundet obligatorisk grunnskole. Dette ville være i tråd med de generelle reglene om trosfrihet, og også i samsvar med det faktum at Norge har blitt et flerkulturelt samfunn.

Trosfrihet er et tema som skal behandles særskilt seinere på dette seminaret så jeg skal ikke foregripe Tore Lindholms presentasjon. Men jeg vil likevel kort kommentere hvordan dette spørsmålet er behandlet, eller rettere *ikke* behandlet i den nye rapporten til Barnerettskomiteen. En av hensiktene med regelmessig rapportering er at landene skal gjøre rede for utviklingen på barnerettsområdet, og særlig beskrive hva som har "skjedd siden sist".

Rapporten forteller om innføringen av det nye og langt bredere orienterte faget "Kristendomskunnskap med religions- og livssynsorientering" som skal gjennomføres og har fritaksregler som er "i tråd med internasjonale traktater Norge er bundet av". Videre gjøres det oppmerksom på at internasjonale avtaler "ikke er til hinder for obligatorisk undervisning om religioner og om generell religionshistorie og etikk." Hadde det bare vært så enkelt! Rapporten nevner ingenting om debatten innføringen av dette faget reiste, om hvordan det å bruke "Kristendomskunnskap" som navn på et presumptivt nøytralt livssynsfag ikke uten videre aksepteres av jøder, muslimer og human-etikere. Det nevnes ingenting om eventuelle betenkeligheter med å fortsatt ha en kristen formålsparagraf for vår obligatoriske grunnskole. Dette ble faktisk tatt opp på en svært bra måte på den regjeringshøringen som Forum for Barnekonvensjonen holdt i mars i år.<sup>14</sup> Her innrømmet statssekretæren i Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet at det kanskje ikke var helt uproblematisk med den nåværende ordningen, og at vi i Norge måtte være rede til å vurdere eventuelle uoverensstemmelser med gjeldende menneskerettslovgivning vi har sluttet oss til. I parentes bemerket, har det nye faget i rapporten også fått et navn på engelsk som ikke helt svarer til virkeligheten: "Religions knowledge and ethical education".

Barnerettskomiteen kommenterte også prinsippet om anonymitet for sædgivere ved kunstig inseminasjon, hvor den uttalte:

---

<sup>14</sup> Forum for Barnekonvensjonen: Rapport fra Regjeringshøringa 11.3.1998.

Concerning the right of a child to know his or her origins, the Committee notes the possible contradiction between this provision of the Convention with the policy of the State party in relation to artificial insemination, namely in keeping the identity of sperm donors secret,<sup>15</sup>

og viste til bestemmelsen i artikkel 7 om at barnet "så langt det er gjørlig" skal ha retten til kjennskap om hvem foreldrene er.

I sitt svar til komiteen sa den norske delegasjonen at norske myndigheter ikke oppfatter prinsippet om anonymitet som problematisk i forhold til konvensjonen. Dette er interessant! La oss nå se litt på hvorfor det kan omtales som "uproblematisk", for her har vi et lite flatterende eksempel på hvordan norske lovgiveres tenkning står i forhold til prinsippet om å ta hensyn til barnets beste.

Våren 1993 behandlet Stortinget meldingen om mennesker og bioteknologi som også omhandlet spørsmål omkring kunstig inseminasjon.<sup>16</sup> Spørsmålet om sædgiveres anonymitet hadde vært diskutert da loven om kunstig befruktning ble vedtatt i 1987. Siden dette nå var det tilsynelatende minst kompliserte i et konglomerat av nye og etisk vanskelige spørsmål, hadde nok Regjeringen tenkt seg at det ikke ville by på noen problemer å holde fast ved anonymitetsprinsippet uten noen diskusjon, og fikk Sosialkomiteens flertall med seg i det. I tiden forut for Stortingsbehandlingen hadde imidlertid Barneombudet og andre med henvisning til Barnekonvensjonen gått inn for å forlate beskyttelsen av sædgiveres anonymitet. Deres begrunnelse var at en slik ordning faktisk gjør det umulig for barn som unnfanges på denne måten å ha kjennskap til sin biologiske far og dermed strider mot konvensjonens bestemmelse. I Stortinget gikk både saksordføreren og Helseministeren klart imot å ta hensyn til Barnekonvensjonen i dette spørsmålet. De mente at det for det første ikke er noe forbud i konvensjonen om anonym sæddonasjon, og at det "følgelig vil (...) være opp til den enkelte konvensjonspart selv å bestemme sin lovgivning på dette området."<sup>17</sup> For det andre ble det hevdet at "en opphevelse at anonymitetsprinsippet vil i realiteten si at befruktning ved hjelp av sæddonasjon etter hvert vil opphøre"<sup>18</sup> Dette ble imøtegått av andre talere som ønsket å legge vekt på Barnekonvensjonens prinsipp om barnets beste, og derfor gjøre det mulig for de barn som måtte ønske det, å få kunnskap om sitt biologiske opphav. Det ble bl.a. referert til den ordningen man har ved adopsjon. Her kan barnet, på eget ønske og ved fylte 18 år, få informasjon om de biologiske foreldrenes identitet. En av talerne spissformulerte det slik: "... i valget mellom barnets rettigheter og foreldrenes rettigheter må barnets

---

<sup>15</sup> CRC/C/15/Add.23, p. 3.

<sup>16</sup> St. meld. nr. 25 (1992-93) Om mennesker og bioteknologi.

<sup>17</sup> William Engeseth, saksordfører, Stortingstidende 1992-93, s. 4347.

<sup>18</sup> Engeseth, op. cit.

rettigheter veie tyngst. Derfor må barnets rett til å vite sitt opphav gå foran foreldres meget forståelige ønske om å få barn"<sup>19</sup> uten å få særlig støtte av de andre representantene.

At spørsmålet er både sensitivt og komplisert, kan nok alle være enige i, og det er ikke sikkert denne saken egner seg som en test på hvordan våre styrende og lovgivende myndigheter respekterer prinsippet om barnas beste i forhold til andre interesser i samfunnet. Likevel er det interessant å merke seg at Regjeringen ikke fant grunn til å se dette som en sak hvor det er relevant å tillegge Barnekonvensjonen vekt, og at Stortinget nølte med å definere dette som en sak med motstridende interesser, og hvor det ikke er mulig å komme fram til en løsning som tilfredsstillende alle partenes interesser på samme tid.

Resultatet av Stortingsbehandlingen var - satt på spissen - at barnløse pars interesse av å få barn og sædgifveres interesse av å forbli anonyme ble satt høyere enn barnets interesse av å kunne få vite om sitt biologiske opphav. La oss håpe dette ikke blir stående som en indikasjon på hvor tungt barnets interesser teller generelt i vårt samfunn. Det gir likevel grunn til refleksjon når Barnekonvensjonen tilsynelatende ikke var tatt hensyn til i utredningsarbeidet, og at verken Regjeringen eller Stortingsflertallet ville anerkjenne at det i det hele tatt var snakk om en interessekonflikt, hvor en av partene var de barna som blir født ved kunstig inseminasjon. Tankevekkende er det at dette skjedde bare to år etter at Stortinget enstemmig vedtok ratifikasjon av konvensjonen, på anbefaling av den samme regjeringen. Den gang ble det særlig lagt vekt på at nettopp bestemmelsen om "barnets beste" er et av de grunnleggende prinsippene i konvensjonen. Saksordføreren siterte artikkel 3 i sin helhet og fagstatstråden la seinere til at "ved å ratifisere Barnekonvensjonen forplikter vi oss bl.a. til å forbedre nasjonal lovgivning og praksis som bidrar til å virkeliggjøre Barnekonvensjonens intensjoner".<sup>20</sup>

Hvis Norge ønsker å bli tatt alvorlig i forbindelse med Barnekonvensjonen, må vi også være kritisk mot oss selv og ikke bare andre, og være villig til å endre på innarbeidet praksis selv der vi ikke i utgangspunktet liker det. Like viktig er det å avklare de prinsipielle spørsmålene, slik at det ikke gjenstår noen som helst tvil om vår seriøsitet i forhold til Barnekonvensjonens prinsipper.

## **Utfordringer for norsk barnepolitikk**

Jeg har blitt bedt om å si noe om hva som ligger av utfordringer for norsk barnepolitikk med henvisning til Barnekonvensjonen. Jeg tror ikke det er for barnepo-

---

<sup>19</sup> Erik Solheim, Stortingstidende 1992-93, s. 4379.

<sup>20</sup> Matz Sandeman, Barne- og familieminister, Stortingstidende 1990-91, s. 493.

litikken de største utfordringene ligger, de viktigste utfordringene er mer generelle og ligger både på et overordnet styrende nivå og på lokalt nivå, altså der hvor barna er i sitt daglige liv, i familie, skole og nærmiljø.

For å si det litt overforenklet, så har vi en ganske utmerket barnepolitikk, også i lys av Barnekonvensjonen. Det fins et solid skikt av sentrale og lokale byråkrater og praktikere i offentlig og frivillig virksomhet som jobber veldig hardt og samvittighetsfullt for barns beste, og for at mulige, utilsiktede forskjeller mellom barn i landet vårt blir ryddet av veien. Prinsippet om barnets beste blir langt på vei fulgt. Men som eksemplene jeg har nevnt ovenfor viser, er det noen utfordringer vi ennå ikke tar helt på alvor, og det er der hvor barns rettigheter utfordrer grunnleggende vaner, tenkemåter, holdninger og i noen tilfeller, prioriteringer, i samfunnet vårt.

For å komme videre, må blant annet følgende skje:

- Vi må kvitte oss med "Jon Blund syndromet", oppfatningen av at barns rettigheter er noe søtt og uskyldig som vi voksne uforpliktende gir til små barn, og at vi tenker på barn som et folk som bor i et "främmande land".
- Vi trenger å klargjøre hva som menes med "barnets beste" og ta det på alvor, også når det står i motsetning til andres interesser, og sørge for at det blir en reell avveining mellom disse.
- Vi trenger å avklare hva som skjer når Barnekonvensjonen er i motstrid med norsk lov, som i tilfelle med Innvandringsloven.
- Vi må ta inn barns rettigheter i opplæring, bevisstgjøring og videreutdanning av alle som har med barn å gjøre. Vi må sikre at alle som er med på å fatte beslutninger eller gjøre noe som innvirker på barns situasjon og levekår er klar over at det må gjøres innenfor et barnerettsperspektiv.
- Barnekonvensjonen representerer en ny måte å tenke om barn på. Vi må ta konsekvensen av det og inkludere en forståelse av barn som kompetente og ressursfulle, og blant annet stille spørsmålet: "Hva kan barn bidra med?"

Barnekonvensjonen snakker om barns rett til medvirkning. Vi må innse at dette også handler om barns politiske og demokratiske rettigheter. Det bringer oss også over i en diskusjon om demokrati, hvem er det som bestemmer i samfunnet vårt, hvilke prosesser som leder fram mot viktige avgjørelser, hva slags samfunn

vi ønsker. For eksempel: Skal barn og andre marginaliserte grupper også inviteres til å si sin mening og være med å ta avgjørelser?

Barna er framtida, sier vi ofte. Ja, men barn er også her og nå: De er medborgere, folk, aktører i det samme samfunnet som vi voksne er en del av. De har rett til å være barn på egne premisser. De har rett til anerkjennelse og respekt for det de er og det de gjør. De har rett til støtte i sin utvikling. Dette er noe av det Barnekonvensjonen forteller oss, og som voksne må begynne å ta alvorlig.

På et seminar nylig, om barns medbestemmelse,<sup>21</sup> talte en representant fra den politiske ledelse i Barne- og familiedepartementet<sup>22</sup> under tittelen: "Vil vi barns og unges medvirkning?" Hans svar var naturlig nok at det ikke er et spørsmål om vi vil. Vi må, hvis vi skal ta Barnekonvensjonen alvorlig. Men det leder oss til det som etter min mening er det viktigste spørsmålet: tør vi?

Tør vi innrømme betydningen av barns ressurser og kunnskap? Tør vi endre på våre tradisjonelle oppfatninger? Tør vi å endre på maktforholdene? Tør vi endre på verdier der hvor de ikke er i takt med Barnekonvensjonen? Tør vi å utsette os for barns kritiske vurdering av våre handlinger?

Kort sagt: tør vi ta konsekvensene av Barnekonvensjonen fullt ut? Det er utfordringen til oss alle.

---

<sup>21</sup> "Barn og deltakelse - fra rettigheter til handling" Seminar arrangert av Redd Barna og PRESS i samarbeid med Diakonhøyskolens Internasjonale Senter, Oslo, 26.10.1998.

<sup>22</sup> Politisk rådgiver Inge Takle Mæstad.