

Umsögn utanríkisráðuneytisins um tillögu til þingsályktunar um undirritun og fullgildingu þriðju valfrjálsu bókunarinnar við barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna

Eins og fram kemur í greinargerð með þingsályktunartillögunni var þriðja valfrjálsa bókunin við samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins samþykkt á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna 19. desember 2011 og tók gildi 14. apríl 2014. Fyrstu tvær valfrjálsu bókunir við barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna voru samþykktar á allsherjarþingi 25. maí 2000. Fyrsta valfrjálsa bókunin fjallar um sölu á börnum, barnavændi og barnaklámi en önnur valfrjálsa bókunin um þátttöku barna í vopnuðum átökum. Fyrsta og önnur valfrjálsa bókunin við barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna voru fullgiltar á Íslandi árið 2002 og færðar í lög við lögfestingu barnasáttmálans árið 2013.

Þriðja valfrjálsa bókunin við barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna felur í sér sjálfstæða kæruehimild barna og fulltrúa þeirra til nefndar Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins en nefndin er skipuð 18 sjálfstæðum, óháðum sérfræðingum sem kosnir eru af aðildarríkjum samningsins til fjögurra ára í senn.

Kæruehimild bókunarinnar, sbr. 5. gr., gefur einstaklingum, hópi af einstaklingum eða fulltrúum þeirra, heimild til að leita til barnanefndar Sameinuðu þjóðanna, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, ef þau telja að brotið hafi verið gegn réttindum þeirra samkvæmt barnasáttmálanum, eða valfrjálsu bókuninum við hann, innan lögsögu ríkisins. Ef fulltrúi barns leggur fram kæru gegn aðildarríki skal það vera gert með samþykki þeirra barna sem brotið beinist gegn, sbr. 2. mgr. 5. gr. bókunarinnar. Þó leggur bókunin til undantekningu frá þeirri meginreglu í því tilviki að fulltrúi málsins geti sýnt fram á ástæðu sem réttlætir slíkt.

Barnanefnd Sameinuðu þjóðanna hefur aðeins heimild, sbr. 7. gr. bókunarinnar, til að gefa út álit um mál sem uppfylla formskilyrði bókunarinnar. Eitt af formskilyrðunum er að öll innlend úrræði þurfa að vera tæmd áður en nefndin getur tekið málið til meðferðar, sbr. e-lið 7. gr. bókunarinnar. Sú regla gildir ekki ef innlend úrræði taka óhóflegan tíma eða ef þau eru ólíkleg til árangurs. Þó er ekki ljóst hvernig nefndin myndi taka á málum þar sem kæruleiðir innanlands eru ekki fulltæmdar þar sem börn skortir aðildarhæfi til að fara með mál fyrir innlenda dómstóla eða aðrar stofnanir.

Þegar mál hefur verið samþykkt til meðferðar hjá barnanefnd Sameinuðu þjóðanna tekur nefndin afstöðu til málsins og gefur út álit með tilmælum til viðkomandi ríkis í kjölfarið. Rétt er að nefna að álit nefndarinnar eru aðeins ráðgefandi og ekki bindandi fyrir aðildarríkið. Þó ber aðildarríki að skila greinargerð til barnanefndarinnar, í síðasta lagi sex mánuðum eftir að álitid hefur verið birt, sbr. 1. mgr. 11. gr. bókunarinnar, þar sem ríkið gerir grein fyrir aðgerðum sem gerðar hafa verið og fyrirhugaðar úrbætur sem ríkið hyggst framkvæma í kjölfar álits nefndarinnar.

Ástæða er til að benda á að skiptar skoðanir hafa verið um þá valfrjálsu bókun, sem hér um ræðir, og hafa aðeins 46 aðildarríki Sameinuðu þjóðanna fullgilt hana. Sex ríki til viðbótar hafa undirritað hana. Hafa því alls 144 aðildarríkja barnasáttmálans kosið að stíga ekki það skref að undirrita eða fullgilda bókunina. Gildir þetta einnig á Norðurlöndunum en þar hafa aðeins Danmörk og Finnland fullgilt bókunina, bæði á árinu 2015. Frá fullgildingu hefur bókunin verið nokkuð umdeild í Danmörku.

Aðild að þriðju valfrjálsu bókun barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna hefur hlotið töluverða umfjöllun í Noregi síðastliðin ár. Þingsályktunartillaga um fullgildingu bókunarinnar

var lögð fram á norska þinginu 15. júní 2012. Í kjölfarið var lögfræðingi falið að framkvæma óháða og sjálfstæða rannsókn á áhrifum innleiðingar bókunarinnar í norskan rétt. Á grundvelli rannsóknarinnar mælti ríkisstjórn Noregs með því að fullgilda ekki bókunina og hlaut bókunin ekki samþykki á norska þinginu. Ein helsta gagnrýnin laut að skertu aðildarhæfi barna að dómstólum sem leiddi til þess að börn höfðu ekki raunhæfan kost á að tæma kæruleiðir innanlands. Þess ber að geta að valfrjálsa bókunin hvetur meðal annars til þess að aðildarríki hennar þrói barnvæn, innlend úrræði og kæruleiðir í þeim tilgangi að börn geti leitað réttar síns ef talið er að brotið hafi verið á réttindum þeirra.

Sænsk stjórnvöld hafa ekki formlega gefið út yfirlýsingu þess efnis að þau ætli sér að undirrita þriðju valfrjálsu bókunina. Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna hefur ekki verið fullgiltur í Svíþjóð og er í forgangi að lögfesta hann. Í kjölfar tilkomu þriðju valfrjálsu bókunarinnar gerði embætti umboðsmanns barna í Svíþjóð úttekt á aðgangi barna að dómstólum og öðrum réttarkerfum í þeim tilgangi að kanna hvort sænsk börn gætu leitað innlendra úrræða ef brotið væri á þeim. Meginniðurstöður voru að aðgangur barna að slíkum úrræðum væri takmarkaður. Umboðsmaður taldi brýnt að stjórnvöld myndu styrkja leiðir barna til að fá úr rétti sínum skorið, til dæmis með því að embættið fengi heimildir til að taka að sér mál, rannsaka og vera fulltrúi barns í málinu.

Finnar hafa lagt áherslu á að kæruehimildin til barnanefndar Sameinuðu þjóðanna sé lokaúrræði og að mikilvægt sé að ríki leggi áherslu á að styrkja innanlandsúrræði svo þau séu fullreynd áður en farið er með málið til barnanefndarinnar.

Afstaða utanríkisráðuneytisins er sú að Ísland sé leiðandi þegar kemur að mannréttindum, bæði heima fyrir og sem málsvari þeirra á erlendum vettvangi. Jafnframt hvetur Ísland gjarnan önnur ríki til að eiga gott samstarf við stofnanir Sameinuðu þjóðanna. Rétt er að geta þess að stýrihópur Stjórnarráðsins í mannréttindum, en þar á utanríkisráðuneytið fulltrúa, hefur haft til skoðunar að beiðni dómsmálaráðherra hvort rétt væri að fullgilda nokkrar valfrjálsar bókanir við alþjóðasamninga sem fela í sér kæruehimildir til eftirlitsnefnda Sameinuðu þjóðanna.¹

¹ Sjá www.althingi.is/alttext/148/s/0666.html