

Till statsrådet Maj-Inger Klingvall

Genom beslut den 1 februari 1996 bemyndigade regeringen dåvarande statsrådet Anna Hedborg att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdraget att göra en bred översyn av hur svensk lagstiftning och praxis förhåller sig till bestämmelserna i FN:s konvention om barnets rättigheter. Kommittén har vidare haft i uppdrag att skapa större klarhet och ett ökat mått av samsyn vad gäller innebörden av begreppet "barnets bästa" i Barnkonventionen och svensk rätt samt att därvid särskilt analysera eventuella målkonflikter. Kommittén fick i uppdrag att med förtur behandla frågan om barns ställning i ärenden enligt utlänningslagen, bl.a. när det gäller avvisning eller utvisning där barn berörs.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades den 18 mars 1996 verkställande direktören Gabriel Romanus som ordförande i kommittén. Som ledamöter i kommittén förordnades samma dag advokaten Sten De Geer (v), kommunalrådet Lena Ek (c), riksdagsledamoten Gustaf von Essen (m), konsulenten Aldo Iskra (kd), samt riksdagsledamöterna Marianne Jönsson (s), Ronny Olander (s), Siw Persson (fp) och Ragnhild Pohanka (mp). Sten De Geer och Gustaf von Essen ersattes den 23 augusti 1996 av f.d. riksdagsledamoten Bertil Måbrink (v) respektive riksdagsledamoten Liselotte Wågö (m).

Som sakkunniga i kommitténs arbete har deltagit kanslirådet Lars Borg (fr.o.m. den 21 oktober 1996), ambassadören Thomas Hammarberg, numera generaldirektören Göran Håkansson, departementssekreteraren Christina Sandqvist, redaktören Yrsa Stenius, f.d. justitierådet Tor Sverne (t.o.m den 17 december 1996), Barnombudsmannen Louise Sylwander, departementssekreteraren Charlotta Wickman samt hovrättsassessorn Anita Wickström.

Kommittén har i sitt arbete haft att samråda med en av regeringen från och med den 26 april 1996 förordnad referensgrupp, bestående av läraren Elisabeth B Carlsson, Sveriges Kristna Råd, konsulenten Ulla Graneli, Riksförbundet Hem och Skola, juristen Ingrid Krogius, Svenska Röda Korset, generalsekreteraren Lennart Lindgren, Rädda Barnen, generalsekreteraren Bodil Långberg, Riksförbundet BRIS,

ordföranden Lisbet Palme, Svenska Unicef-kommittén samt studeranden Sofia Stenfeldt, Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer. Ingrid Krogius ersattes fr.o.m. den 7 oktober 1996 av folkrättsexperten Malin Greenhill, Svenska Röda Korset.

Sekretariatet har bestått av kammarrättsassessorn Carin Jahn, huvudsekreterare, socionomen Barbro Holmberg och hovrättsassessorn Lennart Östblom, sekreterare (den senare fr.om. den 13 januari 1997), samt pol. mag Louise Bernstein, bitr. sekreterare (fr.o.m. den 7 oktober 1996).

Kommittén, som har antagit namnet Barnkommittén, påbörjade sitt arbete den 28 mars 1996.

Barnkommittén lämnade den 28 juni 1996 delrapporten Barnkonventionen och utlänningslagen (SOU 1996:115).

Härmed överlämnas Barnkommitténs huvudbetänkande Barnets bästa i främsta rummet – FN:s konvention om barnets rättigheter förverkligas i Sverige. Uppdraget är därmed slutfört.

Till betänkandet fogas som bilaga en antologi, där uppsatser av forskare, barnrättsexperten samt barn och ungdomar har samlats i syfte att belysa barnets bästa och barnperspektiv ur olika synvinklar.

Reservationer har lämnats av Lena Ek (c), Bertil Måbrink (v), Siw Persson (fp) och Ragnhild Pohanka (mp). Ragnhild Pohanka har också avgivit ett särskilt yttrande

Stockholm den 20 augusti 1997

Gabriel Romanus

Lena Ek

Marianne Jönsson

Ronny Olander

Ragnhild Pohanka

Aldo Iskra

Bertil Måbrink

Siw Persson

Liselotte Wågö

*/Carin Jahn
Barbro Holmberg
Lennart Östblom*

Innehåll

Förkortningar

Sammanfattning

1 Inledning

- 1.1 Bakgrund
- 1.2 Barnkommitténs uppdrag
- 1.3 Barnkommitténs arbete

2 FN:s konvention om barnets rättigheter

- 2.1 Bakgrund och tillkomst
- 2.2 Barnets rättigheter före Barnkonventionen
- 2.3 Barnkonventionens principer och innehåll
- 2.4 Hur kontrolleras konventionens efterlevnad?

3 Definition av barn – för vem gäller

Barnkonventionen?

- 3.1 Barnkonventionens barndefinition
- 3.2 Svenska förhållanden och våra överväganden

4 Förbud mot diskriminering

- 4.1 Principen om icke-diskriminering
- 4.2 Innebörden av begreppet diskriminering
- 4.3 Svenska förhållanden och våra överväganden

5 Genomförande av Barnkonventionen

- 5.1 Artikelns innebörd – övergripande
- 5.2 "... vidta alla lämpliga lagstiftnings- åtgärder"
 - 5.2.1 Bestämmelsens innebörd
 - 5.2.2 Fullgörande av internationella konventioner
 - 5.2.3 Utländska jämförelser
- 5.3 "... administrativa och andra åtgärder..."
 - 5.3.1 Bestämmelsens innebörd

- 5.3.2 Svenska förhållanden
- 5.4 "...till det yttersta av sina tillgängliga resurser..."
 - 5.4.1 Bestämmelsens innebörd
 - 5.4.2 Svenska förhållanden
- 5.5 "...inom ramen för internationellt samarbete"
 - 5.5.1 Bestämmelsens innebörd
 - 5.5.2 Svenskt bistånd och barn
 - 5.5.3 Barnets rättigheter i det internationella samarbetet
- 5.6 Göra konventionen känd bland barn och vuxna
- 5.7 Våra överväganden

6 *Barnets bästa*

- 6.1 Barnets bästa – konventionens grundpelare
- 6.2 Innebörden av barnets bästa
 - 6.2.1 Vad är barnets bästa?
 - 6.2.2 Barnets bästa och barns behov
 - 6.2.3 Avvägning mot andra intressen
 - 6.2.4 Barnperspektiv
 - 6.2.5 Artikelns innehåll i övrigt
- 6.3 Barnets bästa i svensk lagstiftning och praxis
 - 6.3.1 Allmänt
 - 6.3.2 Föräldrabalken
 - 6.3.3 Andra författningar
 - 6.3.4 Praxis i mål enligt föräldrabalken
 - 6.3.5 Praxis i ärenden enligt utlänningslagen
- 6.4 Våra överväganden

7 *Barnets rätt till liv och utveckling*

- 7.1 Rätten till liv
- 7.2 Rätten till utveckling
- 7.3 Våra överväganden

8 *Barnets rätt att komma till tals*

- 8.1 Artikelns innebörd
- 8.2 Ungdomars delaktighet – en del av ungdomspolitikerna
- 8.3 Elevers rätt till inflytande
- 8.4 Deltagande i samhället

- 8.5 Barnets rätt att komma till tals i domstols- och administrativa förfaranden
- 8.6 Våra överväganden

- 9 *Politiska och medborgerliga rättigheter*
- 9.1 Rätt till medborgarskap m.m.
 - 9.1.1 Registrering och namn
 - 9.1.2 Medborgarskap
 - 9.1.3 Rätt att få veta sitt ursprung
- 9.2 Rätt till yttrandefrihet
- 9.3 Rätt till tanke-, samvets- och religionsfrihet
- 9.4 Rätt till föreningsfrihet
- 9.5 Rätt till integritet
- 9.6 Våra överväganden

- 10 *Barn-familj-samhälle*
- 10.1 Barnkonventionen och familjen
- 10.2 Barnets rätt till sina föräldrar
 - 10.2.1 Artikelns innebörd
 - 10.2.2 Svenska förhållanden
 - 10.2.3 Våra överväganden
- 10.3 Olovligt bortförande av barn
 - 10.3.1 Artikelns innebörd
 - 10.3.2 Svenska förhållanden
 - 10.3.3 Våra överväganden
- 10.4 Adoption
 - 10.4.1 Artikelns innebörd
 - 10.4.2 Svenska förhållanden
 - 10.4.3 Våra överväganden
- 10.5 Barnomsorg
 - 10.5.1 Artikelns innebörd
 - 10.5.2 Barnomsorgen i Sverige – en översikt
 - 10.5.3 Våra överväganden
- 10.6 Barn med handikapp
 - 10.6.1 Artikelns innebörd
 - 10.6.2 Svenska förhållanden
 - 10.6.3 Våra överväganden
- 10.7 Social trygghet och levnadsstandard
 - 10.7.1 Artiklarnas innebörd
 - 10.7.2 Svenska förhållanden
 - 10.7.3 Våra överväganden

-
- 11 *Barnets rätt till utbildning*
 - 11.1 Artiklarnas innebörd
 - 11.1.1 Barnets egen rätt till utbildning
 - 11.1.2 Utbildningens syfte
 - 11.2 Svensk skola och Barnkonventionen – våra överväganden
 - 11.2.1 Utbildningens värde
 - 11.2.2 Rätten till utbildning i Sverige
 - 11.2.3 Barnets rätt till kunskap
 - 11.2.4 Barnets rätt till utveckling
 - 11.2.5 Barnets rätt till skydd
 - 11.2.6 Framgångsrika skolor
 - 11.2.7 Skolan och omvärlden
 - 11.2.8 Likvärdighet i utbildningen
 - 11.2.9 Det yttersta av tillgängliga resurser

 - 12 *Barnets rätt till kultur och fritid*
 - 12.1 Artiklarnas innebörd
 - 12.2 Barnets rätt till lek, fritid och kultur
 - 12.3 Våra överväganden

 - 13 *Barnets rätt till hälsa och sjukvård*
 - 13.1 Artikelns innebörd
 - 13.2 Svensk hälso- och sjukvård i relation till Barnkonventionen
 - 13.2.1 Svenska barns hälsa
 - 13.2.2 Hälso- och sjukvårdslagen
 - 13.2.3 Förebyggande arbete
 - 13.2.4 Barnhälsovården
 - 13.2.5 Skolhälsovården
 - 13.2.6 Barnsjukvård
 - 13.2.7 Barn som inte är bosatta i Sverige
 - 13.2.8 Skadliga sedvänjor
 - 13.3 Våra överväganden

 - 14 *Barn i behov av särskilt skydd*
 - 14.1 Övergripande analys
 - 14.2 Skydd mot våld, övergrepp, vanvård och sexuellt utnyttjande i familjen
 - 14.2.1 Artikelns innebörd
 - 14.2.2 Svenska förhållanden
 - 14.2.3 Våra överväganden
 - 14.3 Förbud mot barnarbete

- 14.3.1 Artikelns innebörd
- 14.3.2 Svenska förhållanden
- 14.3.3 Våra överväganden
- 14.4 Skydd mot sexuellt utnyttjande
 - 14.4.1 Artikelns innebörd
 - 14.4.2 Svenska förhållanden
 - 14.4.3 Våra överväganden
- 14.5 Barn som har begått brott m.m.
 - 14.5.1 Artiklarnas innehåll
 - 14.5.2 Förbud mot dödsstraff m.m.
 - 14.5.3 Frihetsberövande av barn
 - 14.5.4 Human behandling av varje frihetsberövat barn
 - 14.5.5 Vissa rättssäkerhetsfrågor för ett frihetsberövat barn
 - 14.5.6 Allmänt om behandling av barn som har begått brott
 - 14.5.7 Förbud mot retroaktiv strafflagstiftning
 - 14.5.8 Rättssäkerhetsgarantier
 - 14.5.9 Bestämmelser, förfaranden och myndigheter särskilt anpassade för barn
 - 14.5.10 Våra överväganden
- 14.6 Skydd mot narkotika och alkohol
 - 14.6.1 Artikelns innebörd
 - 14.6.2 Svensk narkotika- och alkoholpolitik – en översikt
 - 14.6.3 Våra överväganden
- 14.7 Handel med barn
- 14.8 Barn i väpnade konflikter
- 14.9 Rätten till rehabilitering

15 *Konsekvenser av utredningens förslag*

Reservationer och särskilda yttranden

Referensförteckning

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv

Bilaga 2 FN:s konvention om barnets rättigheter

Förkortningar

a.a	anfört arbete
AD	Arbetsdomstolen
bet.	betänkande
BNP	Bruttonationalprodukt
BO	Barnombudsmannen
BrB	Brottsbalken
BRIS	Barnets rätt i samhället
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
BVC	Barnvårdscentral
CAN	Centralförbundet för alkohol och narkotikaupplysning
CRC	Convention on the rights of the Child
dir.	kommittédirektiv
Dnr.	diarienummer
Ds	departementspromemoria
EG	Europeiska Gemenskapen
EU	Europeiska Unionen
FB	Föräldrabalken
FoU	Forskning och utveckling
FUK	Förundersökningskungörelsen (1947:948)
HD	Högsta domstolen
HoS	Hem och skola
HVB	Hem för vård och boende
ILO	International Labour Organisation
IPA	International association for the Child's right to play
IVF	in vitro fertilisering
JO	Justitieombudsmannen
JuU	Justitieutskottet
KU	Konstitutionsutskottet
KrU	Kulturutskottet
KvaL	Lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt
KVS	Kriminalvårdsstyrelsen
LO	Landsorganisationen

LPT	Lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård
LSS	Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
LU	Lagutskottet
LUL	Lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare
LVM	Lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
NIA	Nämnden för internationella adoptionsfrågor
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avdelning I
NOBAB	Nordisk förening för sjuka barns behov
MMS	Mediamätning i Skandinavien
MR	Mänskliga rättigheter
NOU	Norsk offentlig utredning
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PBU	Psykisk barn och ungdomsvård
prop.	proposition
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen
RH	Rättsfall från hovrätterna
rskr.	riksdagsskrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SCB	Statistiska centralbyrån
SFS	Svensk författningssamling
SfU	Socialförsäkringsutskottet
SIDA	Swedish International Development cooperation Agency
SIS	Standardiseringskommissionen i Sverige
SiS	Statens institutionsstyrelse
SIV	Statens invandrarverk
SKOLFVS	Skolverkets författningssamling
SMER	Statens medicinsk-etiska råd
SoL	Socialtjänstlagen (1980:620)
SoS	Socialstyrelsen
SOU	Statens offentliga utredningar
SoU	Socialutskottet
SvJT	Svensk juristtidning
SÖ	Sveriges internationella överenskommelser
UbU	Utbildningsutskottet
UD	Utrikesdepartementet
UN	Utlänningsnämnden

UNESCO United Nations Educational, Scientific and Cultural
Organisation

UNHCR United Nations High Commissioner for Refugees

UNICEF United Nations Children's Fund

WHO World Health Organisation

WTO World Trade Organisation

Sammanfattning

Barnkommitténs uppdrag

Konventionen om barnets rättigheter antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989. Sverige ratificerade Barnkonventionen efter ett beslut i riksdagen den 21 juni 1990 utan att reservera sig på någon punkt. Efter ratifikationen kom konventionen att gälla i förhållande till Sverige den 2 september 1990. Praktiskt taget alla världens stater har anslutit sig till Barnkonventionen.

Alltsedan ratificeringen av Barnkonventionen har en diskussion förts om att införliva konventionen i svensk rätt genom s.k. inkorporering, dvs. att göra konventionen till svensk lag. I ett beslut i riksdagen hösten 1995 avvisades förslaget om inkorporering, men riksdagen uttalade att regeringen borde låta göra en översyn av om svensk lagstiftning och praxis stämmer överens med Barnkonventionens bestämmelser.

Mot bakgrund av Sveriges åtagande, riksdagens tillkännagivande och det faktum att olika tolkningar av innebörden av Barnkonventionen hade gjorts gällande i den allmänna debatten, beslutade regeringen den 1 februari 1996 att tillsätta en parlamentarisk kommitté för att klarlägga hur Barnkonventionens anda och innebörd kommer till uttryck i svensk lagstiftning och praxis.

Kommitténs uppdrag sammanfattas i direktiven på följande sätt

- göra en bred översyn av hur svensk lagstiftning och praxis förhåller sig till Barnkonventionens bestämmelser,
- skapa större klarhet och ökat mått av samsyn vad gäller innebörden av begreppet "barnets bästa" i Barnkonventionen och svensk rätt samt därvid särskilt analysera eventuella målkonflikter,
- med förtur behandla frågan om barns ställning i ärenden enligt utlänningslagen, bl.a. när det gäller avvisning eller utvisning där barn berörs.

När det gäller den sista punkten i direktiven, hänvisas till vår delrapport Barnkonventionen och utlänningslagen (SOU1996:115), som lämnades till regeringen den 28 juni 1996.

Utgångspunkter för vårt arbete

Barnkonventionen är en internationell förpliktelse som Sverige har åtagit sig gentemot andra stater som också har anslutit sig till konventionen. Utgångspunkten i vårt arbete har därför varit att inte enbart se Barnkonventionen i ett nationellt perspektiv, utan istället sätta in bestämmelserna i ett internationellt sammanhang. Vi har som utgångspunkt i vårt arbete gjort en analys av konventionstexten och därvid använt oss av de internationella tolkningar som finns, dvs. konventionens förarbeten och den tolkning som kommittén för barnets rättigheter har gjort. Vi har även sökt ledning i svensk och utländsk doktrin inom barnrättsområdet.

Som grund för den analys som vi har gjort av Barnkonventionens bestämmelser har vi använt oss av de fyra grundläggande principerna i konventionen; principen om icke-diskriminering, principen om barnets bästa, barnets rätt till liv och utveckling samt barnets rätt att komma till tals. Dessa principer samt den centrala bestämmelsen om genomförandet av Barnkonventionen, som kommer till uttryck i artikel 4, har varit vägledande vid analysen av de olika sakartiklarna. Vi har inte behandlat Barnkonventionen artikel för artikel, utan disponerat betänkandet efter de olika rättigheternas karaktär och tillämpning i det svenska samhället. Vi har heller inte begränsat oss till lagstiftningen och den praxis som har utbildats i domstolarna, utan istället valt att göra en analys av förhållandena för barn och ungdomar i Sverige i belysning av åtagandena enligt Barnkonventionen.

Varje avsnitt av betänkandet kan sägas bestå av tre delar; analys av konventionen, svenska förhållanden och våra överväganden.

Sammanfattning av betänkandet

Definition av barn – för vem gäller Barnkonventionen? (avsnitt 3)

Barnkonventionen slår i artikel 1 fast att med barn avses varje människa under 18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet. Definitionen anger att de rättigheter som stadgas i konventionen gäller tills man har fyllt 18 år. Detta hindrar

inte att en stat har olika åldersgränser så att barn med stigande ålder successivt kan föras in i vuxenlivet. De särskilda skyddsreglerna, t.ex. när det gäller fängelsestraff, sexuellt utnyttjande eller utnyttjande av barn som arbetskraft skall gälla upp till 18 år. Det hindrar inte heller att barn med stigande ålder och mognad får bestämma mer över sitt liv.

Vi har vid vår genomgång hittat vissa luckor i svensk lagstiftning där vi anser att skyddsbestämmelserna inte helt följer Barnkonventionen. Det gäller bl.a. definitionen av barnpornografi samt skyddet mot sexuellt utnyttjande för ungdomar mellan 15 och 18 år. Vi föreslår därför en ändring av vissa bestämmelser i 6 kap. brottsbalken. Om dessa ändringar, samt den av Barnpornografiutredningen föreslagna ändringen när det gäller definitionen av barnpornografi, genomförs kommer Barnkonventionens definition av barn att helt återspeglas i svensk lagstiftning. Vi har vidare konstaterat att andra åldersgränser i svensk lagstiftning är i enlighet med andan i Barnkonventionen, som innebär ökat ansvar i takt med stigande ålder och utveckling.

Vi har emellertid observerat att det föreligger vissa brister när det gäller datainsamling och statistik. Därför föreslår vi att det görs en översyn av den officiella statistiken så att det alltid skall vara möjligt att få fram uppgifter som gäller barn och ungdomar som grupp upp till 18 år.

Principen om icke-diskriminering (avsnitt 4)

Barnkonventionen stadgar att varje barn inom ett lands jurisdiktion skall ges de rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag. Staten skall vidare säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet uttryckta åsikter eller tro.

Med diskrimineringsförbudet avses såväl direkt som indirekt diskriminering, oavsett om den är av allvarligt eller mindre allvarligt slag. Det gäller diskriminering såväl genom lag som genom direkt handling. I diskrimineringsförbudet ligger också den dimensionen att ett barn inte får diskrimineras på grund av var i landet det bor. Statens skyldigheter att motverka diskriminering innefattar också aktiva åtgärder för att motverka rasism och främlingsfientlighet.

När det gäller barn som befinner sig tillfälligt eller illegalt i ett land, kan man varken med ledning av de diskussioner som fördes under utarbetandet av konventionen eller av FN-kommitténs ut-

tolkning hävda att en stat är skyldig att se till att dessa barn tillförsäkras alla de rättigheter som konventionen ger. Den begränsning som kan accepteras är långsiktigt inriktade vård- eller utbildningsinsatser som förutsätter att barnet stannar en längre tid. Alla akuta behov bör däremot mötas när det gäller barnets hälsa och insatser bör göras så att tiden inte utbildningsmässigt går förlorad för barnet.

När det gäller svensk lagstiftning, anser vi att diskrimineringsförbudet i princip täcks av de bestämmelser som kommer till uttryck i grundlagen. I uppräknningen av otillåtna diskrimineringsgrunder i artikel 2 återfinns emellertid även handikapp, något som är unikt för Barnkonventionen. Vi menar därför att det bör övervägas en översyn av regleringen av hur förbudet mot diskriminering av barn med handikapp bäst skall tillgodoses i grundlagen eller annan svensk lagstiftning. I samband med en sådan översyn bör också övervägas hur Barnkonventionens barnperspektiv skall komma till uttryck när det gäller rätten att inte diskrimineras.

Genomförandet av Barnkonventionen (avsnitt 5)

Barnkonventionen lägger stor vikt vid själva genomförandet av de olika rättigheter som konventionen ger. Staten är skyldig att vidta såväl lagstiftnings- som administrativa och andra åtgärder för att genomföra rättigheterna. När det gäller de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna skall staten vidta sådana åtgärder till det yttersta av sina resurser. Det finns också en internationell dimension, bistånd och annat internationellt samarbete krävs för att främja genomförandet av rättigheterna.

Genomförandet av Barnkonventionen är ett politiskt ansvar för staten, inte bara för regering och riksdag utan för alla myndigheter och offentliga organ. Landets inre förvaltningsstruktur påverkar inte statens ansvar. Genom åtagandet i konventionen är staten skyldig att vidta sådana åtgärder att rättigheterna verkligen genomförs och kommer alla barn i landet tillgodo. Konventionen tar inte ställning till hur det görs så länge själva genomförandet ligger i linje med konventionens principer. Det räcker emellertid inte med att konventionen återspeglas i den nationella lagstiftningen. För att säkerställa barnets rättigheter krävs en kombination av åtgärder, varav lagstiftning är en. Andra åtgärder kan vara att åstadkomma effektiva styrmedel, opinionsbildning och upplysning.

En viktig del i genomförandet av Barnkonventionen är att se till att dess bestämmelser får genomslag i den svenska lagstiftningen. Varken konventionen eller FN-kommittén anger hur införlivandet av

bestämmelserna skall ske, utan det får avgöras av varje stat med utgångspunkt i dess rättstradition och rättsliga system. Det viktiga är att det sker.

Vi har när det gäller frågan om Barnkonventionen bör inkorporeras i svenskt rättssystem eller om den hittills valda vägen med s.k. transformering är att föredra, kommit till slutsatsen att inte föreslå en inkorporering.

Barnkonventionen innehåller många relativt vaga formuleringar och ett icke obetydligt inslag av artiklar som siktar till ett gradvist genomförande, som är svåra att direkt tolka av en domstol. Barnkonventionens genomförande är en politisk process. För ett land med så omfattande barnrättslig lagstiftning som Sverige finns det inte mycket att vinna på att ge Barnkonventionen status av nationell lag. Viktigare är att det sker en ordentlig genomgång av att lagarna stämmer överens med konventionen och att konventionens anda och innebörd i fortsättningen beaktas i varje lagstiftningsärende. Vi menar att tolkningen av Barnkonventionen bör göras politiskt av riksdagen, som därvid kan stifta de lagar som krävs för att rättigheterna i Barnkonventionen bäst skall slå igenom.

Vi anser att det är en brist att det inom regeringskansliet inte finns någon enhet som har en uttalad samordningsfunktion i frågor som rör barn. Barnkonventionen berör frågor inom alla departement. En jämförelse kan göras med jämställdhetsfrågorna för vilka har inrättats en särskild enhet och för vilka ett statsråd har ett övergripande samordningsansvar. En sådan samordning av frågor som rör barn bör bl.a innefatta att granska alla lagförslag och andra förslag från regeringen ur ett barnperspektiv.

Vi anser vidare att det bör ges ett generellt "barnkonventionsdirektiv" till de utredningar som tillsätts av regeringen, liknande det jämställdhetsdirektiv som finns.

En samordning av barnpolitiken i hela samhället är viktig. För genomförandet av Barnkonventionen på alla nivåer i samhället bör det därför uppställas nationella mål, som bör ingå i en nationell strategi antagen av riksdagen. I denna bör – utöver de nationella målen – ställas krav på kommunala handlingsplaner. Det bör också anges mekanismer för en fortgående uppföljning av hur de nationella målen förverkligas. I den nationella strategin är ett viktigt element utbildning om Barnkonventionen och barnperspektiv för de yrkesgrupper som arbetar med barn och ungdom.

Uppföljning av lagstiftningen är viktig för att se till att den politiska vilja som har kommit till uttryck genom riksdagens beslut också ger resultat i verkligheten. Olika former av uppföljningsmeka-

nismer behövs. När det gäller domstolarnas rättstillämpning, måste en fortlöpande uppföljning ske. Vidare bör statliga myndigheters tillsynsansvar förstärkas och statistik som gäller barn och unga behöver utvecklas och förnyas.

Vi har kunnat konstatera att det på såväl nationell som regional och lokal nivå saknas en samlad uppföljning av budgetnedskärningars betydelse för barn och ungdomar. Det finns heller inga analyser av hur mycket inom olika budgetar som satsas på barn och unga. För att Sverige skall kunna säga att vi utnyttjar våra resurser till det yttersta för att tillförsäkra barn och ungdomar de rättigheter som ges genom Barnkonventionen, krävs bättre uppföljningssystem och konsekvensbeskrivningar.

Det kan inte generellt sägas stå i strid med Barnkonventionen att genomföra nedskärningar av offentliga utgifter för barn. Förändringar och nedskärningar i olika verksamheter måste ses ur såväl ett kortsiktigt som ett långsiktigt perspektiv. En samhällsekonomi i balans är nödvändig även för barn och ungdomar. Sättet att genomföra nedskärningar är dock av stor betydelse. Konsekvenserna för barn av varje tänkt åtgärd måste analyseras. Det är viktigt att barnperspektivet genomsyrar och blir synligt i alla åtgärder som på något sätt berör barn och ungdomar. Av de årliga budgetförslag som läggs fram på lokal, regional och nationell nivå bör framgå både hur stora resurser som satsas på barn och vilka effekter förslagen kan väntas få på barns och ungdomars förhållanden. På motsvarande sätt bör andra förslags barnkonsekvenser redovisas.

Vi föreslår att varje kommun i Sverige före utgången av 1998 skall ha upprättat en kommunal barn- och ungdomsplan, i vilken skall ingå en plan för genomförande av Barnkonventionen. Det skall vidare ingå en utbildningsplan för såväl politiker som anställda inom kommunen. Planen skall innehålla förslag om hur barnperspektivet skall beaktas inom alla områden inom den kommunala verksamheten som berör barn och ungdomar, inklusive samhälls- och trafikplanering, samt hur barns och ungdomars inflytande skall förstärkas. Det arbetssätt som används i Agenda 21-arbetet bör tjäna som förebild. Barnombudsmannen föreslås få rollen att bistå kommunerna med råd och stöd i genomförandet, att regelbundet samla in de kommunala planerna samt att göra en utvärdering av arbetet.

Utbildning om Barnkonventionen är av central betydelse. Alla beslutsfattare som på något sätt kommer i kontakt med frågor som regleras i Barnkonventionen måste ha utbildning i och kunskaper om Barnkonventionen. Syftet med en sådan utbildning skall vara att skapa förståelse för och insikt i själva idén med Barnkonventionen.

Det handlar inte bara om att lära sig vilka rättigheter som stadgas i konventionen, utan att ta till sig och förstå själva andan och innebörden av konventionen. Det är därför av stor vikt att det sker en central genomgång av kursplaner inom olika utbildningsområden i syfte att lyfta in Barnkonventionen i utbildningen. Regeringen bör vidare ta initiativ till utbildning av personal inom rättsväsendet. Inom en treårsperiod bör all yrkesverksam personal inom domstolar, polis och åklagarväsende ha fått en genomgång av vad Barnkonventionen är, vad den står för och vilka krav konventionen ställer när det gäller hantering av frågor som rör barn.

Barnombudsmannen bör få bättre formella möjligheter att bevaka genomförandet av Barnkonventionen på alla nivåer i samhället. Vi föreslår därför att det görs en utvärdering och översyn av Barnombudsmannens funktion och verksamhet.

När det gäller frivilligorganisationerna vill vi understryka vikten av dialog och samverkan, samtidigt som det är viktigt att skilja på vad som är myndigheternas ansvar och vad som är de frivilliga organisationernas roll.

Staten har ansvar för att allmänheten, särskilt barn och ungdomar och personer som arbetar med barn, får erforderlig information om Barnkonventionen. Konventionen bör vara obligatorisk i all skolundervisning och skall finnas tillgänglig kostnadsfritt för alla som vill ta del av den. Det är viktigt att konventionen finns tillgänglig på olika språk och även för blinda och döva.

Vi vill även lyfta fram barnperspektivet i svensk biståndsverksamhet och föreslår att Sida skall åläggas att göra barnkonsekvensanalyser i sin verksamhet.

Barnets bästa (avsnitt 6)

Principen om barnets bästa är en av Barnkonventionens grundpelare. Vid alla åtgärder som rör barn "skall barnets bästa komma i främsta rummet". Principen kan härledas ur två grundläggande tankar som båda har satt sina spår i konventionen: Att barn har fullt och lika människovärde och att barn är sårbara och behöver särskilt stöd och skydd.

Begreppet barnets bästa återfinns i andra internationella konventioner och deklARATIONER. Det unika med Barnkonventionen är att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. I detta ligger delvis ett nytt tänkande där barnet sätts i fokus på ett annat sätt än tidigare.

Det framgår av formuleringen i artikel 3 att barnets bästa alltid skall beaktas i beslutsfattandet. Konventionen kräver inte att barnets bästa alltid skall vara utslagsgivande. Men i de fall, då man låter andra intressen väga tyngre, krävs att beslutande myndigheter kan visa att en sammanvägning av relevanta intressen i det enskilda fallet har gjorts. Vidare kräver Barnkonventionen att beslutande myndigheter så långt som möjligt har försäkrat sig om att barnets bästa har kommit med och redovisats i beslutsprocessen. Besluten måste med andra ord innefatta ett barnperspektiv.

Principen om barnets bästa kommer traditionellt till uttryck i lagstiftning som uttryckligen reglerar frågor om barn. Det gäller framförallt frågor om vårdnad och umgänge enligt föräldrabalken, men också namnlagen och socialtjänstlagen. Den genomgång som vi har gjort av rättspraxis av familjerättsliga mål och ärenden visar att domstolarna också faktiskt beaktar barnets bästa i sina avgöranden. Med de förslag som har lagts fram av Vårdnadstvistutredningen kommer barnets ställning i frågor om vårdnad och umgänge att ytterligare förstärkas.

Att barnets bästa skall beaktas bör även prägla andra områden inom svensk lagstiftning, såsom plan- och bygglagen och trafiklagstiftningen.

Det är enligt vår uppfattning emellertid inte säkert att en portalbestämmelse alltid är den bästa modellen för att införa principen om barnets bästa. Det är viktigt att i varje lagstiftningsärende, där det kan bli aktuellt att föra in principen om barnets bästa, pröva om en portalbestämmelse är den bästa lösningen eller om någon annan metod bör användas.

När det gäller utlänningslagen, där principen om barnets bästa infördes från och med den 1 januari 1997, är det svårt att redan nu

bedöma om lagstiftarens intentioner har fått genomslag i tillämpningen.

Barnets rätt till liv och utveckling (avsnitt 7)

Rätten till liv och utveckling är en av Barnkonventionens grundläggande principer, vilket innebär att den skall vara vägledande vid tolkningen och förverkligandet av varje särskild rättighet enligt konventionen. Bestämmelsen erkänner inte bara barnets inneboende rätt till liv, utan ger barnet en rätt att överleva och att utvecklas. Barnets rätt till utveckling skall genomsyra genomförandet av hela konventionen. Artikeln handlar inte bara om barnets fysiska hälsa utan om även den andliga, moraliska, psykiska och sociala utvecklingen.

Enbart förbud mot dödsstraff är inte tillräckligt för att förverkliga barnets rätt till liv. Konventionen kräver inte bara aktiva åtgärder som förhindrar att barn förolyckas eller drabbas av sjukdomar utan också förebyggande insatser för att förhindra att barn tar sina liv. Vi vill framhålla betydelsen av att den kunskap som finns inom detta område också omsätts till aktiva förebyggande insatser. Rätten att födas frisk är också en viktig del av artikelns innebörd, utifrån vilken det förebyggande arbetet inom mödrahälsovården skall ses.

Barnets rätt att komma till tals (avsnitt 8)

Rätten att fritt uttrycka sina åsikter och att bli hörd är den fjärde av Barnkonventionens grundläggande principer. Artikeln innehåller två delar; dels en allmän rätt att komma till tals i alla frågor som rör barnet, dels en särskild rätt att höras i alla domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet.

Frågan om barns och ungdomars rätt att komma till tals är ytterst en fråga om demokrati. Det är därför av stor vikt att en process för att förstärka barns och ungdomars inflytande stimuleras. Det krävs en systematisk attitydpåverkan. Effektiva metoder för att barn och ungdomar skall kunna komma till tals bör utarbetas i kommunerna. Vi föreslår att Barnombudsmannen får i uppdrag att utveckla metoder som kan förstärka framförallt barns delaktighet i samhällsprocessen vid sidan av de projekt som syftar till att stärka ungdomars rätt till inflytande.

Kommunallagen har nyligen förändrats i syfte att ge medborgarna möjligheter till inflytande och samråd. Vi vill kraftigt understryka vikten av att de möjligheter som kommunallagen ger också används i

förhållande till barn och ungdomar. Om det efter några år visar sig att kommunerna fortfarande inte använder sig av möjligheterna anser vi att en bestämmelse om att nämnderna skall samråda med barn och ungdomar bör övervägas. Vi föreslår att Barnombudsmannen tillsammans med Ungdomsstyrelsen får i uppdrag att följa utvecklingen.

Den formella demokratin, med elevråd och klassråd som forum för inflytande, är väl etablerad i de flesta svenska skolor. Svårigheten har varit att skapa ett verkligt innehåll i inflytandet. Vi vill i detta sammanhang betona att inflytande och ansvar för elever i skolan inte skall ses som något isolerat från hela den sociala och pedagogiska miljö som skolan utgör. För att åstadkomma ett verkligt inflytande för elever krävs att skolan präglas av en positiv inställning till detta.

Enligt vår uppfattning finns det i stort sett en tillfredsställande ordning i svensk lagstiftning för att barn skall kunna komma till tals i familjerättsmål och sociala mål. Vi anser att det är en fördel att denna ordning har åstadkommit utan att barn i någon större utsträckning behöver höras inför domstol.

När det gäller reglerna i 21 kap. föräldrabalken om verkställighet av dom eller beslut om vårdnad och umgänge och i mål och ärenden enligt LVU finns det emellertid skäl att göra en översyn i syfte att stärka barnets rätt att komma till tals.

Även om lagstiftningen väl svarar mot de krav som ställs i artikel 12 är det av stor betydelse att domare, nämndemän, åklagare, poliser, tjänstemän inom socialtjänsten m.fl. har kompetens och gedigen kunskap om barn för att rätt kunna förstå och värdera barnets uttalanden.

När det gäller familjerättsliga och sociala mål handlar det om att kunna ta reda på och bedöma barnets verkliga vilja. I straffprocessen kan det vara fråga om att förstå och sätta sig in i ett barns situation efter det att barnet har varit med om en händelse som kan sätta spår för livet. Det är därför av stor betydelse att de personer som har att höra barnet och att värdera barnets uttalanden har ordentlig kompetens för detta.

När det gäller reglerna inom straffprocessen om barns hörande direkt inför domstolen, anser vi att dessa, med utgångspunkt i Barnkonventionens grundläggande principer, är väl avvägda.

Medborgerliga och politiska rättigheter (avsnitt 9)

Till de medborgerliga och politiska rättigheterna i Barnkonventionen räknas rätten till namn och medborgarskap och rätten att få vetskap om sina föräldrar.

Det är en viktig uppgift för varje konventionsstat att tillse att barn inte saknar medborgarskap. Detta kan åstadkommas genom såväl inhemska regler som internationellt samarbete. Det relativt stora antalet statslösa barn som finns här i landet tyder på att den nuvarande ordningen inte är tillfredsställande. Vi anser därför att det bör införas en möjlighet för statslösa barn att efter några års vistelse i Sverige ansöka om svenskt medborgarskap för egen del. En ändring i medborgarskapslagen med den inriktningen bör därför övervägas.

Innebörden av stadgandet om rätten att få veta sitt ursprung har framförallt sin betydelse när det gäller barn som har adopterats och barn som har tillkommit genom assisterad befruktning. Frågor om tillåtligheten av assisterad befruktning regleras i och för sig inte i Barnkonventionen. Principen om hänsynen till barnets bästa bör emellertid självklart präglade verksamheten med assisterad befruktning.

Rätten att få veta sitt ursprung för de barn som har tillkommit genom insemination är drygt tio år gammal. Under denna period har det förts en omfattande debatt bl.a utifrån ny forskning. Mot bakgrund av detta anser vi att det finns skäl att pröva frågan på nytt i syfte att förstärka barnets rätt att få veta sitt ursprung. Den nya prövningen, som bör ha ett uttalat barnperspektiv och göras med utgångspunkt i barnets bästa, bör ske med beaktande av tillförlitliga forskningsresultat vad avser eventuella psykologiska och sociala konsekvenser för de barn som har kommit till genom assisterad befruktning.

Om andra metoder för assisterad befruktning än insemination tillåts i Sverige kommer frågan om att få vetskap om sitt ursprung även att avse dessa metoder. Därvid bör denna fråga lösas med utgångspunkt i samma principer som vi har angett för rätten att få vetskap om sitt ursprung vid insemination.

Barn som är adopterade ges genom bestämmelser i den svenska lagstiftningen goda möjligheter att få vetskap om sitt ursprung, helt i enlighet med Barnkonventionens bestämmelser.

När det gäller Barnkonventionens bestämmelser om de olika friheterna – rätten till åsiktsfrihet, yttrande- och informationsfrihet, tanke-, samvets- och religionsfrihet, föreningsfrihet samt rätten till integritet – kan vi konstatera att dessa återspeglas väl i svensk lagstiftning.

Barnets rätt till sina föräldrar (avsnitt 10.2)

Barnkonventionen tillerkänner barnet en rätt att bli omvårdad av båda sina föräldrar. Denna princip är också grundläggande i den svenska

familjerättsliga lagstiftningen, vilket kommer till uttryck i föräldrabalkens bestämmelser om vårdnad och umgänge. Barnets rätt till sina föräldrar skall också ses i belysning av principen om barnets bästa.

Det finns emellertid ett område som vi finner inte helt tillfredsställande och det är bestämmelserna om verkställande av beslut om vårdnad eller umgänge. Utgångspunkten för bestämmelserna är att beslut i allmän domstol skall följas av barnets föräldrar. Vi anser att dessa regler inte har moderniserats på samma sätt som andra regler i föräldrabalken, vilka har tillförts ett uttalat barnperspektiv. Artikel 3 anger att barnets bästa skall komma i främsta rummet i *alla* åtgärder som rör barn och artikel 12 talar om att barnet skall beredas möjlighet att höras i *alla* domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet. Vi föreslår därför att bestämmelserna i 21 kap. föräldrabalken blir föremål för översyn i syfte att förstärka barnperspektivet.

Även barn vars ena eller båda föräldrar sitter i fängelse har rätt till en regelbunden och personlig kontakt med sina föräldrar. Problemet för dessa barn har uppmärksammats alltmer av Kriminalvårdsstyrelsen och det pågår viss verksamhet i syfte att underlätta för barn och föräldrar att ha kontakt med varandra under anstaltstiden. Enligt vad vi erfarit planerar regeringen att ge Kriminalvårdsstyrelsen i uppdrag att tillsammans med Socialstyrelsen se över förhållanden för barn med en eller båda föräldrarna i fängelse. Vi har konstaterat att det inte finns någon kartläggning eller samlad kunskap om var och under vilka förhållanden dessa barn lever. Vi anser därför att det vore värdefullt att berörd myndighet i anslutning till den planerade översynen också ges i uppdrag att undersöka möjligheterna att sammanställa sådan statistik. Vi vill vidare betona familjehemmens roll när det gäller barnens rätt till kontakt med föräldrar som är föremål för kriminalvård.

Olovligt bortförande av barn (avsnitt 10.3)

Barnkonventionen ålägger konventionsstaterna att motverka att barn olovligt förs bort och hålls kvar i ett annat land än där barnet har sitt normala hemvist. Det gäller även barn som olovligen förs till Sverige eller hålls kvar här. Artikel 11 innehåller också ett stadgande om att staterna i detta syfte skall främja ingåendet av bilaterala eller multilaterala överenskommelser eller anslutning till befintliga överenskommelser.

Att Sverige har tillträtt de viktigaste konventionerna inom området – 1980 års Haagkonvention om de civila aspekterna på bortförande av barn och Europarådskonventionen om erkännande och verkställighet av avgöranden rörande vårdnad om barn samt om återställande av vård av barn – är betydelsefullt. Det är också viktigt att Sverige verkar enligt konventionernas syfte. Att Sverige arbetar aktivt för att påverka andra stater att också ansluta sig till Haagkonventionen eller träffa bilaterala överenskommelser, ser vi som mycket positivt och i enlighet med Barnkonventionens syfte.

Den rättspraxis som har utvecklats när det gäller icke-konventionsärenden visar på tydliga brister i den svenska lagstiftningen. Vi anser därför att det är nödvändigt med en översyn av regelsystemet inom detta område för att Barnkonventionens intentioner skall efterlevas.

När det gäller såväl konventionsärenden som icke-konventionsärenden anser vi vidare att det är viktigt att processerna i de svenska domstolarna skyndas på. Vi menar att det inte är godtagbart om en bortförande förälder genom att förhålla en process åstadkommer att barnet så småningom har anpassat sig så till den nya miljön att överflyttning måste vägras.

Sverige bör snarast, enligt vår mening, ratificera 1996 års Haagkonvention, som gäller myndigheters behörighet, tillämplig lag, erkännanden, verkställighet och samarbete i fråga om föräldrans ansvar och åtgärder till skydd för barn, då bestämmelserna i den konventionen skulle kunna täppa till en besvärlig lucka i gällande regleringar.

Det är även angeläget med verksamma medel för att stimulera ett frivilligt återlämnande av det bortförda eller kvarhållna barnet. Idag finns det ingen möjlighet att i Sverige erhålla bidrag av allmänna medel till resekostnader eller andra kostnader för barnets återlämnande. Vi anser därför att det är angeläget att det införs en möjlighet att få ekonomiskt bidrag ur allmänna medel för att underlätta

återförandet av barn såväl till Sverige som från Sverige till en annan stat.

Adoptioner (avsnitt 10.4)

Barnkonventionen innehåller i artikeln om adoptioner bl.a. ett stadgande om att barnets bästa skall vara styrande för alla överväganden som rör adoption. Stadgandet innehåller vidare bestämmelser om att adoption endast får ske efter beslut av behörig myndighet. Samma krav skall ställas på internationella adoptioner som vid inhemska adoptioner. Konventionsstaten skall vidare vidta alla lämpliga åtgärder i syfte att förhindra obehörig vinning för någon som medverkar till adoption.

Det svenska regelsystemet för utländska adoptioner och de svenska förhållandena i övrigt innebär att det finns goda förutsättningar för att det adopterade barnet får växa upp under lugna och trygga förhållanden. Den svenska adoptionslagstiftningen har genom inkorporering av 1993 års Haagkonvention och den översyn av lagstiftningen som därvid har gjorts fått en utformning som väl överensstämmer med Barnkonventionens bestämmelser och anda. Det förtydligande som har gjorts i socialtjänstlagen beträffande socialnämndens ansvar för de adopterade barnen kommer enligt vår mening att stärka deras ställning. Det är därvid av särskild vikt att situationen för de riskgrupper som kan identifieras bland de utländska adoptivbarnen uppmärksammas.

Barnomsorg (avsnitt 10.5)

Barnkonventionens bestämmelse om barnomsorg säger att barn till förvärvsarbete föräldrar har rätt till den barnomsorg de är berättigade till. Detta måste enligt vår mening tolkas så att staten är skyldig att följa utvecklingen inom barnomsorgen på ett sådant sätt att det är möjligt att kontrollera om kommunerna lever upp till socialtjänstlagens stadgande om barnomsorg. Staten måste även vidta åtgärder i den mån verksamheten i kommunala eller enskilda daghem stämmer överens med de nationella mål som finns för barnomsorgen.

Det kan konstateras att Sverige kvantitativt i princip lever upp till Barnkonventionens stadgande. Mot bakgrund av att barnomsorgen har fått minskade resurser bl.a. genom att antalet platser har ökat utan att personaltätheten har ökat i motsvarande grad, kan det dock ifrågasättas om samtliga kommuner klarar de kvalitetskrav som socialtjänstlagen ställer på barnomsorgen. Vi vill framhålla att det

finns en övre gräns där barnantalet blir så stort att barnets bästa äventyras.

Det finns också en gräns för hur stora nedskärningar som kan göras utan att den generella kvaliteten sjunker så mycket att barnets bästa inte tillgodoses. Den gränsen har nu passerats i vissa kommuner. En försämring av den generella kvaliteten inom barnomsorgen drabbar främst de barn som mer än andra är beroende av en god barnomsorg. Hit hör barn med behov av särskilt stöd, invandrabarn och de yngsta barnen. Även barn till arbetslösa föräldrar, en grupp som under de senaste åren har blivit allt större, kan räknas hit.

Barn med behov av särskilt stöd får sådant när det gäller barn med diagnostiserade störningar. Däremot får inte barn med mindre tydliga och uttalade störningar eller funktionshinder alltid det stöd som de kan behöva.

När det gäller barn vars föräldrar är arbetslösa, vill vi lyfta fram barnets eget behov av barnomsorg. Generella kommunala bestämmelser om att dessa barn inte har rätt till barnomsorgsplats är varken i överensstämmelse med den svenska lagstiftningen eller andan och innebörden i Barnkonventionen. I det sammanhanget vill vi särskilt peka på principen om att barnets bästa skall sättas i främsta rummet. En individuell bedömning utifrån det enskilda barnets bästa bör således göras i varje enskilt fall.

Barn till asylsökande föräldrar har enligt nuvarande regler inte rätt till barnomsorg. Vi vill peka på att även asylsökande i vissa fall kan vara förvärvsarbetande, och att barnet därigenom enligt Barnkonventionen bör erbjudas barnomsorg.

Barn med handikapp (avsnitt 10.6)

Den genomgång av svensk lagstiftning som vi har gjort visar att Sverige väl lever upp till Barnkonventionens anda och målsättning vad gäller barn med handikapp. Vi vill dock påpeka att vid de konsekvensbeskrivningar som måste göras vid nedskärningar och förändringar inom den offentliga verksamheten, behoven och situationen för barn med handikapp särskilt måste beaktas

Barnets rätt till social trygghet och levnadsstandard (avsnitt 10.7)

Barnkonventionens stadgande om rätt till social trygghet och levnadsstandard skall bl.a. ses i belysning av bestämmelsen i artikel 4 om att staterna till det yttersta av sina tillgängliga resurser skall säkerställa rättigheterna och artikel 2 om att inget barn får diskrimineras när det gäller utövandet av rättigheterna. Det är därför enligt vår mening oroväckande att andelen barn som lever i familjer med små ekonomiska resurser ökar. Denna utveckling måste noggrant följas, särskilt när det gäller situationen för barn som lever med en ensamstående förälder och barn i invandrarfamiljer. Detta för att förhindra att prioriteringar görs som ytterligare försämrar den ekonomiska situationen för dessa grupper.

Barnets rätt till utbildning (avsnitt 11)

En genomgång av lagstiftning och läroplaner inom skolans område visar att det svenska utbildningsväsendets regelverk i allt väsentligt återspeglar Barnkonventionens bestämmelser och andå utom på en punkt. Skollagens bestämmelser om att grundutbildning skall vara kostnadsfri och tillgänglig för alla omfattar endast barn som är bosatta i landet. Därmed utesluts asylsökande barn och barn som av annat skäl ansöker om uppehållstillstånd. Vi föreslår därför att reglerna om rätt till utbildning för dessa barn och ungdomar ändras så att dessa barn i princip får samma rätt till utbildning som barn som är bosatta i Sverige.

Rätten till utbildning i Barnkonventionen innehåller inte enbart en rätt att få delta i undervisning utan också en rätt till kunskap och personlig utveckling. Till skolans viktigaste uppgifter hör att lägga grunden för barnets utveckling genom att ge goda kunskaper i läsning, skrivning och räkning. Den svenska skolan lyckas också generellt sett med uppgiften att lära barn läsa och skriva, men undersökningar visar att skillnaderna mellan elever som presterar bra och elever som ligger under genomsnittet är stora och tenderar att öka. Att läs- och skrivsvårigheter hos dagens barn och ungdomar tenderar att öka kan inte accepteras. Varje elev som lämnar skolan utan tillräckliga läs- och skrivkunskaper är ett misslyckande för skolan. Utgångspunkten måste vara att alla barn kan lära sig läsa, skriva och få de grundläggande kunskaper som behövs för att klara sig i dagens samhälle. Med stöd av principen om barnets bästa och stadgandet om utbildning på grundval av lika möjligheter vill vi

understryka vikten av att situationen för barn i behov av stöd förbättras.

Vi betonar vidare att skolorna bör utveckla det inre arbetet så att alla barn ges förutsättningar att utvecklas. I detta arbete bör skolan samarbeta med andra samhällsliga institutioner och organisationer samt med föräldrarna. Reformarbetet i skolan bör utgå från forskning och erfarenheter av vilken betydelse skolan själv har för elevernas trivsel och studieresultat.

Barn har en ovillkorlig rätt till skydd mot övergrepp i skolan. Alla elever måste kunna känna sig trygga i skolan. Skolan och det omgivande samhället har en absolut skyldighet att skapa sådana miljöer som skyddar barn och ungdomar från övergrepp. Målet kan därför aldrig vara att minska mobbningen utan målet måste vara att inget barn och ingen ung människa någonsin får utsättas för mobbning. Den elev som mobbas måste ges ett omedelbart skydd och i de fall där det är fråga om våld eller hot om våld som faller inom ramen för brottsbalken bör skolan göra polisanmälan. Misshandel, olaga hot och annan brottslig verksamhet inom skolan får aldrig enbart ses som ett socialt problem.

Barnets rätt till skydd omfattar också en annan aspekt av skolans verksamhet, nämligen att skolan har ett ansvar för att barn som far illa blir aktuella för utredning och bistånd från socialtjänstens sida. Vi föreslår därför att regeringen ger berörda myndigheter i uppdrag att se över informationsrutiner och fortbildning av skolpersonal i syfte att öka kunskaperna om arbete med barn som far illa. Vi anser vidare att samarbetet mellan skolan och socialtjänsten måste förbättras.

I Barnkonventionen finns en särskild bestämmelse som ålägger staten att "uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott". Vi anser att kommunerna i sina skolplaner bör ha en strategi för att motverka skolk. Vi ser vidare med oro på att syofunktionen, dvs. personal som arbetar med yrkesorientering, har minskat avsevärt i många kommuner. Detta är anmärkningsvärt eftersom skolans övriga personal inte har tillräckliga kunskaper om vare sig arbetslivets krav eller tillgängliga studievägar.

Barnkonventionen slår fast att utbildningen skall vara likvärdig. Vi ser allvarligt på de tendenser till ökad etnisk och prestationsmässig segregation som valfriheten inom skolväsendet sägs ha orsakat. Vi ställer oss dock frågande till om det är valfriheten i sig som är orsak till den utvecklingen och vi vill i det sammanhanget fästa uppmärksamhet på frågan om varför vissa elever väljer att byta skola. Av Skolverkets utvärderingar framgår att elever byter till skolor som ställer tydliga krav på kunskaper och på uppförande och ordning samt

skolor som tar väl hand om elever med svårigheter. Det primära kan inte vara att förhindra elever att välja en bra skola. Det primära måste vara att vidta åtgärder så att alla skolor ställer höga krav på kunskap, har bra lärare och är lugna och stabila.

Barnkonventionens artiklar om utbildning skall ses mot bakgrund av artikel 4 som stadgar att staterna skall vidta åtgärder "med utnyttande till det yttersta av sina tillgängliga resurser". Vi kan konstatera att den svenska skolan är förhållandevis resursstark, trots att nedskärningar har gjorts i nästan alla kommuner. Skolverket rapporterar dock att kostnaderna för undervisning har minskat med närmare tio procent, samtidigt som lokalkostnaderna har ökat. Vi menar att en sådan prioritering inte kan anses ligga i linje med Barnkonventionen. Det krävs också att kommunerna analyserar budgetnedskärningarnas konsekvenser för barn.

Barnets rätt till kultur och fritid (avsnitt 12)

Barnkonventionen betonar barndomens egenvärde. Enligt artikeln skall barnets ges utrymme för lek, vila och fritid samt fritt kunna delta i det kulturella och konstnärliga livet. Barn- och ungdomskultur omfattar både kultur för barn och ungdomar och kultur som barn och ungdomar själva skapar. Det innebär att med barnkultur menas både den kultur som barn konsumerar och den kultur som är barnens egen, dvs. deras kollektiva lek, deras gemensamma normer och de värden som skapas och vidareutvecklas i barns och ungdomars gemenskap. Vi har i det sammanhanget diskuterat begreppet ungdomskultur som vi har använt med viss tvekan. Begreppet ungdomskultur för tankarna till att ungdomars kultur är en särskild sorts kultur, skild från samhället i övrigt. Därmed görs också ungdomar själva till en grupp, skild från övriga grupper i samhället. Men barns och ungdomars uttryck och eget skapande är en del av den kultur vi alla lever i och därför måste barns och ungdomars livsstil respekteras som en del av samhällets helhet.

Delaktighet i kultur är nära förknippad med delaktighet i samhället. Kulturyttringar inte bara tolkar utan formar också omvärlden. Barn har samma rätt som vuxna att delta i denna process. Vi betonar således rättighetsperspektivet och ser det som oroande att kulturaktiviteter för barn och ungdomar allt oftare motiveras i termer av förebyggande insatser. Kultur för barn och ungdomar eller kultur som skapas av barn och ungdomar får inte reduceras till en "behandlingsmetod" eller en metod för att förebygga kriminalitet eller drogmissbruk, hur viktigt detta än är.

Vi anser att regeringen bör överväga att öronmärka en viss andel av kulturanslagen till kultur för barn och ungdomar. Det är härvid viktigt att beakta Barnkonventionens stadgande om alla barns rätt till kultur. Resurser till kulturaktiviteter måste fördelas på ett sådant sätt att kulturen görs tillgänglig för alla grupper av barn. Sålunda måste hänsyn tas till t.ex. barn som bor i glesbygd, invandrabarn och barn som av sociala eller ekonomiska skäl kan ha svårare att få tillgång till kultur.

Enligt Barnkonventionen skall staten uppmuntra produktion och spridning av barnböcker. Vi uttrycker oro över att både försäljning och utlåning av barnböcker har minskat kraftigt. I samband med att riksdagen antog en bibliotekslag beslutades om ett särskilt statligt stöd för inköp av litteratur till folk- och skolbibliotek, framförallt till unga. Vi anser att det är viktigt att regeringen följer upp och utvärderar detta nya statliga stöd för att bedöma om ytterligare åtgärder måste vidtas för att öka barns tillgång till böcker och stimulera deras läsande.

Barnkonventionen tar också upp massmediernas viktiga uppgift att ge barnet tillgång till information. På den punkten uppfylls Barnkonventionens stadgande i Sverige. Det kulturutbud som når alla barn är det som förmedlas via medier. Staten har en skyldighet att se till att det finns lämpliga riktlinjer som skyddar barnet mot kulturyttringar som skadar dess välfärd. Sådana riktlinjer får anses finnas i de avtal som finns mellan staten och TV-företagen i Sverige. Dilemmat är emellertid att med en fri internationell mediemarknad som i sig inrymmer möjligheter till gränsöverskridande kontakter följer också ett utbud som är oönskat med hänsyn till barnets bästa. Vi föreslår därför att regeringen utarbetar ett nationellt handlingsprogram mot våld i bildmedierna. Handlingsprogrammet bör vara "mobiliserande" dvs. öka medvetenheten om TV-våldets konsekvenser hos såväl föräldrar och barn som medieföretag. Programmet bör vidare syfta till att i samverkan med dessa grupper, utveckla strategier för att minska utbudet av våldsinslag.

Barnkonventionens stadgande om rätt till fritid får en annan valör i länder där barnets fritid måste skyddas mot arbete i alltför tidig ålder. I ett land som Sverige där ungdomars möjligheter att arbeta före 18 års ålder generellt sett är små blir det mera relevant att tala om barns och ungdomars rätt till en meningsfull fritid. Undersökningar kring barns och ungdomars fritid visar att den kretsar kring lek, musik, TV-tittande, serier, böcker och olika aktiviteter. Vi tar i det sammanhanget upp mediasamhället och informationsteknikens möjligheter för barn, men även att denna utveckling innehåller faror. Barns och ungdomars

egen förmåga att analysera vad som är skadlig information måste stödjas. Vi pekar på betydelsen av kommunernas fritids- och ungdomsverksamhet som kan bilda en motvikt till det kommersialiserade fritidsutbudet. Stor betydelse för barns och ungdomars utveckling har också föreningslivet i allmänhet och idrottsrörelsen i synnerhet.

När det gäller barnets rätt till lek konstaterar vi att för att barn skall ges tillfälle till lek krävs dels att det finns tillräckligt med utrymme för lek, dels att den miljö där barn leker är säker. Vi har i det sammanhanget bl.a. granskat barnperspektivet i plan- och bygglagen. Vi anser att reglerna om utemiljön i plan- och bygglagen motsvarar de krav som Barnkonventionens bestämmelser om barnets rätt till lek och barnets bästa ställer. Särskilt med tanke på att lagen föreskriver att i en konflikt mellan barns behov av lekutrymme och vuxnas behov av parkeringsplatser skall barnets intresse väga tyngre.

När det gäller barnsäkerhetsarbetet har lagstiftning rörande risker i miljö och risker med produkter – tillsammans med information, undervisning och planering av hem, skola, lekmiljöer och trafikleder – lett till påtagliga förbättringar när det gäller barns säkerhet. Sedan 1973 finns det i byggreglerna långtgående krav på barnsäkerhet i byggnader och på tomtmark. Eftersom dessa regler endast gäller för hus byggda eller ändrade efter 1973 anser vi att regeringen bör överväga att ändra reglerna så att även byggnader som har tillkommit tidigare skall omfattas av den strängare lagstiftningen på barnsäkerhetsområdet.

Barnets rätt till hälsa och sjukvård (avsnitt 13)

Barnet har enligt Barnkonventionen rätt att "åtnjuta bästa uppnåeliga hälsa och rätt till sjukvård och rehabilitering". Vi kan konstatera att svenska barn är bland de friskaste i världen. Detta måste rimligen tolkas så att den väg vi har valt, med förebyggande hälsovård tillgänglig för alla barn och ungdomar, har varit framgångsrik. Därför anser vi det vara viktigt att slå vakt om de resurser och den barnkompetens som finns på barnavårdscentralerna, inom skolhälsovården och på ungdomsmottagningarna.

Vi känner dock en oro för de omstruktureringar som pågår inom barnhälsovården. Att successivt integrera barnavårdscentralerna i övrig hälso- och sjukvård kan vara motiverat av kostnads- eller effektivitetsskäl. Men det innebär samtidigt en försvagning av barnperspektivet och ett avsteg från den grundläggande principen som har styrts barnavårdscentralerna sedan 1930-talet att verksamheten

skall vara skild från övrig medicinsk vård. När det gäller skolhälsovården anser vi att den stora variation som finns mellan olika kommuner inte kan anses ligga i linje med Barnkonventionens bestämmelser och anda. Att en skolläkare ansvarar för allt mellan 1 500 och 47 900 elever kan inte anses vara en över landet likvärdig skolhälsovård. Mot bakgrund av icke-diskrimineringsprincipen i artikel 2 och bestämmelserna i artikel 24 anser vi att skollagen bör kompletteras med nationella mål och en rikstäckande basnivå för skolhälso- och elevvård. När det gäller ungdomsmottagningarna föreslår vi att en utredning tillsätts om ungdomsmottagningarnas förebyggande verksamhet.

Trots att svenska barns hälsa generellt sett är god har förekomsten av allergier hos barn och ungdomar ökat dramatiskt. Orsakerna är komplexa, men man vet att inomhusmiljön spelar en stor roll för uppkomst av astma. Det kan inte accepteras att barn riskerar att bli sjuka av att vistas i offentliga lokaler som skolor, daghem och fritidshem. Det står i strid med Barnkonventionens artikel 24 som ålägger myndigheter att "till fullo" sträva efter att förverkliga barnets rätt till "bästa uppnåeliga hälsa". Den lagstiftning som reglerar obligatorisk ventilationskontroll måste efterlevas i alla delar av landet. Vi understryker vikten av att regeringen prioriterar denna fråga.

Enligt Barnkonventionen skall staten "säkerställa att alla barn tillhandahålls nödvändig hälso- och sjukvård". Vi anser att detta stadgande är uppfyllt. Tillgängligheten garanteras bl.a. genom att huvuddelen av hälso- och sjukvården för barn och ungdomar bekostas av det allmänna och genom det högkostnadsskydd som finns. Trots detta framförs uppgifter om att vissa barnfamiljer har svårt att betala patientavgiften. Detta är oroande signaler och vi anser att det är angeläget att regeringen följer utvecklingen på detta område så att berörda organ kan reagera om det visar sig att barn i praktiken inte får den sjukvård de behöver.

Enligt Barnkonventionen skall alla barn garanteras hälso- och sjukvård. Vi framhåller i det sammanhanget vikten av att barn som har fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd, men som inte kan återvända till sitt hemland på grund av att verkställighet av avvisningsbeslutet inte är möjligt att genomföra, garanteras samma rätt till hälso- och sjukvård som barn bosatta i Sverige. Vi understryker vidare vikten av att sjukvårdsenheter arbetar uppsökande och aktivt för att identifiera flyktingbarn som har haft traumatiska upplevelser i hemlandet. Samtliga sjukvårdsenheter inom flyktingmottagandet måste utveckla samarbetet med sociala myndigheter. Vi föreslår vidare att regeringen ger Socialstyrelsen i uppdrag att

undersöka det medicinska omhändertagandet för asylsökande skolbarn.

Barnkonventionen innehåller ett särskilt stadgande om att staten skall vidta åtgärder i syfte att avskaffa traditionella sedvänjor som är skadliga för barns hälsa. Könsstymning av flickor är förbjuden och straffbar i Sverige. Den som bor i Sverige och medverkar till att könsstymning utförs i ett annat land kan dömas i svensk domstol om ingreppet är straffbart i det land där det utförs. Om ingreppet däremot inte är straffbart i det land där det utförs kan ansvar inte utdömas i Sverige. Vi anser att könsstymning är ett så allvarligt brott att det bör undantas från kravet på dubbel straffbarhet.

Barn i behov av särskilt skydd (avsnitt 14)

Det finns ett antal artiklar i Barnkonventionen som syftar till att ge särskilt skydd åt barn mot övergrepp och utnyttjande. Det är bl.a. bestämmelserna om skydd mot övergrepp inom familjen, barnarbete, sexuellt utnyttjande, väpnade konflikter och skydd mot narkotika och alkohol. Hit kan också räknas bestämmelser som tar sikte på barn som har begått brott. Dessa artiklar är till sin karaktär absoluta, dvs. staten är skyldig att iaktta bestämmelserna oavsett den ekonomiska situationen i landet.

Barnet rätts till skydd mot våld och övergrepp inom familjen (avsnitt 14.2)

Vid vår genomgång av den svenska lagstiftningen när det gäller att skydda barn mot våld, övergrepp, vanvård och sexuellt utnyttjande i familjen, kan vi konstatera att Barnkonventionens anda och innebörd i detta avseende väl återspeglas i såväl socialtjänstlagen som LVU. Den genomgång av rättspraxis som vi har gjort när det gäller beredande av vård enligt LVU ger emellertid anledning till eftertanke. Genom bl.a. det sätt lagen är uppbyggd på och utformningen av dess rekvisit för ingripande synes tyngdpunkten i målen komma att ligga mer på utredning av föräldrarnas tillkortakommanden än på en analys av vad som är bäst för barnet. Barnkonventionens utgångspunkt i dessa sammanhang, dvs. det enskilda barnets bästa och respekten för dess åsikter och rättigheter framgår inte särskilt tydligt.

Enligt vår mening är det därför angeläget att se över LVU för att stärka barnperspektivet. Även i fråga om familjehemsplaceringar måste barnets rätt stärkas. Barnets rätt till kontinuitet i olika avseenden är mycket viktig, oavsett om det handlar om korta eller

långa placeringar. Översynen av LVU bör även avse frågan om att utforma en modell för varaktighet i de fall familjehemsplaceringar blir långvariga.

Många av de brister som förekommer i tillämpningen beror förmodligen på bristande kunskap och kompetens hos de yrkesgrupper som har att hantera i många fall mycket svåra frågor och avvägningar. En av Socialstyrelsen utförd undersökning pekar på behovet av kompetensutveckling och medvetandegörande. Det gäller att planera ett synsätt, ett barnperspektiv hos alla vuxna som har att göra med barn. Arbetet med kompetensutveckling av alla personal-kategorier som har att hantera ärenden med barn som far illa måste därför intensifieras.

När det gäller barnmisshandel, ser vi med oro att antalet fall tenderar att öka. Vi föreslår därför att Socialstyrelsen får i uppdrag att noggrant följa utvecklingen när det gäller barnmisshandel och att lämna förslag till erforderliga åtgärder. Det är vidare viktigt att socialtjänsten och andra myndigheter som arbetar med barn ges de resurser som krävs. Det gäller såväl ekonomiskt och kompetensmässigt som att ge möjligheten till samverkan mellan olika myndigheter – barnhälsovård, barnomsorg, skola och socialtjänst.

Att anmälningsskyldigheten mellan olika myndigheter när barn far illa inte alltid fungerar ser vi som ett allvarligt problem. I de handlingsplaner för genomförande av Barnkonventionen som vi föreslår att landets kommuner skall upprätta, bör detta uppmärksammas. Regeringen bör vidare snarast göra en översyn av tillämpliga lagrum när det gäller vad som skall anses falla inom det område som är sanktionerat med disciplinpåföljd.

Vi behandlade frågan om hur en kollision mellan utlänningslagen och LVU skall undvikas i vårt delbetänkande och ansåg då att ett omhändertagande enligt LVU inte automatiskt bör innebära ett verkställighetshinder utan att en individuell prövning måste göras. Vi poängterade vidare att, i de fall vården bedömdes bli långvarig och barnet och dess föräldrar saknade uppehållstillstånd, socialnämndens arbete måste inriktas på att familjen skall återvända till hemlandet så snart ske kan.

Utlänningslagen har nyligen ändrats i viktiga delar när det gäller frågor om barn. En bestämmelse med innebörden att det vid alla fall som rör ett barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa, utveckling och barnets bästa i övrigt kräver har införts. Dessutom har det tillförts en bestämmelse om att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får ges ett barn och dess vårdnadshavare om barnet behöver vård med stöd av LVU. De uttalanden som gjordes i lagstiftningsärendet är

mycket starka och bör tillgodose det skyddsbehov som barnet har. Innan någon praxis har utvecklats på området är det svårt att säga att dessa bestämmelser inte ger barnet tillräckligt skydd. Vi anser det dock vara av stor betydelse att regeringen noggrant följer utvecklingen. För att en avvisning skall få verkställas mot socialnämndens rekommendation, måste det enligt vår mening, föreligga mycket starka skäl.

Förbud mot barnarbete (avsnitt 14.3)

Barnkonventionen förbjuder inte barnarbete generellt, utan enbart sådant barnarbete som är skadligt för barnets utveckling och hälsa. Utgångspunkten är att barn skall gå i skola och inte arbeta. Artikeln föreskriver inte någon minimiålder för arbete, utan hänvisar i den delen till andra internationella instrument. Vad som avses är framförallt ILO-konventionen om minimiålder för anställning. Bestämmelserna i den konventionen liksom i EG-direktivet angående skydd för minderåriga i arbetslivet ger uttryck för principen att barn och arbete succesivt växer ihop med stigande ålder och utveckling.

Även om barnarbete, såsom det traditionellt definieras, inte är något egentligt problem för Sverige, kan man inte bortse från att det finns barn som utnyttjas för arbete. Det är emellertid inte lagstiftningsåtgärder som behövs, utan snarare åtgärder av upplysnings- och informationskaraktär. Av de erfarenheter som LO har gjort i projektet "Facket i sommarland" framgår att det största problemet är att ungdomarna inte får den lön de är berättigade till, att reglerna om arbetstider inte följs och att arbetsmiljön inte alltid är den bästa. Vi föreslår därför att regeringen ger berörda myndigheter i uppdrag att tillsammans med arbetsmarknadens organisationer utforma ett informationsprogram med inriktning på både arbetsgivare och ungdomar. Vi vill i det sammanhanget också framhålla vikten av att företrädare för arbetsmarknadens organisationer ges reella möjligheter att komma in i skolorna, såväl i högstadiet som i gymnasieskolan.

När det gäller barnarbete på andra håll i världen kan vi inte nog poängtera vikten av internationella åtgärder. Sverige har en tradition att aktivt delta i det internationella samarbetet för att främja respekten för mänskliga rättigheter. Även inom ramen för WTO och EU kan Sverige genom ett aktivt engagemang stärka barnets rättigheter och ställning.

Vi föreslår också att regeringen ger Konsumentverket i uppdrag att tillsammans med frivilligorganisationer och företrädare för handeln utarbeta riktlinjer i syfte att åstadkomma en "fair-trade"-märkning

som garanterar att mattan, fotbollen, klänningen etc. som vi köper inte har tillverkats av barn.

Skydd mot sexuellt utnyttjande (avsnitt 14.4)

Den svenska lagstiftningen har under lång tid präglats av insikten att det kan vara förödande för barns psykiska hälsa att utnyttjas sexuellt. Barnet kan inte ge något samtycke i egentlig mening till sexuellt umgänge med en vuxen. Sexuella övergrepp mot barn är ett extremt uttryck för att den vuxne inte ser och än mindre respekterar ett barns självklara rätt till kroppslig integritet. Lagstiftningen måste tydligt förmedla att om ett barn deltar i en sexuell aktivitet med en vuxen så är detta helt och hållet den vuxnes ansvar.

Lagstiftningen skyddar barn som är under 15 år. När det gäller ungdomar mellan 15 och 18 år kan skyddet inte sägas vara heltäckande. Bestämmelserna är utformade med utgångspunkten att den som är över 15 år i princip själv har ett ansvar för sina sexuella handlingar. Detta synsätt stämmer enligt vår mening inte med Barnkonventionen. Även den som har fyllt 15 år har i förhållande till mognad och utveckling ett behov av skydd mot att utnyttjas. Justitieministern har aviserat att en översyn av sexualbrottskapitlet i brottsbalken planeras. Det är viktigt att ett barnperspektiv kommer med såväl i denna översyn som i rättstillämpningen även i denna typ av frågor.

En viktig fråga när det gäller att skydda barn mot sexuella övergrepp är samhällets ansvar för att personer som har gjort sig skyldiga till sexuella övergrepp mot barn inte skall tillåtas att arbeta med barn i fortsättningen. Regeringen har tillsatt en särskild utredare som har i uppdrag att se över frågan, vilket vi välkomnar. Utifrån Barnkonventionens perspektiv vill vi betona att skyddet för barnet i detta avseende är det övergripande intresset i förhållande till vilket den vuxnes integritet och andra intressen måste komma i andra hand.

Vid en jämförelse med andra länder kan inte barnprostitution sägas vara ett utbrett problem i Sverige. Icke desto mindre är det allvarligt att den över huvud taget förekommer. Mot bakgrund av de uppgifter som har framkommit, bl.a. i Prostitutionsutredningen, anser vi att förekomsten måste utredas vidare och att regeringen därför bör ge berörda myndigheter ett sådant uppdrag.

Att köpa sexuella tjänster av den som är under 18 år är förbjudet enligt en bestämmelse i brottsbalken. Såväl benämningen på brottet – förförelse av ungdom – som straffskalan ger emellertid uttryck för att detta är ett brott som lagstiftaren inte ser särskilt allvarligt på. Vi anser att det är viktigt och i enlighet med andan i Barnkonventionen

att samhället ger tydliga signaler i strafflagstiftningen att det är ett allvarligt brott att sexuellt utnyttja en ung person. Vi föreslår därför att även dessa bestämmelse ses över i den aviserade översynen av sexualbrottsbestämmelserna. I detta sammanhang bör också benämningen på brottet ändras till exempelvis *sexuellt utnyttjande av ungdom*.

Prostitutionsutredningens förslag om att kriminalisera såväl köpare som säljare av sexuella tjänster kan starkt ifrågasättas när det gäller ungdomar under 18 år. Enligt vår mening är det helt uteslutet att kriminalisera och ansvarbelägga ett barn för att det utnyttjas sexuellt.

Vi föreslår också att bestämmelsen i 6 kap 9 § brottsbalken om grovt koppleri kompletteras med en bestämmelse om att där den som utnyttjas är minderårig skall brottet bedömas som grovt.

Vad gäller barnpornografi förutsätter vi att Sverige med den lagändring som kommer att bli följden av Barnpornografiutredningens arbete, i detta avseende kommer att leva upp till Barnkonventionens anda och intentioner.

Unga flickor utnyttjas för striptease och liknande aktiviteter på s.k. erotiska klubbar. Det är inte tillfredsställande att lagen tillåter ungdomar mellan 15 och 18 år att "frivilligt" medverka i olika sammanhang med innebörden att tillfredsställa vuxnas behov av pornografi. Vi föreslår därför att bestämmelsen i 6 kap 7 § brottsbalken ändras så att 15-18-åringar erhåller samma skydd som yngre barn mot att utnyttjas i framställning av pornografiskt material och för posering.

När det gäller åtgärder mot s.k. sex-turism föreslår vi, bl.a. mot bakgrund av utvecklingen i de baltiska staterna, att kravet i brottsbalken på dubbel straffbarhet för denna typ av brott ses över. Vi anser det vidare viktigt att inom ramen för Östersjösamarbetet ägna frågan om barnprostitution särskild uppmärksamhet.

Barn som har begått brott m.m. (avsnitt 14.5)

Flera av bestämmelserna i artiklarna 37 och 40, som bl.a. behandlar frågor om barn som har begått brott, har sina motsvarigheter i andra internationella konventioner som Sverige har tillträtt och bestämmelserna vållar i allmänhet inte några problem.

Att ett barn berövas friheten innebär i vissa fall att andra intressen sätts före principen om barnets bästa. Detta kan t.ex. vara fallet när frihetsberövandet är en reaktion på brottslighet. Hänsynen till samhällsskyddet och till att samhället med kraft reagerar mot grov brottslighet gör sig här gällande med sådan styrka att fängelse inte kan undvikas. Detta kommer till uttryck även när det gäller ungdomar

under 18 år. Vi ser med oro på den pågående utvecklingen mot allt fler och längre frihetsstraff för unga även om den i och för sig kan förklaras med fler fall av grov brottslighet och brister i det nuvarande påföljdssystemet. Fängelse bör så långt det är möjligt undvikas för ungdomar under 18 år. Därför är de förslag som har lagts fram i departementspromemorian Påföljder för unga lagöverträdare av stor betydelse. Förslagen har som en klart uttalad målsättning att drastiskt minska antalet barn i fängelse till förmån för frihetsberövande inom systemet med särskilda ungdomshem. Om förslaget om en tidsbestämd påföljd i särskilt ungdomshem genomförs, får Sverige en ordning som också bättre stämmer överens med bestämmelserna i Barnkonventionen om särskilda institutioner och förfaranden för barn som har begått brott.

Enligt vår mening kan det i vissa fall vara förenligt med barnets bästa att beröva ett barn friheten om det ingår som en nödvändig förutsättning för att kunna bereda barnet vård.

Reglerna för placering av unga på anstalt bör utformas i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 37 (c) i Barnkonventionen, dvs. att varje barn som är berövat friheten skall hållas åtskilt från vuxna om det inte anses vara till barnets bästa att inte göra detta. Detta synes också vara de riktlinjer som idag gäller vid placering av ungdomar under 18 år i fängelse. I varje enskilt fall där placering sker tillsammans med vuxna bör beslutet kunna motiveras. Mot bakgrund av att det trots allt är relativt få ungdomar under 18 år som samtidigt avtjänar fängelsestraff (i genomsnitt 11) kan det enligt vår mening i vissa fall vara motiverat att en ungdom placeras till sammans med vuxna, t.ex. om han annars skulle riskera att bli helt isolerad.

I detta sammanhang vill vi också peka på de förhållanden som gäller för barn som tvångsvårdas tillsammans med vuxna, framförallt inom psykiatrin. Det kan ifrågasättas om den nu gällande ordningen är förenlig med Barnkonventionen. Vi anser därför att det vore lämpligt att den parlamentariska kommitté som utreder vissa frågor om psykiatrisk tvångsvård även behandlar frågan om placering av ungdomar under 18 år.

När det gäller frågan om rätten till offentlig försvarare, föreligger en skillnad mellan den som är tilltalad och den som är misstänkt för ett brott. Att det finns en skillnad i rätten till offentlig försvarare beroende på var i den rättsliga processen den unge befinner sig anser vi inte vara förenligt med konventionen. En ändring i reglerna bör således övervägas i syfte att undanröja denna skillnad.

Att handläggningstiderna hos polis och åklagare är längre än den föreskrivna inger oro. Det är viktigt att föreskrifterna om skyndsam

handläggning efterlevs. Om de långa handläggningstiderna är en följd av nedskärningar hos polis och åklagare understryker det ytterligare behovet av att det inom alla verksamhetsområden görs en analys av budgetnedskärningarna konsekvenser för barn.

Skydd mot narkotika och alkohol (avsnitt 14.6)

Barnkonventionen innehåller bestämmelser till skydd för barn mot bruket av narkotika och alkohol. Artikel 16 ger också en anvisning om vilka metoder som skall användas för att förebygga missbruk; lagstiftnings-, administrativa och sociala åtgärder samt åtgärder i upplysningssyfte. Svensk narkotika- och alkoholpolitik bygger på de åtgärder som finns uppräknade i artikeln.

Skolan måste särskilt uppmärksammas i kommunernas alkoholpolitiska handlingsprogram. Erbjudande av alternativa sysselsättningar i drogfria miljöer är en annan viktig aspekt. Det är därvidlag av betydelse att kommunerna stödjer ungdomars egna initiativ och idéer. Vi vill även betona idrottsrörelsens roll i det förebyggande arbetet. Idrott främjar en positiv utveckling, eller kan vara ett hinder för en negativ utveckling.

Barn i väpnade konflikter (avsnitt 14.8)

Barnkonventionen stadgar en 15-årsgräns för barns deltagande i väpnade konflikter. Sverige har emellertid alltsedan arbetet med utformningen av Barnkonventionen verkat för en 18-årsgräns för barn i väpnade konflikter. I konsekvens härmed har Sverige anpassat lagstiftningen inom området så att det i praktiken är omöjligt för den som inte har fyllt 18 år att involveras i väpnade konflikter.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Sverige ratificerade FN:s konvention om barnets rättigheter efter ett beslut i riksdagen den 21 juni 1990 utan att reservera sig på någon punkt.¹ I propositionen till riksdagen om godkännande av konventionen konstaterades att tillträde till konventionen inte föranledde några ändringar i gällande lagstiftning. I propositionen gjordes en genomgång av konventionens artiklar och motsvarande svenska förhållanden. Föredragande statsrådet anförde i den delen följande:

En granskning av konventionsbestämmelserna leder till slutsatsen, att svensk rätt och praxis står i god överensstämmelse med dessa bestämmelser men att man kan vara tveksam om huruvida svensk rätt eller praxis i alla detaljer överensstämmer med konventionens krav. Den bedömning, som i sådana fall måste göras, blir i viss utsträckning beroende av vilka allmänna principer man vill lägga till grund för tolkningen av konventionens bestämmelser. Man måste därvid hålla i minnet att konventionen är avsedd att tillämpas på ett världsomfattande plan och således på rättssystem och andra förhållanden av mycket skiftande art. På grund härav måste konventionen tolkas så att den får en rimlig mening inom ramen för varje nationellt system. Artiklarna är också i många fall utformade så att det finns utrymme för lämplighetsbedömning beträffande de åtgärder som staterna skall vidta (s. 28).

Genom ratificeringen har Sverige iklätt sig en internationell folkrättslig förpliktelse att följa konventionens bestämmelser.

¹Prop. 1989/90:107, bet 1989/90:SoU28, rskr. 1989/90:350

Alltsedan ratificeringen av konventionen har diskussioner förts om att införliva konventionen genom s.k. inkorporering, dvs. att göra konventionen till svensk lag. Riksdagen behandlade frågan under hösten 1995 med anledning av motionsyrkanden. Förslaget om inkorporering avvisades men riksdagen uttalade att en fortlöpande kontroll och anpassning av all svensk lagstiftning och tillämpning är nödvändig. Riksdagen uttalade vidare att regeringen borde besluta om en bred översyn av om svensk lagstiftning och praxis stämmer överens med Barnkonventionens bestämmelser och den föreliggande svenska översättningen av konventionstexten.²

Mot bakgrund av Sveriges åtagande enligt konventionen, riksdagens tillkännagivande och det faktum att olika tolkningar av innebörden av Barnkonventionen har åberopats i den allmänna debatten, beslutade regeringen den 1 februari 1996 att tillsätta en parlamentarisk kommitté för att klarlägga hur Barnkonventionens anda och innebörd kommer till uttryck i svensk lagstiftning och praxis.

1.2 Barnkommitténs uppdrag

Enligt de direktiv som har beslutats av regeringen, har Barnkommittén tillsatts i syfte att göra en bred översyn av hur svensk lagstiftning och praxis förhåller sig till Barnkonventionens bestämmelser. Kommittén har vidare haft i uppdrag att skapa större klarhet och ökat mått av samsyn vad gäller innebörden av begreppet "barnets bästa" i Barnkonventionen och svensk rätt samt att därvid särskilt analysera eventuella målkonflikter. Kommittén skulle med förtur behandla frågan om barns ställning i ärenden enligt utlänningslagen, bl.a. när det gäller avvisning eller utvisning där barn berörs.

Av direktiven framgår vidare att kommittén skall söka bilda sig en uppfattning om Barnkonventionens ställning och tillämpning i andra länder, främst inom EU och Norden. Kommittén skall i första hand ge sitt arbete en principiell och analytisk inriktning, men kommittén är oförhindrad att påvisa behov av lagändringar.

Uppdraget kan således sägas ha bestått av två delar; dels har det gällt att analysera Barnkonventionen och då framförallt begreppet

²Bet. 1995/96:SoU4, rskr. 1995/96:62

barnets bästa, dels har vi haft i uppdrag att göra en genomgång av hur konventionens anda och innebörd kommer till uttryck i svensk lagstiftning och praxis. Uppdraget att belysa Barnkonventionens ställning och tillämpning i andra länder, har vi sett som en integrerad del av analysen.

Kommittén, som har antagit namnet Barnkommittén, påbörjade sitt arbete den 28 mars 1996.

Kommittén avlämnade den 28 juni 1996 delrapporten Barnkonventionen och utlänningslagen (SOU 1996:115).

1.3 Barnkommitténs arbete

Eftersom Barnkonventionen är ett internationellt instrument, en förpliktelse som Sverige har åtagit sig som nation gentemot andra stater som också har anslutit sig till konventionen, har vår utgångspunkt varit att Barnkonventionen inte kan ses enbart ur ett svenskt perspektiv. Vi har därför velat sätta in Barnkonventionen i sitt internationella sammanhang. I detta syfte har vi gjort en bred analys av konventionstexten, vad den står för, vilka förpliktelser den innebär för Sveriges del. I den delen har vi valt att använda oss av, förutom själva konventionstexten, förarbetena till konventionen, den uttolkning av konventionen som har gjorts av kommittén för barnets rättigheter i Genève samt den analys internationella auktoriteter har gjort av konventionen. Denna analys har sedan använts som grund för att granska förhållandena för barn i Sverige. Vi har inte begränsat oss till enbart lagstiftning och den praxis som utformas vid domstolarnas tolkning av lagen. Vi har istället valt ett vidare perspektiv, att se till förhållandena i stort för svenska barn och ungdomar i förhållande till Barnkonventionens förpliktelser. Varje avsnitt i betänkandet kan sägas bestå av tre delar – analys av konventionen, svenska förhållanden och våra överväganden.

När det gällt uppdraget att bilda oss en uppfattning om Barnkonventionens ställning och tillämpning i andra länder har vi, med hjälp av Utrikesdepartementet, införskaffat uppgifter från några utvalda länder via våra ambassader, vilka i sin tur har inhämtat uppgifter från respektive ministerium.

Vi har inte behandlat Barnkonventionen artikel för artikel, utan disponerat betänkandet utifrån olika områden i samhället. Först har vi emellertid behandlat de fyra grundläggande principerna; icke-diskriminering, barnets bästa, rätten till liv och utveckling samt rätten

att bli hörd och respekterad för sina åsikter, samt den centrala bestämmelsen om genomförandet av Barnkonventionen. Dessa grundläggande principer och diskussionen om genomförandet har sedan fått löpa som en röd tråd genom de olika avsnitten.

Sekretariatet har i syfte att utveckla och ta del av det internationella perspektivet av Barnkonventionen besökt den norska Barnombudsmannen samt företrädare för Barn- och familjdepartementet, Norsk senter for Barneforskning, Redd Barna och Child Watch International i Norge. De har vidare i Genève träffat ledamöter av kommittén för barnets rättigheter, tjänstemän vid Unicef och vid centret för mänskliga rättigheter. Sekretariatet har också haft kontakter med professor Philip Alston och James Himes vid Unicefs utvecklingscenter i Florens. I syfte att studera den engelska modellen av implementering av Barnkonventionen har de träffat företrädare för National Childrens Bureau och Childrens Rights Office, två viktiga barnrättsorganisationer i London, samt tjänstemän i Hackney, en av Londons kommuner.

Som ett led i vårt arbete med att analysera innebörden av Barnkonventionen gjorde kommitténs ledamöter en studieresa till Genève under ett par dagar i januari 1997. Resan förlades i anslutning till att kommittén för barnets rättigheter sammanträdde. Detta besök var mycket värdefullt för oss och vi fick flera tillfällen att samtala med ledmöterna i FN-kommittén. Vi träffade också FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter samt företrädare för UNICEF, UNHCR och ILO.

I vårt arbete har vi också samrått med en av regeringen utsedd referensgrupp, bestående av företrädare för viktiga barnrättsorganisationer. Samarbetet har skett i form av sammanträden där referensgruppen har fått ge sin syn på vilka frågeställningar de sett som viktiga att belysa och också har fungerat som ett forum för kommittén att diskutera olika ställningstaganden och betänkandets uppläggning. Vi har sett det som viktigt att ha en tät kontakt med denna grupp. Utöver regelrätta sammanträden har sekretariatet haft enskilda kontakter med ledmöterna i referensgruppen.

Vi har till våra sammanträden bjudit in olika föreläsare; kanslirådet Anne Franzén, Utrikesdepartementet talade om Barnkonventionen i ett internationellt perspektiv, departementsrådet Carl-Henrik Ehrencrona, UD och advokaten Percy Bratt belyste frågan om inkorporering, föreståndaren Jan-Erik Häljebo och universitetslektorn Lena Holmqvist berättade om unga lagöverträdare, Bodil Långberg, BRIS, om erfarenheter från Barnens hjälptelefon, konsulenten Gerd Hillman, Statens Kulturråd, om kulturpolitik, f.d. justitierådet Tor Sverne föreläste om barnets bästa i svensk lagstiftning och hovrättsassessorn Joel Brorsson redogjorde för Barnpornografiutredningen. Vi har även gjort ett besök hos Skolverkets generaldirektör.

Kommittén har anordnat två utfrågningar med frivilligorganisationer; en i anslutning till delbetänkandet Barnkonventionen och utlänningslagen, den andra under våren 1997 på temat genomförandet av Barnkonventionen.

I arbetet med att göra en genomgång av FN-kommitténs kommenterande slutsatser beträffande de tio länder vi särskilt har granskat, har juristen Graciella Hilda Rati anlåtats, och när det gäller att belysa lagstiftningen inom handikappområdet förbundsjuristen Tomas Agdalen.

En viktig del av vårt uppdrag har varit att särskilt överväga det grundläggande begreppet "barnets bästa" och de tolkningskonflikter i förhållande till andra mål som kan bli aktuella. I det syftet anordnade kommittén ett forskarseminarium den 18 mars 1997, där vi inbjöd olika forskare att ge sin syn på innebörden av begreppet barnets bästa och vad som avses med barnperspektiv ur olika synvinklar. Vi har valt att samla en del av de föredrag som framfördes vid seminariet, kompletterade med bl.a. uppsatser av barn och unga, i form av en antologi, som ges ut som en bilaga till betänkandet.

2 FN:s konvention om barnets rättigheter

2.1 Bakgrund och tillkomst

I Förenta nationernas stadga står att en av huvuduppgifterna för FN och dess medlemsstater är att främja respekten för de mänskliga rättigheterna. FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna bildades år 1946. Den består av 53 medlemsstater. Stater väljs som medlemmar av kommissionen för en tid av tre år. Sverige var senast medlem åren 1989-1991. Kommissionen, som möts i Genève en gång om året under sex veckor i mars-april, har som en av sina huvuduppgifter haft att arbeta fram regler om mänskliga rättigheter.

1948 antog FN:s generalförsamling på förslag av kommissionen den allmänna deklARATIONEN om de mänskliga rättigheterna och år 1959 antogs en deklARATION om barnets rättigheter.

FN:s generalförsamling antog år 1966 de två internationella konventionerna om medborgerliga och politiska rättigheter respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Till skillnad från deklARATIONER är konventioner juridiskt bindande dokument för de stater som ansluter sig till dem. Andra centrala konventioner inom området för mänskliga rättigheter som har antagits av FN är konventionen mot avskaffande av rasdiskriminering (1965), konventionen mot avskaffande av diskriminering av kvinnor (1979) samt konventionen mot tortyr (1984).

För att övervaka att de anslutna staterna följer konventionerna finns särskilda kommittéer, som består av experter utsedda av konventionsstaterna. Kommittéerna har till uppgift att granska rapporter från staterna om hur de efterlever konventionernas bestämmelser. Några av kommittéerna, bl.a kommittén för de mänskliga rättigheterna kan också pröva klagomål från enskilda mot en stat om staten har anslutit sig till ett frivilligt protokoll om enskild klagorätt.

En särskild världskonferens om mänskliga rättigheter hölls i Wien år 1993. Som ett resultat av det mötet beslutade FN:s general-

församling samma år att utse en Högkommissarie för mänskliga rättigheter. Högkommissarien har sitt kontor i Genève.

Konventionen om barnets rättigheter – Barnkonventionen – antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989. Den antogs utan omröstning, dvs. ingen stat motsatte sig antagandet. När konventionen öppnades för undertecknande den 26 januari 1990 skrevs den samma dag under av 62 stater. Ingen tidigare konvention om mänskliga rättigheter har fått en motsvarande uppslutning så snart efter antagandet.

Konventionen trädde i kraft den 2 september 1990 sedan den ratificerats av 20 stater. Sverige var en av dessa stater. Konventionen trädde alltså i kraft i förhållande till Sverige den 2 september 1990. För nya stater träder konventionen i kraft 30 dagar efter den dag då respektive stat ratificerat den.

I det närmaste samtliga av världens stater har anslutit sig till Barnkonventionen. Enligt senast tillgängliga uppgifter (augusti 1997) har 190 stater anslutit sig. Det är i princip endast USA och Somalia som inte har anslutit sig till Barnkonventionen.

Det var Polens regering som 1978 tog initiativet till en särskild konvention om barnets rättigheter. Många länder ställde sig inledningsvis tveksamma till förslaget. Man pekade på att barnet redan omfattades av de grundläggande reglerna om mänskliga rättigheter. Det polska utkastet till konvention, som i huvudsak var baserat på 1959 års deklaration om barnets rättigheter kritiserades också som bristfälligt.

Åren 1979 till 1989 sammanträdde en arbetsgrupp under Kommissionen för de mänskliga rättigheterna under en-två veckor per år för att arbeta fram konventionen. Arbetet i arbetsgruppen gavs alltmer ökad uppmärksamhet sedan det stod klart att man i förhandlingarna hade möjlighet att få fram ett långtgående dokument om barnets rättigheter. Sverige var ett av de drivande länderna i konventionsförhandlingarna. Många frivilligorganisationer deltog också mycket aktivt i arbetet och spelade en viktig roll rörande flera artiklar i konventionen.

Förarbetena till konventionen – "travaux préparatoires" – i form av arbetsgruppens diskussioner finns dokumenterade och FN:s centrum för mänskliga rättigheter har tillsammans med Rädda Barnen sammanställt "Legislative history on the Convention on the Rights of the Child", som avses publiceras.

2.2 Barnets rättigheter före Barnkonventionen

Redan år 1924 antog Nationernas förbund en deklaration (Genève-deklarationen), i vilken fastslogs fem huvudprinciper beträffande barns skydd och välfärd.

År 1959 antog FN:s generalförsamling en deklaration om barnets rättigheter, som innehåller tio principer. Dessa deklarationer har fått begränsad genomslagskraft, eftersom de inte är juridiskt förpliktande och inte uppdrar åt något enskilt organ att tillse att deklarationen efterlevs.

Däremot är det viktigt att understryka att konventionerna om de mänskliga rättigheterna slår fast rättigheter för envar. Det gäller alltså såväl barn som vuxna. De olika kommittéer och procedurer som har upprättats för att granska staternas respekt för de mänskliga rättigheterna har därför till uppgift att studera också hur de mänskliga rättigheterna respekteras gentemot barn.

Några av de rättigheter som har slagits fast i de olika konventionerna tar särskilt sikte på barn. Artikel 24 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter ger barnet rätt till namn och nationalitet och till sådant skydd som dess ställning som minderårig kräver. Konventionen innehåller också ett förbud mot dödsstraff för minderåriga. I konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter kan särskilt pekas på bestämmelserna om skydd mot utnyttjande av barn (artikel 10.3), om främjande av barns utveckling (artikel 12.2) samt om rätten till utbildning (artikel 13).

2.3 Barnkonventionens principer och innehåll

Barnkonventionen innehåller 13 inledande paragrafer (preambeln) och 54 artiklar. Den är indelad i tre delar, som behandlar materiella frågor, övervakningssystem respektive slutbestämmelser.

Barnkonventionen är inriktad på individen, det enskilda barnet, och de materiella artiklarna handlar om barnets rätt att få sina grundläggande rättigheter och behov tillgodosedda. Konventionen inkluderar alla typer av mänskliga rättigheter, den innehåller alltså

såväl medborgerliga och politiska som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. I Barnkonventionen förenas för första gången de olika mänskliga rättigheterna i ett och samma dokument. Barnkonventionen innehåller också en särskild dimension av de mänskliga rättigheterna, som inte återfinns i de andra stora konventionerna på området; rätten till särskilt skydd mot övergrepp och utnyttjande.

Barnkonventionens inledning (preamble) speglar de principer om mänskliga rättigheter som har formulerats i FN:s konventioner och deklarationer. I inledningen slås fast att barn, på grund av sin sårbarhet behöver vård och skydd. Det betonas också att det är familjen som har det primära ansvaret för den vård och det skydd barnet behöver, samtidigt som barnet är i behov av samhälleligt skydd. Vidare betonas vikten av respekt för de kulturella värden som finns i barnets miljö och vikten av internationellt samarbete för att säkra barnets rättigheter.

I preambeln betonas också att familjen är den grundläggande enheten i samhället och den naturliga miljön för alla dess medlemmar och särskilt viktig för barnens utveckling och välfärd. Barnets behov av och rätt till båda sina föräldrar och föräldrarnas ansvar för barnet är också en röd tråd i Barnkonventionens sakartiklar.

Konventionen sätter barnets behov framför föräldrarnas. Staterna skall säkerställa att ett barn inte, mot sin vilja, skiljs från sina föräldrar, om ett åtskiljande inte är nödvändigt för barnets bästa. Ett beslut om att skilja ett barn och dess föräldrar kan emellertid vara nödvändigt t.ex. "vid övergrepp mot eller vanvård av barnet från föräldrarnas sida eller då föräldrarna lever åtskilda och ett beslut måste fattas angående barnets vistelseort" (artikel 9).

Barnets rättigheter är i Barnkonventionen formulerade i de olika sakartiklarna.

De rättigheter i konventionen som kan hänföras till kategorin *medborgerliga och politiska rättigheter* är t.ex. rätten till registrering vid födelsen, namn och nationalitet (artikel 7 och 8), åsiktsfrihet (artikel 12), yttrande- och informationsfrihet (artikel 13), religionsfrihet (artikel 14), förenings- och församlingsfrihet (artikel 15) och skydd för privat- och familjelivet (artikel 16). Till medborgerliga rättigheter räknas också förbudet mot att utsätta barnet för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och reglerna som avser frihetsberövande (artikel 37), reglerna rörande barnet i straffprocessen och kriminalvården (artikel 40). Till de medborgerliga rättigheterna hör också rätten till asyl (artikel 22).

Till de *ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna* hör rätten till goda utvecklingsbetingelser i vid mening, bl.a. rätten till hälso- och sjukvård (artikel 24), social trygghet och socialförsäkring (artikel 26), skälig levnadsstandard (artikel 27), barnomsorg (artikel 18.3) och utbildning (artikel 28). Likaså hör barnets rätt till kultur, till vila och fritid, lek och rekreation samt rätt att fritt delta i det kulturella och konstnärliga livet (artikel 31) till dessa rättigheter. Barn som tillhör etniska, religiösa eller språkliga minoriteter eller en urbefolkning skall ha rätt att tillsammans med andra utöva sin egen kultur och religion samt sitt eget språk (artikel 30). Staterna åläggs i artikel 4 en skyldighet att vidta åtgärder "med utnyttjande till det yttersta av sina tillgängliga resurser" för att tillgodose dessa grundläggande behov hos ett barn.

Barnkonventionen innehåller också en särskild sorts rättigheter, som kan sägas vara en utveckling av de traditionella mänskliga rättigheterna. Det är de rättigheter som ger barnet särskilt skydd mot övergrepp och utnyttjande, som t.ex. skydd mot alla former av fysisk och psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, sexuella övergrepp (artikel 19), skydd mot ekonomiskt utnyttjande (artikel 32), skydd mot narkotika (artikel 33), skydd mot sexuell exploatering (artikel 34) och skydd i väpnade konflikter (artikel 38).

De olika rättigheterna är lika viktiga och Barnkonventionen skall ses som en helhet. Rättigheterna är dock olika till sin natur. Medan de medborgerliga och politiska rättigheterna är absoluta till sin karaktär och måste respekteras av alla stater oavsett utvecklingsnivå är de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna mera av målsättningskaraktär. Hur de förverkligas är beroende av ett lands resurser. Men även fattiga länder skall försöka garantera dessa rättigheter genom att utnyttja sina tillgängliga resurser maximalt. Man kan också uttrycka skillnaden mellan de olika typerna av rättigheter så att konventionen anger vilka uppväxtvillkor som inte är acceptabla (de medborgerliga rättigheterna får inte åsidosättas) och vilka som är önskvärda för alla barn i världen (de sociala, ekonomiska och kulturella rättigheterna).

Rättighetstypernas olika karaktär kan illustreras av artikel 6 som först slår fast att varje barn har en inneboende rätt till liv. Detta är en medborgerlig rättighet. Även om rätten till liv ibland ges en mycket vid tolkning, så menas därmed i huvudsak skydd mot summariska eller godtyckliga avrättningar och säkerhetsgarantier avseende dödsstraffet. Bestämmelsen bör därför läsas tillsammans med artikel 37, som innehåller ett totalt förbud mot dödsstraff för brott som någon

begått före 18 års ålder. Artikel 6 punkt 2 innehåller däremot en ekonomisk/social rättighet, barnets rätt till överlevnad och utveckling. Denna rätt skall staten säkerställa "till det yttersta av sin förmåga". Ett fattigt land som låter avrätta ett barn bryter alltså mot konventionen medan det inte är fråga om ett direkt konventionsbrott om staten saknar ekonomisk möjlighet att säkerställa barnets rätt till mat och hälsovård.

Kommittén för barnets rättigheter har vid utformningen av de första riktlinjerna för ländernas rapportering gjort en analys av konventionen. Avsikten var inte att gradera artiklarna och peka ut några av dem som särskilt viktiga. De olika sakartiklarna skall ses som en del av en helhet där alla artiklarna är lika viktiga. Arbetet handlade i stället om att tolka artiklarnas karaktär och inbördes relationer, för att ge staterna ett underlag för arbetet med att genomföra konventionen. I kommitténs första analys av Barnkonventionen utkristalliserades fyra grundläggande, allmänna principer som återfinns i artiklarna 2, 3, 6 och 12. Principerna i dessa speglas och konkretiseras i konventionens övriga sakartiklar. De fyra principerna är:

– *Förbud mot diskriminering* (artikel 2). Grundtanken är att barn är jämställda och har lika värde. Rättigheterna i konventionen skall gälla alla enskilda barn och ungdomar som befinner sig inom ett lands jurisdiktion utan åtskillnad "av något slag". Barnet skall vidare skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av barnets eller dess föräldrars ras, hudfärg, kön, språk, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, handikapp, börd eller ställning i övrigt.

– *Principen om barnets bästa* är en annan av konventionens grundpelare (artikel 3). Vid alla åtgärder som rör barn "skall barnets bästa komma i främsta rummet". Principen om barnets bästa kan härledas ur två fundamentala tankar som båda satt spår i konventionen. Den ena utgår ifrån att barn är sårbara och behöver stöd och skydd och den andra betonar barnperspektivet i beslutsfattandet.

– *Rätten till liv* (artikel 6) är en grundläggande rättighet. Artikel 6 ger barn ett skydd mot att bli dödade och den skall läsas tillsammans med artikel 37 som stadgar ett direkt förbud mot dödsstraff. Artikel 6 går emellertid längre än rätten till liv, genom att i andra punkten betona barns rätt till överlevnad och rätten till utveckling i vid mening.

– *Rätten att uttrycka sina åsikter* (artikel 12) i alla frågor som rör barnet självt är ett budskap om att barns åsikter skall respekteras. Det

finns i artikeln också en utvecklingsaspekt, "barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad". I artikel 12 finns således en betoning av barns och ungdomars deltagande i frågor som rör dem själva.

2.4 Hur kontrolleras konventionens efterlevnad?

Konventionens del II innehåller bestämmelser om dess förverkligande.

Först och främst betonas vikten av att sprida information om konventionens bestämmelser och principer såväl till barn som till vuxna (artikel 42).

För övervakning av konventionens efterlevnad finns en särskild kommitté för barnets rättigheter, som består av tio experter. Experterna skall verka i sin personliga kapacitet och inte som representanter för de stater som har nominerat dem (artikel 43). Kommitténs medlemmar skall väljas av konventionsstaterna bland deras medborgare. Konventionen poängterar att avseende skall fästas vid en rättvis geografisk fördelning och de viktigaste rättssystemen (artikel 43.2)

De stater som har anslutit sig till konventionen skall avge rapporter till kommittén om de åtgärder som har vidtagits för att genomföra konventionen. En första rapport skall avges inom två år efter konventionens ikraftträdande för den berörda staten. Därefter skall rapporter lämnas vart femte år. Kommittén kan också begära kompletterande information från staterna om hur konventionens bestämmelser genomförs. För att främja konventionens genomförande och internationellt samarbete på området ges FN:s barnfond (UNICEF) och andra FN-organ rätt att delta vid kommitténs granskning av rapporterna. De kan också själva avge rapporter till kommittén om konventionens tillämpning. Även frivilligorganisationer kan inbjudas att komma med råd till kommittén angående genomförandet.

Kommittén för barnets rättigheter är, liksom de andra övervakningskommittéerna, organisatoriskt inordnad under Högkommissariet för mänskliga rättigheter i Genève.

Till skillnad från t.ex. den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och tortyrkonventionen innehåller

Barnkonventionen inte någon ordning för prövning av klagomål från enskilda.

Bestämmelserna om konventionens genomförande bygger på grundtanken att en dialog skall komma till stånd mellan staterna, kommittén för barnets rättigheter, de olika FN-organen och frivilligorganisationerna.

Kommittén antar och ger ut riktlinjer, "general guidelines", för ländernas rapportering, vari kommittén anger hur de önskar att rapporterna skall utformas och vilka frågor som kommittén anser angelägna att få besvarade. När en s.k. landrapport har kommit in granskas den av kommittén som därefter bjuder in representanter för landets regering för en diskussion. Med inbjudan bifogas en lista över frågeställningar, "List of Issues", som kommittén särskilt vill diskutera med regeringsrepresentanterna under sessionen. Därmed får regeringen en chans att förbereda sig. Kommittén är emellertid oförhindrad att ta upp också andra frågeställningar när diskussionerna kommit igång under sessionen.

Sessionen inleds med att regeringsrepresentanterna kommenterar och besvarar de frågor som rests på listan. Därefter följer en diskussion. Efteråt summerar kommittén sina slutsatser i ett särskilt uttalande, "Concluding observations", vilket till svenska kan översättas med "kommenterande slutsatser". Avsikten är att uttalandet skall ges publicitet i det rapporterade landets medier och leda till en nationell diskussion om vägar att förbättra situationen för barn. Såväl ländernas rapporter som det protokoll, "summary records", som förs vid sessionen och de kommenterande slutsatserna ges under beteckningen CRC/C ...

Högkommissarien följer i sin tur upp att de påpekanden som kommittén har gjort i sina kommenterande slutsatser, följs upp av länderna. Detta sker genom en skriftlig förfrågan.

Kommittén för barnets rättigheter har kommit att bli den auktoritativa uttolkaren av Barnkonventionen. Kommittén har ännu inte gett ut några allmänna kommentarer till hur Barnkonventionen enligt dess mening skall tolkas. De dokument som sammanfattar kommitténs ställningstaganden är de kommenterande slutsatserna – "concluding observations". I samarbete med UNICEF och två engelska barnrättsexperter pågår ett arbete med en handbok för genomförande av Barnkonventionen, som kommer att publiceras under januari 1998. Den innehåller en analys av konventionen utifrån de kommenterande slutsatser som kommittén har gjort samt de av kommittén antagna riktlinjer för ländernas rapporter.

3 Definition av barn – för vem gäller Barnkonventionen?

3.1 Barnkonventionens barndefinition

Artikel 1

I denna konvention avses med barn varje människa under 18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet.

I Barnkonventionens ögon är man barn till dess man fyller 18 år, om man inte blir myndig tidigare enligt den nationella lagstiftningen. Under utarbetandet av konventionen fördes långa diskussioner kring definitionen av barn, om det var nödvändigt att ha med en åldersgräns eller om det var tillräckligt att hänvisa till varje enskild stats myndighetsålder. Att arbetsgruppen stannade vid 18 år, får tolkas så att den allmänna meningen trots allt var att upp till 18 års ålder skall barnet och den unge tillförsäkras de rättigheter och åtnjuta det skydd som konventionen skall ge.

Varken 1924 års eller 1959 års deklARATIONER om barnets rättigheter definierar början eller slutet av barndomen, men 1959 års deklARATION slår fast att "barnet, på grund av dess fysiska och psykiska omognad behöver speciellt skydd och omsorg, inkluderande lämpligt lagligt skydd, såväl före som efter födseln".

Kommittén för barnets rättigheter, (i fortsättningen FN-kommittén) har betonat att i de stater som definierar minimiåldrar i lagstiftningen, bör hänsyn tas till de grundläggande principerna om ickediskriminering, barnets bästa och barnets rätt till liv och utveckling. Barnets fortlöpande utveckling måste respekteras och det måste finnas en samstämmighet mellan åldern för slutförande av grundläggande utbildning och tillträde till arbetsmarknaden.

Ökat ansvar med stigande ålder skall inte ses som stridande mot definitionen. Definitionen anger att de rättigheter som stadgas i Barnkonventionen gäller tills man fyllt 18 år. Detta hindrar inte att staterna har olika åldersgränser så att barn med stigande ålder stegvis

kan föras in i vuxenlivet, men de särskilda skyddsreglerna skall gälla t.ex. när det gäller fängelsestraff, sexuell exploatering eller utnyttjande som arbetskraft. Det hindrar inte heller att barnet med stigande ålder och mognad får bestämma mer över sitt liv.

Den andra frågan som diskuterades i arbetsgruppen är den nedre åldersgränsen. Ordalydelsen i artikeln lämnar frågan öppen. Arbetsgruppen undvek att ta ställning i frågan om abort och andra därmed sammanhängande frågor för att inte försvåra en bred anslutning till konventionen. Barnkonventionen lämnar således frågan om konventionen skall tillämpas på det blivande barnet redan under fosterstadiet till varje enskild stat. I preambeln till konventionen (paragraf 9) hänvisas till vad som sägs i 1959 års deklaration om barnets rättigheter, och som citeras ovan. Även detta orsakade problem i arbetsgruppen. För att nå konsensus, kom man överens om att en förklaring skulle införas i "travaux préparatoires"¹ med följande lydelse: "In adopting this preambular paragraph, the Working Group does not intend to prejudice the interpretation of article 1 or any other provisions of the Convention by State Parties".² (Genom att anta denna inledande paragraf, avser arbetsgruppen inte att föregripa konventionsstaternas tolkning av artikel 1 eller någon annan bestämmelse i konventionen).

Det finns dock vissa bestämmelser i konventionen som ser till det ofödda barnets rättigheter, såsom staternas skyldighet enligt artikel 24 att säkerställa tillfredställande mödrahälsovård.

Bestämmelser i den nationella lagstiftningen till skydd för unga människor, som anger en högre ålder än 18 år, behöver inte ändras på grund av definitionen i artikel 1. Det framgår av artikel 41, som säger att "ingenting i denna konvention skall inverka på bestämmelser som går längre vad gäller att förverkliga barnets rättigheter".

¹ Travaux préparatoires är beteckningen i den internationella folkrätten på den skriftliga dokumentationen av det förberedande arbetet med en konvention.

² Detrick, S. s. 110

3.2 Svenska förhållanden och våra överväganden

I Sverige uppnås myndighetsåldern på 18-årsdagen. I 9 kap 1 § föräldrabalken stadgas att "den som är under arton år (underårig) är omyndig ..." Med myndighetsåldern följer rättigheter såsom full rättslig handlingsförmåga, rätt att rösta i allmänna val och rätt att ingå äktenskap.

Myndighetsåldern tjänar också som gräns för olika skyddsbestämmelser, såsom serveringsgräns för alkohol, inköpsgräns för tobak, vissa bestämmelser om påföljder för brott, vissa bestämmelser om sexualbrott, anställning, inskrivning i det militära försvaret.

Brottsbalkens definition av barn utgår från en 15-årsgräns. Straffbarhetsåldern är 15 år, man är processbehörig i brottmål från 15 år; sexuellt umgänge med barn, sexuellt ofredande, egenmäktighet med barn m.fl. bestämmelser avser endast barn under 15 år. Straffbarhetsåldern 15 år infördes 1902. Detta synsätt återspeglas också i brottsstatistiken, där man kan urskilja brott begångna mot barn under 15 år, medan gruppen 15-18 år inte särredovisas. Ett sexualbrott begånget mot en 16-åring redovisas således inte som ett brott mot barn.

Brottsbalken innehåller trots denna barndefinition vissa skyddsbestämmelser för ungdomar upp till 18 år, bl.a. när det gäller vissa sexualbrott, samt specialbestämmelser när det gäller unga lagöverträdare upp till 21 års ålder.

Vissa rättigheter inträder tidigare än myndighetsåldern, såsom rätten till frivilligt sexuellt umgänge, rätt att efter samtycke av vårdnadshavaren träffa avtal om viss anställning och rätt att själv råda över sin lön från anställning.

Det finns också bestämmelser som anger en högre åldersgräns än 18 år, exempelvis vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), som i vissa fall kan ges upp till 21 års ålder, inköpsgräns för sprit, vin och starköl i detaljhandel (20 år) samt visst skydd mot att dömas till fängelse.

De åldersgränser som har angivits här, skall inte ses som en uttömmande lista utan är enbart exempel på hur barnet tillerkänns rättigheter och skyldigheter i takt med stigande ålder och utveckling. De visar också att det finns skyddsbestämmelser som omfattar unga personer även efter att de har passerat den ålder i vilken en person enligt Barnkonventionens barndefinition inte längre är barn. Åldersgränsutredningen har gjort en heltäckande genomgång av

författningsreglerade åldersgränser och även lagt fram förslag till vissa ändringar.³

Vi har i vår genomgång av lagstiftningen hittat vissa luckor, där skyddsbestämmelserna inte följer Barnkonventionens definition. En sådan lucka var åldersgränsen för förvar enligt utlänningslagen (1989:529) där barn över 16 år behandlades som vuxna. Vi föreslog därför i vårt delbetänkande Barnkonventionen och utlänningslagen (SOU 1996:115) att denna 16-årsgräns skulle ändras till en 18-årsgräns, vilket också har skett från och med den 1 januari 1997. En annan lucka är definitionen av barnpornografi, där det i nuvarande lagstiftning saknas en klar åldersgräns. Vi har också kunnat konstatera att lagen inte ger tillräckligt skydd mot sexuellt utnyttjande för den som är mellan 15 och 18 år. Vi föreslår därför en förstärkning av vissa bestämmelser i 6 kap brottsbalken, se avsnitt 14. Barnpornografiutredningen⁴ har föreslagit en åldersgräns om 18 år när det gäller definition av vad som är barnpornografi. Vi förutsätter att dessa förslag förs vidare i en kommande proposition och antas av riksdagen.

Om föreslagna ändringar genomförs kommer Barnkonventionens definition av barn att helt återspeglas i den svenska lagstiftningen. Vi kan vidare konstatera att andra åldersgränser som finns i Sverige är i enlighet med andan i Barnkonventionen, som innebär ökat ansvar i takt med stigande ålder och fortlöpande utveckling.

Vi har dock kunnat observera att det i vissa fall föreligger svårigheter, när det gäller datainsamling och statistik. Olika databaser har olika åldersdefinitioner. Speciellt gäller det definitionen av ungdomar. I bland avses de i åldern 16-20 år, ibland de i åldern 16-25 år. Även andra åldersindelningar förekommer. Som påpekas ovan, föreligger det också en brist i brottsstatistiken, där barn mellan 15 och 18 år som utsatts för brott inte syns. Vi föreslår därför att en översyn görs av den officiella statistiken, i syfte att förbättra den statistiska redovisningen så att det alltid går att få fram uppgifter som gäller barn och ungdomar som grupp upp till 18 år.

³ SOU 1996:111

⁴ SOU 1997:27