



Barn i väpnade konflikter – Fakultativt protokoll till FN:s konvention om barnets rättigheter

Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens proposition 2001/02:178 Barn i väpnade konflikter – Fakultativt protokoll till FN:s konvention om barnets rättigheter samt två motioner som väckts med anledning av propositionen.

Utskottet föreslår att riksdagen dels godkänner protokollet, dels avslår motionerna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Utskottets överväganden	5
Utskottets ställningstagande	7
Förteckning över behandlade förslag.....	9
Konventionstext.....	10
Fakultativt protokoll till konventionen om barnets rättigheter vid indragning av barn i väpnade konflikter	10

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Godkännande av det fakultativa protokollet

Riksdagen godkänner det fakultativa protokollet till FN:s barnkonvention om indragning av barn i väpnade konflikter.

2. En rak 18-årsgräns

Riksdagen avslår motion 2002/03:So1.

3. Kriminalisering av rekrytering av barnsoldater

Riksdagen avslår motion 2002/03:So2.

Stockholm den 7 november 2002

På socialutskottets vägnar

Ingrid Burman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ingrid Burman (v), Kristina Zakrisson (s), Margareta Israelsson (s), Kerstin Heinemann (fp), Lars U Granberg (s), Catherine Persson (s), Cristina Husmark Pehrsson (m), Marina Pettersson (s), Kenneth Johansson (c), Christer Engelhardt (s), Carl-Axel Johansson (m), Elina Linna (v), Kerstin-Maria Stalin (mp), Thomas Strand (s), Anne Marie Brodén (m), Ulrik Lindgren (kd) och Marita Aronson (fp).

Redogörelse för ärendet

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen att riksdagen godkänner ett av Förenta nationernas generalförsamling den 25 maj 2000 antaget fakultativt protokoll till FN:s konvention om barnets rättigheter, nämligen om barns indragning i väpnade konflikter (avsnitt 5). I bilagor till propositionen finns protokollet i engelsk respektive svensk version. Regeringen redovisar också sin bedömning av vilka lagändringar som protokollet föranleder. Enligt propositionen har regeringen för avsikt att återkomma till riksdagen med sådana förslag vid ett senare tillfälle.

Utskottets överväganden

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bör godkänna det fakultativa protokollet till FN:s barnkonvention om barns inblandning i väpnade konflikter. Riksdagen bör vidare avslå motioner om att fortsätta arbetet för en rak 18-årsgräns respektive om en fullständig kriminalisering av rekrytering av minderåriga. Utskottet delar motionärernas uppfattning men anser motionerna i huvudsak tillgodosedda.

Propositionen

Artikel 38 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) sätter åldersgränsen för barns deltagande i strid och rekrytering till väpnade styrkor vid 15, år trots att åldersgränsen för definitionen av ett barn i konventionen är 18 år. Vid tidpunkten för slutförhandlingarna om barnkonventionen var vissa stater inte beredda att godta bestämmelser om högre åldersgräns än 15 år för barns inblandning i väpnad konflikt. I syfte att uppnå en för alla godtagbar kompromiss enades staterna om lydelsen av artikel 38.

Det nu aktuella fakultativa protokollet, som trädde i kraft den 12 februari 2002, ersätter i praktiken artikel 38 i barnkonventionen. Genom protokollet höjs åldersgränsen för deltagande i fientligheter och för obligatorisk rekrytering till väpnade styrkor till 18 år (artiklarna 1 respektive 2). Konventionsstaterna åläggs vidare att höja åldersgränsen vid frivillig rekrytering till minst 16 år (artikel 3). Väpnade grupper som inte tillhör en stats väpnade styrkor förbjuds att rekrytera barn under 18 år samt att använda barn i fientligheter (artikel 4).

Enligt *artikel 1* i det fakultativa protokollet skall konventionsstaterna vidta alla genomförbara åtgärder för att säkerställa att medlemmar av deras väpnade styrkor som inte har uppnått 18 års ålder inte deltar direkt i fientligheter. Regeringen anför bl.a. att staternas förpliktelse kunde ha gjorts starkare om de ålagts en förpliktelse att försäkra att barn under 18 år ej deltar, men att detta var en alltför stark skrivning för att kunna accepteras av samtliga. Det ankommer nu på FN:s barnrättskommitté att avgöra om en stat skall anses ha vidtagit alla genomförbara åtgärder när stater granskas av kommittén.

Tvångsrekrytering respektive frivillig rekrytering av barn till de nationella väpnade styrkorna regleras i det nya protokollet i artiklarna 2 respektive 3. *Artikel 2* avser tvångsrekrytering av barn till väpnade styrkor. Artikel 2 innebär en förstärkning av det nu gällande skyddet eftersom det stadgas att tvångsrekrytering endast får göras av personer över 18 år.

Frivillig rekrytering till de väpnade styrkorna behandlas i *artikel 3*. Artikeln förpliktat konventionsstaterna att höja minimiåldern för frivillig rekrytering med åtminstone ett år från den åldersgräns som anges i barnkonventionen, med erkännande av att personer under 18 år har rätt till särskilt skydd. Minimialdern kommer således hädanefter att vara minst 16 år. I samband med ratifikationen skall varje stat avge en förklaring om vilken åldersgräns som avses att tillämpas vid frivillig rekrytering. Enligt propositionen drev Sverige länge linjen att en rak 18-årsgräns var det enda godtagbara när det gällde såväl deltagande som alla former av rekrytering, men valde till sist att gå med på en kompromiss för att konsensus skulle kunna uppnås.

Regeringen välkomnar höjningen från barnkonventionens 15-årsgräns men påtalar att det samtidigt finns en risk för att denna artikel utgör en försvagning av protokollets artikel 2 då det i många fall kan befaras bli mycket svårt att avgöra huruvida en rekrytering skett på frivillig väg eller genom tvång. Ett antal åtgärder har inkluderats i artikel 3 i syfte att säkerställa att en rekrytering verkligen sker frivilligt. Ytterligare en svaghet med artikeln får enligt regeringen anses vara att kravet på en höjd åldersgräns för frivillig rekrytering uttryckligen inte gäller militärskolor. Många stater framförde att de inte skulle klara av rekryteringen till sina väpnade styrkor om de inte fick använda sig av militärskolor och rekrytera personer under 18 år. Flera stater framförde också att ett system baserat på frivillighet och en åldersgräns under 18 år var att föredra framför ett pliktsystem. Militärskolor ansågs även vara en av få möjligheter för barn i fattigare länder att få en högre utbildning. Enighet kunde därför inte nås rörande en rak 18-årsgräns inkluderande även frivillig rekrytering.

I *artikel 4* anges att väpnade grupper som inte tillhör en stats väpnade styrkor inte under några omständigheter bör rekrytera eller använda personer under 18 års ålder i fientligheter. Det rättsliga ansvaret för att väpnade grupper inte rekryter barn under 18 år åvilar formellt sett staten. Artikeln ålägger därför konventionsstaterna att vidta alla genomförbara åtgärder för att förhindra denna typ av beteende. Artikeln är tillämplig även i icke-internationella väpnade konflikter.

Några sådana icke-statliga väpnade grupper som avses i protokollet torde enligt regeringen inte finnas i Sverige. Varje bildande eller upprätthållande av en sådan grupp är i sig kriminaliserat. Icke-statliga väpnade gruppers rekrytering av barn i Sverige och användande av barn i fientligheter i Sverige får anses straffbelagt enligt svensk rätt genom i första hand bestämmelser i 18 kap. brottsbalken.

Även icke-statliga väpnade gruppers rekrytering av barn i Sverige för användande i fientligheter utom riket är i stor utsträckning kriminaliserat i svensk rätt. När det gäller rekrytering av enstaka barn i åldern 15–18 år som sker utan frihetsberövande eller användande av olaga tvång eller vilseledande finns dock ett område som inte torde vara täckt av någon existerande straffbestämmelse. Enligt regeringen torde därför vissa lagstiftningsåtgärder vara nödvändiga för att helt uppfylla protokollets krav på kriminalisering. Rege-

ringens strävan och målsättning är att skyddet för barn mot rekrytering till och användande i fientligheter skall vara så gott och heltäckande som möjligt. Frågan om utökad kriminalisering måste dock föregås av noggranna överväganden. Regeringen anser att ytterligare analys av lagstiftningsbehovet är nödvändig och har för avsikt att återkomma med förslag på lagstiftning i ett senare sammanhang. Den omständigheten att bestämmelserna i protokollet inte till fullo är genomförda utgör enligt propositionen inte något folkrättsligt hinder mot ratifikation av protokollet.

Motioner

I motion So1 av Ingrid Burman m.fl. (v) begärs ett tillkännagivande om fortsatt aktivt arbete för att införa en generell 18-årsgräns. Motionärerna anser att det fakultativa protokollet är ett bra första steg i rätt riktning men att regeringen bör påskynda ett arbete för att införa en absolut 18-årsgräns.

I motion So2 av Cristina Husmark Pehrsson (m) yrkas att riksdagen begär att regeringen snarast återkommer med ett förslag som kriminaliserar frivillig rekrytering av minderåriga till väpnade icke-statliga grupper.

Utskottets ställningstagande

Det nu aktuella fakultativa protokollet till FN:s barnkonvention stärker det folkrättsliga skyddet mot att barn dras in i väpnade konflikter. Utskottet ser självfallet mycket positivt på detta och föreslår att riksdagen godkänner protokollet.

Sverige har alltsedan barnkonventionens tillblivelse aktivt drivit frågan om en rak 18-årsgräns för såväl deltagande i fientligheter som alla typer av rekrytering. Inga barn skall kunna rekryteras till eller användas i väpnade konflikter. Utskottet instämmer i vad som framförs i motion So1 (v) om att det fakultativa protokollet är ett steg i rätt riktning men att det är angeläget att Sverige aktivt fortsätter arbetet på internationell nivå i syfte att genomföra en rak 18-årsgräns. Enligt vad utskottet inhämtat från Regeringskansliet är detta också regeringens ambition. Motionen får därmed anses i huvudsak tillgodosedd.

Utskottet delar regeringens uppfattning att vissa lagstiftningsåtgärder torde vara nödvändiga för att helt uppfylla protokollets krav på kriminalisering av icke-statliga väpnade gruppers rekrytering av barn i Sverige för användning i fientligheter utomlands. I motion So2 (m) begärs att regeringen snarast återkommer till riksdagen med förslag till sådan lagstiftning. Enligt uppgift från Justitiedepartementet pågår för närvarande en översyn av lagstiftningen på närliggande områden. I samband därmed kommer behovet av ytterligare åtgärder för att kriminalisera all rekrytering av barnsoldater att övervägas. Utskottet vill understryka vikten av att arbetet i syfte att uppfylla protokollets krav på kriminalisering sker skyndsamt. Utskottet utgår från att regeringen

snarast återkommer till riksdagen med förslag. Även motion So2 får anses i huvudsak tillgodosedd.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

2001/02:178:

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner det fakultativa protokollet till FN:s konvention om barnets rättigheter om barns inblandning i väpnade konflikter (avsnitt 5).

Följdmotioner

2002/03:So1 av Ingrid Burman m.fl. (v):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om fortsatt aktivt arbete för att införa en generell 18-årsgräns.

2002/03:So2 av Cristina Husmark Pehrsson (m):

Riksdagen begär att regeringen snarast återkommer med ett förslag som kriminaliserar frivillig rekrytering av minderåriga till väpnade icke-statliga grupper.

BILAGA 2

Konventionstext

Fakultativt protokoll till konventionen om barnets rättigheter vid indragning av barn i väpnade konflikter

De stater som är parter i detta protokoll,

som uppmuntras av det överväldigande stödet för konventionen om barnets rättigheter, som visar på det omfattande engagemang som finns att sträva efter att främja och skydda barnets rättigheter,

som ånyo bekräftar att barnens rättigheter kräver särskilt skydd och påkallar fortsatt förbättring av barnens ställning utan åtskillnad samt utveckling och utbildning under fredliga och trygga förhållanden,

som oroas av den skadliga och omfattande inverkan av väpnade konflikter på barn och de långsiktiga konsekvenser detta har för varaktig fred, säkerhet och utveckling,

som fördömer att barn görs till måltavla i väpnade konflikter och direkta angrepp på mål som är skyddade enligt internationell rätt, inbegripet platser där barn normalt vistas i stor utsträckning, såsom skolor och sjukhus,

som konstaterar att Romstadgan för internationella brottmålsdomstolen har antagits, och i synnerhet att rekrytering och värvning av barn under 15 års ålder eller användning av dem för aktivt deltagande i fientligheter har inbegripits i stadgan som en krigsförbrytelse i både internationella och nationella väpnade konflikter,

som därför anser att det, för att ytterligare stärka genomförandet av de rättigheter som har erkänts i konventionen om barnets rättigheter, finns ett behov av ett ökat skydd av barn från att bli indragna i väpnade konflikter,

som noterar att det i artikel 1 i konventionen om barnets rättigheter anges att med barn avses i den konventionen varje människa under 18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet,

som är övertygade om att ett fakultativt protokoll till konventionen, som höjer åldern för möjlighet att rekrytera personer till väpnade styrkor och deras deltagande i fientligheter, kommer att bidra effektivt till genomförandet av principen att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn,

som noterar att den tjugosjätte internationella Röda Kors- och Röda Halvmånekonferens i december 1995 bland annat rekommenderas att parter i konflikter skall vidta alla möjliga åtgärder för att säkerställa att barn under 18 års ålder inte deltar i fientligheter,

som även välkomnar det enhälliga antagandet i juni 1999 av ILO:s konvention nr 182 om förbud mot och omedelbara åtgärder för att avskaffa de värsta formerna av barnarbete, i vilken bland annat tvångsrekrytering eller obligatorisk rekrytering av barn till väpnade konflikter förbjuds,

som på största allvar fördömer rekrytering, utbildning och användning, inom och över nationsgränser, av barn i stridigheter av väpnade grupper som

inte tillhör en stats väpnade styrkor och som erkänner ansvaret hos dem som rekryterar, utbildar och använder barn för detta ändamål,

som erinrar om den skyldighet som varje part i en väpnad konflikt har att följa bestämmelserna i internationell humanitär rätt,

som betonar att detta protokoll inte påverkar tillämpningen av de syften och principer som uttrycks i Förenta nationernas stadga, inbegripet artikel 51, och de normer i humanitär rätt som berörs,

som beaktar att fredliga och trygga förhållanden baserade på full respekt för de syften och principer som uttrycks i Förenta nationernas stadga samt iakttagande av tillämpliga instrument för mänskliga rättigheter är oundgängliga för ett fullständigt skydd av barnen, i synnerhet under väpnade konflikter och ockupation av främmande makt,

som erkänner de speciella behoven hos barn som på grund av sin ekonomiska eller sociala ställning eller sitt kön är särskilt utsatta för rekrytering eller användning i fientligheter i strid med detta protokoll,

som även är uppmärksamma på behovet av att beakta de ekonomiska, sociala och politiska grundorsakerna till att barn blir indragna i väpnade konflikter,

som är övertygade om behovet av att stärka det internationella samarbetet enligt detta protokoll samt av fysisk och psykosocial rehabilitering och social återanpassning av barn som är offer för väpnad konflikt,

som uppmuntrar medverkan av samhället, i synnerhet av barn och barnoffer, i informationsspridning och utbildningsprogram som rör genomförandet av detta protokoll,

har kommit överens om följande:

Artikel 1

Konventionsstaterna skall vidta alla genomförbara åtgärder för att säkerställa att medlemmar av deras väpnade styrkor som inte uppnått 18 års ålder inte deltar direkt i fientligheter.

Artikel 2

Konventionsstaterna skall säkerställa att personer som inte har uppnått 18 års ålder inte blir föremål för obligatorisk rekrytering till deras väpnade styrkor.

Artikel 3

1. Konventionsstaterna skall höja minimiåldern för frivillig rekrytering av personer till deras nationella väpnade styrkor från den ålder som anges i artikel 38.3 i konventionen om barnets rättigheter, med beaktande av principerna i den artikeln och med erkännande av att personer under 18 år enligt den konventionen har rätt till särskilt skydd.

2. Varje konventionsstat skall vid ratificering av eller anslutning till detta protokoll deponera en bindande förklaring där det anges vid vilken minimiålder

der den kommer att tillåta frivillig rekrytering till sina nationella väpnade styrkor och en beskrivning av de säkerhetsåtgärder den har vidtagit för att säkerställa att sådan rekrytering inte sker med tvång eller våld.

3. Konventionsstater som tillåter frivillig rekrytering av personer under 18 års ålder till sina nationella väpnade styrkor skall upprätthålla säkerhetsåtgärder för att åtminstone säkerställa att:

- (a) Sådan rekrytering verkligen är frivillig;
- (b) Sådan rekrytering sker med informerat samtycke av den berörda personens föräldrar eller vårdnadshavare;
- (c) Sådana personer får fullständig information om de arbetsuppgifter som en sådan militärtjänst innebär;
- (d) Sådana personer företer ett tillförlitligt åldersbevis innan de godtas för nationell militärtjänst.

4. Varje konventionsstat får när som helst förstärka sin förklaring genom en notifikation ställd till Förenta nationernas generalsekreterare, som skall underrätta samtliga konventionsstater. En sådan notifikation skall gälla från den dag då generalsekreteraren mottog den.

5. Kravet i punkt 1 att höja åldern gäller inte skolor som drivs eller kontrolleras av konventionsstaternas väpnade styrkor, i överensstämmelse med artiklarna 28 och 29 i konventionen om barnets rättigheter.

Artikel 4

1. Väpnade grupper som inte tillhör en stats väpnade styrkor bör inte under några omständigheter rekrytera eller använda personer under 18 års ålder i fientligheter.

2. Konventionsstaterna skall vidta alla genomförbara åtgärder för att förhindra sådan rekrytering och användning, inbegripet antagande av de rättsliga bestämmelser som är nödvändiga för att förbjuda och kriminalisera sådan verksamhet.

3. Tillämpningen av denna artikel enligt detta protokoll skall inte påverka någon parts rättsliga status i en väpnad konflikt.

Artikel 5

Ingenting i detta protokoll skall tolkas så att det undanröjer bestämmelser i en konventionsstats lag eller i internationella instrument och internationell humanitär rätt som går längre när det gäller att förverkliga barnets rättigheter.

Artikel 6

1. Varje konventionsstat skall vidta alla rättsliga, administrativa och andra åtgärder som krävs för att säkerställa att bestämmelserna i detta protokoll genomförs och tillämpas effektivt inom dess jurisdiktion.

2. Konventionsstaterna åtar sig att genom lämpliga åtgärder göra protokollets principer och bestämmelser allmänt kända bland såväl vuxna som barn.

3. Konventionsstaterna skall vidta alla genomförbara åtgärder för att säkerställa att personer inom deras rättskipningsområde som rekryteras eller används i fientligheter i strid med detta protokoll hemförlovas eller på annat sätt frigörs från tjänst. Konventionsstaterna skall om nödvändigt ge dessa personer allt tillbörligt bistånd för deras fysiska och psykiska rehabilitering och återanpassning i samhället.

Artikel 7

1. Konventionsstaterna skall samarbeta om genomförandet av detta protokoll, inbegripet förhindrande av varje verksamhet som strider mot protokollet och om rehabilitering och återanpassning i samhället av personer som är offer för handlingar i strid med detta protokoll, bland annat genom tekniskt samarbete och ekonomiskt bistånd. Sådant bistånd och samarbete kommer att ske i samråd mellan berörda konventionsstater och relevanta internationella organisationer.

2. De konventionsstater som har möjlighet därtill skall lämna sådant bistånd genom befintliga multilaterala, bilaterala eller andra program, eller, bland annat, genom en frivillig fond som upprättas i enlighet med generalförsamlingens regler.

Artikel 8

1. Varje konventionsstat skall inom två år efter protokollets ikraftträdande för den staten tillstålla kommittén för barnets rättigheter en rapport med utförlig information om de åtgärder den vidtagit för att genomföra bestämmelserna i protokollet, inbegripet de åtgärder som vidtagits för att genomföra bestämmelserna om deltagande och rekrytering.

2. Efter avgivandet av den utförliga rapporten skall varje konventionsstat i de rapporter den avger till kommittén för barnets rättigheter i enlighet med artikel 44 i konventionen lämna all ytterligare information om genomförandet av protokollets bestämmelser. Andra konventionsstater i protokollet skall avge rapport vart femte år.

3. Kommittén för barnets rättigheter kan begära ytterligare information från konventionsstaterna om genomförandet av bestämmelserna i detta protokoll.

Artikel 9

- 1. Detta protokoll är öppet för undertecknande av varje stat som är part i konventionen eller som har undertecknat den.*
- 2. Detta protokoll skall ratificeras eller vara öppet för anslutning av vilken stat som helst. Ratifikations- eller anslutningsinstrument skall deponeras hos Förenta nationernas generalsekreterare.*
- 3. Förenta nationernas generalsekreterare skall, i sin egenskap av depositarie för konventionen och protokollet, informera alla konventionsstater och alla stater som har undertecknat konventionen om varje instrument om förklaring i enlighet med artikel 3, ratificering eller anslutning till protokollet.*

Artikel 10

- 1. Detta protokoll träder i kraft tre månader från den dag då det tionde ratifikations- eller anslutningsinstrumentet deponerades.*
- 2. För varje stat som ratificerar detta protokoll eller ansluter sig till det efter dess ikraftträdande träder detta protokoll i kraft en månad från den dag då dess eget ratifikations- eller anslutningsinstrument deponerades.*

Artikel 11

- 1. En konventionsstat kan när som helst säga upp detta protokoll genom skriftlig notifikation till Förenta nationernas generalsekreterare, som därefter skall underrätta de andra konventionsstaterna och alla stater som har undertecknat konventionen. Uppsägningen träder i kraft ett år från den dag då Förenta nationernas generalsekreterare mottog notifikationen. Om den uppsägande konventionsstaten vid utgången av det året är indragen i väpnad konflikt, träder emellertid uppsägningen inte i kraft förrän den väpnade konflikten har upphört.*
- 2. En sådan uppsägning innebär inte att konventionsstaten befrias från sina åtaganden enligt detta protokoll med avseende på någon handling som inträffar före den dag då uppsägningen träder i kraft. Inte heller skall en sådan uppsägning på något sätt påverka den fortsatta behandlingen av ett ärende som redan behandlas av Kommittén före den dag då uppsägningen träder i kraft.*

Artikel 12

- 1. En konventionsstat kan föreslå en ändring och överlämna förslaget till Förenta nationernas generalsekreterare. Generalsekreteraren skall sedan översända ändringsförslaget till konventionsstaterna med en begäran om att dessa anger om de tillstyrker att en konferens med konventionsstaterna sammankallas för att behandla och rösta om förslagen. Om minst en tredjedel av*

staterna inom fyra månader efter förslagets översändande tillstyrker en sådan konferens, skall generalsekreteraren sammankalla konferensen i Förenta nationernas regi. Ändringsförslag som antagits av en majoritet av de vid konferensen närvarande och röstande konventionsstaterna skall underställas Generalförsamlingen för godkännande.

2. En ändring som antagits enligt punkt 1 i denna artikel träder i kraft när den har godkänts av Förenta nationernas generalförsamling och antagits av konventionsstaterna med två tredjedels majoritet.

3. När en ändring träder i kraft skall den vara bindande för de konventionsstater som har antagit den, medan övriga konventionsstater fortfarande är bundna av bestämmelserna i detta protokoll och eventuella tidigare ändringar, som de antagit.

Artikel 13

1. Detta protokoll, där de arabiska, engelska, franska, kinesiska, ryska och spanska texterna är lika giltiga, skall deponeras i Förenta nationernas arkiv.

2. Förenta nationernas generalsekreterare skall översända bestyrkta kopior av detta protokoll till alla konventionsstater och alla stater som har undertecknat konventionen.