

Motion till riksdagen

1989/90:So53

av Karin Söder m.fl. (c)

med anledning av prop. 1989/90:107

Godkännande av FN-konventionen om barnets rättigheter

Konventionen om barnets rättigheter är ett utomordentligt viktigt dokument. Den kan bli ett instrument för att ge barnens och ungdomarnas intressen större prioritet i vårt vuxendominerande samhälle. Den anger normer för hur samhället bör ge barn och ungdomar skydd mot misär och övergrepp, men också i görligaste mån ett inflytande över sin egen situation, att bli hörda.

Det är viktigt att de normerna görs till verklighet. Första steget är att konventionen nu ratificeras. Detta bör ske så snart som möjligt. Helst bör detta ske utan reservationer så att konventionen inte på någon punkt undermineras.

Beslutet i FN om att börja utarbeta en särskild konvention för barnets rättigheter kom inte automatiskt och utan diskussion. En invändning var att det ju redan fanns en mängd normer om mänskliga rättigheter som naturligtvis också gällde barnen: det skulle alltså inte behövas en särskild barnrättskonvention. Någon hävdade till och med att barnen kunde drabbas om de skulle särbehandlas när det gällde mänskliga rättigheter.

Det avgörande blev att FN-majoriteten efter hand insåg att de gällande normerna för mänskliga rättigheter var otillräckliga för barnens speciella behov. Verkligheten blev det starkaste argumentet för en särskild konvention: rapporter kom om hur barn och ungdomar drabbades – om barnadödlighet, bristande barnhälsovård och orimligt kort skolgång, om hur barn utnyttjades i prostitution och annat skadligt arbete, om de påfrestningar som lades på flyktingbarnen etc.

Ett annat skäl för att utarbeta en särskild konvention var att detta skulle göra det möjligt att i ett enda dokument samla alla väsentliga normer för barn och ungdomar. Fram till dess hade standarder formulerats för minderåriga som delar av andra problem i en lång rad FN-dokument som inte alltid var lätta att finna.

Ytterligare ett skäl att påbörja konventionsarbetet var att tänkandet faktiskt utvecklats sedan deklarationen om barnets rättigheter antogs 1959. Dels fanns nu mer medvetenhet om barns psykiska behov, dels började man nu mer allmänt uppfatta att barn och deras vårdnadshavare inte alltid nödvändigtvis hade samma intressen. Att en del barn for illa inom familjens ram hade blivit mer tydligt.

Det var under förberedelserna för det internationella barnåret 1979 som

idén om en konvention vann anslutning. Den FN-resolution som satte stenen i rullning lades fram av Polen. Frågan hänsköts till FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna i Genève som i sin tur tillsatte en arbetsgrupp.

Rädda barnen och andra frivilligorganisationer deltog som observatörer i arbetsgruppens möten; de hade yttranderätt och lade fram en serie förslag som kom att påverka texten ganska avsevärt. Knappast någon konvention om mänskliga rättigheter har i så hög grad präglats av idéer från folkrörelseorganisationer.

Mot. 1989/90
So53

Konventionens innehåll

Den bärande tanken i texten är att barn – och också ungdom, eftersom konventionen täcker alla mellan noll och 18 år – ges *fullt människovärde*. Detta markeras genom att barndomen i sig erkänns ha ett värde och inte bara ses som en träningsperiod för vuxenlivet.

Själva konventionstexten kan indelas i tre delar. Först en inledande del som sammanfattar de principer som varit vägledande för arbetet med att utforma texten och som kan vara betydelsefulla för att tolka den i framtiden. Sedan själva sakartiklarna, till antalet 41. Slutligen ett antal artiklar om hur normerna skall göras till verklighet och hur detta skall övervakas.

Sakartiklarna täcker alla typer av mänskliga rättigheter: de ekonomiska, sociala och kulturella liksom de politiska och medborgerliga. Detta är värdefullt; mycket av diskussionen om mänskliga rättigheter i FN har tidigare saboterats av att det gjorts en åtskillnad mellan dessa två grupper av rättigheter. I barnrättskonventionen tas emellertid ett brett och samlat grepp, vilket självfallet är det enda rimliga. De olika typerna av rättigheter hör ju samman; samverkar med varandra och är i själva verket delar av samma helhet.

För en enklare presentation av sakartiklarna skulle man kunna gruppera dem i tre olika kategorier: rätten att få sina *basbehov* tillgodosedda, rätt till *skydd* mot utnyttjande och diskriminering, rätt till *medinflytande* genom att få uttrycka sin åsikt och få den respekterad.

Basbehov: Rätten till föda, hälsovård, skolgång. Det handlar alltså om de mest fundamentala behoven för barns överlevande och normala utveckling.

Skydd: Rätten till skydd mot barnprostitution och annan grov exploatering, skydd mot skadligt barnarbete. Rätt till skydd i krig och krigsliknande situationer och att inte bli värvad till soldattjänst (åtminstone inte före 15 års ålder). Särskilt skydd för flyktingbarnen liksom för handikappade barn. Förbud mot kvinnlig omskärelse ("traditionella sedvänjor som är skadliga för barns hälsa").

Medinflytande: Rätten att bli hörd i frågor som berör ens eget liv, t.ex. i vårdnadsfrågor. Det sägs i texten att ökad hänsyn skall tas till barnets åsikter i takt med hans/hennes ålder och mognad.

Barnet, vårdnadshavarna och staten

Den tredje aspekten, barns rätt till medinflytande, är inte dominerande i konventionen. Men texten innebär ändå ett tydligt steg framåt jämfört med 1959 års deklARATION. Särskilt understryker konventionen att barn skall ges

tillfälle att uttrycka sin mening, direkt eller via ett ombud, när deras fall behandlas i domstol eller av andra myndigheter.

Myndigheterna har skyldighet att vidta åtgärder för att skydda barn mot fysiska eller psykiska övergrepp från vårdnadshavares sida. Den medger att det kan bli nödvändigt för myndigheterna att ingripa för att separera barn från en familjekrets just i syfte att skydda barnet mot olika former av miss-handel eller vanvård.

Detta markerar att barnets och de vuxnas intressen inte alltid sammanfaller. Att detta blev erkänt i konventionen var ett nödvändigt framsteg om själva idén om barns rätt skulle ges ett verkligt innehåll.

Det betyder inte att konventionen är familjefientlig. Tvärtom betonar den på flera ställen hur viktigt det är för barn att kunna växa upp i en trygg familjemiljö. Redan i en av de inledande principerna står det att familjen måste ges skydd och bistånd så att den kan fungera som en naturlig miljö för barns uppväxt och välfärd. Artikeln om tanke-, samvets- och religionsfrihet ger föräldrarna rätt att ge barnen vägledning när det gäller livsåskådning.

Vidare slår konventionen fast att barn har rätt till bägge sina föräldrar. Båda har gemensamt ansvar för barnets uppväxt och utveckling.

Den triangulära relationen mellan barn, vårdnadshavare och myndigheter behandlas alltså i konventionen på ett sätt som överensstämmer väl med modern uppfattning i vårt land. Barn ses som separata individer och tillerkänns egen rätt. Föräldrar eller andra vårdnadshavare ses som mycket viktiga för barnets utveckling. Samhället bör stödja familjerna. Först när familjen blir ett hot mot barnet bör samhället ingripa och då för att skydda barnet. Detta bör i sådana fall ske på ett sätt som garanterar rättssäkerheten och alltid i barnets intresse.

Konventionen är i och för sig inte formellt bindande för enskilda individer, t.ex. föräldrar. Den riktar sig till regeringar och det är regeringen i respektive land som är ansvarig för att konventionens normer verkligen respekteras. Den kan t.ex. stifta lagar i det syftet som reglerar föräldrarnas rättigheter och skyldigheter gentemot barn.

Konventionens övervakning

När tjugo stater officiellt ställt sig bakom, ratificerat, konventionen, så kan den träda i kraft. Då skall den kommitté tillsättas som skall övervaka att konventionen respekteras. Den skall bestå av tio ledamöter, valda att representera de anslutna staterna. Dessa ledamöter skall väljas som enskilda individer och inte som talesmän eller representanter för någon speciell regering. De skall vara experter med erkänt god moral och kompetens inom området.

Varje regering som ratificerat konventionen skall inom två år inlämna en rapport till kommittén om hur den har gjort verklighet av normerna om barns rätt. Därefter skall rapporter inlämnas vart femte år.

En viktig aspekt på denna process är att den skall *stimulera debatt*. Det sägs uttryckligen i konventionen att regeringen skall offentliggöra och sprida sina rapporter i det egna landet.

Kommittén skall i sin tur avlägga rapporter över sitt arbete till FN:s generalförsamling vartannat år. De rapporterna är förstås också offentliga.

Det blir inte lätt att verkligen utvärdera genomförandet av de artiklar som inte preciserar kraven mot de ansvariga, t.ex. den artikel som handlar om rätten att överleva. Inte minst de artiklar som tar upp ekonomiska och sociala rättigheter kommer att kräva att kommittén agerar med kreativitet. Det viktiga är självfallet huruvida vederbörande regering demonstrerar en verklig vilja att tillgodose sådana rättigheter.

Kommitténs arbetsformer skall den själv få utforma. Det har emellertid gjorts klart redan i texten att UNICEF och andra FN-organ skall ha möjlighet att ta del i dess arbete. Där nämns också att "andra kompetenta organ" skall kunna inbjudas och med den formuleringen avses bl.a. frivilligorganisationer som Rädda barnen, som därmed fått en erkänd roll i processen.

Arbetet i kommittén kommer att bli annorlunda än det i andra organ som sysslat med övervakning av mänskliga rättigheter. Avsikten är att atmosfären skall bli konstruktiv: det handlar inte om att fördöma en regering som inte lyckats förverkliga konventionens alla ambitioner. I stället skall kommittén söka definiera problemen och tillsammans med den rapporterade regeringen diskutera vad som borde göras för att lösa dem. Det är i den diskussionen som de internationella biståndsorganen kan bli värdefulla när det gäller förhållandena i fattiga länder.

Konventionen blundar inte för att fattigare stater kan få problem att genomföra en del rättigheter som kräver materiella resurser. Den säger att staten skall vidta lämpliga åtgärder "i enlighet med sina tillgängliga resurser". Den formuleringen kommer kanske att utnyttjas ibland av en regering som inte ansträngt sig att garantera barns rättigheter. Avsikten är emellertid att resursproblemen skall kopplas till en diskussion om bistånd.

En bärande tanke i konventionen är att dess genomförande är en internationell angelägenhet. Inget annat fördrag om mänskliga rättigheter har ett så tydligt samband mellan problem och bistånd. I andra fall talas det ju inte sällan om att avbryta bistånd när en regering inte fyller måtten vad gäller mänskliga rättigheter. Här är alltså greppet det motsatta, åtminstone så länge som vederbörande regering visar god vilja.

Kopplingen till biståndet kommer att bli avgörande för konventionens framtid. Att de fattiga staterna vågade acceptera konventionens långtgående krav berodde nog just på löftet om stöd från FN-organ och rika länder. Svensk biståndspolitik bör uppfylla detta krav.

Svenska förhållanden

Flera av remissinstanserna pekar på att svensk lagstiftning eller praxis inte helt överensstämmer med konventionens anda. Detta särskilt mot bakgrund av att högre krav måste ställas på ett rikt än ett fattigt land. En närmare granskning av de missförhållanden som påpekats visar emellertid att det snarare handlar om lagarnas och bestämmelsernas tillämpning än om lagarna i sig. Det föreligger alltså inga skäl att avvakta med beslut om ratificering. Vi återkommer senare i motionstexten till frågan om tillämpningen.

Regeringen föreslår emellertid själv att Sverige i samband med ratificeringen skall göra en reservation på en punkt. Det förslaget kräver en särskild granskning, eftersom det skulle ligga ett väsentligt egenvärde i att undvika

reservationer. Erfarenheterna visar att internationella fördrag med många reservationer tenderar att få mindre betydelse; reservationer underminerar deras internationella status. Det kan dessutom antas att en reservation från ett land som Sverige kan bli en ursäkt för andra stater att överväga att inlämna reservationer. Det gäller självfallet inte minst de fattigare länderna.

Den känsliga punkten gäller artikel 37 c) om frihetsberövande av barn. Den artikeln säger att varje frihetsberövat barn skall behandlas humant och med beaktande av dess ålder. Vidare säger artikeln att ett frihetsberövat barn (under 18 år således skall hållas åtskilt från vuxna fångar, om det inte anses vara till barnets bästa att inte göra detta.

Några remissinstanser har påpekat att svensk lag inte uppfyller konventionens krav på den punkten. Det är riktigt att det inte finns något absolut förbud mot att personer under 18 år förvaras i anstalt tillsammans med vuxna. Däremot anger lagen om kriminalvård i anstalt att intagna under 21 år normalt skall placeras så att han eller hon hålls åtskild från intagna som kan inverka menligt på hans/hennes anpassning i samhället. Denna risk för skadlig inverkan är självfallet det som legat bakom formuleringen i artikel 37 c). Det bör också understrykas att den formuleringen inte är absolut i och med att den talar om vad som i ett enskilt fall kan vara det bästa för den unge.

Tveklöst förtjänar denna fråga – oavsett diskussionen om konventionens ratificering – en ytterligare prövning. Men det förefaller inte som om det råder en direkt motsättning mellan gällande bestämmelser i vårt land och konventionstexten. Detta är också ett problem som kan diskuteras i samband med Sveriges första rapport till den kommitté som skall övervaka konventionens tillämpning.

Vår slutsats är således att Sverige bör ratificera konventionen utan reservation.

Barn i krig

Artikel 38 var kontroversiell under diskussionerna i arbetsgruppen och FN-kommissionen för de mänskliga rättigheterna. Slutresultatet var inte tillfredsställande, framför allt därför att texten medger rekrytering av barn från 15 år och uppåt till krigsmakten. Visserligen är texten formulerad så att den skall skydda barn under 15 år, men det råder ingen tvekan om att formuleringen kommer att uppfattas som ett indirekt godkännande att använda 15-, 16- och 17-åringar som soldater.

Skyddet för barn bland civila är inte heller tillfredsställande i konventionstexten.

Det är viktigt att svenska representanter fortsätter att markera vårt motstånd mot att barn används som soldater och att det krävs nya internationella diskussioner om hur barn skall kunna skyddas i krig och konflikter. Detta bör självfallet göras så att det inte ger andra stater en ursäkt att underminera de positiva aspekterna av konventionen. Som en följd av resonemanget om artikel 37 c) anser vi inte att en reservation bör inlämnas om artikel 38.

Ratificeringen är ett första steg. Vi noterar med tillfredsställelse att ett s.k. toppmöte förbereds för att ge eftertryck åt konventionens idéer och krav. Det är viktigt att detta blir väl förberett och att mötet inte stannar vid tomma fraser av det slag som så många gånger slösats över barn. Vad som krävs är självfallet konkret handling.

Att konventionen kan ratificeras av Sverige utan reservation innebär naturligtvis inte att den inte saknar relevans för svensk del. Det har redan nämnts att biståndspolitiken – både den bilaterala och multilaterala – bör utformas så att den blir barnorienterad.

Men dessutom finns skäl att fullfölja analysen av hur svenska barn egentligen har det, gärna med konventionen som en sorts "dagordning". Gör vårt förhållandevis rika land tillräckligt för barn och ungdomar? Görs tillräckligt för barn och ungdomar bland flyktingarna? För de handikappade barnen? För barn som far illa i sina hem? För barn som hotas av drogmissbruk? osv.

Remissvaren som redovisas i propositionen ger grund för fortsatta diskussioner. Viktigt här är att dialogen med frivilligorganisationerna fullföljs. Detta gäller inte minst ungdomsrörelserna.

Det är viktigt att arbetet och diskussionen om barns och ungdomars rättigheter ges goda kanaler förutom dem som organisationerna själva bygger upp. Arbetet med den rapport som Sverige skall inlämna till den kommitté som inrättas när konventionen träder i kraft bör läggas upp som en process som ger utrymme för vid diskussion och tillfälle för organisationer och enskilda att delta.

Det är trist att diskussionen om en barnombudsman ännu inte gett något synbart resultat. Den frågan bör nu ges prioritet inom regeringen. Vad som krävs är institutionellt stöd både att stärka minderårigas rättsliga ställning och att det skapas resurser att övervaka mer tematiskt olika myndigheters handläggning av frågor som berör individer under 18 år. Det är inte givet hur detta skall organiseras rent konkret; sannolikt kommer det att krävas olika, kompletterande lösningar. I detta sammanhang vill vi endast påpeka att frågan inte bör bli liggande och att lösningar bör sökas som respekterar frivilligorganisationernas viktiga roll i detta sammanhang.

Nordiska rådet har vid sin session i Reykjavik behandlat frågan om nordiskt samarbete vid förverkligandet av intentionerna i konventionen om barnets rättigheter. Där fastslogs bl.a. att de nordiska länderna utan dröjsmål ratificerar konventionen samt att en harmonisering kommer till stånd när det gäller ländernas lagar. Länderna bör också anpassa sina egna lagar till konventionstexten.

Därtill betonas att ländernas efterlevnad är en nationell fråga men att en samordning mellan länderna kan ge fördelar. En åtgärdsplan bör därför utarbetas av ministerrådet. Denna bör innehålla en juridisk del, där harmonisering och anpassning av lagar bearbetas. en annan del bör innehålla materiella frågor, som rör missförhållanden bland barn, misshandel, sexuella övergrepp, alkoholskador hos nyfödda, brister i uppväxtmiljö m.m.

Gemensamma informationskampanjer kan vara ett viktigt led i förverkligandet av konventionen.

Planen bör också kunna ta upp hävdandet av barns rätt i biståndsarbetet.

Ett enligt Nordiskt råd beslutade att rekommendera de nordiska länderna att utan dröjsmål ratificera konventionen och att verka för att alla länder gör detsamma. Därtill beslöts rekommendera Nordiska ministerrådet att framlägga en åtgärdsplan för uppföljning och efterlevnad av FNs barnkonvention.

Det är nu angeläget att den svenska regeringen agerar kraftfullt för att de beslut Nordiska rådet fattat snarast blir verklighet.

Hemställan

Mot bakgrund av det anförda hemställs

1. att riksdagen godkänner konventionen om barnets rättigheter utan reservation,
2. att riksdagen begär en rapport från regeringen till nästkommande riksmöte om vilka åtgärder som vidtagits för att sprida information om konventionen och dess innehåll.
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att konventionen om barns rätt måste beaktas i det statliga biståndsarbetet.
4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att förslaget om en barnombudsman förverkligas snarast för att i vårt land bevaka de yngres rättigheter.
5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att regeringen bör verka för att inom Nordiska rådet en åtgärdsplan för uppföljning och efterlevnad av FNs barnkonvention kommer till stånd.

Stockholm den 17 april 1990

Karin Söder

Karin Israelsson

Göran Engström

Marianne Jönsson