

4 Förbud mot diskriminering

4.1 Princip om icke-diskriminering

Artikel 2

1. Konventionsstaterna skall respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i denna konvention utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess föräldrars eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, handikapp, börd eller ställning i övrigt.

2. Konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro.

En av de grundläggande principerna i Barnkonventionen, och i alla konventioner inom området för mänskliga rättigheter, är principen om likabehandling. Artikel 2.1 uttrycker att varje barn inom ett lands jurisdiktion utan diskriminering av något slag avseende barnet eller dess föräldrar eller vårdnadshavare skall få del av de rättigheter som omfattas av Barnkonventionen. Att höra under ett lands jurisdiktion innebär att man har rättigheter och skyldigheter enligt den nationella lagstiftningen och att man kan dömas vid landets domstolar. Varje annan artikel i Barnkonventionen skall ses i belysning av bl.a. denna princip.

Artikeln har en dubbel dimension; barn får inte diskrimineras i förhållande till vuxna och barn får heller inte diskrimineras i förhållande till andra barn. Staterna har en skyldighet att aktivt skydda barnet mot diskriminering – i den svenska översättningen "respektera och tillförsäkra", i den engelska versionen "respect and ensure". Det räcker således inte att lagstiftningen innehåller förbud mot

diskriminering; staten har också ett ansvar att se till att barnet de facto skyddas mot diskriminering.

Den andra delen av artikeln, punkten 2, sträcker sig längre än de rättigheter som definieras i Barnkonventionen eftersom den ålägger staterna att tillse att barn skyddas mot *alla* former av diskriminering eller bestraffning på grund av sina föräldrars, vårdnadshavares eller andra familjemedlemmars ställning, verksamhet, åsikter eller tro.

Det som avses är såväl direkt som indirekt diskriminering, allvarlig såväl som mindre allvarlig diskriminering, diskriminering såväl genom lag som genom direkt handling. Bestämmelsen innehåller också ett förbud mot att barn bestraffas på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller andra familjemedlemmars ställning, verksamhet, åsikter eller tro.

Säkerställande av de mänskliga fri- och rättigheterna utan åtskillnad av något slag hör till de grundläggande principer som kommer till uttryck såväl i 1948 års universella deklaration om de mänskliga rättigheterna, 1966 års internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och 1966 års internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. I 1948 års deklaration och 1966 års konvention om medborgerliga och politiska rättigheter uttrycks principen "... without distinction of any kind as to race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status". I konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter står det "... *without discrimination* ..." skillnaden mellan *distinction* och *discrimination* är språkligt den att *distinction* (av distinguish – skilja, särskilja, urskilja, känneteckna, utmärka) är ett neutralt uttryck, medan *discrimination* har betydelsen särbehandla, oftast i negativ bemärkelse. 1966 års konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter innehåller också en artikel som skall tillförsäkra barn skydd utan diskriminering: "Every child shall have, without any discrimination as to race, colour, sex, language, religion, national or social origin, property or birth, the right to such measures of protection as are required by his status as a minor, on the part of his family, society and the State." (Varje barn skall utan åtskillnad på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, nationell eller social härkomst, förmögenhet eller börd äga rätt till sådant skydd av sin familj, samhället och staten, som dess ställning som minderårig kräver, artikel 24.1)

I den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (i fortsättningen Europakonventionen) återfinns diskrimineringsförbudet i artikel 14, som lyder: "Åtnjutandet av de fri- och rättigheter, som angivas i denna konvention, skall tryggas utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt".

I 1959 års deklARATION om barnets rättigheter, som är ett av de dokument som ligger till grund för Barnkonventionen, finns principen om ickediskriminering inskriven som en första princip. "The child shall enjoy all the rights set forth in this Declaration. Every child, without any exception whatsoever, shall be entitled to these rights, without distinction or discrimination on account of race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status, whether of himself or of his family".

I uppräknningen av diskrimineringsgrunder i Barnkonventionen finns också *handikapp*, vilket inte återfinns i någon annan av konventionerna på området för mänskliga rättigheter. Internationella regler om personer med funktionshinder har senare tillkommit genom FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet.

Konventionens förarbeten

Under utarbetandet av Barnkonventionen fördes diskussioner om staternas skyldigheter enligt konventionen enbart skulle omfatta barn som var bosatta i landet eller om de även skulle omfatta barn som befann sig legalt i landet utan att vara bosatta där och om de rentav skulle omfatta även barn som uppehöll sig illegalt i landet. Arbetsgruppen var rätt tidigt klar över att diskrimineringsförbudet skulle omfatta alla barn som befann sig legalt i landet. En diskussion som fördes var om artikeln skulle innehålla uttrycket "in their territories". Ett förslag till ordalydelse som övervägdes var "... each child in their territories and subject to their jurisdiction ..." Arbetsgruppen stannade dock för lydelsen "... each child within their jurisdiction ...".

FN-kommittén

FN-kommittén har betonat den dimensionen av diskrimineringsförbudet att en alltför långtgående decentralisering i en stat kan få till följd att barn diskrimineras på grund av bostadsort. Kommittén är oroad för att barn som lever i olika kommuner i ett land och även i olika delar av en kommun, riskerar att inte få sina rättigheter tillgodosedda i samma grad, bl.a. på grund av olika ekonomiska villkor, men också beroende på olika politiska prioriteringar. Kom-

mittén lägger också in i begreppet icke-diskriminering aktiva åtgärder för att motverka rasism och främlingsfientlighet.

Vid granskningen av Sveriges första rapport uppmärksammade FN-kommittén att den svenska lagen inte föreskriver skydd mot alla de former av diskriminering som räknas upp i artikel 2. I riktlinjerna till nästa rapport, som för Sveriges del skall lämnas i september 1997, frågas hur länderna har genomfört diskrimineringsförbudet i sin lagstiftning.

En grupp barn, som särskilt måste diskuteras, är de barn som befinner sig illegalt i ett land. Det kan handla om barn i familjer som fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd, men som av olika anledningar håller sig kvar i landet, eller barn i familjer som inte har och heller inte har för avsikt att söka uppehållstillstånd. Det kan också gälla barn som är olovligt hitförda. Varken med ledning av de diskussioner som fördes under utarbetandet av konventionen eller utifrån FN-kommitténs uttolkning går det att hävda att en stat är skyldig att se till att även barn som inte har rätt att vistas i landet, eller som vistas i landet tillfälligt, skall tillförsäkras *alla* de rättigheter som konventionen ger. FN-kommittén förde vid granskningen av Norges första rapport ett resonemang beträffande barn i "kyrkoasyl". Det handlade om rätten till sjukvård och utbildning för barn i familjer som fått sin ansökan om uppehållstillstånd avslagen, men som istället för att lämna landet hade tagit sin tillflykt till kyrkor. Kommittén uttalade i sina kommenterande slutsatser följande: "It is the view of the Committee that such services (*health care and education*) should be provided as a matter of principle according to the letter and spirit of articles 2 and 3 of the convention".

När det gäller barn som inte är bosatta i landet har FN-kommittén fört följande resonemang: Konventionen är internationell också i den meningen att vederbörande myndigheter har ett ansvar för alla barn vars situation de har inflytande över. Detta gäller självfallet medborgare, men också andra barn som har anledning att vara i landet, såsom t.ex. statslösa barn som har uppehållstillstånd eller asylsökande barn. Barn som inte borde vara i landet (t.ex. ett barn som fått sin asylansökan avslagen men ändå stannar i landet) har också vissa rättigheter. Den begränsning som kan accepteras är långsiktigt inriktade vårdinsatser eller utbildningsgångar som förutsätter att barnet stannar en längre tid. Alla akuta behov bör däremot mötas t.ex. på hälsosidan. Dessutom bör insatser göras för att "brygga över" till en ny situation. Utbildningsinsatser bör göras så att tiden utbildningsmässigt inte går helt förlorad för barnet. Förskolemöjligheter på flyktingförläggningar är att rekommendera också av

psykosociala skäl. I själva verket är det viktigt att regeringarna tydligt definierar det ansvar de tar för barn "i transit". Kommittén har inte accepterat ståndpunkten att en stat inte har något ansvar alls för sådana barn. Storbritanniens reservation på den här punkten har kritiserats skarpt. Ett argument kommittén har använt är "Who else should take responsibility for the health, welfare and education of these children if not you? There is no other government which could stretch out its hand and support them ...". (Vem annars skall ta ansvar för dessa barns hälsa, välfärd och utbildning om inte ni? Det finns ingen annan regering som kan sträcka ut sin hand och stödja dem ...).

Vad man således kan konstatera när det gäller dessa barn, är att staten har ett ansvar för att barnen får sina grundläggande behov tillgodosedda, men att man ändå kan säga att det finns en nedtrappning av ansvaret när det handlar om barn som vistas i landet illegalt.

4.2 Innebörden av begreppet diskriminering

Diskriminering betyder att människor behandlas olika, motsatsen till likabehandling. Förbudet mot diskriminering utgår från alla människors lika värde, grunden är att alla människor är jämlika. I begreppet diskriminering ligger i vanligt språkbruk att någon missgynnas. Man talar ibland om positiv diskriminering, vilket kan förefalla märkligt, eftersom själva ordet diskriminering för tankarna till något negativt. När man talar om förbud är det mot diskriminering i den negativa bemärkelsen. Att vissa människor inte har samma rättigheter som andra människor på grund av vissa egenskaper eller sociala eller andra faktorer. Det som slås fast i de olika konventionerna som har berörts ovan är att människor inte får behandlas olika vare sig på grund av yttre egenskaper eller faktorer (ras, hudfärg, kön, nationalitet, ursprung, handikapp m.fl. uppräknade grunder) eller inre (åskådning eller tro). Barn får inte heller behandlas olika på grund av föräldrarnas ställning, verksamhet eller åskådning. Positiv diskriminering, eller snarare särbehandling, används i betydelsen att vissa personer eller grupper av personer särbehandlas för att uppnå en jämställd ställning med andra grupper i samhället. Något förbud mot sådan särbehandling kan knappast utläsas av någon av konventionerna inom området för mänskliga rättigheter, eftersom en sådan särbehandling tvärtom syftar till att säkerställa att alla

människor kan tillgodogöra sig de rättigheter som räknas upp i konventionen. Däremot kan givetvis ett gynnande av en redan gynnad grupp innebära att andra eftersätts på ett sätt som utgör diskriminering i ordets negativa bemärkelse.

Kommittén för de mänskliga rättigheterna¹ har i sina allmänna kommentarer till 1990 års rapport till FN:s generalförsamling sökt klarlägga vad som skall förstås med diskriminering. Enligt kommitténs definition förstås med diskriminering varje distinktion, exkludering, restriktion eller preferens som grundas på sådana omständigheter som ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller annan status och som har till syfte eller verkan att omintetgöra eller försvåra genomförandet av principen att alla människor skall tillerkännas, åtnjuta och utöva alla fri- och rättigheter på likvärdiga villkor. Men likvärdiga villkor betyder inte identisk behandling. Kommittén framhåller att även konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter innehåller exempel på olikartad behandling, t.ex. artikel 6, där dödsstraff avseende gravida kvinnor och unga människor under 18 år förbjuds, och i artikel 10, där det anges att unga människor skall, när de är i fängsligt förvar, hållas åtskilda från vuxna. Dessutom kan positiv diskriminering ("affirmative action") vara nödvändig för att korrigera faktiska olikheter. Sammanfattningsvis konstaterar kommittén att inte all differentiering är diskriminering och att det avgörande är om de kriterier som ligger till grund för differentieringen är rimliga och objektiva och om syftet är legitimt.²

En annan dimension av begreppet diskriminering är skillnader mellan barn som lever i olika delar av landet, i städer eller på landsbygden, i fattiga eller rika kommuner, kommuner med olika politisk inriktning och även i olika områden inom samma kommun. Barn kan beroende på var de bor, de facto diskrimineras. FN-kommittén har, som berörts ovan, uttryckt en oro över att alltför långtgående decentralisering kan få till följd att barn inte får samma möjligheter att få sina rättigheter tillgodosedda. Barnkonventionen accepterar inte regionala olikheter, utan slår fast att *alla* barn utan

¹ Human Rights Committee enligt artikel 28 i 1966 års internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

² Danelius H, s. 239f

åtskillnad av något slag skall tillförsäkras de rättigheter som stadgas i konventionen.

"Rätten" till de olika rättigheterna måste – utan att det kan sägas vara diskriminering – ställas i relation till barnets situation. Det kan således inte sägas vara diskriminerande att ett barn som vistas som turist här inte har samma rätt till utbildning eller sjukvård som barn som bor här. Däremot finns det barn som vistas här "ofrivilligt", i avvaktan på verkställighet av ett avvisningsbeslut som har vunnit laga kraft. Som har framgått ovan, är staten skyldig att se till att dessa barn får sina grundläggande behov tillgodosedda. Det gäller hälso- och sjukvård, skola och även någon form av förskoleverksamhet. För, som FN:kommittén har uttryckt det, det finns ju ingen annan än den stat i vilken barnet vistas som kan tillgodose barnets behov i dessa avseenden.

Ett stort och växande problem i alla västländer är ökande främlingsfientlighet och rasism, som medför att barn de facto blir diskriminerade på grund av sitt eller föräldrarnas ursprung. Detsamma gäller även den ökade segregationen mellan olika grupper av människor, framförallt i storstadsregionerna. Här innehåller konventionen i artikel 2.2 en mycket stark skrivning, som innebär en skyldighet för staterna att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot diskriminering. Det innebär att staterna har en skyldighet att *aktivt* motverka alla sådana tendenser.

4.3 Svenska förhållanden och våra överväganden

De grundläggande fri- och rättigheterna, till vilka förbud mot diskriminering hör, är fastslagna i regeringsformen (RF). Där stadgas att den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Det är också fastslaget att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen och iakttä saklighet och opartiskhet. Enligt särskilda bestämmelser sägs att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör en minoritet (2 kap. 15 §). Inte heller får lag eller föreskrift innebära att någon medborgare missgynnas på grund av kön, om ej föreskriften

utgör led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor (2 kap. 16 §). Enligt en annan bestämmelse i regeringsformen ges vidare regler som jämställer en utlänning med en svensk medborgare i ett antal hänseenden, bl.a. nyss nämnda bestämmelser om ickediskriminering (2 kap. 22 §). Till de grundläggande fri- och rättigheterna enligt svensk grundlag hör också rätten till kostnadsfri grundutbildning för alla barn som omfattas av skolplikten (2 kap. 21§). Rätten till religionsfrihet, yttrandefrihet och åsiktsfrihet säkerställs genom 2 kap. 1 och 2 §§ i RF.

Europakonventionen gäller som lag i Sverige efter inkorporering (SFS 1994:1219). Bestämmelserna i den konventionen gäller envar och enligt 2 kap. 23 § RF får lag eller annan föreskrift inte meddelas som står i strid med den konventionen.

Brottsbalkens 16 kap. 9 § innehåller bestämmelser om sanktioner mot olaga diskriminering och 8 § samma kapitel riktar sig mot hets mot folkgrupp. Liknande bestämmelser finns i tryckfrihetsförordningens bestämmelser om tryckfrihetsbrott.

Bland uppräknningen i regeringsformen av icke-diskrimineringsgrunder saknas handikapp. Som påpekats inledningsvis i detta avsnitt är Barnkonventionen unik i det avseendet att begreppet handikapp inte tidigare finns infört som icke-diskrimineringsgrund i någon av de övergripande konventionerna inom området för mänskliga rättigheter. I förarbetena till ratificeringen av Barnkonventionen gjordes den bedömningen att de allmänna principer som kommer till uttryck i grundlagen väl täcker in uppräknningen av diskrimineringsgrunder i artikel 2 i Barnkonventionen. Vi menar dock 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.

Lika viktigt som att lagen innehåller förbud mot olaga diskriminering, är hur det faktiskt ser ut i samhället, inom olika områden och olika delar av landet. I detta avseende är Barnkonventionen mycket bestämd; staten har en skyldighet att vidta åtgärder för att inget barn inom landet skall diskrimineras.

Vi har i det följande vid vår genomgång av de olika materiella artiklarna i Barnkonventionen, även beaktat icke-diskrimineringsprincipen. De brister vi har kunnat konstatera och de förslag till åtgärder som vi lägger, återfinns under respektive sakavsnitt.

5 Genomförande av Barnkonventionen

5.1 Artikelns innebörd – övergripande

Artikel 4

Konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i denna konvention. I fråga om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter skall konventionsstaterna vidta sådana åtgärder med utnyttjande till det yttersta av sina tillgängliga resurser och, där så behövs, inom ramen för internationellt samarbete.

Barnkonventionen är en bindande överenskommelse mellan staterna som har ratificerat den. Artikel 4 förpliktigar staterna att vidta alla lämpliga åtgärder för att genomföra konventionen. Det är genom artikel 4 som staternas ansvar för att genomföra rättigheterna i konventionen läggs fast. Det är staten som är ansvarig och som har att svara för tillkortakommanden i landet i förhållande till konventionen. Landets inre förvaltningsstruktur därvidlag har ingen betydelse. Det är statens ansvar att se till att förpliktelserna enligt konventionen fullföljs. Hur det görs – genom centrala organ, genom regionala eller lokala myndigheter eller genom privata organisationer – bestäms av varje stat så länge genomförandeprocessen ligger i linje med konventionens principer. Konventionen lägger också stor vikt vid själva genomförandet. Den fastställer att staterna med jämna mellanrum skall rapportera till en särskild kommitté för barnets rättigheter (artikel 44), som tillsatts för att övervaka och granska konventionens genomförande. Kommittén kan också på eget initiativ begära in kompletterande upplysningar från staterna om genomförandet av konventionen. En viktig del i genomförandet av konventionen är också att det skapas en offentlig debatt om barns rättigheter och barns situation. Därför finns ett stadgande om att staterna skall göra

rapporterna till FN-kommittén allmänt kända i sina respektive länder (artikel 44.6).

Barnkonventionen är inte i första hand en förutbestämd måttstock med minimikrav på regeringarna. Den bör snarare ses som ett instrument för förändringar; den anger några väsentliga principer och en process för diskussion om vad som kan göras för att ge barnets rättigheter så kraftigt genomslag som möjligt. Därför är genomförandet av konventionen av central betydelse. FN-kommittén har också kommit att lägga särskild vikt vid artikel 4. Den och de två artiklar som handlar om information (artiklarna 42 och 44.6) har placerats först i ett särskilt kapitel – "general measures for implementation" (allmänna åtgärder för genomförande) – i de riktlinjer som kommittén har tillställt regeringarna och som anger hur de bör skriva sina rapporter. Diskussionerna med regeringsrepresentanterna om rapporterna börjar också alltid med frågor om genomförandet.¹

I artikel 4 kan särskiljas fyra huvudelement;

- rättigheterna skall avspeglas i lagstiftningen,
- administrativa och andra lämpliga åtgärder skall vidtagas för att rättigheterna också skall genomföras i praktiken,
- när det gäller de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna är staterna skyldiga att "till det yttersta av sina tillgängliga resurser" genomföra rättigheterna,
- det finns också en internationell dimension, bistånd och annat internationellt samarbete för att främja genomförandet av rättigheterna.

¹ Hammarberg T, 1996

5.2 " ... vidta alla lämpliga lagstiftnings- ... åtgärder ..."

5.2.1 Bestämmelsens innebörd

Varje stat är skyldig att se till att Barnkonventionens rättigheter införlivas med den nationella lagstiftningen. Konventionen tar inte ställning till *hur* det skall ske, utan överlämnar till staterna att vidta alla *lämpliga* lagstiftningsåtgärder. Uttrycket "vidta alla lämpliga lagstiftnings- ... åtgärder" återkommer på flera ställen i konventionen; i artikel 3.2 när de gäller att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd, i artikel 19.1 när det gäller skydd mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld m.m, i artikel 32.2 när det gäller skydd mot ekonomiskt utnyttjande och i artikel 33 när det gäller skydd mot användning av narkotika m.m.

Ordet "lämpliga" överensstämmer med terminologin i andra jämförbara instrument och är även hämtat därifrån. I artikel 2 i den internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter används uttrycket "by all appropriate means" (alla därtill ägnade medel). Den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter använder i artikel 2.2 uttrycket "necessary steps" (erforderliga åtgärder). I samma artikel i denna konvention finns också uttrycket "in accordance with its constitutional processes", dvs. en hänvisning till den enskilda statens rättsliga system.

Inte heller FN-kommittén tar ställning till på vilket sätt staterna införlivar konventionens bestämmelser. Vid behandlingen av den svenska rapporten uttalade kommittén i detta avseende följande: "To enhance the effective implementation of the Convention, the Committee suggests that the State party consider ... incorporating the provisions of the Convention directly into domestic law; ... " Kommittén använder i och för sig uttrycket "incorporate", men det är viktigt att observera att det engelska uttrycket "incorporate" är ett vidare begreppet än det svenska "inkorporera". Enligt ordboken betyder "incorporate" inlemma, införliva, arbeta in etc. Det viktiga, enligt kommittén, är att konventionen och framförallt de grundläggande principerna i artiklarna 2, 3, 6 och 12 klart och tydligt återspeglas i nationella lagar och praxis, att rättigheterna kan åberopas i domstol och att bestämmelserna tillämpas av myndigheterna. Dessutom anser kommittén att internationella åtaganden bör prioriteras framför den nationella rätten när de två rättssystemen står i konflikt med varandra.

5.2.2 Fullgörande av internationella konventioner

En internationell överenskommelse innebär att den avtalslutande staten har att lojalt fullgöra de åtaganden som framgår av överenskommelsen. Införlivande av internationella konventioner sker på olika sätt i olika stater beroende på den statens rättsliga tradition. Staten är folkrättsligt förpliktad att se till att åtagandena fullföljs nationellt. Det finns dock ingen allmän folkrättslig regel om hur ett införlivande skall gå till. Ibland kan den internationella överenskommelsen innehålla bestämmelser om hur konventionen skall fullföljas, men vanligen saknas sådana bestämmelser. Staterna har således full handlingsfrihet i fråga om den teknik de vill använda för att uppfylla åtagandena i konventionen.

I den juridiska doktrinen brukar man tala om två olika system när det gäller införlivandet av internationella konventionsförpliktelser i det nationella rättssystemet – *monistiska och dualistiska rättssystem*.

I de stater som brukar hänföras till monistiska, gäller som allmän statsrättslig princip att ingångna konventioner automatiskt blir en del av den interna, nationella rätten. Den internationella konventionen skall således direkt tillämpas av domstolar och andra myndigheter på samma sätt som nationellt stiftad lag. Detta är förhållandet i bl.a. USA och flertalet av de europeiska staterna. I de flesta monistiska stater anses också en ratificerad internationell konvention ha företräde framför nationellt stiftad lag.

I en dualistisk stat, till vilka räknas bl.a. de nordiska länderna, Storbritannien och Tyskland, krävs särskild lagstiftning för att konventionen skall gälla internrättsligt. Om ingen särskild lagstiftningsakt har vidtagits blir konventionen endast indirekt gällande som utfyllnad till nationella rättsregler. Vid en konflikt mellan en bestämmelse i en konvention och den nationella lagstiftningen är det lagen som gäller. Det åligger i sådana fall lagstiftaren i konventionsstaten att, i enlighet med det internationella åtagandet korrigera lagen.

Enligt svensk rättspraxis är en internationell konvention inte direkt tillämplig i svensk rätt. För att en konvention skall kunna tillämpas internt i Sverige fordras internrättsliga föreskrifter. Detta har slagits fast av såväl Högsta domstolen som Regeringsrätten och Arbetsdomstolen (AD 1972 nr 5, NJA 1973 s. 423, RÅ 1974 ref. 61, NJA 1981 s. 1205 och NJA 1984 s. 903). Det innebär att i den mån åtaganden i en internationell överenskommelse inte stämmer överens med vår rättsordning måste denna ändras eller kompletteras. Att en konvention inte har införlivats med den svenska lagstiftningen innebär dock inte att den saknar betydelse för den svenska rätts-

tillämpningen. En allmän tolkningsprincip som har utvecklats inom svensk rättspraxis är att våra författningar är förenliga med våra internationella åtaganden och därför skall tolkas i fördragsvänlig anda, den s.k. fördragskonforma tolkningens princip – "svenska författningar skall förutsättas stå i överensstämmelse med gjorda internationella åtaganden och skall därför tolkas i fördragsvänlig anda".²

I Sverige har två metoder kommit till användning för att införliva konventioner med svensk rätt, dels *transformering*, dels *inkorporering*.

Vid *transformering* undersöks först i vad mån konventionens bestämmelser har motsvarighet i den nationella rätten. Om gällande rätt anses stå i överensstämmelse med konventionen, är det tillräckligt att konstatera att så är fallet. Om det däremot visar sig att den nationella lagstiftningen saknar motsvarighet till konventionens bestämmelser eller innehåller regler som strider mot någon av dessa, omarbetas (transformeras) de delar av konventionen som behöver införlivas med svensk rätt till svensk författningstext.

Inkorporering innebär att det i lag föreskrivs att bestämmelserna i en konvention skall gälla i Sverige. I och med detta blir den autentiska konventionstexten, dvs. texten enligt det språk som konventionen har avfattats på, gällande svensk lag. Om konventionstexten har avfattats på ett främmande språk brukar en svensk översättning publiceras vid sidan av konventionstexten.

² Se bl.a. NJA 1984 s. 903, RÅ 1987 ref. 160 och RÅ 1988 ref. 79, NJA 1989 s. 131, NJA 1990 s. 636, NJA 1991 s. 188 och 512 I och II, NJA 1992 s. 363 I-III s. 513 och 532, NJA 1993 s. 111 samt NJA 1994 s. 657

Frågan om att införliva konventionsförpliktelser med intern rätt har behandlats av bl.a. utredningen om författningspublicering m.m. i betänkandet Internationella överenskommelser i svensk rätt.³ Utredningen konstaterade att enligt den praxis som hade utbildats i Sverige användes vanligen transformationsmetoden. Inkorporering hade huvudsakligen förekommit i fråga om dubbelbeskattningsavtal och överenskommelser om sociala förmåner. Utredningen konstaterade vidare att det framförallt är två förutsättningar som måste föreligga för att en inkorporering skall kunna ske. Det ena är att konventionsbestämmelsen är avfattad så att enskilda individer eller andra rättssubjekt i de fördragsslutande staterna direkt framstår som bestämmelsens adressater. Den andra förutsättningen är att bestämmelsen är så fullständigt och entydigt formulerad att den utan kompletterande föreskrifter kan tjäna som rättsnorm för sina adressater.

Under förarbetena till 1974 års regeringsform var frågan om införlivande av konventioner om mänskliga rättigheter uppe till behandling. I sitt remissvar över Grundlagsberedningens förslag till ny regeringsform anförde Svea Hovrätt att man kunde överväga att ge ett starkare skydd för grundrättigheterna genom att införa ett stadgande i grundlagen om att Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och FN:s konventioner om mänskliga rättigheter skulle tillämpas nationellt. Departementschefen anförde i propositionen att det skulle stöta på praktiska och tekniska svårigheter att ta ytterligare ett steg och införliva rättighetskonventionerna med svensk rätt. Han pekade särskilt på den brist på enhetlig juridisk terminologi som ofta utmärker konventionstexterna. Härtill kom att den teknik som hade använts vid konstruktionen av konventionerna i hög grad skiljde sig från svensk lagstiftningsteknik. Enligt departementschefen lämpade sig därför inte konventionerna för en direkt tillämpning i enskilda tvister inför svenska domstolar och myndigheter.⁴

1973 års fri- och rättighetsutredning, vars förslag låg till grund för den "rättighetskatalog" som återfinns i 2 kap. RF, diskuterade i sitt betänkande Medborgerliga fri- och rättigheter frågan om att låta de fri- och rättighetskonventioner som Sverige har anslutit sig till slå igenom i svensk grundlag antingen genom inkorporering eller genom att delar av konventionerna arbetades in i svensk grundlag. Enligt utredningen var det dock ingen framkomlig väg att direkt anknyta grundlagens rättighetskatalog till dessa konventioner. Man anförde bl.a. att konventionstexter är svåröverskådliga och svårtillgängliga

³ SOU 1974:100

⁴ Prop 1973:90 s. 195

och att de ofta bygger på en terminologi som varken är enhetlig eller anpassad till svensk lagstiftningsteknik. Vidare framhöll utredningen att de undersökningar som den hade låtit utföra visade att konventionerna i åtskilliga hänseenden var svårtolkade och att de därför inte var lämpade för direkt tillämpning av svenska domstolar och myndigheter. Regeringen och riksdagen anslöt sig till Fri- och rättighetsutredningens åsikt i dessa frågor.⁵

Sverige har numera inkorporerat den europeiska konventionen angående skyddet för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (i fortsättningen Europakonventionen). Inkorporeringen föregicks av ett betänkande från Fri- och rättighetskommittén. I propositionen anfördes, med hänvisning till utredningen, som skäl för att nu inkorporera konventionen att den gällande svenska ordningen var ovanlig i Europa. Det var därför naturligt att Sverige nu inkorporerade konventionen och därigenom dels markerade dess betydelse för svensk rätt och klargjorde dess status, dels skapade ett uttryckligt underlag för att direkt tillämpa konventionen vid våra domstolar och andra rättstillämpande myndigheter. Vidare konstaterades i propositionen att Europakonventionens fri- och rättighetskydd är en del av de allmänna principer som ingår i EG-rätten. Redan genom EES-avtalet hade Sverige förbundit sig att tolka de bestämmelser i avtalet som motsvaras av EG-rätt på samma sätt som EG-domstolen tolkar dessa, dvs. i ljuset av bl.a. Europakonventionen. Konventionens internrättsliga ställning skulle också befästas ytterligare vid ett svenskt EU-medlemskap. Det var härvid olämpligt att Europakonventionen skulle få en särskild status inom de områden som motsvaras av EG-rätt. En inkorporering skulle vidare medföra att fler mål rörande konventionens fri- och rättigheter kom att slutbehandlas vid svenska domstolar och myndigheter. I propositionen anfördes därutöver att Europakonventionen hade kommit att utvecklas till ett av de viktigaste normgivande internationella instrumenten på de mänskliga rättigheternas område.⁶

⁵ SOU 1975:75, prop. 1975/76:209 s 285, bet. KU 1975/76:56

⁶ SOU 1993:40 del B, prop. 1993/94:117

I nämnda proposition anfördes vidare (s.34) att Sverige var bundet även av andra konventioner på de mänskliga rättigheternas område, t.ex. 1966 års konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och 1989 års konvention om barnets rättigheter. Härvid påpekades att Fri- och rättighetskommittén hade ansett att Europakonventionen intog en sådan särställning bland konventionerna om mänskliga rättigheter att den i inkorporeringshänseende borde behandlas på ett annat sätt än övriga konventioner. Europakonventionen har en särställning genom att dess tillämpning bygger på en utpräglat juridisk grund med prövning i domstol på talan av enskilda. Vidare framhölls i propositionen att konventionens bestämmelser genom konventionsorganens kontinuerliga praxisbildande verksamhet också hade kommit att preciseras på ett sätt som i viss utsträckning skiljde den från andra konventioner. De nu nämnda omständigheterna hade också medfört att konventionen i de europeiska länderna kommit att få en särställning i det allmänna rättsmedvetandet. Av dessa skäl borde en inkorporering nu endast avse Europakonventionen. Konstitutionsutskottet gjorde ingen annan bedömning i denna fråga.⁷

Under hösten 1995 behandlade riksdagen frågan om inkorporering av Barnkonventionen. Konstitutionsutskottet anförde i yttrande till socialutskottet bl.a. följande. Det saknas anledning att gå ifrån den av utskottet tidigare intagna ståndpunkten att konventioner om mänskliga rättigheter i allmänhet inte kan anses lämpade för direkt tillämpning av svenska domstolar och myndigheter. Vidare anförde utskottet att vad gällde Barnkonventionen saknades skäl att anse att den, såsom Europakonventionen, intar en särställning i inkorporeringshänseende. Utifrån de synpunkter utskottet hade att företräda var det därför inte berett att då förorda en inkorporering av Barnkonventionen. Utskottet ville däremot framhålla att det är av väsentlig betydelse att det sker en fortlöpande kontroll av att svensk lagstiftning och praxis stämmer överens med konventionens bestämmelser.⁸

5.2.3 Utländska jämförelser

För att få en bild av hur Barnkonventionen har införlivats i andra länders rättssystem har vi skickat en enkät till Sveriges ambassader i Belgien, Canada, Danmark, Frankrike, Island, Norge, Portugal, Storbritannien och Tyskland. De frågor som ställdes var bl.a vilken

⁷ Bet. 1993/94:KU24

⁸ Bet. 1995/96:SoU4, KU2y

rättslig ställning konventionen har i den nationella lagstiftningen, hur konventionen har införlivats samt om konventionen kan åberopas vid nationella domstolar och myndigheter. För besvarandet av enkäten har uppgifter inhämtats från vederbörande nationellt ministerium.

Belgien: Delar av Barnkonventionen har intagits i den belgiska lagstiftningen.

Dessutom är konventionen direkt tillämplig i den nationella rättsordningen och dess bestämmelser äger vid konflikt företräde framför den nationella lagstiftningen. Alltsedan en dom den 27 maj 1971, som går under benämningen "Le Ski", har Högsta domstolen i Belgien klart uttalat att regler i konventionell internationell rätt har företräde framför regler i den nationella rätten. Vid lägre och högre rättsinstanser i Belgien har man visat prov på den direkta tillämpningen av flera artiklar i konventionen. Två exempel ges:

Tillämpningen av artiklarna 3 och 9 i Barnkonventionen var föremål för prövning vid en dom i tinsrätten i Courtrai den 8 december 1992. En minderårig flicka hade "bortförts" av sina belgiska föräldrar från en fosterfamilj i Nederländerna. Sedan fyra år var flickan placerad där efter beslut av en nederländsk domare för ungdom. Enligt bestämmelserna i Europarådskonventionen om verkställighet av avgöranden rörande vårdnad om barn samt om återställande av vård av barn, var den belgiske domaren tvungen att erkänna och verkställa den nederländske domarens beslut. Likväl vägrade han att göra detta och bad om en ny undersökning under åberopande av artiklarna 3 och 9.3 i Barnkonventionen. Den belgiske domaren ansåg att man måste undersöka om det faktum att anförtro barnet till en fosterfamilj och därigenom skilja det från sina föräldrar, var i barnets intresse när man tog hänsyn till den faktiska situationen med vilken han hade konfronterats.

Den 13 juni 1991 hade civildomstolen i Liège inspirerats av artikel 14 i Barnkonventionen redan innan den trätt i kraft i Belgien. En far ville förbjuda modern, som fått vårdnaden om barnet efter skilsmässa, att deras gemensamma dotter besökte Jehovas vittnen och döptes. Domstolen ansåg att det var fel att helt ändra den då sextonåriga flickans tro och hindra henne från att träffa andra adepten av denna religion. Däremot gick domstolen inte med på att låta modern döpa flickan före 18 års ålder.

Canada: Barnkonventionen har inte införlivats i kanadensisk lag. Befintliga federala lagar ansågs vara tillräckliga för att konventionen skulle kunna ratificeras. Konventionens villkor m.m. bedömdes med

andra ord redan vara uppfyllda. Den vanligaste metoden att införliva konventioner i kanadensisk lag är transformering.

Enskilda medborgare kan inte åberopa konventionen inför kanadensisk domstol. Kanadensiska domstolar kan emellertid hänvisa till konventioner, som Barnkonvention, när de tolkar och tillämpar inhemsk lag.

Danmark: Barnkonventionen är inte inkorporerad i dansk rätt såsom lag. I likhet med andra konventioner som Danmark har tillträtt, kan den i viss utsträckning åberopas som rättskälla. Vid ratificeringen av konventionen, konstaterades att dansk lag stämmer överens med åtagandena i konventionen, varför inga särskilda lagstiftningsåtgärder vidtogs. Liksom i Sverige har, av konventioner inom området för mänskliga rättigheter, enbart Europakonventionen inkorporerats som dansk lag.

Finland: Barnkonventionen har inkorporerats i den finska rättsordningen genom lag och har ställning som lag i Finland. Den återfinns i lagboken under signum CI 209. En ratificerad konvention som inte har införlivats med den finska rättsordningen genom lag eller förordning binder Finland endast internationellt. I samband med ratificeringen av Barnkonventionen uttalades i regeringens proposition (RP296/1990) följande: "Lagstiftningen i Finland motsvarar väl de förpliktelser som uppställs i konventionen. I konventionen ingår dock många bestämmelser som innebär en central reglering av individens rättsliga ställning och som enligt rådande uppfattning i Finland bör verkställas genom en lag. Dessutom tar konventionen upp frågor som med stöd av ... självstyrelselagen för Åland tillkommer Ålands landstings lagstiftningsbehörighet. Därför bör flera bestämmelser i konventionen anses höra till området för lagstiftningen på det sätt som anses i 33 § regeringsformen."

Riksdagens grundlagsutskott har beträffande Europakonventionen uttalat att domstolar och andra beslutande myndigheter bör använda sig av en människorättsvänlig tolkning. Detta synsätt gäller också Barnkonventionen. Uppfyllandet av Barnkonventionens bestämmelser tryggas genom separata nationella lagar. Vid tolkningen av stadganden i nationell lag, bör domstolar och myndigheter använda sig av en människorättsvänlig (barnrättsvänlig) tolkning i enlighet med vad riksdagens grundlagsutskott har uttalat.

Frankrike: Frankrike tillämpar ett utpräglat monistiskt system. I och med ratifikation får internationella traktater företräde framför

nationell lagstiftning. Inhemskas domstolar är skyldiga att tillämpa stadganden i internationella konventioner. Detta gäller också Barnkonventionen. I vissa fall kan emellertid "icke-operativa" artiklar, dvs artiklar av generell karaktär, skapa problem vid domstolsprövning. En fransk domstol anser sig i sådana fall förhindrad att döma enligt konventionen.

Vid införlivande i fransk rätt av en internationell konvention existerar två olika tillvägagångssätt, beroende på konventionens natur. Om en konvention direkt anses skapa rättigheter för enskilda, blir den automatisk applicerbar även för enskilda i nationella domstolar (self-executing). Om däremot en konvention anses vara ett åtagande som riktar sig till staten, blir det statens uppgift att vidta åtgärder för att lyfta in konventionen i den nationella rätten.

När det gäller Barnkonventionen är rättsläget för närvarande oklart. Till en del beror tillämpningssvårigheterna på det sätt konventionen är formulerad. Det pågår en diskussion om huruvida konventionen innebär ett åläggande för konventionsstaterna eller är en skapare av rättigheter för den enskilde individen. Konsekvensen av denna tvetydighet har blivit att vissa artiklar i konventionen, bland dem även de som reglerar de medborgerliga och politiska rättigheterna, inte är direkt tillämpbara i de nationella domstolarna. I ett nyligen avdömt mål i Conseil d'Etat (motsv. Regeringsrätten) har fastslagits att artiklarna 12.1, 12.2 och 14.1 "skapar skyldigheter mellan signatärstaterna men inte ger enskilda rätt att åberopa dem inför fransk domstol". Tidigare har Conseil d'Etat slagit fast att artikel 9 inte var "self-executing" och därför inte kunde åberopas av enskild inför fransk domstol. Däremot har denna domstol slagit fast att artikel 16 är direkt tillämplig. Den franska motsvarigheten till Högsta domstolen – Cour de Cassation – har i ett mål 1993 gjort ett uttalande, med hänvisning till artikel 4, som kan tolkas som ett underkännande av konventionens direkta tillämpning inför fransk domstol. Franska myndigheter förbereder därför nu lagstiftning som skall tillgodose konventionskraven.

Att just Barnkonventionens artiklar, framförallt de som handlar om medborgerliga och politiska rättigheter, inte automatiskt har någon effekt för enskilda i domstolarna, ses av många som ytterst inkonsekvent, då andra internationella konventioner som erkänner medborgerliga och politiska rättigheter samtliga är direkt tillämpbara i fransk rätt.

Norge: Barnkonventionen är inte inkorporerad i norsk rätt. Norge har samma slags rättssystem som Sverige och Danmark, dvs. ett

dualistiskt system. I Norge har genomförts en utredning "Lovgivning om menneskerettigheter" (NOU 1993:18), vars förslag nu är föremål för lagstiftning. Utredningen har gjort en genomgång av de olika konventionerna på området mänskliga rättigheter som har ratificerats i Norge, med syfte att se om och på vilket sätt konventionerna skall införlivas i norsk lag. Utredningens förslag mynnar ut i att de centrala konventionerna inom området för mänskliga rättigheter, dvs. Europakonventionen, den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter skall inkorporeras i norsk lag. Vad gäller Barnkonventionen, har utredningen uttalat att den inte intar en sådan särställning att den bör inkorporeras. I utredningen konstateras vidare att Høyesterett (Rt 1984 s. 1175) har fastslagit att norsk rätt såvitt möjligt skall tolkas i samklang med Norges konventionsförpliktelser. I vilken utsträckning detta förhållningssätt också präglar förvaltningar och andra rättstillämpare, föreligger inte tillräckligt material om (NOU 1993:18 s. 77-78).

Portugal: Barnkonventionen har inkorporerats i det portugisiska rättssystemet genom parlamentets godkännande och ratifikation av presidenten. Domstolar och andra myndigheter följer internationella konventioner på samma sätt som gäller för övrig lag.

Storbritannien: Barnkonventionen har inte någon formell rättslig ställning i den brittiska nationella lagstiftningen, eftersom den varken inkorporerats eller transformerats till brittisk lag. Den redan existerande Childrens' Act anses tillgodose de förpliktelser konventionen för med sig. Detta är också det generellt vanliga förfarings sättet i Storbritannien, dvs. man söker anpassa existerande lagstiftning till en konventionsförpliktelse.

Barnkonventionen har genomförts i första hand genom att såväl Hälsovårdsministeriet som andra berörda ministerier har utfärdat ett flertal vägledande föreskrifter om hur konventionen skall tillämpas. Dessa är dock inte legalt bindande. Dessutom har man genom olika kampanjer förmått t.ex. kommunala myndigheter och sjukhus att på sin nivå "ratificera" konventionen. Det är fullt möjligt för domstolar och andra myndigheter att i sina utslag respektive beslut hänvisa till Barnkonventionen. Detta har dock, såvitt man känner till på Hälsovårdsministeriet, inte förekommit ännu.

Tyskland: Folkrättsliga förpliktelser anses inte omedelbart internt giltiga i Tyskland. Den förhärskande metoden för överföring av innehållet i internationella rättsliga åtaganden är vanligen, såsom i Sverige, transformering. Vissa internationella instrument är emellertid efter särskilda beslut i förbundsdagen tillämpliga som lag i Tyskland, t ex Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Barnkonventionen är inte omedelbart tillämplig som tysk lag.

Barnkonventionen är transformerad till tysk rätt på så sätt, att dess föreskrifter har ansetts förenliga med gällande intern lag. I samband med ratifikationen av Barnkonventionen gjordes ett tolkningsuttalande, enligt vilket Tyskland hävdade att tysk intern lagstiftning stod i överensstämmelse med Barnkonventionen.

5.3 " ... administrativa och andra åtgärder ... "

5.3.1 Bestämmelsens innebörd

Det räcker emellertid inte att konstatera att konventionen återspeglas i den nationella lagstiftningen. Staterna är också skyldiga att vidta "alla lämpliga ... administrativa och andra åtgärder ... ". Att genomföra Barnkonventionen innebär således mycket mer. Som anförts inledningsvis, är Barnkonventionen ett levande instrument, ett verktyg för att gradvis förbättra barns villkor i alla länder i hela världen. För att effektivt genomföra barnets rättigheter krävs en kombination av åtgärder, varav lagstiftning är en. Andra åtgärder kan vara att åstadkomma effektiva styrmedel, opinionsbildning och upplysning, och aktiva åtgärder för att åstadkomma förändring av de omständigheter som hindrar att barn får sina rättigheter tillgodosedda. Genom åtagandet i konventionen är staten skyldig att vidta sådana åtgärder att rättigheterna verkligen genomförs och kommer alla barn tillgodo.

Genomförandet av rättigheterna i Barnkonventionen är ett politiskt ansvar för landet. Inte bara för riksdag och regering utan för alla myndigheter och offentliga organ. Att genomföra barnets rättigheter handlar om politisk vilja. En avgörande faktor för hur Barnkonventionens bestämmelser genomförs i alla delar av landet och på alla nivåer är vilka styr- och kontrollsystem som utvecklas. Staten kan

aldrig frånhända sig ansvaret för genomförandet av Barnkonventionen genom att t.ex. hänvisa till att ett visst område är ett kommunalt ansvar. Staten måste ha styrinstrument och uppföljningssystem som säkerställer att alla barn i landet verkligen tillförsäkras sina rättigheter i enlighet med Barnkonventionen. Och statens ansvar sträcker sig längre än så. Även för barn som är omhändertagna på privata institutioner har staten ett ansvar enligt Barnkonventionen.

När Barnkonventionen utformades diskuterades formuleringen av artikel 4 ingående. I det första utkastet hette det "shall undertake appropriate measures", vilket underhand utvecklades till "all appropriate administrative and legislative measures". När UNICEF kom in i diskussionen 1988, påpekade man att en sådan formulering var snävare än den formulering som förekommer i andra världsomfattande instrument för mänskliga rättigheter; i den internationella konventionen om de mänskliga rättigheterna heter det i artikel 2 "legislative or other measures", i den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter "all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures" och i konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor "all appropriate measures, including legislation" (artikel 3). Genom att i Barnkonventionen tillföra orden "och andra" riskerade man inte att försvaga de rättigheter som även fanns i andra konventioner. Förslaget från UNICEF accepterades av arbetsgruppen och ordalydelsen följde sedan med i de fortsatta diskussionerna om formuleringen av artikeln.

Vid vår genomgång av FN-kommitténs kommenterande slutsatser har vi kunnat konstatera att vissa teman, som kommittén lägger vikt vid, återkommer. Vissa förslag och rekommendationer förekommer nästan ordagrant i samtliga rapporter, t.ex. vikten av ett nära samarbete med frivilligorganisationer och att staterna bör publicera och diskutera både sin egen rapport till FN-kommittén och kommitténs kommentarer i den allmänna debatten om hur arbetet med barn kan förbättras. Rapporterna ses som ett led i en process. Därför är det nödvändigt att innehållet sprids och blir känt för så många som möjligt i samhället. Vissa länder får beröm för sina informationsinsatser, t.ex. Frankrike vars regering har tagit upp rapporterna till diskussion i parlamentet. Franska myndigheter får också beröm för att på årsdagen av konventionens antagande anordna allmänna möten i samarbete med frivilligorganisationer.

Lagar som återspeglar konventionen eller att konventionens bestämmelser inlemmas i olika principdokument är inte tillräckligt. Kommittén granskar i lika hög grad hur konventionens bestämmelser

faktiskt efterlevs i landets alla hörn. Vad gäller ländernas rapporter till FN-kommittén fick flera länder, däribland Tyskland, beröm för att ha beskrivit det juridiska systemet på ett föredömligt sätt. Däremot fick Tyskland kritik för att rapporten inte innehöll tillräcklig information om det faktiska genomförandet av konventionens bestämmelser. I detta sammanhang lägger kommittén särskild vikt vid åtgärder för de sämst ställda i samhället. För att försäkra sig om att Barnkonventionens ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter förverkligas, skriver kommittén i flera av kommentarerna att det är nödvändigt med åtgärder som riktas till de mest sårbara barnen och ungdomarna. I flera av kommitténs kommentarer uttrycks en oro för det ökande antalet barn som lever i utsatta situationer. Kommittén noterar också att det i flera länder har skett försämringar för barn. Man granskar särskilt vilka åtgärder länderna har vidtagit för att förhindra att sociala och ekonomiska skillnader ökar. För flera länders vidkommande föreslår kommittén att det utvecklas särskilda program för grupper av utsatta barn, t.ex. vanvårdade barn, barn som har utsatts för våld eller sexuella övergrepp, barn i centrum för familjekonflikter och barn i rättssystemet.

FN-kommittén uttrycker i samtliga tio av oss granskade rapporter, sin oro för att länderna inte har tillräckligt effektiva rutiner för att övervaka hur Barnkonventionen efterlevs. Man föreslår att länderna ser över sina styrsystem samt metoder för uppföljning av barns situation. I flera rapporter efterlyser kommittén bättre och mer överskådliga statistiska uppgifter om hur barns situation utvecklas.

Hur barnfrågorna samordnas inom förvaltningen tas upp i alla FN-kommitténs kommenterande slutsatser. Kommittén föreslår att länderna utvecklar mer effektiv samordning i frågor som rör barn, dels mellan olika departement och myndigheter på nationell nivå, dels mellan den nationella och lokala nivån. I detta sammanhang fick Danmark beröm för att ha inrättat ett barnutskott (Regeringens Børneudvalg), som består av samtliga ministrar som på något sätt har barnfrågor på sitt bord. På tjänstemannanivå finns ett tvärministeriellt barnutskott, bestående av höga tjänstemän inom de 15 departement som handlägger olika barnfrågor.

Kommittén har vidare uttryckt att det är önskvärt att alla personer som skall fatta beslut om barn, såsom domare och andra jurister, lärare och socialarbetare utbildas om Barnkonventionens anda och innebörd.

I sina kommenterande slutsatser över den svenska rapporten uttalade kommittén bl.a.

Med avseende på generella tillämpningsåtgärder rekommenderar Kommittén att inrättandet av en övervakningsmekanism noggrant övervägs liksom indikatorer för att mäta framstegen i tillämpningen av lagstiftnings- och andra åtgärder för att skydda barnets rättigheter. Kommittén understryker att tillämpningen av konventionen bör ske i nära samarbete med lokala myndigheter i syfte att garantera ett arbetssätt som är effektivt och överensstämmer med konventionens bestämmelser och allmänna principer. I det sammanhanget bör regeringen tillse att kommunala budgetnedskärningar genomförs med tillbörlig respekt för barnets bästa, i synnerhet såvitt avser barn från de mest utsatta grupperna. För att förstärka konventionens tillämpning i praktiken föreslår kommittén att den fördragsslutande staten överväger närmare samordning med frivilligorganisationerna på policy-nivå, att direkt införliva konventionens bestämmelser i nationell lagstiftning och att ytterligare stärka det internationella samarbetet och biståndet, i synnerhet till förmån för utsatta grupper såsom handikappade barn och barn i behov av särskilt stöd.

För att Barnkonventionens anda och principer skall få ordentligt genomslag i beslutsfattandet är utbildning grundläggande. Alla beslutsfattare som på något sätt kommer i kontakt med frågor som regleras i Barnkonventionen måste ha utbildning i och kunskaper om Barnkonventionen. Det gäller såväl politiker som lärare, socialarbetare, stadsplanerare, jurister, poliser, åklagare, domare, sjukvårdspersonal, barnomsorgspersonal, invandrarverkets personal, psykologer, kuratorer – ja i stort sett alla yrkesgrupper inom den offentliga sfären. Syftet med en sådan utbildning skall vara att skapa förståelse för och insikt i själva idén med Barnkonventionen. Det räcker inte med att "lära sig" konventionen, att känna till vilka rättigheter som finns i den. Konventionen är, som tidigare har sagts, mer än en rättighetskatalog. Det är själva andan i och innebörden av konventionen som är viktig att förstå och ta till sig. Styrkan i Barnkonventionen är att den står för en respekt för barn och att den för in ett barnperspektiv som skall genomsyra all verksamhet och alla beslut som rör barn. Om man inte förstår andan och innebörden av Barnkonventionen riskerar man att inte heller fatta beslut som står i överensstämmelse med dess anda.

FN-kommittén har också – som framhållits ovan – kommit att lägga stor vikt vid utbildning. I alla de kommenterande slutsatser som vi har gått igenom, har frågan kommit upp och i de allmänna riktlinjer som kommittén har utarbetat för nästa rapportomgång läggs stor vikt vid utbildningsfrågorna.

5.3.2 Svenska förhållanden

De flesta frågor som rör rättigheterna i Barnkonventionen ligger inom områden som sköts av kommuner eller landsting. Det handlar om skola, barnomsorg, socialtjänst, hälso- och sjukvård, kultur och fritid. I Sverige är den kommunala självstyrelsen en bärande princip som regleras dels i grundlagen (RF 1 kap.7 §), dels i kommunallagen (1991:900). Enligt 2 kap 1 § kommunallagen beslutar kommunerna själva om sådana angelägenheter som är av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område och dess medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, annan kommun eller någon annan. Statens styrmedel är främst (generell) lagstiftning och fördelning av statsbidrag. Kommunalpolitiken är därför sannolikt viktigare för barn i vårt land än vad som sker på riksnivå. Det är i stor utsträckning kommunerna själva som beslutar om hur de fördelar resurser och lägger upp olika verksamheter. Även om många av dessa frågor är lagreglerade, så är det kommunerna som är ansvariga för den faktiska verksamheten. Skolan regleras i skollagen, barnomsorgen i socialtjänstlagen, ansvaret för särskilt utsatta barn i socialtjänstlagen etc. Men det är arbetet på den kommunala nivån som blir avgörande för om Barnkonventionens krav och principer skall slå igenom i verkligheten. Staten kan utöva tillsyn över verksamheten och gör det också genom centrala myndigheter som Skolverket, Socialstyrelsen m.fl. Eftersom det är regeringen som är fördragsslutande part i förhållande till Barnkonventionen, är det också regeringen som är ansvarig för att Barnkonventionen följs i hela landet. Därför kan man ställa krav på att regeringen verkligen använder sig av de medel regeringen förfogar över och skaffar sig de instrument som saknas. Regering och riksdag har möjlighet att genom lagstiftning formulera erforderliga krav på den kommunala verksamheten vad gäller barnets rättigheter. Exempel på detta är skollagen, hälso- och sjukvårdslagen och den s.k. barnomsorgslagen (13-18 §§ socialtjänstlagen).

Barnombudsmanen har i sin rapport "På spaning efter barnkonventionen – en kommunstudie" (1995) redovisat en undersökning om kunskapen om Barnkonventionen inom landets kommuner. Av landets 288 kommuner svarade 273. I mindre än en tiondel av kommunerna (7 %) hade Barnkonventionen behandlats i fullmäktige, och då ofta med anledning av en motion från någon ledamot. Endast 47 kommuner (17 %) hade på något sätt informerat politiker, tjänstemän och berörd personal inom den kommunala verksamheten om innehållet i konventionen. 228 kommuner (84 %) svarade ja på

frågan om det behövs fler insatser för att förbättra arbetet med Barnkonventionen. Många kommuner efterlyste mer informationsmaterial, förslag på föreläsare, hjälp med att ordna studiedagar m.m. 106 kommuner (38 %) uppgav att de har antagit policydokument för barn- och ungdomsfrågor. Det stora flertalet visade sig dock beröra bara vissa nämnder. Det framgick av undersökningen att många kommuner är i färd med att revidera sina barn- och ungdomsprogram och då utgår från Barnkonventionen.

Barnombudsmannens undersökning gjordes under våren 1995, nästan fem år efter att Sverige hade ratificerat Barnkonventionen. Det är inte någon ljus bild som framkommer. Framförallt synes det saknas kunskap om vad Barnkonventionen är och vad den står för.

Som en uppföljning har Barnombudsmannen och Socialdepartementet gjort en ny enkätstudie under 1997. Resultatet av studien är ännu så länge preliminär, men sammanfattningsvis visar svaren att kommunernas arbete med att genomföra Barnkonventionen har ökat de sista två åren. Trots detta saknas fortfarande insatser i flertalet kommuner. Svaren pekar dock på ett fortsatt högt intresse för mer information och kunskapsutbyte om *hur* Barnkonventionen kan tillämpas.

Utbildning om Barnkonventionen

Vi har på grund av den begränsade tid som stått till vårt förfogande, inte haft möjlighet att göra någon grundligare kartläggning av hur det ser ut inom olika utbildningar. Nedan följer dock en redogörelse för situationen inom några av de mer centrala yrkena.

Socionomer

Socialstyrelsen fick 1991 regeringens uppdrag att utarbeta ett åtgärdsprogram för att höja kompetensen och utveckla ett barnperspektiv i arbetet med utsatta barn, Barn i fokus-projektet. Uppdraget redovisades i oktober 1995.⁹ Enligt slutrapporten från projektet är barnkompetensen allmänt sett låg bland berörd personal. I sin granskning av socialsekreterarnas handläggning av enskilda ärenden fann Socialstyrelsen att socialsekreterarna saknade tillräckliga kunskaper om barns behov och utveckling, att socialsekreterarna sällan för samtal med de berörda barnen, att föräldrarnas omsorgsförmåga inte dokumenteras och att bedömningar och motiveringar till beslut i stor utsträckning saknas. Socionomutbildningen är en

⁹ SoS-rapport 1996:19

generalistutbildning som inte alltid ens ger elementära kunskaper om barn, konstaterade styrelsen. Förutom en grundläggande introduktion i arbetet med utsatta barn/barnfamiljer, behövs mer kvalificerad fortbildning för dem som vill bli experter på detta område. Vidare behövs, enligt Socialstyrelsen, en kontinuerlig kompetensutveckling på så sätt att personalen ges möjlighet att hålla sig à jour med forskning och utveckling inom området barn som far illa.

Barn i fokus-projektet har bl.a. gett ekonomiskt stöd till 27 försöksprojekt, arrangerat två s.k. satellitkonferenser, finansierat 20-poängskurser vid socialhögskolorna i Stockholm, Lund och Umeå, gjort kartläggningar och utredningar samt presenterat rapporter. Projektets satsning på utbildning har resulterat i att en fristående 10-poängskurs vid Socialhögskolan i Stockholm har permanentats samt att masterskurser om 10 poäng om socialt utsatta barn och om barns rättsliga ställning har inrättats vid Institutionen för socialt arbete i Umeå. Högskolan i Örebro anordnar 20-poängskurser om socialt arbete med barn för akademiker med erfarenhet av arbete med barn. Även vid vårdhögskolan i Vänersborg kan yrkesverksamma fortbilda sig inom området utsatta barn. Socialstyrelsen anser emellertid i slutrapporten att tillgången till kvalificerad vidareutbildning inom området utsatta barn, trots dessa nya satsningar, kommer att vara begränsad samt att detta inte är acceptabelt.

Svenska kommunförbundet har under senare år anordnat utbildningar för socialsekreterare i processföring i LVU-mål, under medverkan av domare och advokater.

Lärare

Regeringen tillsatte i april i år en parlamentarisk kommitté med uppgift att lämna förslag till förnyelse av lärarutbildningen.¹⁰ Utredningen skall som utgångspunkt för sitt arbete ha de förändringar inom förskola, skola, vuxenutbildning, högskola och samhället i övrigt som har skett. I uppdraget ingår också att lämna förslag rörande lärarnas fortbildning, vidareutbildning och lärarutbildningens forskningsanknytning. I direktiven till utredningen påpekas att Barnkonventionen är ett grundläggande dokument för alla som arbetar med barn och att det är viktigt att skola och lärare uppmärksammar innehållet i denna.

Skolverket har utarbetat en skrift "Överenskommet", ett måldokument som behandlar de fyra internationella grunddokument som Sverige har förbundet sig att verka för i alla utbildningssammanhang, däribland Barnkonventionen. Avsikten var att skriften skulle delas ut

¹⁰ Dir. 1997:54

till alla lärare och rektorer. I förordet till måldokumentet anges att syftet med det är att utgöra ett underlag för skolornas arbete med lokala arbetsplaner och att det också kan användas som studiemedel i undervisningen.

När det gäller förskollärare och fritidspedagoger finns Barnkonventionen i allmänhet med i utbildningen. Hur den hanteras är dock mycket olika beroende på den enskilda högskolan. Svenska OMEP¹¹ har gjort en genomgång av kursplaner vid de olika lärarutbildningarna och därvid konstaterat att det oftast stannar vid svepande övergripande termer om mänskliga rättigheter.

Personal inom rättsväsendet

Domstolsverket tar, enligt egen uppgift, regelmässigt upp Barnkonventionen i utbildningen för domare när det gäller frågor som rör barn och ungdomar i domstolarna. Det handlar om seminarier om LVU, vårdnadsmål, straffrätt, påföljdsfrågor, barn och ungdomar som vittnen, familjevåld, sexuella övergrepp mot barn och ungdomar etc. samt praxisdiskussioner och regionala utbildningsdagar om såväl Barnkonventionen som Barnombudsmannens verksamhet. Vid dessa utbildningar anlitas olika experter såsom psykiater, socialsekreterare, socialkonsulenter, personal från Barnombudsmannen, utredningssekreterare m.fl. Utbildningarna vänder sig till domare vid såväl allmän förvaltningsdomstol som vid allmän domstol samt advokater. I anslutning till Socialstyrelsens rapport "Barnet i rättsprocessen" (1995:21) arrangerade Domstolsverket gemensamt med Socialstyrelsen nio konferenser på olika orter i landet. Konferenserna riktade sig till såväl domare som personal inom socialtjänsten.

Även åklagare får undervisning i de särskilda frågor som kommer upp då barn är involverade, t.ex. sexualbrott mot barn.

¹¹ Organisation Mondiale pour l'éducation Précolaire, en frivilligorganisation som ingår i Nätverket för Barnkonventionen

När det gäller andra yrkesgrupper inom rättsväsendet, har frågan varit föremål för behandling i riksdagen med anledning av motioner om utbildning av poliser och jurister om bl.a. Barnkonventionen. Justitieutskottet konstaterade att denna fråga ingår i den grundläggande polisutbildningen, att Polishögskolan erbjuder vidareutbildningar av olika slag samt att polisen på regional och lokal nivå anordnar diverse utbildningsaktiviteter inom olika områden för personalen. Utskottet anförde att det rent allmänt i första hand måste ankomma på de myndigheter m.m. som är verksamma på området att ta ställning till vilka utbildningsinsatser för personalen som bör prioriteras. Beträffande utbildning om Barnkonventionen uttalade justitieutskottet att konventionen självklart skall sätta sin prägel på allt arbete som rör barn, inte minst inom rättsväsendet, men att detta, när det gällde rättssystemet, i första hand innebär att regelsystemet skall uppfylla konventionens krav. Enligt utskottets mening fanns det ingen anledning för riksdagen att ta något initiativ i frågan, varför motionerna avstyrktes.¹²

Vid de kontakter som vi har haft med Polishögskolan i mars i år framkom att ingen utbildning om Barnkonventionen sker i grundutbildningen. När det gäller vidareutbildning i frågor som handlar om sexuella övergrepp mot barn, delas Barnkonventionen ut, men någon genomgång av konventionen görs inte. Svenska FN-förbundet har uppgivit att de har varit i kontakt med Polishögskolan ifråga om undervisning om Barnkonventionen. Skolan uttalade intresse, men hade för tillfället inte pengar att genomföra någon sådan utbildning.

¹² Bet. 1994/95:JuU14

"Övervakningsorgan"

I Sverige finns sedan den 1 juli 1993 en barnombudsman som ett stöd för barnets rättigheter. Barnombudsmannen är en fristående myndighet underställd regeringen. Barnombudsmannen har till uppgift att bevaka frågor som angår barns och ungdomars rättigheter och intressen. Hennes uppdrag utgår från Barnkonventionen och hon skall särskilt uppmärksamma att lagar och andra författningar samt deras tillämpning stämmer med Sveriges åtaganden enligt Barnkonventionen. Hon skall inom sitt verksamhetsområde ta initiativ till åtgärder som syftar till att hävda barns och ungdomars rättigheter och intressen samt företräda och stödja barn och ungdomar i den allmänna debatten. Hon skall vidare hos regeringen föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att barns och ungdomars rättigheter skall tillgodoses och ta initiativ till samordning och utveckling av samhällets förebyggande insatser inom området barns och ungas säkerhet. Barnombudsmannen skall ägna särskild uppmärksamhet åt frågor som rör utsatta barn och ungdomar. Barnombudsmannen har också i uppdrag att informera om Barnkonventionen, upprätthålla kontakter med barn och ungdomar och ideella organisationer och myndigheter m.fl. samt att följa forsknings- och utvecklingsarbete som berör barn och ungdom. Däremot skall hon inte utöva tillsyn över andra myndigheter och ta upp ärenden kring myndigheternas behandling av enskilda. Denna funktion innehas bl.a. av Riksdagens ombudsmän (JO), som har möjlighet att också agera i barnfrågor. Barnombudsmannen skall varje år senast den 1 april lämna en rapport till regeringen.¹³

Barnombudsmannen har i sina årliga rapporter lagt en rad förslag vad gäller Barnkonventionens genomförande på både statlig och kommunal nivå. Som exempel kan nämnas behovet av ett centralt måldokument i samband med budgetpropositionen som beskriver regeringens samlade syn på barn- och ungdomspolitiken samt en nationell strategi för Barnkonventionens genomförande. Vidare har Barnombudsmannen ställt krav på direktiv till statliga utredningar att beakta Barnkonventionen och att kommunerna i särskilda barn- och ungdomspolitiska handlingsplaner blir skyldiga att redovisa hur Barnkonventionens krav och intentioner kan uppfyllas på den kommunala nivån.

Försök med kommunala barnombudsmän har genomförts i vissa kommuner i Sverige. I Lund inrättades redan 1986 en kommunal

¹³ Lagen (1993:335) om Barnombudsman och förordningen (1993:710) med instruktion för Barnombudsmannen

tjänst som barnombud. Det var ingen fristående funktion utan tjänsten sorterades under socialförvaltningen, men det rörde sig ändå om en samordningsfunktion för barnfrågor. Den tjänsten har dock nyligen dragits in. Uppsala ger anslag till en förening som självständigt bedriver barnombudsarbete, bl.a. med en kris- och kontakttelefon. I en av de nyinrättade stadsdelsnämnderna i Stockholm finns ett barnombud, dit barn skall kunna vända sig med synpunkter och frågor kring det som berör dem. Det finns några ytterligare exempel, men de är få.

Inom regeringen har socialförsäkringsministern i första hand ansvar för Barnkonventionen, även om något uttryckligt förordnande inte har givits. Därutöver sker samordning genom de allmänna reglerna om gemensam beredning. Barnfrågorna inom Socialdepartementet handläggs inom enheten för Individ- och familjeomsorg, där en av handläggarna är särskilt ansvarig för allmänna barnfrågor och Barnkonventionen. Frågor om stöd till barnfamiljer handläggs inom enheten för socialförsäkringsfrågor. Ansvar för de internationella aspekterna av arbetet med Barnkonventionen ligger på enheten för Folkrätt och mänskliga rättigheter (FMR) inom Utrikesdepartementet, där en handläggare har detta som deluppgift.

Barn- och ungdomsdelegationen, som inrättades den 22 december 1982, hade i sitt ursprungliga uppdrag att vara ett samordnande och rådgivande organ i regeringskansliet för barn- och ungdomsfrågor. Enligt nu gällande direktiv, som beslutades den 22 december 1994, har delegationen till uppdrag att vara regeringens rådgivande organ i barn- och ungdomsfrågor, att bistå regeringen med idéer och förslag som kan ligga till grund för vidareutveckling av barn- respektive ungdomspolitik samt att stimulera till debatt i aktuella samhällsfrågor som rör barn och ungdomar.¹⁴ Delegationen sorterar under Inrikesdepartementet och ordförande i delegationen är statsrådet Leif Blomberg (integrations- och ungdomsminister), vice ordförande är statsråden Maj-Inger Klingvall (socialförsäkringsminister) och Ylva Johansson (skolminister). Delegationen består för övrigt av forskare och personer med olika kompetens i barn- och ungdomsfrågor. Enligt delegationens arbetsplan för 1997 är den grundläggande formen för delegationens arbete gemensamma sammanträden med teman. Därutöver arbetar delegationen utåtriktat i olika former, t.ex. med konferenser och hearings, samt gör studiebesök.

¹⁴ Dir. 1994:156

Frivilligorganisationerna

Frivilligorganisationerna har idag och har även historiskt haft en stor betydelse för genomförandet av barnets rättigheter. Detta gäller både på det internationella och på det nationella planet. I arbetet med framtagandet av Deklarationen om barnets rättigheter (1959) deltog International Union for Child Welfare, en organisation som företrädde olika barnrättsorganisationer. Under utarbetandet av Barnkonventionen bildade Internationella Rädda Barnen tillsammans med Defence for Children International och International Catholic Child Bureau en grupp med ett 20-tal frivilligorganisationer för att följa den arbetsgrupp som hade tillsatts för att utforma FN:s konvention om barnets rättigheter. Denna grupp med frivilligorganisationer lade från 1983 och framåt skriftliga förslag och alternativ till regeringarnas textförslag och lyckades påverka konventionsarbetet på ett unikt sätt, vilket skapade en förebild för liknande arbete inom FN. Frivilligorganisationerna har sedan fått en plats i processen och nämns även i själva konventionstexten. I artikel 45 anges att FN-kommittén kan bjuda in "kompetenta organ och organisationer" i syfte att komma med expertråd angående genomförandet av konventionen på områden som faller inom ramen för deras respektive verksamhetsområden. Kommittén har i praktiken gett stort utrymme åt de frivilliga organisationerna; deras information välkomnas och påverkar diskussionerna i avsevärd grad. Precis som UNICEF, ILO och de andra FN-organen har de blivit viktiga partner.

I Sverige bildades hösten 1985 en svensk Barnkonventionsgrupp med representanter för BRIS, Rädda Barnen, Röda Korset, Svenska Ekumeniska nämnden, Svenska OMEP och Sveriges Kristna Ungdomsråd. Svenska Amnesty adjungerades till gruppen. Barnkonventionsgruppens uppgifter blev att samordna organisationernas information om arbetet med Barnkonventionen och att bevaka regeringens arbete med Barnkonventionen samt att stå i kontakt med den internationella gruppen av frivilligorganisationer i Genève. Barnkonventionsgruppen anslöt ett 35-tal frivilligorganisationer till sig, som senare har ersatt barnkonventionsgruppen och som arbetar för barns och ungdomars bästa i Sverige. Denna grupp kallar sig Nätverket för Barnkonventionen. Nätverkets syfte är att sprida information om Barnkonventionen och bevaka dess tillämpning i Sverige. Verksamheten bedrivs sedan 1993 främst genom årliga utfrågningar med regeringsrepresentanter. Vid dessa ges frivilligorganisationerna möjlighet att fråga regeringen hur Sverige tillämpar Barnkonventionen. I nätverkets arbetsutskott, som motsvarar den

tidigare Barnkonventionsgruppen, ingår BRIS, Riksförbundet Hem och Skola, Rädda Barnen, Röda Korsets ungdomsförbund, Frälsningsarméns ungdomsförbund, Svenska Scoutförbundet, Svenska OMEP, Unga RBU:are (rörelsehindrade barn och ungdomar) och Unga Örnar.

Frivilligorganisationerna i Sverige har skiftande karaktär och storlek och därigenom också olika roller att spela. Styrkan hos frivilligorganisationerna är den kunskap de besitter och de kontaktnät de har inom de flesta områden i samhället, såväl geografiskt som kompetensmässigt. Det finns ett spektrum av olika organisationer med olika funktioner och uppgifter; Rädda Barnen som är en stor och allmän barnrättsorganisation, Röda Korset med inriktning på humanitära frågor och flyktingfrågor, Hem och Skola som är en föräldraorganisation, olika yrkesorganisationer såsom Svenska Barnläkarföreningen och Riksföreningen för Sveriges Barnsjuksköterskor, Svenska flyktingrådet som sysslar med flyktingfrågor, scoutförbund, handikapporganisationer, kyrkliga organisationer och många flera. Gemensamt för dem är att de består av medlemmar som är engagerade för förverkligandet av barnets rättigheter inom sina respektive områden.

5.4 " ... till det yttersta av sina tillgängliga resurser ... "

5.4.1 Bestämmelsens innebörd

Den andra meningen i artikel 4 handlar om de ytterligare åtgärder som krävs för genomförandet av de rättigheter som traditionellt brukar kallas ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Bakgrunden till uppdelningen är de diskussioner som tidigare förts inom FN. Den allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter från 1948 innehöll såväl medborgerliga och politiska rättigheter som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. När dessa rättigheter skulle kodifieras i en konvention blev resultatet två konventioner; 1966 års internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och 1966 års internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Rättigheterna i den sistnämnda konventionen är absoluta och gäller alla överallt, medan de ekonomiska, sociala och kulturella

rättigheterna gjordes beroende av statens ekonomiska förmåga. Dock förband sig staterna att " ... till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att säkerställa att ... gradvis förverkligas ... genom alla därtill ägnade medel ... " Formuleringen i artikel 4 är således hämtad härifrån och en följd av att Barnkonventionen innehåller alla slags rättigheter utan rangordning. Under utarbetandet av Barnkonventionen fördes en diskussion om att alla rättigheter i konventionen skulle göras beroende av tillgängliga resurser, men den skrivningen förkastades av arbetsgruppen efter ingående diskussioner, eftersom det skulle ha inneburit en försvagning av barnets rättigheter i förhållande till redan existerande konventioner.

Uppdelningen skall dock inte tolkas som att vissa rättigheter är viktigare än andra. Själva idén med mänskliga rättigheter är att staten har skyldigheter. Varje rättighet för den enskilde innebär en skyldighet för staten, att ett ansvar skall kunna utkrävas. Skillnaden mellan de två grupperna av rättigheter är inte så tydlig när man analyserar dem närmare; även medborgerliga och politiska rättigheter kräver ofta ekonomiska resurser och de kulturella rättigheterna är till sin karaktär näraliggande de politiska. Rättigheterna är också beroende av varandra i verkligheten. En fri debatt ger utrymme för krav på bättre ekonomiska villkor och social rättvisa är en bättre bas för en levande demokrati.

När artikel 4 talar om "tillgängliga resurser" kommer således ett samhällsekonomiskt perspektiv in. Konventionen ställer här ett tydligt större krav på rika stater än fattiga. Det handlar om pengar och fördelning av skattemedel. Men viktiga är också de personella och organisatoriska resurserna. Den politiska viljan återigen. Detta betyder dock inte att barn alltid skall vara fredade från nedskärningar i kommunala budgetar. Men formuleringen "till det yttersta" förpliktigar. Barn skall ges prioritet.

FN-kommittén granskar särskilt att staterna använder det yttersta av sina tillgängliga resurser för att förverkliga Barnkonventionen. Kommittén lägger stor vikt vid att man i budgetarbetet har ett barnperspektiv, att insatser för barn inte skärs ner oproportionerligt mycket i förhållande till andra områden. *Norge* fick beröm för att trots ekonomisk stagnation och nedskärningar inom den sociala sektorn ha ökat insatserna för barn. *Finland* har också fått beröm för att man strävar efter att besparingarna inte skall drabba barn. Att i budgetarbetet se till barnets bästa gäller inte bara den nationella nivån utan kanske i än högre grad den lokala. En mycket vanlig kommentar i kommitténs kommenterande slutsatser är följande.

När det gäller genomförandet av artikel 4 vill kommittén föreslå att de generella principerna i konventionen, speciellt bestämmelsen i artikel 3 om hänsynen till barnets bästa, skall vara vägledande för utformningen av politiken på såväl nationell som lokal nivå. Detta synsätt är av betydelse när beslut tas om fördelning av resurser till den sociala sektorn på central och lokal nivå ... (fritt översatt).

I detta sammanhang är kommittén oroad över att den decentraliserings- och privatiseringspolitik som präglat så många västländer skall drabba barnen och de skillnader som kan uppstå i levnadsstandard och social service mellan olika regioner i länderna. Utifrån artikel 2 förs resonemanget att en alltför långtgående decentralisering skall drabba barnen och har föreslagit fortlöpande utvärdering och uppföljning av dess konsekvenser.

Som vi har påpekat tidigare uttryckte kommittén vid granskningen av den *svenska* rapporten att "regeringen bör tillse att kommunala budgetnedskärningar genomförs med tillbörlig respekt för barnets bästa, i synnerhet såvitt avser barn från de mest utsatta grupperna".

5.4.2 Svenska förhållanden

Socialstyrelsen har haft i uppdrag av regeringen att i samråd med Barnombudsmannen, Statens Kulturråd och Statens Ungdomsråd följa hur situationen har utvecklats för barn och ungdomar med anledning av de budgetnedskärningar och det omställnings- och förnyelsearbete som pågår i kommuner och landsting. Även Skolverket har medverkat. Uppdraget har resulterat i en rapport – Barns villkor i förändringstider – Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1994:4. Av denna rapport kan utläsas att kommunernas nedskärningar under den period som granskades var något större i verksamheter som rör barn och unga än i den totala kommunala verksamheten (7 % jämfört med 6 %). Speciellt stora har nedskärningarna varit i storstadsregionerna (9 %). Störst har nedskärningarna varit inom barnomsorgen (15 %) och inom musikskolan (12 %). Men alla områden – skola, fritidsverksamhet, kultur – har fått vidkännas stora nedskärningar. Till viss del kan nedskärningarna förklaras med sammanslagningar av verksamheter med effektivitetsvinster som följd. Men inom viktiga verksamheter som barnomsorg och skola har kunnat konstateras att barngrupperna och klasserna har blivit större. Stödet till barn med särskilda behov har minskat samtidigt som fler barn har tillkommit med verkligt stora behov av särskilt stöd. I

rapporten påpekas att nedskärningar och omstruktureringar inom den kommunala verksamheten har skett samtidigt som arbetslösheten har ökat och familjernas ekonomi försämrats. Detta anses särskilt allvarligt, eftersom försämringar i den kommunala verksamheten ställer större ekonomiska krav på familjerna. I rapporten pekas också på den ökade segregationen i vissa bostadsområden – framförallt i storstadsregionerna. De åtgärder Socialstyrelsen anser behövs är bl.a. långsiktiga förändrings- och effektiviseringsstrategier, sociala konsekvensbeskrivningar före beslut och en mer medveten resursfördelning mellan bostadsområden och grupper. Socialstyrelsen rapport är från 1994, någon senare undersökning finns inte. Det kan dock befaras att situationen idag är ännu värre, eftersom nedskärningar i de offentliga budgetarna har skett även 1995, 1996 och 1997 och arbetslösheten har fortsatt att stiga. Barnombudsmannen har som särskilt uppdrag att följa och hålla samman olika typer av sektorsövergripande uppföljningsstudier om villkoren för barn och unga upp till 18 år samt årligen till regeringen rapportera om barn och ungas situation under det gångna året. Frågan om nedskärningar i verksamheter som riktar sig mot barn har varit ett huvudtema i Barnombudsmannens rapporter. I regleringsbrev för 1997 har Socialstyrelsen fått i uppdrag att göra en uppföljning av rapporten i de delar som styrelsen finner mest angelägna och som faller inom styrelsens ansvarsområde. Uppdraget skall avrapporteras den 1 mars 1998.

Barnombudsmannen har i sin enkätundersökning "På spaning efter barnkonventionen" (1995) fått svaret från 71 % av kommunerna att de prioriterar barn och ungdomar i den senaste kommunala budgeten. Drygt en tredjedel av kommunerna uppger att de har utvecklat särskilda strategier för att utnyttja de minskade resurserna effektivare, som bl. a. innebär täta uppföljningar och utvärderingar av verksamheten. Endast en tiondel av kommunerna (11 %) uppger att de gör särskilda satsningar för att motverka segregationens negativa verkningar.

Det finns naturligtvis olika metoder att ge politisk tyngd åt barnfrågorna i budgetdiskussionerna, att ge konkretion åt kravet om det "yttersta" av resurserna. I flera kommuner runt om i landet arbetar man med att hitta modeller för att integrera Barnkonventionen i det kommunala beslutsarbetet. I Stockholm togs ett beslut i samband med behandlingen av budgeten för 1997 att samtliga nämnder och styrelser skall utarbeta en särskild barnbilaga till sin verksamhetsplan. I Östersund pågår ett intressant projekt i syfte att sätta barnen på dagordningen i det politiska arbetet. Alla beslut som fattas i kommunens olika nämnder och styrelser skall innehålla en

barnchecklista med fem frågor som skall besvaras med ja eller nej. Frågorna är: Innebär beslutet att barns och ungdomars bästa sätts i främsta rummet? Innebär beslutet att barns och ungdomars sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter beaktas? Innebär beslutet att barns och ungdomars rätt till god hälsa och utveckling beaktas? Har barn och ungdomar fått uttrycka sin mening? Har särskild hänsyn tagits till fysiskt och psykiskt handikappade barns och ungdomars behov? Blir det nej på någon fråga bör en noggrann analys göras för att se vilka konsekvenser det får för barn och ungdomar. Projektet skall pågå till mars 1998 då en utvärdering kommer att göras. Strängnäs tillämpar en modell med barnkonsekvensanalyser av alla kommunala beslut.

I Norge har regeringen sedan 1993 upprättat en särskild barnbilaga till statliga budgeten "Tiltak for barn og ungdom i Regjeringens forslag til statsbudsjett". Det är en genomgång av den statliga budgeten för alla departement, där frågor i budgeten som berör barn och ungdomar redovisas.

I Sverige har en liknande barnbilaga efterfrågats. I ett frågesvar i Riksdagen i februari 1995 förutskickade ansvarigt statsråd en barnbilaga till budgetpropositionen för 1997. Regeringen har emellertid istället valt att ge ut rapporten Barn idag (Ds 1996:57) för att beskriva barns levnadsvillkor, utan direkt anknytning till statsbudgeten.

5.5 "... inom ramen för internationellt samarbete"

5.5.1 Bestämmelsens innebörd

Artikel 4 i Barnkonventionen innehåller också ett internationellt perspektiv. När texten utarbetades var de fattiga staternas företrädare oroliga för kostnaderna. Många av rättigheterna är långtgående och kostnadskrävande, t.ex. rätten till hälsa och till utbildning. Det var i det sammanhanget som diskussionen om internationellt samarbete kom in. Denna aspekt finns också understruken i flera av artiklarna om de specifika rättigheterna, t.ex. i artikel 23 om barn med handikapp, artikel 24 om rätten till hälsa och i artikel 28 om utbildning. I preambeln till konventionen sägs: "Konventionsstaterna ... som erkänner betydelsen av internationellt samarbete för att förbättra barns

levnadsvillkor i varje land, särskilt i utvecklingsländerna ... " Folkrättsligt är dessa formuleringar intressanta. Genom den skrivningen har ett nytt element introducerats inom området mänskliga rättigheter: Att det internationella samfundet har ett visst, åtminstone indirekt, ansvar för barns situation i det enskilda landet, särskilt i situationer när landet lider brist på resurser. Konventionsstaterna skall i de sammanhangen uppmuntra internationellt samarbete, inklusive – när möjligt – genom bistånd. Detta betyder självfallet inte att mottagarlandet befrias från ansvaret att använda det yttersta av sina resurser för att förverkliga konventionen. Men frågan om biståndet för barns rättigheter är viktig; de fattiga länderna hade sannolikt inte accepterat konventionen om de inte hade förhoppningar om bistånd från de rika länderna och internationella organ för konventionens genomförande.

FN-kommittén har tolkat de texterna så att såväl mottagar- som givarländer bör redovisa vad de gör för att deras bidrag till det internationella samarbetet verkligen skall främja barnets rättigheter.

Det internationella samarbetet betonas även i fråga om andra rättigheter, som inte har direkt med bistånd att göra, t.ex. artikel 11 som handlar om olovligt bortförande av barn där det stadgas att konventionsstaterna för att kunna bekämpa olovligt bortförande och kvarhållande av barn i utlandet skall "främja ingåendet av bilaterala eller multilaterala överenskommelser". I artikel 17, som handlar om massmediernas roll, sägs att konventionsstaterna skall "uppmuntra internationellt samarbete vad gäller produktion och spridning av information". Vidare står det i artikel 34 och artikel 35 att konventionsstaterna skall "vidta alla lämpliga nationella, bilaterala och multilaterala åtgärder" för att skydda barnet mot alla former av sexuell utnyttjande och sexuella övergrepp samt mot bortförande och försäljning av barn.

5.5.2 Svenskt bistånd och barn

Förutom Sveriges åtagande i och med ratificeringen av Barnkonventionen har Sverige även skrivit under andra deklARATIONER och aktionsplaner som innebär att vi åtar oss att ha ett barnperspektiv i biståndet. Den svenska regeringen har även gjort åtaganden vid bl.a. Världskonferensen om mänskliga rättigheter i Wien år 1993, befolkningskonferensen i Kairo år 1994, det sociala världstoppmötet i Köpenhamn år 1995 samt vid kvinnokonferensen i Beijing år 1995.

Fram tills nyligen har barn ofta varit tämligen osynliga i biståndsdiskussionen både inom Sverige och internationellt då tonvikten har lagts på ekonomiska aspekter. Mycket lite har gjorts för att belysa hur en ökad resurstillväxt påverkar barns liv. Barnet har setts som ett slags bihang till familjen eller kvinnan och utgångspunkten har varit att det som är bra för familjen automatiskt gynnar barnet. Fördelningen av resurser inom familjen syns inte i statistiken. Relativt sällan har det framgått att barn faktiskt har *egna behov och önsknings* som kanske avviker från de vuxnas.

Inte heller har vi vetat mycket om fördelningen mellan olika åldrar eller om eventuell diskriminering av barn med handikapp eller barn från etniska minoriteter. Den knappa information som har varit tillgänglig inom området har dock visat på stora variationer och diskriminering såväl mellan vuxna och barn som mellan barn från olika grupper.

Det går dock numera att i svensk biståndspolitik se en ökad medvetenhet och vilja att främja barn. År 1993 överlämnade Sida en plan till regeringen med förslag till insatser till stöd för barns rättigheter och i regleringsbrevet till Sida för budgetåret 1995/96 finns ett tydligt uppdrag om att fokusera mer på barn i biståndet. I Sidas anslagsframställan inför budgetåret 1997 konstateras det att betoningen av insatser för barn kommer att bli ett viktigt inslag i planeringen av biståndet under år 1997.¹⁵

Även i utrikesutskottets betänkande om internationellt utvecklingsarbete 1996/97 blir barnperspektivet belyst: "Medvetenheten om betydelsen av barnets rättigheter har ökat internationellt, bl.a. genom en närmast total anslutning till FN:s barnkonvention. Utmaningen nu är att göra verklighet av konventionens principer och normer. Därvid skall principen om *barnets bästa*, liksom insatser för att bekämpa diskriminering, vara vägledande inom svenskt bistånd".¹⁶

För att kunna utforma ett barnperspektiv i sin biståndsverksamhet har Sida igångsatt ett utvecklingsarbete i projektform "Barn i biståndet", som skall ta fram exempel på hur Sida skall kunna planera samt följa upp bistånd med barnperspektiv. Än så länge har projektet resulterat i en rapport där barnperspektivet i Sidas nuvarande biståndsverksamhet kartläggs.

¹⁵ PM från Sidas avdelning för demokrati och social utveckling, 1996.

¹⁶ Bet. 1996/97:UU15

Begreppet barnperspektiv preciseras här i rapporten dels som att ge bistånd direkt till barn, men även som att se till att *bistånd i allmänhet* verkligen kommer barn till del och att deras specifika behov beaktas. Ett barnperspektiv bör därmed ingå i samtliga biståndsinsatser inom alla områden. I rapporten framgår att det än så länge framförallt är i biståndet till sociala sektorer som ett barnperspektiv anläggs. De länder där biståndet till barn är särskilt framträdande är Indien och Bangladesh. I allmänhet går biståndet till mycket små barn eller till ungdomar. På grund av kulturella faktorer är det ofta pojkar som gynnas mest.¹⁷ Som en uppföljning av världskongressen mot kommersiell exploatering av barn skall Sida under 1997 genomföra en studie av sexuellt utnyttjande av barn, där en kartläggning av problemen och en sammanställning av metodutveckling och behandlingsmodeller skall ingå.¹⁸

5.5.3 Barnets rättigheter i internationellt samarbete

Barnets rättigheter har idag kommit att få betydligt mer uppmärksamhet i det internationella samarbetet än tidigare. Förutom att Barnkonventionen är ratificerad av 190 stater, en betydligt större anslutning än för övriga mänskliga rättighetskonventioner, har UNICEF antagit ett målsättningsuttalande som betonar barnets rättigheter. Inom ILO är frågan om barnarbete prioriterad och man planerar att anta nya normer vid ILO-kongressen 1998. Vidare har Världskongressen mot kommersiell sexuell exploatering av barn i Stockholm 1996 och FN-studien om barn i väpnade konflikter fått mycket stor uppmärksamhet.

EU samarbetet och barnets rättigheter

Inom ramen för arbetet i EU har barnfrågorna fått liten uppmärksamhet, beroende på att EU huvudsakligen är ett samarbete av ekonomisk karaktär och inte har någon mer långtgående kompetens vad gäller sociala frågor. I och med Maastrichtfördraget skapades

¹⁷ Barnperspektiv i svenskt bistånd, rapport från Sida, 1996

¹⁸ Bidrag till handlingsplan för Barns rätt till skydd mot sexuellt utnyttjande, Sida, 1997

visserligen en särskild social dimension inom EU men denna har främst syftat till att komplettera EUs ekonomiska sida och berör därför nästan enbart förhållanden på arbetsmarknaden. I Maastrichtfördraget finns det ingen artikel som direkt rör barn och de direktiv som berör barn berör endast dessa indirekt. Det finns alltså inga rättsakter inom EU som direkt berör barnets rättigheter.

Europaparlamentet antog år 1992 en resolution, som var mer långtgående än Barnkonventionen. Denna resolution har emellertid inte resulterat i någon politisk handling av kommissionen eller av ministerrådet och då parlamentet inte på egen hand kan utfärda rättsakter eller bindande dokument har resolutionen fått en begränsad betydelse. Parlamentet höll även i december 1996 ett möte där ett samtycke till två rapporter angående skydd av barnets rättigheter gavs. Bland annat framlades önskemål om att barnets rättigheter skulle finnas med i det framtida reviderade Maastrichtfördraget, samt att en barnombudsman skulle inrättas i Europaparlamentet.

Kommissionen har begränsad kompetens inom området för familj och barn, men kan däremot samordna och sprida information och forskning inom området. När det gäller barnrättsfrågor har kommissionen framförallt uttalat sig mot sexturism. Bland annat har ett meddelande utformats med relativt konkreta förslag om hur denna skall förhindras. Samarbetet mellan medlemsländerna och frivilligorganisationer, liksom samarbetet med turistindustrin betonas. Åtgärderna syftar till att

- avskräcka och straffa personer som utnyttjar barn sexuellt,
- påverka efterfrågan och utbudet av sexturism som involverar barn,
- uppmuntra medlemsstaterna att inta en gemensam ståndpunkt mot turism där barn utnyttjas sexuellt.

Det framförs även förslag till gemensamma åtgärder för att stärka det rättsliga samarbetet om att bekämpa människohandel och sexuellt utnyttjande av barn. Förslaget om att utöka behörigheten utanför landets gränser så att unionens medlemsstater kan vidta rättsliga åtgärder mot sexualbrott mot barn som har begåtts utanför unionen är för närvarande under diskussion i ministerrådet. En mer omfattande insamling av uppgifter gällande sexturism samt en ökad spridning av information efterlyses.¹⁹

¹⁹ KOM (96) 547, 27.11.1997

Även frågan om kommersiell sexuell exploatering av barn har tagits upp av kommissionen, bland annat av kommissionären Anita Gradin, som är ansvarig för kommissionens rättsliga frågor. I ett tal under Europaparlamentets debatt om pedofiler den 18 september 1996 uttryckte hon att EU under nästa möte med FN:s generalförsamling kommer att sträva efter en implementering av de rekommendationer som gjorts på Världskongressen mot kommersiell sexuell exploatering av barn. Vidare uttryckte hon att kommissionen aktivt kommer att stödja kampen mot sexuellt utnyttjande av barn, men att det är på nationell nivå som åtgärderna skall vidtas. Det är dock inte tillräckligt med nationell handling då den organiserade handeln med utnyttjandet av barn inte tar hänsyn till gränser utan det behövs även gemensamma lösningar och aktioner på europainivå. Därför stödjer kommissionen ett initiativ som har tagits av den irländska regeringen och som innebär att Europols mandat utvidgas till att även innefatta handel med barn.²⁰

Det inom EU beslutande ministerrådet har inte officiellt diskuterat Barnkonventionen eller barnets rättigheter som sådana. Dock har det under senare tid behandlat åttskilliga frågor med anknytning till sexualbrott mot barn. Bland annat antogs i november 1996 ett gemensamt åtgärdsprogram mot människohandel och sexuell utnyttjande av barn, som framförallt behandlar frågor om samarbete vad gäller information, utbildning och studier för att "förstärka och förenkla kampen mot människohandel och sexuellt utnyttjande av barn samt öka den ömsesidiga förståelsen av medlemsstaternas rättssystem".²¹ Även det av kommissionen framlagda meddelandet med förslag om bekämpning av sexturism är för närvarande uppe för diskussion i ministerrådet.

I samband med EU:s regeringskonferens för revidering av Maastrichtfördraget som startade i Turin 1996, togs bland annat frågor angående mänskliga rättigheter upp. Utan att nå något resultat bedrev olika frivilligorganisationer, samordnade av Euronet, en lobby-verksamhet för att få med barnets rättigheter på EU:s dagordning.²² Inför stats- och regeringschefernas sammankomst i

²⁰ Se föregående not

²¹ Gemensam åtgärd av den 29 november 1996 (97/700/RIF)

²² Comparative study on the Political and Legal Status of the UN Convention on

Amsterdam anordnade bland annat Rädda Barnen en konferens i Stockholm den 28-29 maj 1997 där barnets rättigheter i ett framtida EU diskuterades. Konferensen resulterade i en "Stockholmsdeklaration" där det bland annat rekommenderas att barns och ungas rättigheter skall finnas med i det reviderade Maastrichtfördraget.²³

Europarådet och barnets rättigheter

I samband med att Barnkonventionen utformades diskuterades inom Europarådet om även en europeisk konvention om barnets rättigheter borde utformas. Arbetet avstannade dock och majoriteten av medlemsländerna, däribland Sverige, menade att ett sådant dokument inte var nödvändigt då samtliga länder i Europarådet utom Schweiz vid detta tillfälle (början av 1990-talet) hade ratificerat Barnkonventionen.

Inom Europarådet finns idag ett antal rättsakter som behandlar barn och barns rättigheter, men ingen som är mer omfattande eller juridiskt bindande. Bland annat har en konvention om utövandet av barns rättigheter antagits 1996 (The European Convention on the Exercise of Children's Rights). Konventionen har ännu inte ratificerats av någon stat. Konventionen gäller enbart barns rätt att komma till tals i familjerättsliga processer och den har kritiserats av enskilda organisationer såsom alltför begränsad.

the Rights of the Child in Europe, Rädda Barnen, 1997

²³ The Stockholm declaration, 29 maj 1997

År 1996 antog Europarådet tillsammans med UNICEF en europeisk strategi för barn (The European Strategy for Children). Denna strategi för barn kan ses som ett politiskt uttalande då den betonar att barns rättigheter och behov måste ges politisk prioritet och att Europarådet bör fungera som samordnare. I uttalandet poängteras att barn skall behandlas som fullvärdiga individer och komma till tals samt att barns behov skall synliggöras och att särskild hänsyn skall tas till deras bästa. Bl. a. rekommenderas att det inom Europarådets ministerråd skall skapas en permanent mellanstatlig struktur som skall kunna arbeta med frågor som handlar om barn och barns rättigheter.²⁴

Sveriges roll i det internationella samarbetet

I det globala internationella samarbetet har Sverige haft en aktiv roll när det gäller att främja barns rättigheter. Sverige var ett av de mer aktiva länderna vid tillkomsten av Barnkonventionen och var en av initiativtagarna till barntoppmötet i New York 1990, och värdland för Världskongressen mot kommersiell sexuell exploatering av barn i Stockholm 1996. Sverige har även inom UNICEF verkat för en starkare betoning av barnets rättigheter.

Sverige har också varit pådrivande både i FN:s generalförsamling och kommission för mänskliga rättigheter i fråga om FN-resolutionen om barn. Sverige har även drivit förslag om ett stöd till högkommissariens för mänskliga rättigheter plan för kommittén för barnets rättigheter i syfte att förbättra arbetsmöjligheterna för kommittén så att regeringarnas rapporter skall kunna behandlas snabbare samtidigt som kvalitén i arbetet upprätthålls. Dessutom är en svensk ordförande i den arbetsgrupp som utarbetar ett tilläggsprotokoll till Barnkonventionen om barnsoldater.

När det gäller EU-samarbetet är den svenska regeringen av den uppfattningen att barnrättsfrågor och barnkompetens i allmänhet inte kan handhas på EU-nivå utan regeringen ser barnfrågor som nationella frågor. I vissa speciella frågor, såsom bekämpande av barnsexturism och handel med barn, är däremot den officiella svenska uppfattningen att det krävs ett samarbete på EU-nivå för att en effektiv kamp ska kunna föras mot dessa företeelser.

Samarbetet inom Europarådet är mest koncentrerat på mänskliga rättigheter i allmänhet med utgångspunkt i Europakonventionen. Mot bakgrund härav och att konventionen även inkluderar barn, samt att

²⁴ Europarådets parlament, doc 7436, 14 dec. 1995

Sverige framförallt betonar Barnkonventionen i sitt barnrättsarbete, har Sverige inte direkt varit pådrivande i frågan om införlivande av särskilda normer om barns rättigheter i Europarådets arbete.

Detta betyder emellertid inte att Sverige har varit passivt vad gäller barnfrågor i Europarådet. Bl. a. är Sverige ett av de nio länder som har signerat den europeiska konventionen om utövandet av barns rättigheter. Sverige har även varit pådrivande vad gäller enskilda frågor som exempelvis i fråga om sexuell exploatering av barn.

5.6 Göra konventionen känd bland barn och vuxna

Artikel 42

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

Kravet att staterna skall göra konventionen känd bland sina medborgare är en förpliktelse i sig. FN-kommittén lägger också stor vikt vid denna artikel genom att behandla denna fråga under den första övergripande delen av diskussionerna med staterna. Idén är naturligtvis att det är värdefullt i sig att människor känner till konventionen, dess principer och bestämmelser. Att förpliktelsen också innebär information till barn är en självklarhet. Om man inte känner till sina rättigheter kan man heller inte kräva att få del av dem.

Vad menas med "lämpliga" och "aktiva"? I lämpliga innefattas att informationen skall vara anpassad till mottagaren. Att trycka upp och publicera konventionstexten i sin helhet är en viktig del. När det gäller barn måste texten anpassas till barnens nivå. Eftersom det finns olika språkgrupper i landet, är det också viktigt att informationen finns tillgänglig på olika språk, liksom för synskadade och döva.

Kort efter ratificeringen av Barnkonventionen avsatte regeringen 30 miljoner kronor, att disponeras av frivilligorganisationer under tre år för information om Barnkonventionen. Mer än 30 olika organisationer utnyttjade möjligheten att informera om konventionen. Bl.a. resulterade det i skriften "Mina rättigheter", som finns i tre upplagor för olika åldersgrupper. Detta är ett exempel på hur informationen kan göras "lämplig". Denna skrift har även fått viss

internationell uppmärksamhet som ett bra exempel på hur man kan göra.

Regeringen har kritiserats för att den lämnade över hela informationsansvaret till frivilligorganisationerna. I den utvärdering som gjordes på uppdrag av Socialdepartementet, framkom att informationen endast i begränsad omfattning hade nått viktiga grupper som föräldrar, politiker, myndighetsföreträdare, domstolar och högskolor.²⁵ En Sifo-undersökning från samma tid visade att kunskapen bland allmänheten om Barnkonventionen var tunn. Nära hälften (42%) kände inte alls till konventionen medan en tredjedel (33%) visste att den fanns men inte vad den innebar.²⁶

Regeringen beslutade i december 1996 att avsätta 20 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden till frivilligorganisationerna med uppdrag att tillsammans med Barnombudsmannen under en tvåårsperiod informera och utbilda om Barnkonventionen.

I regeringsbeslutet hänvisas direkt till åtagandena enligt artikel 42 i Barnkonventionen. Avsikten är att åstadkomma ett brett upplagt informationsprogram riktat till förtroendevalda och personal inom kommuner och landsting som i sitt arbete kommer i kontakt med frågor som berör barns levnadsvillkor och förutsättningar till en god utveckling. Barnombudsmannen har getts ansvaret att samordna insatserna. I samarbete med kommun- och landstingsförbunden har Barnombudsmannen och frivilligorganisationerna utarbetat en plan för arbetet, som har antagits av statsrådet Klingvall den 27 juni 1997.

5.7 Våra överväganden

Frågan om inkorporering

Vi har inget uttryckligt uppdrag att utreda frågan om inkorporering av Barnkonventionen. Kommittén tillsattes efter ett tillkännagivande av riksdagen i samband med att riksdagen avlog motioner om inkorporering och samtidigt uttalade att en bred översyn av svensk lagstiftning och praxis borde göras för att se hur Barnkonventionen

²⁵ Modig C. 1993

²⁶ Hammarberg, T. 1996

efterlevs. Vi har ändå övervägt frågan om inkorporering, eftersom den ligger inom ramen för bestämmelsen i artikel 4 om att "... vidta alla lämpliga lagstiftnings- ... åtgärder, ...".

En fördel med inkorporering som brukar framhållas i den allmänna debatten är att en sådan åtgärd automatiskt skulle göra Barnkonventionen direkt tillämpbar i svenska domstolar och av andra myndigheter. Den enskilde kan därigenom göra konventionens rättigheter gällande och domstolen eller myndigheten har att besluta på grundval av konventionens bestämmelser. För en inkorporering brukar också anföras att det nationella systemet därigenom skulle bringas i fullständig överensstämmelse med det internationella åtagandet och att rättigheterna därigenom får ett stärkt skydd. Vidare brukar värdet av praxisbildning utifrån konventionen anföras som ett argument för inkorporering liksom att konventionen därigenom blir ett verkligt inslag i varje beslutande tjänstemans vardag.

Som argument mot inkorporering brukar anföras att de flesta internationella konventioner är avfattade på ett språk och med en teknik som är främmande för vad som tillämpas i Sverige och att förarbetena är obefintliga eller ofullständiga. I de flesta fall är skrivningarna resultatet av politiska kompromisser, som ibland döljer hårda motsättningar. Särskilt besvärligt kan det bli med konventioner som reglerar sociala rättigheter där konventionsåtagandet blir beroende av ett lands ekonomiska resurser. Också språket kan vålla problem. Begrepp som förefaller ha samma betydelse kan uppfattas olika och tolkas olika i olika länder. Svårigheten förstärks av att konventioner avfattas på flera olika språk med samma officiella status och att inget av språken har tolkningsföreträde.

De argument som brukar anföras för transformeringsmetoden är att konventionen införs i det svenska rättssystemet på ett sätt som är välkänt för svenska domstolar och myndigheter, vilka har att tillämpa lagen. Bestämmelserna förs in i de lagar där de "naturligen" hör hemma. Lagen föregås av förarbeten, där syftet med konventionen och dess bestämmelser anges. En anpassning görs till svenska förhållanden, svenskt språkbruk etc. Lagen kan vidare ändras om rättsutvecklingen visar sig avvika från vad som var syftet. Mot transformeringsmetoden brukar anföras att det är en udda metod jämfört med de flesta andra länder i Europa. Det kan synas som om Sverige inte bryr sig om att följa upp sina internationella åtaganden, genom att den internationella konventionen inte direkt görs till svensk lag. Vidare att man bara kan garantera att konventionsåtagandena "såvitt nu kan överblickas" fullgörs i svenska lag.

Vid den genomgång av svensk lagstiftning och praxis som vi har gjort inom de olika områden som vi menar omfattas av Barnkonventionen, har vi kunnat konstatera att Barnkonventionen i huvudsak återspeglas väl i den svenska lagstiftningen. På de punkter där vi anser att det finns brister, lägger vi fram förslag till förbättringar. Det sker också i övrigt en kontinuerlig rättsutveckling i vårt land. T.ex. har principen om barnets bästa nyligen införts i utlänningslagen och den kommer att vara införd i socialtjänstlagen från den 1 januari 1998. Principen om barnets rätt att bli hörd har på senare tid införts i ett antal lagar, där barn är direkt berörda av processen.²⁷ Att Barnkonventionen inte används i domstolarna i den utsträckning som kunde vara önskvärd, kan ha flera orsaker – parterna åberopar inte konventionen, sättet den är skriven på, den är inte "känd" och det finns ingen tradition att tillämpa konventioner i domstolar, utbildning i och om Barnkonventionen saknas. En annan anledning kan vara att den svenska lagen faktiskt tillvaratar barns intressen på ett bra sätt och att man därför inte behöver åberopa internationella konventioner.

Barnkonventionen är ett folkrättsligt dokument, som är juridiskt bindande för staten. Barnkonventionen innehåller många bestämmelser av generell karaktär, som skiljer sig från vad som är vanligt i svensk lagstiftning. Den anger ett synsätt som måste genomsyra hela lagstiftningen. Konventionens budskap kan sammanfattas i tre ord: *Barn skall respekteras*. Barnkonventionen innehåller många relativt vaga formuleringar och ett icke obetydligt inslag av målsättningsartiklar, som siktar till ett gradvist genomförande, en politisk process. Det faktum att Barnkonventionen har kunnat ratificeras av snart sagt alla världens stater, talar mot en inkorporering, eftersom ett sådant dokument naturligen innehåller formuleringar, som måste ges en tolkning i varje land efter förhållandena i det landet.

Europakonventionen har visserligen inkorporerats i svensk lag. Den skiljer sig dock från Barnkonventionen genom att den inte innehåller de ekonomiska och sociala rättigheter, som är svåra att ge tyngden av absoluta normer. Barnkonventionen har också ett större inslag av bestämmelser om gradvist genomförande inom ramen för statens resurser. Europakonventionen tolkas dessutom av en domstol som är gemensam för konventionsstaterna. Därigenom har en omfattande rättspraxis på konventionens område utvecklats.

För ett land med så omfattande barnrättslig lagstiftning som Sverige finns det inte särskilt mycket att vinna på att ge konventionen

²⁷ Prop. 1994/95:224

status av nationell lag. Viktigare är att det verkligen görs en ordentlig genomgång av att lagarna stämmer överens med konventionen, vilket är denna kommittés uppdrag och att Barnkonventionen beaktas vid allt lagstiftningsarbete fortsättningsvis.

Vi ser också en risk med att en inkorporering av Barnkonventionen skulle lägga över tolkningsansvaret alltför mycket på domstolarna. En alltför snäv juridisk tolkning av konventionen skulle kunna bidra till att försvaga snarare än att stärka barnets rätt, inte minst därför att Barnkonventionen innehåller många bestämmelser som inte har karaktären av absoluta normer utan skall förverkligas gradvis. Det finns ingen tradition i Sverige, som i vissa andra länder, att domstolarna genom en "politisk" lagtolkning driver utvecklingen framåt. Snarare har domstolarna fungerat återhållande. Om en domstol tolkar svensk lag på ett sätt som strider mot den allmänna rättsuppfattningen eller mot lagstiftarens syfte med lagen, kan situationen rättas till genom ny lagstiftning. En tolkning av en inkorporerad konvention ligger emellertid fast på ett annat sätt. Genom att använda inkorporeringsmetoden har lagstiftaren överlämnat tolkningen till domstolarna. Konventionen tolkas då av domstolarna genom deras praxis, främst Högsta domstolen och Regeringsrätten. En ändrad tolkning av konventionen i något avseende är då möjlig endast genom en ändring av praxis. Enligt vår mening bör tolkningen av Barnkonventionen göras politiskt av riksdagen, som därvid kan stifta den lag som krävs för att rättigheterna i Barnkonventionen bäst skall slå igenom. På så sätt undviks också att Barnkonventionen blir ett statiskt instrument istället för det dynamiska den är avsett att vara. Det sagda hindrar inte att riksdagen även efter en inkorporering kan stifta lagar som går längre än domstolarnas tolkning av konventionen, men då kan inte konventionen åberopas för sådana förändringar.

Frågan om inkorporering av Barnkonventionen kan inte ses som en helt separat fråga. En diskussion om inkorporering av Barnkonventionen måste ses i ett större sammanhang, tillsammans med övriga konventioner och förpliktelser på området för mänskliga rättigheter. Möjligen skulle en inkorporering kunna ses som en viktig signal att just barnets rättigheter är så betydelsefulla, att Barnkonventionen är väsentligare än andra konventioner och att Sverige verkligen tar den på särskilt stort allvar. De stater där Barnkonventionen är nationell lag, har emellertid en annan rättstradition än Sverige. För den skull har dock inte barnets rättigheter där en mer framträdande roll, utan tvärtom har det visat sig bl.a. i Frankrike att för att barn verkligen skall kunna tillförsäkras de

rättigheter som ges i Barnkonventionen, måste nationell lagstiftning tillkomma.

Vår slutsats blir således att övervägande skäl talar mot att inkorporera Barnkonventionen. För barn finns inget att vinna på en sådan åtgärd, vi menar snarare att barnen och Barnkonventionen vinner på att konventionen används som ett instrument för fortgående förändring i syfte att förbättra barns ställning på alla områden.

Barnkonventionen på det nationella planet

Som påpekats i det föregående har regeringen, som fördragsslutande part, ett ansvar för att de åtaganden, som följer av våra förpliktelser enligt Barnkonventionen genomförs. I konsekvens härmed anser vi att det är en brist att det inte inom regeringskansliet finns någon enhet som har en uttalad samordningsfunktion i frågor som rör barn och barnets rättigheter. Det ansvar i anslutning till Barnkonventionen som har tilldelats socialförsäkringsministern, omfattar såvitt vi har kunnat utröna endast de barnfrågor som ligger inom Socialdepartementets ansvarsområde. Barnkonventionen griper emellertid in i *alla* områden. *Alla* departement är berörda av Barnkonventionen. En jämförelse kan göras med jämställdhetsfrågorna för vilka har inrättats en särskild enhet och för vilka ett statsråd har givits ett övergripande samordningsansvar. Det är av största betydelse att det inom en sådan samordningsfunktion finns tjänstemän som har en grundlig kunskap om Barnkonventionen och en bred juridisk kompetens. En sådan samordning skall bl.a. innefatta att granska alla lagförslag och andra förslag från regeringen ur ett barnperspektiv.

Vi anser vidare att Barnkonventionen skall beaktas i de utredningar som tillsätts av regeringen. Därför bör det införas ett generellt "barnkonventionsdirektiv", liknande det jämställdhetsdirektiv som nu finns.

Det är en viktig uppgift för statsmakterna att på det nationella planet åstadkomma en samordning av politiken för genomförandet av Barnkonventionen i hela samhället. Det bör därför uppställas nationella mål för genomförandet av Barnkonventionen på alla nivåer i samhället. Dessa 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 Barn-

konventionen och barnperspektiv för de yrkesgrupper som arbetar med barn och ungdom.

Det är vidare viktigt med uppföljning av lagstiftningen för att se att den politiska vilja som kommit till uttryck genom riksdagens beslut också ger resultat i verkligheten. Eftersom lagstiftningen är av olika karaktär, behövs olika former av uppföljningsmekanismer. När det gäller sådan lag som tillämpas av domstolarna, måste en fortlöpande uppföljning av rättstillämpningen ske. Annan lagstiftning av mer styrande karaktär, såsom skollagen, socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen m.fl. ställer krav på andra metoder för uppföljning av tillämpningen. Statliga myndigheters tillsynsansvar måste förstärkas. Statistik inom området som gäller barn och unga behöver utvecklas och förnyas. Det bör i sammanhanget nämnas att Barnombudsmannen sedan 1994 har ansvar för sammanställning av statistisk information om barns och ungas levnadsförhållanden. I samarbete med Statistiska centralbyrån tar Barnombudsmannen vart tredje år fram en statistikbok där all tillgänglig statistik som gäller barn och unga publiceras.

Barnkonsekvensbeskrivningar

Det saknas på såväl nationell som regional och lokal nivå en samlad uppföljning av budgetnedskärningars betydelse för barn och ungdomar. Det finns heller inga analyser av hur mycket av olika budgetar som satsas på barn och ungdomar. De rapporter som har sammanställts av Socialstyrelsen och av Barnombudsmannen, och som vi tidigare har refererat till, liksom vad som framkommit vid den genomgång som vi har gjort av olika verksamhetsområden, visar dock på oroande tendenser. 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 i offentliga budgetar. Förändringar och nedskärningar i olika verksamheter måste ses ur såväl kortsiktigt som långsiktigt perspektiv. En åtgärd som på kort sikt ter sig dålig för barn och ungdomar, kan på lång sikt innebära en förbättring. 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. Att beslutsfattare tvingas göra barnkonsekvensbeskrivningar kan leda

till att det tänkta beslutet ändras till att bli bättre. Det kan också vara vägledande vid prioritering mellan olika tänkbara alternativ. För att vi skall leva upp till Barnkonventionens intentioner är det viktigt att barnperspektivet genomsyrar och blir synligt i alla beslut och åtgärder som på något sätt berör barn och ungdomar. Det handlar om hela samhället, inte bara traditionella barnområden som skola, barnomsorg, fritid och kultur, utan även inom sådana områden som sjukvård, polis och åklagarväsende och socialförsäkringar. Inom alla offentliga organ – regering, riksdag, landsting, kommuner och statliga myndigheter – finns ett behov av att göra barnkonsekvensbeskrivningar. Av de årliga budgetförslag som läggs fram på lokal, regional och nationell nivå bör således 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.

Kommunala handlingsplaner

Vi har också påpekat tidigare i detta avsnitt att den största betydelsen för genomförandet av Barnkonventionen i Sverige har vad som händer på det kommunala planet. Decentraliseringen av beslutsfattandet i stora frågor som gäller barn och ungdomar har medfört att det nationella perspektivet har försvagats. Decentralisering behöver emellertid inte innebära att man frånhänder sig nationella styrinstrument. Det är därför av synnerlig vikt att staten tar ett ansvar för att Barnkonventionen genomförs på det kommunala planet.

Vi föreslår därför att varje kommun i Sverige före utgången av 1998 skall ha upprättat en kommunal barn- och ungdomsplan. I denna skall ingå en plan för genomförande av Barnkonventionen. Det skall finnas en utbildningsplan för såväl politiker som anställda inom kommunen. Planen skall vidare innehålla förslag om hur barnperspektivet skall beaktas inom alla områden inom den kommunala verksamheten som berör barn och ungdomar; det gäller såväl inom barnomsorg och skola, fritid- och kultur, som i samhälls- och trafikplanering. Vidare bör det ställas krav på en plan för hur barns och ungdomars inflytande skall förstärkas. Det arbetssätt som används i Agenda 21-arbetet bör tjäna som förebild för hur Barnkonventionsarbetet skall genomföras. Vi anser dock inte att det är vare sig lämpligt eller praktiskt att samordna frågorna. Barnkonventionen har en betydligt vidare dimension än miljöfrågorna.

För att bistå kommunerna med råd och stöd i genomförandet av Barnkonventionen, bör Barnombudsmannen, som är den centrala

myndighet som har till särskild uppgift att bevaka att Barnkonventionen följs, regelbundet samla in de kommunala handlingsplanerna för utvärdering av hur arbetet fortskrider i kommunerna. Barnombudsmannen kan i detta sammanhang också fungera som en idébank för kommunerna.

Vi är medvetna om att man från kommunalt håll kan invända att staten på detta sätt lägger sig i de kommunala angelägenheterna och därmed tummar på den kommunala självstyrelsen. Vi menar dock att det annars finns risk för att inte alla barn i landet ges likvärdiga villkor, vilket är en av de grundläggande principerna i Barnkonventionen. Det är också, som vi tidigare har framhållit, statens ansvar som fördragsslutande part att Sverige lever upp till Barnkonventionen, även i de frågor där kommunerna enligt den interna svenska arbetsfördelningen har ett operativt ansvar.

Vi har studerat den modell för lokalt genomförande av Barnkonventionen som tillämpas i Storbritannien. Genom en förordning under barnlagen – "Childrens Act", har kommunerna ålagts att ta fram en barnplan – Childrens Services Plan. Barnplanerna skall i första hand ta sikte på barn med särskilda behov och syftet är att samordna verksamheter inom socialtjänst, skola och sjukvård för dessa barn. Syftet med barnplanerna är att samordna resurserna för barn med särskilda behov. Det finns dock inget som hindrar kommunerna att ta med även andra kommunala verksamheter i planerna. I de riktlinjer som har utfärdats av hälsovårdsministeriet (Department of Health), poängteras betydelsen av Barnkonventionen som en utgångspunkt för barnplanerna. Bl.a. påtalas vikten av att göra barn och ungdomar delaktiga i processen. Det är den lokala sociala myndigheten som har ansvaret för att ta fram planen, men det skall ske i samråd med skolan, hälso- och sjukvården, frivilligorganisationer, polisen m.fl. Barnplanerna skall revideras årligen och de skall göras offentliga och publiceras för allmänheten. Förordningen anger en tidsplan och hälsovårdsministeriet har rätt att begära in barnplanerna. De skall också finnas tillgängliga för Social Services Inspectorate som en del i dess tillsynsverksamhet.²⁸

En intressant iakttagelse är att barnplanerna i många kommuner i Storbritannien, vartefter man har arbetat med dem, har utvidgats till att omfatta inte bara barn i behov av särskilt stöd utan alla barn, och även involverat andra sektorer i samhället. Flera kommuner har också "antagit" Barnkonventionen och gjort den till sitt eget åtagande. En aktiv del i det arbetet gjordes av barnrättsorganisationen Childrens

²⁸ Children's Services Planning: Guidance, Department of Health and Department for Education and Employment, mars 1996

Rights Office. I en brett upplagd kampanj gick organisationen ut till lokala myndigheter, hälso- och sjukvårdsmyndigheter och frivilligorganisationer med en uppmaning att "anta" Barnkonventionen. Gensvaret var stort och cirka 400 sådana "antaganden" har skett.

Utbildning om Barnkonventionen

Som vi har påpekat tidigare i detta avsnitt är kunskap om Barnkonventionen central. Det handlar inte om att "lära sig" Barnkonventionen på det sättet att man kan räkna upp de olika rättigheterna, utan om att tillägna sig andan och intentionerna i konventionen. Det vill säga att tillägna sig ett synsätt, att lära sig hur man förhåller sig till barn, hur man skall se på olika frågor ur barnets perspektiv. Vi har på flera ställen i detta betänkande belyst bristen på utbildning hos olika yrkeskategorier och vilka konsekvenser det får på beslutsfattandet. Vid den utfrågning som vi genomförde med frivilligorganisationer, framhölls att bristen på barnkompetens och kunskap om Barnkonventionen är stor bland tjänstemän och beslutsfattare.

Den utbildning och fortbildning som finns sker nästan uteslutande på lokala och frivilliga initiativ. Det finns ingen samordning av utbildningen i barnkonventionsfrågor för centrala yrkeskategorier såsom socionomer, lärare, förskollärare, sjukvårdspersonal, jurister och poliser. I detta avseende är det därför av stor vikt att det sker en central genomgång av kursplanerna inom varje område i syfte att föra in Barnkonventionen som ett obligatoriskt moment i utbildningen.

Regeringen bör vidare ta initiativ till utbildning av personal inom rättsväsendet. En målsättning skulle kunna vara att all yrkesverksam personal inom domstolarna, polisen och åklagarväsendet inom en treårsperiod skall 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. Vi håller inte med justitieutskottet, när det skriver att det viktigaste i fråga om rättssystemet är att regelsystemet uppfyller Barnkonventionens krav. Som vi har påpekat tidigare i detta avsnitt, räcker det inte med att Barnkonventionen återspeglas i lagstiftningen. Det avgörande är tillämpningen. Ofta handlar det då om en annan kunskap än bara att kunna lagen. Det handlar om en kompetens på ett annat plan, ett synsätt utifrån barnets perspektiv.

För att förmå yrkesverksamma personer att genomgå fortbildning måste det finnas incitament såväl för arbetsgivarna som för de enskilda tjänstemännen. Frivilligorganisationerna har pekat på att det

finns ett stort intresse från olika skolor, myndigheter etc. att få deras medverkan, men att finansieringen är ett problem. Vi anser inte att det är i överensstämmelse med Sveriges åtaganden enligt Barnkonventionen, att ansvaret för att olika personalkategorier får erforderlig kunskap har kommit att bli en fråga om intresse hos enskilda utbildningsanordnare. Det är staten som är ansvarig för att Barnkonventionen uppfylls även i detta avseende.

Barnombudsmannen

För genomförandet av Barnkonventionen har Barnombudsmannen en central roll. Detta understryks också av att det på många håll i världen inrättas Barnombudsmän efter svensk och norsk modell. För att Barnombudsmannen skall bli det effektiva medel för övervakning av att Barnkonventionen genomförs och efterföljs, som är önskvärt, är det viktigt att myndigheten får de verktyg som är nödvändiga. Det finns ingen skyldighet för myndigheter eller kommuner och landsting att lämna uppgifter till Barnombudsmannen eller att delta i överläggningar. Barnombudsmannen bör, enligt vår mening, få bättre formella möjligheter att bevaka genomförandet av Barnkonventionen på alla nivåer i samhället. I lagen (1994:749) om Handikappombudsmannen är bl.a införd en skyldighet för myndigheter, landsting och kommuner att på uppmaning från ombudsmannen lämna uppgifter om sin verksamhet och också en skyldighet att komma till överläggningar med ombudsmannen. Denna möjlighet till påverkan på andra myndigheter, landsting och kommuner saknar författningensligt stöd när det gäller Barnombudsmannen. Vi föreslår därför att det görs en utvärdering och översyn av Barnombudsmannens funktion och verksamhet.

Stödet till frivilligorganisationer

Frivilligorganisationer har alltid spelat en stor roll i svenskt samhällsliv. Deras viktigaste roll är som opinionsbildare och informatorer, men de har också – genom sina konkreta verksamheter med olika projekt – en avant-garde-funktion. En del fungerar som pådrivare i olika frågor, medan andra mer inriktar sig på att sprida kunskaper inom sina specialområden. Frivilligorganisationernas inverkan på debatten i olika barnfrågor – när det gäller flyktingbarn,

åtgärder mot barnmisshandel m.m. och tidigare behovet av en Barnombudsman – kan inte nog betonas.

Vi anordnade under våren 1997 en utfrågning med frivilligorganisationerna. Inbjudna var samtliga organisationer som ingår i Nätverket för Barnkonventionen. Syftet var bl.a. att diskutera med frivilligorganisationerna hur de med sina specialkunskaper kan medverka vid genomförandet av Barnkonventionen. Vi har även fört diskussion i denna fråga med den referensgrupp, som regeringen har utsett till Barnkommittén.

Det är emellertid viktigt att hålla isär vad som är regeringens och myndigheternas ansvar och vad som kan förväntas av frivilligorganisationerna. Vid utfrågningen poängterades från flera håll vikten av att hålla isär de olika rollerna. Det är regeringen som är ansvarig för att konventionen genomförs. Organisationerna kan vara viktiga samarbetspartners, men har en annan roll. Ett bekymmer, som fler organisationer tog upp, är att regeringen lägger ett för stort ansvar på dem.

Vi vill understryka vikten av dialog och samverkan med frivilligorganisationerna. Som organisationerna själva har påpekat är det emellertid av stor vikt att skilja på vad som är myndigheternas ansvar och vad som är de frivilliga organisationernas roll. Vikten av att tillvarata den kunskap, kompetens och erfarenhet som finns hos frivilligorganisationerna kan inte nog betonas. Med det måste ske i form av dialog och samverkan.

Oavsett Barnombudsman och eventuella barnombud i kommunerna kommer de frivilliga organisationerna alltid att behövas i försvaret av barnets rättigheter. De har en viktig roll att spela som övervakare av att konventionen respekteras; de kan undersöka och rapportera om kränkningar och försummelser; de kan bidra till upplysning och folkbildning om barnets rättigheter; de kan mobilisera intressegrupper och påverka beslutsfattare; de kan ge råd och med egna insatser bidra till att konventionen blir verklighet.

De årliga utfrågningar som Nätverket anordnar och inbjuder företrädare för regeringen till är av stor betydelse för att lyfta fram barnfrågorna inom olika områden och att belysa brister i lagstiftning och tillämpning. Det är därför viktigt att regeringen även i fortsättningen tar dessa årliga genomgångar på allvar och är beredd att ge konkreta besked om vad som har gjorts och vad som planeras.

Frivilligorganisationerna utnyttjas i stor utsträckning som en resurs när det gäller spridningen av kunskap om Barnkonventionen. De är ofta anlitade för att tillhandahålla föreläsare på olika skolor och utbildningsanstalter, inom myndigheter, kommuner och landsting. Ett

problem i sammanhanget som organisationerna har pekat på, är att de ofta förväntas göra detta gratis eller till en låg kostnad. Hem och Skola har t.ex. uppgivit att sedan man började ta betalt för sin medverkan i lärarhögskolornas utbildning, anlitas organisationen inte i lika hög grad som tidigare.

De krav som kan ställas på regeringen är att organisationerna får möjlighet att verka och att deras roll och oberoende respekteras.

Informationsinsatser

En självklar del i informationen om Barnkonventionen är naturligtvis konventionstexten i sig. Den skall finnas tillgänglig kostnadsfritt för alla som vill ta del av den. Den bör också vara obligatorisk i all skolundervisning. Det krävs vidare en fortlöpande informationsverksamhet; det kommer ständigt till nya personer som behöver informeras, såväl barn som personer inom olika yrken som arbetar med barn. Den informationsbroschyr som Barnkonventionsgruppen har tagit fram, Mina Rättigheter, bör därför delas ut regelbundet i skolorna. Ännu mera angeläget är att informera om den verkliga innebörden av konventionen. Målet måste vara att alla barn i Sverige skall känna till Barnkonventionen och vad den står för.

Det är vidare viktigt att Barnkonventionen finns tillgänglig på olika språk och även för blinda och döva.

Ansvar för informationen åligger, som tidigare har påpekats, staten. Även om det är positivt att regeringen ställer medel till frivilligorganisationernas förfogande för informationsinsatser, som t.ex. i det ovan refererade regeringsbeslutet om att avsätta 20 miljoner av Allmänna arvsfondens medel, kan staten inte frånhända sig sitt ansvar. Ansvar för att allmänheten, särskilt barn och ungdomar och yrkesgrupper som arbetar med barn, får erforderlig information åvilar staten.

Internationellt samarbete och bistånd

Det Sverige kan bidra med i det internationella samarbetet är inte minst de erfarenheter som har gjorts i vårt land. Därvid är våra misslyckanden minst lika intressanta som våra framgångar och barnkunniga yrkespersoner är minst lika viktiga som "biståndsexperterna" i samarbetet.

Det är ett faktum att närmare hälften av världens människor består av barn under 18 år. I de fattiga länderna utgör barnen en ännu större

andel, då kvinnor i fattiga familjer i genomsnitt föder flest barn. Eftersom barn är underordnade vuxna, är mer maktlösa och beroende samt fysiskt och psykiskt mer sårbara än vuxna är det i allmänhet barnen som blir hårdast drabbade av fattigdom. Svensk biståndspolitik är inriktad på att bekämpa fattigdom. Mot denna bakgrund blir det självklart att barn beaktas särskilt i svensk biståndspolitik.

Barndomen är dessutom den mest påverkbara perioden i livet. Villkoren för barn spelar en mycket stor roll för hälsa, social funktion och produktivitet senare i livet. En väl fungerande barndom och utbildning är viktiga förutsättningar både för att skapa ekonomisk tillväxt och för att främja demokratin i ett land.

Vi ser det som positivt att Sida har blivit mer aktivt och målinriktat vad gäller införandet av ett barnperspektiv i biståndspolitik. Det återstår dock mycket att göra innan ett barnperspektiv kan sägas prägla biståndet. För att kunna genomföra ett mer barninriktat bistånd krävs framförallt kunskap och insikt om barns situation och förhållanden, inte minst om de kulturella betingelserna. Därför ser vi det som positivt att Sida har satt igång undersökningar kring barnperspektiv i biståndsverksamheten.

Vi vill också poängtera att det är viktigt att biståndet anpassas till barnet och dess bästa, att barn ses som sociala, politiska och ekonomiska varelser samt att det finns en förståelse för vilka roller de spelar i familje- och samhällslivet. I stora delar av världen diskrimineras flickbarn. Det finns olika förklaringar till detta. Allmänt sett kan dock sägas att i de kulturer där kvinnor är underordnade män, har flickor en svårare situation än pojkar. Det är därför viktigt, särskilt med beaktande av artikel 2 i Barnkonventionen, att se till flickors behov vid utformandet av biståndet. Det är även viktigt att biståndsarbetet riktar uppmärksamheten på barn som är i behov av särskilt skydd och stöd eller som på något sätt är diskriminerade.

För att barnperspektivet ska bli uppmärksammat och få genomslag i svensk biståndsverksamhet, anser vi att Sida skall åläggas att göra barnkonsekvensanalyser i sin verksamhet. Idag görs konsekvensanalyser av svenskt bistånd i fråga om jämställdhet och påverkan på miljön. En sådan skyldighet skulle innebära att det i alla projekt för bistånd måste göras en analys av hur barn påverkas av den svenska insatsen.

6 Barnets bästa

Artikel 3

1. Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, skall barnets bästa komma i främsta rummet.

2. Konventionsstaterna åtar sig att tillförsäkra barnet sådant skydd och omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har lagligt ansvar för barnet, och skall för detta ändamål vidta alla lämpliga lagstiftnings- och administrativa åtgärder.

3. Konventionsstaterna skall säkerställa att institutioner, tjänster och inrättningar som ansvarar för vård eller skydd av barn uppfyller av behöriga myndigheter fastställda normer, särskilt vad gäller säkerhet, hälsa, personalens antal och lämplighet samt behörig tillsyn.

6.1 Barnets bästa – konventionens grundpelare

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 alltså inte är mindre värda än vuxna och att barn är sårbara och behöver särskilt stöd och skydd.¹

Barnets bästa är inget nytt begrepp i internationella deklarationer och konventioner. Ett antal variationer av principen har funnits och

¹ Hammarberg, T. 1995

finns i internationella dokument av olika slag. Ett embryo till principen fanns redan i den första deklARATIONEN om barnets rättigheter som antogs av Nationernas Förbund 1924. Där står att "mankind owes to the child the best that it has to give". I 1959 års deklARATION om barnets rättigheter har principen utvecklats. DeklARATIONENS artikel 2 stadgar att "in the enactment of laws for this purpose the best interests of the child shall be the paramount consideration".

Principen återges också i två artiklar i konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor där det i artikel 5, som handlar om föräldrautbildning heter att "the interest of the children is the primordial consideration in all cases" och i artikel 16 som bl.a. handlar om vårdnadsfrågor som anger att "the interests of the children shall be paramount". Begreppet är visserligen inte ordagrant återgivet i andra tidigare FN-konventioner om mänskliga rättigheter, men Kommittén för mänskliga rättigheter som övervakar tillämpningen av den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter har i några av sina allmänna kommentarer (General Comments) hänvisat till "the paramount interests of children", framför allt i fall som rör skilsmässor.

Några FN-organ har också anammat principen om barnets bästa i sina program. FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) betonar i sina riktlinjer för arbetet med flyktingbarn att alla åtgärder måste vägledas av "the principle of the best interests of the child". UNICEF har börjat tillämpa principen mera aktivt för sin verksamhet.

Att principen om barnets bästa successivt har utvecklats i internationella dokument beror huvudsakligen på att begreppet under lång tid har funnits i nationell lagstiftning, framför allt inom familjerätten. I länder som till exempel Canada, Frankrike, Indien, Sverige och Zimbabwe är barnets bästa utgångspunkten för de familjerättsliga regelsystemen.² I den svenska föräldrabalkens regler föreskrivs uttryckligen att vårdnads- och umgängesfrågor skall avgöras efter vad som är bäst för barnet (6 kap.).

Det unika med Barnkonventionen är att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid *alla* åtgärder som rör barn. Inget annat internationellt dokument har den bredd som Barnkonventionens artikel 3 har. Barnkonventionen har alltså vidgat begreppet till att omfatta, inte bara familjerättsliga frågor, utan alla områden. Det innebär att barnets bästa skall komma i främsta rummet inte bara i frågor som rör vårdnad, umgänge och adoption och inte heller enbart i

² Alston, P. 1994

verksamheter som i huvudsak är ägnade för barn som t.ex. barnomsorg och skola. Principen om barnets bästa skall gälla alla samhällsområden.

I detta ligger delvis ett nytt tänkande där barnet sätts i fokus på ett annat sätt än tidigare. I Barnkonventionen görs barnet för första gången till ett subjekt med rättigheter. I andra internationella dokument ses barnet mera som ett objekt och barnets bästa sätts i relation till någonting annat eller någon annan, t.ex. i konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor. Barnkonventionen sätter därmed barnets bästa på dagordningen och artikel 3 skall vara en garanti för att barnperspektivet finns med när beslut på olika nivåer fattas.

Nationella lagar som innehåller stadganden om att hänsyn skall tas till barnets bästa rör framförallt familjerättsliga frågor. Det innebär att den ledning som man kan få av den nationella lagstiftningen, i frågan om hur barnets bästa enligt Barnkonventionens artikel 3 skall tolkas, är begränsad. Men det innebär samtidigt att Barnkonventionen på sikt kommer att påverka de nationella lagstiftningarna så att principen om barnets bästa kommer att gälla också andra områden än det familjerättsliga. Detta är en process som kräver att alla samhällssektorer granskas med barnets bästa som utgångspunkt.

Konventionens förarbeten

Att artikel 3 har karaktären av en portalbestämmelse framgår av diskussionerna i den arbetsgrupp som utarbetade Barnkonventionen. Under arbetet framfördes en rad förslag om att begreppet barnets bästa skulle preciseras och att räckvidden i artikel 3 på olika sätt skulle begränsas. Sådana förslag förkastades och arbetsgruppen föredrog en vid formulering av artikel 3 för att den skulle kunna tillämpas på alla områden.

I diskussionen om vad som skulle avses med åtgärder som rör barn framfördes till exempel förslag om att begränsa artikelns räckvidd till åtgärder som rör barnets "välfärd". Flera delegationer motsatte sig detta och resultatet blev att ordet "välfärd" ströks i det sista förslaget.

Också diskussionen om vilka som skulle vara bundna av artikel 3 belyser hur arbetsgruppen slog vakt om att bestämmelsen skulle omfatta alla åtgärder som rör barn. Diskussionen gällde bland annat om artikel 3 enbart skulle omfatta offentliga myndigheters beslut eller om även den privata sektorn skulle regleras. Det ändringsförslag som

lades fram innebar att artikelns räckvidd enbart skulle omfatta beslut fattade av offentliga myndigheter, (In all *official* actions concerning children ---).

Arbetsgruppen enades om att stryka "official", vilket kan tolkas som att man ville lämna det öppet för staterna att tillämpa artikel 3 på åtgärder som vidtas av privatpersoner. Artikelns räckvidd är dock tydlig på en punkt som rör den privata sektorn. Privata sociala välfärdsinstitutioner skall sätta barnets bästa i främsta rummet (In all actions concerning children, whether undertaken by public or *private social welfare institutions* ---).

Även i frågan om vilken tyngd barnets bästa skall ha i olika beslut stannade arbetsgruppen för en öppen formulering. I den engelska versionen heter det att barnets bästa "shall be a primary consideration" vilket har översatts till "skall komma i främsta rummet". Under arbetets gång diskuterades bland annat formuleringen att "the best interests of the child shall be the paramount consideration", men det ansågs för långtgående. "Paramount" kan översättas med övergripande, yttersta eller allt överskuggande. Ytterligare ett annat förslag var att "*a* primary consideration" skulle ersättas av "*the* primary consideration". En sådan formulering skulle, enligt förslagsställarna, bättre stämma överens med andra internationella dokument. Även detta förslag förkastades med motiveringen att dessa andra dokument var begränsade till vissa frågor, som till exempel adoption och vårdnad, till skillnad från Barnkonventionens artikel 3 som skulle omfatta *alla* beslut som rör barn.

Det framhölls också, att det kunde finnas konkurrerande intressen som kunde vara lika viktiga, eller kanske viktigare än det enskilda barnets. Vissa intressen som "justice and society at large, should be of at least equal, if not greater, importance than the interests of the child". Även i denna diskussion framfördes att om artikeln begränsades till att enbart gälla barnets välfärd skulle man kunna använda formuleringen "the primary consideration". Men arbetsgruppen förkastade även detta förslag med motiveringen att det skulle innebära en onödig begränsning av barnets rättigheter.

Arbetsgruppen stannade alltså vid formuleringen "the best interests of the child shall be a primary consideration". Man föredrog således en bred och något vagare formulering framför en tydligare och snävare. Bestämmelsen formulerades som en portalparagraf och barnets bästa är därigenom ett av flera relevanta och nödvändiga intressen att ta hänsyn till. Artikel 3 innebär således att barnets bästa inte kan vara det enda övergripande målet och inte heller ensamt utslagsgivande i alla situationer. I och med att man valde obestämd

artikel, "a", i stället för bestämd, "the", ville man säkerställa en flexibilitet, som skulle göra det möjligt att i vissa situationer väga barnets intresse mot andra intressen.

Barnets bästa skall alltid beaktas

Det framgår tydligt av formuleringen av artikel 3 att barnets bästa *alltid* skall beaktas. Begreppet "consideration" som betyder övervägande, hänsynstagande, beaktande har inte fått någon egentlig motsvarighet i den svenska översättningen där "a primary consideration" har översatts till "sättas i främsta rummet". Med ordet "consideration" betonas att barnets bästa i alla situationer som berör barn alltid skall övervägas.

Barnets situation, behov och intressen skall alltså alltid beaktas i beslutsfattandet. 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.

FN-kommitténs tolkning av barnets bästa

FN-kommittén har inte bara utnämnt principen om barnets bästa till en av de fyra huvudprinciperna i konventionen. I några av kommitténs kommenterande slutsatser anför kommittén att barnets bästa är den princip som skall vara vägledande vid tillämpning av konventionen ("the guiding principle in the application of the Convention"). Kommittén hänvisar mycket ofta till barnets bästa i sina kommenterande slutsatser i anslutning till ländernas rapporter. Av en genomgång av 36 av kommitténs kommenterande slutsatser visar det sig att resonemang om barnets bästa har förts i samtliga utom i sex. Principen om barnets bästa har åberopats i mer än 80 procent av de kommenterande slutsatserna.³

FN-kommittén använder artikel 3 om barnets bästa på i huvudsak två sätt. För det första ses barnets bästa som en allmän princip som skall genomsyra lagstiftning, administrativa beslut och andra åtgärder som vidtas. Kommittén har i sina kommenterande slutsatser konsekvent granskat hur barnets bästa uttrycks i lagstiftning och hur

³ Alston, P. and Gilmour-Walsh, B. 1996

principen återspeglas inom områden som t.ex. hälso- och sjukvård, utbildning, barnomsorg och socialtjänst.

För det andra använder kommittén principen om barnets bästa för att tolka och ge innehåll åt konventionens sakartiklar. Kommittén hänvisar i sina analyser ytterst sällan bara till en sakartikel, utan ser istället konventionen som en helhet med barnets bästa som den övergripande principen. Olika sakartiklar används i dessa resonemang som bas där kopplingen till barnets bästa ger artikeln ett tydligare innehåll och ytterligare en dimension.

FN-kommittén har upprepade gånger betonat att barnets bästa tillsammans med konventionens andra grundläggande principer skall användas i alla sådana situationer där konventionens sakartiklar inte ger tillräcklig vägledning. I till exempel artikel 40.3 (a) stadgas att staterna skall fastställa en lägsta straffbarhetsålder, men konventionen ger ingen konkret rekommendation om vilken ålder som är lämpligast som lägsta straffbarhetsålder. I sådana avgöranden, menar FN-kommittén, skall barnets bästa användas som utgångspunkt.

Mest konsekvent kopplar kommittén ihop stadgandet i artikel 4, att staterna skall utnyttja det yttersta av sina tillgängliga resurser för att förverkliga konventionens ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, med principen om barnets bästa. Ett mycket vanligt uttryck i kommitténs kommenterande slutsatser är mot bakgrund av artiklarna 3 och 4 i konventionen ("in the light of Articles 3 and 4 of the Convention"). Kommittén betonar således att barnets bästa måste sättas i främsta rummet när de offentliga myndigheterna fördelar tillgängliga resurser. Man har i det sammanhanget uttryckt sin oro för att alltför liten hänsyn har tagits till barn när de offentliga utgifterna skärs ner. Denna oro har inte bara framförts till utvecklingsländer som Mexico, Pakistan och Paraguay utan också till industrialiserade länder som Canada, Danmark, Frankrike och Storbritannien.

Barnets bästa är inget statiskt begrepp. Det varierar över tid och från ett samhälle med dess kulturella och sociala värderingar till ett annat. Det varierar också från ett barn till ett annat utifrån varje barns individuella situation. Men trots att barnets bästa inte är en gång för alla givet så innehåller Barnkonventionen en rad grundläggande rättigheter för barn och dessa skall vara universella. En viktig aspekt av konventionen är att den ger en universell definition av vilka rättigheter som bör gälla för barn över hela världen. Dess definition av barnets rättigheter skall gälla i alla samhällen oavsett kultur, religion eller andra särdrag.⁴

⁴ Santos Pais, M 1997

Att ha en portalparagraf om barnets bästa i en konvention med universell karaktär har kritiserats. Det har hävdats att eftersom uppfattningen om och bedömningen av vad som är barnets bästa är kulturbundet kan artikel 3 legitimera vilka åtgärder som helst.⁵ Synen på barnarbete kan tas som exempel. I ett underutvecklat land där familjen är beroende av att också barnen arbetar och bidrar till försörjningen är barnarbete nödvändigt för barnets överlevnad både på kort och på lång sikt. Detta innebär att i ett sådant land kan det anses vara till barnets bästa att arbeta så tidigt som möjligt.

Lika lite som barnets bästa är ett statistiskt begrepp är länders kultur, ekonomiska och sociala utvecklingsnivå någonting statistiskt. FN-kommittén har framhållit att en av de viktigaste dimensionerna av principen om barnets bästa är att det i varje beslut som berör ett eller flera barn måste göras en förhandsprövning. Konsekvenserna av olika beslutsalternativ för barnet eller barnen bör bedömas innan beslut fattas.

Även FN-kommitténs granskning av ländernas rapporter är steg i en process som syftar till att förändringar genomförs så att barn får de rättigheter konventionen innehåller. Enligt artikel 44 åtar sig staterna att lämna rapporter till kommittén om de åtgärder som har vidtagits för att genomföra konventionens rättigheter och "om de framsteg som gjorts i fråga om åtnjutandet av dessa rättigheter". Rapporterna skall även ta upp eventuella "svårigheter som påverkar i vilken utsträckning åtagandena – – – uppfyllts" (artikel 44.2). FN-kommitténs hållning i diskussionerna med de olika länderna är medvetet konstruktiv, vilket också är i överensstämmelse med konventionens anda. Avsikten är inte att peka ut en regering (eller en kultur) som skyldig, utan avsikten är i stället att bidra med synpunkter, rekommendationer och förslag som innebär att förbättringar för barn kan genomföras.⁶

Som ett led i processen sker ett kulturmöte vid FN-kommitténs granskning av ländernas rapporter. Det enskilda landets uppfattning om och förhållningssätt till barn (som är präglad av dess ekonomiska, sociala och kulturella förhållanden) reflekteras i mötet med FN-kommittén mot bakgrund av en internationell konvention om barnets rättigheter. Landets kulturella syn på barnets bästa möter det internationella samfundets grundvärderingar om vilka rättigheter som alla barn bör ha. Ett land som t.ex. argumenterar för vikten av

Hammarberg, T; FN – och de mänskliga rättigheterna.

⁵ Alston, P. 1994

Alston, P and Gilmour-Walsh, B 1996

⁶ Hammarberg, T. 1996

barnarbete får i dialog med FN-kommittén möjlighet att hitta nya lösningar på sina problem.

6.2 Innebörden av barnets bästa

6.2.1 Vad är barnets bästa?

Frågan om vad som är barnets bästa diskuterades inte under utarbetandet av Barnkonventionen. Artikel 3 innehåller både en kollektiv och en individuell aspekt. I artikelns första del talas om barn i pluralis, medan det i sista delen talas om barnet i singularis, "vid alla åtgärder som rör *barn* – – – skall *barnets* bästa komma i främsta rummet".

De två nivåer som omfattas av artikeln kan i vissa situationer vara ett dilemma, t.ex. i frågor som rör både kvantitet och kvalitet där barns bästa kan komma i konflikt med barnets bästa. Eller annorlunda uttryckt: Är det bättre för barn att en verksamhet omfattar samtliga barn än att verksamheten begränsas till ett mindre antal för att kunna hålla högre kvalitet? Skall barnets bästa avgöras av kvantiteten eller kvaliteten i verksamheten? Den egyptiske professorn Adel Azer beskriver i en artikel hur bristen på skolbyggnader och lärarresurser försatte den egyptiska regeringen i ett sådant dilemma. Frågan som kom att ställas var om det var bättre att hälften av eleverna fick undervisning på heltid eller om skolans resurser skulle användas i skift så att alla elever fick undervisning halva dagarna.⁷

Principen om barnets bästa som den är formulerad i artikel 3 ger ingen direkt vägledning i sådana dilemman. Däremot kan konventionen som helhet, om artikel 3 ses i relation till andra artiklar, ge vägledning. FN-kommittén betonar att Barnkonventionen skall ses som en helhet och att de grundläggande principerna skall tolkas i relation till konventionens sakartiklar. Tar man det egyptiska exemplet och utgår enbart från artikel 3 kan både ett beslut om att hälften av barnen skall få undervisning hela dagarna och ett beslut om att alla barn skall få undervisning halva dagarna legitimeras utifrån principen om barnets bästa. Tolkas artikel 3 tillsammans med artikel 2 om icke-diskriminering och artikel 28 ger konventionen däremot vägledning. I artikel 28 betonas på ett flertal ställen att utbildning

⁷ Azer A i Alston P, 1994

skall omfatta alla och att detta är överordnat. Det står t.ex. att grundutbildning skall göras "tillgänglig för alla", att utbildning efter grundutbildningen skall göras "åtkomlig för varje barn", att högre utbildning skall göras "tillgänglig för alla" och att studierådgivning och yrkesorientering likaså skall göras åtkomlig "för alla barn", artikel 28.1 (b). Konventionen ger således tydligt besked om att undervisning skall göras tillgänglig för alla barn. I den mån resurser saknas för att ge barnen en fullvärdig utbildning skall denna rättighet förverkligas "gradvis".⁸

Ett lands politik som följer dessa principer står i överensstämmelse med vad Barnkonventionen kräver. Med andra ord kan sägas att de artiklar, som behandlar olika områden mer speciellt, ger uttryck för hur Barnkonventionens grundläggande principer skall återspeglas på de olika områden som behandlas av sakartiklarna. En annan sak är att de allmänna principerna om exempelvis ickediskriminering och barnets bästa återkommer när beslut, inom ramen för de allmänna regler som gäller i landet, skall fattas som rör ett enskilt barn i en enskild fråga.

FN-kommittén har inte diskuterat kriterier för hur barnets bästa skall bedömas generellt. Däremot har kommittén lagt vikt vid att konventionen ses som en helhet och särskilt framhållit relationen mellan de grundläggande principerna, artiklarna 2, 3, 6 och 12. Det vill säga att i bedömningen av barnets bästa skall särskild hänsyn tas till icke-diskrimineringsprincipen, barnets rätt till utveckling och barnets rätt att komma till tals. Genom denna hänvisning till barnets rätt att komma till tals ger kommittén även en anvisning om hur man som beslutsfattare kan gå tillväga för att bedöma barnets bästa: Man kan tala med det berörda barnet.

⁸ Alston P, Gilmour-Walsh B, 1996

Denna aspekt har tagits upp av den brittiske familjerättsexperten John Eekelaar. Han menar att det i huvudsak finns två sätt att avgöra vad som är barnets bästa. Det ena är att beslutsfattare på olika nivåer gör bedömningar som grundas på vetenskap och beprövad erfarenhet. Det handlar alltså om att skaffa sig kunskap om barn eller inhämta sådan kunskap från experter. Det andra sättet är att det berörda barnet tillåts ge uttryck för sin uppfattning om vad som är dess bästa (dynamic self-determinism). Detta förutsätter dock att barnet vistas i en trygg miljö där det inte påverkas alltför mycket av någon enskild vuxen. Det bästa underlaget för att bedöma vad som är barnets bästa får man genom att kombinera dessa båda perspektiv. Alltså både ett objektivt (det man vet om barn genom forskning och erfarenhet) och ett subjektivt perspektiv (genom att höra barn själva och bygga in deras synpunkter i beslutsfattandet).⁹

Artikel 3 om barnets bästa är alltså en portalbestämmelse som ger vägledning om hur sakartiklarna skall tolkas samtidigt som sakartiklarna ger vägledning om innebörden av principen om barnets bästa på de olika områdena som behandlas av sakartiklarna. Uppstår konflikt mellan olika sakartiklar kan principen om barnets bästa användas som ett instrument för att lösa en sådan konflikt. På motsvarande sätt kan artikel 3 användas som vägledning om konflikt mellan olika nationella lagar eller lagregler skulle uppstå. Vidare kan artikel 3 användas som ett utvärderingsinstrument, för att utvärdera lagar eller åtgärder som inte täcks av konventionen själv.

De funktioner som artikel 3 kan ha kan sammanfattas i fyra punkter:

1. Artikel 3 skall vara vägledande i alla beslut som rör barn.
2. Artikel 3 kan fungera som ett instrument för att utvärdera lagar och policy som inte täcks av konventionen själv.
3. Artikel 3 kan fungera som en "medlande" princip som kan användas när man skall lösa konflikter som t.ex. kan uppstå mellan olika rättigheter.
4. Artikel 3 kan hjälpa till att belysa innebörden av andra artiklar i konventionen. Principen om barnets bästa skall vara vägledande då konventionen genomförs.

⁹ Eekelaar J i Alston P, 1994

6.2.2 Barnets bästa och barns behov

Att kombinera vetenskap och beprövad erfarenhet (dvs. vedertagna kunskaper om barn) med att låta barn själva komma till tals är, enligt vår mening, en önskvärd metod för bedömning av vad som är barnets bästa. Vad säger då vetenskapen och den beprövade erfarenheten om barnets bästa? Under de senaste decennierna har kunskaper och forskning om barns behov utvecklats. I denna forskning brukar man skilja på sådana behov som har en grundläggande betydelse för ett barns utveckling och andra behov som också är viktiga, men inte på samma djupa och avgörande sätt. De grundläggande behoven är sådana som är nödvändiga för en normal utveckling.

Barnkonventionen talar om det enskilda barnets bästa, men också om barn i allmänhet, vilket innebär att en rad faktorer som rör barns behov skall vägas in i bedömningen. I vår delrapport Barnkonventionen och utlänningslagen (SOU 1996:115) tog vi upp några sådana grundläggande behov som bör ingå i en bedömning av barnets bästa:

- *Barnets behov av omvårdnad och skydd.* Det mest elementära livsbehovet är att barnet får den omvårdnad och det skydd som det behöver för att överleva och utvecklas. Barn behöver även skydd mot yttre faror. Vidare behöver barn näringsriktig kost, kläder och bostad. Likaså behöver barn vård och omvårdnad vid sjukdomar. Barnets fysiska och psykiska behov är delvis inflätade i varandra. Till barnets behov av omvårdnad hör medicinsk vård, habilitering eller rehabilitering vid handikapp och skador samt en miljö där det inte utsätts för allvarliga hälsorisker.
- *Barnets behov av sina föräldrar.* Den avgjort viktigaste aspekten av barnets bästa är att barnet har ett varaktigt och stabilt förhållande till sina föräldrar. Föräldrarna tillgodoser inte bara barnets fysiska behov utan också dess behov av kärlek, trygghet och känsla av att behövas. Vidare behöver barnet hjälp med gränsättning och tolkning av omvärlden. Ju yngre barnet är desto mer beroende är det av föräldrarnas psykiska stöd. Små barn tolkar verkligheten till stor del genom det de uppfattar av föräldrarnas upplevelse. Föräldrarna är vidare barnets garant för framtiden. Barn behöver en framtid och det är via föräldrarna som barnets bild av framtiden formas. Forskningsmässigt finns en enighet om att kontinuitet i barnets relation till föräldrarna är ett av barns allra mest grundläggande behov. Även barn i förpuberteten och tonåren har behov av båda sina föräldrar, men behoven ser då vanligtvis

annorlunda ut än i barnets tidigare åldrar. Till barn och ungdomars behov av sina föräldrar hör också att få en grundläggande självkänsla och egen identitet för att så småningom kunna lämna sina föräldrar och bygga upp ett eget liv.

- *Barn behöver respekt för sin integritet.* Barn måste få känna att de behövs, att de har en uppgift att fylla och att de får ta ansvar. De behöver få möjlighet att påverka sin egen situation och i takt med stigande ålder och mognad få ta ansvar för sina personliga förhållanden och sitt handlande. Till respekten för integriteten hör barnets behov av att bli behandlat med aktning för sin person och egenart, vilket innebär att barnet skall visas hänsyn i fråga om de individuella egenskaper och särdrag som det har. Till respekten för integriteten hör också respekt för barnets och tonåringens utvecklande av en egen identitet. Respekt för barn lägger grunden för barnets egen förmåga att visa empati och respekt för andra. Barn och ungdomar får inte generas eller förödmjukas inför andra personer, och därmed löpa risken att utsättas för andras löje eller ringaktning.

6.2.3 Avvägning mot andra intressen

Barnkonventionens artikel 3 är tydlig på den punkten att barnets bästa alltid skall beaktas. Det innebär att beslut på olika nivåer kan komma att innehålla två ställningstaganden, dels en bedömning av vad som faktiskt *är* barnets bästa, dels en avvägning mot andra intressen.

Konventionen stadgar att barnets bästa i vissa situationer skall ges absolut prioritet. I till exempel artikel 21 som handlar om adoption stadgas att staterna "skall säkerställa att barnets bästa främst beaktas" (shall ensure that the best interests of the child shall be the paramount consideration). På motsvarande sätt finns i artikel 18 en starkare formulering jämfört med artikel 3. Artikeln handlar om att staterna skall erkänna principen att båda föräldrarna har ett gemensamt ansvar för barnets uppföstran och utveckling och att barnets bästa "skall för dem komma i främsta rummet" (the best interests of the child will be their basic concern). I artikel 9 som handlar om de fall då ett barn skiljs från sina föräldrar t.ex. på grund av att det vanvårdats betonas barnets rätt att upprätthålla kontakt med föräldrarna "utom då detta strider mot barnets bästa" (except if it is contrary to the child's best interests).

I situationer då barnets bästa vägs mot andra intressen skall barnets bästa vara en tungt vägande faktor (a primary consideration). Det ges

dock ingen direkt vägledning för *hur* tungt barnets bästa skall väga i t.ex. beslut som i första hand rör föräldrarna, men som också får konsekvenser för det enskilda barnets bästa. I flertalet utlänningsärenden är det t.ex. föräldrarnas asylskäl som bedöms. Eftersom beslutet får direkta konsekvenser för familjens barn är dock artikel 3 giltig och barnets bästa skall vägas in i beslutet.

Barnets bästa kan sett för sig komma i motsättning till ett mer övergripande samhällsintresse eller till andra gruppers behov och intressen. Ofta handlar det om fördelningen av ekonomiska resurser. Inte heller i sådana situationer ger konventionen något tydligt besked om hur motsättningen skall lösas utom att barnets bästa skall vara en tungt vägande faktor i bedömningen. FN-kommittén har framhållit att barn inte får missgynnas i förhållande till vuxna. Kommittén menar t.ex. att om det ekonomiska läget i ett land är sådant att besparingar måste göras får detta inte drabba barn mer än andra grupper. FN-kommittén understryker också att om besparingar görs i verksamheter för barn måste den beslutande myndigheten göra en konsekvensanalys (dvs. analysera vad olika beslutsalternativ får för konsekvenser för barn) och kunna visa att barnets bästa har beaktats i beslutsfattandet.

6.2.4 Barnperspektiv

Barnkonventionen kan sägas utgöra vår tids samhälleliga barnperspektiv eftersom den uttrycker världssamfundets kollektiva syn på barn och ungdomar. Konventionens grundsyn som innebär att varje barns rätt att utan diskriminering få sina rättigheter respekterade, principen om barnets bästa, vikten av att lyssna till barnet och alla barns rätt till liv och utveckling, formar en hållning till barn på det internationella planet. Det krav Barnkonventionen ställer på världens stater är att detta förhållningssätt, detta barnperspektiv, skall genomsyra alla beslut som rör barn.

Utgångspunkten i barnperspektivet är respekten för barnets fulla människovärde och integritet. Alla människor – stora som små – har lika värde. Ytterligare en utgångspunkt i barnperspektivet är barnomens egenvärde. Barn är inte bihang till föräldrarna eller passiva mottagare av föräldrapåverkan. De är inte miniatyrupplagor av vuxna utan unika individer med egna behov. Barndomen ses således inte enbart som en förberedelse för vuxenlivet utan som en del av livet med ett värde i sig.

Begreppet perspektiv betyder synvinkel. I detta sammanhang kan det betyda att se olika beslutsalternativ ur barnets synvinkel, att se

med barns ögon. Det handlar om att försöka ta reda på hur barn uppfattar och upplever sin situation och eventuella förändringar. Det räcker alltså inte med att man gör någonting som man som vuxen anser vara till barnets bästa. Barnperspektivet innefattar ett visst mått av empati, inlevelse och förmåga att identifiera sig med barnets situation.

Barnet själv kan inte "ha ett barnperspektiv". Det lever i barnperspektivet. Det som avses i detta sammanhang är att vuxna (beslutsfattare) försöker se "med barnets ögon" hur olika beslut uppfattas av barnet själv. Barnperspektiv innebär alltså att barnet sätts i fokus. Det kan också betyda att den vuxne har barnet i sin "synvinkel". Att ha ett barnperspektiv innebär att se barnet som "expert" på dess egen situation. Ingen vet bättre hur det är att vara fem år än en femåring. Detta betyder att det inte bara finns ett barnperspektiv. En femårings värld är inte densamma som en 16-åring. Ett barnperspektiv skiljer sig alltså från ett ungdomsperspektiv. Att ha ett barnperspektiv i beslutsfattandet innebär också att man noga analyserar vilka följder ett beslut kan få för ett enskilt barn eller för barn som grupp.

Att ha ett barnperspektiv innebär vidare att man sätter sig in i och försöker förstå barns eller ungdomars situation. Förståelsen är central och en förutsättning för att kunna vidta åtgärder för barnets bästa. Därmed inte sagt att förståelsen alltid behöver betyda ett accepterande. Att byta perspektiv, att se världen med andras ögon, förutsätter också förmåga att sätta gränser för sin egen inlevelse så att man inte helt anammar barnets eller tonåringens värld. Det är i sista hand den vuxne som utifrån ett vuxet perspektiv, kunskaper och erfarenheter måste fatta beslut och ta ansvar för beslutet.

Sammanfattningsvis använder vi begreppet barnperspektiv i betydelsen att vuxna ser barnet, strävar efter att förstå det och vidtar åtgärder som de bedömer vara till barnets bästa. I detta ingår att lyssna till barnet och respektera det som en individ med egna rättigheter och uppfattningar.

6.2.5 Artikelns innehåll i övrigt

Enligt Barnkonventionens artikel 3.2 är staten skyldig att se till att alla barn inom landets jurisdiktion får det skydd och den omvårdnad som de behöver. Staten måste i detta avseende respektera föräldrarnas ansvar och plikter i förhållande till barnet. Stadgandet i artikel 3.2 har en grundläggande betydelse för tolkningen av Barnkonventionen som

helhet. Med sin placering har stadgandet karaktär av portalbestämmelse.

Formuleringen i artikel 3.2 är stark. Staten har åtagit sig att tillförsäkra att barnet får skydd och omvårdnad. Av artikel 3.2 framgår också att staten har en aktiv skyldighet att skydda barn i den mån föräldrar eller andra personer som har lagligt ansvar för barnet, inte fullgör sina skyldigheter gentemot barnet. För att kunna fullgöra dessa skyldigheter måste staten se till att den kontinuerligt får tillräcklig kunskap om de förhållanden som barn lever under. Det måste med andra ord finnas informationsrutiner som fungerar så att berörda myndigheter får kännedom om att ett barns säkerhet är hotad så att myndigheterna snabbt kan vidta åtgärder för att skydda barnet. FN-kommittén har vid ett flertal tillfällen uttryckt oro för att sådana rutiner saknats, särskilt vad gäller förhållandena för sårbara grupper av barn.¹⁰

Den tredje punkten i artikel 3 handlar om vilka normer som skall gälla för institutioner och andra inrättningar som ansvarar för vård och skydd av barn.

Denna formulering var till en början placerad i artikel 18 som bl.a. handlar om barnomsorg. Men arbetsgruppen som utarbetade Barnkonventionen ansåg att stadgandet inte bara kunde gälla barnomsorg utan alla typer av institutioner som ansvarar för vård eller skydd av barn. Därför flyttades stadgandet till artikel 3 och fick därmed karaktären av en portalbestämmelse.

Stadgandet innehåller två skyldigheter. För det första skall normer för bl.a. personalens antal och lämplighet fastställas och för det andra skall staten säkerställa att normerna uppfylls. Detta gäller t.ex. barnomsorg (artikel 18.3), alternativ omvårdnad (artikel 20), vård för barn med handikapp (artikel 23), rehabilitering (artikel 39) och institutionell vård för barn som har begått brott (artikel 40).

Bestämmelsen gäller inte enbart vård- och behandlingsinstitutioner i offentlig regi utan alla institutioner, tjänster och inrättningar som ansvarar för vård eller skydd av barn. I många länder är det sedan lång tid tillbaka i huvudsak frivilligorganisationer eller privata institutioner som ansvarar för olika typer av vårdinstitutioner och i vissa länder förs en privatiseringspolitik som innebär att tidigare offentliga vårdinstitutioner överförs i privat regi. Det krav artikel 3.3 ställer är att staten skall tillse att fastställda normer efterlevs även när det gäller sådana institutioner.

¹⁰ Hodgkin, R. Newell, P. 1997

FN-kommittén har i anslutning till artikel 3.3 uttryckt oro över att institutionsvård för barn används alltför ofta och att det ofta är brist på alternativ till sådan vård. Vidare har kommittén påpekat brister i tillsynen av institutioner för barn.

6.3 Barnets bästa i svensk lagstiftning och praxis

6.3.1 Allmänt

Principen om barnets bästa är ingalunda ny i svensk lagstiftning. Den har funnits där långt innan Barnkonventionen antogs. I början av vårt sekel kom en reaktion mot hur dåligt barn kunde ha det. Detta ledde till att vi under åren 1917-1920 fick den första egentliga barnlagstiftningen i Sverige. Då infördes ett antal lagar rörande barn såsom lagen om barn i äktenskap, lagen om barn utom äktenskap, lagen om adoption och lagen om förmynderskap. År 1924 kom den första barnavårdslagen. Det genomgående temat i dessa lagar kan sägas vara principen om barnets bästa. Detta kan även sägas gälla bestämmelsen om aga i 1920 års lag om barn i äktenskap, i vilken stadgades bl.a. att "om det för barnets uppfostran var nödigt ägde föräldrarna tukta barnet på sätt som med hänsyn till barnets ålder och övriga omständigheter fick anses lämpligt". Även om detta synsätt ligger långt från dagens, är det ändå ett uttryck för att aga var till för barnets skull, alltså för barnets bästa. I detta sammanhang skapades även begreppet vårdnad. Att ha ansvaret för ett barn skulle inte bara innebära att bestämma allt om barnet utan även att ge barnet omsorg och omvårdnad. Det reformarbete som sedan har genomförts inom "barnlagsområdet" har genomgående motiverats av barnets bästa.

Enligt flera författningar skall vad som är bäst för barnet beaktas vid beslut av olika slag. I 6 kap. föräldrabalken föreskrivs i flera lagrum att rätten skall besluta efter vad som är bäst för barnet. I 21 kap. föräldrabalken om verkställighet av domar eller beslut om vårdnad eller umgänge m.m. föreskrivs att hänsyn skall tas till barnets bästa. I 1 § socialtjänstlagen (1980:620) införs från den 1 januari 1998 en bestämmelse med innebörd att hänsynen till barnets bästa särskilt skall beaktas vid åtgärder som rör barn. Enligt namnlagen (1982:670) krävs i vissa fall rättens prövning av om namnbyte är

förenligt med barnets bästa. I 1 § utlänningslagen (1989:529) föreskrivs att hänsyn skall tas till barnets bästa i fall som rör barn.

I den ovan nämnda lagstiftningen anges således uttryckligen att hänsynen till barnets bästa skall vara vägledande för myndigheternas åtgärder. Det finns emellertid annan lagstiftning för vilken principen om barnets bästa har varit vägledande utan att det uttryckligen har angetts. I 4 kap. 6 § föräldrabalken anges således att en ansökan om adoption får bifallas endast om den är till fördel för barnet. I 2 och 3 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) finns bestämmelser om att vård skall beslutas om det finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas. Detta är ett annat sätt att uttrycka principen om barnets bästa (se avsnitt 14.2 för en närmare redogörelse för LVU).

Även vid utformningen av reglerna om barn och ungdomar i brottmålsprocessen har principen om barnets bästa varit vägledande. Sålunda finns det i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare särskilda regler i fråga om handläggningen av brottmål som rör en ung människa i (se avsnitt 14.5 för en utförligare redogörelse).

De lagar i vilka ett barnperspektiv kommer till uttryck är sådana där det primära syftet är att reglera förhållanden som direkt rör barn. I annan lagstiftning där det primära syftet inte är att reglera barns förhållanden men där barn berörs, saknas hänvisningar till principen om barnets bästa. Så är fallet i t.ex. plan- och bygglagen (1987:10) och i trafiklagstiftningen.

6.3.2 Föräldrabalken

Vårdnad

I 6 kap. 1 och 2 §§ FB föreskrivs att barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. För detta ansvarar vårdnadshavaren. Vidare föreskrivs att vårdnadshavaren svarar för att barnet får behövlig tillsyn samt tillfredsställande försörjning och utbildning.

Enligt 3 § första stycket står barnet från födelsen under vårdnad av båda föräldrarna, om dessa är gifta med varandra, och i annat fall av modern ensam. Gifter föräldrarna sig efter barnets födelse står barnet därefter i allmänhet under båda föräldrarnas vårdnad. Skiljer sig föräldrarna står barnet även därefter under båda föräldrarnas vårdnad om inte den gemensamma vårdnaden upplöses enligt bestämmelser i 5, 7 och 8 §§ (se nedan). Detta är en markering av att huvudregeln

bör vara att båda föräldrarna även efter skilsmässa har ett gemensamt ansvar för sina barn (3 § andra stycket).

Föräldrar som inte är gifta med varandra kan få gemensam vårdnad antingen genom anmälan till socialnämnden eller skattemyndigheten eller, under i 4 § angivna förutsättningar, genom att hos rätten väcka talan om gemensam vårdnad. Rätten skall i sådant fall förordna om gemensam vårdnad om det inte är uppenbart oförenligt med *barnets bästa*.

Rätten kan, på talan av en eller båda föräldrarna, upplösa den gemensamma vårdnaden och anförtro vårdnaden åt en av föräldrarna efter vad som är *bäst för barnet*. Den gemensamma vårdnaden kan dock bestå om den förälder som begärt upplösningen inte motsätter sig fortsatt gemensam vårdnad (5 §).

Skulle en ensam vårdnadshavare vilja ha en förändring beträffande vårdnaden, så skall rätten efter vad som är *bäst för barnet* antingen förordna den andre föräldern till vårdnadshavare eller, om en förälder begär gemensam vårdnad förordna om det om inte den andre föräldern motsätter sig gemensam vårdnad (6 §).

Vid bedömningen av vad som är *bäst för barnet* skall rätten fästa avseende särskilt vid barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna (6 a §).

Rätten kan besluta om ändring av vårdnaden till följd av att den ene eller båda föräldrarna gör sig skyldiga till brister i omsorgen om barnet på ett sätt som medför bestående fara för barnets hälsa eller utveckling. Därvid kan den andra föräldern bli ensam vårdnadshavare. Om båda föräldrarna fråntas vårdnaden kan rätten förordna om överflyttning till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare (7 §). Utgångspunkten för denna bestämmelse är hänsynen till barnets bästa även om detta inte uttryckligen anges.

Överflyttning av vårdnaden kan även bli aktuell när ett barn stadigvarande har vårdats och fostrats i ett annat enskilt hem än föräldrahemmet och det är *uppenbart bäst för barnet* att det rådande förhållandet får bestå. Den eller de som har tagit emot barnet kan därvid förordnas till särskilda vårdnadshavare (8 §).

Om barnet står under vårdnad av båda föräldrarna och en av dem dör, skall den andre föräldern ensam ha vårdnaden. Dör båda föräldrarna skall vårdnaden anförtros åt en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare. Om barnet står under vårdnad av endast en av föräldrarna, skall vårdnaden anförtros den andre föräldern eller, om det är lämpligare, åt en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare.

Även i några bestämmelse som rör särskilt förordnad vårdnadshavare hänvisas till vad som är *bäst för barnet* (10 § och 10 b §).

Vid gemensam vårdnad skall vårdnadshavarna gemensamt bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Den ene vårdnadshavaren kan, enligt vad som närmare anges i 13 §, vid den andres förhinder själv ensam bestämma om vårdnadens utövande. Denne får därvid inte fatta beslut av ingripande betydelse för barnets framtid, om inte *barnets bästa* uppenbarligen kräver det.

Umgänge

Barnets vårdnadshavare har ett ansvar för att barnets behov av umgänge med den förälder som inte är vårdnadshavare eller med någon som står barnet särskilt nära så långt möjligt blir tillgodosett. Vårdnadshavaren skall, om inte särskilda skäl talar mot det, lämna sådana uppgifter som främjar umgänget. Motsätter sig barnets vårdnadshavare det umgänge som begärs, beslutar rätten efter vad som är *bäst för barnet*. Vid bedömning av frågor om umgänge skall rätten ta hänsyn till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad. Rätten skall vidare beakta risken för att barnet i samband med utövande av umgänge utsätts för övergrepp, olovligen bortförs eller kvarhålls eller annars far illa (15 §).

Genom ändringar i 6 kap föräldrabalken som trädde i kraft år 1993 kom den tidigare tämligen ensidiga föräldrarätten till umgänge att ersättas av bestämmelser som i stället betonar att det är barnet som har rätt till umgänge med sina föräldrar.

I förarbetena till den ovan nämnda bestämmelsen att rätten vid bedömandet av umgängesrättsfrågan skall beakta risken för att barnet i samband med umgänge utsätts för övergrepp, olovligen bortförs eller kvarhålls eller annars far illa gjordes följande uttalande om umgängesrätt i allmänhet.¹¹

Bestämmelserna i 6 kap. föräldrabalken om vårdnad och umgänge sätter barnet i centrum. De avgöranden som fattas skall bygga på barnets bästa.

Det råder i dag stor enighet inom beteendevetenskapen om att det för ett barns utveckling är viktigt att barnet har nära och goda relationer till båda föräldrarna även om dessa är i konflikt med varandra. Under de olika faserna i barnets utveckling kan föräldrarna stå barnet olika nära och fylla skilda behov. En bristfällig kontakt med en av föräldrarna kan försämra barnets utveckling i olika avseenden.

¹¹ Prop. 1992/93:139 s. 25

Av förarbetena framgår vidare att även bestämmelsen i 7 § som har till syfte att skydda barnen från att fara illa utgår från barnets bästa. Vid bedömningen av om det finns risk att barnet far illa vid umgänget med den andre föräldern, skall rätten inte utgå från att en förälder i princip har rätt till umgänge med mindre det kan slås fast att föräldern är olämplig att ha umgänge. Det är barnets och inte föräldrarnas bästa som skall vara avgörande. Finns det risk för att ett barn olovligen förs bort bör umgängebeflut utformas med hänsyn till denna risk, för att barnets bästa skall kunna tillgodoses. Rätten kan därvid förordna om att umgänge endast får utövas i Sverige eller bara i närvaro av en socialtjänsteman eller annan person. Det kan även förekomma att risken för att barnets förs utomlands är så påtaglig att rätten över huvud taget inte bör förordna om umgänge.

Verkställighet av domar och beslut om vårdnad och umgänge

Även i de bestämmelser i föräldrabalken (21 kap.) som handlar om verkställighet av domar och beslut om vårdnad och umgänge återfinns begreppet barnets bästa. Utgångspunkten för bestämmelserna är att en dom eller ett beslut om vårdnad eller umgänge skall följas och att parterna skall rätta sig efter det. En vårdnadshavare eller den som av domstol har fått umgängets rätt kan emellertid behöva myndighets medverkan för att få barnet överlämnat. Den ledande tanken i 21 kap. är att barnet så långt möjligt skall skonas från åtgärder som är skadliga för dess psykiska och fysiska hälsa.

Överlämnande av barn skall i första hand ske med parternas frivilliga medverkan och under ledning av en tjänsteman inom socialtjänsten (2 §). När överflyttning inte kan ske frivilligt får som regel vitesföreläggande och hämtning tillgripas (3 §). Länsrätten skall därvid i första hand förelägga och vid behov utdöma vite. I vissa fall kan det dock från början bedömas som utsiktslöst att pröva andra åtgärder än hämtning. Hämtning bör dock så långt som möjligt undvikas. Hämtning skall ske genom polismyndigheten och under betryggande former.

Av hänsyn till barnets bästa följer, att hinder mot verkställighet av en vårdnads- eller umgängebeflut kan föreligga oavsett innehållet i allmän domstols eller annan myndighets tidigare avgörande (5 och 6 §§). Utgångspunkten är att dom eller beslut skall följas. Även när domstols avgörande inte föreligger utan vårdnadshavaren grundar sin ansökan direkt på sin rätt enligt lag att bestämma barnets vistelseort, är utgångspunkten att verkställighet skall beviljas (7 §).

Enligt 5 § får verkställighet inte ske mot barnets vilja om barnet har fyllt 12 år med mindre länsrätten finner det nödvändigt med hänsyn till *barnets bästa*. Det är angeläget att största omsorg och försiktighet iakttas när det gäller att klarlägga barnets vilja. Även om barnet är under 12 år, kan dess vilja ha betydelse för bedömning av risken att verkställigheten skadar barnet.

När länsrätten finner det uppenbart att ändrade förhållanden har inträtt sedan domstolsbeslut meddelades och det med hänsyn till *barnets bästa* är påkallat att frågan om vårdnad eller umgänge prövas på nytt, kan den enligt 6 § första stycket vägra verkställighet.

Länsrätten kan enligt 6 § andra stycket vägra verkställighet om denna inte kan ske utan risk, som inte är ringa, för att barnets kroppsliga eller själsliga hälsa skadas. Det är i dessa fall inte nödvändigt att en ändring av vårdnaden är påkallad. Barnets ålder, utvecklingsgrad, känslöbindningar och förhållandena i övrigt kan vara sådana att överflyttning skadar barnet. Det skall dock inte vara fråga om endast övergående störning eller annan tillfällig olägenhet för barnet.

Även om det inte föreligger någon dom eller något beslut i vårdnads- eller umgängesfrågan, kan barnets vårdnadshavare vända sig till länsrätten, när barnet vistas hos någon annan, för att få barnet överflyttat till sig. Länsrätten kan då vägra att vidta åtgärden, om det av hänsyn till *barnets bästa* är påkallat att frågan om vårdnaden prövas av allmän domstol. I dessa fall gäller bl.a. vad som sägs i 5 och 6 §§, dvs. att barnets åsikt skall beaktas och att verkställighet kan vägras med hänsyn till risk för barnets hälsa. Hänsynen till barnets hälsa har förmodligen sin största betydelse vid avgöranden enligt 7 §, då det t.ex. kan vara fråga om att vårdnadshavaren efter lång tids vistelse önskar ta tillbaka barn som är placerat i familjehem.

Det finns även i 9 § en bestämmelse som ger uttryck för principen om *barnets bästa*. Där föreskrivs att hämtning eller annan åtgärd som rör barn skall utföras på ett sådant sätt som är så skonsamt som möjligt för barnet. Vid hämtning skall någon som kan vara till stöd för barnet närvara. Om möjligt skall också barnläkare, barnpsykiater eller barnpsykolog medverka. Om barnet på grund av sjukdom inte bör flyttas eller om det möter något annat hinder, skall hämtningen uppskjutas.

Föreslagna förändringar i föräldrabalken

Vårdnadstvistutredningen har i sitt betänkande Vårdnad, boende och umgänge (SOU 1995:79) föreslagit ändringar i föräldrabalken

som betonar att domstolen skall besluta efter vad som är bäst för barnet.

För att ytterligare betona principen om barnets bästa har Vårdnadstvistutredningen föreslagit en ny inledande bestämmelse i 6 kap. föräldrabalken som anger att barnets bästa skall vara avgörande vid domstolens tillämpning av bestämmelserna i kapitlet. Till denna bestämmelse föreslås att bestämmelserna i 6 a § förs om att domstolen i en vårdnadstvist skall fästa särskilt avseende vid barnets behov av en nära kontakt med båda föräldrarna. Vidare föreslås föras dit bestämmelserna i 15 § om att domstolen vid beslut om umgänge skall beakta risken för att barnet i samband med utövande av umgänge utsätts för övergrepp, olovligen bortförs eller kvarhålls eller annars far illa.

Vårdnadstvistutredningen har också i denna del föreslagit att även bestämmelserna i 10 d §, om att rätten vid bedömning av frågor om vårdnad skall ta hänsyn till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad, skall föras till den nya inledande bestämmelsen i 6 kap.

När det gäller frågan om gemensam vårdnad har Vårdnadstvistutredningen föreslagit att det skall införas en ny bestämmelse enligt vilken rätten i varje enskilt fall skall besluta efter vad som är bäst för barnet. Rätten kan enligt den föreslagna bestämmelsen, mot förälders önskemål, vägra att upplösa gemensam vårdnad eller förordna om sådan vårdnad.

Ett annat förslag som Vårdnadstvistutredningen lämnat är att införa en möjlighet att reglera vårdnad genom avtal mellan föräldrarna som godkänns av en av socialnämnden utsedd tjänsteman. Vid prövningen av om avtalet kan godkännas skall enligt utredningen barnets bästa och dess önskemål beaktas.

Vårdnadstvistutredningens förslag har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Justitiedepartementet.

6.3.3 Andra författningar

Socialtjänstlagen

I 1 § socialtjänstlagen införs från och med den 1 januari 1998 en bestämmelse som föreskriver att när åtgärder rör barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver.

Bestämmelsen fick den utformning som Lagrådet förordat efter förebild från en liknande bestämmelse i utlänningslagen. Lagrådet

anförde i sitt yttrande att det i lagstiftningsärendet om ändring i utlänningslagen hade framhållits bl.a. att det vid Barnkonventionens utarbetande valts en bred och något vagare formulering och att, eftersom principen om barnets bästa enligt konventionen skulle appliceras på alla områden, denna princip samtidigt blev endast ett av flera relevanta och nödvändiga intressen att ta hänsyn till. Mot bakgrund av detta framstod det för Lagrådet som följdriktigt att också i socialtjänstlagen använda ett uttryckssätt som svarar mot denna tolkning.¹²

I förarbetena till den nya bestämmelsen framhåller regeringen att varje beslut som rör ett barn måste grunda sig på en bedömning om vad som är bäst för just det barnet. Olika förslag till lösningar behöver analyseras och vägas mot varandra i en beslutssituation. *Barnets bästa* är enligt regeringen inte alltid avgörande för vilket beslut som fattas, men skall alltid beaktas, utredas och redovisas.

I 12 § finns sedan tidigare en bestämmelse om att socialnämnden i nära samarbete med hemmen skall sörja för att barn och ungdomar, som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till *den unges bästa* motiverar det, vård och uppfostran utanför det egna hemmet. Över huvud taget uttrycker bestämmelserna i 12-18 §§ en tillämpning av principen om barnets bästa och att samhället har ett särskilt ansvar för barn och ungdomar.

I 27 § finns bestämmelser om att socialnämnden får, när ett *barns bästa* kräver det förbjuda eller begränsa möjligheterna för en person som har sitt hem inom kommunen att i hemmet ta emot andras minderåriga barn. Överträdelse av förbudet är straffbelagt enligt 75 §.

I avsnitt 14.2 återkommer vi till socialtjänstlagen och dess funktion som samhällets skydds nät för barn.

Namnlagen

Enligt 1 § namnlagen gäller som huvudregel att barnet skall få föräldrarnas efternamn om dessa har gemensamt efternamn vid barnets födelse. Enligt 30 § bestämmer vårdnadshavaren vilket förnamn barnet skall ha.

Byte av efternamn för ett barn som är under 18 år sker efter anmälan av vårdnadshavaren. Har barnet fyllt 12 år måste som regel barnet enligt 48 § samtycka till namnändringen för att den skall kunna komma till stånd.

¹² Prop. 1996/97:124 s. 259 f.

Enligt vad som närmare föreskrivs i 45-47 §§ krävs i vissa fall rättens prövning av om ett namnbyte är förenligt med *barnets bästa*. Vid bedömningen av om namnbytet är förenligt med *barnets bästa* skall rätten, även när barnets samtycke inte behövs, enligt 48 § ta hänsyn till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad.

Utlänningslagen

Den i det föregående nämnda ändringen i utlänningslagen som innebar att en portalbestämmelse infördes, trädde ikraft den 1 januari 1997. Enligt den nya lydelsen av 1 kap. 1 § skall i fall som rör ett barn särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.

Bestämmelsen har utformats i enlighet med Lagrådets förslag.¹³ Lagrådet var tveksamt till den praktiska betydelsen av en så allmänt hållen regel som den i 1 kap. 1 §. Lagrådet ansåg det emellertid inte opåkallat att i utlänningslagen i en s.k. portalparagraf erinra om att tillämpningen av lagen skall ske under särskilt beaktande av grundprincipen i artikel 3 i Barnkonventionen. Det ligger dock i sakens natur enligt Lagrådet att en lagregel med den föreslagna utformningen ger ringa vägledning för myndigheterna vid de svåra intresseavvägningar som inte sällan inryms i utlänningsärenden som rör barn. Frågan i vad mån bestämmelsen kommer att få påtaglig reell betydelse för tillämpningen torde, enligt Lagrådet, vid tidpunkten för yttrandet inte kunna ges något bestämt svar.

I förarbetena anges att den väl etablerade principen i svensk rätt om barnets bästa, som också är central i Barnkonventionen, bör komma till klart uttryck i utlänningslagen. Detta bör ske genom införande av en portalparagraf. Alla ärendetyper bör omfattas av föreskrifter. En sådan ordning föreslog även vi i vårt delbetänkande.

I förarbetena anges även att införandet av en portalbestämmelse om barnets bästa får, utan att den generellt tar över samhällsintresset att reglera invandringen, ändå en stark och meningsfull innebörd. Den grundläggande avvägningen mellan olika intressen sker dock i lagstiftningsarbetet genom riksdagens beslut. En avvägning måste emellertid, på denna grund, i sista hand göras i varje enskilt ärende.

6.3.4 Praxis i mål enligt föräldrabalken

¹³ Prop. 1996/97:25 s. 284

Vårdnadsmål

Vi har inte på egen hand gjort någon genomgång av de avgöranden som varit praxisbildande. Den genomgång som följer är därför hämtad ur litteraturen inom familjerättsområdet.¹⁴

Avgöranden om vårdnad har sedan länge utgått från hänsynen till barnets bästa. Innebörden av begreppet barnets bästa har dock växlat med tiden. Sedan 1980-talet har särskilt den omständigheten att den förälder som kan antas bäst främja ett nära och gott umgänge med den andre föräldern haft stor betydelse vid avgöranden som rör vårdnad. År 1990 infördes i 6 kap. 6 a § också en bestämmelse med detta innehåll (se avsnitt 6.3.2).

Det är inte lätt att i rättspraxis se helt entydiga riktlinjer för bedömningen av vårdnadstvister. En komplicerande faktor är att hänsynen till barnets bästa dels skall utgå från förhållandena som föreligger vid tidpunkten för avgörandet, dels även innehålla en prognos för framtiden. Möjligheten att åstadkomma avgöranden som är prejudiserande för lämplighetsbedömningen är också begränsade eftersom omständigheterna varierar från fall till fall.¹⁵

I många fall är båda föräldrarna lämpliga som vårdnadshavare, vilket komplicerar för domstolen att i det enskilda fallet avgöra vad som är bäst för barnet. I praxis kan urskiljas att domstolarna anser att modern oftare är mer lämplig att ha vårdnaden om små barn även om det inte finns något lagstöd för detta. Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 1989 s. 335 också uttalat att bestämmelserna i föräldrabalken innebär att ingen av föräldrarna på grund av sitt kön är mera lämpad som vårdnadshavare än den andre. Enligt HD kan behovet av kontakt med föräldrarna självfallet variera under åren.

Det förhållandet att modern oftare får vårdnaden om små barn har i stället sin grund i att modern, i allmänhet, i mycket större utsträckning än fadern har svarat för den faktiska vårdnaden under barnets första år. Praxis går emellertid inte så långt att fadern till-

¹⁴ Uppgifterna om gällande praxis beträffande vårdnad är hämtade från Åke Saldeens bok *Barn och föräldrar* (1995) och ur *Svensk familjerättspraxis* av Nils Beckman och Olle Höglund. Avser avgöranden t.o.m. år 1995

¹⁵ Saldéen, Å. 1995 s. 70

erkänns vårdnaden om barnet endast i de fall som det finns synnerligen graverande anmärkningar riktade mot modern.¹⁶

I förarbetena till 1983 års ändringar i föräldrabalken anfördes att domstolen till vårdnadshavare bör förordna den av föräldrarna som kan antas bäst främja ett nära och gott umgänge mellan barnet och den andre föräldern, om inte andra omständigheter talar för en annan lösning.¹⁷

I flera av HD:s avgöranden har betydelsen av att främja en god kontakt med den andre föräldern visat sig vara av avgörande betydelse för utgången i målet. I NJA 1989 s 335 fick fadern vårdnaden om en 7-årig flicka, till allt väsentligt beroende på att det fanns anledning att befara att modern – liksom förut – i fortsättningen kunde komma att hindra fadern från att utöva sin umgängesrätt. Det kunde däremot antas att fadern, om vårdnaden anförtroddes honom, skulle komma att verka för att flickan fick ett omfattande umgänge med modern och därmed också goda kontakter med en halvsystem som modern hade vårdnaden om. Enligt HD borde särskild betydelse tillmätas ett fungerande umgänge.

Även i tidigare avgöranden hade den ena förälderns ovilja mot att barnet träffade den andra föräldern varit av avgörande betydelse för att bestämma vilken av föräldrarna som skulle anförtros vårdnaden. Således fick fadern i hovrättsavgörandet RH 1981:80 vårdnaden om en 9-årig dotter på grund av moderns ovilja mot att medverka till kontakt mellan dottern och fadern. I ett annat hovrättsavgörande, RH 1987:69, tillerkändes fadern i hovrätten likaså vårdnaden om två barn, 11 och 9 år gamla, sedan modern efter att i tingsrätten ha tillerkänts vårdnaden om barnen ansågs ha påverkat dem att inte vilja träffa fadern och därmed ha försvårat umgänge.

I flera avgöranden har intresset av att anförtro vårdnaden åt den förälder som bäst anses främja kontakten med den andre föräldern fått vika för det förhållandet att barnet bör få stanna kvar i sin invanda miljö. Ett av de mest uppmärksammade av dessa avgöranden är NJA 1992 s.93 (Tarek-fallet) i vilket fadern, som var svensk och tunisisk medborgare, efter det att hustrun sökt äktenskapsskillnad hade fört makarnas 3-årige son till farföräldrarna i Tunisien och därmed gjort sig skyldig till egenmäktighet med barn. Sonen hade vid tiden för HD:s dom hållits kvar i Tunisien i närmare 10 år. Själv hade fadern

¹⁶ Beckman och Höglund s. B IV:4-5

¹⁷ Prop. 1981/82:168 s. 66

valt att stanna i Sverige. Tingsrätten och hovrätten gav vårdnaden åt modern. HD fann också att fadern genom sitt beteende hade visat allvarlig brist på föräldransvar. En förflyttning av sonen till Sverige framstod emellertid enligt HD som vanskelig med hänsyn till de betydande anpassningssvårigheter som kunde förutses. Sonen motsatte sig att flytta till Sverige. En dom enligt vilken vårdnaden om sonen tillades modern skulle inte bli verkställbar i Tunisien. Trots att modern ansågs utan tvivel vara bäst lämpad att ta hand om sonen fann HD det i det aktuella läget vara bäst för sonen att vårdnaden om honom tillerkändes fadern. Denne vägrades däremot rätt till umgänge med en annan son, som modern hade vårdnaden om, med hänsyn till risken för att även denne son skulle föras till Tunisien.

I NJA 1992 s. 666 fick den nya regeln i 6 a § betydelse. Där konstaterades att modern inte bara hade underlåtit att medverka till att fadern fick utöva den umgängesrätt med dottern som tilldömts honom, utan också måste sägas ha aktivt motarbetat och förhindrat umgänge. Med hänsyn till detta och då fadern inte var olämplig som vårdnadshavare borde vårdnaden anförtros fadern. Emellertid hade dottern under hela sitt nioåriga liv bott hos modern och det ansågs innebära för stor omvälvning med ovissa följder för dottern att flytta över vårdnaden.¹⁸

I hovrättsavgörandet RH 1991:54 hade fadern visat sig vara olämplig som vårdnadshavare. Modern ansågs personligen lämplig som vårdnadshavare men mot henne anfördes att hon bodde tillsammans med en svårt kriminellt belastad man med alkoholproblem. Vidare var utrett att barnen kände rädsla för spritpåverkade personer. Tingsrätten anförtrodde vårdnaden åt särskild förordnad vårdnadshavare. I hovrätten gav utredningen vid handen att moderns sambo under det senaste halvåret inte hade missbrukat alkohol i hemmet och att han överhuvud var på god väg att anpassas till ordnade sociala förhållanden. Hovrätten fann att det i hemmet inte råde missförhållanden av sådant allvarligt slag som skulle kunna äventyra barnets hälsa eller utveckling på ett bestående sätt och motivera ett ingripande enligt LVU. Förutsättningar enligt 6 kap. 7 § föräldrabalken för att överlåta vårdnadsansvaret på annan än föräldern kunde därmed inte anses uppfyllda.

¹⁸ Liknande bedömning gjordes av hovrätten beträffande en knappt fyraårig pojke i RH 1994:5. Se även NJA 1986 s. 388

Mål om umgängesrätt

Utgångspunkten för avgöranden om umgängesrätt är att barnet endast i sällsynta undantagsfall helt bör avskäras från umgänge med fadern eller modern. Det är här främst fråga om situationer där umgängesrätt kan vara skadlig för barnets psykiska hälsa. Frågan blir främst aktuell i sådana fall då barnet motsätter sig umgänget.

I hovrättsavgörandet SvJT 1975 rf s. 44 tillerkändes fadern umgängesrätt beträffande en elvaårig son, trots att utredningen gav vid handen att sonen hyste rädsla för fadern och motsatte sig att träffa denne.

I NJA 1979 C 13 begränsades faderns rätt till umgänge med två barn, 14 och 10 år gamla, med hänsyn till att kontakt mellan fadern och barnen tidigare knappast hade förekommit. Begränsad umgängesrätt (ett veckoslut i månaden) tillerkändes fadern för att skapa förutsättningar för en mera varaktig kontakt senare.

I NJA 1978 s. 181 vägrades dock fadern umgängesrätt, då kontakt med mellan honom och barnet (en flicka på 12 år) saknades sedan barnet var åtta månader gammalt och risk ansågs föreligga för att samvaro med fadern kunde bli en störande och oroande upplevelse. Vissa risker befarades därmed föreligga för barnets psykiska hälsa. Umgänget borde uppskjutas några år tills barnet kunde ta självständig ställning.

Däremot ansågs ingen risk för barnets psykiska hälsa föreligga i NJA 1981 s. 753 där fadern tillerkändes rätt till umgänge med 12-årig dotter, fastän hon motsatte sig det. I NJA 1981 s. 1225 uppkom frågan i förhållandet mellan moder och 10-årig son. Omfattande utredning fanns i målet om de sociala och psykologiska förutsättningarna för vårdnad och umgängesrätt. Vårnaden anförtroddes fadern. I fråga om umgängesrätt för modern fann HD uppenbart att sonen hade en helt avvisande inställning till sin moder och att något umgänge med henne inte kunde komma till stånd utan tvång. HD fann det vidare av utredningen framgå klart att ett umgänge med modern skulle kunna allvarligt skada sonens psykiska hälsa. Hennes yrkande om umgängesrätt lämnades därför utan bifall.

I ett fall då en fränskild fader hade umgängesrätt med 5-årig dotter och misstänktes för sexuella övergrepp förordnades, i mål där det yrkats att umgängesrätten skulle upphöra, att det tidigare domfästa umgänget skulle upphöra till dess det fanns ett lagakraftvunnet avgörande i det pågående umgängesmålet (RH 1990:74).

I vissa fall kan som angetts i det föregående risken för att ett barn far illa vid umgänge genom att föras ur landet vara så påtaglig att

umgänge inte bör förordnas. Så var fallet i det tidigare refererade rättsfallet NJA 1992 s. 93 (Tarek-fallet).

I NJA 1981 s. 916 ansågs det inte föreligga skäl att som villkor för en jugoslavisk faders umgängesrätt med sin 8-åriga dotter föreskriva att umgängesrätt skulle utövas endast i Sverige. Enligt HD talade flera skäl för att man i allmänhet borde undvika att förena umgängesrätt med särskilda inskränkande villkor som rör annat än tiden för umgänget. Man borde enligt HD inte utan tungt vägande skäl vägra den umgängesberättigade att utöva umgängesrätten i sitt hemland.

I NJA 1995 s.727 prövades frågan om hur stor risken för bortförandet skall vara för att den skall inverka på bedömningen av frågan om umgängesrätt. Frågan gällde umgängesrätt med en 2-årig pojke vars föräldrar varit sambor en kort tid och av vilka mannen var syrisk medborgare som kommit till Sverige från Libanon. Modern hade vårdnaden om sonen och motsatte sig umgängesrätt för fadern. Tingsrätten fann moderns farhågor om att sonen av fadern skulle föras till en plats varifrån han inte kunde hämtas utan faderns medverkan inte helt ogrundade. Risken var emellertid inte så påtaglig att det fanns skäl att helt ogilla faderns yrkande om umgänge. Detta begränsades dock till dagtid varannan lördag i närvaro av manlig kontaktperson som skulle utses av socialnämnden.

Hovrätten ansåg det inte föreligga sådan risk för att sonen skulle föras bort olovligen att hinder förelåg för sedvanlig umgängesrätt. Hovrätten tillerkände fadern s.k. sedvanlig umgängesrätt. HD kom till samma slutsats som hovrätten i fråga om risken för bortförandet men ansåg det bäst för sonen att faderns umgänge med honom till en början skedde så som tingsrätten hade bestämt. Beroende på hur relationerna utvecklade sig fick umgänget sedemera utökas och äga rum utan kontaktperson.

Verkställighetsmål

Det finns en omfattande praxis vad gäller frågor om verkställighet av domar och beslut i mål om främst umgänge. Emellertid är verkställighetsmålen individuella till sin karaktär. Det är därför svårt att utifrån Regeringsrättens avgöranden dra några säkra slutsatser om hur hänsynen till barnets bästa beaktas. I avsnitt 10.2 om barnets rätt till sina föräldrar enligt artikel 9 behandlar vi närmare praxis i verkställighetsmål.

6.3.5 Praxis i ärenden enligt utlänningslagen¹⁹

I ett avgörande den 26 mars 1993 har Utlänningsnämnden (UN) uttalat sig allmänt om Barnkonventionens tillämpning i utlänningsärenden.²⁰ I praxissamlingen har rubriken "Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter anses inte utgöra hinder mot att utlänningslagens regler tillämpas i enlighet med praxis" använts.

I det aktuella ärendet, ett estniskt par med ett 6 årigt barn, uttalade UN följande om tillämpligheten av Barnkonventionen.

Det förhållandet att Sverige biträtt en internationell överenskommelse innebär inte att denna blir gällande rätt. Så är fallet först om detta föreskrivs i en svensk lag. Ett godkännande av en internationell överenskommelse föregås emellertid av en undersökning av överenskommelsens förenlighet med svensk rätt. I den mån den svenska lagstiftningen inte anses överensstämma med vad som sägs i överenskommelsen vidtas sådana lagändringar som anses erforderliga för att Sverige skall kunna uppfylla sina åtaganden enligt överenskommelsen. Förhållandet mellan utlänningslagstiftningen och barnkonventionen behandlades i samband med att riksdagen 1990 godkände konventionen. Föredragande statsrådet uttalade därvid, att Sverige uppfyller konventionens krav även såvitt gäller flyktingbarn.

UN fann mot bakgrund av det nu refererade fallet att Barnkonventionen inte utgjorde hinder mot att utlänningslagstiftningens regler tillämpas i enlighet med gällande praxis. UN hade därvid även beaktat att svenska myndigheter i de fall där lagtexten gav utrymme för olika tolkningsmöjligheter borde välja den som bäst stämmer överens med för Sverige gällande internationella överenskommelser.

¹⁹ Genomgången bygger på ett tjugotal beslut som är meddelade under tiden november 1995 till mars 1997 och som Utlänningsnämnden har tillställt kommittén. Vi har därutöver inhämtat två regeringsbeslut. Ett av regeringsbesluten är det s.k. Barrantes-fallet. I övrigt har sekretariatet haft tillgång till UN:s praxissamling i 1995 års utgåva

²⁰ UN 71

UN:s allmänna uttalanden om Barnkonventionen har senare ändrats i förhållande till uttalandet i det ovan refererade rättsfallet från i mars 1993. Således har UN i ett beslut den 15 november 1995, i vilket UN beslutade att överlämna ärendet till regeringen, anfört att barnets bästa enligt Barnkonventionen skall sättas i främsta rummet vid alla åtgärder som vidtas av domstolar, administrativa myndigheter, lagstiftande organ m fl. UN pekade på att det enligt konventionstexten finns andra intressen som är lika viktiga som barnets. Enligt UN nämndes vid utarbetandet av konventionstexten övergripande samhällsintressen som exempel på andra intressen.

Enligt vad UN angav i det aktuella ärendet skall barnets intressen tillmätas stor vikt men att andra intressen kan ta över. Det föreföll enligt UN uppenbart att samhällets intresse av att reglera invandringen är ett sådant.

I sitt beslut i november 1995, som rörde överlämnande till regeringen av s.k. ny ansökan om permanent uppehållstillstånd med hänvisning till att det förelåg asylskäl, anförde UN att barnen i familjen genom föräldrarnas agerande kommit att fara mycket illa. En sådan situation är tyvärr inte helt ovanlig. Nämnden tvingas då och då att ta ställning i liknande fall, där ett avsiktligt åsidosättande av myndighetsbeslut lett till att barn kommer i kläm. Vidare hänvisade nämnden till ett avgörande från den 5 november 1992²¹ där enbart hänsynen till barnen medförde att familjen beviljades uppehållstillstånd i Sverige. I det aktuella ärendet fann UN att omständigheterna i övrigt var speciella och överlämnande med hänsyn härtill ärendet till regeringen.

I beslut den 13 juni 1996 avseende en syrisk familj med fyra barn upphävde UN utvisningsbeslutet och beslutet om att återkalla familjens permanenta uppehållstillstånd. Statens invandrarverk (SIV) hade återkallat det permanenta uppehållstillståndet med hänvisning till bestämmelserna i 2 kap. 9 § utlänningslagen om att uppehållstillstånd skall återkallas om utlänningslämnan lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet.

Enligt 2 kap. 9 § kan återkallelse av uppehållstillstånd underlåtas, om det finns särskilda skäl som talar emot det. Sådana skäl kan vara starka humanitära skäl. UN anförde att den långa vistelsen i Sverige, i huvudsak orsakad av föräldrarna, i sig inte utgjorde sådana särskilda skäl. UN konstaterade emellertid att en utvisning för barnen, tre i skolåldern, på goda grunder kunde antas leda till mycket skada för dem. Även om föräldrarna orsakat den uppkomna situationen och det principiellt var stötande mot allmän rättskänsla att underlåta en

²¹ UN 15

återkallelse måste, enligt UN, hänsynen till barnens bästa få väga över.

I ett annat ärende samma dag även det avseende återkallande av permanent uppehållstillstånd på den grunden att uppgifter om falsk identitet lämnats blev utgången den motsatta. I denna familj fanns två barn båda i förskoleåldern. I sina skäl angav UN att barnen på grund av sin ringa ålder inte kunde anses ha sådan stark anknytning till Sverige att det på grund härav skulle föreligga synnerliga skäl att underlåta att återkalla familjens tillstånd. Inte heller i sin samlade bedömning ansåg UN att barnets anknytning, tillsammans med en av föräldrarnas hälsa, utgjorde så starka humanitära skäl att återkallelse av uppehållstillstånden kunde underlåtas. UN anförde att det beträffande barnen hade beaktats bl.a. att de var i förskoleåldern och därför inte fått någon stark anknytning hit samt att det inte heller åberopats att barnen mådde illa.

I flera beslut den 25 november 1996 avseende medborgare i det forna Jugoslavien, bland dem många s.k. kosovoalbaner, uttalade sig UN på nytt om Barnkonventionens betydelse för tillämpningen av utlänningslagen. UN anförde följande.

Då förevarande ärende avser barn under 18 år är det i sammanhanget av intresse vilken betydelse innehållet i konventionen om barnets rättigheter skall tilläggas. Sverige har genom ratificeringen av konventionen iklätt sig en folkrättslig förpliktelse att följa konventionens bestämmelser. Det förhållandet att konventionen ratificerats och således är bindande för Sverige medför inte i sig att konventionen skall tillämpas direkt av svenska myndigheter. Vad nu sagts innebär emellertid inte att barnkonventionen saknar betydelse i utlänningsärenden. En konvention, särskilt en sådan som i likhet med barnkonventionen berör mänskliga rättigheter, bör beaktas vid lagtillämpningen på så sätt att lagbestämmelserna bör tolkas på det sätt som bäst står i överensstämmelse med den folkrättsliga förpliktelsen.

Kravet i artikel 3 i konventionen att beakta barnets bästa är emellertid inte absolut. Hänsynen till andra viktiga intressen kan leda till att åtgärder som i och för sig inte är förenliga med barnets bästa ändå måste vidtas. Samhällets intresse att reglera invandringen är ett sådant viktigt övergripande intresse som kan vägas mot barnets intresse att få vistas i Sverige. En avvisning eller utvisning av en familj med barn måste kunna beslutas och genomföras även om det finns omständigheter i det enskilda fallet som talar för att det hade varit bäst för barnet att få stanna här (SOU 1995:75 s. 232).

I de aktuella fallen (8 st) var det fråga om s.k. ny ansökan avseende personer för vilka det fanns avvisningsbeslut som inte kunnat verkställas på grund av den rådande situationen i det forna Jugoslavien. I sju av fallen beviljades familjen permanent uppehållstillstånd av humanitära skäl. Därvid var barnets/barnens anknytning till Sverige en av två eller tre omständigheter som åberopades som skäl för att det förelåg humanitära skäl. I den familj som hade de minsta barnen var dessa ett respektive fyra år. I några fall hade den ene föräldern begått brott som också vägdes mot bl.a. barnets anknytning till Sverige.

I det fall ansökningen om uppehållstillstånd avslogs anförde UN bl.a. att familjens båda barn, det ena två år och det andra fyra månader, inte kunde anses ha fått en sådan en särskilt stark anknytning till svenska förhållanden under vistelsen här utan anknytningen till föräldrarna fick anses överväga.

En omständighet som måhända påverkat utgången i detta ärende var att familjen i februari 1994, efter knappt två års vistelse här i landet, återvände till hemlandet. I december 1994 kom familjen åter till Sverige efter det att den, genom svenska ambassaden i Belgrad, hade erhållit visum för besöket i Sverige.

I två andra ärenden även de beslutade den 25 november 1996 var det fråga om tillämpning av förordningen (1994:189) om uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden. Enligt förordningen får utlännningar som före den 1 januari 1993 här i landet gjort ansökan om asyl som inte slutligt prövats och som fortfarande befinner sig här i landet beviljas uppehållstillstånd. Detta under förutsättning att särskilda skäl inte talar mot det, och om ansökan avser barn som den 1 januari 1993 var under 18 år eller gäller en familj med barn som vid denna tid var under 18 år. Med särskilda skäl avses bristande vandel.

I båda fallen fanns sedan tidigare avvisningsbeslut som vid den nya prövningen upphävdes och permanent uppehållstillstånd meddelades i stället.

I båda fallen hade en av föräldrarna gjort sig skyldig till brottslighet som medförde att särskilda skäl att inte meddela uppehållstillstånd ansågs föreligga. UN prövade då om det kunde anses föreligga humanitära skäl. Vid en samlad bedömning av omständigheterna, bl.a. barnens anknytning till Sverige, fann UN att det i båda fallen förelåg humanitära skäl av sådan styrka att familjerna skulle få stanna i landet.

De nu refererade fallen har avgjorts före den 1 januari 1997.²²

²² När det gäller avgöranden efter den 1 januari 1997 har kommittén som underlag haft sju avgöranden

I ett beslut den 15 januari 1997 uttalade sig UN allmänt på samma sätt som i den ovan refererade domen avseende kosovoalbanerna, dvs. utan hänvisning till de nya bestämmelserna i 1 kap. 1 § utlänningslagen. De faktiska omständigheterna i ärendet var lite speciella. Fadern var statslös palestinier född i Libanon och modern rysk medborgare. Båda barnen var ryska medborgare med stark anknytning till Sverige. Det äldsta barnet gick sjunde terminen i svensk skola och det yngsta gick i öppen förskola.

Ett beslut om avvisning till Libanon hade misslyckats att verkställa eftersom ansökan om inresa till Libanon hade avslagits av den libanesiska ambassaden. Ryska myndigheter meddelade att modern och barnen först skulle kunna bosätta sig i Ryssland och därifrån ansöka om uppehållstillstånd för fadern.

Först prövade UN om det var möjligt att hålla samman kärnfamiljen i enligt med bestämmelserna i artikel 8 i Europakonventionen. UN fann att det inte var möjligt med en återförening av familjen i Libanon men väl i Ryssland. Därefter gick UN över till att pröva tillämpligheten av Barnkonventionens bestämmelser på ärendet och särskilt artikel 3.

UN fann att det förelåg skäl att meddela permanent uppehållstillstånd. Enligt UN skulle det mot bakgrund av vad som i ärendet framkommit om barnens starka anknytning till Sverige strida mot humanitetens krav att inte låta familjen stanna här i landet.

I ett beslut den 30 januari 1997 angående en ugandisk familj hade UN, i de beslut vi har tillgängliga, första gången hänvisat till de nya bestämmelserna i utlänningslagen. En begäran om asyl avslogs, men permanent uppehållstillstånd med hänvisning till humanitära skäl beviljades. UN angav uttryckligen att hänsynen till barnets bästa vägts in vid bedömningen. Det är på grund av en omfattande sekretess i ärendet inte mycket som är känt om barnen mer än att de barnen oförskyllt utsatts för lidande genom att familjen hållit sig undan verkställigheten av tidigare meddelat avvisningsbeslut.

En minoritet i UN ansåg att det inte kunde strida mot humanitetens krav att verkställa avvisningen och hänvisade särskilt till att barnen inte utvecklat någon egentlig anknytning till Sverige genom t.ex. skolgång i svensk skola.

I ett beslut den 14 mars 1997 uttalade sig UN allmänt om tillämpningen av Barnkonventionen. Uttalandet hade ändrats i förhållande till tidigare och UN anförde följande.

Enligt 1 kap. 1 § utlänningslagen, skall i fall som rör barn särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. I prop. 1996/97:25 s. 284

kan bl.a. utläsas att förebild för den ovan angivna bestämmelse är artikel 3 i barnkonventionen. Den nya bestämmelsen kommer att få betydelse när det är fråga om att bedöma om tillräckligt starka humanitära skäl för uppehållstillstånd skall anses föreligga och där något lägre krav kan ställas på styrkan av de humanitära skälen när barn är berörda.

I det aktuella fallet, ny ansökan om uppehållstillstånd, vara det fråga om en albansk familj. Familjen nekades asyl. Därefter prövades frågan om det skulle strida mot humanitetens krav att verkställa ett redan fattat avvisningsbeslut. Detta besvarade UN jakande med hänvisning särskilt till förtroendeläkarens yttrande.

I ett annat beslut samma dag var det fråga om två minderåriga barn som kommit ensamma till Sverige och beviljats uppehållstillstånd. Detta hade emellertid skett genom att felaktiga uppgifter lämnats om föräldrarnas och syskonens situation. UN ansåg därför att grund för återkallelse av uppehållstillstånd enligt 2 kap. 10 § förelåg.

UN prövade även om de minderåriga barnen ändå skulle få stanna i Sverige och konstaterar att barnen inte hade någon stark anknytning till Sverige. De borde enligt UN i stället återförenas med sina respektive familjer i Jordanien där de är skyddade mot förföljelse och mot att sändas till hemlandet eller till annat land där de inte har motsvarande skydd. De humanitära skälen att få stanna i Sverige var därför inte tillräckligt starka.

Slutligen anförde UN att denna utgång helt var inriktad på barnens bästa och det övergripande intresset av att barnen borde förenas med sina respektive familjer och att utgången därför inte kunde anses strida mot Barnkonventionens krav på handläggning av ett barnärende.

I ett beslut den 24 mars 1997 uttalade sig UN på nytt om sin allmänna syn på Barnkonventionen och dess tillämpning på ärenden om uppehållstillstånd.

Då förevarande ärende avser barn under 18 år är det i sammanhanget av intresse vilken betydelse innehållet i konventionen om barns rättigheter skall tilläggas. Sverige har genom ratificeringen av konventionen iklätt sig en internationell, folkrättslig förpliktelse att följa konventionens bestämmelser.

Enligt 1 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen skall i fall som rör ett barn särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Förebild för bestämmelsen är artikel 3 i konventionen.

Kravet i artikel 3 i konventionen att beakta barnets bästa är emellertid inte absolut. Hänsynen till andra viktiga intressen

kan leda till att åtgärder som i och för sig inte är förenliga med barnets bästa ändå måste vidtas. Samhällets intresse att reglera invandringen är ett sådant viktigt övergripande intresse som kan vägas mot barnets intresse att få vistas i Sverige. En avvisning eller utvisning av en familj med barn måste kunna beslutas och genomföras även om det finns omständigheter i det enskilda fallet som talar för att det hade varit bäst för barnet att få stanna här (SOU 1995:75 s. 232).

Att ett barn följer sina föräldrar när de måste återvända till hemlandet kan inte i och för sig ses som något negativt för barnet. Förhållandet som sådant kan inte tillmätas större betydelse som grund för permanent uppehållstillstånd. Det kan inte sägas att det generellt skulle allvarligt skada ett barn i dess psykosociala utveckling att följa med sina föräldrar till ett annat land. I all synnerhet gäller detta när det rör sig om hemlandet. Avgörande bör vara i vilken grad barnet i sin psykosociala utveckling kan antas ta bestående skada av att flytta tillbaka till hemlandet, vilket skall särskiljas från de oftast tillfälliga påfrestningar som en flyttning till andra miljöer ofta innebär för barn (prop. 1996/97:25 s. 249).

I det aktuella ärendet hade fadern i familjen gjort sig skyldig till brottslighet av sådan beskaffenhet att han normalt borde avvisas.

När det gällde övriga familjemedlemmar anförde UN följande.

En fråga som uppkommer är huruvida faderns brottslighet, vid en prövning av de i ärendet anförda humanitära skälen, skall anses omfatta även övriga familjemedlemmar. Nämnden finner, mot bakgrund av att det i nämndens praxisbildande beslut är barnens bästa som kommer i första hand, att det i ärendet föreligger humanitära skäl av en sådan styrka att i vart fall modern och barnen bör tillåtas stanna i landet.

Med tanke på den starka anknytning till landet som fadern fick i och med att övriga familjemedlemmar beviljades permanent uppehållstillstånd beviljades han tidsbegränsat uppehållstillstånd med en provotid på ett år.

I ärendet förekom skiljaktig mening. Enligt minoritetens uppfattning borde hela familjen beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd för undvika en splittring av familjen.

I ett beslut den 30 januari 1997²³ beviljade regeringen en zairisk fader tidsbegränsat uppehållstillstånd. Denne var av sin hustru

²³ UD96/1267/MP

polisanmäld för upprepade fall av misshandel av henne och deras gemensamme son och för olaga hot. UN beslutade om utvisning i juli 1996 med hänvisning till att mannen inte hade vårdnaden om barnen (förutom sonen även en gemensam dotter) och inte heller träffat dem sedan i augusti 1995. Vidare anförde UN att mannen hade två minderåriga barn kvar i hemlandet, till vilka han hade anknytning. Till grund för beslutet låg även en utredning i umgängesfrågan.

Under tiden fram till regeringens beslut hade förhållandena ändrats. Det fanns då en dom på umgängesrätt för fadern som modern hade medverkat till. Detta genom ett avtal om umgängesrätt för fadern som sedan hade legat till grund för umgängesdomen. Regeringen hänvisade i sitt beslut till 1 kap, 1 § utlänningslagen och fann att det skulle strida mot humanitetens krav att verkställa utvisningsbeslutet. Regeringen anförde som skäl för att tidsbegränsa uppehållstillståndet att det måste anses föreligga oklarheter om vad som på sikt kunde anses vara till barnens bästa. Regeringen noterade därvid att avtalet om umgängesrätt gällde fram till den 30 september 1997 och att det av handlingarna framgick att fadern endast hade träffat barnen vid ett fåtal tillfällen.

I beslut den 13 mars 1997²⁴ meddelade regeringen beslut i ärendet Barrantes. Regeringen anförde i sina skäl att de olika omständigheterna i ärendet var för sig inte kunde anses utgöra tillräckliga skäl att meddela familjen Barrantes permanent uppehållstillstånd. Vid en samlad bedömning av samtliga mycket speciella omständigheter i ärendet fann emellertid regeringen att det skulle strida mot humanitetens krav att verkställa avvisningsbeslutet.

I sin bedömning hänvisade regeringen till den från den 1 januari 1997 införda portalbestämmelsen i utlänningslagen och uttalanden i förarbetena om att bestämmelsen kommer att få betydelse i en rad olika situationer. En sådan situation var den, som förelåg i Barrantes-fallet, som gällde att bedöma om det skall anses föreligga humanitära skäl för uppehållstillstånd vid ny ansökan enligt 2 kap. 5 §. Regeringen hänvisade därvid till uttalanden i förarbetena om att det kan ställas något lägre krav på styrkan av de humanitära skälen när barn är berörda.

²⁴ UD96/2080/MP

6.4 Våra överväganden

Det råder enligt vår mening inte någon tvekan om att den allmänna inriktningen i lagstiftning och rättspraxis i Sverige är att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid rättsliga åtgärder som rör barn. Som vår genomgång visar har hänsynen till barnets bästa traditionellt kommit till uttryck i lagstiftning som rör föräldrars ansvar för barnets fostran och utveckling, upplösning av familjen, adoption, namnbyte, barnets kontakt med polis och rättsvårdande myndigheter samt sociala myndigheters ansvar för åtgärder rörande barn och ungdom (när det gäller portalbestämmelsen i socialtjänstlagen och vad som har anförts i förarbetena till denna återkommer vi i kapitel 14). Till detta skall läggas att principen om barnets bästa också har kommit till uttryck i lagstiftning utanför det traditionella barnområdet genom införandet av en portalbestämmelse i utlänningslagen. Det är en glädjande utveckling.

Utvecklingen inom familjerätten vad avser frågor om vårdnad och umgänge som regleras i 6 kap. föräldrabalken har gått från en lagstiftning som gav uttryck för en stark föräldrarätt till en lagstiftning i dag som sätter barnets bästa i fokus på ett helt annat sätt än tidigare. Till skillnad mot utgångspunkten i Barnkonventionens artikel 3 om att barnets bästa skall vägas mot andra intressen, anger bestämmelserna i 6 kap. föräldrabalken att barnets bästa står över alla andra intressen.²⁵ De förslag som Vårdnadstvistutredningen har lagt fram innebär enligt vår mening att barnets ställning i frågor om vårdnad och umgänge ytterligare stärks. Vi välkomnar de framlagda förslagen. De bör enligt vår uppfattning läggas till grund för ändringar i föräldrabalken.

När det gäller reglerna i 21 kap. föräldrabalken presenteras våra förslag i kapitel 10. Vi kan dock redan här förutskicka att vi i den delen anser att gällande lagstiftning bör ses över.

De ändringar i socialtjänstlagen och utlänningslagen som innebär att en portalbestämmelse har införts är ett sätt att föra in principen om barnets bästa. I vissa lagar är det förmodligen det bästa och kanske det enda sättet. Vi anser emellertid att det är viktigt att i varje enskilt

²⁵ Jfr vad som anges i artikel 21 i Barnkonventionen, som rör adoptioner, om att "the best interests of the child shall be the paramount consideration" som till svenska har översatts med att barnets bästa skall sättas främst

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. Det förslag om ett generellt "barnkonventionsdirektiv" som vi framför i kapitel 5 blir därvid betydelsefullt.

Som vi har konstaterat ovan kommer principen om barnets bästa traditionellt till uttryck i lagstiftning som uttryckligen reglerar frågor om barn. Enligt Barnkonventionens syn skall emellertid barnets bästa beaktas i princip alla sammanhang. Någon begränsning finns inte därvidlag. Ett sådant synsätt bör enligt vår mening även präglade den svenska lagstiftningen. Det därför angeläget att t.ex. en för samhällsutvecklingen så betydelsefull lagstiftning som plan- och bygglagen ses över i syfte att stärka barnets ställning i samhällsplaneringen. Trafiklagstiftningen är ett annat exempel på lagstiftning där det är alldeles naturligt att hänsynen till barnets bästa skall återspeglas i t.ex. vägtrafikkungörelsens (1972:603) olika bestämmelser. Även här är det fråga om att stärka barnets ställning i samhällsplaneringen.

Våra synpunkter angående om barnets bästa i LVU och i lagstiftning som berör barn som begått brott och barn som frihetsberövats av annan anledning än brott återfinns i kapitel 14.

När det gäller rättspraxis är det svårt att dra några säkra slutsatser om intentionerna beträffande barnets bästa i lagstiftningen även får fullständigt genomslag i tillämpningen. Den genomgång vi gjort av avgöranden i vårdnads- och umgänges mål enligt 6 kap. föräldrabalken ger dock enligt vår mening inte anledning till någon annan bedömning än att domstolarna beaktar barnets bästa i enlighet med lagstiftarens intentioner.

Vad sedan avser avgöranden enligt utlänningslagen måste först konstateras att det i många fall finns omständigheter som är mycket individuella och komplexa till sin natur. Redan av den anledningen är stor försiktighet påkallad när det gäller att dra generella slutsatser. Till detta skall läggas att det material vi gått igenom är begränsat. Det har dessutom förflutit relativt kort tid sedan portalbestämmelsen om barnets bästa infördes. Mot denna bakgrund anser vi det svårt att redan nu bedöma om lagstiftarens intentioner om barnets bästa har fått genomslag i tillämpningen av utlänningslagen.

Som vi har angett i föregående kapitel är det av största vikt att de som i sitt yrke har att göra bedömningar med utgångspunkt i barnets bästa att de har tillräckliga kunskaper om barns behov och Barnkonventionens principer. Otillräcklig kunskap i detta avseende utgör förmodligen den största risken för att problem uppstår vad avser

tolkningen och den praktiska tillämpningen av de olika lagar där principen om barnets bästa finns intagen.